

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Försäkringskassans svar på ISF-rapport 2016:4, Aktivitetsförmågeutredningar (AFU) behöver kvalitetssäkras – ett genusperspektiv

Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) huvudsakliga rekommendationer riktar sig mot tre områden:

- Bedömningarna i AFU behöver kvalitetssäkras utifrån reliabilitet och validitet.
- Försäkringskassan behöver säkerställa att de olika utredningsmomenten i AFU fungerar likartat för kvinnor och män
- Kunskapsunderlaget behöver utvecklas och kvalitetssäkras.

Försäkringskassans åtgärder

Nedan följer korta kommentarer till ISF:s rekommendationer samt en beskrivning av de åtgärder som Försäkringskassan tänker vidta med anledning av rekommendationerna.

Läkares och handläggares bedömningar behöver reliabilitetstestas

ISF menar att det är mycket angeläget att Försäkringskassan genomför test av reliabiliteten i de bedömningar som görs inom ramen för AFU.

Försäkringskassan delar uppfattningen att det inom ramen för AFU behöver genomföras tester av reliabiliteten avseende de bedömningar som läkare och handläggare gör. Det ger en ökad rättssäkerhet och stärkt legitimitet till utredningarna om den försäkrade kan känna sig förvissad om att resultatet är oberoende av vilken läkare som gör utredningen. Av samma skäl måste den enskilde kunna känna sig trygg med att beslutet inte är beroende av vem som har handlagt ärendet.

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan kommer att genomföra likabedömningsövningar med såväl AFU-läkare som handläggare i syfte att studera reliabiliteten, dvs. om resultatet skiljer sig åt beroende på vem som har gjort utredningen (AFU-läkare) eller fattat beslutet (handläggare).

För att kunna svara på frågan om bedömningen blir densamma oberoende av handläggare respektive läkare avser Försäkringskassan att utforma ett test där

handläggare respektive läkare får ta ställning till ett antal underlag för att sedan studera samstämmigheten i deras bedömningar.

När det gäller interbedömarreliabiliteten hos läkarna kommer Försäkringskassan tillsammans med läkare som gör försäkringsmedicinska utredningar utforma ett test som kan göras av ett stort antal av de läkare som idag genomför AFU. Utifrån resultatet får man sedan ta ställning till behov av åtgärder och i så fall vilka dessa är.

Försäkringskassan behöver kvalitetssäkra AFU utifrån försäkringsfall och prognostisk validitet

ISF anser att det är angeläget att Försäkringskassan planerar och genomför mätningar av försäkringsutfallet i relation till AFU.

Försäkringskassan delar denna uppfattning. Myndigheten behöver kunna ta ställning till om fler eller färre personer bedöms ha arbetsförmåga i ärenden där AFU ingår som ett beslutsunderlag (försäkringsutfall) samt huruvida AFU-utredningen bidrar till beslutsunderlag med högre kvalitet.

När det gäller försäkringsutfallet i relation till AFU behöver man ha i åtanke att en AFU endast utgör en del av det sammantagna underlaget för beslut som Försäkringskassan fattar. Försäkringskassan instämmer i att vetskap om hur försäkringsutfallet och beslutskvaliteten påverkas av en AFU skulle vara till nytta men vill lyfta fram att undersökningen har varit svår att genomföra.

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan kommer att göra en utvärdering av AFU under 2017. Utvärderingen sammanställs i en socialförsäkringsrapport som bland annat kommer att innehålla:

- En analys av sjukfall där AFU genomförts i jämförelse med sjukfall där AFU inte genomförts
- En jämförande analys av beslutsunderlagen i sjukfall där AFU har använts respektive inte har använts
- En analys av hur beslut om AFU fattas.
- En analys av hur blanketten Medicinska förutsättningar för arbete används och hur dessa uppgifter samvarierar med t.ex. diagnos i sjukfallet.

Försäkringskassan kommer under tredje kvartalet 2016 att genomföra en rättslig granskning av sjukpenningärenden i vilken AFU kommer att beaktas.

De delar i AFU som avser fysisk styrka och rörlighet och psykisk uthållighet ska fungera likartat för både kvinnor och män

ISF menar att det är viktigt att Försäkringskassan säkerställer att de delar i AFU som avser förmågorna styrka och rörlighet och psykisk uthållighet fungerar likartat för både kvinnor och män.

Försäkringskassan instämmer med ovanstående. Det är viktigt att utredningsmetoden inte leder till att läkaren gör olika bedömningar av män och kvinnors förmågor. Försäkringskassan kommer därför att se över deskriptorerna för framför allt ”fysisk styrka och rörlighet” och ”psykisk

uthållighet”, dvs. de två förmågor som uppvisar minst sammanstämmighet mellan kvinnor och män efter en utredning, för att undersöka om deskriptorerna kan formuleras på ett sätt som minskar risken att läkarens bedömning blir olika för män och kvinnor.

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan har en metodgrupp för försäkringsmedicinska utredningar som får uppdraget att utreda om deskriptorerna kan eller ska omformuleras eller om det finns andra sätt att utveckla metoden för att undvika att mäns och kvinnors förmågor bedöms olika. Metodgruppen består av läkare som genomför försäkringsmedicinska utredningar, försäkringsmedicinska rådgivare och verksamhetsutvecklare. Kopplat till metodgruppen finns också en referensgrupp i vilken utveckling av innehållet i de försäkringsmedicinska utredningarna avhandlas.

Genusperspektivet i AFU-utbildningarna saknas

ISF anser att Försäkringskassan bör integrera ett tydligt genusperspektiv i de utbildningar som ger läkare och andra professioner behörighet att genomföra eller medverka i en AFU.

Försäkringskassan anser att genusperspektivet ska präglade hela myndighetens verksamhet och AFU är inget undantag. I SLU/TMU-utbildningarna är genusperspektivet en integrerad del i utbildningen genom den s.k. ”genushanden”. Detta moment är nu infört även i AFU-utbildningarna.

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan kommer att göra en översyn av AFU-utbildningen för att se vilka ytterligare förtydliganden som kan göras utifrån ett genusperspektiv.

Kunskapsunderlaget saknar ett genusperspektiv och behöver valideras

ISF anser att Försäkringskassan bör ta ställning till om kunskapsunderlaget i AFU ska användas vid provningen av den försäkrades arbetsförmåga på grund av att det saknar ett genusperspektiv och en validering (kvalitetssäkring) av kravnivåerna för yrkesnivåerna i underlaget.

Försäkringskassan instämmer i att en validering behöver göras gällande kravnivåerna men ställer sig frågande till hur genusperspektivet påverkar provningen av den försäkrades arbetsförmåga i förhållande till normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden.

När ett sjukfall har passerat 180 dagar (för arbetslösa gäller detta från dag 1) ska bedömningen av arbetsförmågans nedsättning göras i förhållande till alla normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden. Försäkringskassan håller med om att beskrivningarna av yrken i kunskapsunderlaget inte tar hänsyn till att exempelvis män och kvinnor kan ha olika arbetsuppgifter inom samma yrke (kvinnliga kassabiträden utför exempelvis oftare monotona arbetsmoment än manliga). Men som framgår av regeringens proposition 1996/97:28: är inte heller avsikten att den försäkrade ska erbjudas ett faktiskt jobb: ”den försäkrade är, objektivt sett, arbetsför även om arbetet inte finns direkt tillgängligt för honom eller henne”.

Det är Försäkringskassans uppfattning att *beskrivningarna* i kunskapsunderlaget riskerar att befästa osakliga skillnader i arbetsuppgifter mellan kvinnor och män om dessa tar hänsyn till, och fokuserar på, verkliga skillnader beroende på kön istället för de arbetsuppgifter som arbetet faktiskt innebär. Försäkringskassan anser dock att det finns ett stort värde i att, på en övergripande nivå i kunskapsunderlaget, tydliggöra att det finns osakliga skillnader i arbetsuppgifter inom samma yrkeskategori som beror på huruvida den anställde är man eller kvinna.

Försäkringskassan menar att kunskapsunderlaget, trots sina brister, fortfarande är ett bättre stöd för den handläggare som ska göra dessa svåra bedömningar än att inte ha något stöd alls. Värderingen sker exempelvis utifrån samma underlag vilket borde ge bättre förutsättningar för likartade bedömningar. Mot bakgrund av ovanstående avser Försäkringskassan att använda kunskapsunderlaget parallellt med att det vidareutvecklas.

Försäkringskassans åtgärder

Arbetsförmedlingen har fattat beslut om projekt som syftar till att vidareutveckla kunskapsunderlaget. Projektet är fortfarande under uppstart och det är därför inte i nuläget möjligt att ge en detaljerad beskrivning av hur arbetet kommer att bedrivas.

Försäkringskassan kommer att vara representerad i såväl projektarbetsgrupp som styrgrupp och kan på så vis vara med och påverka kunskapsunderlagets fortsatta utveckling avseende bland annat validering och genusperspektiv.

Försäkringskassan bör följa upp bedömningar och beslut efter genomförda AFU

ISF menar att Försäkringskassan kontinuerligt bör följa upp bedömningar och beslut efter genomförda AFU. ISF föreslår att Försäkringskassan ska överväga elektronisk överföring av AFU-underlag.

Försäkringskassan delar denna uppfattning och menar vidare att det är en förutsättning för att nå ökad kunskap i ämnet och därigenom ha möjlighet att identifiera ytterligare förbättringar. Eftersom AFU hittills beställts i så begränsad omfattning har det dock varit svårt att, såsom ISF föreslår, införa elektronisk överföring av AFU-utlåtanden från läkare på grund av begränsade resurser och budget avseende IT-utveckling.

Försäkringskassans åtgärder

En förstudie gällande elektronisk överföring genomfördes 2014 och ställningstagande om genomförande ska tas på nytt under 2016. Vid en fortsatt ökning av AFU-beställningar samt när Försäkringskassan har avslutat andra stora och kostsamma projekt kan det bli aktuellt att på nytt ta ställning till elektronisk överföring av AFU-utlåtanden.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av vikarierande rättschef Peter Andrén, tillförordnad avdelningschef Elisabeth Hopkins, avdelningscheferna Lars-Åke Brattlund och Sture

Hjalmarsson, områdeschef Andreas Larsson och verksamhetsutvecklare Daniel Gunhamre, den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Daniel Gunhamre