

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning

Försäkringskassan

Datum: 2020-11-12

Uppdrag om förbättrad kvalitet i ärenden om rätt till sjukpenning

1.0

S2020/06863/SF

Innehåll

1. Inledning	3
2. Utredningar, dokumentation och motivering	4
2.1 Försäkringskassans utredningsskyldighet	4
2.2 Bedömningen mot normalt förekommande arbete	4
2.3 Åtgärder för att säkerställa korrekt dokumentation och tillräcklig motivering	5
3. Åtgärder för att utreda behov av rehabiliteringsinsatser	7
4. Övriga utvecklingsinsatser	9

1. Inledning

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att säkerställa att utredningen i ärenden där sjukpenning från dag 180 i sjukperioden nekas genomförs på sådant att det tydligt kan motiveras varför ansökan avslås.

I uppdraget ingår också att Försäkringskassan ska redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att säkerställa att behovet av rehabiliteringsinsatser utreds och vid behov vidtas så tidigt som möjligt.

Uppdraget ska delredovisas den 15 november 2020. En slutredovisning ska lämnas den 15 augusti 2021.

Regeringen lanserade 2015 ett åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro, med ett mål om att sjukpenningtalet skulle uppgå till högst 9,0 dagar vid utgången av 2020. Samma år fick Försäkringskassan i uppdrag av regeringen att stärka handläggningen av sjukförsäkringen. Sedan dess har ett långsiktigt och omfattande arbete för att höja kvaliteten i sjukpenningärenden pågått.

Initialt hade Försäkringskassan ett starkt fokus på att öka den rättsliga kvaliteten i bedömningarna av rätten till sjukpenning, framförallt i den bedömning som görs mot normalt förekommande arbete vid dag 180. Principiellt viktiga domar i Högsta förvaltningsdomstolen¹ visade på att det fanns utrymme att förbättra bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete. Interna granskningar pekade i samma riktning.

I januari 2018 fick Försäkringskassan i uppdrag av regeringen att också förstärka arbetet med samordningsuppdraget och att utveckla stödet till individen. Regeringen bedömde att Försäkringskassan behövde kombinera den stärkta handläggningen av rätten till sjukpenning med att även förstärka arbetet med samordningsuppdraget. Försäkringskassan har sedan dess arbetat med en sammanhållen styrning av hela uppdraget i sjukförsäkringen, med fokus både på att bedöma rätten till sjukpenning och att identifiera behov av och samordna insatser för återgång i arbete.

Försäkringskassan ser utifrån det samlade arbete som har gjorts sedan 2018 en förbättring inom flera av de områden som de senaste årens utredningar har pekat på. Till exempel har vi vänt den negativa trenden för avstämningmöten och vi träffar nu den enskilde och andra aktörer oftare. Vi ser också att sjukfallens varaktighet fortsätter att minska.

I den här delredovisningen beskriver Försäkringskassan vilka utvecklingsaktiviteter som pågår och som vi bedömer kommer att ha effekt på de områden som regeringsuppdraget omfattar. Det är viktigt att framföra att en stor del av kvalitetsarbetet pågår i löpande aktiviteter inom ramen för myndighetens ordinarie arbete vilket gör att redovisningen inte visar hela bilden.

Försäkringskassan redovisar, utöver pågående aktiviteter, vilka behov av ytterligare övergripande förflyttningar som vi ser behöver genomföras, för att fortsätta att utveckla kvaliteten i utredningarna om rätten till sjukpenning samt Försäkringskassans samordningsuppdrag.

¹ Högsta förvaltningsdomstolens domar den 26 juni 2018 i mål nr 607–17 och 667–17. Prövningarna gällde bedömningen av arbetsförmåga.

2. Utredningar, dokumentation och motivering

I detta avsnitt redovisas aktiviteter i syfte att öka kvalitén i utredningar om rätten till sjukpenning, dokumentation och motiveringar.

Flertalet av de redovisade aktiviteterna har bäring på andra närliggande regeringsuppdrag och återrapporteras där mer utförligt, se *Stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess*², *Förstärkt arbete med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen*³ och *Uppdrag att vidareutveckla sjukförsäkringshandläggningen i dialog med hälso- och sjukvården*⁴.

2.1 Försäkringskassans utredningsskyldighet

Försäkringskassan har under det senaste året arbetat med att klargöra myndighetens utredningsskyldighet. Arbetet fortsätter nu genom att vi utvecklar vår förmåga att fullgöra vårt utredningsansvar och tillämpa rätt beviskrav så att vi lever upp till kravet på att göra riktiga bedömningar och därmed fatta korrekta beslut.

Parallellt med detta interna arbete genomför Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) en granskning av Försäkringskassans utredningsskyldighet.⁵ Granskningen, som ska redovisas senast den 31 mars 2021, kommer att tillföra ny kunskap till Försäkringskassans fortsatta arbete med att säkerställa att tillräckliga och korrekta utredningar genomförs.

2.2 Bedömningen mot normalt förekommande arbete

Området som rör bedömningar mot normalt förekommande arbete vid dag 180, är ett av de centrala områdena inom utrednings- och utvecklingsarbetet rörande sjukförsäkringen. Mycket av det arbetet sker löpande och i en större helhet. Nedan redovisas exempel på specifika aktiviteter som Försäkringskassan ser kommer att skapa en tydlig förflyttning inom området.

2.2.1 Likabedömningsseminarier och nya domsnytt

Under 2018 och 2019 kom det nya domar om bedömning av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete samt vilka medicinska uppgifter som bör finnas vid prövning av rätten till sjukpenning. Försäkringskassan har utifrån dessa domar utvecklat det interna stödet till handläggningen samt tagit fram nya domsnytt, där vi lämnar kommentarer och ställningstaganden som styr tillämpningen av socialförsäkringen.

Myndigheten har också genomfört så kallade likabedömningsseminarier utifrån domarna. Likabedömningsseminarierna vände sig till handläggare och syftade till att tydliggöra hur domarna ska tolkas och åstadkomma en likformig handläggning.

2.2.2 Utökad kvalitetssäkring

Från och med mars 2020 kvalitetssäkras samtliga sjukpenningärenden där bedömningen mot normalt förekommande arbete sker för första gången. Tidigare genomfördes kvalitetssäkring endast inför beslut om avslag. Kvalitetssäkring görs genom att inte bara handläggaren utan även specialister granskar ärendet.

Syftet med den utökade kvalitetssäkringen är att öka enhetligheten i bedömningen av arbetsförmågan i förhållande till normalt förekommande arbete vid dag 180. Den ska

² Dnr 000973–2020

³ Dnr 003575–2018

⁴ Dnr 015484–2019

⁵ Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten (S2019/03411/SF)

också vara ett stöd till handläggarna i de komplexa bedömningarna av arbetsförmåga som de gör vid den aktuella bedömningsgrunden.

Även om den utökade kvalitetssäkringen inte i sig fokuserar på negativa beslut ser Försäkringskassan en trolig förbättring även i bedömningar kopplade till de negativa besluten. Utifrån en mer frekvent återkoppling avseende gjorda bedömningar, oavsett utfallet i dessa, ökar handläggarnas generella kompetens och förmåga att tidigt se vilka behov av utredning som finns och vilka kontakter som behöver tas. Det förväntas leda till att handläggarna över tid får en ökad förmåga till en mer proaktiv handläggning där Försäkringskassan tar fler kontakter med andra aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen och att individers behov av insatser därmed kan identifieras tidigare i sjukfallen.

Sannolikt ger denna förändring också en förstärkning i både förmågan att motivera beslut och att se behovet av en tydlig och utförlig motivering.

Effekterna av den utökade kvalitetssäkringen kommer att utvärderas under 2021.

2.2.3 Innehållet i läkarintygen

Det behöver vara tydligt både internt och externt vilken medicinsk information som Försäkringskassan behöver för att kunna utreda och bedöma både arbetsförmågans nedsättning samt vilka behov av rehabilitering som föreligger för den enskilde.

Försäkringskassan arbetar därför med att utveckla anvisningarna avseende vilken information som behöver finnas i ett läkarintyg och i vilka situationer det är aktuellt att begära kompletterande uppgifter från hälso- och sjukvården. Utan en klar bild över när ett medicinskt underlag ska ses som tillräckligt blir både bedömningar, motiveringar och rehabiliteringsarbete lidande. Ju tidigare ett medicinskt underlag kan anses komplett och tydligt, desto tidigare kan ändamålsenliga rehabiliteringsinsatser startas.

Försäkringskassan har även genomfört insatser internt för att förstärka vikten av att göra helhetsbedömningar utifrån befintliga underlag när rätten till sjukpenning bedöms, samt för att ytterligare förstärka att det inte finns några krav på att läkaren kan verifiera den försäkrades besvär objektivt med olika undersökningsfynd och tester för att den försäkrade ska kunna få sjukpenning.

2.2.4 Effektiviseringsinsatser

Försäkringskassan har genomfört ett omfattande arbete med att effektivisera verksamheten och därmed skapa möjligheter till ett ökat fokus på fördjupade utredningar i våra mer komplexa ärenden.

Automatiseringar i handläggningen, framförallt kopplat till delar av processen som inte innefattar större bedömningsmoment, och en ökad användning av digitala möten med våra samarbetspartners är exempel på åtgärder som har genomförts under senaste året.

Effekterna av dessa insatser har inte kunnat realiseras ännu i och med det höga inflödet av ärenden och de extraordinära åtgärder som har varit nödvändiga att genomföra i verksamheten med anledning av den pågående pandemin.

2.3 Åtgärder för att säkerställa korrekt dokumentation och tillräcklig motivering

Förbättringsarbetet inom detta område sker till största delen i vardagen både i ledning och styrning samt ute på de handläggande enheterna. Här nedan redovisas riktade

insatser som stödjer en förbättrad ärendedokumentation och motivering till de ställningstaganden myndigheten gör och de beslut som fattas gentemot den försäkrade.

2.3.1 Muntlig kontakt med den försäkrade vid negativa beslut

Försäkringskassan behöver såväl skriftligen som muntligen kunna förmedla skälen för- och innebörden av sina beslut på ett sätt som enskilda förstår och kan ta till sig. Det gäller inte minst de negativa beslut som myndigheten fattar avseende sjukpenning.

Försäkringskassan har därför förändrat sitt arbetssätt och kompletterar numera det skriftliga negativa beslutet med en muntlig kontakt med den försäkrade för att förklara beslutet.

2.3.2 Utbildningar och förbättrat stöd

Försäkringskassan arbetar fortlöpande med att utveckla dokumentationen och beslutsmotiveringarna i sjukpenningärenden. Det sker genom utbildningsinsatser för våra handläggare men också genom utveckling av stödjande dokument, såsom skrivhandledningar, och interna riktlinjer. Som exempel har avsnittet avseende klargörande beslutsmotivering utvecklats vid den senaste revideringen av riktlinjen för kommunicerings- och beslutsbrev.

Försäkringskassan har därutöver initierat ett arbete för att få mer detaljerad kunskap om vilka ytterligare åtgärder som behöver genomföras för att förbättra och förtydliga dokumentation och beslutsmotiveringar.

3. Åtgärder för att utreda behov av rehabiliteringsinsatser

Även inom detta område har flertalet av de redovisade aktiviteterna bäring på andra närliggande regeringsuppdrag och återrapporteras där mer utförligt (se kapitel 2).

3.1 Tydliggjorda behov av utredning och ställningstagande

För att ytterligare stärka Försäkringskassans förmåga att utreda behov av rehabiliteringsinsatser har vi reviderat handläggningsprocessen för sjukpenning- och rehabilitering. Processen tydliggör nu nödvändigheten av att alltid göra ett ställningstagande rörande rehabiliteringsinsatser för den försäkrade. Det förväntas ge ett ytterligare stöd för att tillräckliga utredningsinsatser genomförs och dokumenteras samt att rehabiliteringsinsatser påbörjas. Förändringen, som medför att vi mer frekvent beaktar individens behov av insatser, minskar risken för inlåsningseffekter vid vissa tidpunkter.

3.2 Dialogen med arbetsgivare

Arbetsgivarna har ett stort behov av att få stöd av Försäkringskassan i deras arbete med rehabilitering av enskilda ärenden där det finns en mer komplex sjukdomsbild.

För att få utökad kunskap om arbetsgivarnas behov har Försäkringskassan fört en dialog med ett antal arbetsgivare.

Försäkringskassan utvecklar nu det interna stödet till handläggningen avseende vilka insatser som kan genomföras på en arbetsplats inom ramen för rätten till sjukpenning respektive rehabiliteringsersättning. I samband med detta planeras även externa kommunikationsinsatser för att tydliggöra förutsättningar för arbetsgivarna.

Syftet med dessa insatser är att öka förutsättningar för att de insatser som behövs för att en person ska kunna återgå i arbete faktiskt genomförs.

3.3 Identifiera individer och insatser inom samarbete och samverkan

Inom ramen för vår samverkan med andra aktörer arbetar Försäkringskassan med att utveckla förmågan att identifiera personer som är aktuella för olika former av samverkan. Detta är en del av vårt grunduppdrag och en stor del av arbetet sker snarare i det löpande arbetet än i specifika utvecklingsaktiviteter. Nedan redovisas ändå några exempel på pågående arbete. Mer utförlig information om vårt samverkansarbete återfinns i återrapporteringar avseende andra närliggande regeringsuppdrag, se hänvisningar i kapitel 2 i detta svar.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

Försäkringskassan har tillsammans med Arbetsförmedlingen tagit fram ett gemensamt internt dialogmaterial som vänder sig till handläggningen och ska ge dem stöd att i högre grad identifiera personer till det förstärkta samarbetet.

Samverkan med samordningsförbunden

Försäkringskassan arbetar med att intensifiera den generella samverkan inom ramen för samordningsförbunden genom exempelvis interna informationsinsatser för att i större utsträckning skapa möjlighet för individerna att ta del av de lokala insatser som finansieras genom samordningsförbund eller ESF-projekt. I detta arbete ingår att på ett bättre och effektivare sätt identifiera vilka sjukskrivna som är i behov av insatser via samordningsförbund.

SKR och regionerna

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt tillsammans med SKR och regionerna för att utveckla arbetet med att identifiera personer som har behov av stöd inom ramen för

regionernas koordineringsarbete. Regionen ska informera Försäkringskassan om en patient som ges koordineringsinsatser kan antas ha behov av arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder.⁶ Det stödjer Försäkringskassans arbete att identifiera personer som har behov av insatser.

⁶ Lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter

4. Övriga utvecklingsinsatser

Försäkringskassan har gjort en omfattande förändring i den övergripande verksamhetsplaneringen för myndigheten och planerar nu för en tidshorisont om tre år. Den mer långsiktiga planeringen syftar till att peka ut mål för några av våra viktigaste strategiska utvecklingsområden. Den fokuserar på de förflyttningar vi behöver göra för att säkra att vi kan utföra våra uppgifter i framtiden, hur vi kan bidra till den trygghet socialförsäkringssystemet syftar till att skapa och på så sätt bedriva en verksamhet som åtnjuter omvärldens förtroende.

Inom sjukförsäkringsområdet ser Försäkringskassan ett behov av ytterligare förflyttningar för att fortsätta förstärka arbetet med Försäkringskassans samordningsuppdrag och förbättra vår förmåga att stödja vissa grupper i återgång i arbete.

Samverkan med andra aktörer behöver fortsätta att utvecklas. Försäkringskassan har därför bjudit in de centrala aktörerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen till rådslag om sjukförsäkringen⁷. Rådslagen syftar bland annat till att diskutera vilka utmaningar vi ser inom sjukförsäkringen samt vilka förflyttningar vi tillsammans behöver göra för att öka stödet till individen.

Förmågan att hantera psykiatriska diagnoser och rehabiliteringsinsatser knutna till dessa behöver förstärkas. I dagsläget rör nära hälften av alla sjukpenningärenden sjukdomstillstånd som innehåller psykiatriska diagnoser. Det ställer allt större krav på förmågan att göra kvalificerade utredningar, i synnerhet bedömningar av arbetsförmåga efter en tids sjukdom. Försäkringskassan ser också att bedömningar av vilka rehabiliteringsinsatser som krävs, och när de ska sättas in, har blivit mer komplicerade på grund av utvecklingen mot ett allt större antal komplicerade psykiatriska diagnoser.

För att möta, förstå och hantera utmaningen kring den psykiska ohälsan arbetar därför Försäkringskassan med ett strategiskt initiativ inom området. Försäkringskassan kan inte lösa ut frågan själv men vi ska driva arbetet i nära samarbete med övriga aktörer, exempelvis akademien, för att få ett bättre kunskapsläge inom de områden som än så länge inte är beforskade i tillräcklig utsträckning. Arbetet kommer att ge oss bättre och nödvändiga utgångspunkter för att sjukförsäkringen ska kunna hantera utmaningen.

Till det kommer Försäkringskassan under de kommande tre åren att anpassa verksamheten för att bättre kunna möta individers olika behov i sjukskrivningsprocessen och erbjuda ett mer anpassat och riktat stöd till de individer som är i behov av det. Försäkringskassan ser ett ökat behov av att kliva fram mer och tidigare utreda individens eventuella behov av rehabilitering. Vi behöver också mer aktivt samordna åtgärderna för att säkerställa att dessa kommer till stånd tidigt och i den omfattning som krävs för att om möjligt undvika att individen hamnar i omställning. För att uppnå detta behöver vi skapa bättre förutsättningar för våra medarbetare genom att differentiera och ytterligare fokusera vår handläggning till att arbeta aktivt i ärenden som kräver en mer omfattande och nyanserad hantering.

⁷ SKR, Svenskt Näringsliv, TCO, LO, SACO, Kommunal, Läkarförbundet, Sveriges psykologförbund, Svenska Distriktsläkarföreningen, Sveriges företagshälsor, AFA försäkring, Arbetsförmedlingen, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Mynak, ISF, IFAU, Arbetsgivarverket, Företagarna

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Ulrika Havossar och verksamhetsområdeschef Per Arne Dahlberg, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Per Arne Dahlberg