

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

## Yttrande över Samspel för hälsa (SOU 2018:80)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

I remissen föreslås en ny lag om finansiell samordning genom statsbidrag för landstingens arbete med sjukskrivningsfrågor och en ny förordning om finansiell samordning genom statsbidrag för landstingens arbete med sjukskrivningsfrågor samt ändringar i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Det föreslås bland annat att:

- En ny form av finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring ska införas och utformas som ett årligt statsbidrag till landsting.
- Statsbidragets storlek ska relateras till nivån på utbetald sjukpenning för de första 89 dagarna i en sjukperiod.
- Statsbidraget ska beräknas i relation till fastställda referensfält som är specifika för varje landsting. Fälten motsvarar känd historisk utveckling under en tid då sjukförsäkringens regler legat relativt fast. Gränserna i ett landstings referensfält ska utgöras av en högsta och en lägsta beloppsnivå. Om statens utgift för sjukpenning för de sjukfall som omfattas av den finansiella samordningen motsvarar eller överskrider den högsta nivån får landstinget inget statsbidrag. Den lägsta beloppsnivån utgör en gräns för hur högt statsbidraget kan bli, även om statens utgift är lägre än den nivån.
- Försäkringskassan ska ansvara för att informera landsting, fatta beslut och betala ut medel enligt lagen om finansiell samordning genom statsbidrag för landstingens arbete med sjukskrivningsfrågor.

Det föreslås att förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2020.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att sjukfrånvaron under decennier har karaktäriserats av en hög variation. Den utmanar Försäkringskassan i sin ambition att sköta sjukförsäringen samt hälso- och sjukvården att diagnostisera och behandla hjälpsökande. Kvinnor står för en stor del av sjukfrånvaron, som uppvisar större variationer än mäns. Utöver negativa effekter för bland annat möjligheterna till en långsiktig kvalitetsutveckling i berörda system, så är en instabil och hög sjukfrånvaro ett jämställdhetsproblem.

För att i högre utsträckning få in långsiktighet och bra planeringsförutsättningar för landstingen behövs spelregler som dels tar bort behov av återrapportering och belastande administration, dels säkrar att stödet leder till ett engagemang för sjukskrivningsrelaterade frågor.

Det framgår att finansiell samordning mellan sjukförsäkring och hälso- och sjukvård har syftet att ge stöd och incitament, särskilt vad gäller primärvården, till att hantera sjukskrivningsfrågan så att den fungerar optimalt. En tydlig och direkt koppling mellan resultat i arbetet med den sjukfrånvaro som hälso- och sjukvården har störst möjlighet att påverka och de finansiella konsekvenser (statsbidragets storlek) samordningen omfattar.

Det är på vårdcentraler runt om i landet som den stora ökningen av sjukskrivningar sker och det är också där som en stor del av belastningen som sjukskrivningsrelaterad ohälsa utgör finns. En betydande del av den belastningen är en konsekvens av en ansträngd relation mellan hälso- och sjukvården och Försäkringskassan kring utfärdandet av sjukintyg. Primärvårdsläkares frustration över nuvarande situation talar starkt för att det är angeläget att leta nya vägar för att komma vidare i den frågan med en mer optimal sjukskrivningsprocess där hälso- och sjukvården är en viktig aktör.

Utredningens bedömning är att den finansiella relationen bör kopplas till sjukfrånvaro som är relativt kort, men tillräckligt lång för att vården tillsammans med andra aktörer ska hinna sätta in adekvata insatser. Det ger en tydlig koppling mellan statsbidraget och den sjukfrånvaro som hälso- och sjukvården har störst möjligheter att påverka. Det anges att den finansiella samordningen har minskad variation i sjukfrånvaro som grundläggande målsättning.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

I remissen anges att förslagsställaren bedömer att landstingen inte, vare sig i juridisk eller administrativ bemärkelse, kan ta över någon del av Försäkringskassans roll som ansvarig för hanteringen av sjukförsäkringen. Det innebär i sin tur att landstingen inte kan åläggas ett långt gående finansiellt ansvar för sjukförsäkringsutgifter. Med sådant ansvar avses här bland annat att kostnader för sjukförsäkring direkt skulle kunna belasta landstingens kärneekonomi, det vill säga den del av landstingens ekonomi som baseras på eget skatteuttag och generella statsbidrag. Detta talar emot en form av samordning baserad på en direkt finansiell relation. Andra argument emot en direkt finansiell relation handlar om en sådan skulle innebära en för stor finansiell risk för landstingen och skulle behöva regleras via överenskommelser. Detta skulle riskera att minska den långsiktighet som eftersträvas.

Därför bedömer förslagsställaren att en indirekt finansiell relation mellan hälso- och sjukvården och sjukförsäkringen bör ligga som grund. I linje med detta görs vägvalet att den finansiella samordningen inte ska medföra något kostnadsansvar för landstingen.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår vilka alternativa lösningar som övervägts och av redovisningen av bakgrund och syfte kan utläsas vilka effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av remissen framgår att förslagsställaren analyserat förslagets förhållande till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och bedömt att enskilda emellertid inte kan anses beröras indirekt av statsbidraget på ett sådant sätt konventionen eller stadgan skulle bli aktuell.

Avseende bestämmelserna om statsstöd i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt bedömer förslagsställaren att den finansiella samordning som föreslås inte i sig kan anses utgöra statligt stöd som är oförenligt med Europeiska unionens inre marknad.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att den nya lagen och förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2020. Lagen och förordningen ska tillämpas första gången i fråga om statsbidrag som ska lämnas 2021. För det bidraget ska de fastställda beloppsnivåerna i ett landstings referensfält tillämpas.

År 2020 ska ett särskilt beräknat statsbidrag lämnas till landstingen omfattande totalt en miljard kronor. På grund av ikraftträdande- och övergångsbestämmelsernas uppbyggnad, föreslås statsbidraget som ska lämnas 2020 till fullo regleras i övergångsbestämmelser.

Det föreslås att även ändringarna i förordningen med instruktion för Försäkringskassan ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Av remissen framgår att samråd har skett med olika landsting och representanter för primärvård och annan hälso- och sjukvård, landstingsledning samt forskarsamhället.

Det finns ingen information om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. En konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av behov av speciella informationsinsatser. Därför anser Regelrådet att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om huruvida det kan finnas behov av speciella informationsinsatser till följd av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att privata vårdgivare berörs av förslaget. I redovisningen finns ingen information om berörda företags antal eller storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

I redovisningen finns ingen information om administrativa kostnader som förslaget kan medföra för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. För att få del av det aktuella statsbidraget, torde privata vårdgivare behöva vidta administrativa åtgärder. I redovisningen finns inte vare sig kvalitativ eller kvantitativ information avseende sådana administrativa åtgärder, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader bristfällig.

### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att för att samordningen ska ha förutsättningar att ge avsedd effekt är det av central betydelse att privata vårdgivare engageras och tilldelas samma möjligheter, i form av adekvat andel av statsbidraget, och samma skyldigheter att bidra till kvalitetsutveckling och resultat i termer av stabilare sjukfrånvaro för sjukfall upp till 90 dagar som andra vårdgivare i ett landsting.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att förslaget kan påverka berörda företags intäkter och kostnader. Dock framgår inte i vilken utsträckning vårdföretag kan få ta del av det föreslagna statsbidraget och hur vårdföretagens verksamheter kommer att påverkas. Regelrådet anser också att det hade varit önskvärt med försök till en utförligare redovisning av ekonomiska konsekvenser för berörda företag till följd av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av andra kostnader och verksamhet bristfällig.

## Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen finns ingen information om förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I remissen anges att finansiell samordning kan i kombination med den föreslagna lagen om koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården förväntas medföra att arbetsgivare i ökad utsträckning vidtar anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder på arbetsplatsen för sjukskrivna anställda. Om samordningen ger tänkt resultat kommer efter hand fler arbetsgivare att ha dialog med representanter för hälso- och sjukvården kring medarbetare och kring funktioner i den aktuella arbetsgivarens verksamhet.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I remissen finns ingen information om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen har brister i ett flertal avseenden.

Enligt Regelrådet framgår det inte av konsekvensutredningen i vilken utsträckning vårdföretag berörs av förslaget. Bland annat saknar konsekvensutredningen helt en redovisning av dessa företag och det framgår inte på vilket sätt vårdföretagen kommer att få ta del av det föreslagna statsbidraget eller hur förslaget kan förväntas påverka vårdföretagens verksamhet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 mars 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.



Claes Norberg  
Ordförande



Per Gidlund  
Föredragande