

Socialdepartementet
S2020/03728/SF

Yttrande över betänkandet Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess (SOU 2020:24)

Arbetsgivarverket begränsar sitt yttrande till sådant i betänkandet som är av arbetsgivarpolitisk karaktär.

Rubrikerna i detta yttrande följer rubriksättningen för rekommendationerna i promemorian.

8 Rekommendationer och överväganden

8.1 Sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessens syfte

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens konstaterande att det är av betydelse att de olika aktörerna som samverkar i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen har en samsyn kring det övergripande syftet med denna.

I avsnitt 8.1 rekommenderar utredningen att det med sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen ska avses ”den process som börjar då individens arbetsförmåga blir nedsatt på grund av sjukdom och pågår till dess att individen återfått arbetsförmåga och därmed kan återgå i, eller kan söka, arbete eller då det konstateras att arbetsförmåga inte kan återfås”. Arbetsgivarverket anser att denna formulering gällande början och slut av processen är tydlig och bra.

Arbetsgivarverket ställer sig dock inte bakom utredningens inledande formulering i avsnitt ”1.2.3 Processens början och slut”, att sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen börjar då individens arbetsförmåga riskerar att bli nedsatt på grund av sjukdom. Enligt Arbetsgivarverkets mening bör det vara tydligt att processen omfattar situationer då det är konstaterat att det faktiskt föreligger en sjukdom och att sjukdomen även påverkar individens arbetsförmåga. En definition som kan uppfattas som att den även omfattar situationer då det är oklart vad den eventuellt nedsatta arbetsförmågan beror på riskerar, enligt Arbetsgivarverkets uppfattning, att leda till att arbetsgivare och övriga aktörer behöver hantera ett ökat antal omständigheter utifrån ett sjukdomsperspektiv även om det inte är frågan om en sjukdom. När en arbetstagare uppvisar tecken på en förändrad

arbetsförmåga handlar det inte sällan om sådant som hör till den normala livsprocessen. Till exempel kan svåra sociala omständigheter i privatlivet påverka arbetsförmågan negativt och i förlängningen ibland leda till ohälsa. Att medikalisera dessa händelser utan att ha utrett om det verkligen är sjukdom som ligger till grund för förändringen riskerar att bidra till en allmän syn på att normala livshändelser är att jämställa med sjukdom. Detta riskerar att ge felaktiga förväntningarna på vilka åtgärder arbetsgivare och övriga aktörer kan och bör vidta. Arbetsgivarverket ställer sig därför inte bakom rekommendationen i denna del.

Arbetsgivarverket anser att formuleringen ”återfå arbetsförmåga” på ett bra och tydligt sätt återspeglar vad individen och olika aktörer har att förhålla sig till när det till exempel gäller rätten till ersättning från Försäkringskassan och arbetsgivarens rehabiliteringsansvar.

8.2 Uppdrag att samverka för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess

Arbetsgivarverket instämmer med utredningens konstaterande att samverkan behöver ske på strukturell nivå för att skapa förutsättningar för en bra samverkan mellan de olika professionerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen som arbetar närmast individerna. Försäkringskassan föreslår samordna samverkan, vilket Arbetsgivarverket anser är logiskt och utgör den mest effektiva lösningen eftersom Försäkringskassan redan idag har ett samordningsansvar i processen.

Arbetsgivarverket ställer sig försiktigt positivt till utredningens rekommendation om en nationell överenskommelse mellan aktörerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen samt en styrgrupp för denna. Enligt Arbetsgivarverkets mening är det dock viktigt att en sådan överenskommelse inte är rättsligt bindande, vilket utredningen konstaterar bör vara möjligt. Om det är genomförbart att teckna en nationell överenskommelse på de premisserna är det också, enligt Arbetsgivarverkets mening, viktigt att innehållet i densamma inte går utöver det lagstadgade ansvar de olika aktörerna har idag.

Utredningen konstaterar att aktörerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen har sammanlänkade uppdrag och att de till viss del utgör förutsättningar för varandras arbete inom respektive ansvarsområde. Utredningen rekommenderar att en överenskommelse bland annat bör innehålla former för hur informationsutbyte om planerade förändringar i den egna verksamheten som bedöms kunna ha betydande påverkan på övriga aktörer ska genomföras. Arbetsgivarverket instämmer i detta konstaterande och anser att det skulle vara positivt för samverkan i processen och underlätta övriga aktörers arbete inom respektive ansvarsområde om sådan information delas i god tid.

Utredningen rekommenderar även att aktörerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen gemensamt tar fram information om respektive aktörs

ansvar i processen. Enligt utredningen är det Försäkringskassan som är bäst lämpad att administrera denna gemensamma samhällsinformation, vilket Arbetsgivarverket ställer sig bakom. Arbetsgivarverket instämmer i att det är viktigt att individen får samstämmig och konsekvent information om de olika aktörernas ansvar i processen. Enligt Arbetsgivarverkets mening kan det även vara en fördel för de inblandade aktörerna att på ett enkelt sätt kunna få överblick över vem som har ansvar för vad och på vilket sätt.

8.3 En gemensam digital yta för planering i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen

Enligt utredningen skulle en gemensam digital yta för planering i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen underlätta för både individer och inblandade aktörer.

Arbetsgivarverket instämmer med bedömningen att bättre möjligheter till informationsutbyte och överblick kan förbättra förutsättningarna för samverkan mellan aktörerna. Om en sådan gemensam yta blir aktuell kommer dock arbetstagaren troligen att kunna välja vilken information som ska delas med övriga aktörer, vilket enligt Arbetsgivarverkets mening kan motverka dess syfte.

Enligt Arbetsgivarverket bör en gemensam yta utformas så att all relevant information delas med alla aktörer. Om arbetstagaren ändå ska ha rätt att dölja viss information från arbetsgivaren behöver det åtminstone synas på den gemensamma ytan att så har skett. Om det inte syns finns det, enligt Arbetsgivarverkets mening, en risk att arbetsgivaren inte får vetskap om att andra utredningar och åtgärder, som kan påverka inriktningen på den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, redan har genomförts. Enligt Arbetsgivarverket riskerar detta i sin tur att leda till ökade oklarheter och dubbla eller motstridiga krav på arbetstagaren från olika aktörer samt en ökad administrativ belastning för alla inblandade.

Enligt Arbetsgivarverkets mening kan det också vara svårt för arbetsgivaren att avgöra om arbetstagaren deltar i sin egen rehabilitering efter bästa förmåga om det inte framgår på den gemensamma digitala ytan att hen valt att inte dela viss information.

Om en gemensam digital yta blir aktuell bör det således, enligt Arbetsgivarverkets mening, framgå om och i så fall vilken typ av information arbetstagaren har valt att inte dela med arbetsgivaren.

8.5 Stärkta drivkrafter för arbetsgivare

Utredningen rekommenderar att regeringens tidigare förslag om ekonomiska drivkrafter genom utökat kostnadsansvar för arbetsgivare (Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna) bör övervägas på nytt och kompletteras med en utredning om redovisningsskyldighet av ekonomiska kostnader för ohälsa och sjukfrånvaro.

Arbetsgivarverket avstyrker att denna rekommendation ges och hänvisar till sitt tidigare remissvar Yttrande över promemorian Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna (Ds 2016:8).

Sammanfattningsvis så anser Arbetsgivarverket att arbetsgivare redan idag har tillräckligt starka och kännbara ekonomiska incitament att förebygga sjukfrånvaro, vidta åtgärder för att förkorta sjukfallen och återföra sjukskrivna personer i arbete. Förutom de kostnader som uppstår i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering har arbetsgivaren bland annat kostnader i form av det produktionsbortfall som uppstår vid sjukfrånvaro, skyldigheten att betala sjuklön enligt både lag och avtal samt rekrytering av ersättare.

Enligt Arbetsgivarverkets mening skulle ett utökat kostnadsansvar för arbetsgivare medföra att många arbetsgivare drabbas av ytterligare ekonomiska och administrativa pålagor som är svåra att förutse. Detta kan vara extra problematiskt för arbetsgivare med få anställda och därmed även för små myndigheter och andra små arbetsgivare inom det statliga avtalsområdet. Kostnaderna skulle dessutom främst drabba de arbetsgivare som redan har stora utgifter med anledning av högre sjukfrånvaro hos sina anställda, vilket skulle vara mycket olyckligt.

Arbetsgivarverket anser dessutom att förslaget, även om olika specialregleringar införs som ska motverka detta, riskerar att leda till ökad selektering på arbetsmarknaden då arbetsgivare troligen skulle bli mer tveksamma till att anställa personer med sjukdomshistorik eller funktionsnedsättningar om åtgärderna genomförs.

Faktorer som kan vara bidragande orsaker till sjukskrivningar, förutom arbetsmiljön, är bland annat konjunkturen, administrationen av sjukskrivningsärenden, ekonomiska drivkrafter för individen och hur attityderna till sjukskrivning ser ut. Arbetsgivarverket anser att även dessa omständigheter bidrar till att åtgärderna i förslaget om utökat kostnadsansvar inte är rimliga ur ett arbetsgivarperspektiv.

Utredningen rekommenderar även att möjligheterna till redovisningsskyldighet för arbetsgivare av ekonomiska kostnader för ohälsa och sjukfrånvaro ses över i en ny utredning. Arbetsgivarverket anser att en sådan redovisningsskyldighet skulle medföra en orimligt stor administrativ börda på arbetsgivare.

Enligt utredningen bör redovisningsskyldigheten eventuellt avgränsas till offentlig sektor. Detta med hänvisning till att kommuner och regioner generellt har en hög sjukfrånvaro och att en transparent redovisning av kostnader kan antas leda till ökad medvetenhet hos såväl personal som medborgare om hur stora kostnaderna är.

Arbetsgivarverket vill här uppmärksamma utredningen på att även statliga arbetsgivare får antas omfattas av formuleringen offentliga arbetsgivare. Statliga arbetsgivare har en generellt sett låg sjukfrånvaro jämfört med andra sektorer och bör därför, enligt Arbetsgivarverkets mening, inte omfattas av den föreslagna begränsningen av redovisningsskyldigheten utifrån de premisser som angivits.

8.6 Konsultation av expert vid bedömning av arbetsplatsinriktat stöd för återgång i arbete

Utredningen rekommenderar att arbetsgivare ska vara skyldiga att konsultera en expertresurs inom arbetsmiljö och rehabilitering när en plan för återgång i arbete ska upprättas. Enligt rekommendationen bör detta regleras i 30 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

Arbetsgivarverket anser att nuvarande regelverk är tillräckligt. Det finns redan idag ett lagstadgat ansvar för arbetsgivare att se till att den företagshälsovård eller annan oberoende expertresurs, inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering, som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå.

Enligt Arbetsgivarverkets uppfattning anlitar arbetsgivare expertstöd i de fall det behövs. Flertalet arbetsgivare inom det statliga avtalsområdet har dessutom tillräcklig intern hr-kompetens för att göra flera av dessa bedömningar, till exempel bedömning av lämpliga anpassningsåtgärder. Det viktigaste i detta sammanhang är därför att arbetsgivare får tillräcklig information i läkarintygen så att detta kan fungera som ett bra underlag vid planering av åtgärder och liknande.

Arbetsgivarverket anser således att det inte är rimligt att arbetsgivare i alla sjukfall, det vill säga oavsett vilken diagnos det rör sig om, vilken information som finns i läkarintyget, vilka anpassningsmöjligheter och liknande det finns på arbetsplatsen eller hur dialogen mellan arbetsgivare och arbetstagare ser ut, alltid ska anlita ytterligare en aktör inför upprättande av plan för återgång. Enligt Arbetsgivarverkets mening riskerar detta att göra sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen mer ineffektiv och trög.

Enligt Arbetsgivarverket bör det vara upp till arbetsgivaren att bedöma vilka övriga aktörer som behöver konsulteras vid upprättandet av en plan för återgång i arbete eftersom det ser så olika ut i olika ärenden. Företagshälsovården eller motsvarande expertresurs är ofta en mycket bra resurs att ha med i dessa sammanhang, speciellt vid mer komplicerade rehabiliteringsfall. Det behövs dock inte i alla ärenden. En bestämmelse om att en sådan resurs alltid måste anlitas riskerar att bli ett extra moment som dessutom medför extra kostnader i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen men som inte nödvändigtvis tillför motsvarande nytta.

Arbetsgivarverket avstyrker således rekommendationen om ytterligare lagstiftning gällande arbetsgivares skyldighet att anlita företagshälsovård eller motsvarande expertresurs i alla fall då en plan för återgång ska upprättas.

8.7 En förvaltning av kunskapsområdet arbetsplatsinriktat stöd för återgång i arbete

Utredningen rekommenderar att Myndigheten för arbetsmiljökunskap ges i uppdrag att samla in, sammanställa och sprida kunskap om arbetsplatsinriktat stöd för återgång i arbete.

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens konstaterande att en aktör med ett sådant ansvar bör kunna underlätta för aktörerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen att använda sig av vetenskapligt förankrad kunskap om återgång i arbete. Arbetsgivarverket tillstyrker rekommendationen att Myndigheten för arbetsmiljökunskap ges detta ansvar.

8.10 Utbyte av medicinska uppgifter i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen bör utredas

Utredningen rekommenderar att det bör utredas hur hälso- och sjukvårdens lämnande av medicinska uppgifter till övriga aktörer inom ramen för sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen kan underlättas. Utredningen anser även att möjligheterna att särskilja den information som behöver intygas från den information som inte behöver intygas bör utredas. Utredningen menar att informationsmängder som inte behövs för att styrka rätten till frånvaro från arbetet eller ersättning i form av sjuklön eller sjukpenning skulle kunna lämnas av andra professioner än läkare inom hälso- och sjukvården.

Arbetsgivare har ett omfattande rehabiliteringsansvar för arbetstagare som har en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Arbetsgivarverket vill understryka vikten av att arbetsgivare får fullgod information i de läkarintyg som arbetstagaren lämnar vid sjukfrånvaro. Intyget ska, förutom rätten till ersättning enligt kollektivavtal, dels styrka arbetstagens rätt till frånvaro från arbetet på grund av nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom, dels vara ett underlag vid arbetsgivarens bedömning av om arbetstagaren har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Enligt Arbetsgivarverkets mening är det svårt att särskilja dessa syften eftersom en bedömning av giltig frånvaro bland annat är beroende av om arbetsgivaren kan erbjuda anpassningsåtgärder eller andra tillfälliga arbetsuppgifter som arbetstagaren kan utföra, trots medicinska besvär. Arbetstagarens arbetsförmåga behöver därför bedömas gentemot dennes faktiska och aktuella arbetsuppgifter. En förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas i ett tidigt skede i sjukskrivningsperioden är att arbetsgivaren får tillräckligt bra, utförlig och samlad information i läkarintyget kring lämpliga åtgärder på arbetsplatsen.

Arbetsgivarverkets anser att det vid utfärdande av läkarintyg ofta är nödvändigt att läkaren, eller till exempel koordineringsfunktionen inom vården, informerar sig om arbetstagarens arbetssituation och tar kontakt med dennes arbetsgivare då det behövs. Arbetsgivaren kan då lämna information om vilka arbetsuppgifter som är aktuella för arbetstagaren och som arbetsförmågan faktiskt ska bedömas gentemot samt vilka anpassningsmöjligheter som finns på arbetsplatsen. Enligt Arbetsgivarverkets uppfattning kan sjukskrivningar på detta sätt, om kontakten mellan vården och arbetsgivaren sker mer frekvent, undvikas eller förkortas.

Mot denna bakgrund är det därför avgörande att den aktuella professionen besitter tillräcklig kompetens för att, i alla delar, kunna utfärda intyget på ett korrekt sätt så att det uppfyller sitt syfte. Arbetsgivarverket vill således understryka vikten av att innehållet, oavsett vilken profession som utfärdar intyget, inte blir mindre informativt. Det är också viktigt att det inte blir en mer omständlig process för arbetsgivare att få tillräcklig information på grund av att olika professioner ska bedöma olika delar gällande arbetstagarens oförmåga att arbeta på grund av sjukdom.

Beslut i detta ärende fattas av ställföreträdande generaldirektör Åsa Krook. I den slutliga handläggningen deltog socialförsäkringsexpert Jenny Lindmark och socialförsäkringsexpert Hanna Larsson, föredragande.

Åsa Krook

Hanna Larsson