

## **Svar på regeringsuppdrag**

**Rapport – Förstärkt arbete med att stödja individen i  
sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen**

**Försäkringskassan**

**Datum: 2020-02-21**

**Förstärkt arbete med att stödja individen i sjukskrivnings- och  
rehabiliteringsprocessen**

**Version 1.0**

**003575:2018**

**Innehåll**

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
2. Åtgärder för att utveckla Försäkringskassans stöd till den försäkrade tidigare i rehabiliteringsprocessen	5
Stöd till försäkringsutredare	5
Stöd till individer som inte längre får sjukpenning	5
3. Åtgärder för att utveckla kontakterna med relevanta aktörer	6
Behov av ökad samsyn där alla aktörer bidrar utifrån sina ansvarsområden	6
Förändrade förutsättningar hos en aktör kan påverka sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen	7
Försäkringskassans inriktning och stöd för samverkan	7
4. Plan för att anpassa verksamheten efter det förtydligade kravet på arbetsgivare	8
Arbetsgivarens plan för återgång är viktig för arbetsgivaren och arbetstagaren	8
5. Åtgärder för att se till att individer i behov av samordnade insatser får möjlighet till detta	8
Intensifierad styrning för att stärka stödet till individer	9
6. Avslutande kommentar	9

## Sammanfattning

Regeringen gav den 25 januari 2018 Försäkringskassan i uppdrag att, inom ramen för sitt lagstadgade samordningsuppdrag, särskilt förstärka arbetet med att ge stöd till sjukskrivna individer för återgången i arbete

Försäkringskassan har framhållit två centrala utgångspunkter för det förstärkta arbetet med att ge stöd till sjukskrivna individer för återgången i arbete:

- Den ena utgångspunkten är att de beskrivna insatserna ska ses som komplement till ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Vi ser inte att det finns någon enskild åtgärd som bedöms ha avgörande betydelse i sammanhanget. Det handlar istället om att alla åtgärder är en del av en helhet som sammantaget bedöms kunna leda till ett bättre stöd till sjukskrivna individer.
- Den andra utgångspunkten är att Försäkringskassan är beroende av olika externa faktorer och aktörer för att lyckas med uppdraget. Det handlar bland annat om vilka förväntningar allmänheten och andra aktörer har på Försäkringskassan och på sjukförsäkringen. Det handlar även om att alla aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen behöver ha en förståelse för sitt eget och andras uppdrag i processen.

Försäkringskassan vill betona att det pågår arbete kring en rad närliggande regleringsbrevsuppdrag och regeringsuppdrag, och att de åtgärder som där planeras och genomförs påverkar detta uppdrag och vice versa. Såväl uppdragen som de åtgärder som Försäkringskassan genomför är delvis överlappande och myndigheten bedömer att de skapar en sammantagen effekt på stödet till sjukskrivna individer.

Sedan 2018 när regeringen gav Försäkringskassan uppdraget att förstärka arbetet med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen kan vi se att det skett en förflyttning i positiv riktning när det gäller det stöd vi erbjuder individen. Försäkringskassan arbetar nu med en långsiktig styrning av hela uppdraget i sjukförsäkringen. Tittar vi på enskilda indikatorer framgår till exempel att vi har vänt den negativa utvecklingen av antalet avstämningsmöten där vi träffar den enskilde och andra aktörer. Samtidigt fortsätter sjukfallens varaktighet att minska, antalet startade sjukfall minskar och så även sjukpenningtalet.

## 1. Inledning

Regeringen gav den 25 januari 2018 Försäkringskassan i uppdrag att, inom ramen för sitt lagstadgade samordningsuppdrag, särskilt förstärka arbetet med att ge stöd till sjukskrivna individer för återgången i arbete.<sup>1</sup> Försäkringskassan redovisade en plan för åtgärder den 9 april samma år.<sup>2</sup>

Försäkringskassan har framhållit två centrala utgångspunkter för det förstärkta arbetet med att ge stöd till sjukskrivna individer för återgången i arbete:

- Den ena utgångspunkten är att de beskrivna insatserna ska ses som komplement till ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Vi ser inte att det finns någon enskild åtgärd som bedöms ha avgörande betydelse i sammanhanget. Det handlar istället om att alla åtgärder är en del av en helhet som sammantaget bedöms kunna leda till ett bättre stöd till sjukskrivna individer.
- Den andra utgångspunkten är att Försäkringskassan är beroende av olika externa faktorer och aktörer för att lyckas med uppdraget. Det handlar bland annat om vilka förväntningar allmänheten och andra aktörer har på Försäkringskassan och på sjukförsäkringen. Det handlar även om att alla aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen behöver ha en ökad insikt om och förståelse för sitt eget och andras uppdrag i processen.

Försäkringskassan vill betona att det pågår arbete kring en rad närliggande regleringsbrevsuppdrag och regeringsuppdrag, och att de åtgärder som där planeras och genomförs påverkar detta uppdrag och vice versa. Det rör till exempel regeringsuppdraget *Uppdrag att vidareutveckla sjukförsäkringshandläggningen i dialog med hälso- och sjukvården*<sup>3</sup>, regeringsuppdraget *Stärkt sjukförsäkringshandläggning för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess*<sup>4</sup> och det gemensamma regleringsbrevsuppdraget med Arbetsförmedlingen *Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning*. Såväl uppdragen som de åtgärder som Försäkringskassan genomför är delvis överlappande och myndigheten bedömer att de skapar en sammantagen effekt på stödet till sjukskrivna individer.

Redovisningen nedan följer samma upplägg som regeringsuppdraget. För redovisning av statistik hänvisar vi till Försäkringskassans årsredovisning för 2019 samt svar på regeringsuppdrag *Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess*.

---

<sup>1</sup> Uppdrag angående förstärkt arbete med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen FK003575-2018

<sup>2</sup> Uppdraget var att därefter årligen redovisa resultaten av vidtagna åtgärder i myndighetens årsredovisning fram till och med 2020. Under 2019 gjordes redovisningen därför i årsredovisningen för 2018. I årets regleringsbrev till myndigheten uppges det att uppdraget istället ska redovisas i samband med årsredovisningen, därav denna separata redovisning.

<sup>3</sup> Uppdrag till Försäkringskassan och Socialstyrelsen att vidareutveckla sjukförsäkringshandläggningen i dialog med hälso- och sjukvården. FK15484-2019

<sup>4</sup> Regeringsuppdrag Rapport – Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess FK000973-2020

## **2. Åtgärder för att utveckla Försäkringskassans stöd till den försäkrade tidigare i rehabiliteringsprocessen**

I uppdraget från regeringen beskrevs att Försäkringskassan behöver kombinera den stärkta handläggningen av rätten till ersättning med att även förstärka arbetet med samordningsuppdraget. Försäkringskassan håller med om att vi har en viktig uppgift att inom ramen för samordningsansvaret identifiera vilka individer som kan ha behov av insatser och se till att ansvariga aktörer vidtar dem.

### **Stöd till försäkringsutredare**

Vi ser att våra chefer har en central roll i att skapa förståelse för hela vårt uppdrag, att både bedöma rätt till ersättning och behov av insatser, och för att skapa förutsättningar för våra försäkringsutredare att utföra det. Under 2019 har fokus därför varit att stärka den interna styrningen mot hela uppdraget, bland annat genom vidareutveckling av vårt verktyg för produktionsplanering. Under året har Försäkringskassan även utvecklat utbildningar till försäkringsutredare. Syftet har varit att ge fördjupade kunskaper om samordningsuppdraget och arbetslivsinriktad rehabilitering för att kunna påbörja rätt utredning i god tid. Parallellt med detta ser Försäkringskassan över vad som kan behöva göras för att attrahera och behålla den handläggarkompetens som behövs för att klara hela uppdraget.

För att stödja försäkringsutredarnas arbete i hela uppdraget har handlägningsprocessen *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* reviderats under 2019, och inkluderar nu även handläggningen av rehabiliteringsersättning. Målet med revideringen har varit att ge ökat stöd till försäkringsutredarna för att avgöra i vilka ärenden det är aktuellt med arbetslivsinriktad rehabilitering och vilka åtgärder som i så fall ska genomföras. Vidare synliggörs handläggningen i det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen tydligare.

På Försäkringskassan ska alla ärenden där försäkringsutredaren överväger att fatta beslut om att inte bevilja sjukpenning kvalitetssäkras av försäkringsspecialist innan beslut. Syftet med kvalitetssäkringen är att säkerställa att det beslut som försäkringsutredaren överväger att fatta grundas på tillräckligt beslutsunderlag och korrekt tillämpning. Försäkringskassan har nu beslutat om en utökad kvalitetssäkring där alla sjukpenningärenden som första gången ska bedömas mot normalt förekommande arbete också ska kvalitetssäkras. Det innebär att även beslut där Försäkringskassan överväger att bevilja sjukpenning ska kvalitetssäkras. Den utökade kvalitetssäkringen införs stegvis fram till och med mars 2020. Under 2020 kommer seminarier med samtliga försäkringsspecialister att genomföras. En viktig bieffekt av kvalitetssäkringen beräknas bli en mer proaktiv handläggning där Försäkringskassan tar fler kontakter med andra aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen och att individers behov av insatser därmed kan identifieras tidigare i sjukfallen.

### **Stöd till individer som inte längre får sjukpenning**

När Försäkringskassan gör bedömningen att den enskilde har en arbetsförmåga och därmed inte fortsatt rätt till sjukpenning så erbjuds han eller hon ett omställningsmöte med Arbetsförmedlingen. Mötet är ett informationsmöte där Arbetsförmedlingen beskriver vilket stöd som den enskilde kan erbjudas.

Omställningsmötet är inte en del av samordningsuppdraget utan genomförs som en del av den serviceskyldighet som bägge myndigheter har enligt förvaltningslagen, där det bland annat beskrivs att myndigheter ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.<sup>5</sup> Den interna styrningen på Försäkringskassan har sedan 2018 fokuserat på att öka andelen som tackar ja till erbjudandet om omställningsmöte. Andelen genomförda möten har därför ökat sedan dess.<sup>6</sup>

### 3. Åtgärder för att utveckla kontakterna med relevanta aktörer

I uppdraget från regeringen beskrevs att en god kommunikation med övriga aktörer är central i Försäkringskassans arbete med samordningsuppdraget. Samordningsuppdraget har två perspektiv:<sup>7</sup>

- På individnivå ska Försäkringskassan klarlägga behovet av rehabilitering samt samordna olika aktörers insatser för att individen så snart som möjligt ska kunna återgå till arbetslivet.
- På strukturell nivå handlar samordningsuppdraget om att skapa förutsättningar för att arbetet på individnivå ska fungera smidigt.

Vår tydligare interna styrning mot hela uppdraget syftar till att möjliggöra en tätare dialog med såväl individ som övriga aktörer, både initialt i sjukfallet och under sjukfallets gång.

#### Behov av ökad samsyn där alla aktörer bidrar utifrån sina ansvarsområden

Det är viktigt att förväntningarna från andra aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen och den breda allmänheten motsvarar sjukförsäkringens syfte och regelverk. Många känner inte till villkoren i sjukförsäkringen, och saknar därmed kunskap om vad man kan förvänta sig av den. Vid årsskiftet 2019/2020 lanserade Försäkringskassan därför en kommunikationsinsats riktad till allmänheten i syfte att öka kunskapen om sjukförsäkringen.

Försäkringskassan bedömer att vi behöver åstadkomma en större samsyn där alla aktörer bidrar utifrån sina ansvarsområden och verkar för att individen ska förstå sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen bättre. De flesta sjukfall innehåller inga behov av omfattande utredning eller samordning från Försäkringskassan. För att undvika en ineffektiv process där aktörer inväntar Försäkringskassans initiativ så behöver vi arbeta tillsammans med övriga aktörer för att skapa en bra balans. Som ett led i detta har vi Försäkringskassan har under 2019 träffat ett antal arbetsgivare i samtal om arbetsgivarnas behov av kontakt med Försäkringskassan i enskilda ärenden. I samtalen framkom att arbetsgivarna inte i första hand ser behov av fler möten med Försäkringskassan i individärenden, men att de ofta upplever sig behöva någon form av information från Försäkringskassan för att kunna gå vidare i processen på arbetsplatsen. Försäkringskassan har påbörjat ett utredningsarbete i syfte att klargöra vilka åtgärder som arbetsgivare utifrån sitt ansvarsområde kan göra

<sup>5</sup> 6 § Förvaltningslag (2017:900)

<sup>6</sup> Återrapport - Förstärkt stöd för individer som är sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning FK002672-2018, Svar på regeringsuppdrag - Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess FK000973-2020

<sup>7</sup> 30 kap 8–11 §§ Socialförsäkringsbalken (2010:110)

på egen hand på arbetsplatsen. I ett fortsatt utvecklingsarbete ska vi ta fram en plan för hur andra utvecklingsområden som identifierats i dialogen ska tas om hand.

Försäkringskassan arbetar också tillsammans med hälso- och sjukvården för att uppnå en ökad samsyn om hur en effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess ska se ut. En del i detta är samarbetet med Sveriges Kommuner och Regioner och regionerna om roll- och ansvarsfördelningen mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården med anledning av införandet lagen om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter från den 1 februari 2020.<sup>8</sup> Rehabiliteringskoordinatorer i hälso- och sjukvården ska informera Försäkringskassan om de tror att deras patient kan behöva arbetslivsinriktad rehabilitering. Informationen kan vara ett stöd för Försäkringskassan att identifiera personer som kan ha behov av arbetslivsinriktad rehabilitering.

### **Förändrade förutsättningar hos en aktör kan påverka sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen**

Försäkringskassan behöver bli bättre på att identifiera vilka beslut och förändringar som Försäkringskassan gör som kan påverka andra aktörer. Omvänt behöver vi även i dialog med övriga aktörer identifiera hur deras förutsättningar påverkar vårt arbete, där det mest dagsaktuella exemplet är de förändringar som Arbetsförmedlingen står inför. Även hälso- och sjukvårdens förutsättningar att hantera sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen innehåller stora utmaningar.

Förväntningar, roller och aktuella förändringar i respektive organisationer är därför aktuella ämnen i de dialoger vi för med övriga aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.

### **Försäkringskassans inriktning och stöd för samverkan**

Försäkringskassan har under 2019 tagit fram en inriktning för strukturell samverkan. Den beskriver grunden för vår samverkan inom sjukförsäkringen samt utgångspunkter och tillvägagångssätt för hur vi ska agera i denna samverkan. Inriktningen beskriver samverkan som nödvändig för att skapa rätt förväntningar på sjukförsäkringen hos övriga aktörer och den enskilde. Försäkringskassans samverkan bygger på en tydlighet kring de krav som sjukförsäkringens villkor ställer på oss och de andra aktörerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Inriktningen slår fast att vi förväntar oss, och agerar utifrån, att alla inblandade aktörer tar ansvar för sin del av processen.

Försäkringskassan har även tagit fram ett stöd för strukturell samverkan som beskriver *hur* den strukturella samverkan med respektive aktör i sjukförsäkringen ska bedrivas. Under hösten 2019 genomfördes interna analyser för att identifiera vårt nuläge i samverkan och vilka behov av aktiviteter som behövs för förflyttning till önskat nyläge. Dessa förflyttningar arbetar vi vidare med under 2020.

---

<sup>8</sup> Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 10, Ny lag om koordineringsinsatser för vissa sjukskrivna personer, s. 41.

#### **4. Plan för att anpassa verksamheten efter det förtydligade kravet på arbetsgivare**

I uppdraget från regeringen beskrevs att arbetsgivaren från och med juli 2018 ska upprätta en plan för återgång i arbete när en arbetstagares arbetsförmåga varit nedsatt under 30 dagar.<sup>9</sup> Regeringen betonar att återgång till tidigare arbete alltid bör vara första alternativet och även Försäkringskassan ser det som angeläget att arbetsgivaren verkligen prövar vilka möjligheter som finns för den sjukskrivne att fortsätta arbeta hos arbetsgivaren.

##### **Arbetsgivarens plan för återgång är viktig för arbetsgivaren och arbetstagaren**

Planens främsta uppgift är att vara ett stöd för arbetsgivare och arbetstagare i det arbete som görs på arbetsplatsen för att arbetstagaren ska kunna återgå i arbete. Försäkringskassan kan hämta in arbetsgivarens plan eller fråga arbetsgivaren om planens innehåll när vi behöver ytterligare information kring vilka förutsättningar som finns för att den enskilde ska kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren. Vidare kan informationen i planen användas till att ta ställning till om det är aktuellt med arbetslivsinriktad rehabilitering hos arbetsgivaren, Arbetsförmedlingen eller om det kan vara aktuellt med insats via samordningsförbund.

Försäkringskassan kan även behöva ta del av arbetsgivarens plan för att se om arbetsgivaren genomfört möjliga åtgärder till anpassning. Försäkringskassan har tillsammans med Arbetsmiljöverket tagit fram stöd till våra försäkringsutredare i att, bland annat via arbetet med plan för återgång, uppmärksamma arbetsgivare som brister i sina skyldigheter avseende anpassning och rehabilitering. Stödet kan även användas i dialogen med arbetsgivare kring möjligheten att anpassa arbetet för att underlätta arbetstagarens återgång i arbete. Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket har även utvecklat strukturer för samverkan med fokus på branscher med hög sjukfrånvaro och arbetssjukdomar.

#### **5. Åtgärder för att se till att individer i behov av samordnade insatser får möjlighet till detta**

I uppdraget från regeringen beskrevs att Försäkringskassan behöver se till att de försäkrade som kan ha behov av åtgärder och kompetens från Arbetsförmedlingen får tillgång till detta inom ramen för det nuvarande samarbetet med Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kom i maj 2018 överens om en gemensam avsiktsförklaring.<sup>10</sup> Det grundläggande syftet var att tillsammans ge bättre stöd till individer. I avsiktsförklaringen fanns en ambition att utveckla digitala lösningar i syfte att kunna möta människors behov av information och stöd och parallellt utöka både tillgänglighet och effektivitet. Sedan december 2019 har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen möjligheter till digitala möten mellan myndigheterna och individen.

Under 2019 har mycket hänt på Arbetsförmedlingen; en stor omorganisation har genomförts, regeringen har beslutat att myndigheten ska reformeras från 2022 och riksdagen har beslutat om omfattande besparingskrav med uppsägningar och nedläggning av kontor som följd. Sammantaget har detta lett till att

<sup>9</sup> 30 kap. 6 § Socialförsäkringsbalken

<sup>10</sup> Avsiktsförklaring Förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2018, FK011260-2018.



Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen främst fokuserat på att förvalta befintlig samverkan för att se till att individer får det stöd de behöver.

### **Intensifierad styrning för att stärka stödet till individer**

I det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen har styrningen kring uppdraget intensifierats på bägge myndigheter. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har samverkansgrupper på nationell, regional och lokal nivå. Försäkringskassan har förtydligat att beslut fattas i myndigheternas egna ledningsgrupper. Det är även i första hand där olika slags impulser hanteras, för att vid behov därefter tas vidare till samverkansgrupper för dialog. Parallellt arbetar myndigheterna med hur det framtida stödet till individer kan påverkas av Arbetsförmedlingens kommande reformering. Under hösten 2019 genomförde Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen en gemensam chefsdialog i syfte att föra samtal om målbild, förändringarna på Arbetsförmedlingen och andra centrala frågor för ledning och styrning av uppdraget.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen publicerade 2018 en gemensam studie om resultatet för individer som deltar i insatser inom ramen för det förstärkta samarbetet.<sup>11</sup> Försäkringskassan har med denna studie som bas tagit fram ett internt dialogmaterial *Ge fler möjlighet – våga prova*, och Arbetsförmedlingen har ställt sig bakom budskapet. Studien visade att det kan vara svårt att på förhand avgöra vilka individer som har störst möjlighet att nå ett lyckat resultat efter insats och dialogmaterialet framhåller att fler därför kan ges möjlighet till gemensam kartläggning med Arbetsförmedlingen. Kartläggningen behöver inte bara leda till insatser på Arbetsförmedlingen utan kan klargöra andra behov, till exempel att individen kan gå vidare till insatser som finansieras av samordningsförbund eller ESF.

Under året har Försäkringskassan även tagit fram åtgärder med anledning av ISF-rapport 2019:1 Samordningsförbundens organisering och verksamhet.<sup>12</sup> En planerad åtgärd är att Försäkringskassans försäkringsutredare ska ha bättre kännedom samt hänvisa fler individer till insatser som är finansierade via samordningsförbund.

## **6. Avslutande kommentar**

Sedan 2018 när regeringen gav Försäkringskassan uppdraget att förstärka arbetet med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen kan vi se att det skett en förflyttning i positiv riktning när det gäller det stöd vi erbjuder individen. Försäkringskassan arbetar nu med en långsiktig styrning av hela uppdraget i sjukförsäkringen. Tittar vi på enskilda indikatorer framgår till exempel att vi har vänt den negativa utvecklingen av antalet avstämningmöten där vi träffar den enskilde och andra aktörer. Samtidigt fortsätter sjukfallens varaktighet att minska, antalet startade sjukfall minskar och så även sjukpenningtalet.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Socialförsäkringsrapport (2018:11) Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna.

<sup>12</sup> Åtgärdsplan avseende ISF-rapport FK019583-2017

<sup>13</sup> För vidare beskrivning se Försäkringskassans Årsredovisning 2019

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Ulrika Havossar och verksamhetsutvecklare Jeanette Jansson, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Jeanette Jansson