

Datum  
2016-05-23

Kompetensområde medicin  
Malin Josephson  
malin.josephson@inspsf.se

## Effektiv vård SOU 2016:2

### Sammanfattning

ISF avstyrker förslaget att kraven på intyg från hälso- och sjukvården blir professionsneutralt, avsnitt 11.3. Enligt ISF:s bedömning är en trolig konsekvens av professionsneutrala intyg att både antalet sjukskrivningar och sjukskrivningarnas längd ökar. Det skulle sannolikt även medföra att det blev en större spridning mellan olika vårdgivare både i kvalitén på sjukskrivningsprocessen och i intygens kvalitet.

ISF instämmer i att staten bör verka för att belysa de administrativa konsekvenserna i samband med utredningsförslag. Däremot är det inte självklart att samma sak ska gälla vid beslut, när en myndighet begär in uppgifter eller utövar tillsyn, se avsnitt 15.3, sidan 4. ISF vill betona att det finns administrativa åtaganden, till exempel uppgiftslämnande, som indirekt kan bidra till en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Dessa uppgifter möjliggör uppföljning och utvärdering av offentlig verksamhet.

ISF tillstyrker förslaget att Socialdepartementet genom uppdrag till relevanta myndigheter ska bidra till att få igång samordningen av kraven på de intyg som krävs från hälso- och sjukvården för att kunna beviljas olika förmåner från socialförsäkringen. ISF vill dock framhålla att syftet med intyget ska styra vilken information, och hur mycket information, som lämnas i intyget. Myndigheter och andra mottagare av intyg ska inte ta del av integritetsnära uppgifter som inte behövs för att fatta beslut om förmånen, se avsnitt 15.4, sidan 4.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

### 11.3 Kraven på intyg från hälso- och sjukvården ska vara professionsneutrala

ISF avstyrker förslaget att kraven på intyg från hälso- och sjukvården ska vara professionsneutralt.

### *Läkare är grindvakter i sjukförsäkringen*

Läkaren är en av de första så kallade grindvakter (gatekeeper) som en person möter för att kunna få ersättning från sjukförsäkringen. Grindvaktfunktionen syftar till att se till att rätt personer får ersättning från sjukförsäkringen. I fall kraven på intyg från hälso- och sjukvården blir professionsneutralt ska andra yrkesgrupper än läkarna axla en roll som grindvakter inom sjukförsäkringen.

Flera studier har visat att många läkare upplever sjukskrivningsärenden som svåra och problematiska, ibland till och med som ett arbetsmiljöproblem. Detta gäller särskilt läkare inom primärvården. Det förekommer att läkare bifaller patientens önskemål om sjukskrivning, även när läkaren inte har samma syn som patienten på hur sjukdomen påverkar förmågan att arbeta.<sup>1</sup> Ett införande av att intygskrivandet ska vara professionsneutralt kommer att sprida problematiken till betydligt fler inom hälso- och sjukvården.

Det finns indikationer på att de vårdvalsreformer som infördes mellan åren 2007 och 2009 medförde en ökning av antalet sjukskrivningar och att de långa ersättningsperioderna blev längre.<sup>2</sup> Möjligheten att välja läkare har haft till följd att försäkrade kan byta läkare i syfte att få ett läkarintyg utfärdat. Ett införande av att intygskrivandet ska vara professionsneutralt kommer att öka möjligheten för patienter att välja vem de ska fråga för att få ett intyg utfärdat.

Det som föreskrivs i sjukintyget får mycket stor betydelse för omfattningen av sjukfrånvaron. De allra flesta som blir sjukskrivna av en läkare är sjukfrånvarande precis så länge som läkaren föreskriver i sjukintyget. Drygt fyra av fem med ett sjukfall som varar längre än 14 dagar avslutar sjukfallet samma dag som läkarintyget upphör att gälla. En lika stor andel av dem med minskad omfattning av sjukpenningen en bit in i sjukskrivningen återgår partiellt samma dag som läkaren har angett en lägre sjukskrivningsgrad på läkarintyget.<sup>3</sup>

En trolig konsekvens av att grindvaktfunktionen fördelas på betydligt fler professioner och individer, och att de försäkrade får större möjligheter att välja vem som utfärdar ett sjukintyg, är att antalet sjukskrivningar och längden på sjukskrivningar ökar. Enligt ISF:s bedömning kräver ett professionsneutralt intygsskrivande betydligt större resurser än idag för granskning och kontroll av sjukskrivningsprocessen.

### *Risk för större variation mellan olika vårdgivare*

Det är sannolikt att ett professionsneutralt intygskrivandet skulle medföra att kvalitén på intygen i vissa fall blir bättre men samtidigt skulle

---

<sup>1</sup> En utförligare sammanställning av studierna finns i ISF:s rapport 2014:5, Läkarintygen betydelse för sjukfrånvaron

<sup>2</sup> ISF:s Rapport 2014:17, Vårdvalets effekter på sjukskrivningarna

<sup>3</sup> ISF:s Rapport 2014:5, Läkarintygens betydelse för sjukfrånvaron

spridningen i intygens och sjukskrivningsprocessens kvalitet mellan olika vårdgivare med största sannolikhet öka.

Det finns exempel på sjukskrivningsärenden där både patienten och Försäkringskassan lägger ner tid och kraft på att få tag i en inhyrd läkare som kanske har träffat patienten några minuter under ett enstaka besök, för att få en komplettering av ett bristfälligt läkarintyg. Detta samtidigt som patienten regelbundet går i behandling hos till exempel en psykolog som har en god kännedom om den försäkrades sjukdom, aktivitetsbegränsningar och kraven i det nuvarande arbetet. Förhållanden av detta slag är troligen vanligare i situationer där det även finns kvalitetsbrister inom vården.

Det är möjligt för hälso- och sjukvården att utveckla arbetsmetoder där olika professioners kunskaper om patienten tas tillvara när läkarna utfärdar intyg, utan att justeringar behöver göras i socialförsäkringsbalken. En väl fungerande hälso- sjukvård, där intyg grundas på kliniska undersökningar och god kännedom om patienten, är en förutsättning för en väl fungerande och rättssäker sjukförsäkring.

#### *Införande av professionsneutralt intygsskrivande skulle kräva stora utbildningsinsatser*

Goda kunskaper inom det försäkringsmedicinska området är en av grunderna för att säkerställa god kvalitet i arbetet med sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Ett införande av ett intygsskrivande ska vara professionsneutralt inom hälso- och sjukvården ställer stora krav på utbildning i försäkringsmedicin.

Utbildning i försäkringsmedicin ingår i grundutbildningen för läkare, i utbildningen av AT-läkare och i specialistutbildningarna. Det pågår även åtgärder för att stärka läkarnas försäkringsmedicinska kompetens, och för att utveckla ett mer strukturerat och metodiskt arbetssätt. Det skulle kräva betydligt mer omfattande och kostsamma utbildningar och insatser i området försäkringsmedicin om kraven på intyg från hälso- och sjukvården blev professionsneutralt.

Antalet yrkesaktiva läkare med rätt att utfärda läkarintyg för sjukskrivning är idag drygt 39 000. Detta är en stor yrkesgrupp för vilken Socialförsäkringen ställer krav på kunskaper inom försäkringsmedicin. I fall även sjuksköterskor, barnmorskor, fysioterapeuter, psykologer och arbetsterapeuter får rätt att utfärda intyg skulle antalet öka till över 200 000 personer.

Försäkringsmedicin är ett område som innefattar betydligt mer än intygsskrivande. Försäkringsmedicin är ett kunskapsområde om hur funktionstillstånd, diagnostik, behandling, rehabilitering och förebyggande av sjukdom och skada påverkas och påverkas av olika försäkringars utformning samt därmed relaterade överväganden och åtgärder inom berörda professioner. Läkaren ska dessutom ta ställning till om det föreligger behov av kontakt och samverkan med andra professioner inom

hälso- och sjukvården eller aktörer utifrån, såsom Försäkringskassan, företagshälsovård och arbetsgivare, och i så fall etablera kontakten med dem, samt på ett adekvat sätt samverka med aktörer inom och utanför hälso- och sjukvården.

Professionsneutralt intygsskrivande skulle kräva att alla professioner i hälso- och sjukvården skulle behöva en övergripande kompetens av ovanstående slag och även kunna ta ställning till om det föreligger behov av kontakt med andra professioner.

### 15.3 Administrativa konsekvenser ska belysas och begränsas

ISF instämmer i utredningens ståndpunkt om att staten bör verka för att belysa de administrativa konsekvenserna i samband med utredningsförslag. Däremot är det inte självklart att samma sak ska gälla vid beslut eller när en myndighet begär in uppgifter eller utövar tillsyn. ISF vill betona att det finns administrativa åtagande, till exempel uppgiftslämnande, som indirekt kan bidra till en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Dessa uppgifter möjliggör uppföljning och utvärdering av offentlig verksamhet.

ISF har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. För att kunna utföra sitt uppdrag behöver ISF begära in uppgifter från Försäkringskassan och från Pensionsmyndigheten. En typisk fråga om effektiviteten inom socialförsäkringen är om de administrativa kostnaderna kan minskas utan att kvaliteten och rättsäkerheten blir lidande.

ISF vill i detta sammanhang lyfta fram betydelsen av effektivitetsgranskningar av socialförsäkringen. Sådan granskning bidrar till att effektivisera verksamheten i Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, utan att kvaliteten blir lidande.

Utredningens förslag visar på vikten av att ISF i sina granskningar väger in, belyser och i möjligaste mån begränsar det administrativa arbetet för de granskade myndigheterna.

### 15.4 Ett samordnat arbete med hälso- och sjukvårdens intyg

ISF tillstyrker förslaget att Socialdepartementet genom uppdrag till relevanta myndigheter ska verka för att få igång samordningen av de intyg som krävs från hälso- och sjukvården för att kunna beviljas olika förmåner från socialförsäkringen.

Ett samordnat intyg skulle bli tidsbesparande för hälso- och sjukvården. Det är dock viktigt att ett intyg som skrivs i ett specifikt syfte inte används för andra syften. Anledningen till det är att det är bara den information som

krävs i ett visst avseende som ska lämnas i ett intyg. Det innebär att syftet styr vilken information, och hur mycket information, som lämnas i intyget. Syftet med uppgifter som lämnas i ett intyg ska vara klart och tydligt för personen när intyget utfärdas. Intyg som utfärdas i ett syfte får inte utan den försäkrades medgivande användas i andra syften. Det är även väsentligt att mottagarna av ett intyg, till exempel skola eller arbetsgivare, inte får del av fler uppgifter än vad som krävs för att personen ska få del av förmånen eller någon annan form av stöd. En intygsmall som ligger till grund för alla typer av myndighetsbeslut får därför inte medföra att för många aktörer skulle ta del av integritetsnära uppgifter om den försäkrades hälsa och funktionsförmåga.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson. Malin Josephson har varit föredragande. I beredningen har också Nina Karnehed deltagit.

Maria Hemström-Hemmingsson  
Generaldirektör

Malin Josephson  
tf chef för kompetensområde  
medicin