

Datum                      Handläggare  
2017-08-22                Linda Olausson

YTTRANDE 2017-08-21 Dnr S2017/02159/SF

Socialdepartementet  
s.registrator@regeringskansliet.se, samt  
s.sf@regeringskansliet.se

### **Samlad kunskap – stärkt handläggning, SOU 2017:25**

*PTK är en samverkansorganisation för 26 fackförbund som representerar 850 000 privatanställda tjänstemän. Vi arbetar för bättre villkor och ökad trygghet - på jobbet, mellan jobb och efter jobbet. Främst inom pension och försäkring, arbetsmiljö, inflytande och omställning. PTK förhandlar bland annat TFA.*

PTK önskar lämna synpunkter gällande betänkandet Samlad kunskap – stärkt handläggning, SOU 2017:25.

### **PTK:s yttrande**

PTK ställer sig positivt till förslaget som helhet, men önskar framföra ett antal synpunkter.

PTK anser att:

- det generella arbetsskadebegreppet och principen om befintligt skick måste värnas
- varaktighetsrekvisitet i försäkringen bör utredas
- den föreslagna ersättningen rehabiliteringspenning vid arbetsskada bör kunna utges även till personer som uppstår förebyggande sjukpenning för medicinsk rehabilitering

## Försäkringskassans behov av kunskap

### Socialstyrelsen föreslås ta fram konsensusdokument

Utredningen anför att de kunskapsöversikter som i dag tas fram av Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, är värdefulla, men inte tillräckliga för att möta Försäkringskassans behov. Detta bland annat då dessa tar lång tid att färdigställa och har högt ställda krav på vilken forskning som kan inkluderas. Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag identifiera behov av och ta fram nya konsensusdokument.

PTK välkomnar att kunskapssammanställningar som överensstämmer med arbetsskadeförsäkringens beviskrav tas fram, samtidigt som SBU:s uppdrag permanentas. Att sammanställningarna ska skapas snabbare och kunna revideras oftare jämfört med i dag är också värdefullt. Att det i dag tar lång tid innan forskning får genomslag i arbetsskadeförsäkringen är ett problem. Det innebär att försäkrade inte får sina skador godkända för att befintlig forskning inte är tillgänglig, eller känd, för de försäkringsmedicinska rådgivarna och beslutsfattarna i arbetsskadeärenden.

Det är positivt att sammanställningarna föreslås initieras av en myndighet fristående från Försäkringskassan och att också de experter som ska ta fram konsensusdokumenten ska vara fristående från Försäkringskassan. Detta kommer att stärka dokumentens och därmed i förlängningen arbetsskadeförsäkringens legitimitet.

Arbetsmarknadens parter besitter en stor kunskap om arbetslivets skaderisker och PTK välkomnar utredningens förslag att den myndighet som ska identifiera behov och ta fram dokumenten regelbundet ska samråda med parterna. Arbetsmarknadens parter kan bidra med viktig kunskap bland annat när det gäller att identifiera inom vilka områden konsensusdokument är mest behövliga.

Arbetsskadeförsäkringen i Sverige bygger på ett generellt arbetsskadebegrepp, det vill säga det finns i dag ingen begränsning i vilka skador som kan bedömas enligt arbetsskadeförsäkringen, förutom när det gäller smitta. Det har diskuterats att införa en sjukdomslista i arbetsskadeförsäkringen för att effektivisera Försäkringskassans handläggning och öka förutsebarheten och transparensen i försäkringen. Bland annat en rad fackliga organisationer har dock pekat på att en lista skulle kunna bli alltför styrande i handläggningen och kunna urholka det generella arbetsskadebegreppet. Inte heller utredningen förordar en modell med en sjukdomslista. Utredningen påtalar bland annat att det på en lista endast torde inkluderas de diagnoser där sambandet med arbetet är helt klarlagt och att det inte är vid bedömningen av dessa typer av skador som det finns störst behov av stöd i Försäkringskassans handläggning. Danska erfarenheter har också visat att en lista inte löser frågan om ett ojämnt utfall för kvinnor och män. Diagnosglidning, dvs varierande diagnoser över tid poängteras också vara ett problem i en "listmodell".

Det finns alltid en risk att kunskapssammanställningar blir alltför styrande, och i praktiken kommer att ge upphov till samma problematik som tidigare lyfts angående en sjukdomslista i arbetsskadeförsäkringen. PTK önskar poängtera att det är viktigt att konsensusdokumenten inte urholkar det generella arbetsskadebegreppet.

Konsensusdokumenten får inte på något vis komma att behandlas som en förteckning över de sjukdomar och skador som kan godkännas som arbetsskador och exkludera andra skadeorsaker från försäkringen. Även forskning som inte finns i sammanställningarna ska därmed fortsatt kunna tas med i bedömningarna av enskilda ärenden, dvs den fria bevisvärderingen ska fortsatt gälla.

Att det relativt snabbt skapas ett flertal konsensusdokument och dessa kommer att revideras oftare än vad som skett med hittillsvarande kunskapssammanställningar är positivt. PTK vill dock poängtera att det är viktigt att dokumentens kvalitet blir god och att det då måste avsättas rimlig tid och därmed tillräckliga ekonomiska resurser för arbetet.

#### Stöd för bedömning och beslut

Försäkringskassans handläggare påpekar, enligt utredningen, att SBU:s kunskapssammanställningar utgör en god grund för handläggningen, men brister i att de saknar rekvisit för kvantifiering av skadeorsaker, dvs, hur ofta, hur länge, hur tungt etc. Utredningen anser att Försäkringskassan med anledning av detta ska ges i uppdrag att utarbeta ett vägledande stöd för bedömning och beslut i ärenden om arbetsskada.

PTK ser såväl fördelar som nackdelar med förslaget. Bedömningsstödet kan leda till en ökad förutsebarhet och transparens i försäkringen och bidra till mer enhetliga bedömningar och en större effektivitet hos myndigheten. PTK ser dock en betydande risk för att stödet blir styrande och att beslut kommer att baseras på i stödet angivna mått, istället för individuella helhetsbedömningar. Om informationen förs in i lättöverskådliga, men kortfattade, förteckningar finns det också mindre chans för beslutsfattaren att bedöma den enskilda studiens och därmed måttets relevans i det individuella ärendet.

I dag finns brister i forskningen kring framför allt kvinnors arbetsmiljöer vilket innebär att risken finns att ett stöd med kvantifierbara mått kan komma att innebära att kvinnors arbetsskador godkänns i lägre utsträckning.

Många tjänstemän skadas av sociala och organisatoriska faktorer i arbetslivet. Att i efterhand, i kvantifierbara mått, beskriva belastning som leder till stressrelaterad sjukdom är långt mer komplicerat än att beskriva vikten av ett och samma verktyg som använts, till exempel. Ofta har också många faktorer också samverkat, vilket gör kvantifierbara mått till en trubbig utgångspunkt för bedömningen. Till detta kommer att den enskilde är försäkrad i befintligt skick vilket innebär att samma belastning är olika skadlig för olika individer.

PTK ser därmed en risk att ett stöd för bedömning och beslut kan resultera i alltför stereotypa bedömningar och resultera i att principen om att den enskilde är försäkrad i befintligt skick frångås.

Handläggarna efterfrågar även mer stöd i den juridiska bedömningen. Utredningen konstaterar därvidlag att det kan finnas behov av praktiskt inriktad kompetensutveckling avseende de försäkringsjuridiska frågorna och föreslår att

Försäkringskassan ges i uppdrag att utvärdera behovet och redovisa hur det rättsliga stödet kan utvecklas, om behov föreligger.

PTK välkomnar att Försäkringskassan ges ett uppdrag att vidare utreda behoven av stöd för handläggarna.

#### Forskning till stöd för arbetsskadeförsäkringen

Forskning med bäring på arbetsskadeområdet bör enligt utredningen inkluderas i det nationella programmet för arbetslivsforskning. Forte bör ges i uppdrag att inrätta ett särskilt forskningsprogram och avsätta medel för forskning om socialförsäkringens funktionssätt, handläggning och tillämpning. Utredningen föreslår vidare att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att sammanställa behov av forskning inom arbetsskadeförsäkringens område.

PTK välkomnar förslaget. Det är angeläget att mer medel avsätts till forskning inom området. Förutom att vara till stöd för arbetsskadeförsäkringen kan forskningen också komma till nytta för att förebygga arbetsskador.

Forskning inom arbetsskadeområdet och forskning inom arbetsmiljöområdet bör i delar vara samma forskning. Om Socialstyrelsen får i uppdrag att bevaka och sammanställa forskningsbehov inom arbetsskadeområdet, så som utredningen föreslår, bör detta förutsätta ett gott samarbete med det föreslagna Nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö (SOU 2017:28).

#### **Prövning av rätten till livränta**

##### Inhämta läkarutlåtande

Arbetsskadeförsäkringen har i dag två grundkrav för att inkomstförlust ska kunna ersättas. Dels måste den försäkrade på grund av skadan förlora minst 1/15 av sin inkomst som oskadad och dels måste inkomstförlusten bedömas föreligga också minst ett år framåt i tiden, dvs vara varaktig. Den tidsbegränsade sjukersättningen, som togs bort 2008, hade samma krav på varaktighet som arbetsskadeförsäkringen har i dag. Detta innebar att material som inhämtats för utredning av sjukersättningen kunde användas i arbetsskadeärendet och att tidpunkten då man beviljades sjukersättning också blev en naturlig tidpunkt för att söka om arbetsskadelivränta. Utredningen föreslår att Försäkringskassan ska hämta in läkarutlåtande om grundkraven i arbetsskadeförsäkringen vid bedömning av rätt till livränta, om det inte är obehövligt. Utredningens förslag avser att förbättra utredningsunderlaget i arbetsskadeärenden, när det gäller varaktighetskriteriet.

PTK anser att varaktighetskriteriet behöver utredas. Ett stort antal anmälda skador blir i dag inte utredda och prövade av Försäkringskassan, då de inte uppfyller varaktighetskriteriet. En del av orsaken till detta består i beslutsunderlag av bristande kvalitet, men det finns också en bakomliggande medicinsk problematik. Att bedöma varaktigheten ett helt år framåt i tiden är mycket svårt när det gäller många diagnoser, exempelvis utmattningssyndrom. Detta kan komma att innebära att den som skadats i arbetet själv får bära den ekonomiska förlusten under mycket lång tid, utan att överhuvudtaget få en möjlighet till att få skadan prövad. Utredningen diskuterar, men förordar inte, en fast prövningstidpunkt. En annan möjlighet är att se

över längden på varaktighetskriteriet och till exempel korta tiden från tolv till sex månader.

PTK ställer sig bakom utredningens förslag att Försäkringskassan ges en skyldighet att inhämta läkarutlåtande om grundkraven i 41 kap. 2 § SFB om det inte är obehövt. Trots Försäkringskassans utredningsskyldighet enligt officialprincipen och handlägningsbestämmelser i 13 § FASP, som innebär att Försäkringskassan ska hämta in läkarutlåtande vid arbetsskada om det behövs för bedömningen av rätten till ersättning, baseras avslag utifrån grundkraven i försäkringen vanligtvis på befintligt material i ärendet<sup>1</sup>. Så som utredningen konstaterar finns heller i dag inget bra blankettmaterial för inhämtande av behövt information. Att utredningsunderlaget i ärenden om arbetsskada förbättras ökar både rättssäkerheten och legitimiteten i försäkringen.

#### Information till de försäkrade

Utredningen föreslår att Försäkringskassan bör göra förtydliganden i handlägningsprocessen för sjukpenning och rehabilitering för att säkerställa att försäkrade inte går miste om information om arbetsskadeförsäkringen.

PTK ställer sig positivt till en utökad information till de försäkrade. Antalet arbetsskadeanmälningar och ansökan om prövning av arbetsskada har minskat kraftigt under en längre period. Det finns anledning att anta att en del av denna nedgång beror på Försäkringskassans organisation med arbetsskadeenheter skilda från sjukpenninghandläggningen och den information om arbetsskadeförsäkringen som kommer den försäkrade till del. PTK välkomnar förslaget om att det blir ett obligatoriskt moment i handlägningsprocessen vid sjukförsäkringen att informera om arbetsskadeförsäkringen.

#### Rehabiliteringspenning vid arbetsskada

Utredningen föreslår införandet av en ny ersättning riktad till försäkrade som genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering på grund av arbetsskada. Rehabiliteringspenning vid arbetsskada föreslås innebära att den försäkrade under maximalt 12 månader under en treårsperiod kan få en ersättning motsvarande 100 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Enligt utredningen skulle ersättningen innebära ett ökat ekonomiskt incitament för arbetslivsinriktad rehabilitering, att fler får en sambandsprövning och att kontakten mellan handläggare för sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen kommer att öka på Försäkringskassan. Ärendena föreslås behandlas med förtur hos Försäkringskassan så att inte det ekonomiska incitamentet delvis går förlorat på grund av långa handläggningstider.

PTK ställer sig positivt till förslaget att införa en rehabiliteringspenning vid arbetsskada. PTK:s bedömning är att rehabiliteringspenning vid arbetsskada kommer att omfatta relativt få individer, då ersättningen endast ska gälla de försäkrade som är aktuella för arbetslivsinriktad rehabilitering. PTK delar därmed

---

<sup>1</sup> ISF – Kravet på varaktighet vid arbetsskadelivränta, Rapport 2015:14

utredningens bedömning att ersättningen kommer att ha begränsad ekonomisk effekt på den kollektivavtalade trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA).

PTK anser att rätten till ersättningen borde utsträckas också till den som uppbär förebyggande sjukpenning och genomgår medicinsk rehabilitering. Den som uppbär förebyggande sjukpenning ökar sina möjligheter att kvarstå i anställningen trots arbetsskada. Vad utredningen anför om ekonomiska incitament torde därmed vara lika aktuellt för denna grupp, som för den som genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering.

#### Förtydligande av undantagsregeln i försäkringen

I socialförsäkringsbalken 39 kap 5 § föreskrivs ett antal förhållanden i arbetslivet som kan orsaka skador, men i vilka fall arbetsskadeförsäkringen inte är tillämplig. Utredningen föreslår en ny lydelse för att förtydliga bestämmelsen. Någon ändring av bestämmelsens omfattning avses inte.

PTK välkomnar utredningens förslag till förtydligande av lagtexten gällande undantagsbestämmelsen. I den föreslagna nya lydelsen samt av utredningen i övrigt framgår att tillämpning av undantagsbestämmelsen blir aktuell först efter det att Försäkringskassan har konstaterat dels att skadlig inverkan föreligger, dels att samband föreligger i det enskilda fallet. Trots att högsta förvaltningsdomstolen (HFD) redan år 1998 tydliggjorde att det var så prövningen skulle ske (se RÅ 1998 ref 8) har Försäkringskassan i många fall valt att avslå en ansökan om livränta endast med hänvisning till undantagsbestämmelsen, utan att först ha prövat om en arbetsskada är för handen.

PTK vill dock betona att grunden "liknande förhållanden" i bestämmelsen bör användas mycket restriktivt och inte får fungera som en "slasktratt".

#### Smitta förs in i det generella arbetsskadebegreppet

Utredningen föreslår att smitta ska inkluderas i det generella arbetsskadebegreppet.

PTK ser positivt på att smitta inkluderas i det generella arbetsskadebegreppet. De speciella regleringarna kring smitta tillkom främst då man inte önskade att kortvarigare vanliga sjukdomstillstånd så som förkylningar inte skulle ingå i arbetsskadedefinitionen. Med tanke på hur försäkringen i dag är uppbyggd med ett grundkrav på ett års varaktighet finns inte längre någon anledning att särreglera smitta.

#### Indexering av arbetsskadelivräntan

Utredningen föreslår att arbetsskadelivräntan ska följa inkomstindex. Då en arbetsskadelivränta vanligtvis bara fastställs en gång och sedan räknas upp med ett särskilt tal, som inte följer löneökningarna har många skadade tappat i inkomster över tid.

PTK välkomnar utredningens förslag att arbetsskadelivräntan ska räknas upp efter inkomstindex, istället för med det särskilda indexeringstal som används idag. En bättre följsamhet med den allmänna löneutvecklingen är positivt och rimligt då försäkringen ska ersätta inkomstbortfall.

Att höja taket i försäkringen till 10 prisbasbelopp diskuteras i utredningen, men förslaget förkastas bland annat med hänvisning till att det finns möjlighet till utfyllnad från den kollektivavtalade försäkringen för inkomster över 7,5 prisbasbelopp. Utredningen pekar på att en höjning till 10 prisbasbelopp skulle leda till att andelen personer med inkomster över taket minskar från dagens omkring 36 procent, till 11 procent av arbetskraften.

PTK vill i detta sammanhang framhålla att den kollektivavtalade försäkringen inte är tänkt att ersätta den allmänna socialförsäkringen, utan att komplettera den. Vidare omfattas inte alla privata tjänstemän av den kollektivavtalade försäkringen och för dessa personer skulle en höjning av taket kunna få en stor betydelse.<sup>2</sup> För systemets legitimitet och stabilitet är det också av yttersta vikt att socialförsäkringen fortsatt är det primära skyddsnätet när det gäller ersättning vid arbetsskada. För att anpassa försäkringen till dagens lönelägen är det rimligt att taket i försäkringen höjs.

#### Jämställdhetsanalys av Försäkringskassans handläggning

Utredningen föreslår att Inspektionen för socialförsäkringen ges i uppdrag att göra en jämställdhetsanalys av Försäkringskassans handläggning av arbetsskadeförsäkringen.

PTK välkomnar förslaget att Inspektionen för socialförsäkringen ges i uppdrag att göra en jämställdhetsanalys av Försäkringskassans handläggning av arbetsskadeförsäkringen. Det är av yttersta vikt att kvinnor och män ges lika förutsättningar i handläggningen.

### **Förhandlings- och samverkansrådet PTK**

Linda Olausson, jurist, PTK

---

<sup>2</sup> Inom privat sektor omfattas cirka 80 procent av tjänstemännen och arbetarna av kollektivavtal. (Medlingsinstitutet: Avtalsrörelsen och lönebildningen år 2015).