

Till
Socialdepartementet

Remiss

Datum
2020-06-25

Vår referens/våra referenser
Mirjam Olsson, Sakområdesgruppen socialförsäkringar

Yttrande över SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess

Övergripande kommentarer

Unionen tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter över utredningen *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och utredningsprocess*.

Unionen delar i allt det väsentliga den verklighetsbild som utredningen presenterar. Det gäller såväl de delar av sjukförsäkrings- och rehabiliteringsregelverket som idag fungerar väl samt de områden där brister idag föreligger. Unionen uppskattar att människors faktiska erfarenheter av sjukskrivning och rehabilitering har hörsammats och fått ta plats, vid sidan av andra underlag.

Unionen hade dock hoppats på att utredningen hade presenterat fler skarpa förslag eller på några fler områden kunna ”sätta ner foten”. Utredningen bidrar helt enkelt med många värdefulla analyser av hur saker och ting förhåller sig men i vissa frågor hade förbundet önskat att utredningen hade kommit längre. Exempelvis hade utredningen med fördel kunnat lägga fram ett skarpt författningsförslag gällande krav på konsultation av expertresurs eller tagit sig an utmaningen att presentera ett förslag på hur ett förtydligande av samordningsuppdraget skulle kunna se ut.

Synpunkter på utredningens förslag

Gemensamt syfte och ökad samverkan

Unionen ställer sig positiv till att tydliggöra sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessens syfte enligt utredningens förslag. Ett gemensamt syfte är en bra utgångspunkt för samverkansarbetet som utredningen vidare föreslår. Förbundet delar utredningens uppfattning om att flera brister i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen idag går att härleda till bristande samverkan, bristande samsyn, bristande kommunikation och ibland ett överdrivet ”revirtänk” mellan sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessens aktörer; brister som i slutändan nästan alltid drabbar den enskilde som befinner sig i sjukskrivning och rehabilitering. Utökad samverkan är nödvändig.

Unionen ställer sig även positiv till att det är Försäkringskassan som ytterst sett föreslås bli ansvarig för att hålla ihop denna samverkan.

Med detta sagt: När de samverkande aktörerna inte lyckas komma till samsyn är Unionens uppfattning att politiken tydligare måste gå in med styrning och förtydligande av lagstiftningen. I vissa fall föreligger konflikter mellan myndigheters uppdrag eller otydlighet i lagstiftningens utformning, och i de fallen är inte alltid mer samverkan rätt väg att gå. Försäkringskassans samordningsansvar är ett exempel på område som har diskuterats under lång tid men där man, i Unionens förståelse, inte lyckats komma mycket närmare en tydlighet om hur ramarna för samordningen ser ut. Unionen hade därför hoppats på ett förslag till förtydligande från utredningen om hur samordningsuppdraget ska förstås.

En gemensam digital yta och bättre stöd till individen

Unionen delar utredningens bild att det idag vilar ett stort ansvar på den enskilde att såväl administrera sin egen sjukskrivning som att fungera som informationsbärare mellan sjukskrivningens och rehabiliteringens olika aktörer. Detta är inte bara betydande för många personer som befinner sig i sjukskrivning utan kan också leda till missförstånd, långa handläggningstider och ibland sämre beslutsunderlag.

Förslaget om att vidare utreda möjligheterna för en gemensam digital yta för planering är bra. Om en sådan digital yta ska införas är det i Unionens mening dock inte bara juridiska hinder som behöver övervinnas. Unionen vill också att ytan genom sin konstruktion värnar den enskildes integritet och inte ”uppmuntrar” överflödigt informationsspridning. Den enskildes integritet måste hela tiden väga tungt mot fördelarna; överblick och förenklad kommunikation.

Unionen är vidare mycket positiv till förslaget att ge Försäkringskassan i uppdrag att ge utökat stöd i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen till individer som är i behov därav. I utredningens intervjuer med personer som genomgått eller befinner sig i sjukskrivning finns berättelser som vi som fackförbund känner igen; människor som är för sjuka för att klara av att administrera sin egen sjukskrivning. Även om detta bara gäller en minoritet av alla de som sjukskrivs är det otroligt angeläget att hitta tillfredställande lösningar. Rätt stöd kan vara helt avgörande för att rehabiliteringen tillbaka i arbete ska kunna fungera i det enskilda fallet.

Det förefaller inte helt klart vilka grupper som enligt utredningen bör kunna vara berättigad sådant stöd. Utöver de som på grund av sin sjukdomsbild har exempelvis nedsatta kognitiva förmågor vill Unionen särskilt lyfta den grupp som på grund av bristande språkkunskaper kan ha svårare att själv navigera mellan olika myndigheter, regler och blanketter (även om tolk används i den direkta myndighetskontakten).

Ökade drivkrafter för arbetsgivare

Det är bra att utredningen lyfter den viktiga frågan om att öka arbetsgivares drivkrafter för att bedriva ett aktivt förebyggande arbetsmiljöarbete. Särskilt intressant är enligt förbundet förslaget om en redovisningsskyldighet av kostnader för ohälsa och sjukfrånvaro. Vi vet att sjukskrivning och rehabilitering tillbaka i arbete redan idag innebär stora kostnader för många arbetsgivare, kostnader som i många fall dock är indirekta och därmed lätt osynliggörs i en organisation eller ett företag. En redovisningsskyldighet tror vi skulle kunna sätta ljus på frågor om sjukskrivning och arbetsmiljö i organisationer och företag utan att kostnader behöver öka. Enligt Unionen är detta ett förslag som bör övervägas även för privat sektor. Det skulle kunna leda till ökad kunskap på arbetsplatser om sjukskrivningens effekter, betydelsen av ett aktivt rehabiliteringsarbete och om vikten av ett förebyggande arbete även ur ett ”ekonomiskt rationellt” perspektiv.

När förslaget om hälsovaxling presenterades 2016 lyfte Unionen genom TCO farhågor om ökad selektering. Till skillnad från utredningen är Unionens uppfattning att de åtgärder som 2016 års utredning föreslog för att minska de negativa selekteringseffekterna inte är tillräckligt långtgående.

Konsultation av expert vid bedömning av arbetsplatsinriktat stöd

Unionens erfarenhet är att en av de främsta anledningarna till brister i rehabiliteringen på arbetsplatsen är bristande kunskap. Rehabiliteringsarbetet har under det senaste årtiondet blivit mer komplext än tidigare, främst på grund av att psykiatriska diagnoser numera ligger till grund för en stor del av de något längre sjukskrivningarna. Eftersom arbetsplatsen är så pass central för en välfungerande rehabilitering tillbaka i arbete är det av största vikt att den kunskap som finns faktiskt tillvaratas i rehabiliteringsarbete. Precis som utredningen konstaterar förefaller det märkligt att så höga krav på evidens och kunskap ställs på den medicinska rehabiliteringen medan rehabilitering på arbetsplatsen alltför ofta tillåts bygga på gissningar och goda avsikter. Detta trots att vi genom forskning vet hur betydelsefull rehabiliteringen på arbetsplatsen är för återetablering på arbetsmarknaden. Ytterst sett kan det handla om människors förutsättningar att överhuvudtaget kunna återgå i arbete igen.

Unionen tillstyrker därför förslaget om att ställa ett krav på arbetsgivare att konsultera en expert vid upprättande av plan för återgång i arbete. Det här är ett förslag som har potential att göra reell skillnad för rehabiliteringsarbetet. Unionen menar också att detta förslag skulle innebära en förbättring för de chefer som ofta leder rehabiliteringsarbetet. Det som för arbetsgivaren blir en skyldighet kan för chefer upplevas som en rätt att ta hjälp.

Det är förvisso sant att vissa av arbetsgivarna har tillräcklig kunskap internt för att upprätta en plan för återgång i arbete av hög kvalitet, men de utgör en minoritet. Fördelarna med detta förslag menar Unionen vida överväger nackdelarna. Eftersom detta krav om konsultation endast gäller vid upprättande av plan för återgång i arbete – och därmed begränsas till de sjukfall som väntas pågå längre än 60 dagar – sällas dessutom naturligt merparten av sjukfallen bort.

När förslaget om plan för återgång i arbete var ute på remiss lyfte Unionen behovet av att ge Försäkringskassan mandat att utfärda sanktioner gentemot arbetsgivare som inte har tagit fram en plan i tid eller som tagit fram en undermålig plan. Det är ett problem att Försäkringskassan – som tillsynsmyndighet för ”individärenden” – idag inte har några verktyg för att sätta kraft bakom tillsynen. Precis som utredningen konstaterar är det ytterst sällsynt att Försäkringskassan kopplar in Arbetsmiljöverket på det sätt som är möjligt. För att kravet på konsultation ska få optimal effekt är det viktigt att tillsynen fungerar bättre än idag. Någon myndighet behöver säkerställa att både befintlig (plan för återgång) och ny lagstiftning faktiskt efterlevs. Det handlar ytterst om att säkerställa att den enskilde får det stöd i rehabiliteringen som lagstiftaren avsett.

Unionen vill också se ett förtydligande om att enbart sådana expertresurser som blivit godkända av Försäkringskassan ska få användas för att uppnå kravet om konsultation.

Förvaltning av kunskapsområdet

Unionen tillstyrker förslaget att ge Myndigheten för arbetsmiljökunskap ansvaret att förvalta kunskapsområdet arbetsplatsinriktat stöd för återgång i arbete. Som sagts tidigare är det av största vikt att den kunskap som idag finns om återgång i arbete tillvaratas i rehabiliteringsarbetet på arbetsplatsen. För att kunskapen ska nå dit behöver hela kedjan fungera, från forskningen till arbetsplatsen. Unionen tror att det är helt rätt att Myndigheten för arbetsmiljökunskap får detta uppdrag, av de skäl som utredningen framhåller.

Utvecklat samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

Unionen tillstyrker utredningens rekommendationer.

Det finns, precis som utredningen konstaterar i kapitel 7, två olika delar som behöver fungera bättre än idag i myndigheternas samverkan.

Den första delen handlar om individer som ”hamnar mellan stolarna”. Utredningen beskriver förtjänstfullt ett exempel på hur detta kan se ut i kapitel 5. Unionen vill dock påpeka att det finns fler luckor i systemet än de som utredningen tar upp. Ett exempel är individer som efter indragen sjukpenning aktualiserats på Arbetsförmedlingen och där genomgått utredning som visat att de saknar arbetsförmåga, varför insatser från Arbetsförmedlingens sida inte ansetts aktuella. Individen blir därför åter sjukskriven men nekats sjukpenning eftersom Försäkringskassan oaktat Arbetsförmedlingens bedömning gör bedömningen att individen är arbetsför. Individen hänvisas på nytt till Arbetsförmedlingen men Arbetsförmedlingen anser, mot bakgrund av sin tidigare arbetsförmågeutredning, sig förhindrad att skriva in denna som aktivt arbetssökande. Konsekvensen blir att individen inte har möjlighet att skydda sin SGI. Det är viktigt att myndigheterna analyserar, identifierar och täpper till samtliga luckor som idag gör att enskilda individer hamnar i mycket svåra situationer. Unionen delar utredningens bedömning att det idag i alltför stor utsträckning vilar

ansvar på den enskilde att veta vilken information som ska föras vidare till Arbetsförmedlingen för att SGI:n ska skyddas.

Den andra delen handlar om vilka insatser som behöver komma på plats för att ”individer ska uppleva att sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken hänger samman”. Det är mycket angeläget att stödet till den enskilde stärks i denna bemärkelse och att myndigheternas uppdrag harmoniserar bättre. Rehabiliteringskedjan brukar beskrivas som en omställningsförsäkring (snarare än en yrkesförsäkring). Om det i praktiken saknas tillräckligt stöd för individer som behöver ställa om vid nedsatt hälsa skapar det legitimitetsproblem för rehabiliteringskedjans konstruktion.

Ett förbättrat stöd till individer med försörjningsstöd

Det är viktigt att även personer som hamnat långt från arbetsmarknaden får hjälp att närma sig arbetsmarknaden i den mån förutsättningar finns för det. Unionen tillstyrker att frågan om att ge ett förbättrat stöd till individer med försörjningsstöd utreds vidare enligt förslaget.

Utbyte av medicinska uppgifter i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen

Det är en komplex men viktigt fråga hur utbyte av medicinska uppgifter fungerar idag och kan fungera bättre. Det ligger bortom förbundets kompetens att i närmare ordalag bedöma vilka vägar framåt som är lämpliga. Unionen tillstyrker att frågan utreds vidare enligt förslaget.



Martin Linder, Förbundsordförande, Unionen