

Socialdepartementet

Vår referens/dnr:

71/2017/CBK

s.sf@regeringskansliet.se,
s.registrator@regeringskansliet.se

Er referens/dnr:

S2017/02159/SF

2017-08-28

Remissvar

Samlad kunskap – stärkt handläggning (SOU 2017:25)

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Samlad kunskap – stärkt handläggning (SOU 2017:25) från Utredningen om en mer jämställd och rättssäker försäkring vid arbetsskada.

Svenskt Näringsliv lämnar följande sammanfattande synpunkter.

- Svenskt Näringsliv *avstyrker* förslaget om att införa rehabiliteringspenning vid arbetsskada, då förslaget innebär att grundkraven om varaktighet och inkomstförlust vid arbetsskada inte är uppfyllda.
- Svenskt Näringsliv är positivt till att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett så kallat konsensusdokument om medicinsk vetenskaplig kunskap av relevans för arbetsskadeförsäkringen.
- Svenskt Näringsliv är även positivt till att Försäkringskassan ges i uppdrag att skapa ett kunskapsbaserat stöd för vägledning i bedömning och beslut av arbetsskadeärenden, särskilt avseende arbetssjukdomar.
- Svenskt Näringsliv är positivt till att uppdraget för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) att systematiskt sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom permanentas.
- Svenskt Näringsliv *tillstyrker* förslaget att Försäkringskassan ska inhämta läkarintyg inför beslut om arbetsskadelivränta, om det inte är obehövt.
- Svenskt Näringsliv *tillstyrker* förslaget om att förtydliga undantagsbestämmelsen i 39 kap. 5 § SFB.
- Svenskt Näringsliv *tillstyrker* förslaget att även arbetsskador som framkallats av smitta bör regleras inom ramen för arbetsskadeförsäkringen och att det generella arbetsskadebegreppet ska gälla för smittsamma sjukdomar.
- Svenskt Näringsliv *tillstyrker* förslaget om att arbetsskadelivräntan årligen räknas om med förändring i inkomstindex.

Allmänna synpunkter

Svenskt Näringsliv anser att det är angeläget att arbetsskadeförsäkringen uppfyller högt ställda krav på förutsebarhet, rättssäkerhet och administrativ effektivitet. Tillämpningen av arbetsskadeförsäkringens regelverk bör präglas av hög kvalitet där handläggarna besitter och har tillgång till relevant kunskap. Att arbetsskadeförsäkringen tillämpas rättssäkert och likformigt är en förutsättning för dess legitimitet.

Inom privat sektor gäller kollektivavtalet Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA), träffat mellan Svenskt Näringsliv, LO och PTK. TFA kompletterar den allmänna arbetsskadeförsäkringen. För TFA gäller samma definitioner för vad som kan anses utgöra arbetsskada som i den allmänna försäkringen, och det generella arbetsskadebegreppet samt beviskravet gäller på motsvarande sätt.

Det av Svenskt Näringsliv, LO och PTK gemensamt ägda bolaget AFA Trygghetsförsäkring administrerar TFA och bedömer i handläggningen rätten till ersättning vid arbetsskada enligt villkoren och utifrån skadeståndsrättsliga principer. Genom AFA ges parterna tillgång till en unik skadedatabas. Vid olycksfall bedömer AFA rätten till ersättning direkt, vid arbetssjukdomar görs bedömningen om skadan kvarstår 180 dagar efter visandedagen och Försäkringskassan godkännt den som arbetsskada. Sjukdomar som är upptagna på den så kallade ILO-listan prövas dock självständigt av AFA. AFA Försäkring handlägger med andra ord en stor mängd arbetsskadeärenden som aldrig prövas av Försäkringskassan. Antalet godkända arbetsskador har ökat mellan åren 2005 och 2015 hos AFA från 32 000 till 56 000. Försäkringskassan redovisar under samma tidsperiod minskade antal arbetsskadeärenden.

Utredningen lämnar i betänkandet förslag på olika sätt att stödja och förbättra handläggningen av arbetsskadeärenden och hur möjligheterna att ta tillvara den arbetsskadades arbetsförmåga kan utvecklas. Utredningen pekar på brister inom arbetsskadeförsäkringen avseende dels ojämn fördelning mellan beviljad arbetsskadelivränta mellan män och kvinnor, dels att nyvunnen kunskap av vikt för arbetsskadeförsäkringen inte har en naturlig väg till försäkringstillämpningen. Svenskt Näringsliv anser att utredningens förslag avseende kunskapsbaserade beslutsstöd på ett positivt sätt kan avhjälpa brister och stärka en rättssäker tillämpning av arbetsskadeförsäkringen.

Svenskt Näringsliv vill i sammanhanget uppmärksamma det av regeringen remitterade betänkandet Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö (SOU 2017:28). Inrättandet av ett sådant kunskapscentrum i form av en oberoende myndighet är angeläget och dess ansvarsområden bör sammanvägas med denna utrednings förslag avseende förbättrad kunskapsförsörjning och förstärkt forskning.

Stöd för bedömning och beslut

Icke-normerande kunskapsbaserat stöd genom konsensusdokument

Svenskt Näringsliv är positivt till att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram beslutsstöd i form av så kallat konsensusdokument om medicinsk vetenskaplig kunskap av relevans för arbetsskadeförsäkringen. Svenskt Näringsliv anser att ett sådant bedömningsstöd för handläggning av arbetsskadeärenden kan vara värdefullt för att skapa bättre förutsättningar för ökad transparens, förutsebarhet och rättssäkerhet i arbetsskadeförsäkringen.

Att förbättra aktuellt kunskapsläge genom utarbetande av beslutsstöd/konsensusdokument för olika besvärsmråden kan medföra större förutsebarhet och rättssäkerhet vid arbetsskadebedömningar, särskilt avseende arbetssjukdomar. Detta gäller inte minst för att stödja bedömningen och klarlägga samband mellan viss diagnos och exponering i arbetet. Svenskt Näringsliv är positiv till att sådant konsensusdokument inte är normerande, utan snarare ska utgöra ett stöd i handläggningen av arbetsskadeärenden. Genom denna konstruktion möjliggörs att dokumenten tillför generell kunskap, utan att vara styrande och utan att urholka det generella arbetsskadebegreppet i det enskilda arbetsskadeärendet.

Utredningen föreslår att beslutsstöden omfattar såväl forskning av hög kvalitet med stark evidens, som annan kunskap med svagare vetenskaplig grund. Med detta tillvägagångssätt kan det mest relevanta och aktuella kunskapsläget för olika besvärsmråden ingå i beslutsstöden. Svenskt Näringsliv anser att en naturlig utgångspunkt för varje beslutsstöd är Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) kunskapssammanställningar, eftersom dessa bygger på forskning av hög vetenskaplig kvalitet och med slutsatser som står på god vetenskaplig grund avseende samband mellan arbete och uppkomst av sjukdom.

Svenskt Näringsliv anser att arbetsmarknadens parter bör erbjudas möjlighet att medverka vid framtagandet av föreslagna beslutsstöd. Arbetsmarknadens parter har unik kompetens och kunskap om de arbetsmiljöförhållanden som råder inom olika branscher och arbetsplatser på arbetsmarknaden. Genom det partsägda försäkringsbolaget AFA Försäkring finansieras dessutom sedan lång tid omfattande forskning inom arbetsmiljö och hälsa, med fokus på att forskningsresultaten ska omsättas i praktisk tillämpning. I motsats till utredningens bedömning så anser Svenskt Näringsliv att de centrala parterna har en naturlig kompetens att bedöma vilken forskning som är relevant på arbetsskadeområdet.

Svenskt Näringsliv menar att ansvarig myndighet för uppdraget att ta fram beslutsstöd/konsensusdokument bör omprövas inom en snar framtid. Regeringen har remitterat betänkandet Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö (SOU 2017:28). Svenskt Näringsliv har i remissvar tillstyrkt att en sådan myndighet inrättas och menar att det bör övervägas om ett sådant kunskapscentrum även bör ha i uppdrag att ansvara för här föreslagna beslutsstöd/konsensusdokument.

Förteckning med kvantitativa mått

Svenskt Näringsliv är positiv till att Försäkringskassan ges i uppdrag att skapa kunskapsbaserat stöd för vägledning i bedömning och beslut av arbetsskadeärenden, särskilt avseende arbetssjukdomar. Sådana förteckningar föreslås innehålla sammanställningar utifrån evidensbaserad data som visar kvantitativa mått för omfattning, intensitet och varaktighet för olika exponeringsfaktorer för skadlig inverkan som innebär samband för arbetssjukdom. Svenskt Näringsliv anser att sådana vägledningar för bedömning i arbetsskadeärenden även bör kommuniceras med och göras tillgängliga för andra aktörer - AFA Försäkring - som bedömer och beslutar på samma grunder i arbetsskadeärenden. Att utforma och tillgängliggöra sådant stöd ger ökad transparens och förutsebarhet, vilket även kan komma att innebära en mer rättssäker och likformig handläggning av arbetsskadeärenden, särskilt med avseende på arbetssjukdomar.

SBU:s kunskapssammanställningar

Svenskt Näringsliv är positiv till att uppdraget för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) att systematiskt sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för

uppkomst av sjukdom permanentas. Med utgångspunkt i det generella arbetsskadebegreppet finns det behov av att följa kunskapsutvecklingen på arbetsskadeområdet. Tillförlitlig och kontinuerlig kunskap om exempelvis exponering, dvs. hur mycket, hur ofta och hur länge, kan förbättra och underlätta sambandsbedömningen avseende skadlig inverkan för arbetsjukdomar.

Behov av ny forskning

Genom AFA Försäkring identifierar och finansierar parterna ny forskning. Årligen avsätts cirka 150 miljoner kronor för forskningsprojekt inom arbetsmiljö- och hälsoområdet, vilket gör AFA till den största finansiären på området. AFA Försäkring utlyser dessutom särskilda programsatsningar där kunskapsbehov identifierats, såsom Hållbart arbetsliv, Kronisk smärta samt Ett arbetsliv utan hjärt- och kärlsjukdom. AFA finansierar även kunskapssammanställningar inom arbets- och miljömedicin.

Utredningen pekar på behoven av forskningsprogram om socialförsäkringens funktionssätt, handläggning och tillämpning, och föreslår att Forte ges i uppdrag att avsätta medel för dessa ändamål. Svenskt Näringsliv välkomnar att forskning till stöd för arbetsskedeförsäringen inkluderas i det nationella programmet för arbetslivsforskning. Att fler aktörer deltar för att förstärka kunskap om olika arbetsmiljöer i de olika sektorerna på arbetsmarknaden är positivt och kan innebära ökad kunskap om bland annat exponeringsfaktorer, inte minst avseende faktorer av särskild betydelse för kvinnor.

Stärkt handläggning

Förbättrat bedömningsunderlag – särskilt läkarintyg

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget att Försäkringskassan ska inhämta läkarintyg inför beslut om arbetsskadelivränta, om det inte är obehövligt. Med sådant särskilt läkarintyg kan beslutsunderlaget inför livräntebeslut förbättras, särskilt med avseende på varaktighetskravet.

Ny förmån – rehabiliteringspenning vid arbetsskada

Utredningen föreslår att en ny ersättning i form av rehabiliteringspenning vid arbetsskada införs, som komplement till de möjligheter som redan finns med tidsbegränsad livränta. Med förslaget vill utredningen använda arbetsskedeförsäringen som ett aktivt verktyg i den tidiga rehabiliteringsprocessen. Dagens möjlighet till tidsbegränsad livränta i samband med rehabiliteringspenning vid arbetslivsinriktad rehabilitering förutsätter att grundkraven avseende varaktighet och inkomstförlust är uppfyllda.

Föreslagna rehabiliteringspenning vid arbetsskada förutsätter att "vanlig" rehabiliteringspenning beviljats för sjukskriven som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. Rehabiliteringspenning motsvarar den försäkrades sjukpenning, cirka 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Rehabiliteringspenning vid arbetsskada föreslås motsvara den försäkrades SGI, vilken föreslås minskas med det belopp som betalats för vanlig rehabiliteringspenning (80 procent av SGI). Det innebär i praktiken att rehabiliteringspenningen vid arbetsskada "toppar upp" den vanliga rehabiliteringspenningen upp till taket om 7,5 prisbasbelopp. Rehabiliteringspenning vid arbetsskada föreslås lämnas under längst 12 månader under en treårsperiod. Utredningen föreslår att en lättare arbetsskadebedömning vid prövning av rehabiliteringspenning vid arbetsskada ska göras, genom att grundkraven om varaktighet och inkomstförlust vid arbetsskada inte ska beaktas.

När rehabiliteringspenning för sjukskrivna beviljas innebär det att den sjukskrivne arbetstränar hos egen eller ny arbetsgivare och på så sätt försöker ta tillvara den arbetsförmåga som

finns - trots sjukdom. Sådan arbetsträning är ett led i en rehabiliteringsprocess, där Försäkringskassan har ansvaret för att samordna rehabiliteringen. Svenskt Näringslivs medlemsföretag har under en längre tid framfört kritik mot Försäkringskassan för brister dels avseende samverkan med arbetsgivaren, dels avseende samordning av de olika aktörerna i sjukprocessen för en effektiv och ändamålsenlig rehabilitering. Arbetsträning för sjukskrivna medarbetare förutsätter att Försäkringskassan upprättar en rehabiliteringsplan, då myndigheten betalar rehabiliteringspenning till den försäkrade under arbetsträningen. Dessvärre beviljar Försäkringskassan i allt mindre omfattning rehabiliteringspenning för arbetsträning hos den egna arbetsgivaren. Det förefaller dessutom som att regelverket inte tillämpas likvärdigt och rättssäkert. Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting har därför i en gemensam skrivelse den 16 maj 2017 till socialförsäkringsminister Annika Strandhäll belyst problematiken och uppmanat till insatser och samverkan för att underlätta återgång i arbete.

Svenskt Näringsliv anser att föreslagen rehabiliteringspenning vid arbetsskada kan komma att försvåra och försena återgången i arbete för en sjukskriven medarbetare. Fokus i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen vid arbetsträning är att tillvarata arbetsförmåga - trots sjukdom. Grundtanken är att fokusera på det friska, snarare än på det sjuka. Psykiska diagnoser är numera den vanligaste orsaken till sjukskrivning och leder till de längsta sjukskrivningarna. Det är angeläget att en pågående arbetsträning med rehabiliteringspenning för långtidssjukskrivna inte försvåras eller fördröjs av en parallell sambandsprövning i ett arbetsskadeärende. Sambandsprövning vid exempelvis psykisk diagnos och arbetssjukdom kräver omfattande handläggning och utredning. Övervägande skäl som visar på samband mellan diagnos och exponering i arbetet i det enskilda ärendet kan sällan visas. Svenskt Näringsliv befarar att en tidig arbetsskadeutredning, då grundkraven för arbetsskada inte är uppfyllda, parallellt med pågående arbetsträning riskerar motverka syftet med den föreslagna förmånen.

Utredningen uppger att syftet med rehabiliteringspenning vid arbetsskada är att motivera den försäkrade att ta tillvara sin arbetsförmåga. Eftersom sambandsprövningen i arbetsskadeärenden ofta innebär tidskrävande och omfattande handläggning, kommer bifall på ansökan om rehabiliteringspenning vid arbetsskada sannolikt ofta betalas retroaktivt. Dvs. efter det att arbetsträningen med rehabiliteringspenning vid sjukdom inletts eller till och med avslutats. Utredningen föreslår därför administrativ förturshantering hos Försäkringskassan. Enligt utredningen kommer det vanligaste beslutet dock att vara avslag på ansökan om rehabiliteringspenning vid arbetsskada – *sju av tio* kommer få avslag enligt utredningens konsekvensbeskrivning. Det är högst tveksamt på vilket sätt ett avslag eller ett retroaktivt tilläggsbelopp vid arbetsträning kommer vara motiverande för den försäkrade. Detta måste också vägas mot de höga administrativa kostnader sambandsprövningen för sådan förmån innebär.

Svenskt Näringsliv befarar dessutom att den försäkrade som beviljats rehabiliteringspenning vid arbetsskada, kan förledas tro att arbetsskadan är godkänd även för arbetsskadelivränta och att sådan kommer att beviljas i ett senare skede. Då grundkraven om varaktighet och inkomstförlust gäller för rätt till arbetsskadelivränta, är det sannolikt att många försäkrade inte uppnår grundkraven och därför inte kommer beviljas arbetsskadelivränta. Den vanligaste orsaken till avslag i livränteärenden är just att grundkraven inte är uppfyllda. Ett regelverk som innebär att Försäkringskassan beslutar att arbetsskadan är "godkänd" för en förmån (rehabiliteringspenning), men inte för en annan (arbetsskadelivränta) kommer vara obegripligt för såväl den försäkrade som för hans eller hennes arbetsgivare och kommer därför att minska förtroendet för den allmänna arbetsskedeförsäkringen.

Svenskt Näringsliv avstyrker mot denna bakgrund förslaget om att införa en kompletterande rehabiliteringspenning vid arbetsskada, som bortser från att grundkraven om varaktighet och inkomstförlust för arbetsskada inte är uppfyllda.

Förtydligande av undantagsbestämmelse

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om att förtydliga undantagsbestämmelsen i 39 kap. 5 § SFB. Sådant förtydligande kan underlätta värderingen av de omständigheter som avgränsar arbetsskadeskyddet. Det finns dock anledning att noga följa tillämpningen av undantagsbestämmelsen för att säkerställa att en glidning eller utvidgning av gränsen för vad som faller in under arbetsskadeskyddet inte sker i tillämpningen.

Arbetsskadeskydd vid smitta

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget att även arbetsskador som framkallats av smitta bör regleras inom ramen för arbetsskadeförsäkringen och att det generella arbetsskadebegreppet ska gälla för smittsamma sjukdomar. Smittsamma sjukdomar kan då regleras på ett mer flexibelt sätt samtidigt som alla arbetstagare omfattas, snarare än att endast särskilt skyddade personkretsar har sådant skydd. Det är dock angeläget att vardagliga infektioner även fortsättningsvis hålls utanför arbetsskadeskyddet. Varaktighetskravet säkerställer att vardagliga infektioner inte omfattas av arbetsskadeskyddet. I detta sammanhang är det av vikt att påminna om att den föreslagna rehabiliteringspenningen vid arbetsskada inte upprätthåller varaktighetskravet, varför särskilt undantag bör utformas avseende smitta för denna förmån.

Indexering av arbetsskadelivränta

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om att arbetsskadelivräntan årligen räknas om med förändring i inkomstindex, snarare än dagens indexering som består av såväl förändringen i inkomstindex som förändringen av prisbasbeloppet.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Peter Jeppsson