

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Svar på ISF-rapport

### Rapport (2018:8) Social problematik och sjukskrivning – handläggning

#### Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har kartlagt och analyserat Försäkringskassans arbete med att identifiera social problematik och våldsutsatthet i handläggningen av sjukskrivningsärenden.

ISF lämnar nedanstående rekommendationer till Försäkringskassan.

- 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 handläggningsnivå och att det finns med i de konsekvensanalyser som genomförs i samband med verksamhetsförändringar.

I svaret framhåller Försäkringskassan att det enskilda ärendet är avgörande för om och när i handläggningsprocessen som sociala förhållanden ska utredas. Försäkringskassan delar inte ISF:s analys att det är otydligt om sociala förhållanden ska utredas, utan anser att detta framgår av interna styrande och stödjande dokument. Gällande arbetet med att identifiera mäns våld mot kvinnor i handläggningen vidtar Försäkringskassan åtgärder för att detta ska ingå som en del i verksamhetsplanerna för berörda avdelningar.

Utöver rekommendationerna till Försäkringskassan lämnar ISF två rekommendationer till regeringen. Regeringen föreslås utreda förutsättningarna för att ge Försäkringskassan en lagstadgad skyldighet att anmäla till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa samt föreslås analysera hur bestämmelsen i 27 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB) om att bortse från bland annat sociala förhållanden ska tillämpas. Försäkringskassan lämnar en kort redogörelse för synen på rekommendationerna till regeringen.

## Försäkringskassans svar med anledning av rapportens rekommendationer

*Inspektionens rekommendation: 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.*

Försäkringskassan vill klargöra att bestämmelsen om att bortse från sociala förhållanden innebär att dessa förhållanden ska utredas när det är relevant för att klarlägga vad som sätter ner arbetsförmågan. Det framgår också av myndighetens styrande och stödjande<sup>1</sup> dokument att frågor om sociala förhållanden ska ställas till den försäkrade.

Försäkringskassan delar inte ISF:s analys fullt ut om att Försäkringskassan handläggare är osäkra på om sociala förhållanden ska utredas vid bedömningen av rätten till sjukpenning. ISF:s enkätstudie visar trots allt att 92 procent av handläggarna utreder om det finns social problematik (här innefattas svarsalternativen ”alltid”, ”vid indikation” och ”ibland”). Av de 8 procent som svarar att de aldrig utreder social problematik framgår det bara delvis av rapporten av vilka skäl detta inte har gjorts.

När det gäller frågan om tidpunkten för utredning av sociala förhållanden avgörs det av omständigheterna i det enskilda ärendet. Tidpunkten i det enskilda ärendet är avhängig om det finns tillräckligt beslutsunderlag som visar att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller om det är oklart att så är fallet.

Framgår det tydligt av ärendet att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom kan beslutet om rätt till ersättning fattas utan att vänta in ytterligare utredning av exempelvis sociala förhållanden.

Om det däremot råder oklarhet om sjukdom föreligger eller att underlaget inte entydigt visar att nedsättningarna hänger samman med det aktuella sjukdomstillståndet, behöver handläggaren hämta in mer information för att kunna bedöma om det är social problematik eller sjukdom som är anledningen till den nedsatta arbetsförmågan.

För personer som beviljats sjukpenning och inte förväntas vara tillbaka i sysselsättning inom kort ska handläggaren omgående blicka framåt för att utreda den försäkrades möjligheter för återgång i arbete. I detta skede ska Försäkringskassan utreda om det finns social problematik som påverkar rehabiliteringspotentialen eller möjligheten att återgå i arbete för att klargöra vad som är en effektiv rehabilitering för den enskilde och för att kunna förmå rätt aktör att ta ansvar. Detta gäller naturligtvis även för övriga faktorer som följer av 27 kap. 3 § SFB, det vill säga arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska och liknande förhållanden.

---

<sup>1</sup> Vägledning Sjukpenning, rehabiliteringsersättning och rehabilitering, Försäkringskassan. 2015:1 och Metodstöd för att motverka mäns våld mot kvinnor, Försäkringskassan. Dnr: 008084-2018

Försäkringskassan ser inte samma motsatsförhållande mellan antalet telefonutredningar och antalet personliga möten som vi tolkar att ISF gör. Handläggarna kan mycket väl använda telefonutredningar för att identifiera och fånga social problematik. Vid impuls om social problematik är det viktigt att därefter gå vidare och genomföra en fördjupad utredning vid personligt möte. I svar på regeringsuppdrag 9 april 2018<sup>2</sup> har avdelningen för sjukförsäkring redogjort för vilka åtgärder Försäkringskassan kommer att vidta för att öka antalet personliga möten och avstämningmöten. Försäkringskassan bedömer att dessa prioriteringar även kommer att öka förutsättningarna för handläggare att genomföra fler fördjupade utredningar av de sociala förhållandena.

Sammanfattningsvis vill Försäkringskassan poängtera att det inte är relevant att rutinmässigt utreda sociala förhållanden inför beslutet om rätt till sjukpenning. Dels förändrar det inte resultatet av bedömningen i de fall arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, dels riskerar det leda till negativa konsekvenser för såväl den enskilde i form av längre handläggningstider som för myndigheten i form av ökad administration och högre arbetsbelastning. Social problematik i sjukskrivningsärenden identifieras dock i samband med att handläggaren utreder och värderar de individfaktorer som kan påverka förutsättningarna för återgång i arbete.

Det är inte bara rimligt utan också lagreglerat att det är ärendets beskaffenhet som avgör i vilken omfattning ärendet ska utredas (110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken).

### **Försäkringskassans åtgärder**

- Försäkringskassan ser över möjligheten att förtydliga i styrande och stödjande dokument hur och när bestämmelsen om att bortse från sociala förhållanden ska tillämpas. I arbetet ingår att analysera om det goda exempel som ISF lyfter från Vägledning 2013:1 Sjukersättning kan fungera som stöd även inom förmånen sjukpenning.

*Inspektionens rekommendation: Försäkringskassans ledning bör prioritera arbetet med att bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor så att detta arbete genomsyrar verksamheten även på handläggningsnivå och att det finns med i de konsekvensanalyser som genomförs i samband med verksamhetsförändringar.*

Försäkringskassan anser att frågan om våldsutsatthet ska utredas i likhet med annan social problematik och att det ska göras inom ramen för myndighetens kärnuppdrag inom sjukförsäkringen.

Vid bedömningen av rätten till sjukpenning är en utredning om våld aktuell om det är oklart att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. I de fall ärendet kräver en utredning för att planera den enskildes väg tillbaka i arbete ska handläggare i dagsläget ställa rutinmässiga frågor om våld till försäkrade när det bedöms vara

---

<sup>2</sup> Svar på regeringsuppdrag Förstärkt arbete med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen, Försäkringskassan. Dnr 003575:2018

aktuellt. Den 1 juli 2018 publiceras en reviderad handlägningsprocess för sjukpenning och rehabilitering. I denna version är skrivningen ändrad till att rutinmässiga frågor om våld ska ställas vid utredning av återgång i arbete.

Våld i nära relationer är en komplex och utmanande fråga. För att stödja handläggarna i arbetet med att identifiera våldsutsatthet har Försäkringskassan under de senaste åren vidtagit ett flertal åtgärder. Myndigheten har tagit fram ett utbildningspaket och medföljande metodstöd, uppdragit åt områdeschefer på de lokala kontoren att utveckla ett samarbete med länsstyrelsernas lokala nätverk inom området mäns våld mot kvinnor samt upprätta lokala listor med telefonnummer och adresser till kvinno- och tjejjourer, organisationer, socialförvaltning och polis i syfte att underlätta handläggarnas arbete med att identifiera adekvat stöd till våldsutsatta.

ISF:s rapport visar att arbetet som genomförts på myndigheten inte fått önskat genomslag i verksamheten samt att handläggarna anser att det är otydligt vilket uppdrag Försäkringskassan har när det gäller mäns våld mot kvinnor. Få ställer över huvud taget frågor kring våldsutsatthet till försäkrade eller använder det metodstöd som finns för att kunna ställa frågor på rätt sätt. Granskningen visar vidare att inte tillräckligt många handläggare deltagit i utbildningen om mäns våld mot kvinnor och att de saknar kunskap om vad de ska göra och vilka åtgärder de ska vidta om det kommer fram att en försäkrad är våldsutsatt.

Sedan ISF:s enkätstudie genomfördes har Försäkringskassan lagt in hänvisningar till metodstödet i handlägningsprocessen<sup>3</sup> och vägledningen för sjukpenning<sup>4</sup>. Indikatorer om våldsutsatthet har lagts till i kvalitetsuppföljningssystemet Væksten. Vidare har metodstödet om mäns våld mot kvinnor reviderats.

Mot bakgrund av ovanstående är det sannolikt fler handläggare idag som har kunskap om och hur Försäkringskassan ska utreda våldsutsatthet i handläggningen, men det är för tidigt att utläsa resultatet av åtgärderna.

ISF ifrågasätter om det räcker med en endagsutbildning för att lära sig hantera samtal om våld. Försäkringskassan anser att utbildningens längd inte är den avgörande faktorn för handläggarnas förutsättningar att fråga om våld. Snarare handlar det om att integrera arbetssätt och rutiner i den dagliga handläggningen. En tydlig styrning och ledning mot detta mål ställer krav på chefer att prioritera frågan regionalt och lokalt.

I granskningsrapporten förs också en diskussion om lämpligheten i att ställa frågor om våld i nära relationer per telefon. Försäkringskassans arbete med våldsutsatthet inom förmånen underhållsstöd visar att det fungerar väl att ställa frågor kring detta per telefon. Utredningsmetoden framgår också av nuvarande metodstöd<sup>5</sup>. Om frågorna till den försäkrade ger impuls om våldsutsatthet ska handläggaren initiera en personlig kontakt för vidare utredning.

---

<sup>3</sup> Process Sjukpenning och rehabilitering, Försäkringskassan. 2009:07

<sup>4</sup> Vägledning Sjukpenning, rehabiliteringsersättning och rehabilitering, Försäkringskassan. 2015:1

<sup>5</sup> Metodstöd för att motverka mäns våld mot kvinnor, Försäkringskassan. Dnr 053936-2014

Avslutningsvis anser Försäkringskassan att myndigheten har en viktig roll i arbetet med att upptäcka mäns våld mot kvinnor, men att Försäkringskassan sannolikt inte är den första instansen som möter dessa personer. Försäkringskassan kan utifrån sitt kärnuppdrag identifiera våldsutsatthet, men förutsättningarna för en tidig upptäckt och ett tidigt stöd till den enskilde uppnås framförallt om resurser läggs hos de samhällsaktörer som först möter individen, såsom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. En rapport från Socialstyrelsen, mars 2018, visar dock att majoriteten av undersökta verksamheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte frågar vuxna rutinmässigt om våldsutsatthet eller våldsutövande.<sup>6</sup> Försäkringskassan anser att både vi och andra samhällsaktörer ska ställa frågor vid rätt tid för att på så sätt säkra att fler våldsutsatta tidigare än idag får del av de skydds- och rehabiliteringsåtgärder som de är i behov av.

### **Försäkringskassans åtgärder**

- Arbetet med att identifiera mäns våld mot kvinnor i handläggningen ska, med start 2019, utgöra en aktivitet i verksamhetsplanerna för berörda avdelningar.
- Berörda avdelningar ska i samband med verksamhetsförändringar som påverkar handläggningen beakta arbetet med att motverka mäns våld mot kvinnor i ordinarie risk-och konsekvensanalys.
- Försäkringskassan ser över möjligheten att förtydliga i styrande och stödande dokument hur och när rutinfrågor om våldsutsatthet ska ställas.
- Försäkringskassan ser över möjligheten att bredda målgruppen för utbildningen Mäns våld mot kvinnor till att innefatta samtliga personliga handläggare.
- Försäkringskassan följer upp och analyserar myndighetens vidtagna åtgärder inom området mäns våld mot kvinnor. Uppföljning sker efter 2019 när metodstödet planeras vara infört och utbildningsplanen genomförd.

### **Rekommendationer till regeringen**

*Regeringen bör utreda förutsättningarna för att ge Försäkringskassan en lagstadgad skyldighet att göra en anmälan till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa.*

Försäkringskassan välkomnar utredningens rekommendation att ge myndigheten en lagstadgad skyldighet att anmäla misstankar om att barn far illa.

Barn kan fara illa i många olika situationer. Det kan till exempel handla om fysiskt eller psykiskt våld, hot, sexuella övergrepp eller andra kränkningar i hemmet eller av andra närstående. Det kan även vara barn som försummas eller att det finns annan

---

<sup>6</sup> Frågor om våld – En kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våldsutsatthet och våldsutövande samt användning av bedömningsmetoder, Socialstyrelsen. 2018-3-28

problematik i familjen som medför att barnet far illa till exempel att barn bevittnar våld.

I dagsläget har Försäkringskassan beslutat att lägga sig på en högre nivå än vad lagen kräver genom att fastställa riktlinjer som gör det tydligt att medarbetare ska anmäla misstanke om att barn far illa även om myndigheten inte omfattas av skyldigheten enligt socialtjänstlagen. Vid en situation som kan föranleda en orosanmälan har handläggarna många svåra frågor att ta ställning till innan en sådan anmälan kan göras. Däribland måste handläggarna göra en avvägning mellan om det är barnets bästa eller socialförsäkringssekretessen som väger tyngst. En sådan avvägning kan vara komplex att göra. En tydligare skyldighet enligt lag skulle vara ett viktigt stöd för Försäkringskassan i arbetet med dessa svåra frågor.

Försäkringskassan betonar vikten att det i utredningen klargörs när och hur myndigheten har skyldighet att utreda om barn far illa.

*Regeringen bör analysera hur bestämmelsen om att bortse från bland annat sociala förhållanden ska tillämpas.*

Försäkringskassan välkomnar även utredningens rekommendation att regeringen bör analysera tillämpningen av bestämmelsen i 27 kap. 3 § socialförsäkringsbalken om att vid bedömningen av rätten till sjukpenning bortse från sociala förhållanden. Lagstiftningen och förarbetena är inte tydliga och det är viktigt att lagstiftaren förtydligar hur lagen ska tolkas.

Försäkringskassan ser gärna att myndigheten bereds möjlighet att delta i utredningen.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Sture Hjalmarsson i närvaro av avdelningschef Lars-Åke Brattlund, rättschef Eva Nordqvist, avdelningschef Marie Axelsson, avdelningschef Alexandra Wallin och verksamhetsutvecklare Soraya Green, den senare som föredragande.

Sture Hjalmarsson

Soraya Green