

Svar på Remiss från Socialdepartementet: Samspel för hälsa SOU 2018:80. Svar senast 17 april 2019

Regionerna i Uppsala-Örebro sjukvårdsregion; Region Dalarna, Region Sörmland, Region Uppsala, Region Värmland, Region Västmanland, Region Gävleborg och Region Örebro län lämnar ett gemensamt framtaget yttrande över Socialdepartementets remissversion om SOU 2018:80 Samspel för hälsa, enligt nedan.

Sammanfattning

Region Dalarna kan inte stödja utredningens modell för ersättning till regionerna för arbete relaterat till sjukskrivning, eftersom statsbidragets storlek, enligt utredningens förslag, grundar sig på utvecklingen av sjukfrånvaron inom respektive region.

Huvudskälet är att all erfarenhet talar för att det är andra faktorer än hälso-sjukvårdens insatser som till största delen påverkar sjukfrånvaron. Framför allt staten i form av regeländringar och Försäkringskassans handläggning och beslut i sjukpenningärenden liksom arbetsgivarnas delaktighet. Ytterligare faktorer som påverkar sjukfrånvaron är arbetsmarknaden och socioekonomiska faktorer i befolkningen inom länet (utbildning, yrke, inkomst, etniskt ursprung). Dessutom pågår det flera utredningar som ser över sjukförsäkringen. Ny lag har också nyligen driftsatts och ytterligare en är under beslutsprocess. Därför kan förutsättningar för den modell som föreslås komma att ändras.

Region Dalarna förordar i stället ett värdesäkrat, generellt statsbidrag med grund i en modifiering av överenskommelsen "En kvalitetssäker och effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess". Ett statsbidrag utan koppling till utvecklingen av sjukfrånvaron i respektive region. Statsbidraget skulle kunna kompletteras med en reglering i förordning, där det kan anges att regionerna kompenseras för kostnader i att säkerställa att det finns system och ledningsstrukturer för kompetensutveckling och kvalitetsuppföljning av sjukskrivningsprocessen. En sådan modell ser Region Dalarna bättre uppfyller utredningens syfte om långsiktighet i regionernas utvecklings- och

kvalitetsarbete och fortsatta incitament att verka för en hållbar utveckling i positiv riktning för individ och samhälle relaterat till sjuktalen.

Om betänkandets modell ändå är den som Regeringen vill införa bör den modifieras med tanke på att den inte tidigare har prövats och behöver utvärderas innan breddinförande.

Förslaget i det scenariot är att modellen:

regleras i en förordning på 3 år och därefter utvärderas med avseende på effekter och konsekvenser

och

att under 3-årsperioden är en tvådelad modell, med en del fast statsbidrag och en del relaterat till utvecklingen av sjuktalen med grund i betänkandets beräkningsmodell.

Region Dalarna ser positivt på utredningens förslag om införandet av ett nationellt forum som stöd för regionernas arbete med sjukskrivningsfrågor. Ett sådant forum behöver kopplas till den nya gemensamma sammanhållna kunskapsstyrningsorganisationen för regionerna. I den finns ett nationellt programområde för Rehabilitering, Habilitering och Försäkringsmedicin. Regional och lokal struktur är under uppbyggnad som ska matcha det nationella programområdet. Den nya kunskapsstyrningsorganisationen ska bl.a. innefatta kunskapsstöd och stöd för uppföljning, öppna jämförelser och analys.

Synpunkter

Region Dalarna kan inte ställa sig bakom utredningens föreslagna modell om finansiell samordning.

Region Dalarnas grundinställning är att staten bör kompensera regionerna för utökade uppdrag via det generella statsbidraget.

Ett generellt statsbidrag ger bättre förutsättningar för regionen att planera och effektivisera sin verksamhet för att kunna erbjuda en god hälso- och sjukvård. De åtgärder som eftersträvas med statsbidrag integreras då på ett bättre sätt i verksamheternas ordinarie strukturer. Det måste finnas en tilltro till att regionerna inom ramen för lagar och förordningar och det kommunala självstyret, tar ansvar för att fortsätta det inslagna spåret som

överenskommelsen "En kvalitetssäker och effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess" banat väg för.

Det hälso- och sjukvården kan bidra med i sjukskrivningsprocessen är att se till att patienter så tidigt som möjligt ges rätt insatser/behandling för att undvika att individer hamnar i onödiga och/eller långa passiva sjukskrivningar. Det är även viktigt att sjukskrivande läkare och andra involverade i sjukskrivningsprocessen har tillräcklig kompetens i försäkringsmedicin så att sjukskrivning görs på ett rätt, lagom och säkert sätt. Verktyg för det har införts i vården till följd av den statliga överenskommelsen. Funktion för koordinering (s.k. rehabiliteringskoordinatorer) och tillgång till läkare med fördjupad kunskap i försäkringsmedicin (försäkringsmedicinskt sakkunniga) som ett stöd till kollegor i det praktiska sjukskrivningsarbetet är framgångsrika exempel på det.

Samtliga läkare får utbildning i försäkringsmedicin i sin grundläggande utbildning, AT- och ST-utbildning till följd av överenskommelsen. Även andra professioner i hälso- och sjukvården som ingår i teamet kring den sjukskrivne personen får utbildning i försäkringsmedicin. I enlighet med överenskommelsen har även en struktur byggts upp för att säkra kontinuerlig kompetenspåfyllnad i försäkringsmedicin för de professioner som är involverade i sjukskrivningsprocessen. Inom Region Dalarna är "Forum för sjukskrivning" navet i det arbetet. Den utgör även en arena för samverkan mellan vården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst.

Föreslagen ersättningsmodell riskerar att bli ojämlig och dysfunktionell

Den innebär ett incitament för vården som bygger på förhoppningen att regionens hälso- och sjukvård kan påverka sjukfrånvaron, ju lägre sjukfrånvaro desto mer i statsbidrag. I själva verket är det andra aktörer som till stor del påverkar sjukfrånvaron, framför allt staten i form av regeländringar och Försäkringskassans handläggning och beslut i sjukpenningärenden. Även arbetsgivarna har en stor påverkan. Andra faktorer som påverkar sjukfrånvaron är arbetsmarknaden och socioekonomiska faktorer i befolkningen inom länet (utbildning, yrke, inkomst, etniskt ursprung). Statsbidraget kommer därför variera utifrån dessa aktörers insatser och övriga nämnda faktorer. Det kommer därmed inte att finnas en tydlig koppling mellan det arbete som görs inom regionens

hälso- och sjukvård för att effektivisera sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen och det statsbidrag som erhålls.

I praktiken innebär modellen också att Region Dalarna kan bli utan statsbidrag. Det blir konsekvensen om statens utgift för sjukpenning under en resultatperiod skulle komma att motsvara eller överstiga fastställd maxkostnad för Region Dalarna. Region Dalarna anser att det är viktigt att Regionen, oberoende av utvecklingen av sjukfrånvaron, årligen garanteras ett resurstillskott för att upprätthålla det arbete som nu utförs och håller på att byggas upp till följd av sjukskrivningsöverenskommelsen.

Regioner med hög sjukfrånvaro har historiskt sett visat sig ha mycket svårt att via insatser i sjukvården påverka sjuktalen i positiv riktning. Den föreslagna modellen med finansiell samordning skulle i ett sådant läge lägga ytterligare last på bördan och uppfattas ojämlig sett i ett nationellt perspektiv. Det är regionernas hälso- och sjukvård som får ta risken vid införande av en modell som lägger större "ansvar" på regionernas påverkan på sjukfrånvaron än vad den i realiteten är.

Allt arbete relaterat till sjukskrivning är inte heller kopplat till sjukpenning. En stor grupp av personer uppbär försörjningsstöd eller annan ersättning från staten i form av t.ex. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Det är även viktigt att personer får en rätt, säker och lagom sjukskrivning så att de inte fastnar i långa sjukskrivningar som kan leda till ett livslångt utanförskap. I enlighet med villkor tre i sjukskrivningsöverenskommelsen erbjuder Region Dalarna behandlingsinsatser till de patientgrupper som står för merparten av sjukskrivningarna. Det är fortsatt viktigt att säkra evidensbaserade rehabiliteringsinsatser för dessa grupper. Det kan ibland vara ett alternativ till sjukskrivning eller möjliggöra en förkortad sjukskrivning.

Finansiella samordningens incitament är inte förenligt med Region Dalarnas hälso- och sjukvårdsuppdrag.

Region Dalarnas fokus är att ge god hälsa och vård på lika villkor enligt Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) vilket bland annat innebär att ha processer och strukturer som bidrar till det. Det innebär att genomföra rättssäkra medicinska bedömningar inom ramen för en patientsäker sjukskrivningsprocess. Inte att ha fokus på en stabil sjukfrånvaro vilket är utredningens förslag.

Region Dalarna ser en risk för utveckling av andra oönskade effekter med det fokus som den finansiella samordningen har. Dels kan

patientsäkerheten äventyras om läkare blir för restriktiva i sin bedömning eller rekommenderar för korta sjukskrivningar utifrån en strävan att hålla nere sjukskrivningarna av andra skäl än patientens behov. Dels finns en uppenbar risk för undanträngning av personer vars behov är mer prioriterade om verksamheterna ser sig tvungna att prioritera medicinska bedömningar för sjukskrivningsärenden för att uppfylla intentionen i SOU 2018:80. Den incitamentsstruktur som föreslås kan således få allvarliga effekter på individnivå samtidigt som det är ovisst hur stor påverkan denna får på samhällsnivå.

Avslutningsvis kan understrykas att det finns en stark egen drivkraft för Region Dalarna att fortsätta förbättra sjukskrivningsprocessen. För personer som under kortare eller längre tid behöver en sjukskrivning och framför att åtgärder för tidig återgång till arbetet. För läkarna inom primärvården och psykiatrin som ibland uppfattar sjukskrivningsuppdraget som ett arbetsmiljöproblem.

Den nya kunskapsstyrningsorganisationen kommer ytterligare säkra försäkringsmedicin som en naturlig del i landstingens kvalitets- och uppföljningsarbete. Regional och lokal struktur som speglar det nationella programområdet "Rehabilitering, habilitering och försäkringsmedicin" är under uppbyggnad.

Allt detta säkrar Region Dalarnas fortsatta arbete utan införande av de incitament som utredningen föreslår. Mot bakgrund av den allt mer ansträngda ekonomiska situation som regionerna står inför, med ökande gap mellan resurser och behov, är det viktigt att staten fortsatt tillför medel så att området inte riskerar att nedprioriteras på sikt.

För Region Dalarna

Ulf Berg
Regionråd
Regionstyrelsens ordförande