

Datum
2021-12-14

Diarienummer
Af-2021/0083 8599
Af-2021/0073 8431
Avsändarens referens
S2021/07176
S2021/05920

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande: En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) och Promemoria: Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (S2021/05920)

Arbetsförmedlingen svarar i detta remissyttrande både på En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) samt Promemoria: Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (S2021/05920). Arbetsförmedlingen konstaterar att utifrån myndighetens verksamhetsområde skiljer sig inget i förslagen som nämns i utredningen och promemorian. Arbetsförmedlingen hänvisar därför till utredningens förslag i följande remissyttrande.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen har läst och bedömt utredningens förslag utifrån dess påverkan på arbetsmarknadens funktionssätt och myndighetens uppdrag och verksamhet. Arbetsförmedlingen lämnar följande synpunkter på förslagen.

Betänkandet är en omfattande utredning som i princip helt består av förslag på förändringar i sjukförsäkringen. Förslagen är mycket detaljerade och berör främst Arbetsförmedlingens verksamhet på indirekt nivå som en av aktörerna med uppdrag och ansvar inom områdena arbetslivsinriktad rehabilitering och att stadigvarande bidra till ökad sysselsättning på lång sikt. Flera av utredningens förslag får konsekvenser för Arbetsförmedlingen, både för att förslagen rör individer som omfattas av förslagen och samtidigt är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och för Arbetsförmedlingen som ansvarig

Datum
2021-12-14

Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

myndighet för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget med ett sektorsansvar för funktionshinderfrågor inom arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsförmedlingen varken tillstyrker eller avstyrker betänkandets förslag om ett nytt arbetsmarknadspolitiskt ramprogram för unga med aktivitetsersättning. Anledningen är att myndigheten är tveksam till förslaget då ett nytt ramprogram inte bedöms öka stödet till individen samt att det skulle utvidga Arbetsförmedlingens uppdrag utan att utredningen presenterar en tillräcklig konsekvensanalys avseende en sådan utvidgning.

Om regeringen trots Arbetsförmedlingens lämnade synpunkter väljer att genomföra förslaget om ett nytt ramprogram för unga med aktivitetsersättning, anser Arbetsförmedlingen att förordningsförslaget behöver genomarbetas mer med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag.

Arbetsförmedlingen bedömer också att förslaget genererar ökade kostnader för bland annat handläggning, upphandling och utveckling av verksamhet på anslag UP 14 ap 1:1. Ytterligare utredning krävs för att precisera behovet.

Arbetsförmedlingen varken tillstyrker eller avstyrker betänkandets förslag om förändrade villkor för sjuk- och aktivitetsersättning. Myndigheten är tveksam till förslaget då vi bedömer att de föreslagna förändringarna i arbetsförmågebegreppet medför negativa konsekvenser för individer med bestående funktionsnedsättningar som riskerar att sällas bort från arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen bedömer även att förslaget om förändrade villkor för sjuk- och aktivitetsersättning kommer att ha negativa effekter på sysselsättningen och att det saknas en sammanvägd bedömning av förslagets totala konsekvenser på arbetskraftsutbudet. Arbetsförmedlingen anser att dessa två konsekvenser behöver problematiseras och analyseras utförligare om regeringen väljer att gå vidare med förslagen.

Slutligen bedömer Arbetsförmedlingen att myndighetens roll att bedöma eller utreda insatser för arbetssökande, vilka kan ge rätt till preventionersättning, behöver tydliggöras. Detta bör bland annat ske i form av ett tydligare uppdrag för myndigheten.

Datum
2021-12-14Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

Kapitel 1 Författningsförslag

1.9 Förslag till förordning om arbetsmarknadspolitiskt program för unga med aktivitetsersättning

Arbetsförmedlingen är tveksam till förslaget om ett arbetsmarknadspolitiskt ramprogram för unga med aktivitetsersättning. Om regeringen trots detta väljer att gå vidare med förslaget, har Arbetsförmedlingen synpunkter på hur författningsförslaget kring programmet är formulerat.

Skrivningen "vägrar delta" i 3 § riskerar att leda till otydlighet kring Arbetsförmedlingens ansvar för programmet. Regleringen är tydligare i 12 § i förordningen (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar där det framgår att en anvisning ska återkallas om den som anvisats missköter sig eller stör verksamheten eller om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den. I förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program har man också med återkallelsegrunden "inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredsställande sätt". Återkallelsegrunder som hänger ihop med den aktivitetsersättning som den enskilde kan få och möjligheten att dra in den enligt 110 kap. 57 § socialförsäkringsbalken (2010:110) behöver ses över. Även om det finns en möjlighet för Försäkringskassan att minska eller dra in aktivitetsersättningen behöver också Arbetsförmedlingen rättslig grund för att kunna avsluta programmet.

Skrivningen "så länge han eller hon har behov av det" i 5 § framstår som diffus och därmed svårtolkad. Utredningen lämnar inget tydligt besked kring vem som avgör hur länge individen har behov av att delta i programmet och det framgår inte heller om ansvaret ska ligga på Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller individen själv.

I bestämmelsen i 6 § angående arbetsträning och förstärkt arbetsträning bör det förtydligas om dessa insatser ska vara jämförbara med arbetsträning respektive förstärkt arbetsträning som avses i Arbetsförmedlingens övriga ramprogram. Det bör även regleras hur lång tid insatserna enligt den nya föreslagna förordningen får pågå och huruvida ersättning till anordnare av arbetsträning ska kunna utgå enligt den. Vad gäller insatsernas längd, skiljer sig de olika ramprogrammen åt idag. Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin kan till exempel delta längre tid i de aktuella insatserna än deltagare i jobbgarantin för ungdomar. I fråga ersättning till anordnare av arbetsträning finns den frågan reglerad i 9b §, 9c § och 14a § förordningen (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar.

Vad gäller möjligheten till omprövning anser Arbetsförmedlingen att det inte finns skäl att avvika från vad som gäller för övriga ramprogram. Det bör därför regleras i 9 § att beslut enligt förordningen ska kunna

Datum
2021-12-14Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

omprövas. Jämför 16 §förordningen (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar.

Kapitel 4 Bakgrund – befolkning, arbetsmarknad och hälsa

4.1.3 Utveckling av anställningsformer, arbetstillfällen och arbetsgivare

Skyddade och subventionerade arbeten

Utredningens påstående, att det program bland de subventionerade anställningarna som omfattar flest deltagare är nystartsjobb, stämmer inte. Dels är nystartsjobb inte att betrakta som ett arbetsmarknadspolitiskt program. Dels utgjorde deltagande i de olika lönebidragen enligt förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Under 2020 var det 50 839 unika deltagare i nystartsjobb att jämföra med 86 396 unika deltagare i de tre lönebidragen och offentligt skyddad anställning.¹

Utredningen skriver också att under de senaste tio åren har antalet anställningar med särskilda anställningsstöd varit relativt konstant och i genomsnitt omfattat ca 73 000 personer. Arbetsförmedlingen menar att detta är felaktigt och antar att utredningen egentligen avser anställningar med lönebidrag.

Kapitel 8 Rätten till sjukersättning – överväganden och förslag

Arbetsförmedlingens bedömning är att de föreslagna förändringarna av arbetsförmågebegreppet kommer att ha en negativ påverkan på sysselsättningen och är tveksam till förslaget.

Arbetsförmedlingen bedömer att förslagen om ett nytt arbetsmarknadsbegrepp för förmånerna aktivitetsersättning och sjukersättning riskerar att låsa ute individer från arbetslivet. Individer som med tid och motiverande stöd skulle kunna delta på arbetsmarknaden. Om skyddade arbeten eller arbeten med lönebidrag enligt förslagen behöver finnas tillgängliga för individer innebär det att endast individer som just då har motivation, drivkraft eller vilja att söka arbeten kommer kunna omfattas av denna bedömning. Det riskerar att leda till att samhället inte aktivt stöttar individer med ohälsa och/eller funktionsnedsättning i möjligheten att bidra i arbetslivet och att utvecklas genom arbete.

¹ Arbetsförmedlingen Årsredovisning 2020

Datum
2021-12-14Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

Eftersom förslagen om förändrat arbetsförmågebegrepp innebär att individen endast bedöms mot normalt förekommande arbeten, ingår således inte anpassade arbeten med till exempel lönebidrag och skyddat arbete på Samhall. Detta leder konkret till att individer som har bestående funktionsnedsättningar och/eller nedsatt arbetsförmåga inte kommer att ges möjligheter att utveckla sin förmåga i ett sådant arbete. En individ med bestående funktionsnedsättning kan exempelvis komma att tillerkännas en varaktig ersättning från sjukförsäkringen istället för att matchas mot ett arbete med stöd av någon av insatserna enligt förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Utredningens förslag riskerar därmed inte bara att bidra till en mindre inkluderande arbetsmarknad och utestänga individer från möjligheten att utvecklas genom arbete utan medför också en risk för påverkan på antalet anställningar med till exempel hjälpmedel på arbetsplatsen, anställningar med lönebidrag och arbeten på Samhall. Arbetsförmedlingen ser också en risk att de särskilda insatserna enligt förordningen ovan, endast kommer att gälla individer som bedöms ha en tillfälligt nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen ser som ytterligare en risk att man genom förslaget om ett nytt arbetsförmågebegrepp exkluderar anställningar som endast anpassas med hjälp av till exempel hjälpmedel eller personligt biträde.

Arbetsförmedlingen anser utifrån sitt sektorsansvar för funktionshinderfrågor inom arbetsmarknadspolitiken att de risker och farhågor som identifierats med anledning av de nya begreppen, är något som behöver beaktas om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag.

Avsnitt 8.1.1

I avsnitt 8.1.1 menar även utredningen, att då det är aktuellt att utreda om den försäkrade genom Arbetsförmedlingen kan få hjälp med ett skyddat arbete inom Samhall eller en anställning med lönebidrag, kommer Försäkringskassan att behöva ha kontakt med Arbetsförmedlingen för en avstämning. Utredningens förslag förutsätter, något förenklat, att vissa arbetens tillgänglighet kan kontrolleras och säkras i förväg. Arbetsförmedlingens arbete med att sammanföra rätt arbetssökande med rätt arbete är dock mer komplicerat än så. Att matcha en fiktiv arbetssökande, eftersom individen troligtvis inte är arbetssökande eller ens inskriven på Arbetsförmedlingen, bedöms inte vara möjligt.

Arbetsförmedlingen, och myndighetens upphandlade leverantörer, har i uppdrag att hitta ett specifikt arbete hos en specifik arbetsgivare som matchas fram till en specifik individ. Detta kan först ske efter en

Datum
2021-12-14Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

fördjupad bedömning av om individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och om en anställning med lönebidrag eller ett skyddat arbete enligt 16 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan komma ifråga. Arbetsförmedlingen vill därför betona att arbeten med lönebidrag eller skyddat arbete inte "finns tillgängliga" och att det därför inte går att göra den föreslagna avstämningen. För att få ett sådant arbete krävs att individen är arbetssökande och uppfyller kraven enligt förordningen, men även att individen har drivkraft och motivation att söka arbete. Det är en process som kan ta tid och variera över tid.

Utredningen uppskattar att de långsiktiga effekterna av förändrade villkor i sjukförsäkringen kan leda till att antalet sysselsatta minskar med omkring 90 000 personer efter 10 år och omkring 120 000 personer efter 20 år. Det är främst förändringarna i sjukersättningen som förväntas bidra till den minskade sysselsättningen, medan ändringarna i aktivitetsersättningen inte förutses ha en lika stor påverkan på sysselsättningen. Eftersom de föreslagna förändringarna inte är helt fristående från varandra, vill myndigheten ändå se ett förtydligande av förslagets sammanvägda konsekvenser på sysselsättningen. Sysselsättningseffekten bör vidare analyseras utifrån i svaret ovan identifierade risker för individer med en varaktig nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingen ser däremot positivt på utredningens förslag att underlätta arbete och studier under tid med sjukersättning och aktivitetsersättning.

Avsnitt 8.4

I avsnitt 8.4 föreslår utredningen lättnader i de krav som måste uppnås för att äldre förvärvsarbetande ska få ta del av sjukersättning. Arbetsförmedlingen vill uppmuntra äldres deltagande i arbetslivet och till att målet om ett livslångt lärande uppnås. Samtidigt delar myndigheten uppfattningen att det inte är rimligt att kräva att personer ska delta i rehabiliteringsinsatser som sträcker sig längre än till den tidpunkt då den försäkrade inte längre kan få sjukersättning.

Även om utredningens förslag till förändringar gör det enklare att arbeta under tid med ersättning från socialförsäkringen till viss del kompenseras för den minskade sysselsättningen som de förändrade villkoren förväntas innebära, kan nettoeffekten totalt sett antas bli negativ. En sammanvägd bedömning av förslagets totala konsekvenser på sysselsättningen, exempelvis genom antal arbetade timmar, saknas dock i utredningen. Arbetsförmedlingen saknar också en sammanvägd bedömning av förslagets totala konsekvenser på arbetskraftsutbudet.

Datum
2021-12-14

Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

Kapitel 12 Rätten till aktivitetsersättning – överväganden och förslag

Arbetsförmedlingen hänvisar till synpunkterna under kapitel 8.

Kapitel 16 Arbete, studier och uppdrag med mera, förslag och överväganden

16.3.4 Ökat fokus på rätten till insatser till personer med aktivitetsersättning – nytt arbetsmarknadspolitiskt program

Arbetsförmedlingen är tveksam till förslaget om att införa ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för individer med aktivitetsersättning.

Utredningen föreslår bland annat att ett nytt arbetsmarknadspolitiskt ramprogram ska inrättas för unga försäkrade som beviljats aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga och som har behov av sådana insatser från Arbetsförmedlingen. Programmet syftar till att den försäkrade ska få eller återfå arbetsförmåga under tiden med ersättning och sedan kunna försörja sig genom eget arbete.

Arbetsförmedlingen ser ett behov att diskutera det nuvarande regelverket för aktivitetsersättning. För att få aktivitetsersättning ska Försäkringskassan bedöma att individen inte kan arbeta under minst ett år framåt i något arbete sett till hela arbetsmarknaden. Detta gäller även anpassade arbeten med lönebidrag och liknande.

Under 2019 kom två domar från Högsta förvaltningsdomstolen² som klargör vad som avses med ett förvärvsarbete på arbetsmarknaden. I den ena domen konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett arbete som innebär så omfattande anpassningar att det inte är realistiskt att en arbetsgivare skulle vara villig att genomföra dem och betala för utfört arbete, är inte att anse som ett förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Den slutsats man kan dra av detta är att det måste finnas någon form av efterfrågad arbetskapacitet hos arbetstagaren för att en sysselsättning ska betraktas som förvärvsarbete. Det faktum att en arbetstagare är anställd, utgör därför inte en presumtion för att arbetstillfället får en effekt på arbetsmarknadens funktionssätt.

I den andra domen ansåg domstolen att det förelåg särskilda skäl för att återkalla en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin när Arbetsförmedlingen hade gjort vad som inom ramen för programmet ankom på myndigheten, men utan att deltagaren hade lyckats få ett arbete. Arbetsförmedlingen bedömdes ha uttömt sina resurser och

² HFD 2019 ref.28 och HFD 2019 ref. 48

Datum
2021-12-14Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

behövde därmed enligt domstolen inte fortsätta att erbjuda ytterligare insatser.

Inom ramen för det nya programmet, ska individen ha möjlighet att delta i insatser som avser arbetsförberedande insatser och arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser som är anpassade till den enskildes behov. Att samordna rehabiliterande insatser inom ramen för sjukförsäkringen ansvarar dock Försäkringskassan för.

En individ med aktivitetsersättning har av Försäkringskassan bedömts inte kunna arbeta under minst 12 månader, inte ens i en individuellt utformad anställning. Individen ingår därför inte i arbetskraften och kan därför inte anses vara arbetslös.

Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppdrag är att verka för att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras. Arbetsmarknadens funktionssätt påverkas i sin tur av efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden, dödvikts- och substitutionseffekter samt undanträngningseffekter och inläsningseffekter. För att Arbetsförmedlingen ska kunna verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, har Arbetsförmedlingen tillgång till olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Dessa program och insatser utgår dock från Arbetsförmedlingens uppdrag och samtliga program och insatser syftar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. I de fall individen har behov av andra insatser än de som finns inom Arbetsförmedlingens verksamhet kan Arbetsförmedlingen, enligt Högsta förvaltningsdomstolen³, besluta om att avbryta programmet eller insatsen då syftet med dem sannolikt inte kommer att kunna uppnås. Arbetsförmedlingen bedömer att det är i förhållande till (arbetsförmåge)begreppet i Högsta förvaltningsdomstolen som Försäkringskassan ska tillämpa reglerna i socialförsäkringsbalken oavsett vad utredningen föreslår. Arbetsförmedlingen hade önskat att utredningen närmre diskuterat detta.

Syftet med det föreslagna arbetsmarknadspolitiska programmet bedöms främst handla om administration inom området rehabilitering och detta ingår inte i Arbetsförmedlingens uppdrag. Däremot ansvarar Försäkringskassan fortsatt för att samordna rehabilitering inom socialförsäkringsområdet. Arbetsförmedlingen anser att det redan finns möjlighet för målgruppen att delta i program och insatser inom ramen för rehabiliteringssamverkan (det förstärkta samarbetet) mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det finns därför redan en möjlig väg i befintlig verksamhet för målgruppen att få individuellt stöd

³ HFD 2019 ref. 28

Datum
2021-12-14Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

och ett nytt arbetsmarknadspolitiskt ramprogram bedöms därför inte göra någon skillnad för individen.

Förslaget om ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program skulle teoretiskt sett kunna göra skillnad för individen på systemnivå. Det förutsätter i så fall att programmet i sig gör att individers behov av stöd uppmärksammas hos andra parter. Arbetsförmedlingen ifrågasätter om en sådan effekt kan väntas uppstå genom att ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program införs där möjligt stöd till individen i huvudsak är detsamma som tidigare.

Mot bakgrund av dessa slutsatser kommer det föreslagna programmet innebära en väsentlig utökning av Arbetsförmedlingens uppdrag och därmed även en kostnadsökning för myndigheten. Det behövs vidare ett klagörande kring uppdraget om rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för unga med aktivitetsersättning om regeringen ändå vill gå vidare med förslaget.

Kapitel 23 Förmåner vid rehabilitering – konsekvenser av utredningens förslag

23.1.6 Effekter för myndigheter

Utredningen skriver att Arbetsförmedlingens kostnader för upphandling av tjänster kommer att öka om fler individer får ta del av gemensam kartläggning och skrivs in i rehabiliteringssamverkan (det förstärkta samarbetet). Arbetsförmedlingen bedömer att detta är en rimlig slutsats men vill påpeka att även andra följd effekter väntas med ökat behov av beslutsfattande, leverantörsuppföljning, faktura- och betalhantering för att nämna några. Om detta inte tas i beaktande, riskerar stödet till individen utebli även om resurser för upphandling har skjutits till.

23.2.6 Effekter för myndigheter

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering för individer som är, eller riskerar att bli, arbetslösa. I detta uppdrag ingår att på arbetsmarknadspolitisk grund utreda och bedöma vilka insatser som krävs för att en individ ska få eller återfå arbetsförmåga för att kunna arbeta. I uppdraget ingår även att utreda och bedöma hur en funktionsnedsättning eller ohälsa medför nedsatt arbetsförmåga. I förlängningen av Arbetsförmedlingens uppdrag ingår också att bedöma vilken anpassning som krävs i ett aktuellt arbete.

Utredningen menar att Arbetsförmedlingen får en arbetsgivarroll för arbetslösa som ansöker om preventionersättning och att kostnaderna för "underlag" för arbetslösa som behöver förebyggande rehabilitering

Datum
2021-12-14

Diarienummer
Dnr Af-2021/0083 8599
Dnr Af-2021/0073 8431

kommer att öka (utredningen benämner det som administration). Det är oklart vilken typ av underlag utredningen menar att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla i syfte att ge individen möjlighet att ansöka om preventionersättning. Arbetsförmedlingen anser också att utredningen ger en förenklad bild av både vad underlaget ska innehålla och vad Arbetsförmedlingens arbete i denna fråga skulle innebära.

Arbetsförmedlingens bedömning är att det som utredningen föreslår gällande myndighetens roll inom ramen för preventionersättningen är ett nytt uppdrag för myndigheten. Arbetsförmedlingen anser därför inte att förslagen går att genomföra utan att det förtydligas i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen och att det tillförs extra resurser. Arbetsförmedlingen bedömer också att om förslaget genomförs, behövs det tid och kompetenstillskott för att bygga upp en struktur för att bedöma vilka förebyggande åtgärder en arbetssökande individ behöver i syfte att förhindra eller minska riskerna för nedsatt arbetsförmåga.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammar

Jessica Haagel

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av kvalificerad handläggare Jessica Haagel. I den slutliga handläggningen av ärendet har även rättschef Anna Middelman, biträdande verksamhetsdirektör Maria Kindahl, enhetschef Emil Johansson och kvalificerad handläggare Emil Persson deltagit.

Beslutet fastställs digitalt i diariet och saknar därför namnunderskrifter.