

Socialdepartementet
Fredsgatan 8
103 33 STOCKHOLM

Promemorian "Avskaffande av arbetsgivarens ansvar för rehabiliteringsutredningar"

LO har inte beretts tillfälle att lämna synpunkter på det rubricerade förslaget. Den remisstid som angavs på sändlistan – som LO tvärt emot sedvanlig praxis inte stod med på – gick ut den 5 februari 2007. Först den 16 februari upptäckte Socialdepartementet sitt misstag och kontaktade LO och erbjöd LO en mötestid för överlämnande av LOs remissyttrande. Detta möte blev satt till den 22 februari 2007.

Bortsett från Socialdepartementets oaktsamhet med sändlistan finner LO det anmärkningsvärt att man inte har valt att använda sig av Propositionshandboken 1997:1,3,4,7 i vilken en remisstid på minst tre månader rekommenderas.

Mot bakgrund av den högst märkliga hanteringen av remissen – som, vilket förtjänar att understrykas än en gång, LO inte tillställdes i vederbörlig ordning – har tiden för LOs och LO-förbundens behandling av ärendet krympt till knappt fyra arbetsdagar. Mot bakgrund av detta har inte LOs alla förbund haft möjlighet att inkomma med sina yttranden. Inte heller har LOs beslutande instanser haft möjlighet att behandla ärendet och fatta beslut.

Allmänt

I december 2006 avlämnade Rehabiliteringsutredningen sitt betänkande Fokus på åtgärder – En plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet (SOU 2006:107).

Regeringen har, såvitt LO förstår, inte för avsikt att remissbehandla Rehabiliteringsutredningens betänkande utan har i stället låtit en arbetsgrupp inom Socialdepartementet bereda en delfråga, där arbetsgruppen nu lägger fram sina förslag i en promemoria. LO anser att det i promemorian saknas en konkret konsekvensanalys av vad arbetsgrup-

pens förslag kommer att innebära för individen och för annan lagstiftning som berör rehabiliteringsområdet. I arbetsgruppens förslag presenteras bara förändringar i en del av systemet, men LO anser att detta kommer att få konsekvenser för andra delar av lagstiftningen – och det till det sämre.

Sammanfattning av promemorians huvudsakliga innehåll

Förslag läggs om avskaffande av bestämmelsen att arbetsgivaren ska genomföra en rehabiliteringsutredning enligt 22 kapitlet 3§ lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Arbetsgivaren ska dock fortfarande lämna de upplysningar till Försäkringskassan som behövs för att den försäkrades behov av rehabilitering snarast ska kunna klarläggas och även i övrigt medverka därtill. Vidare innehåller promemorian förslag om avskaffande av de tidsfrister som anges i 22 kapitlet, 5 och 6§§ AFL, avseende avstämningsmöte och rehabiliteringsplan. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2007.

LOs sammanfattade synpunkter på promemorian

LO avvisar förslaget om avskaffande av bestämmelsen om arbetsgivarens ansvar för rehabiliteringsutredningar.

LO avvisar även förslagen om förändringarna i befintlig lagstiftning gällande AFL 22 kapitlet 3§, avseende både punkt 2 och punkt 3. Punkt 2 innehåller i dag arbetsgivarens skyldighet att vid återkommande korta sjukfall kartlägga och upprätta en rehabiliteringsutredning. Punkt 3 innehåller bestämmelsen att rehabiliteringsarbetet kan initieras av den berörda arbetstagaren själv genom begäran till arbetsgivaren.

LO avvisar även förslaget om avskaffande av bestämmelser om tidsfristen enligt AFL 22 kapitlet 5 och 6§§, avseende kallelse till avstämningsmöte och Försäkringskassans upprättande av rehabiliteringsplan. Det finns inga andra förslag gällande tidsfrister från arbetsgruppen att ta ställning till.

LOs synpunkter på enskildheter i promemorian

Om arbetsgivarens medverkan

Arbetsgruppens förslag att arbetsgivare ska bidra med de upplysningar som Försäkringskassan behöver i sitt utredningsarbete samt vidta åtgärder, synes bygga på föreställningen att detta skulle leda till aktiva och snabba insatser och öka möjligheten för den enskilde att komma tillbaka till arbetslivet. Det är ju så arbetsgruppen motiverar sitt förslag.

Ett känt faktum är emellertid att rehabiliteringsarbetet inte har fungerat ens när arbetsgivaren själv hade det primära ansvaret. Att det skulle

bli så mycket bättre när arbetsgivaren fråntas ansvaret, framstår inte som sannolikt. Man har svårt att tänka sig att arbetsgruppen själv tror på sitt förslag.

Det är väl snarare så att om arbetsgivarens roll och ansvar reduceras, kommer arbetsgivarens engagemang och intresse för saken ytterligare att minska. Det är detta som varit problemet med rehabiliteringsreformen från 1990-talets början. Arbetsgivare i allmänhet, stora som små, privata som offentliga, har inte velat engagera sig, inte velat leva upp till reformens syfte.

Det är LOs bestämda uppfattning att arbetsgivarens aktiva medverkan är en nödvändig förutsättning för att ett rehabiliteringsarbete ska få någon positiv betydelse. För att en medverkan ska ske, måste det finnas effektiva regler som dels anger mer konkret än hittills vad det är som krävs av arbetsgivaren, dels anger att arbetsgivaren ska inhämta nödvändig kunskap i ämnena rehabilitering och arbetsanpassning och dels att ansvar ska kunna utkrävas av arbetsgivaren om denne inte fullgör sina skyldigheter. Några sådana regler återfinns inte i förslaget.

Enligt LOs uppfattning är en arbetsrättslig reglering den lösning som borde ha valts. Det är också så vitt kan bedömas den enda lösning som ännu inte har prövats.

Förhållandet mellan arbetsgivaren och Försäkringskassan

I den viktiga frågan rörande förhållandet mellan arbetsgivaren och Försäkringskassan i rehabiliteringsarbetet saknas helt förslag till regler i promemorian.

Om Försäkringskassan kommer fram till att en viss åtgärd bör vidtas av arbetsgivaren, så är väl tanken att Försäkringskassan ska anmoda arbetsgivaren att vidta åtgärden. Detta framgår inte av lagtexten.

Är exempelvis en arbetsgivare skyldig att vidta den åtgärd som försäkringskassan anmodat arbetsgivaren? Eller är det frivilligt? Och vem bär kostnaden?

Det förs inte något resonemang om vad som ska hända i den situation – som hittills har varit mycket vanligt förekommande – att arbetsgivaren inte engagerar sig och inte vill bidra med konstruktiva åtgärder och/eller resurser för att lösa situationen. Vad händer då?

Förslaget får uppfattas så att en passiv eller obstruerande arbetsgivare inte behöver frukta några efterräkningar. Man kan på goda grunder anta att detta förslag inte på något sätt kommer att bidra till att arbetsgivarna blir bättre på att medverka med konstruktiva åtgärder eller resurser i rehabiliteringssammanhang än som hittills varit fallet. Enligt den nu gällande lagstiftningen har arbetsgivarna en skyldighet att vara aktiva och konstruktiva. Om denna skyldighet tas bort, kan bara kon-

stateras att den berörda arbetstagarens position kommer att avsevärt försvagas.

Vad som saknas både i gällande rätt och i det aktuella förslaget är sanktionsregler för det fall att arbetsgivaren nonchalerar sina skyldigheter.

Genom att rehabiliteringsansvaret fräntas arbetsgivaren och läggs på Försäkringskassan kommer anställningsskyddet för den enskilda arbetstagaren som fått nedsatt arbetsförmåga att försvagas. Försvagningen ligger i att arbetsgivaren inte längre kommer att ha något ansvar och några skyldigheter. Det finns en risk att även det löneskydd som nu finns på grund av arbetsgivarens rehabiliteringsansvar och som finns beskrivet i AD-domarna 1999 nr 10 och 2003 nr 44 kan komma att försvinna.

Arbetsrättsliga konsekvenser

Arbetsrättsliga konsekvenser av förslaget är överhuvudtaget inte berörda i promemorian.

Detta är en mycket stor brist med tanke på att förslaget – om det genomförs – kommer att leda till att arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga i stor omfattning kommer att sägas upp från sina anställningar. Det kommer i sin tur att leda till ökad utslagning från arbetslivet av personer med nedsatt arbetsförmåga.

Förslaget innehåller således arbetsrättsliga konsekvenser som arbetsgruppen har blundat för. Arbetsgruppen borde ha redovisat sin syn på det anställningsskydd som följer av förslaget.

Arbetstagarens och fackets medverkan

Arbetstagarens och fackets (skyddsombudets) medverkan i rehabiliteringsarbetet borde lyftas fram tydligare och en bestämmelse därom placeras i 22 kap 3§.

LO avvisar, som nämnts, förslaget att avskaffa punkt 3 i AFL 22 kapitlet 3§. Möjligheten för arbetstagaren att själv aktualisera rehabiliteringsarbete har enligt LOs uppfattning använts i betydligt större omfattning än vad arbetsgruppen påstår. Det är därför anmärkningsvärt att arbetsgruppen anser att denna möjlighet ska avskaffas.

LO ser även med oro på arbetsgruppens lagda förslag om borttagande av arbetsgivarens skyldighet att kartlägga även de återkommande korta sjukfallen (punkt 2 i AFL 22 kapitlet 3§) som vi anser är tidiga signaler på att uppmärksamma eventuella arbetsmiljöproblem och åtgärda dessa. Om detta nu tas bort, kommer inte heller Försäkringskassan ha någon vetskap om återkommande korta sjukskrivningar.

Dessutom är det viktigt att när ett rehabiliteringsfall har aktualiserats att den lokala fackliga organisationen och skyddsombudet informeras om det inträffade.

Det är LOs erfarenhet att den enskilda arbetstagaren har en försvagad ställning i sin egen rehabilitering och behöver stöd från sin fackliga representant och att insatser sker i ett så tidigt skede som möjligt.

Arbetsgruppen har vidare inte heller beaktat Arbetsmiljölagen och dess bestämmelser gällande facklig medverkan i arbetsanpassning och rehabilitering.

Det praktiska tillvägagångssättet vid rehabilitering

Ytterligare en svaghet i förslaget är att det saknas regler om det praktiska tillvägagångssättet när ett rehabiliteringsfall har aktualiserats.

När ska Försäkringskassan börja agera? Vilket anser arbetsgruppen ska vara den signal/det incitament som startar processen hos Försäkringskassan? Och när kommer arbetsgivaren och arbetstagaren jämte sin fackliga representant (skyddsombud eller annan facklig företrädare) in i bilden? Hur ska rehabiliteringsarbetet organiseras?

För dem som arbetat med rehabiliteringsfall är erfarenheten just den att arbetsgivare i allmänhet är i behov av praktiska anvisningar om hur de ska gå tillväga. Av förslaget borde det ha framgått hur lagstiftaren tänkt sig att arbetsgivaren ska agera när Försäkringskassan kommit fram till att en viss rehabiliteringsåtgärd ska vidtas

Tidsfrister avseende avstämningsmöte och rehabiliteringsplan

Förslaget att slopa reglerna om tidsfrister och avstämningsmöte framstår som mycket illa genomtänkt.

Försäkringskassan har i dag ansvar för att genomföra rehabiliteringsutredningar för bland annat arbetslösa sjukskrivna. Vi förutsätter att Försäkringskassan även i fortsättningen har ansvaret för att rehabiliteringsbehovet klarläggs för denna grupp. En konsekvens av de förslag som arbetsgruppen lagt i promemorian kommer dock att bli att Försäkringskassans skyldighet att genomföra rehabiliteringsutredning vid en viss tidpunkt avskaffas även för arbetslösa sjukskrivna.

LO anser att detta är anmärkningsvärt, inte minst med tanke på att Rehabiliteringsutredningen (SOU 2006:107) påvisade att det länge funnits stora brister i Försäkringskassans hantering av denna grupp sjukskrivna.

Det blir då märkligt att arbetsgruppen inkluderar även denna grupp när det gäller avskaffande av tidsfrist för när individen kan förvänta sig att Försäkringskassan ska upprätta en rehabiliteringsutredning. Än

märkligare blir det med tanke på att regeringen har som målsättning att få fler individer i arbete.

Företagshälsovårdens roll

I förslaget finns inget nämnt om anlitan­de av expertis på området. Företagshälsovården som har central och viktig roll att spela nämns inte ens.

Ekonomiska konsekvenser

I promemorian framförs att Försäkringskassan skulle kunna spara 44 årsarbeten på att slippa skicka ut påminnelser till arbetsgivarna om rehabiliteringsutredning. Om arbetsgruppens förslag genomförs, kommer Försäkringskassan dock att få nya arbetsuppgifter i förhållande till i dag. Frågan är om dessa nya arbetsuppgifter inte kommer att kräva sammanlagda arbetsinsatser på ännu fler årsarbeten – synnerligen som Försäkringskassan saknar den nödvändiga kompetensen om förhållanden i arbetslivets olika branscher. Härtill kommer att det redan nu har kunnat konstateras att Försäkringskassan inte håller de tidsramar som är lagstadgade i dag.

LO ställer sig också frågande till arbetsgruppens bedömning att arbetsgivarens administrativa börda/kostnad skulle minska till följd av förslaget.

Även i fortsättningen är det bara arbetsgivaren som kan tillhandahålla de upplysningar som Försäkringskassan ska lägga till grund för en kvalitetsmässigt god utredning av arbetstagar­ens rehabiliteringsbehov. Det är inte rimligt att tro att detta underlag och arbetet med att ta fram det skulle komma att minska i omfattning, särskilt som Försäkringskassans kunskaper om den enskilda arbetsplatsen är begränsade.

Slutsats

Med hänsyn till vad som har anförts i detta yttrande är det LOs uppfattning att förslagen i promemorian "Avskaffande av arbetsgivarens ansvar för rehabiliteringsutredningar" motverkar sitt syfte som ju har angetts vara att "möjligheten att komma tillbaka till arbetslivet måste öka genom aktiva och snabba åtgärder".

Med hälsning

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Per Bardh

Christina Järnstedt