



Socialdepartementet

Åtgärdsprogram 3.0 – Regeringens initiativ för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum

Inledning

Våra socialförsäkringar är en central del i den svenska modellen och har under lång tid bidragit till att skapa trygghet och motverka ekonomisk utsatthet. De har också bidragit till ökad jämställdhet, en rättvisare fördelning av de ekonomiska resurserna och medverkat till såväl hög sysselsättning, social sammanhållning som en hållbar tillväxt.

Med starka och smarta gemensamma system för omfördelning och ekonomisk trygghet genom livet skapas förutsättningar för ett samhälle som håller ihop med människor som kan växa och våga. Det är därför viktigt att fortsätta utveckla våra offentliga trygghetssystem för att ge ett gott stöd åter till hälsa och arbete.

För att bryta den tidigare uppgången i sjukfrånvaron samt minska skillnader i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män beslutade regeringen i september 2015 att anta ett brett åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. Försäkringskassan, arbetsgivare samt hälso- och sjukvården identifierades som de viktigaste aktörerna för att åstadkomma detta. I budgetpropositionen för 2017 utvecklades programmet med fokus på hälso- och sjukvårdens och arbetsgivarens roll i sjukskrivningsprocessen. Arbetsmarknadens parter roll betonades. Åtgärder vidtogs också i syfte att ge unga med funktionsnedsättning eller sjukdom bättre möjligheter att komma i arbete, i stället för att få aktivitetsersättning.

Det kan konstateras att regeringen med hjälp av ett flertal andra aktörer har lyckats vända den negativa utveckling som pågått sedan 2010. Uppgången av

sjukfrånvaron har brutits. Målet är friskare arbetsplatser och en långsiktigt stabil och låg sjukfrånvaro. För att uppnå detta bedömer regeringen att åtgärdsprogrammet behöver utvecklas vidare.

I detta arbete har regeringen identifierat flera delar, där arbetet behöver utvecklas för en sjukförsäkring som ger såväl trygghet som stöd. I budgetpropositionen för 2018 adresserades ett antal av dem, att stödet till individen behöver öka, att hälso- och sjukvårdens roll i sjukskrivningsprocessen behöver utvecklas samt behovet av en rättssäker och effektiv administration av sjukförsäkringen. I det fortsatta arbetet har regeringen identifierat två utvecklingsområden där det behövs ytterligare insatser, det handlar om att stödet till individen behöver öka och att samverkan mellan myndigheter behöver stärkas.

1. En utredning om ”normalt förekommande arbete” och ”särskilda skäl”

Regeringen kan konstatera att bestämmelserna om normalt förekommande arbete ställer höga krav på tillämpningen. Någon exakt definition av vilka arbeten som är normalt förekommande finns inte. Det är inte heller tydligt vilken förmåga en individ måste besitta för att klara ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete.

Många gånger är det också svårt för såväl den försäkrade, den sjukskrivande läkaren som omgivningen att förstå vad som förväntas av den försäkrade och vilka regler och undantag som finns. Sammantaget riskerar dessa omständigheter att leda till att Försäkringskassans beslut blir svåra att förstå för den enskilde. I förlängningen riskerar detta legitimiteten för sjukförsäkringen.

Det är inte aktuellt att överge den grundläggande principen att människors arbetsförmåga ska tas tillvara när så är möjligt och att arbetsförmågan vid längre sjukperioder ska, enligt bestämda tidsgränser, bedömas bredare mot normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden. Tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete behöver dock analyseras närmare. Det behöver analyseras dels hur arbetsförmågan ska bedömas när bedömningen ska göras vidare än mot arbeten hos den arbetsgivare där den försäkrade är anställd, dels vilka fysiska och mentala förmågor som krävs av en person för att kunna utföra dessa arbeten samt vad som ska ha betydelse

vid bedömningen av vad som ska utgöra särskilda skäl för att skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete.

För att öka förutsättningarna för den enskilde att förstå Försäkringskassans beslut har regeringen i myndighetens regleringsbrev för 2018 förtydligat att Försäkringskassan ska verka för att individen förstår myndighetens beslut samt att myndigheten ska redovisa hur de avser att nå målet.

2. Förstärkt arbete inom Försäkringskassan med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen

Regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att, inom ramen för sitt lagstadgade samordningsansvar, förstärka arbetet med att ge stöd till individers återgång i arbete. I uppdraget ingår att:

- utveckla kontakterna och kommunikationen med relevanta aktörer i enskilda ärenden,
- utveckla Försäkringskassans stöd till den försäkrade i rehabiliteringsprocessen för att se till att de åtgärder som behövs vidtas,
- anpassa verksamheten utifrån den föreslagna förändrade lagstiftningen den 1 juli 2018 avseende den arbetsplatsinriktade rehabiliteringen. De planer arbetsgivarna lämnar in behöver myndigheten följa upp för att se till att individen får tillgång till tidiga anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder,
- uppmärksamma och se till att de försäkrade, som kan ha behov av åtgärder och kompetens från Arbetsförmedlingen, får tillgång till detta inom ramen för det nuvarande samarbetet med Arbetsförmedlingen.

Försäkringskassan ska redovisa en plan för vilka åtgärder man avser att vidta för att se till att individen ges nödvändigt stöd i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen och för att övriga aktörer involveras. Denna plan ska redovisas senast i april 2018. Därefter ska myndigheten årligen redovisa resultaten av vidtagna åtgärder i årsredovisningen fram till och med 2020.

3. Permanent koordineringsfunktion inom hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården har ofta möjlighet att tidigt i ett sjukfall identifiera de patienter som har behov av insatser som kan motverka sjukskrivning och främja återgång i arbete.

Regeringen har under ett antal år, genom överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), gett landstingen stimulansmedel i syfte att

utveckla en koordineringsfunktion inom hälso- och sjukvården.

Koordineringsfunktionen ger patienten stöd såväl i vårdens interna processer som i externa kontakter med patientens arbetsgivare och andra myndigheter. Syftet är att den nya funktionen kan underlätta för patienter att återgå till arbetslivet. Funktionen kommer också avlasta framförallt läkare från uppgifter som kan utföras av annan personal.

Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att utreda formerna för en permanent koordineringsfunktion inom vården. Uppdraget kommer att slutredovisas under våren 2018 i form av en promemoria.

4. Se över möjligheten till skäligt rådrum i SGI-skyddet

Skyddsbestämmelserna om SGI medger inte några glapp mellan olika SGI-skyddande perioder. Det får som konsekvens att den som inte har ett arbete att återgå till och inte omgående registrerar sig hos Arbetsförmedlingen efter avslutad sjukperiod hos Försäkringskassan kan förlora sin SGI. Dessa regler får oskäliga konsekvenser. Därför kommer bestämmelserna om SGI-skydd att ses över. Översynen syftar till att åstadkomma en skäligare reglering, ett rådrum, som möjliggör att SGI-skyddet inte går förlorat direkt efter avslutad sjukperiod hos Försäkringskassan.

5. Långa sjukfall och sjukersättning

Antalet personer med sjukersättning har kontinuerligt minskat, delvis på grund av att nybeviljandet varit lågt. Under 2016 nybeviljades totalt 8 900 personer sjukersättning, vilket innebär en mycket låg nivå historiskt sett (av dessa var 54 procent kvinnor och 46 procent män). Det är 2 800 färre än 2015.

Med anledning av detta har en översyn inom Regeringskansliet startat som genomför en fördjupad analys av orsakerna till nuvarande nivåer av nybeviljande och avslagsandelar i sjuk- och aktivitetsersättningen.

I översynen ska regelverket för sjukersättningen analyseras för att säkerställa att gränsdragningen mellan vilka långtidssjukskrivna som fortsätter med sjukpenning och vilka som istället beviljas sjukersättning är ändamålsenlig. Man ska även analysera eventuella hinder för den som har sjukersättning att delta i aktiviteter eller att prova på att återgå i arbete. samt analysera behovet av ytterligare åtgärder i syfte att minska antalet långa sjukfall. Översynen ska slutföras hösten 2018.

Försäkringskassan har i en skrivelse till regeringen föreslagit ändringar i reglerna för sjukersättning. Analys av förslagen i denna skrivelse är en del i arbetet med översynen av sjukersättningen.

6. Stöd till arbete eller studier för personer med aktivitetsersättning

Det försök som gjorts att intensiviera insatserna för unga med aktivitetsersättning (försöket med supported employment) visar att det är möjligt att utöka antalet unga med aktivitetsersättning som deltar i arbetslivsinriktade insatser och därmed kommer närmare arbetsmarknaden.

Regeringen har i budgetpropositionen framfört att regeringen kommer att analysera förutsättningarna för att flera unga med aktivitetsersättning ska kunna få hjälp och stöd till arbete eller studier.

För närvarande pågår ett utvecklingsarbete på Försäkringskassan. Regeringen bedömer att detta kommer att leda till att flera unga med aktivitetsersättning får stöd för återgång i arbete eller studier. För att stödja och säkerställa detta arbete har Försäkringskassan fått ett mål i regleringsbrevet som innebär att myndigheten ska verka för att flera unga med aktivitetsersättning ska få sitt rehabiliteringsbehov kartlagt i samverkan med Arbetsförmedlingen.

7. Sjukförsäkringen i en föränderlig arbetsmarknad

Sjukförsäkringen har utvecklats under en period när en fast anställning med stadigvarande inkomst utgjorde normen på arbetsmarknaden. I dag ser emellertid arbetsmarknaden annorlunda ut. Det är t.ex. inte ovanligt att en försäkrad under lång tid har en eller flera visstidsanställningar. Det finns därför ett behov av att närmare analysera hur sjukförsäkringens regelverk förhåller sig till dagens arbetsmarknad.

Dessa delar kommer ingå i den utredning som tillsätts som också ser över tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete.

8. Ökade möjligheter till arbete inom sjukförsäkringen

Det måste säkerställas att den som är sjukskriven på deltid kan arbeta så mycket som möjligt, utifrån behov och förmåga. Det kan t.ex. vara bättre att arbeta en hel dag och sedan vila nästa dag i stället för att arbeta halvtid båda dagarna. I ett första steg behöver det kartläggas ifall det nuvarande

regelverket ger ett tillräckligt utrymme för att den enskildas arbetsförmåga ska kunna tas till vara fullt ut.

För allvarligt sjuka personer kan det vara viktigt att kunna arbeta i den omfattning som sjukdomen medger istället för att vara sjukskrivna på heltid. Försäkringskassan och Sahlgrenska sjukhuset har i ett gemensamt projekt samverkat för att underlätta för cancerpatienter att arbeta på sin tidigare arbetsplats som en del av sin rehabilitering. Erfarenheterna från projektet bör tas tillvara.

Dessa delar kommer ingå i den utredning som tillsätts som också ser över tillämpningen av begreppet normalt förekommande arbete.

9. En nationell samordnare för en välfungerande sjukförsäkring

Strukturer för samverkan är komplicerade och ibland svåröverskådliga för individen som är sjukskriven. Därför finns behov av att tillsätta en nationell samordnare för att, med individens och samhällets bästa i fokus, analysera nuvarande förhållanden och främja samverkan mellan alla aktörerna i sjukskrivningsprocessen.

Målet är att samordnaren ska bidra till att motverka problemen med stuprörstänkande. Samordnaren ska främja dialog mellan aktörerna för att skapa en smidigare process för individen från dag ett i ett sjukfall så att individen tidigare kan återgå i arbete.

10. Ett Nolltoleransuppdrag: Ge stöd till individer som går från sjukförsäkringen till Arbetsförmedlingen

Inga individer ska falla mellan myndigheterna på grund av bristande samarbete. Ett uppdrag – ett nolltoleransuppdrag – har därför getts till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gemensamt om att se till att övergången mellan myndigheterna fungerar. Uppdraget är en del av myndigheternas regleringsbrev.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska skapa goda förutsättningar för övergången till Arbetsförmedlingen för de personer som har nedsatt hälsa men av Försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga och därmed inte längre har rätt till ersättning från sjukförsäkringen. Myndigheterna ska gemensamt se till att behov av insatser kan identifieras och mötas så tidigt som möjligt för att underlätta omställning till arbete. I uppdraget ingår att

myndigheterna förbereder individer inför en övergång och informerar dessa om vad myndigheterna inom sina ansvarsområden och tillsammans kan bidra med i form av insatser och stöd.

11. Förbättrad samverkan mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården

Regeringen ger Socialstyrelsen och Försäkringskassan i uppdrag att verka för att samarbetet och dialogen mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården förbättras när det gäller sjukskrivningsprocessen och läkarintygen. I uppdraget ingår att skapa samsyn om parternas förutsättningar vad gäller kompetens, möjligheter inom gällande lagstiftning och mål inklusive Försäkringskassans behov av underlag respektive landstingens faktiska förutsättningar att leverera sådana underlag och att bistå i sjukskrivningsprocessen.

Myndigheterna ska inom ramen för uppdraget:

- Fördjupa analysen av det faktiska behovet av kompletteringar av inlämnade läkarintyg, inklusive eventuell förekomst av omotiverade kompletteringar
- Fördjupa analysen av förekommande skillnader mellan de faktiska sjukskrivningstiderna och rekommendationerna i det försäkringsmedicinska beslutsstödet. Förekomsten av samsjuklighet bör särskilt uppmärksammas.
- Analysera hur Försäkringsmedicinskt beslutsstöd kan bidra till en bättre kommunikation mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården samt lämna förslag till hur beslutsstödet kan utvecklas.

Uppdraget ska bidra till en konstruktiv dialog mellan representanter för hälso- och sjukvården, inklusive läkarkåren, och Försäkringskassan och en samsyn om hur en effektiv sjukskrivningsprocess säkerställs. Uppdraget ska genomföras i samråd med Läkarförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och landstingen.

Uppdraget ska delredovisas i juni 2018 och slutredovisas i juni 2019.