



Handläggare: Anette Agenmark  
Telefon: 508 25 008

Till  
Socialtjänst- och arbetsmarknads-  
nämnden

## **Gränlandet mellan sjukdom och arbete - yttrande över Arbetsförmågeutredningens slutbetänkande (SOU 2009:89)**

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande som svar på remissen över slutbetänkande (SOU 2009:89) om Gränlandet mellan sjukdom och arbete.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Gillis Hammar  
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Arbetsförmågeutredningens huvuduppgift har varit att definiera arbetsförmågebegreppet så att det blir enhetligt och respekterat inom sjukvården, försäkringskassan och arbetsförmedlingen, samt att föreslå användbara metoder och instrument för att mäta och bedöma funktionstillstånd och arbetsförmåga.

Arbetsförmåga är ett centralt begrepp även i socialtjänstens arbete med personer som söker försörjningsstöd på grund av att de av hälsoskäl inte anser sig kunna arbeta. Utredningens förslag att dela upp begreppet arbetsförmåga i tre delar kan innebära en möjlighet till en mer nyanserad bedömning av individens förutsättningar än med nuvarande arbetsförmågebegrepp som blivit allt mer medicinskt renodlat. Resonemanget konkretiseras dock i mycket begränsad utsträckning vilket gör att förvaltningen har svårt att bedöma vilken effekt förslaget kan medföra.



I betänkandet saknas dessutom förslag på användbara metoder och instrument för att mäta och bedöma funktionstillstånd och arbetsförmåga vilket var utredningens huvuduppdrag. Förvaltningens bedömning är att detta innebär att utredningen inte kommit så långt som vore önskvärt, varken ur sjuka personers eller ur socialtjänstens perspektiv.

Utredningen bortser dessutom helt från att allt fler människor är hänvisade till socialtjänsten vid sjukdom. För att lyckas med ambitionen att utveckla arbetet och förbättra situationen för personer som drabbas av sjukdom och ohälsa är det nödvändigt att ta hänsyn till att även socialtjänsten har blivit en betydande aktör i sammanhanget för allt fler människor.

### **Ärendets beredning**

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom staben vid Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor.

### **Bakgrund**

Kommunstyrelsen har remitterat Socialdepartementets remiss över Arbetsförmågeutredningens slutbetänkande (SOU 2009:89) om Gränlandet mellan sjukdom och arbete till Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden för yttrande senast 2010-09-27.

### **Ärendet**

Utredningens huvuduppgift har varit att föreslå användbara metoder för att mäta och bedöma funktionstillstånd och arbetsförmåga. Utredningen skulle även föreslå hur ett mer fördjupat arbete med att ta fram ett metodstöd ska genomföras. I ett andra steg skulle utredaren beskriva och analysera begreppet arbetsförmåga och presentera en begreppsapparat som även innefattar begreppet sjukdom. I uppdraget ingick även att närmare redovisa och analysera skillnaderna mellan kraven på omställning i socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken.

Slutbetänkandet innehåller förslag på tre områden. Det handlar om hur sjukdomsbegreppet ska tolkas, hur arbetsförmåga ska förstås och bedömas i olika lägen samt hur ett särskilt arbetsmarknadsprogram som knyts till beslutstillfällena i sjukförsäkringen i hög grad kan stärka individens egna resurser att hitta sin väg tillbaka till egen försörjning.

Enligt utredningen är det moderna sjukdomsbegreppet vagt, undflyende och i många sammanhang gränslöst. För att tydliggöra att det är sjukdom och ingenting annat som är

grunden för ersättning från sjukförsäkringen föreslår utredningen att följande svårbedömda situationer flyttas ut ur sjukförsäkringen:

Skönhetsoperationer föreslås inte alls ge rätt till ersättning.

Om maka, make, partner eller barn avlider föreslås en särskild närståendepenning under tio arbetsdagar.

För gravida kvinnor föreslås att graviditetspenning kan betalas ut under högst 30 dagar i slutet av graviditeten.

Utredningen föreslår vidare tre begrepp istället för enbart arbetsförmåga:

- *Arbetsförmåga* för dem som har ett arbete fram till dag 180.
- *Medicinska förutsättningar* för arbete för dem som, i allmänhet efter 180 dagar, ska bedömas mot den reguljära arbetsmarknaden.
- *Försörjningsförmåga* för dem som ansöker om förlängd sjukpenning efter dag 365 eller som ansöker om sjukersättning. På yngre bör ställas högre krav på omställning än på äldre och på den som har hög utbildning och bred arbetslivserfarenhet bör ställas högre krav än på den som inte har det.

Utredningen föreslår att Försäkringskassan utvecklar ett särskilt bedömningsinstrument som ska användas när individens förmåga att försörja sig på den reguljära arbetsmarknaden ska bedömas.

Slutligen föreslår utredningen att det samverkansprogram som finns mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan omvandlas till ett permanent arbetsmarknadsprogram som flyttas fram i tiden och sätts in mellan dag 180 och dag 365. Detta för att stötta dem som behöver ställa om till ett annat arbete.

Betänkandet i sin helhet finns på [www.regeringen.se/sb/d/108/a/134930](http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/134930).

## **Förvaltningens synpunkter och förslag**

De skärpta kraven inom sjukförsäkringen och nuvarande snäva definition av arbetsförmåga har fått konsekvenser för de personer som efter en sjukskrivning har en kvarstående aktivitetsbegränsning som inte direkt går att koppla till ett specifikt sjukdomstillstånd. Av försäkringskassan har de bedömts som arbetsföra men av arbetsförmedlingen som ”icke anställningsbara”. Detta har medfört att varken försäkringskassan eller arbetsförmedlingen tillhandahåller rehabiliterings- eller omställningsinsatser eller ekonomiskt stöd. Många av dessa personer måste vända sig till socialtjänsten eftersom deras försörjning inte kan tillgodoses på annat sätt.

I Stockholms stad utgör i dagsläget personer med försörjningsproblem på grund av sjukdom och ohälsa 25 % av biståndsmottagarna. Statistiken visar dessutom på en utveckling där en allt större andel sjuka personer är helt hänvisade till kommunens socialtjänst.

Antal vuxna personer i Stockholms stad med behov av försörjningsstöd på grund av sjukdom, maj 2003 – juli 2010



De som saknar rätt till sjukpenning dvs. de som är s.k. ”noll-placerade” står helt utanför sjukförsäkringssystemet och dess möjlighet till rehabilitering för att kunna börja arbeta. De omfattas inte heller av försäkringskassans och arbetsförmedlingens samverkansprogram. För dessa personer blir det socialtjänstens uppgift att samverka med hälso- och sjukvården i syfte att även de ska erbjudas relevanta insatser, inte enbart passiv sjukskrivning, för att inte riskera blir kvar i en ett permanent försörjningsstödsberoende.

Ett stort problem i detta sammanhang är att hälso- och sjukvården fortfarande betraktar försäkringskassan som sin enda samarbetspartner. Inom hälso- och sjukvårdsorganisationen saknas många gånger förståelse och respekt för att även socialtjänsten har behov av samverkan och medicinska underlag för att kunna stödja en person till återgång i arbete.

Även när det gäller personer som sannolikt kommer att sakna arbetsförmåga för all framtid behövs utförliga medicinska underlag som styrker detta så att de i stället för försörjningsstöd kan beviljas sjuk- eller aktivitetsersättning. Det kan inte anses vara rimligt att dessa, ibland relativt unga personer, ska behöva ansöka om försörjningsstöd till dess de blir ålderspensionärer. Försörjningsstödet är konstruerat utifrån att det ska vara ett tillfäl-



ligt stöd och prövningen innebär att den sökande vid varje ansökningstillfälle ska redogöra för sina ekonomiska och övriga förhållanden. Försörjningsstöd utreds och beslutas dessutom för hushållet som helhet, dvs. i förekommande fall måste båda vuxna i familjen gemensamt ansöka om bistånd. Ytterligare en förutsättning för rätt till bistånd är att den sökande vistas i kommunen. Att vara beroende av försörjningsstöd begränsar tillvaron betydligt jämfört med om man uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning.

Arbetsförmågeutredningen har haft i uppdrag att definiera arbetsförmågebegreppet så att det blir enhetligt och respekterat inom sjukvården, försäkringskassan och arbetsförmedlingen, samt att föreslå användbara metoder och instrument för att mäta och bedöma funktionstillstånd och arbetsförmåga. Arbetsförmåga är ett centralt begrepp även i socialtjänstens arbete med personer som söker försörjningsstöd på grund av att de av hälsoskäl inte anser sig kunna arbeta. Arbetsförmågan är även utgångspunkt för bedömningen av rätten till bistånd. Socialtjänsten har därutöver också ett stort behov av att det utvecklas användbara metoder och instrument för att mäta och bedöma funktionstillstånd och arbetsförmåga samt att dessa även kan användas gällande de personer som är hänvisade till socialtjänsten. Förvaltningen har därför hyst en förhoppning om att föreliggande betänkande skulle presentera förslag som kunde innebära stöd och vägledning även för socialtjänstens arbetssätt och bedömningar.

Förvaltningens uppfattning är att betänkandet har förtjänster när det gäller att beskriva och klarlägga begreppen sjukdom och arbetsförmåga. Förslaget att dela upp begreppet arbetsförmåga i tre delar kan innebära en möjlighet till en mer nyanserad bedömning av individens förutsättningar än med nuvarande arbetsförmågebegrepp som blivit allt mer medicinskt renodlat. Resonemanget konkretiseras dock i mycket begränsad utsträckning vilket gör att förvaltningen har svårt att bedöma vilken effekt förslaget kan medföra.

I betänkandet saknas dessutom förslag på användbara metoder och instrument för att mäta och bedöma funktionstillstånd och arbetsförmåga vilket var utredningens huvuduppdrag. Förvaltningens bedömning är att detta innebär att utredningen inte kommit så långt som vore önskvärt, varken ur sjuka personers eller ur socialtjänstens perspektiv.

Slutligen anser förvaltningen att det är olyckligt att utredningen bortser helt från att allt fler människor är hänvisade till socialtjänsten vid sjukdom. Därför är det viktigt att poängtera att om samhället vill lyckas med ambitionen att utveckla arbetet och förbättra situationen för personer som drabbas av sjukdom och ohälsa är det nödvändigt att ta hänsyn till att även socialtjänsten har blivit en betydande aktör i sammanhanget för allt fler människor.



Beträffande utredningens förslag rörande familjepolitikens område föreslår förvaltningen att dessa lämnas utan ställningstagande. Detsamma föreslås gällande utredningens förslag rörande skönhetsoperationer.