

2015-08-17

Dnr Forte 2015-01275

Dnr Socialdepartementet S2015/1554/SF

## Remissvar: Mer trygghet och bättre försäkring SOU 2015:21

### Sammanfattning

- Forte instämmer i många av de slutsatser som dras och förslag till åtgärder som ges, men hade velat se en fördjupad ansats om sjukfrånvaro som komplext fenomen, och där en bredare diskussion förts om faktorer i samhället och arbetslivet som främjar respektive motverkar sjukfrånvaro. Vidare saknas genomgående ett tydligt jämlikhets- och jämställdhetsperspektiv i analyser och förslag.
- Forte har prioriterat forskning om socialförsäkring på olika sätt, och instämmer i att det fortfarande finns betydande kunskapsluckor som kräver fördjupad analys. Utredningen ger flera bra förslag till ytterligare forskningsinsatser. I tillägg till de förslag som ges bör det vara en generell policy att planera för utvärdering och vetenskaplig analys av de reformer och insatser som görs inom området, något som ofta har saknats.
- Forte vill anmäla viss tveksamhet till en ”målbild” för nivån på sjukfrånvaro, eftersom den beror på demografiska förhållanden, arbetsmarknadssituationen, och kan inte enkelt jämföras mellan regioner och mellan länder, och kan inte antas vara helt stabil över tid.
- Forte instämmer i förslag till förstärkta resurser inom hälso- och sjukvården, och att samarbete med arbetsgivare och arbetsplats bör utvecklas. Krav på samverkan med flera aktörer kan dock motverka sitt syfte. Pågående och kommande insatser bör utvärderas med avseende på hälsomässiga och ekonomiska effekter.
- Forte instämmer i att analyser av modeller för finansiell samverkan inte givit konklusiva resultat och att bättre vetenskapligt underlag bör tas fram.
- Forte instämmer i förslaget om utveckling av metoder för tidig identifiering av personer som riskerar långtidsfrånvaro och som behöver stöd för återgång till arbete. Forte tillstyrker förslaget om vetenskaplig utveckling och analys av sådana bedömningsinstrument, men noga beakta risken för stigmatisering, överdiagnostik och förstärkning av sjukrollen.
- Forte menar att företagshälsovården är en naturlig funktion för flera av de områden som man vill förstärka, och att företagshälsovården bör stärkas både när det gäller kvalitet, inriktning och ekonomiska resurser.
- Forte instämmer i att arbetsskadeförsäkringen bör förbättras och ersättningen göras mer förutsebar. Forte tillstyrker förslaget på utredning av en modell för bedömningsgrunder med lista på tillstånd och exponeringar som är ersättningsbara.
- Forte anser att bilden av hur kunskapssammanställningar initieras och genomförs är för snävt fokuserad på SBU. Det nya statliga Kunskapsstyrningsrådet bör här ha en viktig funktion, och Forte samarbetar gärna med SBU, Arbetsmiljöverket och andra myndigheter i bättre samverkan kring kunskapssammanställningar.

**Swedish Research Council for Health, Working Life and Welfare**

**Address** Box 894, SE-101 37 Stockholm · **Visiting address** Östra Järnvägsgatan 27

**Phone** +46 8 775 40 70 **Fax** +46 8 775 40 75

**Org.nr** 202100-5240 **E-mail** forte@forte.se **www.forte.se**

- Forte tillstyrker inrättandet av ett arbetsmedicinskt råd, men menar att detta bör ses i ljuset av Kunskapsstyrningsrådet och kan lämpligen förläggas under Socialstyrelsen.
- Forte välkomnar förslaget till förstärkta resurser för arbetslivsforskning. Forte är idag det statliga forskningsråd som har huvudansvar för forskning inom arbetslivsområdet och tar gärna ansvar för ytterligare insatser för att förstärka denna forskning.
- Forte instämmer i att en funktion kan behövas för omvärldsanalys, omvärldsbevakning och kunskapssammanställning av ej rent vetenskapligt material. Forte menar dock att detta inte bör bli för omfattande och ha karaktär av "institut" eftersom tydliga ansvarsuppgifter för kunskapssammanställningar och fördelning av forskningsmedel redan finns på existerande myndigheter.
- Forte instämmer i den problembild som ges angående arbetslöshetsförsäkringen, och att det är angeläget att öka anslutningsgraden och medborgarnas tillit till systemet.
- Forte tillstyrker förslag om att göra försäkringen tydligare och mer förutsebar, bl.a. genom att ha inkomst som huvudsaklig kvalificeringsgrund, att ersättningen blir tydligare inkomstrelaterad, och baseras på e-inkomstuppgifter.
- Forte stöder förslaget om höjning och indexering av taket i ersättningen, och att den harmoniseras med andra socialförsäkringar.
- Forte saknar ett tydligt förslag om att öka täckningsgraden i försäkringen, och menar att aktivt arbetssökande och att vara registrerad på Arbetsförmedlingen bör kunna utgöra kvalifikationsgrund.

## Inledning

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) har i uppdrag att finansiera, kommunicera och utvärdera forskning inom hälsa, arbetsliv och välfärd. Socialförsäkringarna har stark koppling till alla dessa tre kunskapsområden. Därför är det naturligt att Forte, liksom dess föregångare SFR och FAS, känt starkt ansvar för att bidra till ökad kunskap inom området, både genom forskningsbidrag, inklusive särskilda professurer inom området, och kunskapsspridning på olika sätt. Forte har därför kunnat konstatera att ökad kunskap växt fram inom området under de senaste decennierna, men också att mycket kunskap saknas. Området är komplext, och till komplexiteten hör också snabbt föränderligt samhälle och ett arbetsliv som förändras i ökande takt. Förändringstakten i regelverk och policy när det gäller socialförsäkring har också varit stark, dessvärre som regel utan plan för utvärdering av insatta åtgärder eller reformer. Forte menar att utvärderingar och vetenskaplig analys i betydligt högre grad måste följa de insatser och reformer som görs inom området.

Socialförsäkringsutredningen har pågått under lång tid och betänkandet är mycket omfattande. En lång rad förslag listas, varav många är rimliga och bra. Med tanke på utredningens omfattning menar dock Forte att man borde tagit ett större helhetsgrepp på problematiken. Det talas mycket om ersättningsmodeller och hälso- och sjukvårdens roll för att påskynda återgång i arbetet. Frågor om hur arbetslivet är organiserat för att kunna ta tillvara kapaciteten hos medborgarna, och undvika utslagning, hur man kan arbeta förebyggande på både arbetsplatser och i hälso- och sjukvården, borde ha fått en större plats. Sjukfrånvaron är starkt snedfördelad utifrån kön och socialgrupp, och alla förslag till förändringar bör diskuteras ur jämlikhets- och jämställdhetsperspektiv, något som inte alls görs i utredningen.

## Del 1 Ett rättvisande inkomstunderlag

Denna del innehåller förslag till hur inkomstunderlaget kan beräknas bättre, och hur ersättningarna görs mer förutsägbara och träffsäkra. Forte instämmer i att det är angeläget att socialförsäkringarna

är långsiktigt hållbara och ger en standardtrygghet som gör att medborgarna känner tillit till systemet. Forte anser att avsnittet är väl underbyggt och återkommer nedan till några av förslagen när det gäller arbetslöshetsförsäkringen.

## **Del 2: En långsiktigt hållbar sjukförsäkring**

Utredningen har som utgångspunkt att ”frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå”, över tid, jämfört med andra länder, inom olika delar av landet. Detta kan tyckas naturligt men är problematiskt. Eftersom nivån på sjukfrånvaro varierar utifrån bl.a. demografi och arbetsmarknad är det svårt att tala om en ”målnivå” för sjukfrånvaro. Snarare bör system byggas upp för att snabbt och systematiskt följa upp, analysera förändringar i sjukfrånvaron. Varje gång nivån på sjukfrånvaron ökar, uppstår oro i alla system, och åtgärder (förändring i regelverk eller särskilda satsningar) vidtas ofta utan genomtänkt analys. Genom bättre kunskap och förståelse för variationer i sjukfrånvaro skulle uppföljning och jämförelser kunna göras i mer samlad form. Utredningen föreslår exempelvis ”öppna jämförelser” men till skillnad från åtgärder i hälso- och sjukvården är sjukfrånvaro starkt beroende av demografiska förhållanden och lokala arbetsmarknader, så modellen för öppna jämförelser i hälso- och sjukvården är inte helt tillämplig. På samma sätt måste jämförelser mellan länder tolkas med försiktighet, då regler och traditioner på arbetsmarknaden och andra delar av samhällslivet varierar. Hur sjukfrånvaron varierar över tid och mellan länder och regioner, och vilka faktorer som styr variationen, är ett viktigt område för fortsatt forskning.

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att utveckla och förbättra beslutsstöden, samt att årligen redovisa hur sjukskrivning i olika diagnoser utvecklas inom olika landsting. Forte vill ifrågasätta en alltför stark fokusering på diagnoser som nuvarande beslutsstöd bygger på, samt att dessa enkelt ska kunna utgöra grund för jämförelse mellan landstingen. Beslutsstöden har varit viktiga som diskussionsunderlag och är användbara för många somatiska diagnoser. Men eftersom de stora problemen gäller långvariga tillstånd på grund av psykiska problem, värk i rörelseorganen och kroniska smärttillstånd är det snarast en fara i att ge beslutsstöd en alltför stor vikt – de bidrar till en medikalisering av en komplex problematik, där arbetsliv och sociala förhållanden spelar en väl så stor roll som diagnosen.

## **Del 3: Bättre stöd för återgång i arbete vid ohälsa**

Forte instämmer i utredningens något blandade bild av kunskapsläget när det gäller återgång i arbete. Rent allmänt gäller det som står i sammanfattningen, att arbetslivet har central roll och att ansvar och engagemang från arbetsgivare är centrala faktorer för att främja återgång i arbete vid sjukskrivning. Forte har dock i flera kunskapsöversikter visat att kunskap saknas om vilka faktorer som främjar respektive motverkar återgång i arbetet framförallt vid psykiska problem och smärttillstånd, och detta påpekas också i själva utredningstexten, men kunde lyfts fram bättre i sammanfattningen.

Flera förslag gäller hur hälso- och sjukvårdens insatser kan förbättras. Forte instämmer i att hälso- och sjukvården bör tillföras mer resurser för att arbeta med frågan. Utredningen föreslår utveckling av bedömningsinstrument för att identifiera personer som har hög risk för lång sjukskrivning och som behöver stöd för återgång i arbetet. Detta är en god tanke, men problemet är att sådant förfarande lägger fokus på individen, och kan riskera att stigmatisera, när fokus kanske bör läggas på arbetsplatsen och arbetssituationen. Ett annat problem är att hittillsvarande utveckling av beslutsstöd har varit helt inriktade på olika sjukdomstillstånd, medan sjukfrånvaro är en komplex fråga som i hög grad är beroende arbetsplats och arbetssituation. I den andan tillstyrker Forte utveckling på vetenskaplig grund av bedömningsstöd som tar ett bredare grepp om personens

situation och fokuserar på flera av de faktorer som kan främja återgång i arbete. I detta arbete måste dock de klassiska problemen med "screening" noga observeras, d.v.s. risken för falskt positiva och överdiagnostik, att man startar utredningar som i sig kan starta sjukdomsprocesser, etc.

Förslag ställs om krav på samverkan arbetsgivare, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Som nämnts finns stöd för att tidig kontakt med arbetsplatsen är viktigt för återgång i arbete, och samverkan mellan hälso- och sjukvården och arbetsplatsen bör kunna förstärkas. Här kan krav ställas på hälso- och sjukvården att stärka kompetens och resurser för sådant kontaktarbete, givetvis i samarbete med patienten. Dock finns inte evidens för att samverkan med flera parter främjar återgång i arbetet, utan det finns snarare en risk att det förlänger processen, att den byråkratiseras och att den sjukskrivne fastnar i en offerroll mellan olika myndigheter.

Utredningen tar upp erfarenheter från finansiell samordning, såsom FINSAM och SOCSAM. Stora satsningar har gjorts med dessa insatser, som gett goda erfarenheter hos medverkande parter, inte minst när det gäller att förstå kulturskillnader mellan olika myndigheter och hur samverkan kan bedrivas. Utvärderingar av effekterna på sjukfrånvaro har dock visat blandade resultat. Utredningen konstaterar med rätta att erfarenheterna från försöken med finansiell samordning är begränsade, och att mer vetenskaplig utvärdering, exempelvis genom kontrollerade studier, skulle behövas för att utvärdera effekten av finansiella samordningsmodeller.

Utredningen diskuterar olika möjligheter att stärka arbetsgivares insatser för att främja återgång i arbete. Forte hade önskat att utredningen tydligare lyft fram krav på "goda arbetsplatser" för att motverka sjukfrånvaro, och högre kompetens att hantera begynnande nedsättning av arbetsförmågan, men instämmer i de överväganden som görs för att ge arbetsgivarna starkare incitament. Utredningen avstår från att exempelvis föreslå utökat arbetsgivaransvar för frånvarokostnaderna, men föreslår fortsatt stöd till företagshälsovård och statlig ersättning till arbetsgivare som tillhandahåller expertstöd för rehabilitering, som också, men inte enbart drivs genom företagshälsovård. Forte hade hellre sett att utredningen lägger större vikt på god tillgång till företagshälsovård, av god kvalitet och med tydlig preventiv inriktning, än riktat stöd till just rehabilitering och arbetsåtergång. Forte finansierar forskning och metodutveckling för företagshälsovården, men implementeringen hämmas av bristen på långsiktighet och tydliga kvalitetskrav, och det är angeläget att såväl ekonomiska resurser som kvalitetskrav läggs på företagshälsovården.

#### **Del 4: En mer rättssäker arbetsskadeförsäkring**

Forte instämmer till stora delar i de bedömningar och slutsatser som görs om arbetsskadeförsäkringen och dess problem. Det är lätt att hålla med om de problem som utpekas; ojämn fördelning mellan män och kvinnor, nyvunnen kunskap har svårt att bli tillämpad och att det saknas kunskap inom många områden, t ex inom kvinnodominerade arbetsmiljöer, något som Forte under året har i uppdrag att närmare analysera.

Förutsättningar som nämns, men som inte problematiseras, är att kraven för att arbetsskada skall övervägas är att nedsättningen av arbetsförmågan skall antas bestå under minst ett år, att den är nedsatt med minst 1/15 och att inkomstförlusten är minst ¼ basbelopp, dvs knappt 1000 kronor/månad. Konsekvensen av detta är att variabla sjukdomstillstånd som t ex svår yrkesastma inte tas upp för bedömning samt att lågbetalda individer, ofta kvinnor, inte får tillräckligt stor inkomstförsämring för att bli berättigade för bedömning. De kan byta arbete p g a arbetssjukdom men inte sänka sin lön med 1/15. Om exempelvis en person jobbar 80% för 22 000 kr och byter arbete så att inkomsten blir 21 000. Då blir det ingen arbetsskada även om sjukdomen kan anses

vara orsakad av arbetet. Forte menar därför att kravet på minst 1/15 nedsatt arbetsförmåga bör tas bort.

Utredningen pekar på att det saknas en institutionell ordning för att ta fram kunskapssammanställningar inom arbetsmiljöområdet. Utredningen nämner att SBU har ett sådant uppdrag, men det finns betydligt fler aktörer. Dels finns myndigheter som Forte, Arbetsmiljöverket, med uppdrag att ta fram kunskapssammanställningar över bl.a. arbetsmiljöfrågor, dels har exempelvis Göteborgs universitet åtaganden genom externa finansiärer att göra kunskapssammanställningar. Forte instämmer i att kunskapsläget ibland kan bli svåröverskådligt, och att de dessutom är färskvara och regelbundet bör ses över. Särskilda medel bör tillföras, vilket hittills oftast sker i de årliga regleringsbrev eller tilläggsuppdrag till nämnda myndigheter, och en mer kontinuerlig finansiering bör övervägas. En väg att samla aktörer kring detta är att ge särskilt uppdrag till det nya Kunskapsstyrningsrådet att också se över arbetsmiljöfrågor. Syftet med kunskapsstyrningsrådet är att samla myndigheter med uppdrag att göra kunskapssammanställningar, bl.a. för att skapa bättre överblick och undvika dubbelarbete.

Kommitteen framhåller behovet av mer forskning om arbetsmiljön, särskilt inom kvinnodominerade arbetsmiljöer. Forte har i särskilt uppdrag under året att göra en förstudie om problemet som kan ligga till grunden för utlysning av forskningsmedel. Forte ber därför att få återkomma i frågan i samband med överlämnande av rapport till regeringen i mars 2016.

Utredningen tar upp en diskussion om huvudmannaskapet för arbetsskadeförsäkringen, och kommer fram till att privata försäkringsgivare sannolikt kommer att skapa nya problem. Man öppnar för en möjlighet att arbetsmarknaden parter tar över försäkringen, men i så fall krävs en fördjupad utredning. Forte kan se detta som en möjlig väg framåt, och välkomnar en utredning.

För att skapa bättre rättssäkerhet och förutsägbarhet i försäkringen föreslår utredningen att man på ett bättre sätt gör klart vilka sjukdomar och exponeringar som berättigar till ersättning. Man föreslår en utredning med uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd där det framgår vilka arbetssjukdomar som vid en given exponering ska anses utgöra arbetsskada. Forte tillstyrker förslaget. Systemet tillämpas i Danmark, där man har en lista som kontinuerligt kan förändras. Kommittén har dock inte tagit ställning till vilken sannolikhetsgrad som skall gälla om man har en sjukdom/exponering på "lista". I det danska systemet så gäller omvänd bevisbörda för de tillstånd som finns på "listan". Man behöver ta ställning till frågan om en lista och sannolikhetsgrad samtidigt, en lista innebär en viss inskränkning vilket kan sägas kompenseras genom att ha en omvänd bevisbörda. I det danska systemet finns också en möjlighet att pröva enskilda tillstånd som inte finns på listan, men då med högre bevisbörda i det enskilda fallet, vilket kan ses som en säkerhetsventil. Den föreslagna utredningen bör ha som uppgift att ta fram en helhetslösning.

Utredningen föreslår att ett arbetsmedicinskt råd inrättas, med hög kompetens inom arbetsmedicin, psykiatri och även representanter för Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen. Detta skulle ha till uppdrag att dels följa upp ovanstående lista över tillstånd som ska berättiga till ersättning ur arbetsskadeförsäkringen, dels på Försäkringskassan begära uttala sig i enskilda ärenden som inte finns på listan, dels identifiera kunskapsluckor och föreslå forskning. Olika myndigheter nämns som tänkbar värd för rådet, bl.a. Socialstyrelsen. I linje med förslaget ovan att utnyttja Kunskapsstyrningsrådet för dessa frågor vore Socialstyrelsen som värd för Kunskapsstyrningsrådet den kanske mest lämpade värden. Det är också viktigt att rådet inte ges i uppdrag att yttra sig i enskilda ärenden, vilket antyds när man talar om råd till försäkringskassan i särskilda fall som inte finns på listan

Utredningen pekar på att det behövs ytterligare öronmärkta medel till arbetslivsforskning. Forte är det statliga forskningsråd i Sverige som har huvudansvar för arbetslivsforskning, och Forte har också gjort flera utvärderingar av forskning och kunskapssammanställningar inom arbetslivsområdet. Forte har därvid identifierat kunskapsluckor och områden i behov av förstärkt forskning, och välkomnar starkt förslaget till stärkta forskningsresurser inom området. Forte har en välfungerande organisation för fördelning av medel i konkurrens, från kortsiktiga projektbidrag till långsiktiga (tio år) centrumbidrag. Forte utgör således en naturlig redan existerande myndighet för fördelning av forskningsanslag inom arbetslivsområdet.

Utredningen framhåller också att det behövs en centrumbildning som ansvarar för omvärldsbevakning, kunskapsbevakning, kunskapssammanställningar och olika nationella uppdrag. Liknande åsikter och har också förts fram av Pensionsåldersutredningen och i betänkandet Åtgärder för ett längre arbetsliv. Kommittebenämner centrumbildningen för ”funktionen”, och att en sådan funktion kommer att ha en sådan storlek och dignitet att det särskilt institut skall inrättas för ändamålet.

Forte anser att det är rimligt med en särskild funktion för omvärldsanalys, kunskapsbevakning, kunskapssammanställningar, som inte naturligt faller på existerande myndigheter. Som nämns ovan bör SBU och andra myndigheter ha fortsatt ansvar för vetenskapliga kunskapssammanställningar, men det finns behov av exempelvis sammanställningar av regelverk, policies, etc, som inte direkt återfinns vetenskaplig litteratur, och som ett särskilt kunskapscentrum kan ta ansvar för. Forte anser inte att forskning ska ingå i uppdragen för detta institut, av skäl som framgått ovan. Benämningen ”institut” nämns i utredningen utöver ”funktion”, men Forte menar att benämningen ”institut” väcker till liv tankar och förväntningar kring det tidigare Arbetslivsinstitutet, varför ”Kunskapscentrum” el dyl vore en mer adekvat benämning.

### **Del 5 och 6: En trygg och säker arbetslöshetsförsäkring respektive Bättre försäkringsskydd för vissa grupper**

Forte delar den bild av problematiken i arbetslöshetsförsäkringen som beskrivs: Stora grupper saknar försäkring, framförallt unga och invandrare, försäkringsskyddet har urholkats över tid, och anslutningsgraden har minskat då allt fler medborgare har valt att stå utanför försäkringen.

Utredningen diskuterar olika vägar att öka anslutningsgraden. För och nackdelar med obligatorium diskuteras, och utredningen ger ingen tydlig vägledning om förslag i någon riktning, även om man landar i att i första hand förbättra försäkringen så att fler väljer att ansluta sig. Utredningen menar att försäkringsskyddet vid arbetslöshet måste förstärkas, och föreslår olika vägar för det. Framförallt genom höjning av taket, d.v.s. den maximala ersättningsnivån, genom att den harmoniseras till andra socialförsäkringar, och att denna indexeras i takt med övriga socialförsäkringar. Vidare föreslås att försäkringen blir mer transparent, då ersättningsystemet idag är komplext, och det är svårt för arbetstagare att förutse sitt försäkringsskydd. Idag får många inte den ersättning som förutsätts i systemet. Utredningen föreslår att ersättningen blir tydligare inkomstrelaterad, och baseras på e-inkomstuppgifter. Även förslaget om att inkomst utgör kvalifikationsgrund snarare än arbetad tid gör systemet mer överblickbart och enklare att administrera.

Forte instämmer i att tryggheten vid arbetslöshet måste förstärkas och tillstyrker förslagen om att höja taket för ersättning. Forte instämmer också i att arbetslöshetsförsäkringen måste vara hållbar och ha tillit hos medborgarna, varför åtgärder bör vidtas för att medborgarna får tydligare förtroende för att försäkringen, bl.a. genom ökad förutsebarhet. Forskning har visat att nivån på

arbetslöshetsersättningen bör ha en avtrappningsprofil, d.v.s. minska över tid, och en sådan profil kan tydliggöras genom utredningens förslag.

Utredningen diskuterar möjligheten att öka täckningsgraden genom att sänka kvalifikationsgraden generellt eller för särskilda grupper, men inget tydligt förslag ges. Forte menar att särregler bör undvikas i största möjliga mån, och att förslaget om rätt till grundersättning för den som aktivt söker arbete och är registrerad hos arbetsförmedlingen är rimligt.

Beslut i ärendet har fattats av Fortes generaldirektör Ewa Ståldal, efter föredragning av huvudsekreterare Peter Allebeck, i samråd med styrelseledamöterna Peter Fredriksson, Gunnel Hensing och Kjell Torén.

Stockholm 17 augusti 2015



Ewa Ståldal

