

## Yttrande över promemorian Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete (Ds 2017:9)

### Sammanfattande synpunkter

Arbetsgivarverket avstyrker förslaget om införande av en skyldighet för arbetsgivare att upprätta en plan för återgång i arbete. Arbetsgivarverket anser att nuvarande lagstiftning på området är fullt tillräcklig för att omhänderta arbetstagarens rätt till verkningsfulla åtgärder på arbetsplatsen och för att underlätta tidig återgång i arbete. Dessutom saknar arbetsgivare många gånger tillgång till den medicinska information som behövs för att de själva ska kunna göra en bedömning av lämpliga rehabiliteringsåtgärder och när dessa bör ske.

Om förslaget att arbetsgivare ska vara skyldiga att upprätta en plan för återgång i arbete trots allt genomförs, så anser Arbetsgivarverket att övriga aktörer bör åläggas en tydligare skyldighet att delta vid denna planering när arbetsgivaren anser att det behövs.

Arbetsgivarverket avstyrker även de föreslagna övergångsbestämmelserna gällande ovanstående förslag.

Arbetsgivarverket tillstyrker att det nuvarande bidraget till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stödinsatser utvidgas till att även omfatta stöd till planerande, genomförande och uppföljande insatser. Arbetsgivarverket anser dock att stödet även bör omfatta åtgärder på arbetsplatsen.

Rubrikerna i detta yttrande följer rubriksättningen i promemorian.

## 4 Allmänna överväganden

### 4.3 Förtydligat ansvar och utvecklat stöd

I promemorian görs bedömningen att kravet på tidiga insatser med en dokumenterad plan medför ett klargörande av arbetsgivarens ansvar för anpassning och rehabilitering. Det konstateras även att förslaget uppvisar stora skillnader jämfört med den skyldighet som fanns före 2007 för arbetsgivare att utföra rehabiliteringsutredningar eftersom det då var Försäkringskassans ansvar att ta fram planer utifrån arbetsgivarens underlag. Regeringen anser att det dåvarande delade ansvaret bidrog till oklarheter kring ansvaret för rehabiliteringen på arbetsplatserna.

Arbetsgivarverket delar inte regeringens bedömning att förslaget om en lagstadgad och ensidig skyldighet för arbetsgivare att upprätta en plan för återgång i arbete ger en ökad tydlighet kring de olika aktörernas roller i rehabiliteringsprocessen. Arbetsgivarverket anser istället att förslaget riskerar att leda till ökade oklarheter kring ansvarsfrågan. Detta gäller särskilt om inte även övriga ansvariga parter ges en större skyldighet att delta i denna planering.

Försäkringskassan prövar individens arbetsförmåga och rätt till ersättning med stöd av regelverket i socialförsäkringen och tidsfristerna i den så kallade rehabiliteringskedjan. Eftersom arbetsgivare utgår från ett arbetsrättsligt perspektiv i sitt rehabiliteringsarbete så kan det, enligt Arbetsgivarverkets erfarenhet, uppstå oklarheter kring vilket regelverk som gäller i olika situationer.

Enligt rehabiliteringskedjan ska Försäkringskassan redan från och med den 91:a sjukfrånvarodagen göra bedömningen av arbetstagarens arbetsförmåga mot arbetsgivarens hela verksamhet. Från och med den 180:e dagen ska bedömningen göras mot normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden såvida det inte finns särskilda skäl att inte göra detta eller om det i annat fall kan anses oskäligt att göra så.

Arbetsgivare å sin sida ska planera och genomföra åtgärder på arbetsplatsen utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv. Detta innebär ett långtgående ansvar för arbetsgivaren att arbeta för att göra det möjligt för den anställde att återgå i sitt ordinarie arbete med eller utan anpassning av dennes arbetsuppgifter. Först då arbetsgivaren har fullgjort sitt rehabiliteringsansvar ska en omplaceringsutredning enligt 7 § andra stycket LAS göras och arbetsgivaren ta ställning till alla lediga arbeten i hela verksamheten. Det är ofta svårt för arbetsgivare att ange permanenta omplaceringsmöjligheter till andra arbeten inom organisationen redan efter tre månader i ett sjukfall. Arbetsgivaren har då, i de flesta fall, inte kommit så långt i sin rehabiliteringsprocess så att rehabiliteringsansvaret kan anses vara fullgjort.

Dessa olika perspektiv kräver att det vid planering av rehabiliteringsåtgärder finns en nära kontakt och ett mycket bra samarbete mellan bland andra arbetsgivare och Försäkringskassan så att oklarheter och missförstånd kan undvikas. Detta uppnås inte, enligt Arbetsgivarverkets bedömning, genom att olika aktörer har ett lagstadgat ansvar att upprätta egna planer utifrån olika perspektiv i samma rehabiliteringsärende.

## **5 Förslag**

### **5.1 Förtydligt ansvar för arbetsgivaren**

#### **5.1.1 Plan för återgång i arbete**

Regeringen anser att det behövs strukturer som ger den anställde en starkare ställning i rehabiliteringsprocessen. Den anställde måste, enligt regeringen, ha rätt att få sina möjligheter att återgå i arbete klarlagda och även rätt att kunna få verkningsfulla rehabiliteringsinsatser på arbetsplatsen. I promemorian förs även resonemang kring att det är viktigt att den anställde kan få stöd av sin fackliga organisation samt från myndigheter som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Enligt Arbetsgivarverkets mening är dock nuvarande lagreglering kring arbetsgivarens ansvar för rehabiliteringsåtgärder samt Arbetsdomstolens praxis avseende hur långt detta ansvar stäcker sig fullt tillräcklig. Enligt 30 kap. 3 § SFB ska rehabiliteringsåtgärder planeras i samråd med individen och utgå från dennes individuella förutsättningar och behov. Enligt 30 kap. 6 § SFB ska arbetsgivaren lämna de upplysningar till Försäkringskassan som behövs för att den anställdes behov av rehabilitering snarast ska kunna klargöras och även i övrigt medverka till det. Arbetsgivaren ska också se till att de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering vidtas. I 3 kap. 2a § AML samt i AFS 1994:1 Arbetsanpassning och rehabilitering finns bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att ha en organiserad anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet.

Arbetsgivarverket anser inte att det finns behov av ytterligare lagreglering på området. Arbetsgivarverket anser även att regeringens önskemål om en stärkt roll för individen inom ramen för rehabiliteringskedjan, tillika syftet med aktuellt förslag, redan är omhändertagna i befintliga strukturer och gällande lagstiftning på området.

Förutom nuvarande lagstiftning så har arbetsgivare även kännbara ekonomiska drivkrafter i samband med anställdas sjukfrånvaro i form av bland annat produktionsbortfall, en skyldighet att betala sjuklön enligt både lag och avtal samt rekrytering av ersättare. Detta är starka incitament för arbetsgivare att arbeta aktivt med att förebygga sjukfrånvaro hos sina anställda och att vidta åtgärder för att förkorta sjukfallen och återföra personer i arbete så fort som möjligt.

Regeringen föreslår att det införs en skyldighet för arbetsgivare att upprätta en plan för återgång i arbete om det kan antas att en anställd kommer att ha nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom under längre tid än 60 dagar. Planen ska i dessa fall vara upprättad senast den dag då arbetsförmågan har varit nedsatt i 30 dagar. Enligt förslaget bör planen innehålla de åtgärder som behövs för att möjliggöra en återgång i ordinarie eller anpassat arbete så snart det är möjligt med hänsyn till de besvär som arbetstagaren har eller kan antas få. Regeringen bedömer att arbetsgivare har god kunskap om sina anställda och deras resurser samt tillgång till medicinska underlag i tillräckligt stor utsträckning för att vara den bäst lämpade parten att klargöra arbetstagarens behov av insatser på arbetsplatsen samt planera dessa.

Enligt Arbetsgivarverkets erfarenhet är det oftast svårt för arbetsgivare att avsluta de långa sjukskrivningarna utan ett nära samarbete med andra aktörer. Arbetsgivare är bland annat beroende av att läkare gör aktiva bedömningar utifrån de försäkringsmedicinska riktlinjerna i sina läkarintyg och att arbetsförmågan bedöms mot individens verkliga arbetsuppgifter. Detta sker inte i tillräcklig omfattning idag, enligt Arbetsgivarverkets mening. Arbetsgivarverket bedömer istället att arbetsgivare ofta har otillräcklig medicinsk information gällande den anställda för att kunna göra en bra bedömning av lämpliga rehabiliteringsåtgärder och när dessa bör vidtas. Dessutom har arbetstagaren rätt att dölja vilken diagnos som orsakar sjukskrivningen, vilket många gånger försvårar planeringen av återgång i arbete ytterligare.

Om förslaget genomförs ställer det höga krav på att läkarintyg och andra medicinska underlag är fullständigt ifyllda och att den utfärdande läkaren har god kunskap om

arbetsplatsen och de ordinarie arbetsuppgifter som den anställdes arbetsförmåga ska bedömas mot. Läkarintyget måste även innehålla förslag på anpassning och andra åtgärder som kan förväntas leda till återgång i arbete. För att arbetsgivaren ska kunna bedöma om sjukfallet kan antas pågå längre tid än 60 dagar krävs även att läkaren gör en mycket välgrundad prognos gällande sjukfallets längd.

Arbetsgivarverket vill här även uppmärksamma regeringen på att just arbetsgivarens brist på medicinsk information var ett av skälen till varför arbetsgivarens ansvar att genomföra rehabiliteringsutredningar avskaffades 2007. I promemorian *Avskaffande av arbetsgivarens ansvar för rehabiliteringsutredningar* (S2006/10281/SF) konstaterades att det ofta är sammansatta faktorer som ligger bakom långa sjukskrivningar och att det kan handla om förhållanden på arbetsplatsen, men att det många gånger handlar om faktorer som har med individens livssituation att göra. Enligt nämnda promemoria gäller detta inte minst vid exempelvis utmattningsdepressioner och andra psykiska besvär. Det konstateras även att arbetsgivare oftast saknar den kompetens som behövs för att ta ställning till vad som bör göras i de fallen.

Arbetsgivare har möjlighet att upprätta eventuella planer och att ansvara för att planerade åtgärder genomförs utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv. Det innebär att arbetsgivaren oftast planerar och genomför åtgärder som förväntas leda till återgång i ordinarie arbetsuppgifter under en längre tidsperiod än vad Försäkringskassan kan bevilja ersättning för. Om det ska vara möjligt för arbetsgivaren att uppfylla sitt lagreglerade ansvar enligt aktuellt förslag så måste Försäkringskassan delta i planeringen av åtgärder tidigt i sjukskrivningsperioden. I de fall arbetsgivaren bedömer att arbetstagaren har behov av sådana åtgärder som kräver att Försäkringskassan beviljar rehabiliteringsersättning, exempelvis arbetsträning, så måste åtgärden kunna genomföras inom de första 180 dagarna i sjukperioden för att ersättningen ska kunna beviljas. Alternativt måste Försäkringskassan ha underlag för att kunna göra bedömning av om särskilda skäl finns för att fortsätta pröva arbetsförmågan gentemot ordinarie arbetsgivarens verksamhet även efter dag 180. För att detta ska vara genomförbart måste Försäkringskassan oftast delta i planeringen av åtgärderna inom de 90 första dagarna i sjukperioden.

Enligt 30 kap. 12-13 §§ SFB ska sedan Försäkringskassan, i de fall där rehabiliteringsersättning är aktuellt, i sin tur upprätta en rehabiliteringsplan som ska ange vilka rehabiliteringsåtgärder som kan bli aktuella, vem som ansvarar för vilka åtgärder samt en tidsplan för genomförande. Arbetsgivarverket anser att det bör tydliggöras hur dessa olika planer, som olika aktörer har ansvar för att upprätta, förhåller sig till varandra.

Om förslaget genomförs bör exempelvis, enligt Arbetsgivarverkets mening, arbetsgivarens ansvar kunna förtydligas genom att den föreslagna planen för återgång i arbete endast ska gälla för arbetstagarens återgång i sitt ordinarie arbete. Utifrån arbetsrättsliga grunder är det detta ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som arbetsgivare i första hand har fram till dess att samtliga rehabiliteringsmöjligheter är uttömda.

Enligt Arbetsgivarverkets uppfattning är en välfungerande sjukskrivningsprocess beroende av att alla berörda aktörer samverkar, att det är lätt att komma i kontakt med varandra och att resurser finns hos samtliga parter att bland annat delta i rehabiliterings- och avstämningmöten som rör den sjukskrivne. Arbetsgivarverket har dock i dialog med medlemmarna erfarit att många arbetsgivare upplever att det är svårt att få kontakt med exempelvis hälso- och sjukvården och Försäkringskassan.

Om förslaget att arbetsgivare ska vara skyldiga att upprätta en plan för återgång i arbete genomförs så anser Arbetsgivarverket att övriga aktörer bör åläggas en större skyldighet att delta vid exempelvis avstämningmöten och liknande när arbetsgivaren anser att det behövs. Enligt Arbetsgivarverkets mening är det ohållbart att arbetsgivare blir beroende av vilka resurser och rutiner andra berörda aktörer har för möjligheten att uppfylla sin, genom förslaget, lagstadgade skyldighet att upprätta en plan för återgång i arbete. Arbetsgivarverket anser att det exempelvis bör vara ett krav att Försäkringskassan deltar på de rehabiliterings- och avstämningmöten som arbetsgivaren anser vara nödvändiga för att planering av åtgärder ska kunna ske och därför kallar eller tar initiativ till. Om arbetsgivaren exempelvis anser att åtgärder som kräver ett beviljande av rehabiliteringsersättning behövs så är det en förutsättning att Försäkringskassan deltar i diskussioner och planering av dessa.

#### 5.1.2 Borttagande av den försäkrades skyldighet att lämna utlåtande

Regeringen föreslår att individens skyldighet att lämna in ett utlåtande från sin arbetsgivare till Försäkringskassan tas bort om aktuellt förslag om arbetsgivares skyldighet att upprätta en plan för återgång i arbete införs.

Arbetsgivarverket har inte något att invända mot att utlåtandet från arbetsgivaren avskaffas. Arbetsgivarverket anser dock att det är viktigt att arbetstagaren själv har ett ansvar för att ta till vara sin arbetsförmåga och ta initiativ till och efterfråga insatser på arbetsplatsen som kan underlätta återgång i arbetet. Detta var även ett skäl till att just arbetstagaren fick ansvar för att lämna in nämnda utlåtande till Försäkringskassan när det infördes i samband med att rehabiliteringskedjan trädde ikraft den 1 juli 2008.

Arbetstagarens eget ansvar i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen är mycket viktigt. Om förslaget att arbetsgivare ska bli skyldiga att upprätta en plan för återgång i arbete genomförs så bör, enligt Arbetsgivarverkets uppfattning, ansvaret för att lämna in planen till Försäkringskassan i första hand åligga arbetstagaren.

#### **5.2 Försäkringskassans användning av planer för handläggning och uppföljning**

Enligt regeringens förslag bör Försäkringskassan följa upp arbetsgivarens planer och åtgärder i ökad omfattning. Detta bör göras genom att Försäkringskassan från arbetsgivaren begär in de föreslagna planerna för återgång i arbete när det behövs för den fortsatta ärendehandläggningen.

Arbetsgivarverket vill här peka på vikten av att detta förfaringsätt inte används som en ersättning för Försäkringskassans medverkan vid avstämningmöte och liknande med arbetsgivaren och därmed riskera att ytterligare minska den, enligt Arbetsgivarverkets erfarenhet, redan låga deltagarfrekvensen.

### **5.3 Stödet till arbetsgivare**

I promemorian föreslås att det nuvarande bidraget till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stödinsatser bör utvidgas till att även omfatta stöd vid planering, genomförande och uppföljning. Det högsta beloppet som kan lämnas till arbetsgivaren föreslås vara 10 000 kr per arbetstagare och år samt högst totalt 200 000 kr per arbetsgivare och kalenderår. Namnet på det arbetsplatsnära stödet bör enligt förslaget ändras till arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd.

Arbetsgivarverket tillstyrker utvidgningen av stödet till att även omfatta stöd till planerande, genomförande och uppföljande insatser. Dock anser Arbetsgivarverket att stödet även bör omfatta åtgärder på arbetsplatsen, vilket även var önskemål som bland andra Arbetsgivarverket framförde vid deltagandet i Försäkringskassans referensgrupp för arbetsgivarföreträdare.

Enligt Arbetsgivarverkets bedömning finns det en risk att den föreslagna höjningen av bidragsbeloppet i praktiken innebär en sänkning i många fall. Detta eftersom bidraget föreslås vara knutet till ett maximalt belopp per arbetstagare. Idag ges bidraget med ett maximalt belopp per insats utan begränsning av antalet sådana insatser. Enligt förslaget ska det dessutom införas ett högsta belopp per arbetsgivare och kalenderår som ska vara detsamma för alla arbetsgivare oavsett antal anställda. Arbetsgivarverket ställer sig därför mycket tveksamt till de föreslagna beloppsförändringarna.

### **5.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Förslagen i promemorian föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. I promemorian föreslås övergångsbestämmelser som innebär att arbetsgivare ska vara skyldiga att upprätta en plan för återgång i arbete för alla anställda som den 30 juni 2018 har haft eller kan antas ha nedsatt arbetsförmåga under minst 60 dagar. Planen ska då senast vara upprättad den 31 juli 2018.

Arbetsgivarverket avstyrker de föreslagna övergångsbestämmelserna och anser att det är orimligt att arbetsgivare ska upprätta planer för alla anställda som har varit eller förväntas vara sjukskrivna under minst 60 dagar vid ikraftträdandet under en månads tid. Om förslaget införs bör, enligt Arbetsgivarverkets mening, arbetsgivarens skyldighet att upprätta en plan för återgång i arbete endast omfatta arbetstagare som insjuknar efter ikraftträdandet.

## **6 Konsekvenser**

### **6.1 Arbetsgivare**

Regeringen gör bedömningen att de flesta arbetsgivare redan idag följer arbetsmiljölagens föreskrifter med bestämmelser om att arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering ska påbörjas så tidigt som möjligt. Enligt regeringens konsekvensanalys så innebär den föreslagna skyldigheten för arbetsgivare att upprätta en plan för återgång i arbete därmed i de flesta fall en förändring av mindre karaktär. I analysen utgår arbetsgruppen från den bedömning av tidsåtgång för att upprätta en plan som gjordes i betänkandet *Fokus på åtgärder – En plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet* (SOU 2006:107), vilket uppskattades till 20 minuter per plan.

Arbetsgivarverket delar inte bedömningen att det skulle ta 20 minuter att upprätta en plan med ett tillräckligt genomarbetat och användbart innehåll för att kunna vara ett verktyg och hjälpmedel i sjuk- och rehabiliteringsprocessen. Med tanke på komplexiteten i dessa frågor och att varje plan för återgång i arbete ska utgå från individens specifika situation är detta, enligt Arbetsgivarverkets mening, en alltför lågt räknad tidsåtgång. Arbetsgivarverket bedömer därför att den föreslagna åtgärden inte är en förändring av mindre karaktär på det sätt som regeringen anser.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Eva Liedström Adler. Vid den slutliga handläggningen deltog även chefsjurist Karl Pfeifer, enhetschef Lars André, socialförsäkringsexpert Jenny Lindmark och socialförsäkringsexpert Hanna Larsson, föredragande.

  
Eva Liedström Adler

  
Hanna Larsson