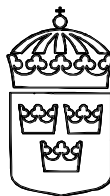


Kommittédirektiv



Nationell samordnare för en välfungerande
sjukskrivningsprocess

Dir.
2018:27

Beslut vid regeringssammanträde den 12 april 2018

Sammanfattning

En särskild utredare – en nationell samordnare – ska, med individens och samhällets bästa i fokus, främja samverkan mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen.

Samordnaren ska

- analysera nuvarande förhållanden när det gäller samverkan mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen,
- följa upp nuvarande samverkan mellan aktörerna med fokus på konsekvenser för individen,
- se över hur det förebyggande arbetet och stödet för återgång i arbete utvecklas hos olika aktörer, t.ex. inom ramen för arbetsmarknadens parter avsiktsförklaringar,
- se över om regelverket är ändamålsenligt för att stödja individens återgång till hälsa och arbete,
- främja dialog för att skapa en smidigare process för individen från dag ett i ett sjukfall så att individen så tidigt som möjligt kan återfå hälsa och återgå i arbete,
- lämna författningsförslag om utredaren bedömer att det är nödvändigt.

Arbetet ska ske i nära dialog med berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting, företrädare för hälso- och sjukvårdens huvudmän och för dem som arbetar inom hälso- och sjukvården, relevanta rehabiliteringsaktörer såsom företagshälsovård, liksom företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt patient- och brukarorganisationer.

Samordnaren ska lämna en delrapportering av arbetet senast den 30 april 2019. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2020.

Bakgrund

För att bryta den tidigare uppgången i sjukfrånvaron och minska skillnader i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män beslutade regeringen i september 2015 om ett brett åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. Försäkringskassan, arbetsgivare samt hälso- och sjukvården identifierades som de viktigaste aktörerna för att åstadkomma detta. I budgetpropositionen för 2017 utvecklades programmet med fokus på hälso- och sjukvårdens och arbetsgivarens roll i sjukskrivningsprocessen. Arbetsmarknadens parter betonades. Åtgärder vidtogs också i syfte att ge unga med funktionsnedsättning eller sjukdom bättre möjligheter att komma i arbete.

Det kan konstateras att uppgången av sjukfrånvaron har brutits. Målet är friskare arbetsplatser och en långsiktigt stabil och låg sjukfrånvaro. För att uppnå detta bedömer regeringen att åtgärdsprogrammet behöver utvecklas vidare. I detta arbete har regeringen identifierat flera områden som behöver utvecklas för en sjukförsäkring som ger individen såväl trygghet som stöd, och det finns framför allt två utvecklingsområden där det behövs ytterligare insatser. Det handlar om att stödet till individen behöver öka och att samverkan behöver stärkas. Regeringen presenterade i januari 2018 elva åtgärder för en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. En av dessa åtgärder är att tillsätta en nationell samordnare för att, med individens och samhällets bästa i fokus, analysera nuvarande förhållanden och främja samverkan mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen.

Uppdraget att främja en välfungerande sjukskrivningsprocess

Den som blir sjuk ska kunna förvänta sig både ekonomisk trygghet och ett gott stöd för att komma åter till hälsa och arbete. Det

gäller för såväl individer som har en anställning som individer som är arbetslösa. Det gäller också personer som är sjuka och får försörjningsstöd. Individen ska förstå vad som gäller och vilket stöd som kan ges. En välfungerande sjukskrivningsprocess kännetecknas av att individen ges ett bra stöd för att återfå hälsan och kunna återgå i arbete. När det brister är det ytterst individen som hamnar i kläm.

En förutsättning för en välfungerande sjukskrivningsprocess är att respektive aktör tar sitt ansvar, men också att det sker en dialog och samverkan mellan de berörda aktörerna. Det gäller i det enskilda fallet där samverkan kan vara avgörande för att stödja individen åter till hälsa och arbete. Det gäller också på strukturell nivå där gemensamma uppdrag och överenskommelser mellan berörda aktörer är viktiga för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess.

Flera berörda aktörer i sjukskrivningsprocessen

Arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön och har en central roll för arbetstagares rehabilitering vid sjukdom. Arbetsgivaren ansvarar för att det vidtas anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder på arbetsplatsen, i syfte att underlätta för den som är sjukskriven att återgå i arbete. För att stärka arbetstagarens möjligheter till rehabilitering kommer arbetsgivare från och med den 1 juli 2018 att vara skyldiga att inom 30 dagar ta fram en plan för återgång i arbete tillsammans med den anställde som är sjukskriven, om det kan antas att arbetstagarens arbetsförmåga kommer att vara nedsatt under minst 60 dagar. Arbetsmiljöverket har i uppdrag att se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs. Arbetsmiljöverket ska bidra till att arbetsgivare kan skapa god arbetsmiljö och förebygga ohälsa och olycksfall på arbetsplatserna. Arbetsmiljöverket tar fram juridiskt bindande föreskrifter, inspekterar arbetsställen och sprider information om arbetsmiljoregler. Arbetsmarknadens parter har på regeringens initiativ kommit överens om en för respektive sektor partsgemensam avsiktsförklaring för att bidra till friska arbetsplatser och minskad sjukfrånvaro. De åtgärder som ingår i avsiktsförklaringarna innebär såväl förbättringar i arbetsmiljön som bättre

möjligheter för sjukskrivna anställda att återgå i arbete. Regeringen har återkommande samtal med parterna för att följa upp det påbörjade arbetet och effekterna på sjukfrånvaron.

Försäkringskassan är en central aktör i sjukskrivningsprocessen. Försäkringskassan bedömer om en person har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Försäkringskassan prövar rätten till ersättning från sjukförsäkringen och ser till att behovet av rehabilitering klarläggs. Försäkringskassan samordnar rehabiliteringsinsatserna och ser till att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Regeringen gav i november 2015 Försäkringskassan i uppdrag att stärka sin sjukförsäkringshandläggning för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess och bidra till att den stigande sjukfrånvaron bryts. Försäkringskassans prövning av rätten till ersättning har stärkts och bedöms ha bidragit till att ökningen av sjukfrånvaron har brutits. För att kombinera den stärkta handläggningen med ett utvecklat stöd för individen gav regeringen i januari 2018 Försäkringskassan i uppdrag att, inom ramen för sitt lagstadgade samordningsansvar, förstärka arbetet med att ge stöd till sjukskrivna individer för återgången till arbete. En förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna ge ett bra stöd till individen är att det vid behov finns fungerande kontakter och kommunikation med relevanta aktörer. Det gäller individens arbetsgivare när en sådan finns, men även hälso- och sjukvården och Arbetsförmedlingen. Det gäller även kommunens socialtjänst som enligt socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Hälso- och sjukvårdens medicinska bedömning är ett viktigt underlag för Försäkringskassans bedömning av arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov samt rätten till ersättning. En tidig bedömning av behovet av sjukskrivning som en del av god individbaserad och personcentrerad vård och behandling kan bidra till att förebygga sjukskrivning. I de fall det är nödvändigt med sjukskrivning kan medicinska behandlings- och rehabiliteringsinsatser vara avgörande för att den sjukskrivne ska kunna återfå arbetsförmågan och återgå i arbete. Den koordineringsfunktion som utvecklas inom hälso- och sjukvården syftar till att ge patienten stöd i vårdens interna processer och att samverka kring

individen i externa kontakter med patientens arbetsgivare och andra myndigheter. För att stödja en förbättrad samverkan gav regeringen i januari 2018 Socialstyrelsen och Försäkringskassan i uppdrag att verka för att samarbetet och dialogen mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården förbättras när det gäller sjukskrivningsprocessen och läkarintygen. Socialstyrelsen har också ett viktigt uppdrag att förvalta och utveckla försäkringsmedicinskt beslutsstöd, vilket innebär dels övergripande principer för sjukskrivning, dels rekommendationer om bedömning av arbetsförmåga för olika diagnoser.

Arbetsförmedlingen har en viktig uppgift att genom arbetslivsinriktad rehabilitering bidra till att människor med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa kan börja arbeta. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har ett gemensamt uppdrag att i samarbete utreda behovet av och genomföra insatser som förkortar tiden i sjukförsäkringen samt medför att den som är sjukskriven eller har aktivitetsersättning utvecklar eller återfår arbetsförmågan och därmed kan återgå i, eller få, arbete. Denna samverkan omfattar i huvudsak personer som har ersättning från sjukförsäkringen, men det kan också handla om personer som redan är inskrivna hos Arbetsförmedlingen när behov av samverkan uppstår. Myndigheterna har också i uppdrag att skapa goda förutsättningar för övergången till Arbetsförmedlingen för de personer som har nedsatt hälsa men av Försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga och därmed inte längre rätt till ersättning från sjukförsäkringen. Utgångspunkten är att ingen ska falla mellan stolarna på grund av bristande samarbete mellan myndigheterna.

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket ska, enligt respektive myndighets instruktion, samverka för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. I samma syfte ska Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverka med kommun och landsting enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

För individer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser är det möjligt för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting och kommuner att, enligt lagen om finansiell

samordning av rehabiliteringsinsatser, genom samordningsförbund finansiera sådana insatser så att dessa individer uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Vid utgången av 2017 fanns det 82 samordningsförbund som omfattade 253 av Sveriges 290 kommuner. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har i uppdrag att särskilt arbeta för att samordningsförbunden prioriterar insatser för långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning. Regeringen har gett Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att utvärdera samordningsförbundens verksamhet.

Behov av att med individens och samhällets bästa i fokus främja en välfungerande sjukskrivningsprocess

Sjukskrivningsprocessen och strukturerna för ansvarsfördelning och samverkan kan vara komplicerade och ibland svåröverskådliga för individen som är sjukskriven. Det kan även gälla för arbetssökande som är eller blir sjuka när de är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Det kan också gälla personer som är sjuka och får försörjningsstöd. För individen kan det vara svårt att också överblicka vilket stöd man kan få. Det finns därför behov av att analysera individens väg genom sjukskrivningsprocessen utifrån alla inblandade aktörers ansvar, och med utgångspunkt i den analysen bedöma om det finns behov av stöd och vägledning genom särskilda moment eller om sjukskrivningsprocessen på annat sätt kan göras enklare för individen.

Det faktum att det är flera aktörer som har ett ansvar för att ge individen stöd i sjukskrivningsprocessen innebär att det behövs dialog och samverkan mellan berörda aktörer. Om detta brister så finns det risk att individen faller mellan stolarna och inte ges nödvändigt stöd för att kunna återfå hälsan eller återgå i arbete. På grund av det uppdelade ansvaret kan det vara svårt för berörda aktörer att ha ett helhetsperspektiv. Det finns därför behov av att främja dialog mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen för att skapa en smidigare process för individen från dag ett i ett sjukfall så att individen så tidigt som möjligt kan återfå hälsan och återgå i arbete.

En särskild utredare – en nationell samordnare – kan bidra till att, med individens och samhällets bästa i fokus, främja samverkan mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen. Målet är att samordnaren ska bidra till att motverka de problem som kan uppstå till följd av det uppdelade ansvaret.

Samordnaren ska därför

- analysera nuvarande förhållanden när det gäller samverkan mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen,
- följa upp nuvarande samverkan mellan aktörerna med fokus på konsekvenser för individen,
- se över hur det förebyggande arbetet och stödet för återgång i arbete utvecklas hos olika aktörer, t.ex. inom ramen för arbetsmarknadens parter avsiktsförklaringar,
- se över om regelverket är ändamålsenligt för att stödja individens återgång till hälsa och arbete,
- främja dialog för att skapa en smidigare process för individen från dag ett i ett sjukfall så att individen så tidigt som möjligt kan återfå hälsan och återgå i arbete,
- lämna författningsförslag om utredaren bedömer att det är nödvändigt.

Konsekvensbeskrivningar

Samordnaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska vara analyserade ur ett jämställdhetsperspektiv och särskilt motiverade om de inte bedöms främja jämställdhet. Samordnaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag. Förslagets administrativa och ekonomiska konsekvenser ska analyseras och redovisas. Om förslagen medför ökade kostnader för stat, landsting eller kommun, ska förslag till finansiering lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget förutsätter löpande dialog med berörda aktörer i sjuk-skrivningsprocessen. Arbetet ska därför ske i nära dialog med berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting, företrädare för hälso- och sjukvårdens huvudmän och för dem som arbetar inom hälso- och sjukvården, relevanta rehabiliteringsaktörer såsom företagshälsovård, liksom företrädare för arbets-givar- och arbetstagarorganisationer samt patient- och brukar-organisationer.

Samordnaren ska ha ett utåtriktat och inkluderande arbetssätt och aktivt verka för att skapa goda förutsättningar att få genomslag bland berörda aktörer. I arbetet ingår också att på olika sätt delta i samhällsdebatten i frågor som berör uppdraget.

Samordnaren ska beakta pågående arbeten som är relevanta för uppdraget, exempelvis det arbete som bedrivs inom ramen för Utredningen om nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa (S 2015:09), Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01), Utredningen Framtidens socialtjänst (S 2017:03), Utredningen om finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring (S 2017:04) samt Utredningen om en trygg sjukförsäkring med människan i centrum (dir. 2018:26).

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som bestäms i dialog med Regeringskansliet (Socialdepartementet) informera om arbetet. Samordnaren ska lämna en delrapportering av arbetet senast den 30 april 2019.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2020.

(Socialdepartementet)