

Arbetsmiljöverket
Enheten för människa och omgivning
Ruth Carlsson
112 79 Stockholm

Stockholm

Vår referens

Dnr

2018-10-15

Lise-Lotte Argulander

2014/105206

Remissvar avseende förslag till föreskrifter om arbetsanpassning

Företagarna har givits möjlighet att yttra sig över föreskriften och lämnar härmed följande synpunkter.

Sammanfattning

Företagarna delar visserligen Arbetsmiljöverkets syn på att den nuvarande föreskriften är föråldrad och inte tillräckligt tydlig vad gäller vad och hur arbetsgivaren ska fullgöra sitt ansvar för arbetanpassning. Nuvarande förslag är tyvärr inte tillräckligt genomarbetat och konsekvensutredningen är så pass undermålig att de nu föreslagna förändringarna inte bör genomföras. Förslaget till föreskrift håller synnerligen låg kvalitet och nivå och kan inte i nuvarande utformning implementeras. Företagarna avstyrker därför förslaget i dess helhet.

Det är olyckligt att den föreslagna föreskriften saknar det arbetsgivareperspektiv som behövs för att föreskriften ska få den effekt som avses. De föreslagna föreskrifterna kolliderar med andra regelverk och arbetsrättsliga principer på ett mycket olyckligt sätt. Genom den föreslagna skrivningen om arbetstagarens rätt till "sitt arbete" "oavsett arbetsförmåga" ger sig Arbetsmiljöverket in i det arbetsrättsliga regelverket vilket Företagarna ifrågasätter om verket har bemyndigande att göra.

Konsekvensutredningen är så bristfällig och innehåller inte tillräckliga analyser för att införa de stora förändringar inom arbetsrätten som Arbetsmiljöverket föreslår. Konsekvensutredningen brister bland annat i sin analys kring de bakomliggande skälen till varför ändringarna ska införas och källhänvisningen till vilket forskningsresultat som avses. Det finns en stor mängd praxis både vad gäller arbetsledningsrätten och arbetsanpassning som Arbetsmiljöverket borde tagit bättre hänsyn till. De tre rättsfall som Arbetsmiljöverket valt ut som exempel där arbetsgivarens rehabiliteringsansvar är begränsat är inte tillräckligt för att kunna dra de slutsatser som Arbetsmiljöverket gör.

Vad avser kostnadsberäkningarna som Arbetsmiljöverket hänvisat till som en beräknad timkostnad om 1000 kronor för Experthjälp så anser Företagarna att det är en allt för låg kostnad. Det finns få ”experter” som åtar sig dessa uppdrag på timbasis och då inte för den låga timpenning som Arbetsmiljöverket tycks ha tagit ut luften. Arbetsmiljöverket måste beräkna kostnaderna med siffror baserade på verkligheten. Exempelvis bör kostnaden med anlitan av företagshälsovård eller motsvarande inkluderas i beräkningarna. Det är en oroande utveckling att Arbetsmiljöverket konsekvent tycks gripa kostnadsuppskattningar ur tomma intet.

Processen kring framtagandet av den nu föreslagna föreskriften

Företagarna kritiserar kraftfullt den process som förevarit det nu liggande förslaget. Inget bra samrådsförfarande har genomförts vare sig med parter eller andra organisationer. Arbetsmiljöverket bjöd in till möten för två år sedan för att diskutera framtagandet av en ny föreskrift. Vid mötet våren 2016 framfördes det dels önskemål om referensgrupp för att samråd och förslag skulle kunna diskuteras innan en eventuell externremiss färdigställdes, dels att Arbetsmiljöverket skulle kommunicera förslaget mellan parterna och organisationer rörande definitioner avseende bland annat arbetsanpassning och rehabilitering och vad som avsågs innan en externremiss. Arbetsmiljöverket har istället valt att helt färdigställa förslaget utan att vidare diskutera med parterna och eller inrätta en referensgrupp. Företagarna anser att förevarande process är mycket olycklig. Hade Arbetsmiljöverket gett berörda parter och organisationer möjligheter att inkomma med förbättringsförslag och synpunkter på ett tidigare stadium – innan förslaget skickades på externremiss – hade mycket av Företagarnas kritik förmodligen kunnat undvikas. Föreskriften hade då förhoppningsvis varit i ett lämpligt beslutsunderlag, vilket idag alltså inte är fallet.

Allmänna synpunkter på föreskriften

Företagarna beklagar att Arbetsmiljöverket har förbisett arbetsgivarens lagstadgade ansvar för arbetsanpassning såtillvida att arbetsgivarperspektivet utelämnats när föreskriften utformades. Då arbetsgivaren torde vara den viktigaste parten för att uppnå ett lyckat arbetsanpassningsarbete är det anmärkningsvärt att inte detta bättre framkommer i föreskriften. Föreskriften tar heller inte upp medarbetarens ansvar tillräckligt i att medverka i arbetsanpassningen. Detta bör tydliggöras för att föreskriften ska var enkel att tillämpa även för de mindre företagen.

Föreskriften saknar hänvisning till det systematiska arbetsmiljöarbetet AFS 2000:1, samt motsvarande 5 § i föreskrifterna om organsiatorisk och social arbetsmiljö, vilket vore det naturliga att ha i den här typen av föreskrift. Framför allt för att underlätta för mindre företag att hitta och förstå regelverket.

Företagarna förutsätter att en vägledning med checklista kommer att tas fram av Arbetsmiljöverket då de allmänna råden i den föreslagna föreskriften är korta och inte riktigt ger den vägledning som behövs. Detta är framför allt för att de mindre företagen ska ha en reell möjlighet att tillämpa och förstå föreskriften. Önskvärt vore då att Arbetsmiljöverket vid ett framtagande av vägledning använde sig av exempelvis en referensgrupp bestående av parter och organisationer eller på annat sätt inbjöd till att komma med synpunkter och förslag så att vägledningen får ett så bra innehåll som möjligt och är tillämpbar för företagen, även de mindre.

Företagarna anser generellt att Arbetsmiljöverkets arbete med att ta fram nya föreskrifter inte är transparent och förutsägbart. Allt för ofta anslår Arbetsmiljöverket ett färdigt förslag som externremiss där innehåll och tillvägagångssätt kraftigt kritiserar. Den låga kvaliteten på Arbetsmiljöverkets slutprodukter vittnar om att arbetsprocesserna bör ses över. Vidare skiljer sig framtagandet av föreskrifter markant åt vad gäller de olika sakområdena inom Arbetsmiljöverket vilket Företagarna ställer sig frågande inför. Samrådsförfarandet behöver ses över liksom hur Arbetsmiljöverket kommunicerar och hanterar remissförfarandet i stort. Företagarna får numera nästan alla relevanta remisser. Remisserna skickas ut av olika handläggare på Arbetsmiljöverket vilket ibland leder till att vissa remisser inte kommer Företagarna till del. Detta tillsammans med produkternas låga kvalitet ger en bild av ett ostrukturerat arbetssätt som sker ad hoc. Det vore önskvärt med åtminstone ett formaliserat remissförfarande från Arbetsmiljöverket.

Vidare vore det lämpligt att, som exempelvis vissa andra utredningar, använda sig av referensgrupper bestående av parter och andra organisationer som kan ge input och synpunkter under tiden för framtagandet av föreskrifter. Det är besynnerligt att Arbetsmiljöverket hittills avvisat alla försök att assistera myndigheten. Mycket av de mest flagranta felaktigheterna hade då kunnat undvikas i ett tidigare skede.

Synpunkter på konsekvensutredningen

Företagarna vill understryka vikten av en gedigen och väl genomarbetad konsekvensutredning. I den föreliggande konsekvensutredningen brister det både i analys, slutsatser som i de ekonomiska konsekvenserna. Företagarna får inte ihop syfte och analys med vad Arbetsmiljöverket vill uppnå i den föreslagna föreskriften. Om Arbetsmiljöverket vill ”lyfta fram betydelsen av arbetsgivarens engagemang i arbetsanpassningsarbetet” bör detta bättre återspeglas i förslaget och i konsekvensutredningen.

Under framför allt avsnitt 2 Beskrivning av problemet och vad Arbetsmiljöverket vill uppnå anser Företagarna att resonemanget och redovisningen av de bakomliggande skälen inte hänger ihop. En djupare analys med mer genomarbetade slutsatser hade varit önskvärt.

På sidan 5 och framåt diskuteras avgränsningen mot arbetsrätten. Företagarna anser att skrivningarna i föreskriften om arbetstagarens ”rätt till sitt arbete” ”oavsett arbetsförmåga” strider mot slutsatsen att det nuvarande förslaget skulle tydliggöra arbetsgivarens ansvar på annat sätt än att det blir mycket svårare för arbetsgivaren att leda och organisera sitt arbete. Företagarna anser att Arbetsmiljöverket inte har gjort en tydlig gränsdragning utan snarare tvärt om och snävat in arbetsgivarens möjligheter att anpassa. En så pass kraftig förändring av bland annat gränsdragningen mot arbetsrätten kräver en djupare och bredare analys av konsekvenserna än vad som förevarit.

Företagarna vill markera att det inte på något sätt är acceptabelt att Arbetsmiljöverket formulerar sig på det vis verket gjort under avsnitt 3.2 inga föreskrifter. Att det finns "en ovilja att följa gällande föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering" bland arbetsgivarna är ett svepande och ogrundat påstående. Företagarna anmodar Arbetsmiljöverket att presentera det underlag detta påstående vilar på. Företagarna anser att det inte ankommer på en myndighet syssla med generaliseringar som inte är väl utredda. Ett sådant uttalande i en konsekvensutredning minskar trovärdigheten för myndighetens arbete.

I avsnitt 7.4 rutiner för arbetsanpassning menar Arbetsmiljöverket att de initiala kostnaderna för att se över rutinerna ska ta ca en timme. Vilket ifrågasätts kraftigt av Företagarna hur man kom fram till dels tidsåtgången dels timkostnaden. Ett mindre företag har produktionsbortfallskostnader när administrationarbetsguppfigter ska göras och Arbetsmiljöverkets skönmålande bild av både tidsåtgång och kostnader är verklighetsfrämmande.

Under avsnitt 7.5 har Företagarna samma kritik som under 7.4. dvs hur har tidsåtgången beräknats och på vilket underlag?

I avsnitt 7.6 om anlitan av experthjälp ifrågasätter Företagarna dels sättet att beräkna kostnaderna men också generellt om vilka bedömningar Arbetsmiljöverket tagit hänsyn till när tidsåtgång och antal företag som kan tänkas behöva anlita experthjälp.

Generellt anser Företagarna att alla kostnadsberäkningarna om både tidsåtgång och en timkostnad till 700 kronor är för lågt satta. Ingen beräkning av produktionsbortfall för ett mindre företag har verket tagit hänsyn till. Var kommer timkostnaden 700 kronor ifrån? Den typ av beräkningar som Arbetsmiljöverket presenterar i sin konsekvensutredning är mycket undermålig och borde inte utgöra ett beslutsunderlag.

De är inte enbart framtagandet av rutiner som utgör en kostnad för företaget utan även efterlevnaden och arbetet i enlighet med föreskriften behöver bedömas. Det har Arbetsmiljöverket helt bortsett från. Framför allt för ett mindre företag som inte har särskilda tjänster avsatta åt att arbeta administrativt, blir bland annat efterlevnaden av föreskriften en stor kostnad. Regelbördan behöver generellt minskas för de mindre företagen och det kan komma till stånd genom att myndigheter och andra gör ordentliga konsekvensutredningar där det visas vad reglerna att efterleva genom vad de kostar i administration och produktionsbortfall. Om en regel inte står i proportion till kostnaden bör den undvikas. Den föreliggande konsekvensutredningen utreder inte och tar inte hänsyn till de mindre företagen, varken genom att särskilt belysa deras förutsättningar eller försöka sätta sig in i ett mindre företags möjligheter. Det anser Företagarna är en stor brist.

Synpunkter på vissa enskilda paragrafer

§1

Företagarna anser att paragraf 1 behöver omformuleras i sin helhet. Det kan inte vara så att Arbetsmiljöverkets uppdrag är att ge sig in i individärenden. Med den formuleringen som nu föreslås skapas en förväntan som inte kan anses vara Arbetsmiljöverkets uppdrag. Formuleringen om "sitt arbete trots tillfällig eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga" är ytterst olämplig och anmärkningsvärd. Arbetsmiljöverket kan inte mena att arbetsledningsrätten och rätten att organisera sitt arbete ska inskränkas på detta sätt så att det i praktiken blir mer eller mindre omöjligt att ändra arbetsuppgifter, eller förflytta arbetstagaren till annat arbete. Formuleringen om "trots tillfällig eller

varaktig nedsättning...” är inte heller något som hör hemma inom arbetsmiljöområdet utan hänför sig till arbetsrätten. Den formulering som finns i den nuvarande föreskriften om syfte är då lämpligare, även om den med fördel kan förbättras. Exempelvis skulle ordet rehabilitering tas bort och omformulera syftet så att det blir mer generellt och tillämpligt utan att inskränka arbetsledningsrätten.

§ 4

Den föreslagna definitionen av arbetsanpassning bör strykas helt och ersättas med en ny definition. Den nuvarande lydelsen skär tvärs igenom arbetsrätten och ger sken av att det finns något som heter ”sitt arbete”. Arbetsrättsligt är det inte arbetsuppgifterna i sig som skyddas utan själva anställningen. Med arbetsmiljöverkets definition skulle arbetsrättens grundförutsättning förändras avsevärt och skapa mer förvirring än nytta.

§ 5 och 7

Dessa paragrafer bör omarbetas och är lämpliga att sammanföra till en paragraf eller åtminstone byta plats, varvid även paragraf 6 får en annan placering.

Lämpligen inleds paragrafen med krav på att arbetsgivaren fortlöpande behöver undersöka om någon behöver arbetsanpassning. Vägledning kan finnas i den nuvarande föreskriften.

Företagarna anser att det under allmänna råd till paragraf 5 behöver förtydligas att det är lämpligt att det är en arbetsgivarföreträdare som tar emot informationen. Det kan stå att arbetsgivaren kan utse annan som har befogenhet att vidta åtgärder att ta emot informationen om så önskas. Arbetsgivaren har ansvaret för att vidta åtgärder då är det bra att det också ställas krav på arbetstagarna att kunna framföra eventuella behov till rätt företrädare. Arbetstagaren måste samarbeta om sin egen arbetanpassning och då är det lämpligt att börja med att tala om att de behöver anpassning till rätt person. Finns det rutiner som anger vem som tar emot är det känt för arbetstagarna vem som tar emot informationen.

§ 8

Här är det lämpligt att även lyfta in vilket ansvar arbetstagaren har för att medverka i sin rehabilitering och arbetsanpassning. Både vad gäller att lämna relevant information om behov samt att medverka och delta i åtgärderna som sätts in. Enligt 3 kap 4 § arbetsmiljölagen klarläggs det att arbetstagaren ska medverka och delta. Lämpligt att detta även står i föreskriften för tydlighetens skull.

§ 9

Omformulera paragrafen. Nuvarande formulering är onödigt krånglig och som dessutom blir en dubbelhänvisning. Företagarna föreslår att Arbetsmiljöverket stryker andra delen av meningen efter ”eller” och skriver istället, ”... eller annan företrädare i arbetsmiljöfrågor i utformningen av arbetsanpassningen.”

§ 10

Enligt föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (2000:1) finns motsvarande i paragraf 12 om när en arbetsgivare behöver anlita experthjälp. Lämpligt är att det inte blir dubbelreglerat i den nya föreskriften. Antingen får formuleringen ändras eller så bör hela paragrafen strykas. Väljer Arbetsmiljöverket att ha kvar § 10 bör den omformuleras

så att den blir tydligare och inte ger utrymme för förvirring, därmed bör orden ”eller råder osäkerhet” strykas. Om Arbetsmiljöverket hör samman förslaget på att införa en paragraf som hänvisar till systematiskt arbetsmiljöarbete m.m kan denna paragraf helt strykas.

Företagarna

Patrik Nilsson

Chef Analys & Opinion

Lise-Lotte Argulander

Jur. Kand. specialist arbetsrätt
arbetsmiljö