

Fackliga synpunkter på försäkringskassorna och rehabiliteringen

Gustaf Jacobsen

Håller försäkringskassornas folkrörelsekaraktär, det medborgerliga inflytandet och den lokala beslutanderätten på att försvinna? En passiv eller aktiv försäkringskassa? De förtroendevaldas roll belyses av författaren. Kassornas initiativ och ansvar för rehabiliteringsåtgärder diskuteras. Samordning och helhetsbild av hela rehabiliteringskedjan efterlyses. Synpunkter lämnas på förtidspensioneringen, arbetsskadeförsäkringen och samarbetet mellan kassorna och facket.

Gustaf Jacobsen är chef för Svenska Byggnadsarbetareförbundets rättsavdelning och ordförande i en av stockholmskassans pensionsdelegationer.

I dagens samhällsdebatt intar förtidspensioneringen och dess samband med den sk utslagningen en framträdande plats. Förtidspensioneringens negativa konsekvenser för individ och samhälle skylls ofta på försäkringskassornas sätt att hantera frågorna. Har kassorna via förtidspensioneringen funnit en rationell metod att bli kvitt problemen för egen del? Har man ej tillräcklig kontakt med andra samhällsorgan? Har kassorna förlorat kontakten med verkligheten? Det finns de som menar att den breda folkliga förankringen försvunnit och att även kontakten mellan kassorna och den fackliga rörelsen uteblivit. Det torde inte vara möjligt att ge uttömmande förklaringar utan en mycket omfattande kartläggning. Ett försök till en analys av några spe-

ciella problemområden sedda ur facklig synvinkel kan måhända ge viss vägledning.

Utvecklingen

Dagens besökare på en försäkringskassa tänker knappast på den fantastiska utveckling som försäkringskassorna genomgått under tidernas lopp. Vem tänker på att de första kassorna på 1600-talet började som föreningar där medlemmarna "beredde inbördes understöd" som regel i form av läkarvård, läkemedel, sjukhusvård och "penningunderstöd"? Denna försäkringstanke utvecklades till en folkrörelse med bred medborgerlig förankring. Den växte sig allt starkare i takt med samhällsutvecklingen i övrigt – från fattigsverige och folkhemmet till välfärdssamhället. Kassornas första uppgifter att "bereda stöd" har således utvecklats till att handlägga ett socialförsäkringssystem där en ekonomisk grundtrygghet garanteras alla medborgare. Men det är som bekant inte enbart uppgiften att handlägga socialförsäkringarna utan också en mängd andra uppdrag som lagts på försäkringskassorna.

Kassornas uppbyggnad och ställning är helt unik. Det finns få självständiga offentliga organ som har eller har haft så starkt medborgarinflytande via förtroendevalda och anställda som försäkringskassorna. Med kassornas historiska bakgrund är detta helt naturligt. Utvecklingen med centralisering och ökad myndighetskontroll har dock medfört att kassornas självständighet och de förtroendevaldas inflytande kommit att beskäras.

Den mycket snabba expansionen för kassorna har

Ökad myndighetskontroll har dock medfört att kassornas självständighet och de förtroendevaldas inflytande kommit att beskäras.

givetvis skapat risker för komplikationer. Vi har en mängd olika försäkringar och andra ekonomiska stödformer som träder i kraft i en viss situation. En erforderlig administration har byggts upp. Det sociala trygghetssystemet och administrationen därav blir för många svårbegripligt. Kassan betraktas som en av samhällets många olika institutioner. Man upplever systemet som en "myndighetsperson" helt främmande för individens speciella problem. Detta kan tyda på att den en gång så väsentliga folkliga förankringen gått förlorad.

Betydelsen av kassornas självständiga roll har kanske inte fått den uppmärksamhet den borde ha. Har den snabba utvecklingen inom socialpolitiken och de därmed ökade arbetsuppgifterna för kassorna tagit hela uppmärksamheten?

Från fackligt håll finns uttalade farhågor för de krafter som inte vill bevara kassornas folkrörelsekaraktär, det medborgerliga inflytandet och den lokala beslutanderätten. Vikten av att komma nära problemen och därmed människorna talar i stället för en utveckling som stärker kassornas ställning i dessa avseenden.

De förtroendevalda

För en facklig företrädare är den representativa demokratin en självklarhet och utgör en av de grundläggande förutsättningarna för att försäkringskassornas viktiga samhällsfunktion skall fungera tillfredsställande. De förtroendevaldas roll blir av största betydelse. I ett för den enskilde svårgripbart system skapas de bästa garantierna för insyn och medbestämmande genom valda representanter – förtroendemän. Garantier skapas också för att lagstiftarnas intentioner ej förfelas.

På vissa områden utgör förtroendemännen genom sina speciella kunskaper en värdefull resurs som bör utnyttjas bättre än idag. Ett bra exempel är frågor som rör arbetsskadeförsäkringen. Arbetslivserfarenhet, kännedom om yrken och branscher,

lönesystem m m är nödvändigt för att de försäkrade skall få sin rätt fullt tillgodosedd. Därför är det naturligt att man från den fackliga sidan ställer krav på insyn och medinflytande.

Fackföreningsrörelsen ställer sig därför helt bakom kraven på ökat förtroendemännainflytande över och inom det för medborgarna så betydelsefulla sociala trygghetssystemet.

Ett vidgat samarbete mellan facket och kassorna framför allt på det lokala planet tex i form av samrådsgrupper skulle säkerligen ytterligare underlätta handläggningen av tex försäkringsfallen.

En aktiv roll

Medborgarna har rätt ställa stora krav på försäkringskassorna som fått uppgiften att ansvara för att det ekonomiska trygghetssystemet fungerar på avsett sätt. Självfallet måste kassornas handläggare ha goda kunskaper. Men eftersom systemet i princip kräver ett aktivt handlande av den försäkrade för att få sin sak prövad måste även denne ha goda insikter om sina rättigheter och skyldigheter. Därför är en omfattande information till de försäkrade nödvändig. Så sker också tex när en ny reform introduceras men detta är inte tillräckligt. Risken att den försäkrade på grund av bristande kännedom om sin rätt kan lida rättsförlust är stor. Ett system, vars beslut nära nog berör 25% av hela den svenska konsumtionsekonomin, måste vara så konstruerad att största möjliga rättssäkerhet skapas för varje försäkrad.

Detta förutsätter att försäkringskassorna icke endast har en passiv roll dvs att registrera inkomst, sjukdom m m samt rutinmässigt utbetala medel om vissa förutsättningar är uppfyllda utan även en aktiv roll. Fackföreningsrörelsen har vid olika tillfällen framfört den uppfattningen att kassorna i betydligt större omfattning än hittills borde vara aktiva i sitt arbete. Lagtexten i såväl AFL (2:11 och 3:8) som

Ett vidgat samarbete mellan facket och kassorna framför allt på det lokala planet tex i form av samrådsgrupper skulle säkerligen ytterligare underlätta handläggningen av tex försäkringsfallen.

:::::::::::
På ett område blir försäkringskassornas aktiva roll av särskild betydelse, nämligen i fråga om rehabiliteringsverksamheten.
:::::::::::

LAF (6: 4 och 5) ger kassorna inom i vart fall dessa berörda områden stora möjligheter till aktivt handlande.

Utöver de formella handläggningsrutinerna har kassorna också fått rollen att lämna social rådgivningsservice. För den stora allmänheten är kassorna en naturlig kontakt. Här ligger en möjlighet till ökad aktiv hjälp åt medborgarna från kassornas sida. Kanske kunde man gå ännu ett steg och skapa en funktion som skulle vara en "förmedlande länk" mellan kassorna - socialvården - arbetsvården, alltså någon form av samhällskurator.

Rehabilitering

På ett område blir försäkringskassornas aktiva roll av särskild betydelse, nämligen i fråga om rehabiliteringsverksamheten. Först några grundläggande förutsättningar. Envar skall ha rätt till ett arbete - så riskfritt och meningsfullt som möjligt - anpassat till dennes förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Allt handlande inom såväl socialpolitiken som arbetsmarknadspolitiken ska vara aktivt dvs vi ska ha en förebyggande socialvård, en arbetsmarknadspolitik som i förebyggande syfte för en målmedveten sysselsättningspolitik och genom aktiva åtgärder förhindrar utslagning och undanröjer förvärvshinder. Vi ska sträva efter en god arbetsmiljö och därmed förebygga arbetsskador.

Den snabba ekonomiska tillväxten i samhället med effektivitetskravet som främsta drivkraft har lett till strukturomvandlingar som fått negativa konsekvenser för arbetstagarna. Dessa har tvingats till olika former av anpassning. De som inte klarat om skolning eller omflyttning har hamnat utanför arbetsmarknaden. Särskilt hårt drabbas de som har ett arbetshandikapp.

Försäkringskassornas roll i rehabiliteringssammanhang får inte ses som en isolerad företeelse utan åtgärder måste samordnas med övriga samhällsorgan och de fackliga organisationerna. Eftersom kas-

sorna ej har resurser att bedriva rehabiliteringsverksamhet i egen regi blir därför kassornas roll att ta initiativ till och ansvara för att lämpliga åtgärder vidtages. Rollen begränsas således ej till att endast ge ekonomisk trygghet utan ska också innebära att underlätta för den försäkrade att få behålla sitt arbete eller få ett annat.

De initiativ som hittills tagits tex kassornas lokala rehabiliteringsgrupper och de c:a 6 000 frivilliga anpassningsgrupperna har inte varit tillräckliga. En fullständig samordning mellan olika organ måste komma till stånd. Vi måste få fram en helhetsbild av hela rehabiliteringskedjan omfattande såväl medicinsk, arbetsmarknadsmässig som social rehabilitering. Rollfördelningen för berörda måste klarläggas. Arbetsmarknadsparterna måste in i sammanhanget på ett mera aktivt sätt än som nu sker. De fackliga organisationernas stora kunskap och erfarenhet om medlemmarnas situation och behov kan bli ett värdefullt tillskott.

En viktig faktor i rehabiliteringssammanhang är den ekonomiska sidan. Det är nödvändigt att även i denna del få fram en samordning. Det innebär bl a att den försäkrade ska vara garanterad samma ersättning oavsett formen av rehabilitering eller vilket organ som står för åtgärden.

I rehabiliteringskedjan finns "flaskhalsar" som försvårar eller helt omöjliggör avsedd åtgärd. Den försäkrade upplever sin situation som utlämnad och att han bollas mellan olika institutioner. Det krävs en målmedveten vilja att lösa dessa problem. Det kanske inte bara är fråga om krav på ökade resurser utan en omfördelning av befintliga.

Nu pågående utredningar kommer förhoppningsvis ytterligare belysa dessa problem. Ett förslag till en bättre samordning vore kanske att ett av samhällsorganen blev huvudman för rehabiliteringsverksamheten. Därmed skulle samordningen underlättas, rollfördelningen klaras ut och den försäkrade få en fast punkt att hålla sig till.

:::::::::::
I rehabiliteringskedjan finns "flaskhalsar" som försvårar eller helt omöjliggör en avsedd åtgärd.
:::::::::::

Enstaka ofullkomligheter i det ekonomiska trygghetssystemet får inte användas som argument mot systemet som sådant.

Förtidspensioneringen

Den som sitter i en pensionsdelegation och deltar i besluten i tusentalet förtidspensionsfall per år kan säkert inte dela den många gånger reservationslösa kritik som riktas mot förtidspensioneringens regelsystem och försäkringskassornas sätt att hantera ärendena. Och vad säger de nära 300 000 sjuk- och förtidspensionärerna? Säkert finns bland dessa många som skulle vilja utnyttja den restarbetsförmåga som kanske finns kvar om bara den möjligheten stod till buds. Så länge vi ej lyckats leva upp till målsättningen om allas rätt till arbete efter vars och ens förmåga återstår tyvärr endast förtidspensioneringen. Det är dock helt klart att förtidspensionering endast får vara en sista utväg. Den ska tillgripas först när alla andra möjligheter tex rehabiliteringsåtgärder tömts ut att ge den försäkrade en chans till ett arbete – helt eller delvis.

Det måste ligga i försäkringssystemets anda att också ta hänsyn till den försäkrades faktiska situation på tex arbetsmarknaden. Den krassa verkligheten leder därför också emellanåt till att förtidspensionering måste tillgripas trots att rehabiliteringsmöjligheterna ej är fullständigt uttömda. Det gäller främst försäkrade med socialmedicinska diagnoser. För många – icke minst bland nyssnämnda – blir den ekonomiska tryggheten som en förtidspensionering regelmässigt innebär en möjlighet till social rehabilitering.

Enstaka ofullkomligheter i det ekonomiska

För att nyttja den stora kunskap som fackets företrädare besitter om tex faktorer som innebär "skadlig inverkan" i arbetsmiljön borde ett närmare samarbete mellan kassorna och facket ha etablerats.

trygghetssystemet får inte användas som argument mot systemet som sådant. Som tidigare sagts måste vi bedöma hela bilden och samordna resurserna för att nå en total lösning. Detta är en stor och väsentlig fråga även för fackföreningsrörelsen.

Arbetskadeförsäkringen

Ett område inom försäkringskassornas verksamhetsfält som i allra högsta grad berör de fackliga organisationerna är arbetsskadeförsäkringen. Det finns en klart uttalad oro över utvecklingen av denna reform från fackligt håll. Man har sett fram emot att den skulle ge ett avsevärt bättre försäkringskydd än den tidigare yrkesskadeförsäkringen. Det är speciellt sambandsfrågorna vid arbetssjukdomar som synes bereda kassornas handläggare stora svårigheter. Helt naturligt kan man inte begära att allt ska fungera perfekt med en gång. För att nyttja den stora kunskap som fackets företrädare besitter om tex faktorer som innebär "skadlig inverkan" i arbetsmiljön borde ett närmare samarbete mellan kassorna och facket ha etablerats. Det synes nödvändigt att ett sådant organiserat samarbete snarast kommer till stånd. Det kan ske genom tidigare nämnda samrådsgrupper på det lokala planet.

Försäkringskassorna och facket

Det har i olika sammanhang enligt ovan pekats på områden där ett samarbete mellan kassorna och den fackliga rörelsen otvivelaktigt skulle underlätta för medlemmarna att få sina problem lösta. Både kassorna och facken bygger på en bred folklig grund med lokal förankring. Allt talar för att företrädarna med sina specialkunskaper på olika fält skulle komplettera varandra på ett bra sätt.

Att de fackliga organisationerna byggt ut försäkringsskyddet för sina medlemmar via avtalen innebär inte att man "vänt kassorna ryggen" och är ointresserade av ett samarbete främst inom socialförsäkringens ram.

Även samrådsgrupper på det centrala planet vore önskvärt. En ömsesidig information mellan kassorna och facken skulle starkt bidra till att öka förståelsen för de olika arbetsuppgifterna.