

RAPPORT 2023:7

Avskaffandet av tidsbegränsad sjukersättning

En granskning av de personer som fick ersättningen och vilken inkomst de hade efter avskaffandet

isf

RAPPORT 2023:7

Avskaffandet av tidsbegränsad sjukersättning

En granskning av de personer som fick ersättningen
och vilken inkomst de hade efter avskaffandet

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2023

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2023

ISBN: 978-91-89595-27-9

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
Sammanfattning	7
1 Inledning	15
1.1 Syfte och frågor	16
1.2 Genomförandet av granskningen	17
1.2.1 Avgränsningar	17
1.3 Rapportens innehåll	18
2 Tidsbegränsad sjukersättning och personerna som hade den.....	21
2.1 Regelverket för sjukersättning förändrades på flera sätt den 1 juli 2008	21
2.2 Tidsbegränsad sjukersättning utgjorde en mindre del av sjukersättningen	23
2.3 66 procent hade en annan sjukförmån året innan tidsbegränsad sjukersättning	25
2.3.1 Gruppen som hade ersättning på garantinivå skiljde sig från övriga grupper.....	27
2.3.2 Personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning på garantinivå hade det oftare i hel omfattning än andra	30
3 Efter perioden med tidsbegränsad sjukersättning.....	33
3.1 Sammansättningen av personer som hade tidsbegränsad sjukersättning förändrades över tid.....	34
3.2 Regelverkens utformning kunde påverka hur personer försörjer sig året efter.....	37
3.2.1 Efter avskaffandet hamnade en högre andel i en ekonomiskt utsatt position	40

3.2.2	Personer med tidsbegränsad sjukersättning i partiell omfattning hade ökade inkomster året efter att de lämnade ersättningen	44
3.3	Över 70 procent hade en sjukförmån fem år efter att de lämnade ersättningen	45
3.4	Få personer använde förmånen sjukpenning i särskilda fall	48
4	Slutsatser	53
4.1	Skärpningar i sjukförsäkringen kan leda till att fler personer hamnar i en ekonomiskt utsatt position.....	55
4.2	Det finns i dag ingen motsvarighet till den tidsbegränsade sjukersättningens funktion som grundskydd.....	58
5	Referenser	61
	Bilaga 1: Regelverket för tidsbegränsad sjukersättning	63
	Bilaga 2: Personer med tidsbegränsad sjukersättning i partiell omfattning	73

Generaldirektörens förord

Tidsbegränsad sjukersättning infördes 2003 och ersatte då sjukbidraget i det tidigare regelverket. Ersättningen var ett ekonomiskt grundskydd för personer med en långvarig men inte varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Tidsbegränsad sjukersättning upphörde som ersättningsform den 1 juli 2008. Den som vid tidpunkten hade ersättningen omfattades av övergångsbestämmelser som innebar att hen kunde få ersättningen i ytterligare 18 månader enligt de regler som gällde före den 1 juli 2008.

Samtidigt som tidsbegränsad sjukersättning avskaffades genomfördes andra reformer som påverkade personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning. Regelverket för sjukersättning tills vidare ändrades och under en period kunde inte personer som hade haft sjuk- eller aktivitetsersättning få tillbaka den sjukpenninggrundade inkomst de tidigare hade haft. Sammantaget påverkade dessa förändringar möjligheterna för personer att få ersättning från sjukförsäkringen.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) kartlägger i denna granskning konsekvenserna för enskilda personer av att avskaffa den tidsbegränsade sjukersättningen. Vi redovisar vilka personer som blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning och vilken huvudsaklig inkomst de hade efter att de lämnade ersättningen. Vi har även kartlagt förändringar i regelverk under åren som ersättningen fanns, och analyserat vilken sysselsättning och försörjning personerna haft utifrån vilket regelverk som gällde vid tiden för att de lämnade ersättningen.

För att kunna avgöra om de avsedda syftena med förmåner och ersättningar också uppnås är kunskaper om konsekvenserna av förändringar inom socialförsäkringen nödvändiga. Det är ISF:s uppdrag att bidra med denna kunskap och det är min förhoppning att vi med denna granskning bidragit med ett viktigt underlag om

konsekvenserna av avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen.

Rapporten har skrivits av Jens Karlsson (projektledare), Pererik Bengtsson, Linda Capretti, Sonja Nikolovska och Albin Palmqvist. I granskningsprojektet har också Andrea Berggren och Katarina Sjöberg arbetat.

Göteborg i oktober 2023

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Tidsbegränsad sjukersättning var en form av ersättning för personer över 30 år som hade en långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Den fungerade även som ett grundskydd för personer som inte har kvalificerat sig för inkomstrelaterad ersättning. Tidsbegränsad sjukersättning infördes den 1 januari 2003 och avskaffades den 1 juli 2008. På grund av övergångsbestämmelser kunde personer som hade ersättningen i juni 2008 beviljas ersättningen i ytterligare 18 månader enligt de bestämmelser som gällde före den 1 juli 2008, men som längst till och med 31 december 2012. Innan tidsbegränsad sjukersättning infördes fanns sjukbidrag. Sjukbidraget fyllde samma funktion men kunde beviljas personer över 16 år.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har haft i uppdrag från regeringen att kartlägga konsekvenserna för enskilda personer av att avskaffa den tidsbegränsade sjukersättningen. I den här rapporten redovisar vi vilka personer som blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning och vilken huvudsaklig inkomst de hade efter att de lämnade ersättningen. Vi har kartlagt förändringar i regelverket under åren som ersättningen fanns. Vi har också analyserat hur personernas sysselsättnings- och försörjningssituation har sett ut efter det att de har lämnat den tidsbegränsade sjukersättningen, utifrån det regelverk som gällde då.

Utifrån våra resultat drar vi följande slutsatser:

- Skärpningar i sjukförsäkringen kan leda till att fler personer hamnar i en ekonomiskt utsatt position.
- Det finns i dag ingen motsvarighet till den tidsbegränsade sjukersättningens funktion som grundskydd.

Resultaten som vi presenterar i rapporten baseras främst på analyser av registerdata. Vi har också gjort en rättsutredning och

dokumentstudie för att beskriva förändringar i regelverk och Försäkringskassans arbete.

Regelverket förändrades den 1 juli 2008

Tidsbegränsad sjukersättning avskaffades den 1 juli 2008 samtidigt som striktare regler för att beviljas sjuk- och aktivitetsersättning började att gälla. Det innebar att Försäkringskassan då började att bedöma hur mycket arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till ett nytt och vidare arbetsmarknadsbegrepp än tidigare. Reformen renodlade också sjukförsäkringen genom att Försäkringskassan inte längre fick ta hänsyn till andra faktorer än rent medicinska vid bedömningen, till exempel ålder, bosättning och utbildning.

Under en period fanns övergångsbestämmelser som gjorde att personer som redan hade tidsbegränsad sjukersättning kunde få ersättningen i ytterligare högst 18 månader enligt tidigare regelverk, men längst till och med december 2012. Detta gällde även för personer vars rätt till aktivitetsersättning upphörde vid utgången av juni 2008 eller senare på grund av att hen fyllde 30 år. I praktiken kunde det innebära att en person som beviljades tidsbegränsad sjukersättning under perioden maj 2008–maj 2011 kunde ansöka om och beviljas ytterligare tidsbegränsad sjukersättning från och med juni 2011, trots att ersättningen egentligen var avskaffad.

Den 1 juli 2008 slopades även möjligheten att få tillbaka en tidigare sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för personer som hade haft en period med sjuk- eller aktivitetsersättning. Men den 1 januari 2010 återinfördes i princip den tidigare regleringen. En SGI krävs för att kunna få arbetsbaserade förmåner, däribland sjukpenning.

Personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning

Under perioden 1 januari 2003–30 juni 2008 var det totalt 219 783 personer som fick minst en utbetalning av tidsbegränsad sjukersättning. Som mest hade ungefär 100 000 personer ersättningen vid samma tidpunkt. Tidsbegränsad sjukersättning kunde lämnas på garantinivå, som inkomstrelaterad ersättning eller som en kombination av de två.

I gruppen av personer med enbart garantiersättning var det vanligare att ha kort eller okänd utbildning, psykisk diagnos, hel omfattning på ersättningen, samt att vara man, utrikes född, ensamstående och yngre än i de två andra grupperna. Bland de med inkomstrelaterad ersättning fanns en större variation i diagnos, familjetyp och vilken omfattning av ersättning som beviljades. Däremot var det vanligare att de var svenskfödda, kvinnor och att de hade åtminstone gymnasial utbildning.

Det var vanligt att personerna som blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning hade en annan förmån från Försäkringskassan som huvudsaklig inkomst innan de fick tidsbegränsad sjukersättning. Framför allt var det vanligt att personerna hade andra förmåner som ersatte nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.

Knappt 64 procent av de personer som fick tidsbegränsad sjukersättning hade dessförinnan sjukpenning som huvudsaklig inkomst. 2 procent hade aktivitetsersättning. Knappt 24 procent hade inkomst av förvärvsarbete som huvudsaklig inkomst. Nästan 5 procent hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst innan de fick tidsbegränsad sjukersättning.

Personernas försörjning skiljer sig åt beroende på när de lämnade ersättningen

Tidpunkten för när personen lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen påverkar om hen därefter har fått någon annan förmån, och i så fall vilken. Det beror på att olika regelverk har gällt under olika tidsperioder. Vi har därför valt att gruppera personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning i följande tre perioder:

1. Personer som slutade få tidsbegränsad sjukersättning under perioden januari 2007–juni 2008, det vill säga innan ersättningen avskaffades och andra förändringar i regelverk skedde.
2. Personer som slutade få tidsbegränsad sjukersättning under perioden juli 2008–november 2009. Under den här perioden kunde de inte få tillbaka den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som de eventuellt hade innan de blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning.

3. Personer som slutade få tidsbegränsad sjukersättning under perioden december 2009–december 2012. Den här gruppen kunde få tillbaka den SGI som de hade innan de blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning.

80 procent i gruppen som lämnade ersättningen under den första tidsperioden hade sjukersättning tills vidare som huvudsaklig inkomst året efter. 10 procent hade i stället inkomst av förvärvsarbete och 4 procent ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst. Bara 1 procent fick sjukpenning.

66 procent av personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under den andra tidsperioden hade året efter sjukersättning tills vidare som huvudsaklig inkomst. 14 procent hade i stället inkomst av förvärvsarbete, samtidigt som 8 procent hade ekonomiskt bistånd.

Personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under den tredje tidsperioden kunde få tillbaka sin SGI och kunde därför få sjukpenning. 23 procent hade sjukpenning som huvudsaklig inkomst året efter. Men det var fortsatt vanligast med sjukersättning tills vidare som huvudsaklig inkomst, vilket 37 procent hade. 12 procent hade inkomst av förvärvsarbete och 7 procent hade ekonomiskt bistånd. 16 procent hade inkomst från aktivitetsstöd vilket i hög grad beror på det nya programmet arbetslivsintroduktion hos Arbetsförmedlingen.

Fem år efter att personerna lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen var skillnaderna i personernas försörjning mindre mellan de tre grupperna. Över 70 procent hade då sjukersättning tills vidare eller sjukpenning som huvudsaklig inkomst. Knappt 20 procent hade i stället inkomst av förvärvsarbete.

Efter avskaffandet hamnade en högre andel i en ekonomiskt utsatt position

Majoriteten av personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning hade en annan sjukförmån som huvudsaklig inkomst året efter de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. De personer som inte fick en annan sjukförmån hade huvudsakligen inkomst från förvärvsarbete, ekonomiskt bistånd eller att de saknade inkomst.

Våra resultat visar att det var en högre andel personer med huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete bland personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter juli 2008, än före. Samtidigt visar våra resultat att andelen personer som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst eller som saknade inkomst helt och hållet också ökade vid samma jämförelse. Det var den 1 juli 2008 som den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades och det striktare regelverket för sjukersättning infördes.

Personer som beviljas ekonomiskt bistånd måste i regel ha försökt att försörja sig på något annat sätt. Personer som har ekonomiskt bistånd befinner sig alltså i en ekonomiskt utsatt position där deras ekonomiska tillgångar är små eller obefintliga.

Andelen personer som saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst är högst i gruppen som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden juli 2008–november 2009. Det är den period då personer inte kunde få tillbaka den SGI som de eventuellt hade innan de blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning. Det innebär att de inte kunde få sjukpenning samtidigt som det var svårare att få sjukersättning tills vidare. Under samma period var också andelen personer med huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete högst.

Gruppens sammansättning förändrades över tid

Gruppens sammansättning i den tredje tidsperioden skiljer sig i viss mån från grupperna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under de två tidigare tidsperioderna. Det var vanligare att personerna som lämnade ersättningen under perioden december 2009–december 2012 hade ersättning i hel omfattning. Det var också vanligare att personerna i den tredje perioden hade ersättning på garantinivå.

Personerna i den tredje gruppen hade i genomsnitt tidsbegränsad sjukersättning under en längre tid: 5,5 år jämfört med 3,3 år i den första gruppen och 3,9 år i den andra gruppen. Det kan förklaras av att personerna i den tredje tidsperioden till stor del består av individer som blivit beviljade tidsbegränsad sjukersättning i ytterligare en period enligt övergångsbestämmelserna. Deras arbetsförmåga var alltså inte stadigvarande nedsatt, men inte heller tillräcklig för att få

ett avslag eller för att kunna ha någon annan sysselsättning eller försörjning.

Få personer använde förmånen sjukpenning i särskilda fall

En del som hade beviljats tidsbegränsad sjukersättning saknade eller hade en låg SGI, eftersom de aldrig hade arbetat eller enbart hade arbetat i begränsad omfattning. Därför infördes förmånerna sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall den 1 januari 2012. Målgruppen var personer som hade haft tidsbegränsad sjukersättning i ytterligare 18 månader efter att ersättningen avskaffades den 1 juli 2008. Förmånerna skulle ge ett skydd som motsvarar det skydd som personer som återfick sin SGI hade.

2,8 procent av personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden december 2009–december 2012 hade sjukpenning i särskilda fall någon gång efter att de lämnade ersättningen. Ingen av dessa personer hade rehabiliteringspenning i särskilda fall.

Det var alltså få personer som hade tidsbegränsad sjukersättning och som sedan använde sjukpenning i särskilda fall. Vi bedömer att det beror på att förmånerna infördes sent. Den 1 januari 2010 upphörde den tidsbegränsade sjukersättningen för de första personerna som hade fått ytterligare 18 månader med tidsbegränsad sjukersättning och som kunde ingå i målgruppen för sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Men det var först den 1 januari 2012 som förmånerna infördes. Våra resultat visar att det bland de som använde sjukpenning i särskilda fall var en högre andel personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen närmre in på införandet eller efter införandet av sjukpenning i särskilda fall, än bland de som lämnade tidsbegränsad sjukersättning en tid före införandet.

Vissa situationer en person kan hamna i omfattas inte längre av sjukförsäkringen

När den tidsbegränsad sjukersättningen avskaffades försvann grundskyddet för personer med en långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning. Det innebär att en person i dag kan hamna i en situation där det saknas ett skydd i sjukförsäkringen. Det handlar om personer över 30 år med en långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och som antingen inte har kvalificerat sig för SGI eller som inte har skyddat en tidigare fastställd SGI. De kan inte få sjukpenning på grund av att de saknar SGI. De kan inte få sjukersättning tills vidare på garantinivå eftersom deras arbetsförmåga inte är stadigvarande nedsatt. De kan heller inte få aktivitetsersättning på garantinivå på grund av åldersbegränsningen. Denna situation kan uppstå både en och flera gånger under en persons liv.

I dag finns det däremot ett grundskydd för personer med en tillfälligt nedsatt arbetsförmåga och som saknar eller har låga inkomster i form av förmånerna sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Men dessa förmåner gäller inte alla personer. För att kunna få förmånerna måste en person tidigare ha haft tidsbegränsad sjukersättning i ytterligare 18 månader efter det att ersättningen avskaffades den 1 juli 2008, eller haft aktivitetsersättning till och med månaden innan hen fyllde 30 år.

I dag finns det alltså inget generellt grundskydd vid tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom för personer som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning. Vi vet inte hur ofta personer hamnar i denna situation eller hur många personer som skulle kunna tänkas behöva ett sådant grundskydd. Men vi vet att 10 671 personer blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning på garantinivå och att nästan 75 procent av dem bestod av personer som antingen saknade inkomst eller hade ekonomiskt bistånd. Det var personer som befann sig i en situation som är snarlik den där vi anser att det i dag saknas ett motsvarande skydd.

1 Inledning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga förändringar i författningar, rättspraxis och Försäkringskassans rättsliga styrning sedan den 1 juli 2008 som gäller sjukpenning, rehabiliteringspenning och sjukpenninggrundande inkomst (SGI). ISF ska också kartlägga hur dessa förändringar har påverkat enskilda personers sysselsättnings- och försörjnings-situation. I uppdraget ingår dessutom att kartlägga konsekvenserna för enskilda personer av att avskaffa den tidsbegränsade sjukersättningen samt hur förändringarna har påverkat personernas rätt till SGI.¹

Den här rapporten är ISF:s svar på den del av regeringsuppdraget som gäller konsekvenser för enskilda personer av att avskaffa den tidsbegränsade sjukersättningen och hur förändringar relaterade till avskaffandet har påverkat rätten till SGI för personer som hade tidsbegränsad sjukersättning. Den del av uppdraget som gäller förändringar i författningar, rättspraxis och Försäkringskassans rättsliga styrning inom sjukpenning, rehabiliteringspenning och SGI samt hur dessa påverkat personers sysselsättnings- och försörjningssituation besvarar vi i ISF:s rapport 2023:10.

Tidsbegränsad sjukersättning var en form av sjukersättning som fanns under perioden 1 januari 2003–30 juni 2008. Försäkringskassan kunde ge tidsbegränsad sjukersättning till personer över 30 år som till följd av sjukdom hade minst en fjärdedels nedsatt arbetsförmåga, och som myndigheten bedömde skulle bestå under minst ett år men ändå under en begränsad tid (längst tre år).² Om Försäkringskassan

¹ Regeringens beslut den 28 oktober 2021, S2021/07173 (delvis).

² Riksförsäkringsverkets allmänna råd om sjukersättning och aktivitetsersättning, RAR 2002:17, i dess lydelse före den 18 juni 2008.

bedömde att arbetsförmågan var varaktigt nedsatt skulle myndigheten i stället bevilja sjukersättning tills vidare.³

Men personer under 30 år som har nedsatt arbetsförmåga som Försäkringskassan bedömer kunna antas bestå över ett år kan i stället beviljas aktivitetsersättning.⁴ Aktivitetsersättning infördes samtidigt som tidsbegränsad sjukersättning och finns kvar som förmån i dag. Innan tidsbegränsad sjukersättning infördes fanns sjukbidrag. Sjukbidraget fyllde samma funktion, men kunde beviljas personer över 16 år.⁵ Sedan den 1 februari 2017 kan personer få hel sjukersättning från och med juli det år de fyller 19 år.⁶

Den 1 juli 2008 avskaffades tidsbegränsad sjukersättning, men de personer som hade ersättningen kunde få den enligt tidigare regelverk i ytterligare högst 18 månader. Ersättningen kunde som längst beviljas till och med den 31 december 2012.⁷

1.1 Syfte och frågor

Syftet med granskningen är att kartlägga konsekvenserna för enskilda personer av att avskaffa den tidsbegränsade sjukersättningen och hur förändringar relaterade till avskaffandet har påverkat rätten till SGI för personer som hade tidsbegränsad sjukersättning.

För att uppfylla syftet besvarar vår granskning följande frågor:

1. Hur såg gruppen av personer som hade tidsbegränsad sjukersättning ut?
2. Hur skiljer sig sysselsättnings- och försörjningssituationen åt för personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättning före och efter avskaffandet?

³ 7 kap. 1 § första och fjärde stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i dess lydelse före den 1 juli 2008.

⁴ 7 kap. 1 § första och femte stycket AFL i dess lydelse före den 1 juli 2008 och 33 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (SFB).

⁵ 7 kap. 1 § AFL i dess lydelse före den 1 januari 2003.

⁶ 33 kap. 16 § första stycket SFB.

⁷ Punkt 8 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

3. Hur har möjligheterna att skydda SGI förändrats sedan den 1 juli 2008 för de personer som tidigare fick tidsbegränsad sjukersättning?

1.2 Genomförandet av granskningen

Vi har använt flera olika metoder som kompletterar varandra för att svara på våra frågor: rättsutredning, dokumentstudie och registerstudie.

I vår rättsutredning har vi kartlagt vilka villkor som gällde för sjukersättning, inklusive den tidsbegränsade, och hur villkoren har förändrats över tid. Vi har även kartlagt utvecklingen av nya förmåner som riktar sig till gruppen som hade tidsbegränsad sjukersättning, och som är aktuella vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.

Vår dokumentstudie omfattar dokument som beskriver Försäkringskassans arbete med tidsbegränsad sjukersättning under den tid då förmånen fanns. Exempel på sådana dokument är Försäkringskassans årsredovisningar och rapporter från ISF eller andra myndigheter.

Vår registerstudie är baserad på uppgifter från Statistikmyndigheten SCB:s databas LISA och Försäkringskassans register STORE och MiDAS. Vi har använt data om alla personer som någon gång har haft rätt till tidsbegränsad sjukersättning.

LISA baseras på årsdata och lämpar sig väl för tidsserieanalyser där vi kan följa enskilda personers övergångar mellan sjukdom, förvärvsarbete och arbetslöshet. Det ger en övergripande bild om personers sysselsättnings- och försörjningssituation. MiDAS innehåller detaljerade uppgifter om ersättningsperiod, ersättning och i vilken omfattning som personer har haft olika förmåner. STORE ger oss ytterligare uppgifter om hur Försäkringskassan har handlagt ärenden.

1.2.1 Avgränsningar

I den här rapporten fokuserar vi enbart på tidsbegränsad sjukersättning när det gäller våra registerbaserade analyser eftersom vårt uppdrag gäller den ersättningen. Förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning är närliggande, men vi beskriver dem bara kortfattat och nämner dem endast för att relatera dem till

tidsbegränsad sjukersättning, eller när vi förklarar inflödet till och utflödet från tidsbegränsad sjukersättning. Detsamma gäller andra ersättningssystem som gränsar till sjukförsäkringen, som pensions-systemet och arbetslöshetsförsäkringen. Dessa system har vi inte kartlagt på samma sätt som vi har klarlagt förändringar inom sjukförsäkringen.

Vi har bara begränsad tillgång till data om ansökningar och beslut om sjukersättning från perioden då tidsbegränsad sjukersättning fanns. Till exempel finns ingen data över avslag. Vi vet därför inte om en person har ansökt om ersättning och fått avslag, hur länge ett beviljande gällde eller för vilken tid ett eventuellt beslut om förlängning av ersättning gällde. Detta har försämrat våra möjligheter att analysera datamaterialet.

Vi har använt data om försörjning och sysselsättning på årsnivå. Vi kan därför inte analysera utifrån exakta tidsperioder under ett år då en person har haft en viss försörjning eller sysselsättning.

När det gäller att följa upp skyddet av SGI kan vi inte uttala oss säkert om hur många personer som behöll eller förlorade sitt SGI-skydd. Det följer av att Försäkringskassan prövar om en person har rätt att få en SGI fastställd i samband med att hen ansöker om en arbetsbaserad förmån. Därför vet vi inte om personer som inte har ansökt om en sådan förmån har skyddat sin SGI eller inte, eller ens om personen har haft möjlighet att få en SGI fastställd tidigare. En person kan också förlora skyddet av SGI av flera anledningar, och därför kan vi heller inte veta varför en person har förlorat sin SGI. Därför har vi avgränsat resultaten till hur många personer som omfattades av de särskilda regler för SGI som gällde under en period.

1.3 Rapportens innehåll

Rapporten svarar på frågorna som finns i rapportens syfte. Vi redovisar också de slutsatser som vi har dragit. Rapporten är uppdelad på följande sätt:

Kapitel 2 redogör för personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning: hur många de var i relation till sjukersättning och aktivitetsersättning, vad de hade för huvudsaklig inkomst innan de blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning och hur gruppens sammansättning såg ut.

Kapitel 3 redogör för hur personers sysselsättnings- och försörjningssituation såg ut upp till fem år efter att deras tidsbegränsade sjukersättning upphörde.

Kapitel 4 innehåller våra slutsatser.

Bilaga 1 redogör för regelverket för tidsbegränsad sjukersättning och den utveckling av sjukförsäkringens regelverk som har skett efter att tidsbegränsad sjukersättning avskaffades.

Bilaga 2 innehåller en figur med information om huvudsaklig inkomst för personer som hade tidsbegränsad sjukersättning i tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels omfattning.

2 Tidsbegränsad sjukersättning och personerna som hade den

Det här kapitlet redovisar hur många personer som hade tidsbegränsad sjukersättning samt hur många som hade sjukersättning tills vidare och aktivitetsersättning. Vi redovisar också huvudsaklig inkomst före beviljandet och individegenskaper hos de personer som hade tidsbegränsad sjukersättning.

Vår granskning visar att personer som fick tidsbegränsad sjukersättning oftast hade ersättning på inkomstrelaterad nivå. Majoriteten av personerna med inkomstrelaterad ersättning gick från sjukpenning till tidsbegränsad sjukersättning. I gruppen med inkomstrelaterad ersättning var kvinnor vanligare än män, men i övrigt finns inte något tydligt mönster i gruppens sammansättning. Bland personer som fick tidsbegränsad sjukersättning på garantinivå var det vanligt att de innan beviljandet hade ekonomiskt bistånd eller saknade inkomst. Det var också vanligare att personer med ersättning på garantinivå var män, hade låg eller ingen utbildning, hade en psykisk diagnos och hade ersättningen i hel omfattning.

Avsnitt 2.1 beskriver hur regelverket för sjukersättning förändrades den 1 juli 2008. Avsnitt 2.2 beskriver hur många personer som hade tidsbegränsad sjukersättning i relation till sjuk- och aktivitetsersättning. Avsnitt 2.3 beskriver personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning.

2.1 Regelverket för sjukersättning förändrades på flera sätt den 1 juli 2008

Tidsbegränsad sjukersättning var en form av sjukersättning som fanns under perioden 1 januari 2003–30 juni 2008. Försäkringskassan

lämnade sjukersättning tills vidare⁸ medan tidsbegränsad sjukersättning gällde upp till tre år.⁹ Ersättningarna kunde beviljas i fyra nivåer: hel, tre fjärdedels, halv och en fjärdedels ersättning.¹⁰

Tidsbegränsad sjukersättning avskaffades den 1 juli 2008 samtidigt som striktare regler för sjuk- och aktivitetsersättning började att gälla. Det innebar att Försäkringskassan då började att bedöma hur mycket arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till ett nytt och vidare arbetsmarknadsbegrepp än tidigare. Reformen renodlade också sjukförsäkringen genom att Försäkringskassan inte längre fick ta hänsyn till andra faktorer än rent medicinska vid bedömningen, till exempel ålder, bosättning och utbildning. Inom sjukersättning ändrades också varaktighetsbegreppet från att anta att nedsättningen skulle bestå under minst ett år till *stadigvarande nedsatt* arbetsförmåga. Av förarbetena framgår att det rörde sig om kroniska sjukdomar och irreversibla skador där ytterligare medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabilitering inte bedöms kunna utöka personens arbetsförmåga.¹¹

Under en period fanns övergångsbestämmelser som gjorde att personer kunde få sin rätt till sjuk- och aktivitetsersättning prövad enligt de mindre strikta bestämmelser som gällde före den 1 juli 2008. Det gällde om prövningen av rätten till ersättning rörde en period som påbörjats före den 1 juli 2008.¹²

Dessutom kunde personer som redan hade tidsbegränsad sjukersättning få ersättningen i ytterligare högst 18 månader, men längst till och med december 2012. Detta gällde även för personer vars rätt till aktivitetsersättning upphörde vid utgången av juni 2008 eller senare på grund av att hen fyllde 30 år.¹³ I praktiken kunde det innebära att en person som beviljades tidsbegränsad sjukersättning under perioden maj 2008–maj 2011, kunde ansöka och beviljas ytterligare tidsbegränsad sjukersättning från och med juni 2011, trots att ersättningen egentligen var avskaffad.

⁸ 7 kap. 1 § fjärde stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i dess lydelse före den 1 juli 2008.

⁹ Riksförsäkringsverkets allmänna råd om sjukersättning och aktivitetsersättning, RAR 2002:17, i dess lydelse före den 18 juni 2008.

¹⁰ 7 kap. 2 § AFL, före och efter den 1 juli 2008.

¹¹ Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 88.

¹² Punkt 7 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

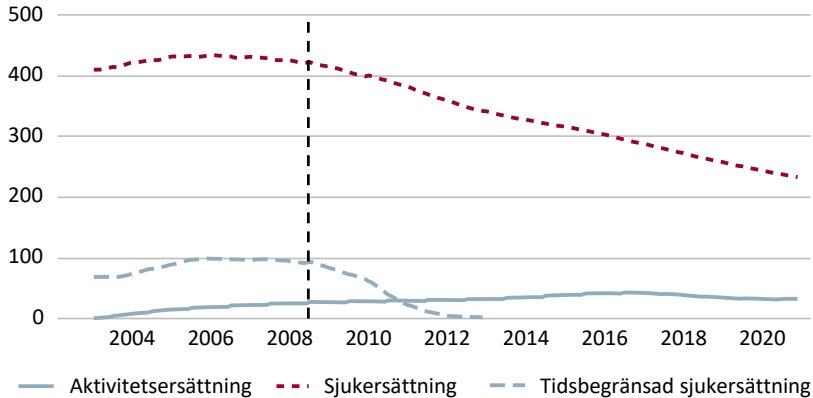
¹³ Punkt 8–9 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

2.2 Tidsbegränsad sjukersättning utgjorde en mindre del av sjukersättningen

Vi har jämfört hur många som hade tidsbegränsad sjukersättning över tid med hur många som hade sjukersättning tills vidare och aktivitetsersättning.

409 656 personer fick sjukersättning tills vidare efter omvandling från förtidspension den 1 januari 2003, och 69 317 personer fick tidsbegränsad sjukersättning efter omvandling från sjukbidrag (figur 1). Förtidspension och sjukbidrag var de tidigare motsvarigheterna till sjukersättning och tidsbegränsad sjukersättning.¹⁴ Aktivitetsersättning var i stället en ny förmån som personer under 30 år kunde ansöka om från och med 1 januari 2003.¹⁵ Innan aktivitetsersättning infördes kunde även personer mellan 16 och 30 år få förtidspension eller sjukbidrag.¹⁶

Figur 1 Antal (tusental) personer med sjukersättning tills vidare, tidsbegränsad sjukersättning och aktivitetsersättning per månad under 2003–2020



Anm.: Den svarta streckade lodräta linjen markerar den 1 juli 2008.

Källa: Registerdata från Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

¹⁴ Prop. 2000/01:96, *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*, s. 126–127.

¹⁵ Prop. 2000/01:96, s. 80–81 och 175.

¹⁶ 7 kap. 1 § AFL i dess lydelse före den 1 januari 2003.

Under 2004 ökade antalet mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning stadigt och i december 2005 nådde antalet mottagare sin topp på 556 789 personer, varav strax under 100 000 personer hade tidsbegränsad sjukersättning. Nivån på antalet mottagare låg sedan stabilt fram till våren 2008. Då började antalet mottagare i stället minska något. Två styrsignaler från regeringen är potentiella förklaringar till detta.

I slutet av 2002 satte regeringen målet att frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning skulle halveras fram till 2008. Parallellt skulle beviljandet av sjuk- och aktivitetsersättning minska.¹⁷ Detta mål kom att kallas *halveringsmålet*. Försäkringskassan hade dessutom ett eget mål om att ohälsotalet (antalet utbetalda nettodagar för sjukförsäkringsförmånerna) skulle sjunka till 37 dagar i slutet av 2008. År 2005 var ohälsotalet 41,3 dagar.¹⁸

Den 15 december 2005 gav regeringen dessutom ett uppdrag till Försäkringskassan och Arbetsmarknadsstyrelsen (nuvarande Arbetsförmedlingen). Uppdraget var att i en pilotverksamhet genomföra insatser för att ta tillvara arbetsförmågan hos personer som varit sjukskrivna över två år eller som hade tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning.¹⁹ Uppdraget resulterade i PILA-projektet (pilotinsatser för långtidssjukskrivna till arbete) vilket pågick under åren 2006–2008. Under september–december 2008 bestod målgruppen enbart av personer som hade varit sjukskrivna i minst 2,5 år.²⁰

PILA innebar att en särskild handläggare tog över handläggningen av ärendet och som under en som längst tolv veckor lång period gjorde egna bedömningar, utredningar och rehabiliterings- och samverkansinsatser.²¹ ISF har i en tidigare rapport studerat effekterna av PILA under projektets slutskede, då endast personer som hade varit sjukskrivna i minst 2,5 år var målgruppen. Resultaten visar att PILA var framgångsrikt när det gällde att ta tillvara arbetsförmågan för långtidssjukskrivna och att personer som saknade arbetsförmåga fick rätt ersättning.²² Försäkringskassans årsredovisning för 2008

¹⁷ Prop. 2002/03:35, *Mål för folkhälsan*, s. 51.

¹⁸ Försäkringskassan, *Försäkringskassan och socialförsäkringen s årsredovisning 2005*, s. 13.

¹⁹ Regeringens beslut den 15 december 2005, S2005/10219/SF.

²⁰ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2008*, s. 48.

²¹ ISF, *Effekter av intensifierad handläggning för långtidssjukskrivna*. Rapport 2015:10, s. 19.

²² ISF. Rapport 2015:10, s. 47–48.

rapporterar också positiva resultat från PILA i form av att antalet arbetslivsinriktade insatser hade ökat.²³

Efter att tidsbegränsad sjukersättning avskaffades och det striktare regelverket för sjuk- och aktivitetsersättning infördes den 1 juli 2008 blev det allt färre mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning. Mest minskade antalet mottagare av tidsbegränsad sjukersättning, av förklarliga skäl. Vid utgången av 2012 var det ingen som hade ersättningen längre. 2022 hade knappt hälften så många personer sjuk- och aktivitetsersättning jämfört med 2004.

Totalt var det 219 783 personer som fick minst en utbetalning av tidsbegränsad sjukersättning under perioden 1 januari 2003–30 juni 2008.

2.3 66 procent hade en annan sjukförmån året innan tidsbegränsad sjukersättning

Det var vanligt att personerna som blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning hade en annan förmån från Försäkringskassan som huvudsaklig inkomst året före. Framför allt var det vanligt att personerna hade andra förmåner som ersatte nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det gällde oavsett om personen blev beviljad tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning eller i tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels omfattning.

64 procent av de personer som fick tidsbegränsad sjukersättning hade tidigare sjukpenning som huvudsaklig inkomst (tabell 1). Nästan 2 procent hade aktivitetsersättning. Knappt en fjärdedel hade inkomst av förvärvsarbete som huvudsaklig inkomst. Ungefär 5 procent hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst innan de fick tidsbegränsad sjukersättning.

Ekonomiskt bistånd, eller försörjningsstöd, är välfärdsystemets yttersta skyddsnet. Syftet med ekonomiskt bistånd är att ge en skälig levnadsnivå till den som tillfälligt inte kan försörja sig på något annat sätt.²⁴ Den som kan tillgodose sitt behov av försörjning genom egna

²³ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2008*, s. 48.

²⁴ Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 80–81 och prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*, s. 93–94.

åtgärder måste också som huvudregel ha vidtagit alla sådana åtgärder för att ha rätt till ekonomiskt bistånd.²⁵

4 procent hade någon annan ersättning till följd av arbetslöshet (aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning), studier, vård av barn eller förtida pension. Slutligen var det cirka 1 procent som saknade inkomst och alltså inte hade några registrerade inkomster innan de fick tidsbegränsad sjukersättning. De kunde i stället till exempel ha blivit försörjda av anhöriga eller ha kommit från utlandet.

Majoriteten av de personer som fick tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning kom från sjukpenning, nästan 77 procent. De flesta av dessa personer hade haft sjukpenning i två år eller mer. Näst vanligast var ekonomiskt bistånd, ungefär 8 procent. Cirka 6 procent hade inkomst av förvärvsarbete och knappt 3 procent hade tidigare aktivitetsersättning. Bland gruppen som fick tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning fanns även merparten av de personer som saknade inkomst innan.

Nästan 49 procent av de personer som fick tidsbegränsad sjukersättning i tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels omfattning hade tidigare inkomst av förvärvsarbete som huvudsaklig inkomst. 46 procent hade tidigare sjukpenning som huvudsaklig inkomst. Men sammantaget hade 76 procent tidigare sjukpenning på deltid, trots att sjukpenning inte var den huvudsakliga inkomsten.

Nästan 90 procent av de som fick tidsbegränsad sjukersättning i partiell omfattning hade någon inkomst från förvärvsarbete åren innan, under och efter de fick tidsbegränsad sjukersättning. Vi kan också se att gruppens genomsnittliga inkomst från förvärvsarbete inte minskade under året de beviljades tidsbegränsad sjukersättning. Våra resultat tyder på att personer i huvudsak bytte från sjukpenning på deltid till tidsbegränsad sjukersättning på deltid, och att de som arbetade fortsatte att arbeta deltid utan att minska sin arbetstid.

Se figur B1 i bilaga 2 för ytterligare information om personer som hade tidsbegränsad sjukersättning i partiell omfattning.

²⁵ Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*, s. 21–23 och Lundgren L. och Sunesson P-A., *Nya sociallagarna – Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023*. Norstedts Juridik AB, 36:e upplagan, 2023, JUNO. Kommentaren till 4 kap 1 § SoL.

Tabell 1 Huvudsaklig inkomst året innan personerna blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning under perioden 1 januari 2003–30 juni 2008, fördelade på hel eller partiell omfattning (antal i parentes)

Huvudsaklig inkomst innan	Hel omfattning	Partiell omfattning	Totalt
Aktivitetsersättning	2,8 % (2 355)	0,4 % (249)	1,8 % (2 604)
Aktivitetsstöd	1,1 % (907)	1,6 % (952)	1,3 % (1 859)
Arbetslöshetsersättning	1,3 % (1 106)	0,9 % (562)	1,2 % (1 668)
Ekonomiskt bistånd	8,3 % (6 986)	1,3 % (795)	5,4 % (7 781)
Förtida pensionsuttag	0,5 % (411)	0,4 % (240)	0,5 % (651)
Föräldrapenning/ Närstående penning	0,6 % (505)	0,5 % (308)	0,6 % (813)
Inkomst från förvärvsarbete	6,3 % (5 303)	48,6 % (28 843)	23,7 % (34 146)
Sjukpenning/ Arbetskada	76,9 % (65 007)	45,7 % (27 144)	64,0 % (92 151)
Studiestöd	0,6 % (501)	0,2 % (129)	0,4 % (630)
Saknar inkomst	1,8 % (1 492)	0,3 % (155)	1,1 % (1 647)
Total	100 % (84 573)	100 % (59 377)	100 % (143 950)

Anm.: I partiell omfattning ingår alla personer som hade tidsbegränsad sjukersättning i tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels omfattning när de lämnade ersättningen. Procentsatserna summerar inte nödvändigtvis till exakt 100 på grund av avrundning.

Källa: Registerdata från Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

2.3.1 Gruppen som hade ersättning på garantinivå skiljde sig från övriga grupper

Tidsbegränsad sjukersättning kunde lämnas på garantinivå, som inkomstrelaterad ersättning eller som en kombination av de två. Ersättningen på garantinivå låg på upp till 2,40 prisbasbelopp per år och gällde för de som saknade eller hade en låg inkomst innan Försäkringskassan beviljade ersättningen.²⁶ Inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning beräknas på bruttoinkomst

²⁶ 9 kap. 1 och 8 §§ AFL, före och efter lagändringen den 1 juli 2008.

som är högst 7,5 prisbasbelopp.²⁷ De som hade en inkomstrelaterad ersättning som inte nådde upp till garantinivå fick ersättning på garantinivå för den del som återstod till 2,40 prisbasbelopp.²⁸ 2008 var ett prisbasbelopp 41 000 kronor vilket innebar att ersättningen på garantinivå var 98 400 kronor per år eller 8 200 kronor per månad. Den inkomstrelaterade ersättningen kunde uppgå till högst 196 800 kronor per år eller 16 400 kronor per månad.

Tidsbegränsad sjukersättning på garantinivå fungerade som ett grundskydd för personer som inte hade kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning. I förarbetena till införandet av sjukersättning och tidsbegränsad sjukersättning i stället för förtidspension och sjukbidrag resonerade regeringen kring utformningen av grundskyddet. Bland annat om grundskyddet skulle införas inom ramen för sjukpenning. Men eftersom det fanns vissa principiella skillnader mellan sjukpenning och dåvarande sjukbidrag skulle det medföra flera problem i konstruktionen. I stället valde regeringen att gå vidare med tidsbegränsad sjukersättning.²⁹ Detta grundskydd skulle säkerställa att personer som drabbats av sjukdom eller funktionshinder får en rimlig levnadsstandard som i stort täcker alla normala konsumtionsbehov, förutom boendekostnader.³⁰

Det var cirka 7 procent av de som hade tidsbegränsad sjukersättning som hade ersättning på garantinivå. Det var vanligast att personerna med tidsbegränsad sjukersättning hade inkomstrelaterad ersättning, 81 procent. Ungefär 12 procent hade en kombination.

Vi ser tydliga skillnader mellan grupperna som hade ersättning på garantinivå och inkomstrelaterad ersättning. Gruppen som fick en kombination av inkomstrelaterad ersättning och ersättning på garantinivå var däremot ett mellanting mellan de övriga grupperna.

Bland de som fick ersättning på garantinivå hade drygt 64 procent ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst innan Försäkringskassan beviljade dem tidsbegränsad sjukersättning (tabell 2). Det var bara 0,2 procent som hade ekonomiskt bistånd av de som fick inkomstrelaterad ersättning. Det var också vanligare att de som hade ersättning på garantinivå tidigare hade aktivitetsersättning, 8 procent

²⁷ 8 kap. 5 § AFL, före och efter lagändringen den 1 juli 2008.

²⁸ 9 kap. 11–12 §§ AFL, före och efter lagändringen den 1 juli 2008.

²⁹ Ds 2000:39, *Sjukersättning i stället för förtidspension*, s. 105–111.

³⁰ Ds 2000:39, s. 143.

jämfört med ungefär 1 procent, eller att de saknade inkomst före beviljandet, cirka 10 procent jämfört med 0,2 procent.

Knappt 69 procent av de som fick inkomstrelaterad ersättning kom från sjukpenning, men bara ungefär 3 procent av de som fick ersättning på garantinivå kom därifrån. Det var också fler av de som fick inkomstrelaterad ersättning som tidigare hade inkomst av förvärvsarbete som huvudsaklig inkomst, nästan 27 procent, jämfört med cirka 4 procent för gruppen som fick ersättning på garantinivå.

Resultaten är förväntade. En person måste ha arbetat för att få en sjukpenninggrundande inkomst (SGI).³¹ Det krävs också en SGI för att få sjukpenning.³² Det är därmed naturligt att personerna som har haft sjukpenning uppfyller villkoren för att få inkomstrelaterad ersättning. Därför ser vi ett liknande mönster för de personer som hade en kombination av garantinivå och inkomstrelaterad ersättning. De hade eller hade tidigare haft ett arbete i antingen en låg omfattning eller med en låg inkomst. Det omvända gällde för ersättning på garantinivå. Personer som inte hade eller hade haft ett arbete fick i stället försörjning från ekonomiskt bistånd eller aktivitetsersättning.

Vi ser det som troligt att förvärvsarbetande personer som fick nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i första hand ansökte om sjukpenning för att i ett senare skede eventuellt beviljas sjukersättning, tidsbegränsad eller tills vidare, i stället för att ansöka om sjukersättning direkt. Bedömningen grundar vi på att många som hade inkomstrelaterad ersättning fick sjukpenning innan de blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning.

³¹ 25 kap. 2–3 §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

³² 24 kap. 2 § SFB.

Tabell 2 Huvudsaklig inkomst för personer året innan de blev nybeviljade tidsbegränsad sjukersättning under perioden 1 januari 2003–30 juni 2008, fördelade utifrån ersättningsform (antal i parentes)

Huvudsaklig inkomst innan	Garantinivå	Inkomstrelaterad	Kombination
Aktivitetsersättning	8,0 % (849)	0,9 % (1 082)	4,0 % (673)
Aktivitetsstöd	1,7 % (180)	1,1 % (1 284)	2,4 % (395)
Arbetslöshets- ersättning	1,9 % (202)	1,0 % (1 214)	1,5 % (252)
Ekonomiskt bistånd	64,1 % (6 836)	0,2 % (270)	4,1 % (675)
Förtida pensionsuttag	0,7 % (75)	0,4 % (512)	0,4 % (64)
Föräldrapenning/ Närstående penning	2,0 % (211)	0,4 % (437)	1,0 % (165)
Inkomst från förvärvsarbete	4,3 % (464)	26,9 % (31 433)	13,5 % (2 249)
Sjukpenning/ Arbetskada	3,2 % (344)	68,6 % (80 070)	70,6 % (11 737)
Studiemedel	3,8 % (410)	0,1 % (115)	0,6 % (105)
Saknar inkomst	10,3 % (1 100)	0,2 % (233)	1,9 % (314)
Total	100 % (10 671)	100 % (116 650)	100 % (16 629)

Anm.: Procentsatserna summerar inte nödvändigtvis till exakt 100 på grund av avrundning.

Källa: Registerdata från Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

2.3.2 Personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning på garantinivå hade det oftare i hel omfattning än andra

Det finns även vissa egenskaper som var vanligare hos de som fick ersättning på garantinivå än de som kvalificerade sig för inkomstrelaterad ersättning. I gruppen av personer med enbart garantiersättning var det vanligare att ha kort eller okänd utbildning, psykisk diagnos, hel omfattning på ersättningen, samt att vara man, utrikes född, ensamstående och yngre än i de två andra grupperna (tabell 3). Många personer som hade tidsbegränsad sjukersättning på garantinivå

hade tidigare aktivitetsersättning. Bland personer som har aktivitetsersättning är egenskaperna man, psykisk diagnos och hel omfattning vanligast förekommande.³³

Bland de med inkomstrelaterad ersättning fanns en större variation i diagnos, familjetyp och vilken omfattning av ersättning som beviljades. Däremot var det vanligare att det var svenskfödda, kvinnor och att de hade åtminstone gymnasial utbildning. Att det var vanligare att kvinnor hade inkomstrelaterad ersättning kan höra samman med att kvinnor oftare än män har sjukpenning.³⁴ Sjukpenning var också den vanligaste huvudsakliga inkomsten året innan gruppen som hade inkomstrelaterad ersättning beviljades tidsbegränsad sjukersättning (se tabell 2).

³³ Officiell statistik från Försäkringskassan.

³⁴ Officiell statistik från Försäkringskassan.

Tabell 3 Beskrivning av personerna som blev nybeviljande tidsbegränsad sjukersättning under perioden 1 januari 2003–30 juni 2008, fördelade utifrån ersättningsform

Beskrivning av personerna	Garantinivå	Inkomstrelaterad	Kombination
Psykisk diagnos (F00–F99)	65,4 %	39,8 %	39,8 %
Muskuloskeletal diagnos (M00–M99)	13,3 %	33,8 %	33,8 %
Övriga diagnoser	21,3 %	26,4 %	26,4 %
Hel omfattning	90,5 %	54,0 %	54,0 %
Partiell omfattning	9,5 %	46,0 %	46,0 %
Kvinnor	48,5 %	66,5 %	66,5 %
Män	51,5 %	33,5 %	33,5 %
Utrikesfödda	43,2 %	20,9 %	20,9 %
Genomsnittsålder	41 år	47 år	47 år
Familjetyp			
Ensamstående utan barn hemmaboende	49,8 %	29,4 %	29,4 %
Ensamstående med barn hemmaboende	18,9 %	14,5 %	14,5 %
Sambo/gift utan barn hemmaboende	5,5 %	18,2 %	18,2 %
Sambo/gift med barn hemmaboende	24,0 %	37,2 %	37,2 %
Okänt	1,8 %	0,6 %	0,6 %
Utbildningsnivå			
Förgymnasial	38,8 %	19,1 %	19,1 %
Gymnasial	39,4 %	54,5 %	54,5 %
Eftergymnasial	16,1 %	25,5 %	25,5 %

Anm.: Procentsatserna summerar inte nödvändigtvis till exakt 100 på grund av avrundning.

Källa: Registerdata från Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

3 Efter perioden med tidsbegränsad sjukersättning

Det här kapitlet redovisar våra registerbaserade analyser. Vi redovisar hur sysselsättnings- och försörjningssituationen ser ut både på ett och fem års sikt efter att personerna lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. Vi redogör även för användandet av förmånerna sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall som infördes för vissa personer som haft tidsbegränsad sjukersättning.

Vår granskning visar att sammansättningen av personer som hade tidsbegränsad sjukersättning förändrades över tid. Fler hade ersättning på garantinivå och ersättning i hel omfattning under den sista perioden som tidsbegränsad sjukersättning kunde ersättas. Det finns även tydliga skillnader mellan personernas huvudsakliga inkomst beroende på under vilken tidsperiod som personerna lämnade ersättningen. Vi bedömer att skillnaderna i försörjning beror på de förändringar som har skett i sjukförsäkringens regelverk.

De flesta personer hade fortfarande en sjukförmån året efter att de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. Andelen personer med sjukförmån ökade under de fem efterföljande åren. Men det var få personer som använde förmånerna sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Slutligen visar vår granskning att fler personer hade huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete samtidigt som fler personer saknade inkomst eller hade ekonomiskt bistånd efter att den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades. Även detta bedömer vi bero på förändringar i sjukförsäkringens regelverk.

Avsnitt 3.1 beskriver förändringar i regelverk under tre tidsperioder och vilka personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioderna. Avsnitt 3.2 beskriver vilken huvudsaklig inkomst personerna hade året efter att de lämnade ersättningen. Avsnitt 3.3

beskriver vilken huvudsaklig inkomst personerna hade upp till fem år efter att de lämnade ersättningen. Avsnitt 3.4 beskriver användandet av sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall.

3.1 Sammansättningen av personer som hade tidsbegränsad sjukersättning förändrades över tid

Tidpunkten för när personen lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen påverkade om hen därefter fick någon förmån och i så fall vilken, eftersom olika regelverk gällde under olika tidsperioder. Det striktare regelverket för sjukersättning som infördes den 1 juli 2008 innebar att Försäkringskassan enbart skulle ta hänsyn till medicinska faktorer för att bedöma arbetsförmågans nedsättning, att bedömningen skulle ske mot ett vidare arbetsmarknadsbegrepp och att varaktighetsbegreppet blev striktare.³⁵ Det blev alltså svårare att få sjukersättning efter reformen än innan.

Den 1 juli 2008 slopades även möjligheten att få tillbaka en tidigare sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för personer som hade haft en period med sjuk- eller aktivitetsersättning.³⁶ Men den 1 januari 2010 återinfördes i princip den tidigare regleringen.³⁷ Det innebar att personer då kunde få tillbaka den SGI de hade haft före perioden med sjuk- eller aktivitetsersättning. En SGI krävs för att kunna få sjukpenning.³⁸ Turerna kring denna reglering resulterade i att de personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden juli 2008–november 2009 inte kunde få tillbaka sin SGI när de lämnade ersättningen.

Vi har därför valt att gruppera personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning före ersättningen avskaffades i följande tre tidsperioder:

³⁵ Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 88.

³⁶ Prop. 2007/08:136, s. 90–91.

³⁷ Jämför 3 kap. 5 c § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i dess lydelse före den 1 juli 2008 och 3 kap. 5 c § AFL i dess lydelse från den 1 januari 2010.

³⁸ 24 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB).

1. Personer som slutade få tidsbegränsad sjukersättning under perioden januari 2007–juni 2008, det vill säga innan ersättningen avskaffades och andra förändringar i regelverk skedde.
2. Personer som slutade få tidsbegränsad sjukersättning under perioden juli 2008–november 2009. Under den här perioden kunde de inte få tillbaka den SGI som de eventuellt hade haft innan de blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning.
3. Personer som slutade få tidsbegränsad sjukersättning under perioden december 2009–december 2012. Den här gruppen kunde få tillbaka den SGI som de hade haft innan de blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning.

Den sista månaden i varje period är den sista månaden som personerna i varje grupp som längst hade tidsbegränsad sjukersättning.

Den första tidsperioden fungerar som jämförelseperiod och skulle kunna omfatta alla personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen någon gång under perioden januari 2003–juni 2008. Men vi har valt att avgränsa i tid till perioden januari 2007–juni 2008 för att perioden ska ligga närmare tidpunkten för avskaffandet och på så vis minimera påverkan av andra faktorer. Vi har även valt att exkludera personer som kom från aktivitetsersättning och blev beviljade tidsbegränsade sjukersättning efter den 1 juli 2008 enligt övergångsbestämmelser. Dessa bestämmelser innebar att personer som vars rätt till aktivitetsersättning upphörde på grund av att hen fyllde 30 år kunde få tidsbegränsad sjukersättning i max 18 månader men som längst till och med den 31 december 2012.³⁹

Under vilken period en person lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen kan bero på flera faktorer. Att personer till exempel lämnade under den andra tidsperioden kan bero på att personen blev frisk och självmant gick tillbaka till arbete, att personen fick sjukersättning tills vidare på grund av stadigvarande nedsatt arbetsförmåga, eller att personen fick avslag på en ansökan om ytterligare en period med tidsbegränsad sjukersättning. Eftersom grupperna inte är helt jämförbara kan vi inte med säkerhet säga om skillnader i

³⁹ Punkt 8 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

försörjning och sysselsättning mellan grupperna beror på förändringar i regelverk eller andra faktorer, som hälsa.

Det var 39 058 personer som slutade få tidsbegränsad sjukersättning under perioden januari 2007–juni 2008, 32 124 personer i den andra perioden och 59 814 personer i den tredje längre tidsperioden (tabell 4).

Tabell 4 Beskrivning av personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under olika tidsperioder

Beskrivning av personerna	jan 2007– juni 2008	juli 2008– nov 2009	dec 2009– dec 2012
Hel omfattning	54,5 %	50,8 %	63,5 %
Partiell omfattning	45,5 %	49,2 %	36,5 %
Garantinivå	6,9 %	8,3 %	11,1 %
Inkomstrelaterad	72,0 %	73,6 %	69,0 %
Kombination	21,0 %	18,0 %	19,9 %
Antal år med ersättning (genomsnitt)	3,3 år	3,9 år	5,5 år
Män	34,8 %	33,3 %	30,4 %
Kvinnor	65,2 %	66,7 %	69,6 %
Genomsnittsålder	49,8 år	49 år	47,6 år
Antal	39 058	32 124	59 814

Anm.: I partiell omfattning ingår alla personer som hade tidsbegränsad sjukersättning i tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels omfattning när de lämnade ersättningen. Tidsbegränsad sjukersättning kunde lämnas på garantinivå, som inkomstrelaterad ersättning eller som en kombination av de två. Personer som fick tidsbegränsad sjukersättning efter period med aktivitetsersättning enligt övergångsbestämmelser ingår inte i tabellen.

Källa: Registerdata från Försäkringskassan och Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

Gruppens sammansättning i den tredje tidsperioden skiljde sig i viss mån från grupperna som lämnade ersättningen under de två tidigare tidsperioderna. Det var vanligare att personerna som lämnade ersättningen under perioden december 2009–december 2012 hade hel omfattning, cirka 64 procent jämfört med ungefär 55 procent i den första perioden respektive knappt 51 procent i den andra perioden. Det var också vanligare bland personer i den tredje perioden att ha

ersättning på garantinivå, cirka 11 procent jämfört med knappt 7 procent i den första perioden respektive ungefär 8 procent i den andra perioden.

Personerna i den tredje gruppen hade även i genomsnitt tidsbegränsad sjukersättning under en längre tid, 5,5 år jämfört med 3,3 år i den första gruppen och 3,9 år i den andra gruppen. Det kan förklaras av att personerna i den tredje tidsperioden till stor del består av individer som blivit beviljade tidsbegränsad sjukersättning i ytterligare en period enligt övergångsbestämmelserna. Dessa bestämmelser innebär att personer som hade tidsbegränsad sjukersättning innan den ersättningen avskaffades kunde få ytterligare ersättning i max 18 månader men som längst till och med den 31 december 2012.⁴⁰ Dessa personer övergick alltså inte till annan sysselsättning, fick avslag eller blev beviljade sjukersättning tills vidare.

3.2 Regelverkens utformning kunde påverka hur personer försörjer sig året efter

Det finns tydliga skillnader mellan hur personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning försörjde sig året efter de lämnade ersättningen beroende på under vilken tidsperiod som de lämnade. Skillnaden syns främst när det gäller vilka sjukförmåner som personerna får, men det finns vissa skillnader även bland hur stor andel som arbetar, får ekonomiskt bistånd och aktivitetsstöd. Men det syns knappt någon skillnad alls när det gäller andra ersättningar, såsom arbetslöshetsersättning, föräldrapenning, studiemedel och förtida pensionsuttag (tabell 5).

⁴⁰ Punkt 8 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Tabell 5 Huvudsaklig försörjning året efter att personer lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen, fördelade utifrån period när de lämnade ersättningen

Huvudsaklig inkomst året efter	jan 2007– juni 2008	juli 2008– nov 2009	dec 2009– dec 2012
Aktivitetsstöd	0,8 %	1,9 %	15,2 %
Arbetslöshetsersättning	0,8 %	1,7 %	0,9 %
Ekonomiskt bistånd	4,0 %	8,6 %	7,2 %
Förtida pensionsuttag	1,1 %	1,4 %	1,3 %
Föräldrapenning/Närståendepenning	0,5 %	0,9 %	1,1 %
Inkomst från förvärvsarbete	9,8 %	14,2 %	11,7 %
Sjukersättning	79,7 %	66,0 %	37,2 %
Sjukpenning/Arbetskada	1,0 %	0,7 %	23,3 %
Studiemedel	0,6 %	1,5 %	0,6 %
Saknar inkomst	1,6 %	3,0 %	1,5 %
Antal	19 582	15 016	36 002

Anm.: Personer som fick tidsbegränsad sjukersättning efter period med aktivitetsersättning enligt övergångsbestämmelser ingår inte i tabellen. Endast personer som bor i Sverige, som var under 64 år och som hade tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning när de lämnade ersättningen ingår i tabellen. Därför stämmer inte antalet personer som ingår i denna tabell överens med antalet personer som hade hel omfattning i tabell 4. Procentsatserna summerar inte nödvändigtvis till exakt 100 på grund av avrundning.

Källa: Registerdata från Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

Den första tidsperioden präglades av ett mer generöst regelverk för sjukersättning än senare tidsperioder. Personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen före juli 2008 hade alltså lättare att få sjukersättning tills vidare än personer som lämnade ersättningen den 1 juli 2008 eller senare. 80 procent av gruppen i den första tidsperioden hade också sjukersättning tills vidare som huvudsaklig inkomst året efter att de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. 10 procent hade i stället inkomst av förvärvsarbete och 4 procent ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst. Bara 1 procent fick sjukpenning, trots att denna grupp kunde få tillbaka den SGI som de hade sedan tidigare.

Den andra tidsperioden gällde för de personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden juli 2008–november 2009. Under den här perioden var det striktare regelverket för sjukersättning på plats. Den här gruppen av personer hade alltså svårare att få sjukersättning. Personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under denna period kunde dessutom inte få tillbaka den SGI som de eventuellt hade haft innan de fick tidsbegränsad sjukersättning. Det innebar att de som inte fick sjukersättning tills vidare eller ytterligare en period med tidsbegränsad sjukersättning inte heller kunde få sjukpenning. De fick i stället hitta sin försörjning utanför sjukförsäkringen. Trots det striktare regelverket hade 66 procent sjukersättning tills vidare som huvudsaklig inkomst ett år efter att de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. 14 procent hade i stället inkomst av förvärvsarbete. Men samtidigt hade en större andel ekonomiskt bistånd än i tidigare period, 8 procent jämfört med 4 procent.

Under den tredje tidsperioden fanns återigen möjligheten att få tillbaka SGI:n för de personer som tidigare hade haft sjukersättning. Det innebar att fler kunde få sjukpenning, men dessa personer var först tvungna att ha ett tre månader långt uppehåll från sjukförsäkringen. Det fanns nämligen en bestämmelse om att en person som fått sjukersättning eller aktivitetsersättning inte skulle kunna få sjukpenning under de tre kalendermånader som inföll efter en period med sjukersättning eller aktivitetsersättning. Detta gällde om sjukpenningen skulle gälla den del av arbetsförmågans nedsättning som svarade mot den nedsättning som personen tidigare fick sjukersättning eller aktivitetsersättning för.⁴¹

Under det tre månader långa uppehållet från sjukförsäkringen deltog de flesta i programmet arbetslivsintroduktion hos Arbetsförmedlingen. Arbetslivsintroduktionen infördes den 1 januari 2010 för personer som hade nått den bortre tidsgränsen för sjukpenning, eller som fick ytterligare tidsbegränsad sjukersättning beviljad i 18 månader enligt övergångsbestämmelserna.⁴² Avsikten med programmet var att på ett koncentrerat sätt utreda personens behov av stöd för att kunna återgå i arbete. Dessa personer fick då ersättning

⁴¹ 27 kap. 35 a § SFB i dess lydelse före den 1 januari 2016.

⁴² Prop. 2009/10:45, *Kompletterande förändringar i sjukförsäkringen, m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete*, s. 17–18.

i form av aktivitetsstöd i stället.⁴³ Det innebar att fler personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter november 2009 blev kvar hos Arbetsförmedlingen och fick försörjning i form av aktivitetsstöd än under tidigare tidsperioder. Ungefär 16 procent hade också aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning som huvudsaklig försörjning.

En ytterligare förklaring till att fler hade aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning som huvudsaklig inkomst är att tillfälliga förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen infördes under perioden 1 januari 2010–31 januari 2013. Förändringarna riktade sig särskilt till personer som hade haft tidsbegränsad sjukersättning eller långvariga sjukfall. Syftet var att fler skulle kunna ta del av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Till exempel utökades möjligheterna för att få ersättning genom att utöka den överhoppningsbara tiden vid sjukfrånvaro och genom att sänka kraven för att återkvalificera sig för ersättning för den som återgår till att vara medlem i en arbetslöshetskassa.⁴⁴

Möjligheten att få tillbaka sin SGI gjorde att fler personer hade sjukpenning som huvudsaklig inkomst året efter att de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under den tredje tidsperioden än under den andra tidsperioden, 23 procent jämfört med 1 procent. Jämfört med den andra tidsperioden var det betydligt färre som hade sjukersättning. Trots det var det ändå vanligast att personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under den tredje tidsperioden året efter hade sjukersättning som huvudsaklig inkomst, vilket 37 procent hade. 12 procent hade inkomst av förvärvsarbete och 7 procent hade ekonomiskt bistånd.

3.2.1 Efter avskaffandet hamnade en högre andel i en ekonomiskt utsatt position

Majoriteten av personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning hade en annan sjukförmån som huvudsaklig inkomst året efter de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. De personer som inte

⁴³ Prop. 2009/10:45, s. 21.

⁴⁴ Prop. 2009/10:49, *Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen – stöd till personer som varit långvarigt sjukfrånvarande och familjehemsföräldrar.*

fick en annan sjukförmån hade huvudsakligen inkomst från förvärvsarbete, ekonomiskt bistånd eller att de saknade inkomst.

Våra resultat visar att det var en högre andel personer med huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete bland personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter juli 2008, än före. Samtidigt visar våra resultat att andelen personer som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst eller som saknade inkomst helt och hållet också ökade vid samma jämförelse.

Personer som beviljas ekonomiskt bistånd måste i regel ha vidtagit alla åtgärder för att försörja sig på något annat sätt.⁴⁵ Personer som har ekonomiskt bistånd befinner sig alltså i en ekonomiskt utsatt position där deras ekonomiska tillgångar är små eller obefintliga.

När den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades infördes också det striktare regelverket för sjukersättning. Det innebar att det blev svårare för personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter den 1 juli 2008 att få sjukersättning tills vidare.

Andelen personer som saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst var högst i gruppen som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden juli 2008–november 2009. Det var den period då personer inte kunde få tillbaka den SGI som de eventuellt hade haft innan de blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning. Under samma period var också andelen personer med huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete högst (tabell 6).

⁴⁵ Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*, s. 21–23 och Lundgren L. och Sunesson P-A., *Nya sociallagarna – Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023*. Norstedts Juridik AB, 36:e upplagan, 2023, JUNO. Kommentaren till 4 kap 1 § SoL.

Tabell 6 Andel personer som hade huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete, ekonomiskt bistånd eller som saknade inkomst året efter de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen, fördelade utifrån när de lämnade ersättningen

Huvudsaklig inkomst	jan 2007– juni 2008	juli 2008– nov 2009	dec 2009– dec 2012
Inkomst från förvärvsarbete	9,8 %	14,2 %	11,7 %
Ekonomiskt bistånd	4,0 %	8,6 %	7,2 %
Saknar inkomst	1,6 %	3,0 %	1,5 %

Anm.: Personer som fick tidsbegränsad sjukersättning efter period med aktivitetsersättning enligt övergångsbestämmelser ingår inte i tabellen. Endast personer som bor i Sverige, som var under 64 år och som hade tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning när de lämnade ersättningen ingår i tabellen.

Källa: Registerdata från Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

Jämfört med perioden före avskaffandet innebar andelen personer som saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst procentuellt sett en ökning på 107 procent under perioden juli 2008–november 2009. Under perioden december 2009–december 2012 är det i stället en ökning på 55 procent. Den procentuella ökningen för andelen personer med inkomst från förvärvsarbete efter avskaffandet var 45 procent under den andra perioden och 19 procent under den tredje perioden. Efter avskaffandet var alltså den procentuella ökningen i andelen personer som saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd mer än dubbelt så hög som ökningen i andelen personer som hade inkomst från förvärvsarbete.

Men andelarna visar inte hur många personer som saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst eftersom antalet personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen var olika många under de olika tidsperioderna. Bilden blir tydligare om vi i stället tittar på antalet personer som saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst.

Tabell 7 Antal personer som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst eller som saknade inkomst året efter de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen, fördelade utifrån ersättningsform (andel under varje tidsperiod i parentes)

<i>Ersättningsform</i>	<i>jan 2007– juni 2008</i>	<i>juli 2008– nov 2009</i>	<i>dec 2009– dec 2012</i>
Garantinivå	413 (37,1 %)	626 (35,9 %)	1 555 (49,8 %)
Inkomstrelaterad	419 (37,7 %)	744 (42,6 %)	838 (26,8 %)
Kombination	280 (25,2 %)	376 (21,5 %)	731 (23,4 %)
Total	1 112 (100 %)	1 746 (100 %)	3 124 (100 %)

Anm.: Personer som fick tidsbegränsad sjukersättning efter period med aktivitetsersättning enligt övergångsbestämmelser ingår inte i tabellen. Endast personer som bor i Sverige, som var under 64 år och som hade tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning när de lämnade ersättningen ingår i tabellen.

Källa: Registerdata från Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

Det var flest antal personer som saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst året efter i gruppen som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under den tredje tidsperioden. Det förklaras av att tidsperioderna inte är lika långa. Den första perioden är 18 månader lång, den andra är 17 månader och den tredje är 36 månader. Omräknat till antal personer per månad som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen och som sedan saknade inkomst eller hade ekonomiskt bistånd, var det 62 personer under den första perioden, 103 personer under den andra perioden och 87 personer under den tredje perioden. Det innebär en ökning på 66 procent om vi jämför första och andra perioden respektive 40 procent om vi jämför första och tredje perioden. Det var alltså i genomsnitt betydligt fler personer som antingen saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst efter att den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades och det striktare regelverket för sjukersättning infördes.

Tidsbegränsad sjukersättning kunde lämnas på garantinivå, som inkomstrelaterad ersättning eller som en kombination av de två. Ersättningen på garantinivå låg på upp till 2,40 prisbasbelopp per år och gällde för de som saknade eller hade en låg inkomst innan

Försäkringskassan beviljade ersättningen.⁴⁶ Inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning beräknas på bruttoinkomst som är högst 7,5 prisbasbelopp.⁴⁷ De som hade en inkomstrelaterad ersättning som inte nådde upp till garantinivån fick ersättning på garantinivå för den del som återstod till 2,40 prisbasbelopp.⁴⁸

Under den andra tidsperioden var det fler personer som hade tidsbegränsad sjukersättning med inkomstrelaterad ersättning som sedan saknade inkomst eller hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst. Vi bedömer att det beror på den slopade möjligheten att återfå sin SGI som gällde under denna period. Det är sannolikt att personer som kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning också tidigare hade kunnat få en SGI fastställd.

I gruppen som lämnade ersättningen under den tredje tidsperioden var det nästan hälften av personerna som saknade inkomst eller som hade ekonomiskt bistånd som tidigare hade tidsbegränsad sjukersättning på garantinivå. I de andra grupperna var det lite mer än en tredjedel som hade ersättning på garantinivå och som sedan saknade inkomst eller hade ekonomiskt bistånd. Det var alltså en högre andel personer med ersättning på garantinivå under den tredje perioden jämfört med de tidigare perioderna. Det kan bero på att personer med ersättning på garantinivå utgjorde en större andel av personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under den tredje tidsperioden jämfört med tidigare perioder (se avsnitt 3.1).

3.2.2 Personer med tidsbegränsad sjukersättning i partiell omfattning hade ökade inkomster året efter att de lämnade ersättningen

Personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning på tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels omfattning ökade i genomsnitt inkomsterna året efter att de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. Det gällde oavsett vilken nivå de fick tidsbegränsad sjukersättning på och oavsett under vilken tidsperiod som de lämnade ersättningen. Det visar att personerna ersatt det inkomstbortfall som avskaffandet av

⁴⁶ 9 kap. 1 och 8 §§ AFL, före och efter lagändringen den 1 juli 2008.

⁴⁷ 8 kap. 5 § AFL, före och efter lagändringen den 1 juli 2008.

⁴⁸ 9 kap. 11–12 §§ AFL, före och efter lagändringen den 1 juli 2008.

den tidsbegränsade sjukersättningen innebar. Men en del av de ökade inkomsterna kan också bero på en reallöneutveckling.

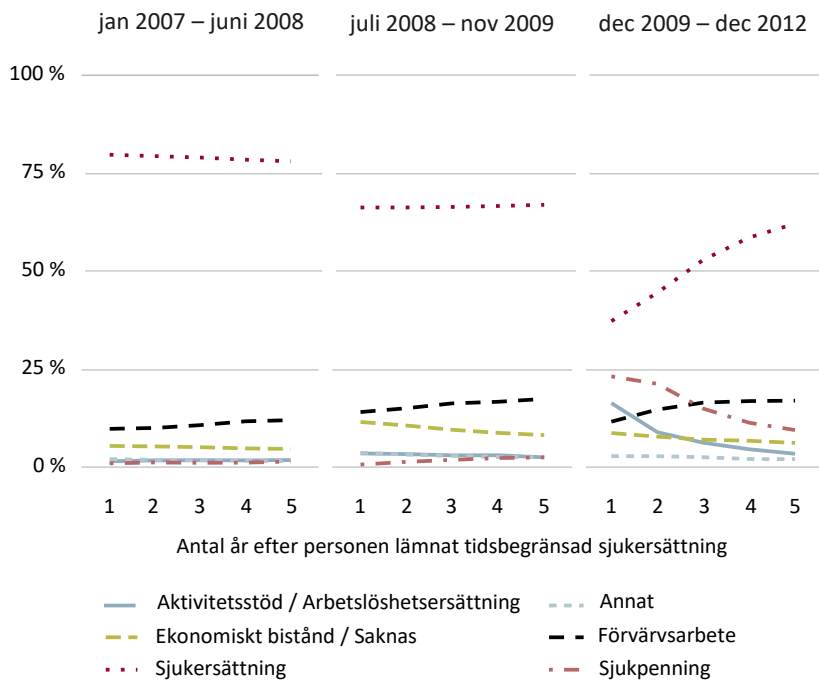
När det gäller övriga inkomster ser vi ett snarlikt mönster som hos personerna som hade tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning. Under den första perioden var det fler som hade sjukersättning än under de andra två perioderna. I den tredje perioden hade fler sjukpenning än under de två tidigare perioderna.

Se figur B1 i bilaga 2 för ytterligare information om personer som hade tidsbegränsad sjukersättning i partiell omfattning.

3.3 Över 70 procent hade en sjukförmån fem år efter att de lämnade ersättningen

Fem år efter att personer lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen minskade skillnaderna i personernas försörjning mellan personer som lämnade ersättningen under perioden juli 2008–november 2009 och personer som lämnade ersättningen under perioden december 2009–december 2012. Däremot fanns det skillnader kvar mellan personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen före eller efter den 1 juli 2008 då ersättningen avskaffades. De största skillnaderna syns mellan hur stor andel personer som försörjde sig genom förvärsarbete, sjukförmåner, ekonomiskt bistånd eller aktivitetsstöd (figur 2).

Figur 2 Andel personer med huvudsaklig inkomst i olika försörjningar, fördelade utifrån när de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen



Anm.: År 1 är det första kalenderåret utan tidsbegränsad sjukersättning. I "Annat" ingår föräldrapenning, studiestöd och förtida pensionsuttag. I "Sjukpenning" ingår sjukpenning, sjukpenning i förebyggande syfte, rehabiliteringspenning, sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall.

Anm. 2: Personer som fick tidsbegränsad sjukersättning efter period med aktivitetsersättning enligt övergångsbestämmelser ingår inte i figuren. Endast personer som hade tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning när de lämnade ersättningen ingår i figuren. När personer fyller 65 år eller om de inte finns i RAKS så räknas de inte med under respektive kalenderår.

Källa: Registerdata från Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

I den första tidsperioden var andelen personer i olika försörjningar relativt stabil under de fem år som följde efter att personerna lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen, och det skedde endast små förändringar under de två sista åren. Till exempel minskade andelen med sjukersättning tills vidare något. I stället ökade andelen med förvärsarbete som huvudsaklig inkomst.

Större förändringar i försörjningen över fem års tid skedde för gruppen som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden juli 2008–november 2009. Andelen personer som hade inkomst av förvärvsarbete som huvudsaklig inkomst ökade år för år medan andelen med ekonomiskt bistånd minskade. Även andelen med sjukpenning ökade över tid. Det är troligtvis en följd av att personerna började arbeta och sedan återigen kunde få en SGI. Andelen personer med sjukersättning tills vidare var däremot stabil.

Störst förändringar i försörjning skedde för personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden december 2009–december 2012. Efter fem år såg däremot försörjningsmönstret nästan likadant ut som för gruppen som lämnade ersättningen under den andra tidsperioden. Andelen personer med sjukersättning tills vidare som huvudsaklig inkomst ökade under femårsperioden från 37 procent till ungefär 63 procent. Samtidigt ökade andelen personer med inkomst från förvärvsarbete något. I stället minskade andelen personer med sjukpenning från 23 procent till cirka 10 procent. Andelen med aktivitetsstöd minskade från 16 procent till knappt 5 procent. Andelen med ekonomiskt bistånd minskade också något under femårsperioden.

Det är sannolikt att personerna i den tredje gruppen behövde just tidsbegränsad sjukersättning mer än personerna i de två tidigare grupperna (se även avsnitt 3.1). Många personer i den tredje tidsperioden fick också ytterligare en period med tidsbegränsad sjukersättning. Det tyder på att gruppen bestod av personer vars arbetsförmåga inte var stadigvarande nedsatt, och att deras arbetsförmåga inte heller var tillräcklig för att få ett avslag eller för att hitta en annan sysselsättning eller försörjning. Men under de fem år som följde efter att personer lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen minskade andelen personer med sjukpenning eller aktivitetsstöd samtidigt som andelen med sjukersättning ökade. Det kan tyda på att många av dessa personer fortfarande hade en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och inte hade en arbetsförmåga att ta tillvara. Men det kan också bero på att hälsan förändras med stigande åldern eller att de fått en annan sjukdom som satte ner arbetsförmågan.

3.4 Få personer använde förmånen sjukpenning i särskilda fall

Den 1 januari 2012 infördes förmånerna sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Målgruppen för förmånerna var personer som hade haft tidsbegränsad sjukersättning i ytterligare 18 månader efter att förmånen avskaffades den 1 juli 2008.⁴⁹ Förmånerna infördes för att personer som hade haft tidsbegränsad sjukersättning under så lång tid som möjligt skulle ha ett skydd som motsvarar sjukpenning. Av förarbetena framgår att många som hade beviljats tidsbegränsad sjukersättning saknade eller hade en låg SGI, eftersom de aldrig hade arbetat eller enbart hade arbetat i begränsad omfattning. Förmånerna skulle ge ett skydd som motsvarar det skydd som personer som återfick sin SGI hade.⁵⁰ Från den 1 januari 2013 omfattar bestämmelserna om sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall även de personer vars aktivitetsersättning har upphört på grund av att de har fyllt 30 år.⁵¹

För att kunna få sjukpenning i särskilda fall eller rehabiliteringspenning i särskilda fall krävs att personen får en låg eller ingen sjukpenning till följd av reglerna om SGI. Personen behöver även behålla rätten till förmånerna utan avbrott, till exempel genom att arbeta, vara aktivt arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller genom att uppfylla andra villkor som gäller för skydd av SGI.⁵² Rätten till sjukpenning i särskilda fall eller rehabiliteringspenning i särskilda fall upphör även när personen har en SGI eller skulle kunna få en dag-ersättning på 160 kronor.⁵³ Det motsvarar en SGI som uppgår till minst 80 300 kronor. Sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall lämnas med högst 160 kronor per dag vid hel förmån, 120 kronor per dag vid tre fjärdedels förmån, 80 kronor per dag vid halv förmån, och 40 kronor per dag vid en fjärdedels förmån.⁵⁴

Sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall gäller för personer som fått tidsbegränsad sjukersättning i ytterligare

⁴⁹ 28 a kap. 3 § och 31 a kap. 3 § SFB.

⁵⁰ Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 10, s. 66 och 71.

⁵¹ Bet. 2011/12:SfU1, *Socialförsäkringsutskottets betänkande*, s. 36.

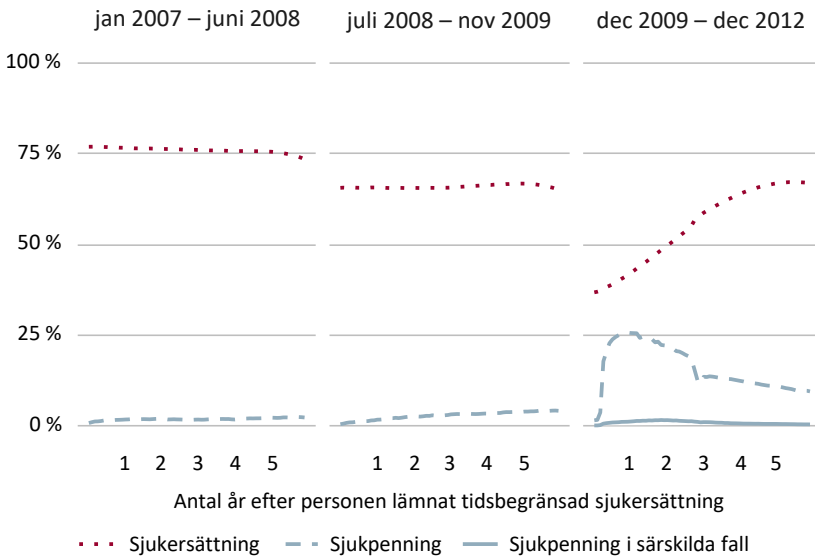
⁵² 28 a kap. 18 § första stycket och 31 a kap. 13 § första stycket SFB.

⁵³ 28 a kap. 4 § första stycket och 28 a kap. 19 § SFB, 31 a kap. 4 § första stycket och 31 a kap. 14 § SFB samt prop. 2011/12:1 utgiftsområde 10, s. 73.

⁵⁴ 28 a kap. 9 § SFB och 31 a kap. 7 § SFB.

18 månader efter att ersättningen avskaffades. Det innebär att det egentligen bara är personer som lämnade ersättningen under perioden december 2009–december 2012 som kunde tillhöra den ursprungliga målgruppen. Det var däremot få av dessa som kom att få eller begära någon av förmånerna.

Figur 3 Andel personer som har sjukersättning, sjukpenning eller förmånerna i särskilda fall, fördelade utifrån när de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen



Anm.: Figuren följer varje persons ersättning under 2 191 dagar efter att personen lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. I sjukpenning ingår sjukpenning, rehabiliteringspenning och sjukpenning i förebyggande syfte.

Anm.2: Personer som fick tidsbegränsad sjukersättning efter period med aktivitetsersättning enligt övergångsbestämmelser ingår inte i figuren. Endast personer som var 60 år eller yngre och hade tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning när de lämnade ersättningen ingår i figuren.

Källa: Registerdata från Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

2,8 procent av personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättning under den tredje tidsperioden hade sjukpenning i särskilda fall någon gång därefter. Ingen av dessa hade rehabiliteringspenning i särskilda fall. Det var alltså få personer som hade tidsbegränsad sjukersättning och som sedan använde någon av

förmånerna i särskilda fall. Det skulle kunna bero på att förmånerna infördes sent. Den 1 januari 2010 upphörde den tidsbegränsade sjukersättningen för de första personerna som hade fått ytterligare 18 månader med tidsbegränsad sjukersättning och som kunde ingå i målgruppen för sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Men det var först den 1 januari 2012 som förmånerna infördes.

I vår data ser vi förvisso att vissa personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen i början av 2010 senare hade en utbetalning av sjukpenning i särskilda fall. Men det var fler personer som fick sjukpenning i särskilda fall av de som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen månaderna strax före införandet eller efter införandet.

Under perioden som varade mellan att personerna lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen och förmånerna sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall infördes var personerna dessutom tvungna att utan avbrott behålla rätten till förmånerna, ungefär på samma sätt som gäller för skydd av SGI. Vi kan inte uttala oss om hur många som förlorade rätten till dessa förmåner under period mellan att de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen och förmånerna infördes. Det beror på att om en person tillhörde målgruppen för förmånerna prövades efter ansökan från personen. Men det är ändå rimligt att anta att ju längre tid som passerade sedan en person lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen, desto svårare var det att utan avbrott behålla rätten till förmånerna.

Det finns inledningsvis ett tre månader långt uppehåll för både sjukpenning och sjukpenning i särskilda fall, trots att uppehållet är svårt att urskilja i figur 3. Det beror på bestämmelsen om att personer som har fått sjukersättning eller aktivitetsersättning inte kan få sjukpenning under de tre efterföljande månaderna (se även avsnitt 3.2). De flesta blev i stället hänvisade till programmet arbetslivsintroduktion hos Arbetsförmedlingen. Denna bestämmelse gällde även sjukpenning i särskilda fall.

Fram till den 1 februari 2016 fanns det en bortre tidsgräns för sjukpenning. Sjukpenning kunde som längst betalas ut i 914 dagar.⁵⁵

⁵⁵ 27 kap. 21 och 24 §§ SFB i dess lydelse före den 1 januari 2016.

Men det fanns undantag, till exempel om personen var intagen på sjukhus, löpte risk för allvarlig försämring eller hade en godkänd arbetsskada.⁵⁶ Efter ungefär tre år finns därför ett litet hack i sjukpenningkurvan, då andelen personer med sjukpenning minskade. Det beror på att personerna som fick sjukpenning nådde den bortre tidsgränsen då, och återigen behövde ha ett tre månaders långt uppehåll utan ersättning från sjukförsäkringen. Oftast deltog de då i arbetslivsintroduktion.

⁵⁶ 27 kap. 24 a § SFB i dess lydelse före den 1 januari 2016.

4 Slutsatser

Tidsbegränsad sjukersättning var en form av ersättning för personer över 30 år som hade en långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Den fungerade även som ett grundskydd för personer som inte har kvalificerat sig för inkomstrelaterad ersättning.⁵⁷ Tidsbegränsad sjukersättning kunde lämnas på garantinivå, som inkomstrelaterad ersättning eller som en kombination av de två. Ersättningen infördes den 1 januari 2003 och avskaffades den 1 juli 2008. På grund av övergångsbestämmelser kunde personer som hade ersättningen i juni 2008 beviljas ersättningen i ytterligare 18 månader enligt de bestämmelser som gällde före den 1 juli 2008, men som längst till och med 31 december 2012.⁵⁸ Innan tidsbegränsad sjukersättning infördes fanns sjukbidrag. Sjukbidraget fyllde samma funktion men kunde beviljas personer över 16 år.⁵⁹

Samtidigt som den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades den 1 juli 2008 infördes också striktare regler i sjukersättning tills vidare.⁶⁰ Den 1 juli 2008 slopades även möjligheten att få tillbaka en tidigare sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för personer som hade haft en period med sjuk- eller aktivitetsersättning.⁶¹ Men den 1 januari 2010 återinfördes i princip den tidigare regleringen.⁶² En SGI krävs för att kunna få sjukpenning.⁶³

Vårt uppdrag från regeringen är att kartlägga konsekvenserna för enskilda personer av att avskaffa den tidsbegränsade

⁵⁷ Prop. 2000/01:96, *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*, s. 73–74.

⁵⁸ Punkt 8 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

⁵⁹ 7 kap. 1 § lagen om allmän försäkring (AFL) i dess lydelse före den 1 januari 2003.

⁶⁰ Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 88.

⁶¹ Prop. 2007/08:136, s. 90–91.

⁶² Jämför 3 kap. 5 c § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i dess lydelse före den 1 juli 2008 och 3 kap. 5 c § AFL i dess lydelse från den 1 januari 2010.

⁶³ 24 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB).

sjukersättningen.⁶⁴ Vi har svarat på uppdraget genom att redovisa vilka personer som hade tidsbegränsad sjukersättning och hur de försörjde sig efter att de lämnade ersättningen. Eftersom flera förändringar i regelverket hände samtidigt kan vi inte exakt avgöra vilka konsekvenser avskaffandet av tidsbegränsad sjukersättning i sig självt hade för personers försörjningssituation. Vi uttalar oss därför inte om effekter eller kausalitet. I stället försöker vi att dra slutsatser utifrån hur försörjningssituationen ser ut för personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under olika perioder.

Våra resultat visar att tidsbegränsad sjukersättning var en ersättning som personer ofta hade mellan två andra ersättningar vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Av de personer som blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning i hel omfattning hade cirka 80 procent året innan ersättning från en annan sjukförmån som huvudsaklig inkomst. Vi ser också att majoriteten hade en annan sjukförmån som huvudsaklig inkomst året efter de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. Det gällde för 80 procent av de som lämnade ersättningen före avskaffandet, och för mer än 60 procent av de som lämnade ersättningen efter avskaffandet. De personer som inte fick en annan sjukförmån hade huvudsakligen inkomst från förvärvsarbete, ekonomiskt bistånd eller att de saknade inkomst.

De regler som gällde för sjukförsäkringen under olika tidsperioder tycks ha påverkat möjligheterna att kvalificera sig för andra ersättningar för personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. Under vilken period en person lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen verkar alltså ha haft betydelse för hur personen därefter försörjde sig.

Vi ser två huvudsakliga konsekvenser av att avskaffa en ersättning utan att införa en motsvarighet. Den ena är att personerna som hade ersättningen behöver försörja sig på ett annat sätt. Den andra är att personer som skulle behöva ersättningen inte längre kan få den.

⁶⁴ Regeringens beslut den 28 oktober 2021, S2021/07173 (delvis).

Utifrån våra resultat drar vi följande slutsatser:

- Skärpningar i sjukförsäkringen kan leda till att fler personer hamnar i en ekonomiskt utsatt position.
- Det finns i dag ingen motsvarighet till den tidsbegränsade sjukersättningens funktion som grundskydd.

4.1 Skärpningar i sjukförsäkringen kan leda till att fler personer hamnar i en ekonomiskt utsatt position

Vår granskning visar att försörjningsmönstret för personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen ser olika ut under olika tidsperioder. Vi bedömer att det förutom avskaffandet av tidsbegränsad sjukersättning beror på förändringar i angränsande regelverk. Tidpunkten för när en person lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen hade betydelse för vilka möjligheter hen därefter hade att få en annan ersättning från sjukförsäkringen.

De flesta personer som hade tidsbegränsad sjukersättning innan den avskaffades fick därefter sjukersättning tills vidare. Men när den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades infördes samtidigt striktare regler för sjukersättning tills vidare. Det innebar att det blev svårare för personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter avskaffandet att därefter få sjukersättning tills vidare. Trots det hade majoriteten av personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter avskaffandet sjukersättning tills vidare som huvudsaklig inkomst, men det var en mindre andel i relation till de personer som lämnade ersättningen före avskaffandet.

Den vanligaste försörjningen oavsett tidpunkt som personer lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen var alltså sjukersättning tills vidare. Eftersom personerna vi följt blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning före juli 2008 och fick ersättningen utifrån samma regler borde det inte ha varit någon större skillnad i personernas nedsättning av arbetsförmågan. Därmed bedömer vi att ungefär en lika stor andel personer fortsatt hade fått sjukersättning tills vidare om det striktare regelverket inte hade införts. Den mindre andelen personer med sjukersättning tills vidare efter den 1 juli 2008 kan alltså inte förklaras av eventuella skillnader i personernas

hälsotillstånd. Vår slutsats är därför att konsekvensen för personers försörjningssituation av att avskaffa den tidsbegränsade sjukersättningen snarare går att hänföra till det striktare regelverket för sjukersättning än själva avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen. De flesta personer som hade tidsbegränsad sjukersättning hade tidigare sjukpenning och de flesta personer som hade tidsbegränsad sjukersättning hade därefter sjukersättning tills vidare. Vi bedömer därför att en annan konsekvens av att avskaffa den tidsbegränsade sjukersättning samtidigt som att införa ett striktare regelverk för sjukersättning tills vidare är att fler personer får längre perioder med sjukpenning.

Under vilken tidsperiod en person lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen hade på så vis betydelse för personens möjlighet att få sjukersättning tills vidare. Att det skulle bli svårare att få sjukersättning tills vidare efter den 1 juli 2008 och att fler skulle ta tillvara den arbetsförmåga de hade låg i linje med regeringens avsikt. Våra resultat visar att det var en högre andel personer med huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete bland personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter juli 2008, än före. Samtidigt visar våra resultat att andelen personer som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst eller som saknade inkomst helt och hållet också ökade.

Det var inte bara de striktare reglerna för sjukersättning tills vidare som förändrade möjligheterna för personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen att få ersättning från sjukförsäkringen. Under perioden 1 juli 2008–31 december 2009 kunde inte personer som haft en period med sjuk- eller aktivitetsersättning få tillbaka en tidigare SGI. Det innebär att de inte kunde få sjukpenning förrän de hade börjat arbeta och på så vis kvalificerat sig för en ny SGI. Dessa personer var alltså tvungna att söka sig utanför sjukförsäkringen för att hitta en försörjning, trots att deras arbetsförmåga kunde vara nedsatt på grund av sjukdom. Andelen personer som efter att de lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under denna period, hade huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete, ekonomiskt bistånd eller som saknade inkomst var också högst. De flesta av dessa personer som hade ekonomiskt bistånd eller som saknade inkomst hade inkomstrelaterad tidsbegränsad sjukersättning. Personer som har kvalificerat sig för inkomstrelaterad ersättning har tidigare haft

inkomst från förvärvsarbete. Vi bedömer därför att de flesta av dessa personer även hade kunnat få en SGI fastställd.

Vi kan inte svara på hur många personer som hade kunnat få sjukpenning om de också hade fått en SGI fastställd efter perioden med tidsbegränsad sjukersättning. Men från och med den 1 januari 2010 kunde personer som haft tidsbegränsad sjukersättning få tillbaka en tidigare SGI. Våra resultat visar också att drygt en fjärdedel av personerna som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter den 1 januari 2010 hade sjukpenning som huvudsaklig inkomst. Vi bedömer att det därför är sannolikt att även en del av de personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden juli 2008–november 2009 hade haft sjukpenning som huvudsaklig inkomst året efter, om de hade kunnat få tillbaka sin SGI.

Vi kan konstatera att förutsättningarna för att få förmåner från sjukförsäkringen skiljde sig åt under olika tidsperioder. Det gjorde också att valen en person kunde ta ställning till såg olika ut beroende på när personen lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen. Om personen lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen efter juli 2008 i stället för före kunde det innebära att det både var svårare att få sjukersättning tills vidare och sjukpenning.

Oavsett hur regelverken i socialförsäkringen har varit konstruerade har det funnits personer som inte uppfyller villkoren eller som hamnar mellan ersättningar. Oftast är syftet med att införa striktare regelverk i sjukförsäkringen att fler personer ska ta tillvara den arbetsförmåga som finns. Men vid sidan av att ta tillvara arbetsförmåga kan ett striktare regelverk få konsekvenser för personer som inte längre uppfyller villkoren för ersättning i form av att fler kan hamna i en ekonomiskt utsatt position.

Avskaffandet av tidsbegränsad sjukersättning, införandet av ett striktare regelverk för sjukersättning tills vidare och att inte kunna få tillbaka SGI efter en period med tidsbegränsad sjukersättning är alla exempel på åtstramningar i sjukförsäkringen. Vi bedömer att dessa förändringar gjorde att fler personer hade inkomst av förvärvsarbete som huvudsaklig inkomst. Men vi bedömer också att förändringarna gjorde att fler hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst eller saknade inkomst helt och hållet.

4.2 Det finns i dag ingen motsvarighet till den tidsbegränsade sjukersättningens funktion som grundskydd

För personer med stadigvarande nedsatt arbetsförmåga som inte har kvalificerat sig för inkomstrelaterad ersättning finns i dag ett grundskydd i form av sjukersättning tills vidare på garantinivå. När den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades försvann grundskyddet för personer med en långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning. I förarbetena till införandet av sjukersättning och tidsbegränsad sjukersättning i stället för förtidspension och sjukbidrag resonerar regeringen kring utformningen av ett grundskydd för personer som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning.⁶⁵ Detta grundskydd skulle säkerställa att personer som drabbats av sjukdom eller funktionshinder får en rimlig levnadsstandard som i stort täcker alla normala konsumtionsbehov, förutom boendekostnader.⁶⁶ Innan tidsbegränsad sjukersättning infördes fyllde sjukbidraget samma funktion. Men i förarbetena till avskaffandet finns ingen diskussion om behovet av grundskydd eller konsekvenser för dessa personer.⁶⁷

Det innebär att en person i dag kan hamna i en situation där det saknas ett skydd i sjukförsäkringen. Det handlar om personer över 30 år med en långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och som antingen inte har kvalificerat sig för SGI eller som inte har skyddat en tidigare fastställd SGI. De kan inte få sjukpenning på grund av att de saknar SGI. De kan inte få sjukersättning tills vidare på garantinivå eftersom deras arbetsförmåga inte är stadigvarande nedsatt. De kan heller inte få aktivitetsersättning på garantinivå på grund av åldersbegränsningen. Denna situation kan uppstå både en och flera gånger under en persons liv.

I dag finns det ett grundskydd för vissa personer med en tillfälligt nedsatt arbetsförmåga och som saknar eller har låga inkomster i form av förmånerna sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Men dessa förmåner gäller inte alla personer. För att kunna få förmånerna måste en person tidigare ha haft tidsbegränsad

⁶⁵ Ds 2000:39, *Sjukersättning i stället för förtidspension*, s. 105–111.

⁶⁶ Ds 2000:39, s. 143.

⁶⁷ Se prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*.

sjukersättning i ytterligare 18 månader efter det att ersättningen avskaffades den 1 juli 2008, eller ha haft aktivitetsersättning till och med månaden före hen fyllde 30 år.⁶⁸ Eftersom det inte längre går att få tidsbegränsad sjukersättning består nyinflödet av personer som kan få sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall endast av personer som har haft aktivitetsersättning tills de fyllde 30 år.

I dag finns det alltså inget generellt grundskydd vid tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom för personer som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning. Vi vet inte hur ofta personer hamnar i denna situation eller hur många personer som skulle kunna tänkas ha behov av ett sådant grundskydd. Men vi vet att 10 671 personer blev beviljade tidsbegränsad sjukersättning på garantinivå och att nästan 75 procent av dem bestod av personer som antingen saknade inkomst eller hade ekonomiskt bistånd. Det var personer som befann sig i en situation som är snarlik den där vi anser att det i dag saknas ett motsvarande skydd.

Frågan om vilka situationer sjukförsäkringen ska täcka och vilket belopp som ska utgå är en politisk fråga. Men vi vill lyfta fram att det finns situationer som personer kan hamna i som inte längre omfattas av sjukförsäkringen. Det går att diskutera om personer som inte arbetar eller aldrig har arbetat ska ha ett skydd från den offentliga sjukförsäkringen. Men det var inget som diskuterades i förarbetena när tidsbegränsad sjukersättning avskaffades. Vi anser att det finns fördelar med att en person med tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som huvudregel får sin ersättning från sjukförsäkringen. Försäkringskassan kan då löpande kontrollera rätten till ersättning och följa upp behovet av rehabilitering, i stället för att personen till exempel befinner sig i arbetsmarknadspolitiska program eller hos en kommuns socialtjänst. Det ligger även i linje med den renodling som genomfördes i sjukförsäkringen i samband med reformerna den 1 juli 2008. Renodlingen innebar att andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte ska kunna påverka rätten till ersättning. Denna renodling borde även innebära att personer med tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte hamnar utanför sjukförsäkringen.

⁶⁸ 28 a kap. 3 § och 31 a kap. 3 § SFB.

5 Referenser

- Bet. 2011/12:SfU1, *Socialförsäkringsutskottets betänkande*.
- Ds 2000:39, *Sjukersättning i stället för förtidspension*.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassan och socialförsäkringen 2005*.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2008*.
- Försäkringskassan, *Sjukersättning och aktivitetsersättning – rätten till, beräkning m.m.* Vägledning 2004:9, version 7, beslutad 2007-12-03.
- HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2011 ref. 63 I–III.
- HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2019 ref. 48.
- ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Effekter av intensifierad handläggning för långtidssjukskrivna*. Rapport 2015:10.
- Lundgren L. och Sunesson P-A., *Nya sociallagarna – Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023*. Norstedts Juridik AB, 36:e upplagan, 2023, JUNO.
- Prop. 1996/97:28, *Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension*.
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 2000/01:96, *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*.
- Prop. 2002/03:35, *Mål för folkhälsan*.
- Prop. 2002/03:89, *Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet*.

Referenser

Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.*

Prop. 2009/10:45, *Kompletterande förändringar i sjukförsäkringen, m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete.*

Prop. 2009/10:49, *Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen – stöd till personer som varit långvarigt sjukfrånvarande och familjehemsföräldrar.*

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 10.

Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*

Regeringens beslut den 15 december 2005, S2005/10219/SF.

Regeringens beslut den 28 oktober 2021, S2021/07173 (delvis).

Riksförsäkringsverkets allmänna råd om sjukersättning och aktivitetsersättning, RAR 2002:17.

Bilaga 1: Regelverket för tidsbegränsad sjukersättning

Den här bilagan redovisar regelverket för tidsbegränsad sjukersättning och hur den förhåller sig till andra delar av sjukförsäkringen. Vi redovisar även hur regelverket förändrades under tiden tidsbegränsad sjukersättning fanns och innebörden av de övergångsbestämmelser som fanns under vissa perioder. Vi redovisar också regelverket för förmånerna sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Dessa förmåner var i viss mån menade att täcka det behov som uppstod efter att den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades.

Villkor för tidsbegränsad sjukersättning

Sjukersättning, tidsbegränsad sjukersättning och aktivitetsersättning infördes den 1 januari 2003 och ersatte ersättningarna förtidspension och sjukbidrag. Ändringen var till stor del en följd av att ett nytt ålderspensionssystem hade införts. Enligt den tidigare regleringen var ersättningarna förtidspension och sjukbidrag en del av den allmänna pensionen. Efter lagändringen fanns det ersättningar för långvarig nedsättning av arbetsförmågan i stället i sjukförsäkringssystemet och de var därmed inte längre en del av pensionssystemet.⁶⁹ Förtidspension ersattes av sjukersättning, medan sjukbidrag ersattes av tidsbegränsad sjukersättning och aktivitetsersättning. Tidsbegränsad sjukersättning var däremot ingen egen förmån utan en del av sjukersättningen. Reglerna för att kunna få tidsbegränsad sjukersättning var alltså samma som för sjukersättning, förutom att Försäkringskassan fattade beslut för en viss tid när det gäller tidsbegränsad sjukersättning.

⁶⁹ Prop. 2000/01:96, *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*, s. 1–2.

Åldersgränsen för när en person tidigast kunde få ersättningarna höjdes också, från 16 år till tidigast halvårsskiftet det år då personen fyllde 19 år.⁷⁰ Aktivitetsersättning var den förmån som var riktad till personer i åldrarna 19–29 år. Men en person kunde tidigast få den från och med den 1 juli samma år som hen fyllde 19, och längst till och med månaden före den månad som hen fyllde 30 år.⁷¹ En person kunde tidigast få sjukersättning från och med den månad hen fyllde 30 år och längst till och med månaden före den månad hen fyllde 65 år.⁷² Sedan den 1 februari 2017 kan personer få hel sjukersättning från och med juli det år de fyller 19 år.⁷³

Enligt reglerna som gällde från den 1 januari 2003 och fram till lagändringen den 1 juli 2008 kunde Försäkringskassan betala ut sjukersättning eller aktivitetsersättning om en enskild persons arbetsförmåga var nedsatt med minst en fjärdedel till följd av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan om myndigheten kunde anta att nedsättningen skulle bestå under minst ett år.⁷⁴ Om arbetsförmågan kunde anses varaktigt nedsatt skulle myndigheten betala ut sjukersättning tills vidare. Men om arbetsförmågan kunde antas vara nedsatt under begränsad tid skulle sjukersättning betalas ut för viss tid, det vill säga tidsbegränsad sjukersättning.⁷⁵ Aktivitetsersättning betalades alltid ut för viss tid men ett beslut fick inte gälla längre än tre år.⁷⁶ Sjukersättning och aktivitetsersättning kunde beviljas i fyra nivåer: hel, tre fjärdedels, halv och en fjärdedels ersättning.⁷⁷ Dessa regler förändrades inte av lagändringen den 1 juli 2008.

Det var alltid Försäkringskassan som avgjorde om personen skulle få sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning, och i så fall hur länge den tidsbegränsade sjukersättningen skulle gälla.⁷⁸ Enligt Försäkringskassans allmänna råd borde ett beslut om tidsbegränsad

⁷⁰ Lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

⁷¹ 7 kap. 1 § femte stycket i AFL.

⁷² 7 kap. 1 § tredje stycket AFL.

⁷³ 33 kap. 16 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB).

⁷⁴ 7 kap. 1 § första stycket AFL, i dess lydelse före den 1 juli 2008.

⁷⁵ 7 kap. 1 § fjärde stycket AFL, i dess lydelse före den 1 juli 2008.

⁷⁶ 7 kap. 1 § sjätte stycket AFL, i dess lydelse före och efter den 1 juli 2008.

⁷⁷ 7 kap. 2 § AFL, före och efter den 1 juli 2008.

⁷⁸ Försäkringskassan, *Sjukersättning och aktivitetsersättning – rätten till, beräkning m.m.* Vägledning 2004:9, version 7, s. 75.

sjukersättning omfatta en period på längst tre år.⁷⁹ Tidsbegränsad sjukersättning betalades vanligen ut för 12–36 månader.⁸⁰

Försäkringskassan bedömde arbetsförmågans nedsättning i förhållande till personens förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller genom annat lämpligt arbete som var tillgängligt för den försäkrade.⁸¹ Om det fanns särskilda skäl kunde myndigheten även ta hänsyn till personens ålder samt bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter.⁸²

En ersättning bland flera i sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen innehöll då som nu flera olika förmåner som i viss mån angränsar till varandra: sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Sjukpenning kan bli aktuell när en person har en tillfälligt nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel till följd av sjukdom. När arbetsförmågan i stället är varaktigt nedsatt kan det bli fråga om sjukersättning eller aktivitetsersättning.

En väsentlig skillnad mellan sjukpenning och sjukersättning eller aktivitetsersättning var att Försäkringskassan bedömde sjukpenning mot en snävare avgränsad arbetsmarknad. Enkelt uttryckt var det alltså lättare att få sjukpenning än sjukersättning eller aktivitetsersättning. En annan skillnad mellan sjukpenning och sjukersättning eller aktivitetsersättning var ersättningsnivåerna. Sjukpenning betalades ut med en högre ersättningsnivå än de andra ersättningarna. Dessa skillnader finns kvar även efter reformen den 1 juli 2008.

Sjukersättning och aktivitetsersättning kunde betalas ut som inkomstrelaterad ersättning eller ersättning på garantinivå. Enligt de regler som gällde under den tid då tidsbegränsad sjukersättning kunde beviljas hade en person rätt till inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning om hen hade en fastställd pensionsgrundande inkomst för minst ett år under en viss tidsperiod (ramtid) närmast före det år då försäkringsfallet inträffat.⁸³ Försäkringsfall är den tidpunkt då

⁷⁹ Riksförsäkringsverkets allmänna råd om sjukersättning och aktivitetsersättning, RAR 2002:17, i dess lydelse före den 18 juni 2008.

⁸⁰ Försäkringskassan. Vägledning 2004:9, version 7, s. 76–78.

⁸¹ 7 kap. 3 § första stycket AFL, i dess lydelse före den 1 juli 2008.

⁸² 7 kap. 3 § andra stycket AFL, i dess lydelse före den 1 juli 2008.

⁸³ 8 kap. 1 § AFL.

nedsättningen av en persons arbetsförmåga nått den grad och varaktighet som krävs för rätt till ersättning.⁸⁴ Ersättningen betalades sedan ut per år räknat med 64 procent av personens antagandeinkomst.⁸⁵ Antagandeinkomsten var genomsnittet av de tre högsta omräknade bruttoårsinkomsterna inom ramtiden.⁸⁶

Personer som saknade inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning eller vars inkomstrelaterade ersättning understeg en viss nivå (garantinivå) kunde få sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning.⁸⁷ Garantiersättningen kunde endast lämnas om personen kunde tillgodoräknas en försäkringstid på minst tre år.⁸⁸

Inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning beräknades på bruttoinkomst upp till högst 7,5 gånger prisbasbeloppet.⁸⁹ Garantinivån för hel sjukersättning motsvarade 2,40 gånger prisbasbeloppet.⁹⁰

Försäkringskassan kunde byta ut sjukpenning till sjukersättning

Försäkringskassan beslutade om en person hade rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning efter ansökan om ersättningen från den enskilda personen. I vissa fall kunde Försäkringskassan besluta om sjukersättning eller aktivitetsersättning för en person som redan hade sjukpenning, utan att hen hade ansökt om det.⁹¹ Däremot gällde samma villkor för att ha rätt till sjukersättning oavsett om personen hade skickat in en ansökan eller om Försäkringskassan hade initierat att byta ut sjukpenning mot sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Under perioden 1 juli 2003–30 juni 2008 fanns det en så kallad ettårsprövning inom sjukpenning.⁹² Prövningen innebar att Försäkringskassan senast ett år efter sjukanmälningsdagen skulle ha utrett förutsättningarna för att byta ut sjukpenning till sjukersättning eller aktivitetsersättning. Försäkringskassan kunde även

⁸⁴ Prop. 2000/01:96, s. 76.

⁸⁵ 8 kap. 9 § första stycket AFL.

⁸⁶ 8 kap. 7 § första stycket AFL.

⁸⁷ 9 kap. 1 § AFL, före och efter den 1 juli 2008.

⁸⁸ 9 kap. 10 § AFL, före och efter den 1 juli 2008.

⁸⁹ 8 kap. 5 § AFL, före och efter den 1 juli 2008.

⁹⁰ 9 kap. 8 § AFL, före och efter den 1 juli 2008.

⁹¹ 16 kap. 1 § första och andra stycket AFL, i dess lydelse före den 1 juli 2008

⁹² 16 kap. 1 § andra stycket AFL, i dess lydelse före den 1 juli 2008.

initiera sådana utbyten tidigare eller senare i sjukfallet, men ettårsprövningen innebar att myndigheten skulle ta ställning i alla sjukfall, inte bara där det fanns behov eller anledning att utreda om personen hade rätt ersättning. Ettårsprövningen infördes för att motverka långtidssjukskrivningar och för att Försäkringskassan skulle genomföra lämpliga rehabiliteringsinsatser tidigt i sjukfallen.⁹³ Möjligheten för Försäkringskassan att byta ut sjukpenning till sjukersättning finns fortfarande kvar.⁹⁴

Avskaffandet av tidsbegränsad sjukersättning och regelverkets utveckling

Förutsättningarna för att få sjukersättning förändrades i och med lagändringen den 1 juli 2008. Lagändringen innebar att varaktighetsbegreppet i sjukersättning ändrades och att Försäkringskassan skulle bedöma arbetsförmågans nedsättning mot ett annat och vidare arbetsmarknadsbegrepp. Reformen avskaffade möjligheten att nybevilja tidsbegränsad sjukersättning. I stället kunde sjukersättning enbart betalas ut tills vidare. Men möjligheten att beviljas fortsatt tidsbegränsad sjukersättning fanns ändå kvar enligt övergångsbestämmelser fram till och med december 2012.⁹⁵

Reformen innebar också att det inte längre var obligatoriskt för Försäkringskassan att utreda om det fanns förutsättningar att ge personen sjukersättning eller aktivitetsersättning efter ett år med sjukpenning. Ettårsprövningen togs bort den 1 juli 2008 med motiveringen att prövningen kom för tidigt, och att många personer blivit påtvingade sjukersättning utan att de hade gett upp tanken om att arbeta. Försäkringskassan kan däremot initiera utbyten när som helst i sjukfallet, men först när myndigheten har bedömt att personens arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt och att möjligheterna till rehabilitering är uttömda.⁹⁶

Reformen renodlade också försäkringen genom att Försäkringskassan inte längre kunde ta hänsyn till andra faktorer än rent medicinska vid

⁹³ Prop. 2002/03:89, *Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet*, s. 45–47.

⁹⁴ 36 kap. 25 § SFB.

⁹⁵ Punkt 8 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

⁹⁶ Prop. 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, s. 87–89.

bedömningen av arbetsförmågan, till exempel ålder, bosättning och utbildning.⁹⁷

Striktare regelverk för sjukersättning från och med den 1 juli 2008

Enligt regeringen var utgångspunkten för att ändra reglerna att ge så många människor som möjligt förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete.⁹⁸ Sjukersättning kunde enbart komma i fråga om personens arbetsförmåga var *stadigvarande* nedsatt med minst en fjärdedel till följd av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Dessutom krävdes att medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabilitering inte bedömdes leda till att hen kunde återfå någon arbetsförmåga, eller att den arbetsförmåga som fanns kunde förbättras.⁹⁹

Begreppet stadigvarande innebär enligt förarbetena att nedsättningen bedöms bestå för all överskådlig framtid.¹⁰⁰ För att det skulle anses vara uppfyllt krävdes att det rörde sig om kroniska sjukdomar och irreversibla skador. Bedömningen av om arbetsförmågan var stadigvarande nedsatt eller om ytterligare rehabilitering kunde leda till att den försäkrade återfick någon arbetsförmåga måste utgå ifrån den kunskap som finns tillgänglig vid prövningstillfället.¹⁰¹ Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i en dom från 2011 däremot klarlagt att det varken i lagtext eller motiv finns stöd för att ställa upp ett krav på att nedsättningen ska kvarstå livslångt eller fram till pensionsåldern.¹⁰² För rätt till aktivitetsersättning krävdes däremot inte att nedsättningen skulle bestå stadigvarande, utan enbart att den kunde antas bestå under minst ett år.¹⁰³

Enligt de nya reglerna skulle prövningen av arbetsförmågan gälla om personen kunde försörja sig själv genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden.¹⁰⁴ Försäkringskassan skulle då bedöma arbetsförmågan i relation till förvärvsarbeten på hela den nationella

⁹⁷ Prop. 2007/08:136, s. 88.

⁹⁸ Prop. 2007/08:136, s. 88.

⁹⁹ 7 kap. 1 § första stycket AFL i dess lydelse efter den 1 juli 2008 och prop. 2007/08:136, s. 88.

¹⁰⁰ Prop. 2007/08:136, s. 103.

¹⁰¹ Prop. 2007/08:136, s. 88.

¹⁰² HFD 2011 ref. 63 I–III.

¹⁰³ 7 kap. 1 § första stycket AFL i dess lydelse efter den 1 juli 2008.

¹⁰⁴ 7 kap. 3 § första stycket AFL i dess lydelse efter den 1 juli 2008.

arbetsmarknaden.¹⁰⁵ HFD klargjorde i domen från 2011 att begreppet förvärvsarbete på hela arbetsmarknaden innefattar skyddat arbete eller arbete med lönebidrag samt anställning vid Samhall.¹⁰⁶ I en senare dom från 2019 har HFD uppgett att verksamheter som endast har ett rehabiliterande eller livskvalitetshöjande syfte inte omfattas av begreppet.¹⁰⁷

Flera övergångsbestämmelser efter avskaffandet

Enligt övergångsbestämmelser som gällde från och med den 1 juli 2008 kunde tidsbegränsad sjukersättning betalas ut under en bestämd tid även efter reformen från den 1 juli 2008. För personer vars tidsbegränsade sjukersättning upphörde vid utgången av juni 2008 eller gällde en period som hade påbörjats före och upphörde efter avskaffandet kunde tidsbegränsad sjukersättning beviljas enligt tidigare regelverk för ytterligare perioder på sammanlagt högst 18 månader, men längst till och med december 2012. Detta gällde även för en person vars rätt till aktivitetsersättning upphörde vid utgången av juni 2008 eller senare på grund av att hen fyllde 30 år.¹⁰⁸ I praktiken kunde det innebära att en person som beviljades tidsbegränsad sjukersättning under perioden maj 2008–maj 2011 kunde ansöka om och beviljas ytterligare tidsbegränsad sjukersättning från och med juni 2011, men som längst till och med december 2012.

Dessutom kunde en person få sin ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning prövad enligt de bestämmelser som gällde innan det striktare regelverket infördes den 1 juli 2008. Det gällde om prövningen av rätten till ersättning rörde en period som påbörjats före den 1 juli 2008.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Jämför prop. 1996/97:28, *Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension*, s. 18 och prop. 2007/08:136, s. 67 och 88.

¹⁰⁶ HFD 2011 ref. 63 I–III.

¹⁰⁷ HFD 2019 ref. 48.

¹⁰⁸ Punkt 8–9 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

¹⁰⁹ Punkt 7 i övergångsbestämmelserna till lagen (2008:480) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Under en period kunde inte personer som haft tidsbegränsad sjukersättning få tillbaka den SGI de tidigare haft

Möjligheten att få tillbaka en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för personer som hade haft en period med sjukersättning eller aktivitetsersättning ändrades den 1 juli 2008. Turerna kring denna reglering resulterade i att de personer som lämnade den tidsbegränsade sjukersättningen under perioden juli 2008–november 2009 inte heller fick tillbaka sin SGI när deras ersättning upphörde.

Före reformen den 1 juli 2008 kunde personer återfå sin tidigare SGI efter en period med sjukersättning eller aktivitetsersättning. Bestämmelsen gällde endast för tid före 65 års ålder och till den del som personen var arbetslös och beredd att anta arbete som svarade mot närmast föregående arbete.¹¹⁰ Innebörden av regeln var att en person som hade fått tidsbegränsad sjukersättning kunde anmäla sig hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande och därmed aktivera sin tidigare SGI.

Men regeringen ansåg inte att det var rimligt att personer som hade fått tidsbegränsad sjukersättning kunde anmäla sig hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande och därigenom aktivera en tidigare SGI. Därför upphörde regeln i samband med reformen juli 2008. I förarbetena anger regeringen att det fanns skäl som talade mot att avskaffa bestämmelsen, nämligen att en person som inte längre är berättigad till sjukersättning och som är arbetssökande inte får någon SGI förrän hen uppfyller villkoren för att få en ny SGI. Men regeringen ansåg att skälen för att upphäva regeln övervägde.¹¹¹ De personer som började arbeta igen efter en tids sjukersättning eller aktivitetsersättning hade däremot möjligheten att få en ny SGI fastställd.

Möjligheten att återfå en SGI efter en period med sjukersättning eller aktivitetsersättning återinfördes genom en lagändring den 1 januari 2010. Rätten att återfå den tidigare SGI:n gällde endast för tid före 65 års ålder.¹¹² Den återinförda bestämmelsen kunde tillämpas första gången för personer som vid utgången av december månad 2009 helt eller delvis fått sjukersättning eller aktivitetsersättning.¹¹³ Regeringen

¹¹⁰ 3 kap. 5 c § AFL i dess lydelse före den 1 juli 2008.

¹¹¹ Prop. 2007/08:136, s. 90–91.

¹¹² 3 kap. 5 c § AFL i dess lydelse från den 1 januari 2010.

¹¹³ Punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (2009:1454) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

uppper i samband med återinförandet att olika alternativa lösningar hade prövats för att reglera att personer som har längre tids sjukfrånvaro från arbetsmarknadspolitiska program inte står helt utan ersättning, men att det bästa alternativet ändå var att återinföra reglerna som gällde före den 1 juli 2008.¹¹⁴

Tre nya förmåner för personer som saknar eller har en låg SGI

I januari 2012 infördes förmånerna sjukpenning i särskilda fall¹¹⁵ och rehabiliteringspenning i särskilda fall.¹¹⁶ Syftet var att personer som hade haft tidsbegränsad sjukersättning under maximal tid skulle ha ett skydd som motsvarar sjukpenning. Av förarbetena framgår att många som hade beviljats tidsbegränsad sjukersättning saknade eller hade en låg SGI eftersom de aldrig hade arbetat eller enbart hade arbetat i begränsad omfattning. Förmånerna ska därför ge ett skydd som motsvarar det skydd som personer som återfick sin SGI hade.¹¹⁷ Från den 1 januari 2013 omfattas även de personer vars aktivitetsersättning har upphört på grund av att de har fyllt 30 år av bestämmelserna om sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall.¹¹⁸

För att kunna få förmånerna i särskilda fall krävs att personen får låg eller ingen sjukpenning till följd av reglerna om SGI. Personen behöver även utan avbrott behålla rätten till förmånerna, till exempel genom att arbeta, vara aktivt arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller genom att uppfylla andra villkor som gäller för SGI-skydd.¹¹⁹ Rätten till sjukpenning i särskilda fall eller rehabiliteringspenning i särskilda fall upphör även när personen har rätt till en dagersättning på 160 kronor eller har eller skulle kunna få en SGI som uppgår till minst 80 300 kronor.¹²⁰ Sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall betalas nämligen ut med högst 160 kronor per dag vid hel förmån, 120 kronor per dag vid tre fjärdedels

¹¹⁴ Prop. 2009/10:45, *Kompletterande förändringar i sjukförsäkringen, m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete*, s. 29.

¹¹⁵ 28 a kap. 3 § SFB.

¹¹⁶ 31 a kap. 3 § SFB.

¹¹⁷ Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 10, s. 66 och 71.

¹¹⁸ Bet. 2011/12:SfU1, s. 36.

¹¹⁹ 28 a kap. 18 § första stycket och 31 a kap. 13 § första stycket SFB.

¹²⁰ 28 a kap. 4 § första stycket och 28 a kap. 19 § SFB, 31 a kap. 4 § första stycket och 31 a kap. 14 § SFB samt prop. 2011/12:1 utgiftsområde 10, s. 73.

förmån, 80 kronor per dag vid halv förmån, och 40 kronor per dag vid en fjärdedels förmån.¹²¹

Sjukpenning i särskilda fall kan endast betalas ut till och med månaden före personen fyller 66 år.¹²² Från och med den 1 december 2025 kan sjukpenning i särskilda fall som längst betalas ut till och med månaden före den när personen uppnår riktåldern för pension.¹²³

Boendetillägg ska täcka boendekostnader

I januari 2012 infördes även den nya förmånen boendetillägg. Boendetillägg kan betalas ut till de som har sjukpenning i särskilda fall eller rehabiliteringspenning i särskilda fall.¹²⁴ Ett helt boendetillägg kan som mest uppgå till 84 000 kronor per år för en ogift person eller 42 000 kronor per år för en gift person.¹²⁵

Regeringen skriver i förarbetena till boendetillägg att de flesta av de personer som kommer att få sjukpenning i särskilda fall eller rehabiliteringspenning i särskilda fall tidigare har haft bostadstillägg. Därför anser regeringen att det är rimligt att det även ska finnas ett bidrag till boendekostnaderna kopplat till dessa förmåner.¹²⁶

¹²¹ 28 a kap. 9 § SFB och 31 a kap. 7 § SFB.

¹²² 28 a kap. 7 § SFB.

¹²³ Lagen (2022:879) om ändring i socialförsäkringsbalken.

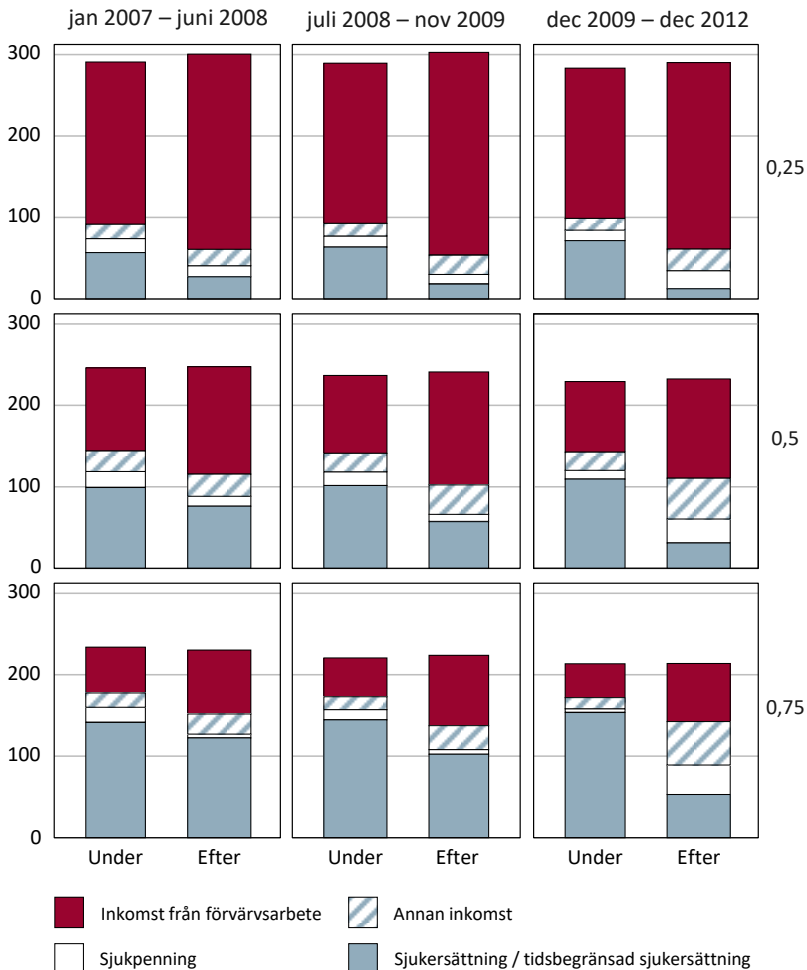
¹²⁴ 103 c kap. 4 § SFB.

¹²⁵ 103 d kap. 2 § SFB.

¹²⁶ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 10, s. 75–76.

Bilaga 2: Personer med tidsbegränsad sjukersättning i partiell omfattning

Figur B1 Genomsnittlig årsinkomst under det sista året med tidsbegränsad sjukersättning och under året efter personerna lämnade ersättningen, fördelade utifrån tidsperiod de lämnade och vilken omfattning de hade på ersättningen



Anm.: Personer som fick tidsbegränsad sjukersättning efter period med aktivitetsersättning enligt övergångsbestämmelser ingår inte i tabellen.

Källa: Registerdata från Försäkringskassan och Statistikmyndigheten SCB, ISF:s bearbetningar.

