

Datum
2017-08-24

Enheten för barn-, familje- och funktionshindersförmåner
och tandvårdsstöd
Malin Josephson
malin.josephson@inspsf.se

Samlad kunskap – stärkt handläggning

SOU 2017:25

Sammanfattning

ISF tillstyrker utredningens förslag att Försäkringskassan ska hämta in läkarutlåtande om grundkraven i 41 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB, för att stärka beslutsunderlaget vid bedömningen av rätt till livränta (11.4). Stärkt underlag i bedömningen av om grundkraven är uppfyllda främjar att kvinnor och män får lika möjligheter att få skador godkända som arbetsskada. Idag är det fler kvinnor än män som inte uppfyller grundkraven och enligt ISF:s granskning finns det brister i beslutsunderlagen avseende om grundkraven uppfylls.

ISF tillstyrker att en ny förmån, rehabiliteringspenning vid arbetsskada, införs (12.3). Det skulle sannolikt leda till att fler utredningar görs av om en skada orsakats av arbete och skulle även understödja att kvinnor och män får lika möjligheter att få prövat om deras skador beror på arbetet. På grund av skadornas natur är det i dag ofta svårare för kvinnor än män att visa att grundkraven i arbetsskadeförsäkringen, och därmed möjligheten till prövning av arbetsskadan, är uppfyllda.

ISF tillstyrker även utredningens förslag avseende förtydligande av undantagsbestämmelsens och förslaget avseende att generella skadebegreppet inom arbetsskadeförsäkringen blir gällande även för smittsamma sjukdomar (kapitel 15 och 17).

ISF instämmer i utredningens resonemang om att den allmänna inkomstutvecklingen och inte bara prisutvecklingen bör beaktas för att få full kompensation vid arbetsskada (18.6). En nackdel är dock att det gör det svårare att förutse ersättningens storlek.

ISF avstyrker att en expertgrupp ska ta fram konsensusdokument (7.4.1) avseende arbetsskador utan att det tydligt är uttalat vilken status dokumenten skulle få för tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen.

ISF avstyrker att SBU:s kunskapssammanställningar om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom finansieras genom att medel omfördelas från ISF:s förvaltningsanslag (7.4.2 och 20.5). Sedan år 2015 används 3 miljoner kr av ISF:s årliga anslag för att finansiera verksamhet hos SBU. Detta är medel som ISF behöver för att kunna fullgöra sitt eget

uppdrag, i enlighet med det ursprungliga syftet och omfattningen som beslutades när ISF bildades.

ISF avstyrker även förslaget att Försäkringskassan ska få i uppdrag att utforma ett bedömningsstöd vid handläggningen av arbetsskadeförsäkringen som anger hur länge, hur ofta och hur intensiv exponering behöver vara för att kunna ge en skadlig inverkan (kap 9). Det finns både fördelar och nackdelar med ett sådant bedömningsstöd. ISF ståndpunkt är att om arbetsskadeförsäkringen ska bygga på ett generellt arbetsskadebegrepp och individuell prövning så överväger nackdelarna. Det är oklart hur ett sådant bedömningsstöd inte ska bli normerande och det finns inte heller ett tillräckligt vetenskapligt underlag för en sådan kvantifiering.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

7.4.1 Konsensusdokument för arbetsskadeförsäkringen

ISF avstyrker utredningens förslag om att Socialstyrelsen ges i uppgift att ta fram konsensusdokument om kunskapsläget inom arbetsskadeförsäkringen. Det framstår som oklart vilken status konsensusdokumenten skulle få vid tillämpningen.

Om ett bedömningsstöd ska utarbetas, där det anges hur länge, hur ofta och hur intensiv exponering behöver vara för att kunna ge en skadlig inverkan, är det en tydlig uppgift för en expertgrupp. Kunskapen är större, och dokumentet får en större trovärdighet om det utvecklas i ett expertråd fristående från Försäkringskassan. (Om nackdelar och fördelar med ett bedömningsstöd se avsnitt 9 nedan.)

7.4.2 Uppgift till SBU om kunskapssammanställningar

ISF avstyrker att SBU:s kunskapssammanställningar om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom finansieras genom att medel omfördelas från ISF:s förvaltningsanslag.

ISF ser det stora värdet i SBU:s sammanställningar om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom. Både för tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen och även i arbete för en bättre arbetsmiljö och ett hållbart arbetsliv.

Sedan år 2015 används årligen 3 miljoner kr av ISF:s anslag för att finansiera verksamhet hos SBU. Medel som ISF behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Den initiala överenskommelsen¹ om överföring av anslag uppgick till två år (till och med 2016), men överföringen har hittills förlängts i varje budgetproposition och omfattar för närvarande tiden ändra fram till och med år 2020. Detta är medel som ISF behöver för att kunna fullgöra sitt eget uppdrag, i enlighet med det ursprungliga syftet och omfattningen som beslutades när ISF bildades. Sammantaget behöver ISF:s anslag öka med 5 miljoner kr per år från och med 2018.

För närvarande arbetar ISF med 14 regeringsuppdrag², vilket är mer än någonsin tidigare. Regeringsuppdragen är omfattande och komplexa. De kräver därför generellt sett mer resurser än andra projekt, både i form av olika sorters kompetens och i arbetad tid. Mängden uppdrag medför att en majoritet av alla medarbetare är helt uppbokade under de närmaste åren. Dessutom behöver ISF för att fullgöra sitt uppdrag öka bevakningen av de internationella socialförsäkringsfrågorna samt stärka myndighetens externa kommunikation. Detta ökar kraven på både kärnverksamheten och stödverksamheten. För att det ska vara möjligt att nå ut bättre krävs ett omfattande efterarbete med att kommunicera ut resultaten efter varje avslutat projekt.

9 Överväganden rörande stöd för bedömning och beslut i ärenden om arbetsskada

ISF avstyrker förslaget att Försäkringskassan ska få i uppdrag att utforma ett bedömningsstöd vid handläggningen av arbetsskadeförsäkringen som anger hur länge, hur ofta och hur intensiv exponering behöver vara för att kunna ge en skadlig inverkan.

Det finns fördelar med ett bedömningsstöd där det anges hur länge, hur ofta och hur intensiv exponering behöver vara för att kunna ge en skadlig inverkan, både för den som ansöker om ersättning och för beslutsfattaren. För den försäkrade innebär det att beslutet blir mer förutsebart och för beslutsfattaren att de finns större förutsättningar för att lika ärenden behandlas lika och att olika ärenden behandlas olika.

För ett sådant bedömningsstöd vid handläggningen av arbetsskadeförsäkringen talar också att sådana "listor" redan utarbetas idag. Om det skulle bli ett formellt uppdrag skulle det innebära att bedömningsstödet blev tillgängligt för försäkrade, arbetsgivare, fackförbund och andra aktörer inom arbetsmiljöområdet. Ett sådant formellt bedömningsstöd kan förhindra rättsförluster för enskilda försäkrade.

¹ Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2012/2013 att inspektionens anslag minskas med 3 miljoner kr för att överföras till anslaget 1:2 Statens beredning för medicinsk utvärdering.

² 8 regeringsuppdrag är nya i regleringsbrevet för år 2017, ett uppdrag är ett äldre regeringsuppdrag som har utökats och förlängts och 5 regeringsuppdrag är pågående uppdrag sedan tidigare års regleringsbrev. Uppdraget om beredskapsjobb har inte räknas in.

Men det finns också flera nackdelar med ett bedömningsstöd och ISF:s bedömning är att nackdelarna överväger fördelarna.

Det finns en risk för att ett bedömningsstöd kan leda till uppfattningen att individen har rätt till ersättning från försäkringen vid en viss exponering och sjukdom, även när omständigheterna i det enskilda fallet talar för att det inte finns ett tillräckligt samband mellan exponeringen och sjukdomen.

Det är vidare oklart hur ett bedömningsstöd kan utformas på ett sätt så att det inte blir normerande. Ett bedömningsstöd av vilket det framgår vilka arbetssjukdomar som kan anses utgöra arbetsskada vid en given exponering, kommer att få ett stort genomslag vid tillämpningen och sannolikt hanteras som normerande riktlinjer. En uppenbar risk är att ett verktyg i handläggningen i praktiken får en status som det formellt sett inte har. Så som arbetsskadeförsäkringen är utformad med ett generellt arbetsskadebegrepp ska det göras en individuell bedömning.

Dessutom är SBU:s bedömning utifrån deras kunskapssammanställningar att det inte finns ett vetenskapligt underlag för en sådan kvantifiering. En sådan angivelse av vilken exponering som krävs för att det ska kunna uppkomma en skada bygger till stor del på vilka mått som används i olika studier. Därtill är studiernas resultat redovisade på gruppnivå medan besluten och bedömningarna i försäkringen är på individuell nivå. Det finns en stor variation i vad individer klarar för belastningar utan att utveckla sjukdom.

För att kunna uttala sig om samband mellan exponering och sjukdom krävs individuella bedömningar. Dessutom kan sannolikheten att drabbas av hälsoproblem vara högre eller lägre i olika undergrupper i befolkningen och den kan också variera mellan olika individer som arbetar i samma miljö. Det är dessutom så att om flera riskfaktorer förekommer samtidigt, kan de genom synergieffekter bidra till en avsevärd ökning av risken för skada. Forskningsresultat på gruppnivå kan ge viktiga ledtrådar, men aldrig ersätta en individuell bedömning.

För förutsägbarhet krävs att lika ärenden ska behandlas lika. Men det måste finnas en balans mellan förutsebarhet och den individuella bedömningen. Det ställer krav på Försäkringskassans styrning så att inte myndighetens strävan att öka likformigheten tar överhand. Om myndighetens styrning innebär att tillämparen inte ges möjlighet att utreda ärendet i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, utan ett bedömningsstöd används alltför generellt, kan den formella rättssäkerheten påverkas negativt. Ju fler omständigheter tillämparen utreder desto sannolikare bör det bli att ärenden med liknande omständigheter också bedöms på liknande sätt. Ett generellt arbetsskadebegrepp och individuell prövning medför att det krävs både en hög utredningskompetens hos Försäkringskassan och även tid och resurser att göra dessa utredningar.

I de fall där det ska tas hänsyn till särskilda omständigheter i varje enskilt fall, behövs kunskap om lagstiftarens intentioner. Därutöver krävs att

ärendet utreds tillräckligt och att tillämparen har tillräcklig kompetens att väga samman de relevanta omständigheterna i ärendet. Då kan alltför snäva resurser begränsa möjligheten att göra en korrekt individuell bedömning.³

11.7 Överväganden och förslag om förbättrad utredning

ISF tillstyrker förslaget att Försäkringskassan ska hämta in läkarutlåtande om grundkraven i 41 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB, för att stärka beslutsunderlaget vid bedömningen av rätt till livränta om det inte är obehövt.

12.3 Överväganden och förslag om en ny arbetsskadeersättning – rehabiliteringspenning vid arbetsskada

ISF tillstyrker att en ny förmån, rehabiliteringspenning vid arbetsskada, införs.

Det skulle sannolikt leda till att fler utredningar görs av om en skada orsakats av arbete och skulle även understödja att kvinnor och män får lika möjligheter att få en prövning av om deras skador beror på arbetet. Att det görs så få utredningar av om de försäkrades skador beror på arbetet innebär att arbetsskadeförsäkringen inte bidrar till att risker i arbetslivet identifieras. En konsekvens är också att det inte går att få en bild av hur stor andel av sjukfrånvaron och vilka kostnader inom sjukförsäkringen som beror på arbetsförhållanden. För att synliggöra arbetsskadorna behövs en förändring som medför att sambandet mellan arbete och skada oftare utreds. En rehabiliteringspenning vid arbetsskada kan till en begränsad del synliggöra förekomsten av arbetsskador.

ISF instämmer även i att rehabiliteringspenning vid arbetsskada kan leda till att de personliga handläggarna i sjukförsäkringen får ökad kännedom om arbetsskadeförsäkringen och därmed ökad medvetenhet om att de sjukskrivna kan ha arbetsskador.

På grund av skadornas natur är det i dag ofta svårare för kvinnor än män att visa att grundkraven i arbetsskadeförsäkringen, och därmed möjligheten till prövning av arbetsskadan, är uppfyllda. Varaktigheten, nedsättningens omfattning och förmågan till arbete är svår att bedöma vid till exempel depression och utmattningssyndrom. Psykiatriska diagnoser som är en vanligare orsak till ansökan om ersättning från arbetsskadeförsäkringen för kvinnor än för män. Rehabiliteringspenning vid arbetsskada skulle därför främja att kvinnor och män får lika möjligheter att få prövat om deras skador beror på arbetet

³ För vidare resonemang om bedömningsutrymme se ISF kommenterar, 2016:1.

Det är av största vikt att insatserna avser arbetslivsinriktad rehabilitering med det tydliga målet att återgå i arbete. En rehabiliteringspenning vid arbetsskada ställer höga krav på att de rehabiliteringsåtgärder som erbjuds verkligen främjar återgång i arbete. Det kan finnas en fara för att individer söker sig till och stannar kvar i rehabiliteringsåtgärder som inte främjar deras återgång i arbete, därför att det ger en högre ersättning än att ha sjukpenning. Men genom att ersättningstiden begränsas förhindras troligen att personer ska fastna i ineffektiva rehabiliteringsåtgärder.

15 Överväganden och förslag rörande översyn av 39 kap. 5 § socialförsäkringsbalken

ISF tillstyrker att bestämmelsen i 39 kap. 5 § socialförsäkringsbalken ges en ny lydelse och beteckning som förtydligar bestämmelsens funktion och omfattning i förhållande till det generella arbetsskadebegreppet.

Begreppet "normal" medför ett bedömningsutrymme vid tillämpningen av lagen. ISF anser att det finns fog för att ge ett visst bedömningsutrymme i den aktuella bestämmelsen.

Som ISF tidigare har framhållit i rapporten Att använda lagens bedömningsutrymme (ISF kommenterar 2016:1) är orsaken till att lagstiftaren mer eller mindre uttalat överlämnar ett bedömningsutrymme av den här typen till tillämparen ofta att det är otympligt att beskriva vad som är att anse som t.ex. normalt eller betydande i lagen, men också att tillämpningen ska kunna anpassas över tid eller efter omständigheterna i olika situationer.

ISF vill framhålla utredningens påpekande av att förhållanden som är en normal del av arbetslivet oavsett arbetsplats eller arbetet inte ska förväxlas med att det är förhållanden som är vanligt förekommande. Ett stöd i tillämpningen av den aktuella bestämmelsen skulle i vissa fall kunna vara att arbetsmiljön på den försäkrades arbetsplats är förenlig med Arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

17 Överväganden och förslag – arbetsskadeskyddet vid smitta

ISF tillstyrker att det generella skadebegreppet inom arbetsskadeförsäkringen blir gällande även för smittsamma sjukdomar.

ISF kan inte finna några argument för att det generella arbetsskadebegreppet inte skulle gälla för smittsamma sjukdomar.

18.6 Överväganden och förslag om indexeringsreglerna för livränta

ISF instämmer i utredningens resonemang att den allmänna inkomstutvecklingen och inte bara prisutvecklingen bör beaktas för att få full kompensation vid arbetsskada. Men det finns nackdelar med att livräntans storlek inte utgår från en värdesäkring utan följer inkomstindex. Inkomstindex bygger dels på prognoser, dels på summan av pensionsgrundade inkomster i Sverige och antalet personer med dessa inkomster. Det kommer att innebära en större volatilitet än för en ersättning utifrån prisbasbelopp och gör det svårare att förutse ersättningens storlek. För individer med begränsade ekonomiska marginaler kan det innebära en ekonomisk osäkerhet.

20.5 Ekonomiska konsekvenser

ISF avstyrker att SBU:s kunskapssammanställningar om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom finansieras genom att medel omfördelas från ISF:s förvaltningsanslag (se avsnitt 7.4.2).

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson. Malin Josephson har varit föredragande. I beredningen har också Ola Leijon deltagit.

Maria Hemström-Hemmingsson
Generaldirektör

Malin Josephson
Utredare