

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2018:8

Social problematik och sjukskrivning – handläggning

En granskning av Försäkringskassans arbete med att identifiera social problematik i handläggningen av sjukskrivningsärenden

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se.

Stockholm 2018

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Berit Hamrén, Mona Backhans, Markus Larsson, Ola Leijon och Helena Persson Schill

Sammanfattning

I denna rapport redovisas svaret på regeringens uppdrag till ISF att kartlägga och analysera Försäkringskassans arbete med att identifiera social problematik när de handlägger sjukskrivningsärenden.

Bakgrunden till ISF:s uppdrag är att kunskapen är begränsad och behöver öka när det gäller social problematik som möjlig orsak till sjukskrivning. Social problematik är relevant i Försäkringskassans arbete med att bedöma rätten till sjukpenning, i Försäkringskassans samordningsansvar samt för Försäkringskassans arbete med jämställdhetsintegrering och att bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor.

Den här rapporten är tillsammans med ISF 2018:9 *Social problematik och sjukskrivning – En analys av sambandet mellan allvarliga livshändelser och sjukskrivning under tidsperioden 1995–2015*, en slutredovisning av uppdraget. Rapport 2018:9 redovisar ISF:s analys av sambandet mellan social problematik, definierat som allvarliga livshändelser, och sjukskrivning. Den rapporten redovisar också om detta samband har förändrats över tid.

Denna rapport redovisar resultaten av ISF:s kartläggning och analys av Försäkringskassans handläggning av sjukskrivningsärenden när det gäller social problematik och våld i nära relationer.

Resultaten av granskningen

De viktigaste resultaten av granskningen är:

- Bestämmelsen i socialförsäkringsbalken om att bortse från sociala förhållanden vid bedömning av rätt till sjukpenning är otydlig.
- Det är viktigt att Försäkringskassan klarlägger hur social problematik ska utredas och hur sådan information ska bedömas i handläggningen av sjukpenningärenden. ISF anser att Försäkringskassan behöver betona detta genom tydligare utbildning och stöd till myndighetens handläggare.
- Det kan vara svårt för Försäkringskassan att nå sitt mål att bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor. Arbetet med detta har gått långsamt. ISF menar att Försäkringskassan behöver prioritera detta arbete i hela organisationen och göra det till en naturlig del i den ordinarie verksamheten.
- Försäkringskassans anmälningsansvar för barn som far illa behöver bli tydligare.

Bestämmelsen i socialförsäkringsbalken om att bortse från sociala förhållanden är otydlig

Försäkringskassans uppdrag är att göra en försäkringsmässig bedömning av vem som har rätt till sjukpenning. En central utgångspunkt vid bedömningen är att det bara är nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom som ger rätt till sjukpenning. Det innebär att sjukdomstillstånd som kan ha utlösts av exempelvis sociala förhållanden kan ge rätt till sjukpenning. Det beror på att det – enligt regelverket – inte har någon betydelse vad som har orsakat sjukdomen för rätten till sjukpenning. När Försäkringskassan bedömer om det är en sjukdom som sätter ner arbetsförmågan ska myndigheten bortse från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Resultaten av granskningen visar att det är otydligt hur lagstiftaren menar att handläggaren ska bortse från sociala förhållanden när hen bedömer om det är en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan. Den bedömning som handläggaren behöver göra handlar om att dra gränsen mellan var ett sjukdomstillstånd börjar eller slutar i förhållande till både generella livsproblem och svårare social problematik. Ett exempel på detta är om en arbetstagare som är sjukskriven inte vill gå till arbetet på grund av en konflikt med en kollega eller chef. En sådan arbetsplatskonflikt ger i sig inte rätt till sjukpenning. Därför behöver handläggaren känna till att det rör sig om en konflikt. Men om konflikten har utlöst en krisreaktion hos arbetstagaren kan hen däremot ha rätt till ersättning från sjukförsäkringen.

Av granskningen framgår att Försäkringskassans handläggare i vissa fall inte förstår hur bestämmelsen ska tolkas när det gäller att bortse från bland annat sociala förhållanden vid bedömningen av rätten till sjukpenning. En del tolkar bestämmelsen som att sociala förhållanden ska utredas medan andra handläggare inte tycker att sådana förhållanden ska utredas, eftersom det ändå inte ska påverka bedömningen. De olika tolkningarna ökar risken att bedömningen av vad som är nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom inte blir enhetlig. Det kan i sin tur påverka rättssäkerheten när myndigheten bedömer rätten till sjukpenning.

Det är viktigt att tolkningen av lagstiftningen och praxis är enhetlig och tydlig för att Försäkringskassan ska göra rättssäkra bedömningar av rätten till sjukpenning. Försäkringskassan bör därför förtydliga hur handläggaren ska bedöma rätten till sjukpenning. Det handlar bland annat om frågan: vad innebär det att bortse från bland annat sociala förhållanden? ISF anser även att Försäkringskassan bör öka sitt stöd till handläggarna avseende när och hur sociala förhållanden ska utredas.

ISF anser även att regeringen bör analysera tillämpningen av bestämmelsen i 27 kap. 3 § socialförsäkringsbalken om att vid bedömningen av om den försäkrade är sjuk ska det bortses från bland annat sociala förhållanden. Analysen bör innefatta ett klargörande av hur dessa förhållanden ska påverka prövningen av rätten till sjukpenning. ISF anser att detta exempelvis kan göras genom ett tilläggsdirektiv till utredningen om *en trygg sjukförsäkring med människan i centrum* (dir. 2018:26).

Det är viktigt att Försäkringskassan klarlägger hur social problematik ska utredas och hur sådan information ska bedömas i handläggningen av sjukpenningärenden

ISF konstaterar alltså att bestämmelsen om sociala förhållanden är otydlig och behöver förtydligas. Nedan beskrivs vad Försäkringskassan – oberoende av den otydliga bestämmelsen – behöver göra när det gäller utredning av social problematik i sjukpenningärenden.

Social problematik kan ensamt eller tillsammans med andra faktorer orsaka en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan. Social problematik kan också utgöra ett hinder för åtgärder som kan öka arbetsförmågan eller öka hälsan. Därför är det viktigt att sådan problematik identifieras och utreds. Handläggarna kan utreda de sociala förhållandena kring individen och på sått fånga upp om det förekommer social problematik eller inte. Detta kan vara relevant för att myndigheten ska kunna avgöra om personen har rätt till sjukpenning. Reglerna tillåter inte att social problematik är den enda orsaken till att den försäkrade har nedsatt arbetsförmåga – det krävs att problematiken leder till ett sjukdomstillstånd.

Kännedom om social problematik är även avgörande för att myndigheten ska kunna ge den sjukskrivna personen rätt stöd och kunna anpassa insatser för att personen ska kunna återgå i arbete. Det är alltså viktigt att utreda social problematik i ett ärende både för bedömningen av rätten till sjukpenning och för att utreda förutsättningarna för att den försäkrade ska kunna återgå i arbete.

ISF anser att Försäkringskassan behöver lägga större vikt vid utbildning och stöd till myndighetens handläggare när det gäller hur de ska utreda social problematik och använda informationen i handläggningen. Sådana insatser bör genomföras med syfte att ge handläggarna kunskap och stöd i hur de ska bedöma och hantera informationen. Insatserna bör dessutom ge handläggarna stöd så att de på ett effektivt sätt ska kunna samordna ärenden med andra aktörer för att hjälpa den försäkrade att återgå i arbete på bästa möjliga sätt. Försäkringskassan behöver dessutom klargöra när och vid vilka indikationer som det är lämpligt att förstärka en utredning per telefon med ett personligt möte. Enligt ISF kan sådana indikationer till exempel vara när den försäkrade har en mer komplex social problematik eller om det finns tecken på att den försäkrade är utsatt för våld, men också i ärenden där det finns samsjuklighet eller symtomdiagnoser.

Det kan vara svårt för Försäkringskassan att fullgöra sitt uppdrag om att bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor

ISF:s granskning visar att det finns en risk att våldsutsatta kvinnor inte identifieras i Försäkringskassans ärendehandläggning. För att Försäkringskassan ska kunna bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor är det centralt att myndigheten lyckas identifiera ärenden där den försäkrade kvinnan är utsatt för våld. Det är därför viktigt att handläggarna mer rutinmässigt frågar om våld i nära relationer.

Enligt den enkätundersökning som ISF genomfört anger drygt 50 procent av handläggarna att de ställer frågor om våldsutsatthet när det finns något i ärendet som tyder på att den försäkrade är eller har varit utsatt för våld.

Av granskningen framkommer inte vilken typ av information i ett ärende som handläggarna anser kan tyda på våldsutsatthet.

Forskning visar att många kvinnor reagerar positivt på en fråga om våldsutsatthet när den ställs rutinmässigt. Det gäller både kvinnor som är våldsutsatta och kvinnor som inte är utsatta för våld. Försäkringskassan ger sina handläggare stöd för att kunna ställa rutinmässiga frågor om våld i nära relationer genom ett internt framtaget metodstöd "Att motverka mäns våld mot kvinnor". Stödet är bra både när det gäller frågornas karaktär och i vilka situationer frågorna kan ställas. Men metodstödet för att motverka mäns våld mot kvinnor har inte fått fullt genomslag. ISF:s granskning visar att endast 15 procent av handläggarna har använt metodstödet. Under år 2018 kommer metodstödet att omarbetas och förtydliganden att ske i stödjande dokument.

Försäkringskassan anger i metodstödet att handläggarna bör ställa specifika frågor om våldsutsatthet till kvinnor vid ett personligt möte i form av en så kallad Sassam-kartläggning¹. Förutsättningarna för ett bra samtal med den försäkrade är sämre vid en telefonkontakt än vid ett personligt möte. För att en våldsutsatt kvinna ska våga berätta om sin situation krävs en trygg och förtroendeskapande samtalssituation. Om handläggaren ska fråga om våldsutsatthet är det därför viktigt att det görs vid ett personligt möte.

Trots detta är antalet personliga möten med Försäkringskassans handläggare få. Sassam-kartläggningar genomförs exempelvis enbart i cirka 0,5 procent av alla sjukfall som har pågått mer än ett år. Dessutom genomför Försäkringskassan allt färre avstämningmöten. I stället gör handläggarna allt fler utredningar per telefon. Dessa förändringar i utredningsmetodiken har försämrat förutsättningarna för Försäkringskassan att identifiera ärenden där personer är eller har varit utsatta för våld.

Försäkringskassans roll i ärenden där den försäkrade är utsatt för våld är densamma som i alla andra ärenden. Det innebär att myndigheten har ett samordningsansvar när det gäller rehabilitering, men att myndigheten inte är en rehabiliteringsaktör. Huvudansvaret för att rehabiliteringsåtgärder genomförs ligger i stället utanför myndigheten. Men Försäkringskassan har till uppgift att klarlägga och även initiera och samordna rehabiliteringsåtgärder om det behövs. Det innebär att myndigheten måste ta en aktiv roll i dessa ärenden och även ha kännedom om förutsättningarna för rehabilitering i ärendet. Den aktiva rollen handlar både om att se till att en ändamålsenlig och individuellt anpassad rehabilitering kommer till stånd och att vara den part som är "spindeln i nätet" för de inblandade aktörerna i rehabiliteringen.

Både svaren på enkäten och de intervjuer som ISF har genomfört visar att handläggarna långt ifrån alltid vet om de ska fråga om våldsutsatthet och social problematik. Granskningen visar också att när handläggarna frågar efter informationen vet de inte alltid hur de ska använda den.

Om handläggarna ska ställa frågor om våldsutsatthet måste de ha kompetens och förutsättningar för att föra sådana samtal, som i många fall är

¹ Strukturerad Arbetsmetod för Sjukfallsutredning och SAMordnad Rehabilitering. Se vidare avsnitt 2.1.1 i rapporten.

svåra. Handläggarna behöver ha kunskap om hur människor i kris reagerar och om hur de ska hantera de situationer som kan uppkomma vid ett sådant samtal. ISF ifrågasätter om det räcker med en dags utbildning för att lära sig detta.

Handläggarna behöver också ha kunskap om hur en kvinna som är utsatt för våld ska kunna få hjälp. Det är mycket viktigt att Försäkringskassan kan vägleda kvinnan i hur och var hon kan söka hjälp för att kunna förändra sin situation.

Om en kvinna berättar att hon är utsatt för våld men sedan inte får någon hjälp eller något stöd kan det leda till att hon inte vågar berätta om det igen, för någon annan.

ISF ser en risk med att handläggarna har en begränsad kunskap att ta emot och hantera känslig information om våldsutsatthet. För att bättre kunna föra dessa samtal behöver handläggarna känna till och framför allt använda sig av metodstödet. I dagsläget är det, enligt enkäten och de kompletterande intervjuerna, endast en liten andel av handläggarna som använder metodstödet.

Om intentionen är att Försäkringskassans handläggare rutinmässigt ska ställa frågor om våldsutsatthet är det viktigt att följa upp hur vanligt det är att de ställer sådana frågor. Myndigheten behöver undersöka hur handläggarna upplever att det är att ställa frågor om våldsutsatthet, om handläggarna har det stöd de behöver, hur frågorna och frågesituationen upplevs av de sjukskrivna och inte minst om det har lett till en förändrad situation för de utsatta kvinnorna.

En annan aspekt är hur de dubbla roller som myndigheten har påverkar de svar som handläggaren får när de ställer frågor om våldsutsatthet. Handläggaren ska å ena sidan bedöma personens rätt till sjukpenning och å andra sidan ge personen stöd och tillsammans med denna planera för återgång i arbete. Handläggarens dubbla roller, som både beslutande och stödjande, kan göra den sjukskrivna och våldsutsatta kvinnan osäker på om det kan försämra hennes möjligheter att få sjukpenning om hon berättar om våldsutsatthet. Den försäkrade är i en beroendesituation gentemot handläggaren och det kan eventuellt påverka den försäkrades drivkraft att berätta om sin situation.

Försäkringskassan har även satt upp ett ambitiöst mål när det gäller att bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor. Men målet är inte uppföljningsbart. För att det ska vara möjligt att följa upp målet på lång sikt behöver Försäkringskassan sätta upp kvantitativa mål för när handläggarna ska använda metodstödet och ställa frågor om våldsutsatthet. Eftersom Försäkringskassan inte mäter hur metodstödet används är det svårt att veta om stödet har fungerat som avsett. Dessutom blir det svårare att kunna utveckla arbetet om myndigheten inte har något tillförlitligt sätt att följa upp det på.

ISF:s granskning tyder på att det återstår mycket arbete för Försäkringskassan när det gäller att bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor. En del i detta arbete är att Försäkringskassans ledning behöver prioritera detta arbete framöver. Arbetet måste prioriteras i hela organisationen och bli en naturlig del i den ordinarie verksamheten. Det innebär

också att myndigheten behöver göra konsekvensanalyser av vad förändringar i styrningen innebär för arbetet och hur eventuella konsekvenser, exempelvis att minska antalet personliga möten, ska hanteras.

Försäkringskassans anmälningsansvar för barn som far illa behöver bli tydligare

Alla har ett ansvar för att uppmärksamma barn som far illa. Vissa myndigheter är skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.² Sekretess utgör inget hinder för den som är skyldig att anmäla till socialnämnden. Det beror på att anmälningsskyldigheten bryter sekretessen mellan myndigheter.³ Inte heller hindrar en tystnadsplikt att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Det räknas då inte som att obehörigt röja en uppgift.⁴

Försäkringskassan omfattas av den generella rekommendationen i socialtjänstlagen att de bör anmäla. Det innebär att var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla detta till socialnämnden. Myndigheten har också sedan år 2016 interna riktlinjer för när de kan göra anmälan vid misstanke om att barn far illa.

ISF bedömer trots detta att det finns starka skäl för att ge Försäkringskassan en lagstadgad skyldighet att göra en orosanmälan till socialnämnden om de misstänker att barn far illa. Det föreligger starka risker för försämrad hälsa både för den som blir utsatt för våld och för den som blir vittne till våld i familjen. Regeringen behöver utreda förutsättningarna för en lagstadgad anmälningsskyldighet. Utredningen behöver analysera om en anmälningsskyldighet kan innebära en risk för att kvinnor i lägre utsträckning vågar berätta för Försäkringskassans handläggare att det förekommer våld i hemmet.

ISF har inom ramen för denna granskning inte haft möjlighet att utreda frågan i sådan detalj att vi kan lämna ett förslag om anmälningsskyldighet. ISF rekommenderar därför regeringen att utreda förutsättningarna för att ge Försäkringskassan en lagstadgad skyldighet att göra en anmälan till socialtjänsten.

² 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

³ 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400), prop. 2012/13:10 s. 44.

⁴ Jfr prop. 2006/07:108 *Utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.* s. 34, för hälso- och sjukvårdspersonal (se även 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen).

ISF lämnar följande rekommendationer

- Försäkringskassan bör förtydliga hur bestämmelsen om att bortse från bland annat sociala förhållanden ska tillämpas. Försäkringskassan bör också öka sitt stöd till handläggarna när det gäller om, hur och när dessa förhållanden ska utredas.
- Försäkringskassans ledning bör prioritera arbetet med att bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor så att detta arbete genomsyrar verksamheten även på handlägningsnivå och att det finns med i de konsekvensanalyser som genomförs i samband med verksamhetsförändringar.
- Regeringen bör utreda förutsättningarna för att ge Försäkringskassan en lagstadgad skyldighet att göra en anmälan till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa.
- Regeringen bör analysera hur bestämmelsen om att bortse från bland annat sociala förhållanden (27 kap. 3 § socialförsäkringsbalken) ska tillämpas. Detta kan exempelvis göras genom ett tilläggsdirektiv till utredningen om *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum* (dir. 2018:26).



adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se