

Socialdepartementet

2017-05-12

Mikael Dubois  
070 249 32 38  
Mikael.dubois@tco.se

## Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete – Ds 2017:9

### Allmänt

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete (Ds 2017:9). I promemorian föreslås att arbetsgivare ska ges en skyldighet att inom 30 dagar upprätta en plan för återgång i arbete för sjukskrivna medarbetare i de fall då det kan antas att medarbetarens arbetsförmåga kommer vara nedsatt under minst 60 dagar. Planen bör innehålla de åtgärder som behövs för att möjliggöra en återgång i ordinarie eller anpassat arbete så snart det är möjligt. Försäkringskassan åläggs att följa upp och kvalitetssäkra de planer arbetsgivarna upprättar.

I promemorian föreslås också att det arbetsplatsnära stödet utvidgas till att även omfatta planering, genomförande och uppföljning av rehabiliterande eller förebyggande åtgärder. Vidare föreslås det i promemorian att olika tak införs för hur mycket stöd en arbetsgivare kan erhålla per anställd och kalenderår liksom totalt per kalenderår.

### ***Arbetsgivarens skyldighet att upprätta en plan för återgång i arbete***

TCO tillstyrker förslaget att arbetsgivare ges en skyldighet att upprätta en plan för återgång i arbete inom 30 dagar. Det är TCO-förbundens erfarenhet att även om många arbetsgivare tar sitt ansvar för rehabilitering och arbetsanpassning är det ändå alltför många arbetsgivare som av olika skäl inte tar sitt ansvar och underlåter att vidta åtgärder för att möjliggöra att den sjukskrivne går tillbaka till arbete inom en rimlig tid. Det behövs därför ett förtydligande av arbetsgivarens ansvar för återgång i arbete och rehabiliteringsinsatser.

Genom förslaget blir det tydligt när arbetsgivaren ska upprätta en plan för återgång i arbete. Det blir också klarare att arbetsgivaren har ett ansvar att fortlöpande se till att denna plan följs och att det vid behov görs ändringar i den. TCO bedömer att detta klargörande av arbetsgivarens ansvar även kan komma att innebära att det förstärkta anställningsskyddet för sjuka arbetstagare stärks, vilket TCO anser är angeläget.

TCO vill även lyfta fram följande synpunkter i syfte att göra den föreslagna lagstiftningen än mer ändamålsenlig:

#### *Den enskildes medverkan*

Vad gäller den enskildas medverkan delar TCO arbetsgruppens uppfattning att det är viktigt att den berörda personen deltar i planeringen av åtgärderna och själv så långt möjligt får avgöra vilka personer som bör vara involverade i ärendet. Det bör därför i promemorians förslag på ändring av Socialförsäkringsbalken förtydligas att skyldigheten att, i den utsträckning som det är möjligt, upprätta planen i samråd med den försäkrade inte endast gäller i den situation som omfattas av promemorians förslag på skrivning av 30 kap. 6 § andra stycket, utan 6 § i dess helhet.

#### *Planen ska upprättas inom 30 dagar oavsett sjukskrivningens förväntade längd*

För att förslaget ska bli tydligare bör kravet att en plan endast ska upprättas i de fall då sjukskrivningen förväntas vara i 60 dagar tas bort. Förslaget blir både mer verkningsfullt och lättanvänt om arbetsgivaren är skyldig att upprätta en plan för återgång i arbete då arbetstagarens arbetsförmåga varit nedsatt under 30 dagar, oavsett sjukskrivningens förväntade längd. Enda undantaget bör vara i de situationer där det klart framgår att arbetstagaren inte kan återgå i arbete.

Genom att ta bort begränsningen till sjukskrivningar som beräknas vara i minst 60 dagar ökar chansen att rehabiliteringsinsatser och aktiviteter som främjar en återgång i arbete sätts in i ett tidigt skede, vilket i sig har visat sig gynnsamt för möjligheterna till en framgångsrik rehabilitering. Det är ofta svårt att i ett tidigt skede avgöra hur lång sjukskrivningen kommer att bli. Behöver en plan endast göras om nedsättningen beräknas vara i minst 60 dagar, riskerar detta leda till att planer inte upprättas förrän arbetstagaren varit sjukskriven närmare två månader. Dessutom finns det enligt

TCO:s erfarenhet ofta behov att göra någon form av anpassning under en period även i de situationer då en arbetstagare varit sjukskriven 30 dagar men sjukskrivningen inte förväntas komma att vara längre än 60 dagar. Frånvaron kan ha föranlett viss omfördelning av arbetsuppgifter och det kan på grund av arbetets karaktär (t ex ansvar för ett tidsbegränsat projekt) ibland vara olämpligt att ändra på detta. Vidare kan även en kortare sjukskrivning på grund av olika former av psykiatriska diagnoser medföra ett behov av att se över arbetsbelastning och arbetsuppgifter. Med hänsyn till att arbetsgivaren enligt Arbetsmiljölagen har ett kontinuerligt ansvar att anpassa arbete och arbetsuppgifter efter den enskildes förutsättningar, och en plan för återgång i arbete såsom anges på s. 66 i förslaget i omfattning ska anpassas efter de behov som finns, innebär ändringen av förslaget ingen ökad arbetsbörda för arbetsgivaren.

TCO föreslår därför att den föreslagna 30 kap. 6 § SFB formuleras som följer:

*Den försäkrades arbetsgivare ska senast den dag som den försäkrades arbetsförmåga har varit nedsatt under 30 dagar ha kartlagt arbetstagarens behov av arbetsanpassning och rehabilitering samt upprättat en plan för återgång i arbete. Arbetsgivaren ska därefter så snart det är möjligt vidta de åtgärder avseende arbetsanpassning och rehabilitering som behövs för att främja arbetstagarens återgång till arbetsplatsen.*

*En plan för återgång i arbete behöver inte upprättas om det med hänsyn till den försäkrades hälsotillstånd klart framgår att den försäkrade inte kan återgå i arbete. Om hälsotillståndet därefter förbättras ska dock en plan för återgång i arbete omgående upprättas.*

*Arbetsgivaren ska fortlöpande se till att planen följs upp och att erforderliga ändringar av planen görs. Upprättande, uppföljning eller ändring av plan för återgång i arbete ska ske i samråd med den försäkrade.*

### *Sanktionsavgifter*

Det är viktigt att det finns effektiva sanktioner för den arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter att utreda, planera och vidta åtgärder för att främja arbetstagarens återgång till arbetsplatsen. TCO ställer sig dock frågande till om systemet med uppföljning via Försäkringskassan och anmälan till Arbetsmiljöverket vid brister är tillräckligt. Risken finns att detta inte räcker för att säkerställa att

planen för återgång blir ett effektivt verktyg som underlättar och påskyndar återgång i arbete.

Utredningen konstaterar på sidan 32 att de ekonomiska drivkrafterna för arbetsgivaren att agera när en anställd är sjukskriven är svaga. Utredningen framhåller att i Nederländerna har arbetsgivaren starka ekonomiska motiv att vidta åtgärder för att begränsa antalet sjukskrivningar och förtidspensioner på arbetsplatsen, särskilt i och med införandet av den s.k. grindvaktslagen. Efter att denna införts sjönk antalet personer som fick sjukersättning markant, en minskning som enligt utredningen bedöms bero på grindvaktslagens införande. Utredningen om Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet har också konstaterat i slutbetänkandet *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner* att sanktionsavgifter kan ge tydliga incitament för arbetsgivare att förbättra arbetsmiljön (SOU 2011:57). Upprättande av plan för återgång i arbete torde också uppfylla de kriterier som utredningen anser bör vara uppfyllda för att sanktionsavgifter ska kunna vara tillämpliga (SOU 2011:57, s. 130ff).

TCO föreslår därför att utredningen i det fortsatta arbetet även ges i uppdrag att undersöka hur en effektiv ekonomisk sanktion – exempelvis i form av en sanktionsavgift - riktad mot de arbetsgivare som inte uppfyller sina skyldigheter avseende upprättandet och uppföljningen av en plan för återgång i arbete kan utformas.

#### *Förutsättning för chefer att uppfylla arbetsgivarnas skyldigheter*

Arbetsgivarens skyldighet att upprätta en plan för återgång i arbete ställer krav på att cheferna har tillräckliga resurser och kompetens för att kunna upprätta och utföra dessa planer. En förutsättning är att chefer får den kompetens som de behöver och att antalet underställda en chef är rimligt i förhållande till chefsansvaret. TCO noterar att många chefer har alldeles för många underställda. Exempelvis har Lärarförbundet konstaterat att de flesta av förbundets offentliganställda skolledare ansvarar för 30-40 medarbetare. 60-70 procent av enhetscheferna vid kommunal hemtjänst och äldreboende har enligt Vision ansvar för över 30 medarbetare.

Att som arbetsgruppen göra bedömningen att arbetsgivarens tidsåtgång för att upprätta en plan för återgång i arbete är 20 minuter framstår inte som realistiskt för dagens arbetsliv. Den huvudsakliga sjukskrivningsorsaken till sjukfrånvaro bland tjänstemän är psykisk ohälsa som kräver lyhördhet och försiktighet i arbetsgivarens

kontakter med den sjukskrivne. Den sjukskrivnes hälsosituation är också i många fall är svårbedömd och föränderlig över tid. Sammantaget innebär det att arbetsgivaren återkommande måste uppdatera och förändra den plan för återgång i arbete som upprättats, vilket sammanlagt kan betydligt mer än 20 minuter i anspråk. Chefer med personalansvar, inom offentlig såväl som privat sektor, måste ges resurser och förutsättningar att ta sitt ansvar för att upprätta och följa upp planer för återgång i arbete.

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

Försäkringskassan får i förslaget en tydligare roll i uppföljningen och kvalitetssäkringen av arbetsgivarens rehabiliteringsplaner. I detta ligger också att Försäkringskassan får ett tydligare underlag för bedömningen av rätten till ersättning. TCO vill samtidigt understryka betydelsen av att Försäkringskassans roll som samverkande och samordnande part i rehabiliteringsprocessen inte försvagas genom förslaget. Försäkringskassan har en viktig roll att spela i möten om den sjukes återgång i arbete i de fall den försäkrade behöver en rehabiliteringsåtgärd för vilken rehabiliteringsersättning kan lämnas eller om det uppstår frågetecken kring rätten till ersättning. Förslaget får inte innebära att Försäkringskassans roll reduceras till att passivt administrera de planer för återgång i arbete som arbetsgivarna upprättar.

TCO ifrågasätter också utredningens slutsats att förslaget inte kommer att innebära några nya arbetsuppgifter eller ökade kostnader för Försäkringskassan då förslaget förväntas leda till en förkortning av längderna på sjukfallen (s. 83). Även om förslaget fyller sitt syfte och leder till kortare sjukfallslängder, är detta något som sker på sikt och som är avhängigt att Försäkringskassan inledningsvis har resurser att etablera planerna för återgång i arbete som ett effektivt verktyg. Åtminstone till en början torde detta innebära att Försäkringskassan behöver ytterligare resurser och detta bör regeringen i tilldelning av resurser till Försäkringskassan ta höjd för.

### ***Det arbetsplatsnära stödet***

TCO tillstyrker promemorians förslag att utvidga det arbetsplatsnära stödet till att även omfatta planering, genomförande och uppföljning av förebyggande eller rehabiliterande åtgärder. Det är något som TCO och TCO-förbunden har efterfrågat länge och även vid ett flertal tillfällen framfört till regeringen. Att det införs ett tak för hur mycket en arbetsgivare totalt kan få i stöd under ett kalenderår är också

motiverat för att förhindra att det arbetsplatsnära stödet blir ett allmänt bidrag.

TCO vill också lyfta fram följande synpunkter i syfte att göra det föreslagna arbetsplatsnära stödet än mer ändamålsenlig:

#### *Byte av benämning på det arbetsplatsnära stödet*

TCO delar Försäkringskassans uppfattning att det arbetsplatsnära stödet bör ges en benämning som tydligare visar stödets syfte (se s. 70). Som Försäkringskassan konstaterar fyller det arbetsplatsnära stödet två syften; 1) att förebygga sjukfall och 2) att vid sjukfall öka arbetstagares möjlighet att återgå i arbete (se s. 27). TCO är därför tveksam till det föreslagna namnet på bidraget: "Bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd för återgång i arbete" då denna benämning inte innefattar syftet att stimulera förebyggande åtgärder. TCO föreslår därför att det arbetsplatsnära stödet ges en benämning som bättre återspeglar stödets tvådelade syfte, exempelvis "Arbetsplatsinriktat stöd för förebyggande insatser och rehabilitering".

#### *Små- och medelstora arbetsgivare*

Ett uttalat syfte med utredningens förslag kring det arbetsplatsnära stödet är att särskilt ge små- och medelstora arbetsgivare bättre förutsättningar att ge sjukfrånvarande arbetstagare bättre stöd för återgång i arbete (s. 71). TCO ser gärna att fokus på små- och medelstora arbetsgivare förstärks ytterligare genom att differentiera nivån på det stöd som ges utifrån arbetsgivarens storlek. Exempelvis kan stödet ges på 75 procent av det belopp som arbetsgivaren betalt för en insats, istället för det föreslagna taket på 50 procent, till arbetsgivare med högst 250 anställda.

För att ytterligare förenkla administrationen för små- och medelstora företag bör det också vara möjligt för utföraren av de insatser som subventioneras av det arbetsplatsnära stödet att ta hand om administrationen enligt dagens modell för ROT och RUT. Denna möjlighet skulle ge utförarna av insatser, d.v.s. av Försäkringskassan godkända företagshälsor eller likvärdiga aktörer, möjlighet att särskilt rikta in sig mot mindre arbetsgivare samtidigt som detta skulle göra stödet mer attraktivt för mindre arbetsgivare.

#### *Behandling av personuppgifter*

De upprättade planerna för återgång i arbete kommer i många fall innehålla integritetskänslig information. Det är viktigt att endast det som är relevant för arbetstagarens rehabilitering och återgång i arbetet ska finnas i planerna, och endast de som har laglig rätt att ha tillgång till planen har det.

TCO bedömer också att det sannolikt kommer att bli nödvändigt att efter det att Dataskyddsutredningen, dir. 2016:15, kommit med sitt betänkande, analysera om den behandling av personuppgifter som förslaget ger upphov till, kräver särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder.

TCO anser dock att det redan nu krävs en analys av den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifterna i sammanhanget och hur information och tillgång till personuppgifter i praktiken ska tas tillvara i enlighet med dataskyddsförordningen. En plan för återgång i arbete ska vara ett stöd för de åtgärder som genomförs på arbetsplatsen för att göra det möjligt för arbetstagaren att återgå i arbete, samtidigt som planen är ett underlag i Försäkringskassans bedömning av behovet av rehabilitering och rätten till ersättning. Planen ska också vara ett underlag för Försäkringskassan att i samverkan med Arbetsförmedlingen utreda arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är alltså tydligt att personuppgifterna i planen är tänkta att användas för vitt skilda syften på ett sätt som kanske inte är förutsebart för den enskilde vid planens upprättande.

Eva Nordmark  
Ordförande

Mikael Dubois  
Utredare