

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

Avsändarens referens

S2020/03728/SF

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

## **Arbetsförmedlingens remissyttrande: Tillsammans för en välfungerande sjuk- och rehabiliteringsprocess SOU 2020:24**

### **Sammanfattning**

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag om att definiera sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessens syfte.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens rekommendation att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap ges i uppdrag att samverka för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess i syfte att stödja individen att återfå arbetsförmåga så att hen kan återgå i, eller söka, arbete.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag att Försäkringskassan ges i uppdrag att samordna samverkan mellan aktörerna för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag att aktörerna utvecklar former för samverkan på strukturell nivå som konkretiserar uppdraget att samverka och ger förutsättningar att hantera sådana brister i samverkan som utredningen identifierat och redogör för i betänkandet.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens rekommendation att de juridiska förutsättningarna för att dela den planering, de åtgärder och de

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

beslut som rör en individs sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, digitalt mellan aktörerna i processen utreds vidare.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag att rekommendera att Försäkringskassan ges i uppgift att, inom ramen för sitt ansvar i 30 kap. Socialförsäkringsbalken, bistå försäkrade som är i behov av stöd i kontakter med andra aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag att rekommendera att regeringens tidigare förslag om ekonomiska drivkrafter genom utökat kostnadsansvar för arbetsgivare (*Hälsövaxling 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.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens rekommendation att arbetsgivaren, när en plan för återgång i arbete tas fram, ska konsultera en expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering som stöd i en kvalificerad bedömning om vilka insatser som behöver genomföras på arbetsplatsen för att ge individen stöd att återgå i arbete.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens rekommendation att Myndigheten för arbetsmiljökunskap ges i uppdrag att samla in, sammanställa och sprida kunskap om arbetsplatsinriktat stöd för återgång i arbete.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens rekommendation att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen vidareutvecklar sin samverkan.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag att en utredning ges i uppdrag att se över hur ett utökat ansvar ska kunna åläggas socialtjänsten gällande de individer som har medicinska begränsningar, saknar sjukpenninggrundande inkomst och som uppstår försörjningsstöd.

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens rekommendation att det bör utredas hur hälso- och sjukvårdens lämnande av medicinska uppgifter inom ramen för sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen kan underlättas.

Arbetsförmedlingen *avstyrker* utredningens förslag i avsnitt 8.8.4 om ett digitalt informationsöverföringssystem i syfte att säkerställa att individen inte förlorar sin sjukpenninggrundade inkomst.

## Generella kommentarer

Arbetsförmedlingens generella synpunkt är att utredningen har gjort ett gediget arbete att beskriva processen för en individ som på grund av sjukdom har behov av aktörernas stöd i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Det är en komplex process som omfattar styrning och uppföljning av flera aktörers uppdrag, olika regelverk som tillkommit

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

under flera år och individer med olika medicinska och arbetsmarknadsmässiga förutsättningar och behov.

Arbetsförmedlingen anser därför också att det är viktigt att samverkan stöds av regelverk och att de olika aktörernas uppdrag inte huvudsakligen endast bygger på överenskommelser. Arbetsförmedlingen anser sammantaget att det är viktigt att de föreslagna utredningarna tar sin utgångspunkt i utredningens konstaterande av att de befintliga regelverken i vissa fall är otillräckliga för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

## Specifika kommentarer

### Kapitel 1 Uppdraget och dess genomförande

#### 1.2 Sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen

Arbetsförmedlingen ställer sig positiv till utredningens bedömning att en gemensam definition av syftet med sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen kommer att bidra till tydlighet för de inblandade aktörerna. Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag att utvidga definitionen till att även inkludera *återfå arbetsförmågan för att kunna söka arbete*. Arbetsförmedlingen bedömer att denna utvidgning ger aktörerna som har ett gemensamt och överlappande ansvar i att stödja en enskild individ bättre förutsättningar att se helheten och ta ansvar för sin del. Arbetsförmedlingen ansvarar också i det arbetslivsinriktade uppdraget för stödet till de individer som aldrig arbetat tidigare, kanske främst unga med aktivitetsersättning, och perspektivet *att få arbetsförmåga* saknas i utredningens övergripande resonemang.

#### 1.2.5 Begreppen sjukdom och arbetsförmåga i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen

Arbetsförmedlingen vill betona betydelsen av utredningens beskrivning av att:

*”Sjukdom eller skada är således en förutsättning för inträde i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen, men frånvaro av sjukdom eller skada är inte ett kriterium för att lämna den. Det är sjukdomens påverkan på individens arbetsförmåga som är central i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.”*

Utredningens övergripande beskrivning bedöms ha en viktig betydelse för att öka förståelsen för processen och göra den mer begriplig både för individen och för de aktörer vars uppdrag och verksamhet syftar till att i handling

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

bidra till att individen får det stöd som behövs för att få eller återfå arbetsförmåga.

## **Kapitel 2 Aktörernas ansvar i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen**

Arbetsförmedlingen lämnar inga synpunkter.

## **Kapitel 3 Individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen**

Arbetsförmedlingen lämnar inga synpunkter.

## **Kapitel 4 Samverkan i teori och form**

### *4.2 Teoretiska perspektiv på samverkan*

Arbetsförmedlingen bedömer att en kunskapsbaserad syn på samverkan i och mellan aktörerna skulle öka både den generella kunskapen om syftet med samverkan och dessutom göra samverkan som handling mer effektiv för den enskilda individen.

### *4.3.6 Kontaktvägar är en förutsättning för samverkan*

Arbetsförmedlingen bedömer att digitala kontaktvägar för samverkan mellan aktörer blir allt viktigare. Digitala lösningar för intyg av olika slag har en viktig funktion i Arbetsförmedlingens uppdrag att göra bedömningar kring anpassningsmöjligheter i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det är viktigt att formerna för förvaltning och finansiering av intygstjänsten som omnämns i utredningen blir lösta så att det digitala intyget kan driftsättas i *Webcert*.

Arbetsförmedlingen bedömer också att för att effektivisera sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen mellan aktörerna behöver försöket med att skapa en digital samverkansyta fortsätta.

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

## **Kapitel 5 Analys av nuvarande förhållanden för samverkan i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen**

### *5.2.2 Omplaceringsbegreppet i LAS respektive SFB*

Arbetsförmedlingen bedömer att en översyn och ett eventuellt åtskiljande av begreppen är viktigt både för den enskilda och för aktörerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Ett åtskiljande av begreppen borde minska risken för att de individer som skulle kunna omplaceras hos sin arbetsgivare förlorar sin anställning på grund av olika innebörd av begrepp. Ett åtskiljande av begreppen bedöms också bidra till att sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen blir mer förståelig för individen.

### *5.3 Utredningens bedömning om medicinska uppgifter*

Arbetsförmedlingen delar utredningens bedömning att det är viktigt att syftet med varför en aktör behöver ett medicinskt underlag framgår tydligt. Arbetsförmedlingen bedömer att en tydlighet bidrar både till individens förståelse, aktörernas arbete samt till samverkansarbetet *per se*.

### *5.4 Utredningens bedömning om att begreppet rehabilitering har olika innebörd för olika aktörer*

Arbetsförmedlingen bedömer att olika syn på begreppet rehabilitering samt arbetsförmåga försvårar samarbetet mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Hälso- och sjukvården och kommunerna. Arbetsförmedlingen bedömer att det är oundvikligt att olika aktörer, utifrån olika regelverk och uppdrag, ger begreppen olika innebörd men att en gemensam bild av syftet med sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessens syfte kan göra skillnad.

### *5.5.2 Individen upplever att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bedömer arbetsförmåga olika och myndigheternas olika uppdrag kan leda till konsekvenser för individen*

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att ge stöd till individer som söker arbete och som har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. När individen skriver in sig gör Arbetsförmedlingen efter dialog med individen en arbetsmarknadspolitisk bedömning av vilket stöd som myndigheten kan erbjuda för att öka möjligheterna att erhålla ett nytt arbete.

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

Arbetsförmedlingen informerar också om vilka krav som ställs på individen för att vara inskriven som arbetssökande. Individen registreras med en sökandekategori i ett myndighetsinternt administrativt system framtaget som statistik- och matchningsverktyg för att kunna registerhålla och matcha olika grupper i arbetskraften. De sökandekategorier som statistikverktyget innehåller är inte framtaget för eller kopplat till någon annan myndighets uppdrag eller beslutsfattande. När en individ uppger för Arbetsförmedlingen att hen inte kan söka arbete på grund av sjukdom men vill vara inskriven på Arbetsförmedlingen görs en registrering i systemet som motsvarar den arbetssökandes uppgivna status. Arbetsförmedlingen gör ingen bedömning av individens arbetsförmåga utan gör en bedömning utifrån den information individen uppger.

Arbetsförmedlingen är mycket medveten om att myndighetens registrering kan påverka andra myndigheters framtida beslut men har svårt att argumentera gentemot individen att ändå uppfylla kraven för att vara arbetssökande (mot sin upplevda förmåga) i syfte att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst. Arbetsförmedlingen anser att det är mycket olyckligt att de olika regelverken ger de konsekvenser som utredningen redogör för, när de tillämpas korrekt.

#### *5.9.1 Aktörerna utgör förutsättningarna för varandras arbete*

Arbetsförmedlingen håller med i utredningens analys av den systematiska bristen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen där förändringar genomförs med utgångspunkt i den enskilda aktörens uppdrag snarare än utifrån processen som helhet.

#### *5.9.5 Utredningens slutsatser*

Arbetsförmedlingen håller med i utredningens analys att myndigheterna ska följa regeringens styrning och det är därför viktigt att regeringen i sin beredning av förändringar som riktar sig mot en myndighet också ser över konsekvenserna för sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen som helhet.

## **Kapitel 6 Översyn av utvecklingen av förebyggande och stöd för återgång för anställda**

### *6.4.2 Försäkringskassans tillämpning av hur arbetstid ska förläggas är stelbent vid deltidssjukskrivning och arbetsträning*

Arbetsförmedlingen anser att tillämpningen av hur arbetstiden förläggs även kan påverka individen under tid med stöd från Arbetsförmedlingen. Det är

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

främst när individen är inskriven i rehabiliteringssamverkan och får stöd i att få eller återfå arbetsförmågan inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program som det blir synligt att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av förläggning av aktiviteten inte harmonierar med Socialförsäkringsbalken. Arbetsförmedlingen kan till exempel göra bedömningen att aktiviteten ska förläggas varannan dag men ersättning från sjukförsäkringen medger inte det utan aktiviteten måste förläggas varje dag i de fjärdedelssteg som regleras i Socialförsäkringsbalken.

## **Kapitel 7 Översyn av stöd för återgång i arbete för de som är arbetslösa**

### *7.3 Insatser genom samordningsförbund*

Arbetsförmedlingen håller med i utredningens bedömning att samverkan genom samordningsförbund kan spela en viktig roll för samordnandet av rehabiliteringsinsatser. Arbetsförmedlingen vill dock understryka att det är en särskilt reglerad samverkansform som bygger på att det samlade utbudet hos de samverkande parterna kan samordnas och att det är medlemsparternas medarbetare som (i samverkan) genomför insatserna riktade till individen. Vidare att samverkan genom samordningsförbund är frivillig för kommunerna och regionerna. Samverkan genom samordningsförbund kommer således att variera över tid utifrån vilka uppdrag som parterna har samt vilka insatser som den ordinarie parten har i uppdrag att tillhandahålla.

## **Kapitel 8 Rekommendationer och överväganden**

### *8.2 Uppdrag att samverka för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*

Arbetsförmedlingen håller med om att det finns ett stort värde för den enskilde medborgaren med en aktörsgemensam övergripande samhällsinformation som på ett tillgängligt sätt beskriver för medborgaren hur samhällets stöd ser ut, övergripande villkor för stödet samt vem som tillhandahåller det. Arbetsförmedlingen kan dock se risker med förvaltningen av innehållet i samhällsinformationen och bedömer att informationen bör hållas övergripande och beskriva processen mer än detaljer och villkor i aktörernas uppdrag.

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

### *8.3 Utredningens bedömning om gemensam digital yta*

Arbetsförmedlingen är positiv till förslaget och bedömer att det är mycket viktigt att precisera syftet med en sådan digital yta så att det tydligt framgår för både individen och de olika aktörerna i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen hur den används. Arbetsförmedlingen bedömer annars att det kan finnas risk för att information dokumenteras av och för aktörerna som inte delges individen. Det finns också risk för att aktörerna dokumenterar uppgifter i den gemensamma digitala ytan som egentligen ska dokumenteras i aktörernas ordinarie handläggningssystem.

### *8.4 Bättre stöd till individer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen oavsett behov av att få rehabiliterande insatser samordnade*

Arbetsförmedlingen håller med utredningens bedömning att ett bättre stöd till individer som inte själva klarar av att administrera sin sjukskrivningsprocess är viktigt. Med ett ökat stöd från Försäkringskassan torde risker med felaktig rådgivning och information från andra aktörer minimeras.

### *8.4.5 Övervägande om hela samordningsuppdraget behöver förtydligas*

Arbetsförmedlingen håller med utredningens resonemang men anser också att Försäkringskassans samordningsuppdrag behöver förtydligas som helhet.

### *8.7 En förvaltning av kunskapsområdet arbetsplatsinriktat stöd för återgång i arbete*

Arbetsförmedlingen stödjer utredningens rekommendationer och understryker vikten av en jämställdhetsaspekt som kan leda till en ökad kunskapsnivå om arbetsplatsrelaterad ohälsa i kvinnodominerade yrken för att i förlängningen bidra till att förebygga detta.

### *8.8 Ett utvecklat samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för att möta individers behov av stöd*

Arbetsförmedlingen vill betona att myndigheten inte har i uppdrag att bedöma arbetsförmåga och tillhandahålla sådana underlag i syfte att ansöka om förmån från Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen utreder de arbetssökandes arbetsförmåga innan beslut om stöd fattas enligt förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det Arbetsförmedlingen behöver få kännedom om via medicinska underlag är att



Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

det finns en funktionsnedsättning, Arbetsförmedlingen utreder och bedömer sedan hur mycket funktionsnedsättningen sätter ned den arbetssökandes arbetsförmåga i relation till det aktuella arbetet samt i hur stor omfattning detta ska kompenseras.

Arbetsmarknadspolitiska bedömningar och underlag som i vissa fall blir ett resultat av de anpassningar som gjorts och det stöd som lämnats kan dock användas som underlag i andra myndigheters bedömningar om individen själv begär det. Arbetsförmedlingen vill betona att om det ska tas fram ett nytt arbetssätt där Försäkringskassan, i de fall en individ ansöker om sjukpenning, kan begära in uppgifter och/eller underlag som beskriver ett genomfört arbetsmarknadspolitiskt stöd, behöver dessa frågor utredas vidare vad gäller uppdrag, resursåtgång och kostnad eftersom det skulle vara ett nytt uppdrag till Arbetsförmedlingen.

#### *8.8.3 Ett utvecklat stöd till individer som har nedsatt hälsa men som av Försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga*

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är i sin gemensamma återrapport *Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning* överens om att myndigheterna kan få anledning att utveckla metoden och innehållet i omställningsmötet.<sup>1</sup> Ett gemensamt arbete med att se över omställningsmötena pågår.

#### *8.8.4 Mer behöver göras för att säkerställa att individer inte förlorar sin sjukpenninggrundande inkomst i övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen*

Arbetsförmedlingen avstyrker utredningens förslag om ett digitalt informationsöverföringssystem i syfte att säkerställa att individen inte förlorar sin sjukpenninggrundade inkomst.

Arbetsförmedlingen bedömer att det är en mycket komplex fråga att inte alla individer väljer att tacka ja till ett omställningsmöte. De individer som väljer att skriva in sig på Arbetsförmedlingen utan att ha deltagit i ett omställningsmöte väljer ibland också att inte uppge att de varit sjukskrivna innan. Individer har ibland fått information om att de måste vara inskrivna som arbetssökande för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst men har inte fått någon information om vad det faktiskt innebär.

Arbetsförmedlingen anser också att det faktum att en individ själv måste fatta beslut om att aktivt söka arbete är en mycket svår fråga och håller inte med i utredningens slutsats att om individen får saklig information i kombination med stöd för sitt beslut om vad det innebär att vara aktivt arbetssökande så kommer individen avstå ifrån att uppge att hen upplever

---

<sup>1</sup> Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2019, dnr. Af-2020/00074723

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

sig för sjuk för att kunna söka arbete och därmed riskera skyddet för sin sjukpenninggrundande inkomst.

Arbetsförmedlingen bedömer att det är det faktum att individen är arbetssökande som resulterar i ett skydd av den sjukpenninggrundande inkomsten enligt Socialförsäkringsbalken, inte att myndigheterna skapar ett digitalt informationsöverföringssystem som informerar Arbetsförmedlingen om att en individ nekats sjukpenning och behöver få särskilt fördjupad information om vad som krävs för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst. Arbetsförmedlingen bedömer att risken för individen kvarstår, på grund av att hen inte är arbetssökande, även om myndigheterna utvecklade ett digitalt system. Arbetsförmedlingen bedömer heller inte att det tillför något utöver de rutiner som redan finns samt att kraven som gäller för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst gäller alla arbetssökande. Arbetsförmedlingen går också mot en i hög grad digitaliserad inskrivningsprocess och det går inte att säga att den nyinskrivne arbetssökande alltid kommer att erbjudas ett planeringssamtal med en arbetsförmedlare i framtiden. En lösning med digital informationsöverföring i syfte att en arbetsförmedlare ska uppmärksamma när någon ”kommer ifrån” Försäkringskassan riskerar därför att bli sårbart. Arbetsförmedlingen bedömer att det krävs en annan typ av lösning för de individer med ohälsa som av Försäkringskassan bedömts ha arbetsförmåga och därmed nekats sjukpenning.

Arbetsförmedlingen bedömer att fler av dessa individer istället borde omfattas av rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan då deras behov av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är likvärdiga. Som Socialförsäkringsbalken fungerar i dag anser Arbetsförmedlingen att bedömning om rätt till sjukförmån ger olika förutsättningar för stöd vid likvärdiga behov.

Utredningen skriver också att Arbetsförmedlingen *överväger* att skriva in en text i den arbetssökandes handlingsplan om vilka krav som ställs för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst. Arbetsförmedlingen vill understryka att detta har genomförts.

#### *8.8.5 Övergången från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan*

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens slutsats att information som ligger till grund för att en individ inte kan delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program på grund av sjukdom kan bidra till att individen får ett bättre stöd från aktörer i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Dessa frågor behöver utredas vidare vad gäller uppdrag, resursåtgång och kostnad eftersom det skulle vara ett nytt uppdrag till Arbetsförmedlingen.

### **Kapitel 9 Konsekvenser av rekommendationerna**

Arbetsförmedlingen lämnar inga synpunkter.

Datum

2020-09-15

Diarienummer

Dnr Af-2020/00254156

På Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammar  
generaldirektör

Jessica Haigel  
kvalificerad handläggare

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av kvalificerad handläggare Jessica Haigel.

I den slutliga handläggningen av ärendet har biträdande direktören för verksamhetsområde Arbetssökande, Maria Kindahl, deltagit. För enheten Förbättra förutsättningar har sektionschef Johanna Ellung deltagit.