

Sjukförsäkringsreformen: så blev det

Arbetsförmedlarnas och Försäkringskassahandläggarnas bild av en kontroversiell reform



Fackförbundet ST 2010.

Referens:

Roger Syrén, utredare: 070 – 600 51 24
roger.syren@st.org

Fackförbundet ST – Har idag ca 100 000 medlemmar inom statliga myndigheter, verk, bolag, universitet, högskolor och statsunderstödda stiftelser.

Innehåll

Sammanfattning.....	2
Fakta om rapporten	5
Regeringen har missbedömt vårdbehovet.....	5
Insatserna är inte anpassade efter behoven.....	7
Regelverket är otydligt och inte anpassat efter behoven.....	9
Sänkt ersättning – tvärt emot vad som utlovats	10
Resurserna på Arbetsförmedlingen är otillräckliga	12
Stor osäkerhet kring reformens bestående resultat	13
Vad bör göras?.....	14

Sammanfattning

Fackförbundet ST presentera i detta dokument den första sammanhängande rapporten från sjukförsäkringsreformens insida. Resultaten av undersökningen är alarmerande. Arbetsförmedlarna och försäkringskassahandläggarna – våra medlemmar - riktar grundläggande kritik mot reformen. Långt fler av de utförsäkrade än vad regeringen bedömt är fortfarande sjuka. De behöver vård i första hand. Det gör att regelverk och insatser inte är anpassade efter behoven. Och ersättningen för de utförsäkrade som deltar i Arbetsförmedlingens program blir lägre, tvärt emot regeringens utfästelser om motsatsen.

Över 2 000 anställda på Arbetsförmedlingen och 1 400 anställda på Försäkringskassan svarade på STs enkätundersökning, som pågick mellan 9 och 23 februari. Ca 700 av dessa jobbar direkt med stöd åt långtidssjuka (350 på Arbetsförmedlingen och 350 på Försäkringskassan).

- ▶ Regeringen har grovt felbedömt vårdbehovet hos de långtidssjukskrivna. De flesta utförsäkrade är helt enkelt fortfarande sjuka. På frågan ”vilken typ av stöd uppskattar du att långtidssjukskrivna som passerar den bortre tidsgränsen och utförsäkras främst behöver?” är svaret att 61 % främst behöver medicinsk rehabilitering och vård. Regeringen själv grundade sitt beslut om reformen på bedömningen att omkring 10 % skulle vara så sjuka att de var i behov av återgång till sjukförsäkringen och fortsatt vård i första hand.
- ▶ Insatserna är inte anpassade efter behoven. 57 % av de svarande i undersökningen anser att de insatser som idag erbjuds långtidssjukskrivna inte är anpassade till behoven hos målgruppen. Endast 9 % bedömer att insatserna som väl anpassade, övriga är osäkra.
- ▶ De utförsäkrade är en grupp som behöver betydligt tyngre insatser för att komma tillbaka till jobbet än vad regeringen bedömt. 76 % anger att de långtidssjukskrivna som nu utförsäkras bör erbjudas mer av medicinsk rehabilitering och vård. Det är därmed den insats som ef-

terlyses mest. 69 % uppger att det behövs mer av arbetslivsinriktad rehabilitering än idag. 58 % anser att det behövs större möjligheter till subventionerade anställningar än idag. Däremot efterlyser betydligt färre utbildning och kompetenshöjande insatser (40 %), samt stöd för jobsökande som t.ex. matchning, coachning, CV-granskning och validering (31 %).

- ▶ Slutsatsen: försäkringskassehandläggare och arbetsförmedlare ser i första hand behov av medicinsk färdigbehandling, *därefter* insatser som sänker tröskeln till arbetslivet, och *först därefter* egentlig arbetsförmedling. Om inte politiken utformas efter behoven hos de långtidssjuka så riskerar hela reformen att bli ett misslyckande.
- ▶ Regelverket är otydligt och inte anpassat efter behoven hos de sjuka. 65 % av dem som jobbar med sjukskrivna instämmer i huvudsak inte, eller inte alls, i påståendet "De lagar, regler och politiska beslut som jag har till uppdrag att jobba efter är väl anpassade till behoven hos de människor jag ska erbjuda service". 38 % säger sig inte heller ha fått tillräcklig med information om vad reformen innebär för deras arbete. Sämst har informationen varit på Arbetsförmedlingen, där 48 % tycker sig ha fått otillräcklig information.
- ▶ Ersättningen till de utförsäkrade har vållat mycket debatt. 50 % av de svarande anger att de flesta får sänkt ersättning. 46 % anger att ersättningen är i stort oförändrad och bara 4 % att ersättningen höjs. Därmed riskerar många som vill återgå till arbete faktiskt att straffas ekonomiskt.
- ▶ Resurserna på Arbetsförmedlingen är otillräckliga. Arbetsförmedlingen har idag ett tusen färre anställda än 2006, då regeringen tog över. Nu ska man *både* klara jobbkrisen *och* det nya uppdraget att hjälpa långtidssjuka tillbaka till arbete. Allt med mindre resurser än innan den ekonomiska krisen. Många arbetsförmedlare anser att de resurser man fått för att klara uppdraget är otillräckliga. 67 % svarar nej på frågan "Tror du att Arbetsförmedlingen klarar uppdraget i introduktionsprogrammet att förmedla jobb och/eller stödinsatser till alla långtidssjukskrivna inom avsedd tid?".
- ▶ Det råder en stor osäkerhet kring huruvida förändringarna i sjukförsäkringen blir till det bättre för de långtidssjuka. De flesta, 60 %, är osäkra på om stödet till de långtidssjukskrivna blir bättre eller sämre

än innan. Det är dock något fler som tror att stödet blir bättre, än som tror att stödet försämras. Därmed hyser de anställda en viss optimism, trots allt. Den utbredda osäkerheten visar dock att det är hög tid att agera nu – innan tilltron till reformen helt försvinner.

STs medlemmar konstaterar att reformen inte fungerar som det var tänkt. Förutsättningarna måste ändras. Idag lämnas sjuka människor utan hjälp. Med stöd av vad arbetsförmedlare och försäkringskassehandläggare själva anger, så föreslår ST i första hand följande:

- ▶ Ingen utförsäkring av individer. Inför istället tidsgränser för när samhällets stöd ska påbörjas.
- ▶ Förstärk rehabiliteringen - såväl den medicinska som den arbetslivsriktade. Alla sjuka måste garanteras vård.
- ▶ Höj ersättningen så att ingen förlorar ekonomiskt på återgång till arbete. Använd ekonomiska incitament som morot istället för piska.
- ▶ Stärk både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen med mer resurser – de anställda ser redan idag att de inte räcker till.

Fakta om rapporten

Totalt 3521 anställda, varav 2 074 anställda på Arbetsförmedlingen och 1 446 anställda på Försäkringskassan, svarade på STs enkätundersökning, som pågick mellan 9 och 23 februari.¹ 705 av dessa jobbar direkt med stöd åt långtidssjuka (352 på Arbetsförmedlingen och 353 på Försäkringskassan).

Samtliga respondenter fick svara på allmänna frågor om sin arbetsmiljö, förutsättningarna för uppdraget och tillståndet på arbetsplatsen i stort. De som jobbar direkt med stöd åt långtidssjuka fick dessutom svara på fördjupningsfrågor som uteslutande handlade om sjukförsäkringsreformens effekter.

71 % av respondenterna är kvinnor, 29 % är män. 60 % är mellan 50-70 år, resterande mellan 18 - 49 år. 82 % är handläggare, arbetsförmedlare eller motsvarande i kärnverksamheten. Övriga anger sin befattning som chef (3 %), expert, forskare (6 %) eller assisterande personal (9 %). Det finns en viss överrepresentation av kvinnor och äldre bland respondenterna jämfört med sammansättningen av samtliga anställda på de båda myndigheterna.²

Regeringen har missbedömt vårdbehovet

På frågan ”vilken typ av stöd uppskattar du att långtidssjukskrivna som passerar den bortre tidsgränsen och utförsäkras främst behöver?” fick de svarande gradera olika kategorier av insatser på en skala mellan 0 %-100 %. Tabellen nedan anger medelvärden för respektive kategori.

¹ Inbjudan till enkäten gick ut via e-post till samtliga medlemmar som valt att uppge en e-postadress till ST. Totalt 9380 respondenter inbjöds, varav 3520 deltog i undersökningen. Svarsfrekvensen var därmed 38 %.

² Jämför: Försäkringskassan: andel kvinnor: 78 %, andel 50 år +: 51 %. Arbetsförmedlingen: andel kvinnor: 63 %, medelålder: 49 år. Källa: *Försäkringskassans årsredovisning 2009*, Försäkringskassan 2010. *Kort om Arbetsförmedlingen*, Arbetsförmedlingen 2009.

Vilken typ av stöd uppskattar du att långtidssjukskrivna som passerar den bortre tidsgränsen och utförsäkras främst behöver?

Typ av insats	Andel som behöver
1 Medicinsk rehabilitering och vård	61 %
2 Arbetslivsinriktad rehabilitering	51 %
3 Utbildning och kompetenshöjande insatser	31 %
4 Subventionerade anställningar för minskade kostnader vid anställning	72 %
5 Stöd för effektivt jobbsökande (matchning, coachning, validering, CV-granskning etc)	53 %

De svarande uppger att 61 % av de utförsäkrade främst behöver medicinsk rehabilitering och vård. Regeringen själv grundade sitt beslut om reformen på bedömningen att omkring 10 % skulle vara så sjuka att de var i behov av fortsatt vård i första hand.³

Resultatet vittnar om att regeringen grovt felbedömt vårdbehovet hos de långtidssjukskrivna. De flesta utförsäkrade är helt enkelt fortfarande sjuka.

Det faktum att så många som 61 % bedömer att de utförsäkrade behöver vård i första hand är särskilt allvarligt eftersom det är en typ av insatser som inte Arbetsförmedlingen har i sin ”verktygslåda” och kan erbjuda. Det finns därmed en betydande risk att en stor andel av de utförsäkrade hänvisas till en institution som inte har möjlighet att erbjuda dem det stöd de egentligen behöver.

Det är fler arbetsförmedlare (67 %) än försäkringskassehandläggare (53 %) som bedömer att utförsäkrade behöver vård i första hand. Arbetsförmedlarna borde rimligen vara mer förtrogna med de insatser den egna myndigheten har att erbjuda. Därför är det särskilt allvarligt att just den gruppen i större utsträckning bedömer att det egentligen är insatser av en annan art än (vård och rehabilitering) än de man har att erbjuda som främst behövs.

³ Se t.ex. *STÖD TILL PERSONER SOM LÄMNAR SJUKFÖRSÄKRINGEN* (Ds 2009:46), Arbetsmarknadsdepartementet 2009, samt *Yttrande över promemorian ”Stöd till personer som lämnar sjukförsäkringen*, (Dnr 79959-2099 FP och 79932-2009-FP), Försäkringskassan 2009

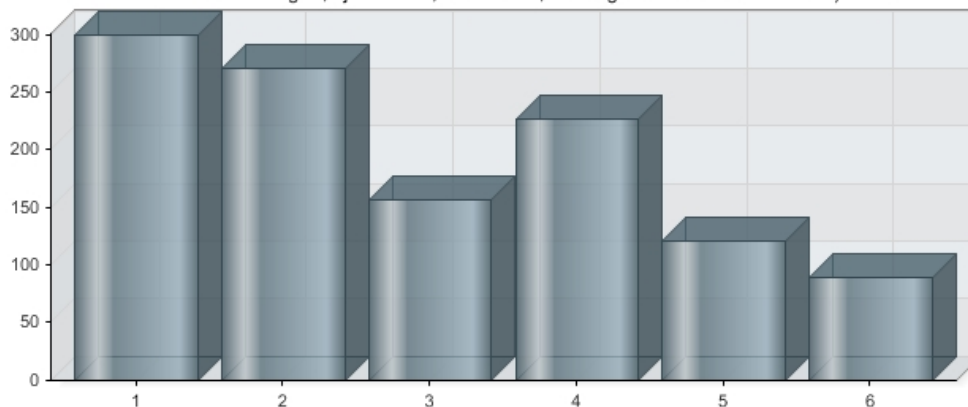
Insatserna är inte anpassade efter behoven



Alternativ	Procent	Värden
1 Ja	8,8 %	62
2 Nej	56,5 %	396
3 Jag kan inte bedöma det	34,7 %	243
Totalt		701

57 % av de svarande i undersökningen anser att de insatser som idag erbjuds långtidssjukskrivna inte är anpassade till behoven hos målgruppen. Endast 9 % bedömer att insatserna som väl anpassade, övriga är osäkra.

40. Vilken typ av stöd tycker du att långtidssjukskrivna borde erbjudas MER av än idag (från Arbetsförmedlingen, sjukvården, kommuner, arbetsgivare eller andra aktörer)?



Alternativ	Procent	Värden
1 Medicinsk rehabilitering och vård	76,4 %	301
2 Arbetslivsinriktad rehabilitering	69,0 %	272
3 Utbildning och kompetenshöjande insatser	39,8 %	157
4 Subventionerade anställningar för minskade kostnader vid anställning	57,6 %	227
5 Stöd för effektivt jobbsökande (matchning, coachning, validering, CV-granskning etc)	30,7 %	121
6 Annat, vänligen specificera	22,6 %	89
Totalt		394

De utförsäkrade är en grupp som behöver betydligt tyngre insatser för att komma tillbaka till jobbet än vad regeringen bedömt. 76 % anger att de långtidssjukskrivna som nu utförsäkras bör erbjudas mer av medicinsk rehabilitering och vård. Det är därmed den insats som efterlyses mest. 69 % uppger att det behövs mer av arbetslivsinriktad rehabilitering än idag. 58 % anser att det behövs större möjligheter till subventionerade anställningar än idag. Däremot efterlyser betydligt färre utbildning och kompetenshöjande insatser (40 %), samt stöd för jobbsökande som t.ex. matchning, coachning, CV-granskning och validering (31 %).

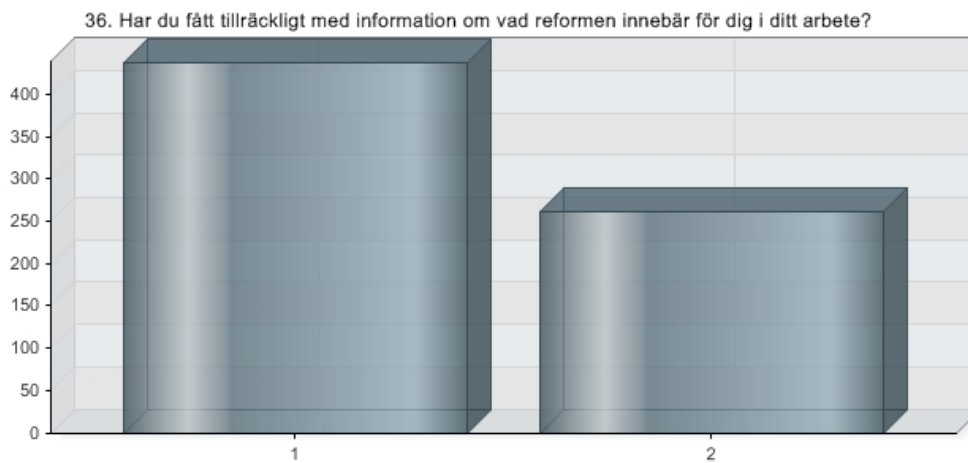
Slutsatsen: försäkringskassehandläggare och arbetsförmedlare ser i första hand behov av medicinsk färdigbehandling, *därefter* insatser som sänker tröskeln till arbetslivet, och *först därefter* egentlig arbetsförmedling. Om inte politiken utformas efter behoven hos de långtidssjuka så riskerar hela reformen att bli ett misslyckande.

Regelverket är otydligt och inte anpassat efter behoven



Alternativ	Procent	Värden
1 Instämmer helt	1,1 %	8
2 Instämmer i huvudsak	32,5 %	228
3 Instämmer i huvudsak inte	39,7 %	279
4 Instämmer inte alls	25,4 %	178
5 Ingen uppfattning/vet ej	1,3 %	9
Totalt		702

De anställda ger bilden av ett otydligt regelverk som inte är anpassat efter behoven hos de sjuka. 65 % av dem som jobbar med sjukskrivna instämmer i huvudsak inte, eller inte alls, i påståendet "De lagar, regler och politiska beslut som jag har till uppdrag att jobba efter är väl anpassade till behoven hos de människor jag ska erbjuda service". Bara 34 % instämmer helt eller delvis.



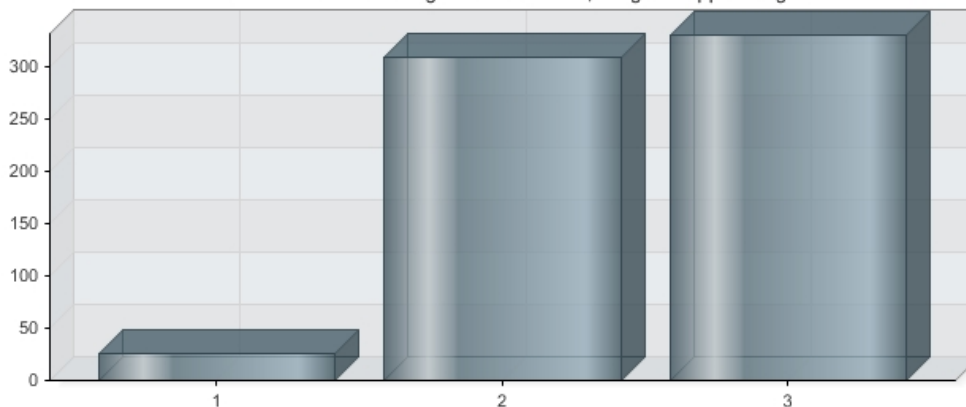
Alternativ	Procent	Värden
1 Ja	62,5 %	439
2 Nej	37,5 %	263
Totalt		702

38 % säger sig inte heller ha fått tillräcklig med information om vad reformen innebär för deras arbete. Sämst har informationen varit på Arbetsförmedlingen, där nästan hälften, 48 %, tycker sig ha fått otillräcklig information.

Sänkt ersättning – tvärtemot vad som utlovats

Ersättningen till de utförsäkrade har vållat mycket debatt. I undersökningen fick respondenterna ta ställning till hur sjukförsäkringsreformen skulle påverka ersättningen för de långtidssjukskrivna.

42. Regeringen bedömde innan årsskiftet att de flesta utförsäkrade får mer pengar när de går över till Arbetsförmedlingen. Stämmer det, enligt din uppfattning?



Alternativ		Procent	Värden
1	Ja, de flesta får en höjd ersättning och mera pengar att röra sig med jämfört med under sjukskrivningen.	3,9 %	26
2	De flesta har ersättning på ungefär samma nivå och lika mycket pengar att röra sig med som under sjukskrivningen.	46,4 %	310
3	Nej, de flesta får en sänkt ersättning och mindre pengar att röra sig med jämfört med under sjukskrivningen.	49,7 %	332
Totalt			668

50 % av de svarande anger att de flesta får sänkt ersättning. 46 % anger att ersättningen är i stort oförändrad och bara 4 % att ersättningen höjs. Därmed riskerar många som vill återgå till arbete faktiskt att straffas ekonomiskt.

Regeringen antog först innan jul en förordning som slutgiltigt fastställde ersättningen. I samband med detta gjordes bedömningen att de flesta utförsäkrade skulle få en högre ersättning när de gick över till Arbetsförmedlingen. Utfästelser som vidhölls så sent som i februari av arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin i samband med att Försäkringskassans första, preliminära, statistik tvärtom visade på lägre ersättningar.⁴ STs undersökning ger Försäkringskassan rätt.

⁴ *Utförsäkrade förlorar mycket pengar*, www.sr.se 2010-02-18, samt *Från sjukpenning till aktivitetsstöd – Januari*, Försäkringskassan 2010.

Resurserna på Arbetsförmedlingen är otillräckliga

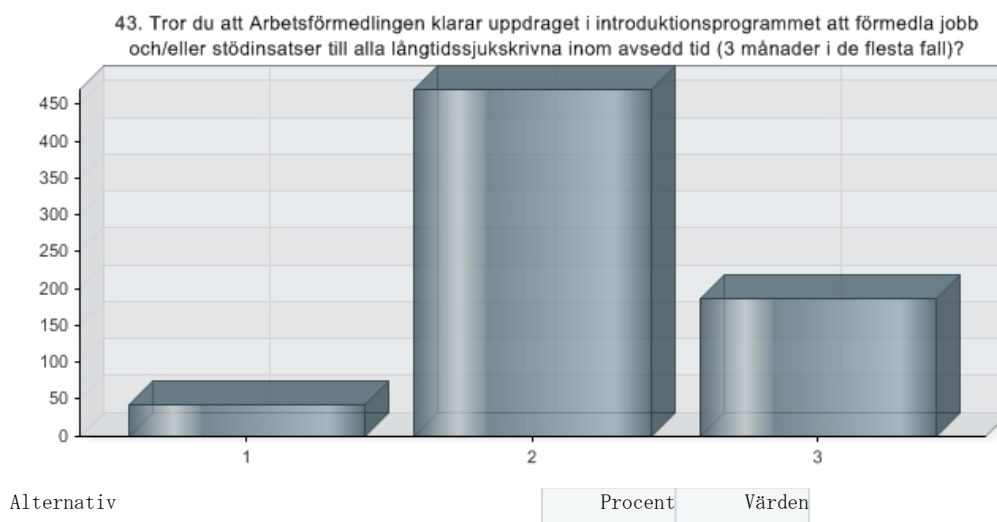
Arbetsförmedlingen har idag ett tusen färre anställda än 2006, då den nuvarande regeringen tog över.

Arbetsförmedlingen: Personalutveckling

	2006	2007	2008	2009: Februari	2009: November
Antal anställda	11 143	10 201	9 107	9 052	10 159
Antal helårstjänster	11 035	10 106	9 021	8 942	10 012

Källa: *Arbetsförmedlingen och jobbkrisen*, Fackförbundet ST 2009, samt Arbetsförmedlingens personalenhet 2009-11-12.

Nu ska man *både* klara jobbkrisen *och* det nya uppdraget att hjälpa långtids-sjuka tillbaka till arbete. Allt med mindre resurser än innan den ekonomiska krisen. Undersökningen visar att ekvationen inte går ihop.



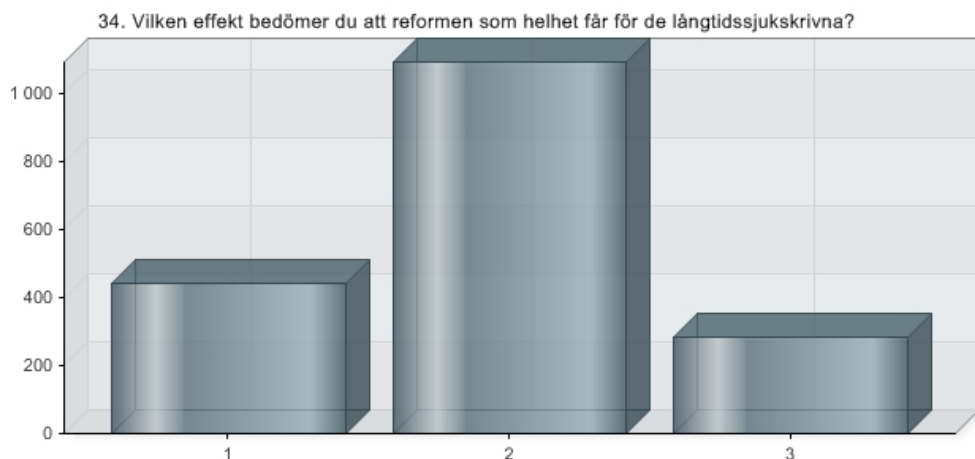
1	Ja	6,3 %	44
2	Nej	67,0 %	470
3	Jag kan inte bedöma det	26,8 %	188
Totalt			702

Många arbetsförmedlare anser att de resurser man fått för att klara uppdraget är otillräckliga. 67 % svarar nej på frågan ”Tror du att Arbetsförmedlingen klarar uppdraget i introduktionsprogrammet att förmedla jobb och/eller stödinsatser till alla långtidssjukskrivna inom avsedd tid (3 månader i de flesta fall)?”. Bara 3 % svarar ja.

Tabellen nedan illustrerar personalutvecklingen på Arbetsförmedlingen.

Stor osäkerhet kring reformens bestående resultat

Det råder en stor osäkerhet kring huruvida förändringarna i sjukförsäkringen blir till det bättre eller sämre för de långtidssjuka.



Alternativ	Procent	Värden
1 Jag tror att de långtidssjukskrivna får ett bättre stöd än innan reformen	24,4 %	445
2 Jag är osäker på om långtidssjukskrivna får ett bättre eller sämre stöd än innan reformen	60,1 %	1096
3 Jag tror att de långtidssjukskrivna får ett sämre stöd än innan reformen	15,6 %	284

Totalt		1825
--------	--	------

De flesta, 60 %, är osäkra på om stödet till de långtidssjukskrivna blir bättre eller sämre än innan. Det är fler, 24 %, som tror att stödet blir bättre, än som tror att stödet blir sämre, 16 %.

Mot bakgrund av den kritik mot förändringarna som de anställda ger uttryck för är det kanske något förvånande att inte fler tror att stödet försämras jämfört med tidigare. Resultatet kan tolkas som en kritik mot det tidigare systemet (vilket ju den nuvarande reformen mäts mot i den aktuella frågeställningen). Det skulle också kunna tolkas som att fler trots allt är positivt inställda till möjligheterna att övervinna de problem man ser.

Under alla omständigheter visar den utbredda osäkerheten att det är hög tid att agera för förbättringar nu – innan tilltron till reformen försämras. Att det finns en överhängande risk för detta visar dels det faktum att så många är osäkra på om stödet till de långtidssjukskrivna blir bättre eller sämre än innan, dels den grundläggande kritik mot centrala delar av reformen som framkommer i analysen av tidigare frågeställningar.

Vad bör göras?

STs medlemmar konstaterar att reformen inte fungerar som det var tänkt. Förutsättningarna måste ändras. Idag lämnas sjuka människor utan hjälp. Med stöd av vad arbetsförmedlare och försäkringskassehandläggare själva anger, så föreslår ST i första hand följande:

- ▶ Ingen utförsäkring av individer. Inför istället tidsgränser för när samhällets stöd ska påbörjas.
- ▶ Förstärk rehabiliteringen - såväl den medicinska som den arbetslivsriktade. Alla sjuka måste garanteras vård.
- ▶ Höj ersättningen så att ingen förlorar ekonomiskt på återgång till arbete. Använd ekonomiska incitament som morot istället för piska.

- ▶ Stärk både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen med mer resurser – de anställda ser redan idag att de inte räcker till.

