



Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
Eeva Seppälä
103 33 Stockholm

Datum
2011-06-22
Ert datum
2011-05-04

Vår referens
2011-05-0028
Er referens
S2011/4725/SF

Yttrande över DS 2011:18 Översyn av sjukförsäkringen

Sammanfattning

- Fackförbundet ST välkomnar ambitionerna att komma till rätta med brister i systemet men vill uttrycka en oro för att mängden speciallösningar och pågående utredningar riskerar att leda till en fragmentisering av socialförsäkringsfrågorna.
- De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft 1 januari 2012. Det är bra för de sjuka och arbetslösa som kommer att omfattas av förändringarna. Samtidigt behöver anställda på de berörda myndigheterna resurser för att snabbt kunna administrera ett mer omfattande regelsystem.
- Fackförbundet ST stöder en utvecklad samverkan mellan myndigheterna för att förhindra att människor ”hamnar mellan stolarna”.
- Fackförbundet ST vänder sig emot att utredningens arbetsgrupp misstänkliggör enskilda individers drivkrafter till egen försörjning eller deltagande i olika åtgärder. Fackförbundet ST:s bild av verkligheten är att det är skillnader i myndigheters regelverk som leder till olika bedömningar av en persons arbetsförmåga. En bedömning av arbetsförmågan ska omfatta en bedömning av de reella möjligheterna att få ett arbete på arbetsmarknaden utifrån vilket ansvar arbetsgivare är beredda att åta sig. Här kan incitamenten för arbetsgivarna behöva utvecklas.
- Fackförbundet ST instämmer i vikten av tidiga insatser samtidigt som vi också drar slutsatsen att ännu tidigare insatser förutsätter mer personal när handläggarna på Försäkringskassan redan idag arbetar under stark tidspress.
- Fackförbundet ST vill betona vikten av realistiska och humanistiska bedömningar av individers möjligheter att delta i ALI. Ett ökat inflöde av personer till den arbetsintensiva verksamheten ALI förutsätter förstärkning på personalsidan.

- Fackförbundet ST ser positivt på att arbetet med kontaktmöten och överlämningsmöten vidareutvecklas.
- Fackförbundet ST välkomnar förslaget om att regeringen ska avsätta särskilda resurser för metodutveckling av handlägningsprocessen inom Försäkringskassan.
- Fackförbundet ST instämmer i den bedömning som utredningens arbetsgrupp gör om att det kan finnas behov av en större utbildningssatsning inom bl.a. försäkringsmedicin.
- Fackförbundet ST saknar resonemang kring arbetsgivarens roll i rehabiliteringsarbetet. Inte minst mot bakgrund av vilken arbetsförmåga en person ska ha för att i praktiken kunna vara anställningsbar.
- Fackförbundet ST välkomnar förslaget om att regeringen bör tillföra Arbetsförmedlingen medel för ytterligare 3000 platser inom arbetsmarknadspolitikens insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga. Det är Fackförbundets ST: s förhoppning att det i anslaget även ingår ett personalanslag för att kunna utreda, stödja, handleda och besluta om de utökade programplatserna.
- Det är Fackförbundet ST: s bestämda åsikt att Försäkringskassans förtroendefråga starkt hör samman med de politiska besluten om omfattande förändringar i sjukförsäkringen och det återkommande ”lappande och lagandet” som blivit en följd av det snabba reformarbetet. Fackförbundet ST: s åsikt är att en återerövring av allmänhetens förtroende för Försäkringskassan måste börja med att:
 - politikerna visar förtroende för Försäkringskassans och de anställdas arbete
 - att anställda vid Försäkringskassan har de resurser och förutsättningar som krävs för korrekt beslutsfattande och en hög servicenivå
 - allmänheten får ett förtroende för det nya sjukförsäkringssystemet, vilket ytterst är politikernas ansvar.
- Arbetsgruppen föreslår att sjukpenning ska kunna utbetalas utöver de 550 dagar med 75 procents sjukpenningnivå ifall det kan framstå som *oskäligt* att inte göra så. Fackförbundet ST har inga invändningar mot förslaget som sådant. Fackförbundet ST är dock tveksamma till att införa ytterligare ett (o)skälighetsbegrepp då det ytterligare ökar pressen på handläggarna att göra den ”korrekta” bedömningen. Att ge handläggarna utökade möjligheter till individuella bedömningar utan tydliga riktlinjer kring hur begrepp som *oskäligt* ska tolkas, riskerar att öppna upp för mer subjektiva bedömningar vilket inte gagnar förutsättningar för en likvärdig bedömning av sjukas rätt till sjukpenning.

Allmänt

Många och omfattande förändringar av socialförsäkringssystemet har skett under en dryg femårsperiod. Delar av socialförsäkringssystemet har fått hård kritik, vilket har medfört att regeringen tillsatt flera parallella utredningar för att ”lappa och laga” brister i socialförsäkringssystemet. Fackförbundet ST välkomnar ambitionerna att komma till rätta med brister i systemet som medfört att det i en del fall ställts orimliga krav på sjukas och arbetslösas förmågor att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Samtidigt vill Fackförbundet ST uttrycka en oro för att mängden speciallösningar (i denna utredning exempelvis den nya ersättningsformen boendetillägg) och det faktum att flera parallella utredningar inom området pågår, riskerar att leda till en fragmentisering av frågorna. Det ställer krav på att den pågående parlamentariska utredningen, som ska komma med sina förslag 2013, kan ta ett helhetsgrepp utifrån de olika pågående utredningarnas förslag.

Ikraftträdande av de nya bestämmelserna

De föreslagna bestämmelserna om sjukpenning respektive rehabiliteringspenning i särskilda fall föreslås träda i kraft den 1 januari 2012. För de sjuka och arbetslösa som omfattas av förändringarna är denna korta tidshorisont bra. Promemorians arbetsgrupp är medveten om att denna korta tidsperiod kan innebära att information om de nya reglerna inte hinner nå ut till de försäkrade.

Fackförbundet ST vill också framhålla att det korta tidsperspektivet medför att resurser måste ställas till förfogande så att handläggare på involverade myndigheter har förutsättningar att administrera ett mer omfattande regelsystem som kräver utbildning. Därutöver kommer handläggningstiden i dessa ärenden troligtvis att öka för handläggarna, varför det heller inte kan uteslutas ett ökat behov av personella resurser.

Rätten till ersättning och stöd

Under avsnittet Arbetsgruppens överväganden anser arbetsgruppen att myndigheternas samverkan bör kunna utvecklas ytterligare för att förhindra att människor ”hamnar mellan stolarna”, dvs. mellan olika ersättningssystem (exempelvis ALI och sjukpenning). Fackförbundet ST stöder detta. Vad Fackförbundet ST däremot vänder sig emot är att arbetsgruppen misstänkliggör enskilda individers drivkrafter genom formuleringar på sidan 92 som *”Den som själv anser sig vara för sjuk för att söka ett arbete eller delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer inte att kunna få ersättning om inte Försäkringskassan gör samma bedömning”*, och *”Däremot kan det förstås upplevas som svårförståeligt varför olika myndigheter gör olika typer av bedömningar och det finns alltid en risk att människor agerar på ett sätt som gör att de inte har rätt till ersättning”*. Arbetsgruppens syn på människors ambitioner och drivkrafter i en svår situation i livet är en syn som Fackförbundet ST inte delar. Fackförbundet ST:s bild av verkligheten är att det är skillnader i myndigheters regelverk som leder till olika bedömningar av en persons arbetsförmåga och som försätter individer i en svår situation. Ett exempel är att Försäkringskassan säger att personen har medicinskt (försäkringsmässigt) en arbetsförmåga, medan Arbetsförmedlingen anser att ur ett arbetslivsinriktat perspektiv är den medicinska arbetsförmågan inget som någon arbetsgivare är beredd att anställa och betala för. I bedömning av arbetsförmågan anser Fackförbundet ST att det även ska omfatta en bedömning av de reella möjligheterna att få ett arbete på arbetsmarknaden, utifrån vilket ansvar arbetsgivare är beredda att åta sig. Här kan incitamenten för arbetsgivarna behöva utvecklas.

Effektiva insatser och tidspress

Arbetsgruppen anser vidare att tiden i sjukförsäkringen används så aktivt som möjligt och att tidiga insatser är viktiga för möjligheten att återkomma i arbete. Samtidigt konstateras (på sidan 113) att Försäkringskassan idag har svårt att hinna med en tillräckligt grundlig utredning i samband med den

prövning som ska göras av den sjukförsäkrade kring 90 och 180 dagar. Fackförbundet ST instämmer i vikten av tidiga insatser samtidigt som vi också drar slutsatsen att ännu tidigare insatser förutsätter mer personal när handläggarna redan idag arbetar under stark tidspress.

På sidan 84 skriver arbetsgruppen att *”Det är viktigt att undantagsregler ger Försäkringskassan möjlighet att i varje individuellt fall pröva det rimliga i att en person ska gå över till arbetslivsintroduktionen (ALI). Men det är också viktigt att så många som möjligt ges chansen att hitta en väg till arbete”*. Fackförbundet ST vill betona vikten av realistiska och humanistiska bedömningar för individers möjligheter att delta i ALI. ALI är för handläggarna på Arbetsförmedlingen en mycket arbetsintensiv verksamhet med gediget utredningsarbete och täta möten. Ett ökat inflöde av personer till ALI förutsätter därför förstärkning på personalsidan.

Arbetsgruppen anser att det är ett viktigt mål att Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och Arbetsförmedlingen har en aktiv samverkan kring medicinska och arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser för de som befinner sig i sjukförsäkringen. Fackförbundet ST ser positivt på att arbetet med kontaktmöten och överlämningmöten vidareutvecklas. Vi välkomnar förslaget om att regeringen ska avsätta särskilda resurser för metodutveckling av handlägningsprocessen inom Försäkringskassan. Vi instämmer i arbetsgruppens bedömning på sidan 116 om att det kan finnas behov av en större utbildningsinsats inom bl.a. försäkringsmedicin som riktar sig till bland annat personal på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Vad Fackförbundet ST däremot saknar i den här promemorian är arbetsgivarens roll i rehabiliteringsarbetet. Inte minst mot bakgrund av vårt resonemang ovan om vilken arbetsförmåga en person ska ha för att i praktiken kunna vara anställningsbar.

Bredare vägar till arbete

Fackförbundet ST välkomnar förslaget om att regeringen bör tillföra Arbetsförmedlingen medel för ytterligare 3000 platser inom arbetsmarknadspolitikens insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga. När en utökning av en programdel sker förutsätter det också personal som kan utreda, stödja och besluta om detta. Det är därför Fackförbundets ST: s förhoppning att det i anslaget även ingår ett personalanslag.

Legitimitet och förtroende

I promemorian lyfter arbetsgruppen fram vikten av att Försäkringskassan återvinner det förtroende som myndigheten tappat under 2000-talet. Det är Fackförbundet ST: s bestämda åsikt att Försäkringskassans förtroendefråga hör starkt samman med de politiska besluten om omfattande förändringar i sjukförsäkringen och det återkommande ”lappande och lagandet” som blivit en följd av det snabba reformarbetet. Handläggarna på Försäkringskassan följer regelverken och administrerar regeringens sjukförsäkringspolitik. Handläggarna är de som står i frontlinjen för de sjukas frustrationer och som har blivit sittande med ”Svarte Petter” när ansvariga politiker skjuter över skulden på Försäkringskassans anställda. En återerövring av allmänhetens förtroende för Försäkringskassan måste börja med att:

- Politikerna visar förtroende för Försäkringskassans och de anställdas arbete
- Tillse att anställda vid Försäkringskassan har den utbildning, verktyg och resurser som krävs för korrekt beslutsfattande och en hög servicenivå
- Allmänheten får ett förtroende för det nya sjukförsäkringssystemet, vilket ytterst är politikernas ansvar.

Ökade möjligheter till individuella bedömningar

Arbetsgruppen skriver på sidan 108 om att det *”För Försäkringskassan kommer det alltid att finnas en utmaning i att vara styrd av ett komplicerat regelverk samtidigt som myndigheten på ett lättbegripligt sätt ska ge god service och stöd till enskilda”*. På sidan 123 föreslår arbetsgruppen att

sjukpenning ska kunna utbetalas utöver de 550 dagar med 75 procents sjukpenningnivå ifall det kan framstå som *oskäligt* att inte göra så. Fackförbundet ST har inga invändningar mot förslaget som sådant, däremot är vi tveksamma till att införa ytterligare ett (o)skälighetsbegrepp då det ytterligare ökar pressen på handläggarna att göra den ”korrekta” bedömningen. Därför är det av stor vikt, för såväl Försäkringskassans och socialförsäkringssystemets legitimitet samt handläggarnas arbetsituation, att lagstiftarens intentioner tydligt klargörs och att osäkerheter elimineras kring hur begrepp som exempelvis *oskäligt* ska tolkas. Att ge handläggarna utökade möjligheter till individuella bedömningar utan tydliga riktlinjer kring hur begrepp som *oskäligt* ska tolkas, riskerar att öppna upp för mer subjektiva bedömningar vilket inte gagnar förutsättningarna för en likvärdig bedömning av sjukas rätt till sjukpenning.

Fackförbundet ST

Annette Carnhede
Förbundsordförande

Ann-Britt Bern
Utredare