

Datum

2019-05-17

Diarienummer

2019-0085

Er referens

004164-2019

Försäkringskassan

103 51 STOCKHOLM

Föreskrifter om försäkringsmedicinska utredningar

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat Försäkringskassans förslag vad gäller föreskrifter om försäkringsmedicinska utredningar, med utgångspunkt i hur föreskrifterna bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

ISF instämmer med Försäkringskassans bedömning att det behövs föreskrifter. Men ISF anser att delar av föreskrifterna och konsekvensutredningen behöver förtydligas. Det är inte tydligt

- vilka utredningsmetoder som kan användas och vilka konsekvenser det kan få
- vilka krav som ställs på skriftliga utlåtande och om 5 § föreskrifterna ryms inom Försäkringskassans bemyndigande
- vad som avses med att landstingen måste skicka kallelsen till den försäkrade i god tid
- om ersättningsnivån för kost är tillräcklig och när det inte är rimligt för den försäkrade att åka till den försäkringsmedicinska utredningen och hem samma dag.

Föreskrifterna behövs

Försäkringsmedicinska utredningar (FMU) är ett viktigt underlag för bedömning av rätten till många av förmånerna inom socialförsäkringen. För att FMU ska vara användbara är det viktigt att de är enhetliga och lätta att förstå. Föreskrifterna är ett sätt att åstadkomma enhetlighet och begriplighet genom att definiera krav på vilken utbildning den hälso- och sjukvårdspersonal som utför FMU ska ha, krav på vilken utredningsmetodik som ska användas och hur resultaten av en FMU ska sammanställas i ett skriftligt utlåtande. Det är även bra med föreskrifter som förtydligar vad

som krävs av landstingen för att få ersättning för kostnader, och vilken ersättning som den försäkrade kan få. Det ökar förutsebarheten och håller också ner den administrativa bördan för Försäkringskassan.

ISF anser dock att delar av föreskrifterna och konsekvensutredningen behöver förtydligas och lämnar därför följande synpunkter.

Utredningsmetoder

Enligt 2 § föreskrifterna ska hälso- och sjukvårdspersonalen använda de metoder som fastställts i Försäkringskassans manualer. Vilka manualer som avses anges inte i föreskrifterna. I 2 § anges manualer och i 4 § anges manual. Det är därför oklart om det finns en eller flera manualer och vilka manualer som avses. Ett sätt att förtydliga detta utan att låsa sig till en särskild manual är exempelvis att ange "Försäkringskassans manualer för försäkringsmedicinska utredningar."

Frågan är sedan vad som avses med försäkringsmedicinska utredningar i föreskriften. Enligt konsekvensbeskrivningen är det manualen för aktivitetsförmågeutredningar (AFU) som avses. Det framgår inte om det ska vara möjligt att göra andra typer av FMU, och hur det i så fall ska gå till utifrån de manualerna. Om tanken är att bara AFU ska göras framgår det inte hur det påverkar möjligheten att använda FMU i andra ärendeslag än dem inom sjukförsäkringen. Eftersom lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar inte är begränsad till vissa ärendeslag är det viktigt att Försäkringskassans föreskrifter och manualer inte begränsar användningen av FMU till sjukförsäkringen.

Skriftliga utlåtanden

I 4 § föreskrifterna anges att den läkare som är ansvarig för utredningen ska fylla i Försäkringskassans blankett. Vilken blankett som avses anges inte. Ett sätt att förtydliga detta utan att låsa sig till en särskild blankett är exempelvis att ange "Försäkringskassans blankett för försäkringsmedicinska utredningar". På samma sätt som med manualerna är det även här viktigt att Försäkringskassans blanketter inte begränsar användningen av FMU till sjukförsäkringen.

I 5 § föreskrifterna anges vad som avses med det skriftliga utlåtandet i 8 § förordningen genom en hänvisning till 7 § förordningen. ISF anser att bestämmelsen är otydlig, svår att förstå och öppnar upp för tolkningar. Det är också tveksamt om bestämmelsen ryms inom Försäkringskassans bemyndigande.

Av konsekvensutredningen framgår det att syftet med bestämmelsen är att klargöra att det skriftliga utlåtandet i 8 § förordningen är ett utlåtande som uppfyller de krav som ställs på skriftliga utlåtanden enligt 7 § förordningen. Enligt konsekvensutredningen vill Försäkringskassan att ett ofullständigt

skriftligt utlåtande som inte kompletterats inom tidsfristen på fem veckor inte ska anses ha kommit in till Försäkringskassan enligt vad som följer av 8 § förordningen. Med andra ord måste en komplettering enligt 7 § förordningen ha kommit in till Försäkringskassan inom tidsfristen i 8 § första stycket förordningen.

I konsekvensutredningen anges vidare att bestämmelsen grundar sig på Försäkringskassans bemyndigande i 23 § fjärde stycket förordningen där det framgår att Försäkringskassan får meddela föreskrifter om verkställighet av förordningen.

ISF anser att det av bestämmelserna (5 § föreskrifterna samt 7 och 8 §§ förordningen) inte klart går att utläsa att en eventuell komplettering måste ske inom en tidsfrist på fem veckor för att ersättning ska lämnas till landstingen enligt 11 § förordningen. Det är därför inte klart att hela syftet med bestämmelsen uppnås.

Ett krav på att en komplettering ska komma in inom tidsfristen skulle enligt ISF också innebära att landstinget måste komma in med det skriftliga utlåtandet tidigare än fem veckor för att vara säker på att hinna med eventuella kompletteringar inom tidsfristen. Försäkringskassan har möjlighet att vid behov bevilja anstånd, men varken av förordningen eller konsekvensutredningen framgår när ett sådant anstånd kan beviljas. Av Försäkringskassans informationsmeddelande (IM) 2019:045 framgår att anstånd bara ska beviljas i undantagsfall och att möjligheten ska användas restriktivt. Det blir därmed otydligt för landstingen när de kan få ersättning för skriftliga utlåtanden. Det innebär också ett mer långtgående krav på landstingen än vad som följer av 8 § förordningen. Det är tveksamt om det ligger inom Försäkringskassan bemyndigande.

Bestämmelsen hänvisar till de krav som ställs på utlåtanden enligt 7 § förordningen men det finns även andra krav i föreskriften. Exempelvis att hälso- och sjukvårdspersonalen som utfört utredningen har rätt kompetens. Konsekvensutredning förklarar inte om och i så fall hur den omständigheten påverkar landstingets rätt att få ersättning för sina kostnader.

Uteblivet besök och kallelse i god tid

I 8 § föreskrifterna anges när landstingen kan få ersättning om den försäkrade uteblir. Enligt konsekvensutredningen vill Försäkringskassan öka rättssäkerheten genom att föreskriva inom hur många timmar som den försäkrade ska ha lämnat återbud för att det ska anses vara ett uteblivet besök. Men en ytterligare förutsättning är att landstinget måste ha skickat kallelsen i god tid och vad som avses med i god tid anges inte. Därför kan det ändå bli svårt att förutse när landstingen kan få ersättning vid uteblivna besök.

Ersättning till den försäkrade

I 14 § föreskrifterna anges att den försäkrade kan få ersättning för kost med högst 200 kr per dag. Konsekvensutredningen förklarar inte hur summan tagits fram eller varför den bedömts som tillräcklig. I konsekvensutredningen anges endast att en avvägning gjorts mellan behovet att ersätta den försäkrades kostnader och att hålla statens utgifter på en rimlig nivå. De försäkrade som kommer att begära ersättning befinner sig ofta i en ekonomiskt utsatt situation. Redan i dagens prisläge är det tveksamt om 200 kr täcker de faktiska kostnaderna för kost, och föreskrifterna föreslås gälla till och med år 2028.

I 15 § föreskrifterna anges att den försäkrade kan få ersättning för logi om avståndet gör att det inte är rimligt för den försäkrade att resa till och från vårdgivaren samma dag. Vad som är rimligt förklaras inte och berörs inte i konsekvensutredningen. De försäkrade som kommer i fråga för FMU tillhör som sagt ofta en redan ekonomiskt utsatt grupp. Genom att inte tydligt definiera när den försäkrade kan få ersättning för logi kan viljan att delta påverkas och innebära att den försäkrade gör utlägg för logi som sedan inte ersätts.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören Catarina Eklundh Ahlgren. Utredaren Ossian von Friesen har varit föredraganden. I beredningen har också myndighetsjuristen Malin Albertsson deltagit. Vid den slutliga handläggningen har HR-ansvarige Angela Berthelsen, enhetscheferna Mats Granér, Ola Leijon och Pererik Bengtsson samt administrativa chefen Marie Seiboldt deltagit.

Catarina Eklundh Ahlgren
Tf. generaldirektör

Ossian von Friesen
Utredare