

Dnr Af-2016/0003 9537

Datum: 2016-06-07

Mottagarens referens: S2016/02521/SF

Socialdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Remissyttrande: Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. Ds 2016:8

Inledning

Remissyttrandet följer indelningen av kapitel i promemorian.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen bedömer att det är av avgörande betydelse att arbetsgivare ges möjlighet och förutsättningar att hantera de krav och det ansvar som kommer med förslaget innan det vinner laga kraft.

Arbetsförmedlingen bedömer att mindre företag genom förslaget är mer riskexponerade än till exempel stora offentliga arbetsgivare och att de mindre företagen därför kan komma att utveckla en ökad försiktighet inför nya tillsvidareanställningar. Arbetsförmedlingen ser en betydande risk att föreslagna åtgärder för identifierade grupper i utsatt ställning på arbetsmarknaden är otillräckliga.

Arbetsförmedlingen ser därför en risk att förslaget primärt får en oönskad effekt som i första hand drabbar de personer som är på väg in i arbetslivet.

Arbetsförmedlingen delar synen att en minskad sjukfrånvaro påverkar tillväxt och sysselsättningen på ett positivt sätt men ser samtidigt konsekvenser med förslaget som riskerar att verka i motsatt riktning. Den sammanlagda effekten av förslaget blir därför svår att uttala sig om. Det är därför mycket angeläget att effekterna av förslaget utvärderas.

Arbetsförmedlingen ser skäl till att även nystartsjobb och Samhall AB bör undantas från avgift om förslaget genomförs.

Det finns betydande risker i samband med övergångar från subventionerade anställningar som undantas avgift till reguljära anställningar som inte omfattas av undantag.

Osäkerheten om framtida kostnader kan medföra att arbetsgivarna i större utsträckning använder sig av tidsbegränsade anställningsformer vilket skapar en osäkrare arbetsmarknad för personer i utsatt ställning.

För avgiftsunderlag och beslut om avgift krävs vid undantag från avgift uppgifter från Arbetsförmedlingen. Inhämtande av uppgifter från Arbetsförmedlingen förutsätter arbetsrutiner vid Försäkringskassan som säkerställer att undantagsreglerna kan tillämpas även i de fall där Arbetsförmedlingen inte kunnat undvika att fatta ett retroaktivt beslut om lönestöd. Vidare begränsas tillgången till information vid beslut av att registerdata inte är tillgängliga mer än två år efter det att en person har avaktualiserats vid Arbetsförmedlingen.

Förslaget medför även konsekvenser för Arbetsförmedlingen som arbetsgivare. Detta förhållande behandlas dock inte i yttrandet.

Förslaget om att undanta arbetsgivare med anställda i vissa lönestöd sjukförsäkringsavgift innebär att Arbetsförmedlingen behöver det lagrum som föreslås för att kunna lämna ut uppgifterna till Försäkringskassan. Det innebär även systemutveckling som möjliggör att Försäkringskassan hämtar information i Arbetsförmedlingens system. Myndigheterna har inlett samarbete om att analysera förutsättningarna för detta.

1. Författningsförslag

Arbetsförmedlingen har inga förslag till ändringar i författningsförslaget.

2. Bakgrund

Arbetsförmedlingen lämnar inga synpunkter.

3. Gällande regelverk m.m.

Arbetsförmedlingen lämnar inga synpunkter.

4. Pågående arbete med att minska sjukfrånvaron

Arbetsförmedlingen lämnar inga synpunkter.

5. Allmänna överväganden

Arbetsförmedlingen delar uppfattningen att det behövs incitament för utveckling av ökad hälsa i arbetslivet men ställer sig tveksam till om det förslag som ges med promemorian kommer att ge önskad effekt.

Myndigheten bedömer att det är av avgörande betydelse att arbetsgivare ges förutsättningar att hantera hälsovårdens nya krav och ansvaret för åtgärder i långa pågående sjukfall på arbetsplatserna.

Arbetsförmedlingen saknar i arbetsgruppens allmänna överväganden beskrivning av hur mer positiva incitament i form av stöd och riktlinjer kan utformas. En förändrad incitamentsstruktur av det slag som föreslås har större chans att ge önskad effekt om arbetsgivare upplever att de har konkreta verktyg för att aktivt medverka till återgång i arbete. Om så inte är fallet finns en risk att den förändrade incitamentsstrukturen bidrar till en minskad benägenhet att anställa personer vars framtida hälsosituation – på goda eller felaktiga grunder – uppfattas som osäker.

Arbetsförmedlingen bedömer att Försäkringskassans uppdrag att informera arbetsgivare om hälsovårdens målsättning och de möjligheter som erbjuds behöver kompletteras med mer konkreta och handfasta stöd. Det är också avgörande att de stöd som är tänkta att stå till arbetsgivares förfogande är på plats och att arbetsgivare vet hur de kan användas när lagen träder i kraft.

Arbetsförmedlingen delar bedömningen om att situationen är särskilt känslig för mindre företag. Myndigheten är dock tveksam till om förslaget med avgiftsbegränsning och en generell sänkning i arbetsgivaravgiften är tillräcklig åtgärd här när arbetsgivare bedömer framtida och okända kostnader vid rekryteringsbehov.

Arbetsförmedlingen delar bedömningen om att det finns utsatta grupper som kan påverkas men ser även ytterligare riskgrupper utöver dem som arbetsgruppen lyfter fram. Se mer nedan om förslagen.

6. Förslag

6.1 Särskild sjukförsäkringsavgift

En särskild sjukförsäkringsavgift är den mest drivande komponenten i förslaget om hälsovård. Arbetsförmedlingen ser risker med att förslaget får en oönskad effekt som i första hand drabbar de personer som är på väg in i arbetslivet men som även kan slå bredare mot behovet av ökad rörlighet i arbetskraften.

6.2 Avgiftsskyldighet och avgiftsunderlag

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har tillsammans analyserat förutsättningarna för en systemteknisk lösning i frågan. En fråga som bör tydliggöras

i den fortsatta beredningen är om och hur skyldigheten att betala sjukförsäkringsavgift ska påverkas av att en arbetsgivare är skyldig att återbetala beviljat och utbetalt lönestöd.

Vidare bör frågan om avgift klargöras utifrån olika kombinationer av anställningar som enskilda kan ha. Det gäller till exempel avgiftsunderlagets utformning för en person som har anställning med lönestöd på halvtid och samtidigt har en anställning utan lönestöd på resterande halvtid.

6.3 Skydd för utsatta personer på arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen är positiv till förslaget att Af PuL (Personuppgiftslagen) och Af PuF (Personuppgiftsförordningen) ändras så att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av den information som behövs inom Försäkringskassans verksamhet som underlag för beslut om undantag från avgiftsskyldighet.

Arbetsförmedlingen ser en risk att förslaget om undantag från sjukförsäkringsavgift för utsatta grupper inte är en tillräcklig åtgärd för att eliminera oönskade konsekvenser för personer som saknar arbete och för rörligheten på arbetsmarknaden. I stället riskerar selektionsmekanismer att förstärkas. Förslaget om avgift resulterar mest sannolikt i en minskad benägenhet hos arbetsgivare att anställa personer som uppfattas ha en ökad risk för ohälsa. De incitamentsstrukturer som förslaget skapar riskerar därmed att ytterligare försvåra situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Förekomsten av funktionsnedsättning behöver dock inte ha samband med ökad risk för sjukskrivning hos en anställd. Arbetsförmedlingen erfar att arbetsgivare trots detta uttrycker farhågor kring hög sjukfrånvaro i samband med en anställning med exempelvis lönebidrag.

Arbets sökande som inte har långa anställningar i sina meriter kan komma att granskas utifrån eventuell sjukhistorik. Arbetsgivares bedömning av risken för framtida merkostnader leder troligen till en mer allmän restriktivitet vilket kan få negativa konsekvenser för arbetskraftens tillväxt och rörlighet.

Nystartsjobb undantas i förslaget inte arbetsgivare från sjukförsäkringsavgift med motiveringen att stödet har en annan utformning och att det inte är behovsprövat. I nystartsjobb finns dock personer med utsatt situation på arbetsmarknaden. Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga utgör i maj 2017 sexton procent av nystartsjobben. Det finns därmed skäl att även nystartsjobb ska undantas från sjukförsäkringsavgift.

Anställningsstöden i förordningen 2000:630 (om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga) beslutas för olika perioder och beroende av form kan vissa lönestöd förlängas vid behov.

Förslaget medför en särskild risk när det gäller anställda med pågående beslut om

lönebidrag som ska omprövas och, i enlighet med syfte och utformning, på sikt fasas ut. Ett ökat kostnadsansvar för anställda kan påverka arbetsgivares motivation att aktivt medverka till att fasa ut lönestödet. Förslaget kan därför innebära att övergångar från subventionerade anställningar till reguljära anställningar kan minska. Osäkerheten huruvida anställningsstödet kommer att förlängas eller inte kan medföra att arbetsgivarna i större utsträckning använder sig av tidsbegränsade anställningsformer istället för tillsvidareanställningar. Detta skapar en osäkrare arbetsmarknad för personer i utsatt ställning.

Undantaget för personer som har subventionerad anställning ska enligt utredningen inte omfatta anställda vid Samhall AB, med motiveringen att de inte längre är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Detta är enligt Arbetsförmedlingens uppfattning en olycklig gränsdragning som riskerar att skapa en onödig otydlighet i regelverket. Skyddat arbete vid Samhall AB regleras i samma förordning (2000:630) som övriga subventionerade anställningar som riktas till personer med funktionsnedsättning, och föregås av samma typ av bedömning som exempelvis vid trygghetsanställning. Personer anställda vid Samhall kan alltså inte sägas ha en bättre hälsosituation eller mindre omfattande funktionsnedsättningar än de som omfattas av undantaget – tvärtom riktas skyddat arbete vid Samhall AB uttryckligen till de med störst behov av stöd. Att personerna avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen är en administrativ åtgärd som inte beror på den aktuella sakfrågan och således inte heller bör ligga till grund för utformningen av regelverket.

Anställda vid Samhall kan även ha beslut om utvecklingsanställning (UVA) och är därmed även inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Myndigheten ser inte att förslaget klargör om sjukförsäkringsavgifter ska undantas vid långa sjukfall bland anställda med beslut om UVA vid Samhall.

I förordning bör tydligare framgå på vilka grunder ett lönestöd undantas och vilka konsekvenser det kan få för arbetsgivarstödens fortsatta tillämpning i sin helhet. Syftet med ett tydliggörande är att ge förutsättningar för Arbetsförmedlingen att skapa förståelse hos arbetsgivare om villkor vid beslut om olika lönestöd.

Arbetsförmedlingen bedömer att förslaget om avgift sammantaget riskerar att motverka arbetsmarknadspolitikens långsiktiga målsättning för personer med en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Det är således av vikt att komplettera förslaget om undantag för ytterligare lönestöd/subventioner enligt myndighetens resonemang ovan. Det är också av vikt att den särskilda uppföljningen av denna aspekt som utredningen aviserar genomförs på ett sådant sätt att åtgärder på kort tid kan genomföras för att hantera negativa konsekvenser.

6.4 Avgiftsbegränsning

Arbetsförmedlingen stödjer förslaget om ett fribelopp men är utifrån det föreslagna beloppets storlek tveksam till de effekter som det förväntas ge.

6.5 Beslut

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har tillsammans analyserat förutsättningarna för systemteknisk lösning i frågan. Arbetsförmedlingen ska på fråga från Försäkringskassan svara om en anställd person har ett pågående beslut i något av de lönestöd som undantas sjukförsäkringsavgift. Då lönestöd ibland och av särskilda skäl kan komma att beslutas retroaktivt kan tidigare lämnad uppgift till Försäkringskassan komma att bli felaktig. Försäkringskassan behöver därför utforma rutiner som säkerställer att även retroaktiva beslut omfattas av undantagsreglerna.

6.6 Omprövning och överklagande

När det gäller omprövning av beslut påverkas förutsättningarna i de fall besluten baseras på uppgifter som behöver inhämtas från Arbetsförmedlingen.

Det gäller särskilt i de fall där arbetsgivare upp till sex år efter det att avgift har betalats vill få tidigare beslut omprövat. Arbetsförmedlingen kan bara tillhandahålla uppgifter två år efter det att en person har avaktualiserats från Arbetsförmedlingens register. Uppgifter om Arbetsförmedlingens ärende finns därefter lagrade vid Riksarkivet och är med gällande regelverk inte tillgängliga för Arbetsförmedlingen.

6.7 Betalning och debitering av den särskilda sjukförsäkringsavgiften

Arbetsförmedlingen har inga synpunkter på förslaget.

6.8 Sekretess och tystnadsplikt hos arbetsgivare

Arbetsförmedlingen har inga synpunkter på förslaget.

6.9 Sänkning av sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna

Arbetsförmedlingen har inga synpunkter på hälsoväxlingens finansiering.

6.10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utifrån de synpunkter Arbetsförmedlingen lämnat under 6.1 ovan bedömer myndigheten att det finns en stor risk att många arbetsgivare vid ikraftträdandet ännu inte har getts förutsättningar att ta det ökade ansvaret som hälsoväxlingen innebär. En risk som är särskilt framträdande när det gäller små och medelstora företag som ofta saknar egna HR resurser och/eller företagshälsovård. Därmed blir det även svårt att nå målet med hälsoväxlingen.

7. Konsekvenser

Arbetsförmedlingen lämnar nedan synpunkter på hur sjukfrånvaron och utvecklingen på arbetsmarknaden kan komma att påverkas av förslaget samt de mer omedelbara och kända konsekvenser som förslaget innebär för myndigheten.

7.1 Sjukfrånvaron

Forskning och erfarenheter från andra länder som promemorian refererar till ger inte entydigt stöd för att de ekonomiska drivkrafterna på ett avgörande sätt har betydelse för sjukfrånvarons utveckling. Arbetsförmedlingen vill lyfta fram betydelsen av att samtidigt skapa möjligheter för arbetsgivares förmåga att aktivt förebygga lång sjukfrånvaro och tillse att anställda vid behov får effektiv rehabilitering.

7.2 Arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen delar synen att en minskad sjukfrånvaro påverkar tillväxten och sysselsättningen på ett positivt sätt. Myndigheten ser samtidigt konsekvenser kopplade till förslaget som negativt kan påverka arbetsgivare med behov att anställa. Därför finns det en risk att arbetskraftens utveckling och rörlighet påverkas i motsatt riktning med en negativ inverkan på tillväxt och sysselsättning som följd. Den sammanlagda effekten av förslaget är därför svår att uttala sig om.

Med anledning av att effekterna av förslaget är osäkra, ser Arbetsförmedlingen positivt på att utredningen föreslår att dessa ska utvärderas. För att möjliggöra en effektutvärdering med hög vetenskaplig trovärdighet är det avgörande att denna planeras i god tid så att implementeringen av förslaget möjliggör effektskattningar. Det är här extra angeläget att undersöka hur individer med tidigare sjukfrånvaro kan komma att påverkas.

7.3 Arbetsförmedlingen

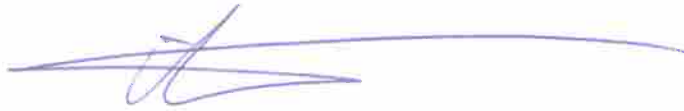
Förslaget medför konsekvenser för Arbetsförmedlingen som arbetsgivare. Detta förhållande behandlas dock inte i yttrandet.

Ökade risker för att personer med ökad risk för ohälsa kan komma att väljas bort av arbetsgivare påverkar i förlängningen med sannolikhet även utnyttjandet av de särskilda resurserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Af PuL (Personuppgiftslagen) och Af PuF (Personuppgiftsförordningen) behöver ändras enligt förslaget så att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av den information som behövs inom Försäkringskassans verksamhet som underlag för beslut om avgiftsskyldighet.

För att Försäkringskassan ska kunna hämta information i Arbetsförmedlingens system krävs även systemteknisk utveckling. Myndigheterna har inlett arbetet med att analysera möjligheter och förutsättningar för detta.

På Arbetsförmedlingens vägnar



Mikael Sjöberg
generaldirektör



Torbjörn Wass
kvalificerad handläggare

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mikael Sjöberg. Ärendet har föredragits av kvalificerad handläggare Torbjörn Wass. I den slutliga handläggningen av ärendet har direktören för Avdelningen Rehabilitering till arbete, Henrietta Stein deltagit.