

Datum
2020-03-30

Diarienummer
Af-2020/00061653

Avsändarens referens
S2020/00536/SF

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
111 52 Stockholm

Remissyttrande: SOU 2020:6 En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering

Arbetsförmedlingen har ombetts lämna synpunkter på ovanstående promemoria och lämnar härmed sitt yttrande.

Arbetsförmedlingens yttrande begränsas till kommentarer på delar av betänkandet som kan påverka Arbetsförmedlingens verksamhet och arbetsmarknadens funktionssätt. Remissvaret följer delbetänkandets disposition.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen är överlag positiva till betänkandets förslag vilka bedöms kunna bidra till att göra omställningskravet mer ändamålsenligt för både enskilda, arbetsgivare och samhälle som helhet.

Arbetsförmedlingen är positiva till undantag från krav att för anställda, ställa om till annat arbete efter en längre tids sjukfrånvaro.

Att avbryta en pågående rehabiliteringsprocess kan få förödande konsekvenser för individen och samhället i stort. På det sätt rehabiliteringskedjans tidsgränser i dagsläget nyttjas kan behöva ses över och de brister i utredningar som presenteras i betänkandet, är inte rättssäkra.

Arbetsförmedlingen anser att det är viktigt att understryka att de bedömningar som Arbetsförmedlingen har i uppdrag att genomföra, syftar till att identifiera en individs förmågor och på vilket sätt en arbetssituation behöver anpassas för att individen ska kunna utföra ett arbete.

Datum
2020-03-30

Diarienummer
Af-2020/00061653

Arbetsförmedlingen är en expertmyndighet på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har inte i uppdrag att bedöma villkoren för sjukförmåner utifrån socialförsäkringsbalken. Arbetsförmedlingen ser goda skäl att resultaten av Arbetsförmedlingens bedömning och utredningar, om sådana finns, bör ha en central del i att tydliggöra den försäkrades förutsättningar till arbete.

Nedan sammanfattas huvuddragen i Arbetsförmedlingens ställningstagande.

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget att bedömning efter 180 dagar ska göras mot sådant angivet arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen vill dock förtydliga att myndigheten i dagsläget inte har något formulerat uppdrag att förvalta och utveckla referensmaterialet. Ytterligare resonemang presenteras i kapitelavsnitt 12.2.

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget att beslut om avslag bör underbyggas och utredas i högre utsträckning i syfte att säkerställa en rättssäker hantering i handlägningsprocessen. Även här bör Arbetsförmedlingens bedömningar, om sådana finns, ha en central del i att tydliggöra den försäkrades förutsättningar till arbete. Arbetsförmedlingens resonemang presenteras mer i kapitelavsnitt 12.3.1.

Arbetsförmedlingen ser positivt på att äldre får en mer förmånlig bedömning. Resonemang presenteras vidare i kapitelavsnitt 12.4.

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget att det räcker med att övervägande skäl talar för återgång i arbete senast dag 365 för att bedömning av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete ska kunna skjutas upp från och med dag 181. Arbetsförmedlingen anser också att anställda enklare kan komma tillbaka till arbete om det kan ske där personen redan är anställd. Resonemang presenteras vidare i kapitelavsnitt 12.5.2.

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget att den som har haft nedsatt arbetsförmåga i 365 dagar ska kunna få sin arbetsförmåga fortsatt bedömd mot arbete hos arbetsgivaren om hög grad av sannolikhet talar för återgång i detta arbete senast vid dag 550. Resonemang presenteras vidare i 12.6.

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget att arbetsförmågan inte ska bedömas mot normalt förekommande arbete vid bedömning om rätten till rehabiliteringsersättning. Resonemang presenteras vidare i kapitelavsnitt 12.7.

Allmänna synpunkter

Arbetsförmedlingens uppdrag är att sammanföra dem som söker jobb med arbetsgivare som söker arbetskraft, och prioritera dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Myndigheten är beroende av andra myndigheter samt samhällsaktörer som möter individers och arbetsgivares behov. Arbetsförmedlingen ser därför positivt på att individer får en ökad möjlighet till bland annat rehabilitering och andra åtgärder som innebär att individen är bättre rustad för arbetsmarknaden.

Det ligger i Arbetsförmedlingens, individens och arbetsgivarens intresse att sjukförsäkringen och därtill rehabiliteringsåtgärder inom ramen för dessa ses över, förtydligas och förbättras. Bidrar detta vidare till en bättre rörlighet på arbetsmarknaden ligger det också i linje med Arbetsförmedlingens uppdrag.

Arbetsförmedlingen bedömer att det är viktigt att sjukförsäkringen fungerar med hög kvalitet. Arbetsförmedlingen anser att en sjukförsäkring med hög kvalitet också bidrar till att kompetensförsörjningen kan säkerställas med redan befintlig och tillgänglig kompetens. Detta genom fler återgångar till tidigare arbetsgivare.

Det är viktigt att understryka att regleringarna påverkar rörligheten på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bedömer att betänkandets förslag kommer att påverka arbetsmarknadens funktionssätt och kompetensförsörjningsbehovet hos arbetsgivare på ett positivt sätt, genom att ge utrymme för individuella bedömningar i högre utsträckning.

Synpunkter utifrån valda avsnitt i delbetänkandet

6.2 Vilka fysiska och mentala förmågor kan krävas av en person för att denne ska kunna hänvisas till förekommande arbete? – sammanfattning av slutsatser

I betänkandet återkommer uppdraget kring utveckling av referensmaterialet vid bedömning av arbetsförmåga, huruvida det ska förvaltas och utvecklas. Arbetsförmedlingen anser dels att referensmaterialet bör ha en tydligare koppling till socialförsäkringsbalken likväl ett förtydligande om Arbetsförmedlingens roll avseende materialet.

Arbetsförmedlingen har i dagsläget inget uppdrag att förvalta eller utveckla referensmaterialet, vilket bör förtydligas. Arbetsförmedlingen anser också att det är av vikt att förtydliga att Arbetsförmedlingen inte har något uppdrag att varken bedöma arbetsförmågans nedsättning och

Datum
2020-03-30

Diarienummer
Af-2020/00061653

inte heller att besluta om förmåner inom sjukförsäkringen med hänvisning till referensmaterialet.

Arbetsförmedlingen anser vidare att det nuvarande referensmaterialet bör utvärderas, innan uppdrag om vidare utveckling formuleras. Arbetsförmedlingen som expertmyndighet på arbetsmarknaden bör ha en central roll i detta arbete.

Arbetsförmedlingen ser också att digitaliseringen ger möjligheter till att utveckla en modell som enklare kan anpassas till förändringar i samhället och inom arbetslivet.

Materialets innehåll samt utformning bör bland annat ses över, då kritik har riktats mot SSYK koderna utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Uppdelningen av typiskt manliga yrkesområden beskrivs tydligare i relation till klassiskt kvinnodominerade yrkesområden. Detta bör även beaktas.

6.4.1 Vår analys avseende om den fysiska och mentala förmågan kan mätas

Utredningens slutsats bedömer att det är möjligt att fastställa mått som kan återspegla fysiska och mentala förmågor. Arbetsförmedlingen delar denna slutsats. Som expertmyndighet på arbetsmarknaden tillhandahåller Arbetsförmedlingen kompetens och metoder för att bedöma individers fysiska och mentala förmågor i relation till arbete. Dessa bedömningar kan utgöra ett komplement till den medicinska bedömningen.

Utredningen understryker att det finns svårigheter att finna lämpliga instrument för att relatera dessa förmågor när de ska relateras till den befintliga arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen ser att det fortsatt finns utmaningar avseende den huvudsakliga frågeställningen i utredningens uppdrag, om att värdera och bedöma ett medicinskt tillstånd hos en person mot normalt förekommande arbeten.

Nya yrken med andra former av krav och arbetssätt bidrar till en föränderlig arbetsmarknad. Det skapar utmaningar att arbeta efter standardiserade mått över vilka mentala och fysiska förmågor som kommer att krävas.

Mot bakgrund av detta ser Arbetsförmedlingen att anpassade modeller behövs, för att kunna mäta fysiska och mentala förmågor utifrån den föränderliga arbetsmarknaden.

På sida 81 lyfter utredarna att graden av nedsättning av individens arbetsförmåga inte enbart påverkas av medicinsk behandling utan även andra faktorer så som individens motivation, arbetsgivarens inställning,

Datum
2020-03-30Diarienummer
Af-2020/00061653

likaså arbetsplatsens inkludering samt Försäkringskassans stöd i återgång.

Dessa aspekter visar på behovet av en välfungerande samverkan mellan olika aktörer för att förbättra förutsättningar för återgång till arbete.

10.4.6 Möjligheten till gemensam kartläggning med Arbetsförmedlingen för dem som behöver byta arbete verkar inte nyttjas

Arbetsförmedlingen är angelägen om att behoven kring omställning hos en människa på individnivå måste bemötas, då stödet till dessa överlag är otillräckligt. Möjligheten till detta finns till viss del genom gemensam kartläggning men verkar inte utnyttjas i hög grad. Allt färre erbjuds möjligheten att ta del av rehabiliteringssamverkan samtidigt som många av dem som nekas sjukpenning har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering vid Arbetsförmedlingen. Orsakerna till att gemensam kartläggning nyttjas i mindre omfattning bör fortsatt utredas.

11.5.8 Rehabiliteringskedjans tidsgräns vid dag 180 hämmar både beviljandet av rehabiliteringsersättning och Försäkringskassans ansvar i fråga om rehabilitering (sida 153)

Arbetsförmedlingen ställer sig bakom utredningens resonemang om dilemmat att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen till stor del påverkas av rehabiliteringskedjan samt att detta kan hämma att tidiga insatser kommer till stånd. Utredningen belyser motivation som en viktig faktor för återgång till arbete. Om innebörden av tidsgränserna blir klarlagt tidigare i processen, blir det enklare för den enskilde och arbetsgivaren att förhålla sig till rehabiliteringskedjan.

12.2 Bedömningen efter 180 dagar ska göras mot sådant angivet arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen ser positivt på att bedömningen efter 180 dagar ska göras mot ett angivet arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Tydligheten i handläggning och bedömningen bidrar enligt Arbetsförmedlingens uppfattning att stärka den försäkrades möjligheter att förstå ställningstaganden som görs vid beslut om sjukförsäkring samt beslut som kan komma att tas framöver, till exempel inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Konsekvenserna blir vidare att schablonmässiga beslutsmotiveringar i högre grad undviks, vilket presenteras i utredningen. Utredningen menar att bedömning mot det konkreta arbetet ska göras mot normalt förekommande arbete som ingår i en yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). Arbetsförmedlingen tillstyrker fortsatt förslaget däremot bör jämställdhetsperspektivet framhävas i argumentationen. De framställda yrkena i SSYK har tidigare mottagit kritik för att tydligare beskriva

Datum
2020-03-30

Diarienummer
Af-2020/00061653

klassiskt mansdominerade yrken än klassiskt kvinnodominerade yrken. Detta kan utgöra en faktor för orätsäkra avvägningar och beslut i sjukförsäkringen. Detta bör därför ses över ytterligare.

Utredningen menar vidare att Arbetsförmedlingen bör förvalta och vidareutveckla referensmaterialet. Arbetsförmedlingen gör bedömningen att det krävs ett tydligt formulerat uppdrag till myndigheten och att resurser bör tillförsäkras myndigheten. Uppdraget med referensmaterialet bör då tydliggöras med syfte och mål.

Utredningen hävdar bland annat att referensmaterialet inte används i en hög utsträckning. Mot bakgrund av detta vill Arbetsförmedlingen påpeka vikten av att analysera varför materialet inte används samt säkerställa att materialet kommer att nyttjas.

Arbetsförmedlingen belyser också tyngden att presentera och tydliggöra vilken roll Arbetsförmedlingen har i arbetet med referensmaterialet mot bakgrund av konsekvenser Försäkringskassans handläggning får för den enskilde samhällsmedborgaren.

Arbetsförmedlingen ser vidare ett behov av förtydligande riktlinjer för den enskilde handläggaren om hur samt när referensmaterialet ska användas som underlag för bedömning inom sjukförsäkringen.

Att upprätta ett referensmaterial kräver ständig vidareutveckling mot bakgrund av det föränderliga samhället såsom arbetsmarknad.

12.3.1 De ställningstaganden som ska göras enligt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden fordrar konkreta utredningsåtgärder

Arbetsförmedlingen ställer sig positivt till utredningens resonemang att det i underlaget inför beslut om sjukpenning ska finnas en faktisk utredning kring frågan om det finns arbeten som är normalt förekommande där den försäkrade kan nyttja sin kvarvarande arbetsförmåga och möta kraven på normal arbetsprestation utan eller med ringa anpassning. I detta arbete är Arbetsförmedlingens expertkunskap viktig att använda. Arbetsförmedlingen ställer sig också positivt till att Arbetsförmedlingens bedömning kan vara vägledande i Försäkringskassans bedömning, men med hänvisningen att Arbetsförmedlingens syfte med en bedömning skiljer sig emot Försäkringskassans syfte. Hur det ska komma till Försäkringskassans kännedom att det finns någon sådan bedömning från Arbetsförmedlingen beskrivs dock inte i betänkandet och inte heller på vilket sätt en sådan bedömning ska tillhandahållas Försäkringskassan. Hur detta ska säkerställas bör utredas vidare. Ett beslut om avslag som är tydligare utrett och kommunicerat till den försäkrade skapar också bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att stödja den försäkrade i övergång mot arbete eller studier.

Datum
2020-03-30Diarienummer
Af-2020/00061653

12.4 Äldre försäkrade ska alltid få sin arbetsförmåga bedömd mot arbete hos arbetsgivaren

Arbetsförmedlingen ser positivt på en mer förmånlig bedömning för äldre försäkrade inom sjukförsäkringen. Arbetsförmedlingen ser dock att utredarens förslag kan komma att medföra utmaningar, eftersom förslaget kan upplevas orättvis av arbetslösa personer i samma ålder, som fortsatt kommer att bedömas gentemot andra krav inom sjukförsäkringen. Detta kan till exempel skapa en pedagogisk utmaning mot den enskilde och även ut mot samhället i stort.

12.5.2 Regelverket bör gynna tidig återgång till arbete hos arbetsgivare- viktigt att påbörjad rehabilitering inte avbryts

Arbetsförmedlingen ställer sig positivt till utredningens utgångspunkt att en individs möjlighet att komma tillbaka till arbete sannolikt är störst om det kan ske hos den arbetsgivare där personen redan är anställd, då det kräver minst omställning. Arbetsförmedlingen ställer sig positivt till utredningens resonemang att övervägande skäl ska tala för en återgång i arbete hos arbetsgivaren än emot, samt att läkarens bedömning är viktig oavsett diagnos.

Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppdrag är att sammanföra dem som söker arbete med de arbetsgivare som har behov av arbetskraft och därmed bidra till kompetensförsörjningen. I Arbetsförmedlingens uppdrag ska dem som står långt från arbetsmarknadens prioriteras. Att avbryta en långt gången rehabilitering bedömer vi varken som gynnsamt för den försäkrade, arbetsgivaren och inte heller för Arbetsförmedlingen. Risker vi ser är bland annat att försäkrades möjligheter till inträde på arbetsmarknaden kraftigt kan komma att begränsas om en rehabilitering avbryts i förtid. Det ställs vidare högre krav på andra aktörer i samhället, bland annat Arbetsförmedlingen att stödja den försäkrade mot arbete om avbruten rehabiliteringsprocess föreligger.

Arbetsförmedlingen bedömer vidare att det är kontraproduktivt att avbryta en pågående rehabiliteringsprocess hos befintlig arbetsgivare för att hänvisa personen till Arbetsförmedlingen, om orsak endast baseras på tidsgränsen inom rehabiliteringskedjan. Arbetsförmedlingen ser istället att rehabiliteringskedjans tidsgräns i denna fråga bör anammas mer flexibelt där den sammanvävda individuella bedömningen utgör en större del i bedömningen.

Arbetsförmedlingen vill dock understryka att myndigheten kan tillhandahålla verktyg, metoder och insatser som kan bidra till omställning hos en ny arbetsgivare. Utredningen bör synliggöra även dessa utgångspunkter.

12.6 Gör det möjligt att skjuta upp prövningen mot ett normalt förekommande arbete efter dag 365

Utifrån samma skäl som anges i remissvarets kapitelavsnitt 12.5.2 ser Arbetsförmedlingen positivt på att lämna mer plats för rehabilitering även för de försäkrade som bedöms ha goda förutsättningar att återgå till befintlig arbetsgivare efter dag 365. Arbetsförmedlingen ser positivt på att det ska finnas hög grad av sannolikhet styrkt genom en väl underbyggd utredning av läkare och en tydlig planering med arbetsgivare huruvida återgången skall ske samt säkerställas.

12.7 Arbetsförmågan ska inte bedömas mot angivet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätt till rehabiliteringsersättning

Arbetsförmedlingen ställer sig positivt till att arbetsförmågan inte ska bedömas mot angivet normalt förekommande arbete vid bedömning av rätt till rehabiliteringsersättning. En sådan förändring av lagstiftningen kan bidra till att fler får ta del av arbetslivsinriktad rehabilitering vilket är positivt för individen och arbetsgivare. Arbetsförmedlingen ställer sig positivt till att utveckla definitionen av arbetslivsinriktad rehabilitering. Arbetsförmedlingen ser också positivt på att initiera tidiga insatser där det finns ett behov.

12.7.1 Låg aktivitet tidigt i sjukfallen

Arbetsförmedlingen anser att det behövs ytterligare problematisering huruvida sjukskrivna med anställning i botten, före dag 181, ska erbjudas rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det krävs en aktiv handläggning i sjukförsäkringen samt en arbetsgivare som tidigt kan bedöma om en individ redan innan dag 181 i sjukskrivningen, behöver få tillgång till omställningsinsatser. Utredningen belyser Arbetsförmedlingens roll och arbetslivsinriktade åtgärder som en aspekt i att öka aktiviteten hos individer i sjukskrivning. Arbetsförmedlingen önskar mot bakgrund av detta understryka Försäkringskassans samordningsansvar likväl arbetsgivarens rehabiliterings- och anpassningsansvar som en initial och avgörande utgångspunkt för att främja en tidig aktivitet i sjukfall. Det föreligger annars risk att med skattefinansierade medel finansiera stödinsatser som arbetsgivaren bör tillhandahålla. Avsnittet bör ses tillsammans med utredningens resonemang under kapitelavsnitt 13.6.

Datum
2020-03-30Diarienummer
Af-2020/00061653

12.10 Förslag om ett särskilt stöd vid omställning

Arbetsförmedlingen välkomnar resonemanget om att ytterligare åtgärder krävs för att möta försäkrades behov vid eventuell omställning.

Utredaren föreslår ett särskilt anpassat arbetsmarknadsprogram för de personer som är i behov av att byta arbete på grund av sjukdom. Utredaren lämnar dock inte konkreta förslag kring arbetsmarknadsprogrammets finansiering. Utredaren presenterar inte heller någon konsekvensanalys kring förslaget. Utredningen har inte heller utformat något förslag om programmet.

Ett utökat stöd bör nödvändigtvis inte ges som ett särskilt arbetsmarknadspolitiskt program, utan andra lämpliga former bör också utredas.

Arbetsförmedlingen bedömer att ett arbetsmarknadspolitiskt program, på rättighetslagstiftad grund inte anses vara motiverat. Försäkrade i behov av omställning är inte en homogen grupp. Arbetsförmedlingen vill understryka att individuella stödbehov bör vara vägledande kring vilka insatser som kan vara aktuella för den försäkrade.

Arbetsförmedlingen tillhandahåller i dagsläget ett flertal arbetsmarknadspolitiska program med insatser. Dessa insatser kan även vara lämpliga för försäkrade i behov av stöd vid omställning.

Arbetsförmedlingen föreslår en översyn av helheten som gör det möjligt att tillgodose behoven, till exempel genom att utvärdera erfarenheterna av det tidigare arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion.

Arbetsförmedlingen ställer sig i övrigt positivt till förslaget utifrån bedömningen om att individens förutsättningar för omställning skulle tydliggörs och förbättras med en strukturerad process med uttalat syfte.

13.1 Samlad bedömning

Arbetsförmedlingen ställer sig positivt till utredarens förslag som generellt bedöms öka medborgarnas förståelse för Försäkringskassans beslut.

13.6 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ställer sig positivt till utredarens argumentation att det underlättar för individen att ställa om till annat arbete med stöd från Arbetsförmedlingen i ett tidigt skede, om det tidigt visar sig att återgång i arbete hos arbetsgivaren inte bedöms möjligt. Samverkan i tidigt skede mellan myndigheterna belyses bland annat på sida 138. Samverkan och ömsesidig förståelse för vardera processer samt ett formaliserat samarbete föreslås därmed. På sida 138 konstateras att

Datum
2020-03-30

Diarienummer
Af-2020/00061653

Försäkringskassan under senare tid haft en mer återhållsam hållning till samverkansmöten. Orsaker till detta bör ses över samt utredas vidare.

13.11 Finansiering

Beräkningen av kostnaderna bedöms vara låg i relation till de förslag utredningen föreslår. Ett flertal avsnitt i utredningen redovisas med avsaknad av eventuell konstadsberäkning, såsom till exempel förvaltning och utveckling av referensmaterialet vid bedömning av arbetsförmåga. Delbetänkandets förslag innebär också att Försäkringskassan bör utföra bredare utredningar, vilket med stor sannolikhet kommer att kräva ökade resurser i även andra verksamheter än hos Försäkringskassan.

14.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Det kan uppfattas som en till synes orättvis skillnad mellan arbetslösa och de som har en anställning när det gäller förslaget att inte behöva bedömas mot normalt förekommande arbete när man närmar sig pensionsåldern för de som har en anställning. Det blir på sätt och vis en tryggare tillvaro för de som i grunden har en anställning, då dessa kan få förlängd sjukpenning fram till ålderspensionen. Den som vid aktuellt tillfälle är arbetslös måste däremot försöka hitta ett arbete. Arbetsförmedlingen vill dock förtydliga att det är av betydelsefull karaktär att förändringarna kring sjukpenningen inte leder till att kravet på omställning sänks på så sätt att det medför en försening som leder till att personer som är i behov av en omställning inte kommer in den omställning som behövs.

På Arbetsförmedlingens vägnar,

Maria Mindhammar
generaldirektör

Bemvindo Kimenga

Kvalificerad handläggare

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av Bemvindo Kimenga, kvalificerad handläggare. Övriga som deltagit i den slutgiltiga handläggningen är Maria Kindahl, Biträdande verksamhetsområdesdirektör, Eeva Vestlund, Avdelningschef, Malin Blomgren, Enhetschef och Mattias Eilola, kvalificerad handläggare.