



REGERINGSKANSLIET

Bilaga till protokoll vid
regeringssammanträde
2015-09-24 nr I:1

Socialdepartementet

Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro

Innehåll

Bakgrund.....	3
Mål för att bryta den nuvarande uppgången av sjukfrånvaron.....	4
Åtgärder inom sju områden.....	4
1. Ökad jämställdhet	4
2. Bättre arbetsmiljö	5
3. Bättre möjligheter att tillvarata människors arbetsförmåga	6
4. Rehabilitering, anpassning och omställning.....	6
5. Primärvårdens verksamhet behöver i högre grad anpassas för personer med psykisk ohälsa och långvarig smärta	7
6. Ökad kunskap om sjukskrivningspraxis och sjukskrivningsprocessen	8
7. Bättre möjligheter för unga med funktionsnedsättning eller sjukdom att komma i arbete	9

Bakgrund

Regeringens politik syftar till att göra sjukförsäkringen mera trygg, effektiv och förutsägbar. Utgångspunkten är att försäkringen ska ge den trygghet som försäkrade har rätt att förvänta sig samt att försäkrade snabbt ska kunna återkomma till arbete. Ersättning från sjukförsäkringen ska lämnas under den tid det behövs för att återfå arbetsförmågan. Den som är sjukskriven ska erbjudas stöd för rehabilitering och omställning och den enskilda människans förmåga ska bättre tas till vara. Att alla som har arbetsförmåga är i arbete bidrar till regeringens mål om en låg och stabil sjukfrånvaro liksom målet att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020.

De allmänna socialförsäkringarna är en central del i den svenska välfärdsmodellen och har under lång tid framgångsrikt bidragit till att motverka ekonomisk utsatthet. De har också bidragit till en rättvisare fördelning av de ekonomiska resurserna och medverkat till både social sammanhållning och god ekonomisk tillväxt. För regeringen är det centralt att fortsatt värna starka offentliga trygghetssystem. Samtidigt förutsätter socialförsäkringssystemens långsiktiga legitimitet tydliga krav och en effektiv kontroll.

Den stigande sjukfrånvaron är oroande. Att bryta utvecklingen och stabilisera sjukfrånvaron är en av regeringens mest prioriterade frågor. Utmaningen är stor och ytterst angelägen. Bedömningen är att det behövs åtgärder på bred front och av olika aktörer för att sjukfrånvaron ska kunna stabiliseras. Åtgärder inom arbetsmiljö, hälso- och sjukvård, familjepolitik, jämställdhet och arbetsmarknad bidrar till förbättrad hälsa och bättre möjligheter för människor att stanna kvar i eller återkomma till arbete.

Försäkringskassan är en av de viktigaste aktörerna för att komma till rätta med utvecklingen. En korrekt regeltillämpning samt god samverkan med de aktörer som svarar för själva insatserna för återgång i arbete är grundläggande för en väl fungerande sjukförsäkring. Ingen mår bra av en passiv sjukskrivning.

Mål för att bryta den nuvarande uppgången av sjukfrånvaron

För att bryta uppgången av sjukfrånvaron är det viktigt att det finns tydliga mål för sjukfrånvarons utveckling. I juni 2015 uppgick sjukfrånvaron, mätt som sjukpenningtal, till 10 dagar. Regeringens målsättning är att sjukpenningtalet ska uppgå till högst 9,0 dagar vid utgången av 2020. Denna målnivå motsvarar i princip vad sjukpenningtalet var 2013. Sjukfrånvaron bland anställda i Sverige var det året i nivå med andra jämförbara länder, vilket den parlamentariska socialförsäkringsutredningen i slutbetänkandet Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21) bedömt vara en rimlig nivå.

Regeringens mål för sjukpenningtalet kompletteras med ett riktmärke om att genomsnittligt antal nybeviljade sjukersättningar inte bör överstiga ca 18 000 per år under perioden 2016–2020, vilket motsvarar det beräknade genomsnittliga nybeviljandet t.o.m. 2020.

Åtgärder inom sju områden

Regeringen har identifierat sju områden som behöver utvecklas och där åtgärder behöver vidtas under mandatperioden för att öka hälsan i samhället, bryta den negativa utvecklingen och stabilisera sjukfrånvaron. Det är avgörande att alla berörda aktörer ger sjukfrånvaron den prioritet frågan både kräver och förtjänar.

I det följande presenteras de åtgärder regeringen avser att vidta inom de prioriterade områdena i närtid. Regeringen avser att vidta ytterligare åtgärder under mandatperioden. Till exempel återstår att överväga förslag som den parlamentariska socialförsäkringsutredningen lämnar i sitt slutbetänkande Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21).

Kvinnors sjukfrånvaro är högre än mäns. Åtgärdsprogrammet, och då i första hand åtgärder inom jämställdhets-, familje- och arbetsmiljöpolitiken, beräknas bidra till att skillnaderna i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män på sikt minskar. Åtgärder bedöms också bidra till att den nuvarande uppgången i sjukfrånvaro bryts. De föreslagna åtgärder beräknas därigenom bidra positivt till det jämställdhetspolitiska målet.

1. Ökad jämställdhet

Förklaringarna till att kvinnor har högre sjukfrånvaro än män är flera. En viktig faktor är att kvinnor utför en större andel av det obetalda arbetet i hemmet. De insatser som vidtas för att minska skillnaden mellan kvinnors och mäns levnadsvillkor har även betydelse för utvecklingen inom sjukförsäkringen. Införandet av en tredje reserverad månad för föräldrapenning är ett exempel på en viktig åtgärd, eftersom en jämnare fördelning av föräldraansvaret i förlängningen bör kunna påverka sjukfrånvarons utveckling positivt. Försäkringskassans uppdrag att verka för en

jämställd användning av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är en annan.

Våldsutsatta kvinnor löper en stor risk för sjukskrivning. Det metodstöd som Försäkringskassan har utarbetat inom ramen för regeringsuppdraget om jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter bedöms som viktigt även i arbetet med att stabilisera sjukfrånvaron.

- Regeringen avser att tillsätta en utredning som ska se över föräldraförsäkringen. Regeringen vill se en föräldraförsäkring som bidrar till ett jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn.
- Regeringen bedömer att mäns och pojkars delaktighet är en förutsättning för att arbetet på samtliga jämställdhetspolitiska delområden ska kunna utvecklas. Detta gäller inte minst strävan efter att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Regeringen har under 2015 särskilt stöttat pojkars och mäns arbete för jämställdhet. Under det kommande året avser regeringen att göra fortsatta insatser för att öka jämställdhetsarbetets inriktning mot män och pojkar samt att motverka mäns våld mot kvinnor.
- Sedan 2013 pågår ett utvecklingsprogram för att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (JiM). Regeringen har utökat programmet och från 2015 ingår 41 myndigheter, däribland Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket. Regeringen har gett myndigheterna i uppdrag att ta fram planer för myndigheternas fortsatta arbete med jämställdhetsintegrering. Detta arbete ska genomföras 2016–2018.

2. Bättre arbetsmiljö

Arbetsmiljön och arbetsförhållandena i stort är också en förklaring till kvinnors högre sjukfrånvaro. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 har regeringen gjort en rad satsningar på arbetsmiljöområdet vilka fortsätter under 2016. Satsningarna rör ökning av Arbetsmiljöverkets anslag, höjning av det statliga bidraget till regional skyddsombudsverksamhet samt en satsning på arbetslivsforskning och företagshälsovårdens kompetensförsörjning. Inom ramen för denna satsning har Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) fått i uppdrag att genomföra en förstudie bl.a. av hur en utlysning av forskningsmedel rörande arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer bör utformas och hur forskningsresultaten kan nyttiggöras på arbetsplatserna.

- Regeringens ambition är att i början av 2016 presentera en ny arbetsmiljöstrategi. Strategin arbetas fram i nära samråd med arbetsmarknadens parter och ska bygga på relevant forskning. Strategin ska utgå från det moderna arbetslivets utmaningar och möjligheter.
- Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 presenterat en satsning på ökad bemanning i den sociala barn- och ungdomsvården. Regeringen vidtar också åtgärder för ökad bemanning

inom äldreomsorgen. Dessutom gör regeringen stora satsningar inom skolan. Dessa åtgärder bedöms leda till en bättre arbetsmiljö samt minskad belastning för personalen inom skolan, den sociala barn- och ungdomsvården och äldreomsorgen. Den minskade arbetsbelastningen bör bidra till lägre sjukfrånvaro i dessa kvinno-dominerade yrken.

3. Bättre möjligheter att tillvarata människors arbetsförmåga

Försäkringskassan är en av de viktigaste aktörerna i sjukskrivningsprocessen. En grundläggande uppgift för myndigheten är att bedöma den försäkrades arbetsförmåga. I bedömningen ingår även att ta vara på människors arbetsförmåga och förmåga till omställning för att undvika långvariga sjukskrivningar. Detta är särskilt viktigt när den bortre tidsgränsen avskaffas.

- Regeringen ser behov av att stärka Försäkringskassans förutsättningar att genomföra sitt uppdrag och åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess med en stärkt handläggning av sjukförsäkringsärenden. För detta föreslås i budgetpropositionen för 2016 att myndigheten tillförs mera medel.
- Det är viktigt att Försäkringskassan använder de möjligheter som finns att vid behov komplettera befintliga medicinska utlåtanden med försäkringsmedicinska utredningar för att kunna göra en fullständig bedömning av den sjukskrivnes arbetsförmåga. Regeringen kommer att verka för en ökad och mer enhetlig användning av försäkringsmedicinska utredningar.

4. Rehabilitering, anpassning och omställning

Åtgärder som vidtas på arbetsplatsen har stor betydelse för sjukskrivna individers återgång i arbete. De stigande sjuktalen och den ökande varaktigheten i sjukfallen visar att det kan och bör göras mer på arbetsplatserna för att förhindra och förkorta sjukfallen. De arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser som kan vidtas på arbetsplatserna är dock inte alltid tillräckliga för att människor ska kunna återgå i arbete. Särskilt för dem som är långtidssjukskrivna kan det i stället behövas samordnade rehabiliteringsinsatser eller stöd för omställning.

Regeringen har tagit initiativ till samtal med arbetsmarknadens parter i syfte att skapa bättre förutsättningar för stöd och rehabilitering för enskilda. Initiativ kommer också att tas till att utveckla stödet för personer med behov av omställning. De pågående samtalen med arbetsmarknadens parter kommer att utgöra ett värdefullt underlag i regeringens fortsatta arbete.

För att säkerställa dels att arbetsgivaren tar sitt rehabiliteringsansvar, dels att människor får adekvat stöd och hjälp avser regeringen att vidta följande åtgärder:

- Det finns i dag etablerade samarbetsformer mellan Försäkringskassan och större arbetsgivare. Det stöd som Försäkringskassan ger upplevs av många arbetsgivare som värdefullt. Detta stöd kommer att utvecklas.
- Regeringen kommer att utvärdera det arbetsplatsnära stödet för att klargöra om det finns hinder för arbetsgivare att finansiera de åtgärder som en anställd kan behöva för att kunna arbeta. Beroende på vad utvärderingen visar bör det övervägas om staten ska kunna medfinansiera vissa rehabiliteringsåtgärder som behövs för att en anställd ska kunna återgå i arbete.
- Regeringen kommer att ge relevanta myndigheter i uppdrag att utarbeta formerna för en kompletterande utbildning i arbetsmedicin för företagshälsovårdsläkare. Syftet är att främja kompetensförsörjningen i företagshälsovården.
- Regeringen kommer att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att analysera tillsynsresultaten avseende arbetsgivarens anpassnings- och rehabiliteringsarbete. Syftet med uppdraget är att få en samlad bild av hur tillsynsresultaten ser ut inom detta område.
- Regeringen kommer att ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla myndighetens rutiner för att mer effektivt identifiera arbetsgivare som inte tar sitt rehabiliteringsansvar och som kan komma i fråga för en anmälan till Arbetsmiljöverket.
- Ett arbete kommer att inledas i Regeringskansliet med syfte att analysera vad som kan göras för att påverka det faktum att arbetsgivarens drivkrafter att vidta insatser för en sjukskriven anställd avtar med sjukskrivningstiden. Det finns skäl att exempelvis analysera ekonomiska drivkrafter både i form av stimulanser och krav. Studier visar att längden på den läkarintygsp fria tiden i en sjukperiod har betydelse för både kortare och längre sjukfrånvaro. Att utarbeta former för en försöksverksamhet avseende förkortad läkarintygsp fri tid kommer därför att ingå i detta arbete.
- Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2016 att de statliga medlen till samordningsförbunden ökas för att fler samordningsförbund ska kunna bildas och för att förstärka stödet till långtids-sjukskrivna samt unga med aktivitetsersättning. Samordningsförbundens insatser för långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning ska följas upp och utvärderas.
- Regeringen avser att se över möjligheterna för långtidssjuka att prova arbete eller studera en tid med bibehållen sjukersättning.

5. Primärvårdens verksamhet behöver i högre grad anpassas för personer med psykisk ohälsa och långvarig smärta

Primärvården är den del av vården som vidtar behandlings- och rehabiliteringsinsatser för de grupper som är sjukskrivna i störst utsträckning, det vill säga framför allt kvinnor med psykisk ohälsa och smärtproblematik. Ett arbete kommer att inledas av regeringen för att främja en anpassning av primärvårdens verksamhet till en förändrad målgrupp med fler personer med psykisk ohälsa eller smärta. Syftet med insatserna är

att främja primärvårdens förutsättningar att erbjuda adekvat vård och behandling så att individerna så snart som möjligt ska återfå hälsa och återgå i arbete. En viktig del i detta är att utveckla de stimulansmedel som i dag lämnas i form av rehabiliteringsgarantin och sjukskrivningsmiljarden.

Hälso- och sjukvårdens arbete med barn och unga vuxna med psykisk ohälsa är även viktigt för att långsiktigt förebygga sjukfrånvaro.

- Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2016 att satsningen inom området psykisk ohälsa förstärks med 280 miljoner kronor per år 2016–2019 för att möta den ökande ohälsan bland barn och unga vuxna t.o.m. 30 år.
- Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2016 en riktad primärvårdssatsning med fokus på kvinnors hälsa. Satsningen uppgår till 130 miljoner kronor per år 2016–2019.
- Regeringen genomför under 2015 en översyn av statens insatser på området psykisk hälsa. Ambitionen är att tydligare fokusera på förebyggande och tidiga insatser till personer som drabbas av psykisk ohälsa.
- Regeringen kommer att ta initiativ till att utveckla kunskapsstöd för primärvården avseende vård och behandling av sjukdomar som i hög grad leder till sjukfrånvaro. Återgång i arbete kommer att beaktas i detta arbete.

6. Ökad kunskap om sjukskrivningspraxis och sjukskrivningsprocessen

Kunskapen om mekanismerna bakom den stigande sjukfrånvaron behöver öka. Bland annat behöver eventuella skillnader i sjukskrivningsmönster synliggöras och analyseras. Det finns dessutom ett stort behov av att utveckla uppföljningen inom hälso- och sjukvården för att få kunskap om i vilken utsträckning vårdens insatser leder till avslutad sjukskrivning och återgång i arbete. Mot bakgrund av detta kommer regeringen att vidta följande åtgärder:

- Regeringen kommer att ge relevanta myndigheter i uppdrag att analysera eventuella skillnader i sjukskrivningspraxis mellan exempelvis olika regioner och primärvårdsenheter samt att undersöka möjligheterna att följa upp enskilda läkares sjukskrivningspraxis. I uppdraget ingår att utveckla transparenta jämförelser och uppföljningar av sjukskrivningsmönster. Arbetet ska ske i samråd med Sveriges Läkarförbund, Svenska Läkaresällskapet och sjukvårdens huvudmän.
- Regeringen kommer att ge Socialstyrelsen i uppdrag att kontinuerligt följa upp, uppdatera och utvärdera det försäkringsmedicinska beslutsstödet för att säkerställa att de rekommenderade sjukskrivningstiderna följer den aktuella kunskapsutvecklingen.
- Regeringen kommer att ge relevanta myndigheter i uppdrag att utveckla utfallsmått inom hälso- och sjukvården för sjukskrivnas

återgång i arbete i syfte att öka kunskaperna om i vilken utsträckning vårdens insatser leder till avslutad sjukskrivning.

7. Bättre möjligheter för unga med funktionsnedsättning eller sjukdom att komma i arbete

Den oroande ökningen av antalet personer med aktivitetsersättning behöver bemötas. Flera av de unga kvinnor och män som har aktivitetsersättning skulle sannolikt, förutsatt att de får rätt stöd och hjälp, kunna börja arbeta. För att uppnå detta krävs åtgärder på flera områden, däribland en reformering av aktivitetsersättningen. Omkring 7 av 10 av dem som har aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga har det på grund av psykisk ohälsa eller psykisk funktionsnedsättning. Insatser för ökad psykisk hälsa bidrar bl.a. till högre livskvalitet vilket kan bidra till att färre unga människor har behov av aktivitetsersättning.

- Regeringen kommer att se över regelverket på detta område.
- Regeringens satsning i budgetpropositionen för 2016 som syftar till att möta den ökande ohälsan bland barn och unga t.o.m. 30 år kommer kunna bidra till att färre unga människor behöver aktivitetsersättning.
- Försäkringskassan är en central aktör även vad gäller utvecklingen av antalet personer som har aktivitetsersättning. Myndigheten har de senaste åren genomfört ambitionshöjningar vad gäller handläggningen av aktivitetsersättning, bl.a. genom att öka handläggarnas kompetens avseende prövning av rätt till ersättning. Regeringen kommer att verka för ett fortsatt fokus på rättsäkerheten vid prövning av rätt till ersättning.
- Regeringen kommer att verka för en fortsatt utveckling av insatser och stöd till personer med aktivitetsersättning. För att vända utvecklingen måste både Försäkringskassan och övriga aktörer ta sitt fulla ansvar. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2016 ökade resurser till samordningsförbunden. Avsikten med detta är bl.a. att skapa förutsättningar för att ungdomar i fler delar av landet ska kunna ta del av samordnade rehabiliteringsinsatser.