

2018-10-10

Arbetsmiljöverket
112 79 Stockholm
arbetsmiljoverket@av.se

Ulrika Hagström
+46 70 555 1220
ulrika.hagstrom@tco.se

Förslag till föreskrifter om arbetsanpassning

2014/105206

Sammanfattning

De kraftigt ökade sjukskrivningstalen, särskilt beträffande psykisk ohälsa, gör att behovet av en väl fungerande föreskrift är stort. Flera av TCO:s medlemsförbund upplever att många medlemmar inte får den rehabilitering som de är i behov av för att kunna komma tillbaka till arbetsplatsen. Tydligare föreskrifter är därför önskvärt och skulle kunna utgöra ett stöd för såväl arbetstagare som arbetsgivare och leda till att färre slås ut från arbetslivet på grund av ohälsa och nedsatt arbetsförmåga.

TCO anser dock att förslaget till nya föreskrifter om arbetsanpassning från Arbetsmiljöverket innebär en väsentlig försämring i förhållande till nuvarande föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering och avstyrker därför förslaget. Enligt Arbetsmiljöverkets konsekvensanalys är ambitionen att det ska bli tydligare vad som förväntas av arbetsgivaren. Detta uppnås inte. I delar har man enligt TCO:s mening till och med frånträtt såväl som överskridit det uppdrag som åligger Arbetsmiljöverket i fråga om att precisera arbetsmiljölagen.

TCO bedömer att förslaget i praktiken kommer att innebära att arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering inskränks. Jämfört med nu gällande föreskrifter innehåller förslaget inga skrivningar om arbetsgivarens ansvar för rehabilitering. För den som är sjukskriven och därmed inte finns på arbetsplatsen är det oklart om arbetsgivaren har något ansvar för arbetsanpassning enligt de föreslagna föreskrifterna. Dessutom introducerar Arbetsmiljöverket en begränsning av hur långt arbetsgivarens anpassningsansvar sträcker sig, i och med att man inför en proportionalitetsbedömning. Den nuvarande regleringen om arbetsgivarens ansvar för att samverka sker med skyddsombud gällande arbetsanpassning och rehabilitering har tagits bort. Anmärkningsvärt är även att de nya föreskrifterna enligt förslaget inte kommer att innehålla några skrivningar om rehabilitering och rutiner då det gäller alkohol och berusningsmedel. Därutöver undantas studerande från de nya föreskrifternas tillämpningsområde. TCO avstyrker Arbetsmiljöverkets förslag till nya föreskrifter om arbetsanpassning.

Positivt är dock att föreskrifterna lyfter fokus kring insatser på arbetsplatsen. Forskning visar tydligt att de åtgärder som effektivast reducerar tiden för återgång i arbetet är insatser på arbetsplatsen.

Syftet

Enligt förslaget är syftet med föreskriften att en enskild arbetstagare ska kunna fortsätta att utföra sitt arbete, trots tillfälligt eller varaktig nedsatt arbetsförmåga. Detta är en snävare skrivning jämfört med AFS 1994:1; ”1 § Dessa föreskrifter gäller arbetsgivarens verksamhet för arbetsanpassning och rehabilitering samt arbetsgivarens åtgärder för att anpassa arbetssituationen till den enskilde arbetstagarens förutsättningar för arbetet.” Att anpassa arbetssituationen till den enskilde arbetstagarens förutsättningar är viktigt även i förebyggande syfte, när denne ännu inte har en nedsatt arbetsförmåga.

Studerande

Det finns enligt TCO ingen anledning att undanta den som genomgår utbildning från arbetsgivarens ansvar enligt föreskriften. De skäl som Arbetsmiljöverket anger som motiv för detta är att det skulle vara problematiskt för arbetsgivaren att till exempel anpassa arbetsuppgifterna för den som går utbildning samt att det för studerande finns elevhälsa och studenthälsa. Många utbildningar har en stor del arbetsplatsförlagd utbildning.

Det kan då inte vara rimligt att arbetsgivaren skulle sakna ansvar för arbetsanpassning. Arbetsmiljöverket anger att de grundläggande lagreglerna är fortsatt giltiga även för elever och studerande, men detta går dåligt ihop med att de föreskrifter som är tänkta att fylla ut lagstiftningens rambestämmelser inte ska gälla för dessa. Detta kommer därmed att innebära en begränsning av arbetsmiljölagens tillämpningsområde, vilket ligger utanför Arbetsmiljöverkets befogenheter.

Definitioner

Definitionen av arbetsanpassning är svårbegriplig och saknar de viktigaste delarna, nämligen exemplifiering av vilka områden som kan bli föremål för anpassningsåtgärder.

Utreda behov

Det är bra att arbetsgivarens skyldighet att utreda behov av arbetsanpassning förtydligas. Däremot saknas konkretiseringar av innehållet i utredningsarbetet och uppföljningsarbetet.

Rutiner vid missbruk

Förslaget innefattar att ta bort det i nuvarande föreskrift tydliga kravet på rutiner och rehabilitering vid missbruk. Missbruk är alltjämt ett i allra högsta grad närvarande problem i samhället och

därmed också på våra arbetsplatser. Arbetsmiljöverket menar på att missbruksproblematik ska hanteras inom det systematiska arbetsmiljöarbetet så som övriga risker i arbetsmiljön. I de allmänna råden till 13 § AFS 1994:1 anges också konkreta åtgärder som kan vidtas. TCO vill påpeka att missbruk är en risk av särskilt slag och ett borttagande av skrivningen i föreskriften riskerar att innebära att arbetsgivarens arbete mot missbruk på arbetsplatserna kommer att försämrats.

Gränsen för arbetsgivarens ansvar

Skrivningen ”En arbetsanpassning behöver inte vara större än att den är proportionell mot den arbetsinsats som arbetstagaren förväntas kunna utföra efter genomförd arbetsanpassning.”, väcker frågor. Regeln som inte finns i nuvarande föreskrifter är inte närmare kommenterad i förslaget. Denna regel finns inte heller i arbetsmiljölagen. En viktig fråga att få klarhet i är hur den av Arbetsmiljöverket föreslagna proportionalitetsprincipen förhåller sig till skälighetsprincipen, den som tillämpas idag.

Arbetsgivarna har i förarbetena till arbetsmiljölagen givits ett stort ansvar för att skapa en arbetsmiljö där arbetstagare inte slås ut på grund av stigande ålder och viss nedsättning av den sin arbetsförmåga. Detta förslag går helt i motsatt riktning.

I förarbetena anges att anpassning bör vara förstahandsvalet, istället för omplacering, eftersom arbetsmiljöanpassningen bidrar till långsiktiga förebyggande effekter för övriga arbetstagare.

”Detta förhållande [att det i vissa fall kan vara lämpligare att bereda en arbetstagare andra arbetsuppgifter inom ramen för anställningen] får dock inte leda till att omplaceringslösningen av bekvämlighetsskäl väljs före arbetsanpassning. Arbetsanpassning bör också få långsiktiga förebyggande effekter för övriga arbetstagare.”¹

Detta är ett centralt perspektiv som inte får trängas åt sidan genom skrivningar likt den föreslagna.

Det är vidare oklart hur Arbetsmiljöverket har tänkt sig att en sådan proportionalitet ska definieras i praktiken. Avser detta ett mätbart mått? Skrivningen siktar utifrån ordalydelsen närmast mot en produktionsteknisk beräkning som kommer att bli svår eller till och med omöjlig att göra i de flesta fall. Även denna skrivning kommer att behöva prövas av Arbetsdomstolen i de fall då arbetsgivaren hävdar att denna uppfyllt sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen och lagen om anställningsskydd och går till uppsägning.

¹ Prop. 1990/91:140, s 46-47

Det torde i dag till exempel kunna ställas högre krav på en stor arbetsgivare jämfört med en mindre. Om arbetsgivaren kan använda sig av investeringen för flera individer kan också en till synes, räknat på en individ, oproportionerligt stor kostnad ändå vara rimlig. Vilka arbetsanpassningar som i praktiken är möjliga och skäligen kan bäst avgöras så nära den anställde och arbetsplatsen som möjligt. Ur förarbetena kan utläsas att arbetsgivarens skyldigheter ska prövas i det enskilda fallet och kräver en avvägning mellan såväl arbetsgivarens som arbetstagarens förhållanden och förutsättningar.² Inget av detta återspeglas i den av Arbetsmiljöverket föreslagna skrivningen.

TCO ser en klar risk för att arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning kommer att inskränkas om den nya föreskriften träder i kraft. Detta skulle i sin tur öka utslagningen från arbetsmarknaden.

Arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering

Nuvarande skrivningar om arbetsgivarens ansvar för rehabilitering har tagits bort i det nya förslaget. Arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetsanpassning har ett nära samband. För en återgång i arbete är det vanligt att både arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetsanpassning sker i växelverkan. Endast en arbetsanpassning utan en god återgång i arbete eller endast en god återgång i arbete utan en, för individen, långsiktigt hållbar arbetsmiljö är sällan verkningsfullt. Det finns därmed ett värde av att arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering behandlas i samma föreskrift och att även arbetsgivarens ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering betonas. I dag regleras ansvaret för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen i socialförsäkringsbalkens 30 kapitel, men med betydande preciseringar i AFS 1994:1. Det föreskrivs i nuvarande AFS 1994:1 att det ska finnas mål för verksamheten, någon med utpekade ansvar som även har rätt att fatta beslut och erforderlig kompetens och resurser. Verksamheten ska organiseras i samverkan med skyddsombud. Rutiner ska finnas och verksamheten ska följas upp. Blir Arbetsmiljöverkets förslag om att ta bort rehabilitering från föreskriften verklighet innebär det därmed att ramverket om rehabiliteringsansvar i socialförsäkringsbalken 30 kapitel blir tämligen verkningslöst.

Även i arbetsmiljölagen fastslås att arbetsgivaren ska tillse att det finns en lämpligt organiserad verksamhet för arbetsanpassning och rehabilitering. Kravet att ha en verksamhet där rehabilitering ingår kvarstår således, men beskrivningar av hur detta ska förstås saknas helt med detta förslag.

² Prop. 1990/91:140, s. 52

Sjukskrivna

I Arbetsmiljöverkets underlag till förslaget anger myndigheten att sjukskrivna inte omfattas av arbetsmiljölagsstiftningen. Detta ser TCO som en ren felaktighet. I förarbeten anges tydligt att stadgandet i 1 kapitlet 1 § arbetsmiljölagen att, ”verksamhet i vilken arbetstagaren utför arbete för arbetsgivarens räkning” inte får ses som att lagstiftningen endast gäller den som faktiskt befinner sig på arbetsplatsen och utför arbete. Anpassningsansvaret gäller därmed även den som på grund av sjukdom är frånvarande från sin arbetsplats.³

Den föreslagna föreskriftens syftesbeskrivning kan också tolkas så som att den som redan blivit sjukskriven inte omfattas av föreskriften. I det fall sjuka inte längre omfattas av arbetsgivares anpassningsåtgärder riskerar sjukfallen att förlängas. Att tidigt se över anpassningsmöjligheter och behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering är i många fall en förutsättning för att få sjukskrivna tillbaka till arbetsplatsen. Att då särbehandla de sjukskrivna genom att utesluta dem från arbetsanpassningsåtgärder skulle vara i högsta grad kontraproduktivt när målet är återgång i arbete.

Skyddsombud

Det är viktigt att såväl arbetstagaren som skyddsombud och andra fackliga företrädare får vara med i hela processen, inte bara i utredningen av vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av resultatet av bedömningen avseende arbetstagarens förmåga och behov.

I dag har arbetsgivaren ansvar för att skyddsombud på ett tidigt stadium får information om enskilda ärenden, i och med att 10 § AFS 1994:1 föreskriver att det ska finnas upprättade rutiner för arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering. Om skyddsombudet istället ska behöva åberopa samverkansreglerna i 6 kapitlet arbetsmiljölagen är risken att denne får kännedom om ärendet för sent, eller i värsta fall inte alls.

Med anledning av ovan anförda brister i förslaget till föreskrifter om arbetsanpassning avstyrker TCO hela förslaget och förväntar sig att Arbetsmiljöverket återkommer med ett mer genomarbetat och genomtänkt förslag till nya föreskrifter där bland annat synpunkter som framkommit under detta remissförfarande särskilt beaktas.

³ A.a., s. 46

Eva Nordmark
Ordförande

Ulrika Hagström
Utredare