

Arbetsmiljöverket

Vägledning till föreskrifter om arbetsanpassning

OFR har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Arbetsmiljöverkets förslag till vägledning till kommande föreskrifter om arbetsanpassning, och inkommer härmed med synpunkter.

Sammanfattning

- Perspektivet med arbetsanpassning som skydd för individen saknas nästan genomgående.
- Företagshälsovårdens roll som stödjande för individen är knappt behandlad.
- Skyddsombuds medverkan förbigås nästan helt.
- Kapitlet om Tillvägagångssätt saknar struktur och vägleder dåligt, men kan lätt styras upp,

Övergripande synpunkter

Skyldigheten för arbetsgivare att anpassa arbetet är lagstadgad, och utgör ett skydd för den som, tillfälligt eller permanent, behöver anpassningar för att kunna behålla sin hälsa och sin anställning. Sett ur det perspektivet är vägledningen extremt svag, arbetsgivarens ensidiga beslut är långt framskrivet och stödet till individen i det närmaste osynligt.

Skyddsombudet saknas i vägledningen. Hen borde vara med, dels som ett möjligt stöd till den enskilde, dels som en viktig aktör när det kommer till att ta fram och kvalitetssäkra organisation och rutiner. Ett aktivt skyddsombud, som är trygg med de planer som tagits fram, kan också vara en viktig aktör i implementering av och tillit till systemet. Omvänt kan ett marginaliserat skyddsombud generera ifrågasättanden både på system- och individnivå.

OFR föreslår att Arbetsmiljöverket bevarar texten från vägledningen till nuvarande föreskrifter, nämligen att "Arbetstagarnas företrädare i arbetsmiljöfrågor är viktiga samarbetspartners när det gäller arbetsanpassning och rehabilitering. Företrädare kan vara skyddsombud eller arbetstagarnas representanter i skyddskommittén. Enligt 6 kap. 4 § arbetsmiljölagen skall skyddsombudet inom sitt skyddsområde bl.a. vaka över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a §."

Språkligt framstår texten som spretig, med svag textbindning, växelvis aktiva och passiva rubriker och ojämn och bitvis otydlig språknivå. Ansatsen varierar från att ge råd på en lägstanivå – "Vad måste arbetsgivaren göra för att gå fri?" – till att förtjänstfullt föra resonemang om hur arbetsanpassning kan, inom ramen för regelverket, bidra till att skapa en god arbetssituation.

OFR beklagar att det inte längre finns föreskriftsstöd för arbetsgivaren när denne ska leva upp till AML 3 kap 2 a om rehabilitering. Detta medför att rehabiliteringsbegreppet också saknar definition, och ibland får betyda återgång från sjukskrivning, och ibland återupprättande av funktion eller arbetsförmåga.

Remissens olika delar

Inledning

I inledningen beskrivs syftet med föreskrifterna i fjärde stycket. Stycket är tydligt med syftet att "möjliggöra för arbetstagare som är sjukfrånvarande att så snart som möjligt kunna återkomma till sitt arbete", men skrivningarna som handlar om att "det arbetsgivaren är skyldig att göra för att förhindra att en arbetstagare blir sjuk" är mindre tydligt skrivna, och det går att läsa stycket som om föreskrifterna gäller först när sjukfrånvaro ägt rum. Samma otydlighet följer i nästa stycke. OFR menar att det även här bör skrivas fram att det åligger arbetsgivaren att vidta åtgärder för att förhindra att sjukfrånvaro över huvud taget uppstår.

Stycket "vägledningens innehåll" förstärker intrycket av att all arbetsanpassning har med rehabilitering vid sjukskrivning att göra, vilket omvänt ger intrycket av att arbetsanpassning vid funktionsnedsättning inte är ett åliggande.

Inledningen är på detta sätt inte koherent med definitionen av arbetsanpassning i föreskriften. Den delen av definitionen som handlar om att en arbetstagare ska kunna "fortsätta arbeta" utelämnas helt, och intrycket blir att arbetsanpassning bara handlar om rehabilitering.

Översikt över aktörer i rehabiliteringsprocessen och deras uppdrag

OFR menar, som tidigare uttryckts, att det är ett problem att det inte fortsatt kommer finnas stöd i föreskrift för att tolka och tillämpa kraven att "arbetsgivaren ska se till att det i hans verksamhet ska finnas en /.../ rehabiliteringsverksamhet". Det tidiga fokuset på rehabilitering och översikten över aktörer är därför en välkommen del av vägledningen.

Men den tidiga placeringen i kombination med rubriken överskuggar det faktum att den viktigaste aktören i sammanhanget är arbetsgivaren. Intrycket blir att arbetsgivaren är ansvarig för arbetsanpassning, medan andra aktörer har alla andra

uppdrag i rehabiliteringen. I ett inledande stycke bör därför kraven på en organiserad rehabiliteringsverksamhet enligt AML 3 kap 2 a § tydliggöras.

Tabellen visar att det finns styrande regler, men inte hur de styr och på vilka sätt olika aktörer kan rikta krav. De flesta aktörer är, med sina respektive regelverk i ryggen, också kravställare på arbetsgivaren. Genom att inte visa på skyldigheter vagnar texten in arbetsgivaren i en falsk trygghet. Det ensidiga fokuset på "former av stöd" ger intrycket att arbetsgivaren själv inte behöver lägga resurser på rehabiliteringen. Matrisen på sid fyra saknar med andra ord en rad med mandat och ansvar.

Det efterföljande stycket om Försäkringskassan är vilseledande. I socialförsäkringsbalken 30 kap 6 § anges en rad skyldigheter för arbetsgivaren, till exempel om att upprätta planer för återgång i arbete, upplysningsplikt mm. I 8 § framgår att Försäkringskassan inte bara utreder och samordnar och lämnar bidrag, utan också utövar tillsyn – en upplysning som kan vara nog så viktig för både arbetsgivare och arbetstagare.

Vägledningen är inte bara ett stöd till arbetsgivaren. Det är också ett stöd till arbetstagaren och till de skyddsombud och organisationer som stöttar denne. De behöver tydligare få klart vilka förväntningar de kan ha vid rehabiliteringen.

Vilka är berörda...

Det är bra att vägledningen pekar på kraven på ett fungerande arbetsmiljöarbete. Men skrivningarna i vägledningen ställer föreskrifterna om arbetsanpassning helt utanför SAM. OFR är av erfarenheten att behov av arbetsanpassning mycket väl kan uppmärksammas inom ramen för undersökningar som är en del av SAM. Sådana undersökningar kan till exempel visa att det finns individer som på grund av en händelse är särskilt rädd för hot och våld, eller på grund av behandling har höjd risk för smitta, och bör få sin arbetssituation mer anpassad än vad den ordinarie riskbedömningen ger för handen. Detta är särskilt viktigt när man pratar om organisationen för arbetsanpassning, som överlappar och krokar i det "generella" arbetsmiljöarbetet.

Följande skrivning i bilden ger intryck av att arbetsanpassning är något som inte krävs i arbetsmiljölagen (egen kursiv): "Först när *kraven i arbetsmiljölagen* och Arbetsmiljöverkets övriga föreskrifter *uppfyllts*, men detta inte räcker till för att en enskild arbetstagare ska kunna utföra sina arbetsuppgifter, blir det aktuellt att använda Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning". Vidare är det svårt att dra gränsen mellan vad som är arbetsanpassning och vad som är att tillmötesgå normal variation på det sätt som skrivningen antyder.

Organisation av arbetsanpassning

Till och med tidiga tecken

De tecken som listas är ungefär de samma som bör uppmärksammas i det systematiska arbetsmiljöarbetet i allmänhet. Det vore därför lämpligt att skriva fram SAM som en arena där behov av arbetsanpassning blir synlig.

Listan med tecken att vara uppmärksam på är bra, men mönster i arbetsgruppen bör tillfogas. På den typ av arbetsplatser som är vanliga i offentlig sektor, som kännetecknas av stort ömsesidigt beroende och stora svårigheter att ändra tempo i verksamheten, syns enskilda individers bristande förutsättningar ofta som irritation i gruppen, eller som att medlemmar i gruppen signalerar ökad hänsyn till en kollega. Vid sådana tecken går det inte på förhand att veta om de bästa åtgärderna är arbetsanpassning för enskilda eller allmänna åtgärder som ska till.

Arbetsgivarens ansvar under sjukfrånvaro

Skrivningarna om att upprätthålla kontakten med arbetsplatsen är bra. De bör stärkas med text om att det ofta, i samråd med den sjukskrivna, har stort värde att informera arbetskamrater om sjukskrivningens prognos, kända och förmodade behov av stöd och anpassning vid återgång och, ofta, om orsakerna till sjukskrivningen. Samlad forskning visar att förutsättningarna för rehabilitering ökar avsevärt om arbetsplatsen är delaktig.

Däremot är skrivningarna om kontakt vid utmattning för passiva. Senare forskning visar att tidig kontakt med arbetsplatsen oftare är mer positiv än negativ, och att tidig men försiktig och anpassad återgång bättrar på prognosen. Det är bättre att skriva fram behovet av stöd från professionella i vården som en möjlighet vid bedömningar och inför kontakt. Kontakt kan ofta planeras och genomföras med stöd av skyddsombud eller betrodd kollega.

Rutiner

Ett återkommande problem, särskilt i stora organisationer av den typ som vi ser i offentlig sektor, är det stora antalet policyer, riktlinjer och regler för såväl verksamhet som organisation. Samtidigt är det viktigt att det finns planer och att de är kända. Riktlinjerna bör därför peka på det rimliga i att samordna planer och information så att medarbetare får en samlad bild av planerna på arbetsplatsen. Tanken att väcka en fråga för en enskild medarbetare med behov av arbetsanpassning är inte väsensskild från tanken att anpassa arbetet för medarbetare i allmänhet eller att vidta åtgärder för att förbättra arbetsmiljön generellt.

Till skillnad från föreskriften är vägledningen skriven som om det alltid är den som är i behov av arbetsanpassning som vänder sig till arbetsgivaren. Erfarenheter visar att det också förekommer att skyddsombud eller andra medarbetare är de som kontaktar arbetsgivaren. Sådana kontaktvägar är i sig en tillgång i den sociala arbetsmiljön. På

det sättet kan kollegor rikta en välvillig handling visavi en kollega som de annars kanske hade betraktat som en belastning.

Det bör framgå att framtagande och förändring av rutiner ska samverkas med skyddsombud.

Tillvägagångssätt

Som nämnts inledningsvis är skyddsperspektivet i vägledningstexten svagt. Detta är särskilt tydligt i kapitlet om "tillvägagångssätt". Arbetsgivarens ensidiga beslut är långt framskrivet och stödet till individen i det närmaste osynligt. Det syns inte alls att arbetsgivare och arbetstagare har ett gemensamt intresse av att hitta de anpassningsåtgärder som gör att arbetstagaren kan arbeta på toppen av sin kapacitet – oavsett om det handlar om permanenta eller tillfälliga åtgärder. Tvärt om ger beskrivningarna av stödet till arbetsgivaren och betoningen av arbetsgivarens rätt till beslut intrycket att det viktigaste är att arbetsgivaren skyddar sig mot överutnyttjande av arbetsanpassningsåtgärder.

OFR föreslår en ny struktur på vägledningen till 6 §, som närmare följer ordningen i föreskriften, och där frågan om företagshälsovård behandlas löpande:

1. Utredning
2. Val av anpassningsåtgärder
Den texten under "exempel på anpassningsåtgärder", bortsett från första stycket, kan utgöra stomme till detta stycke.
 - a. Anpassning av fysiska förhållanden
 - b. Anpassning av psykiska och kognitiva förhållanden
3. Beslut
 - a. Hur mycket ska en arbetsgivare arbetsanpassa
 - b. Oenighet
4. Jämställdhet och jämlikhet
5. Dokumentera
6. Riskbedömning
7. Följa upp och justera
8. Sekretess

Nedan följer synpunkter på enskilda delar av texten, i den ordning som de ligger i förslaget.

Utreda

Texten är tydlig, men utredningsstöd från företagshälsovård bör vara integrerat i texten. Detta främst i syfte att göra en god utredning. Samtalsstöd som idag tas upp, men som ett ömsesidigt intresse för att göra samtalen tryggare för alla parter.

Information till eller medverkan av skyddsombud bör tas upp i samma anda, och bör beskrivas som en regel där undantaget är när den enskilda motsätter sig detta eller när behov, åtgärd och verkställighet är enkla och beslutas i enighet. Skyddsombuds medverkan motiveras både av möjligheten att stötta den enskilde och att bidra till att utveckla systemet.

Jämställdhet

Avsnittet om jämställdhet är både bra och välformulerat, men placeringen mellan rubrikerna *utredning* och *stöd i utredningsarbetet* gör övrig text svårsläst. Det kan finnas anledning att undersöka om den skillnad mellan män och kvinnor som beskrivs, snarare återspeglar mans- och kvinnodominerade branscher och yrken. Anekdotiskt tyder mycket på att individuella åtgärder är dominerande för såväl män som kvinnor i offentlig sektors stora grupper. I så fall bör texten anpassas efter det.

Stöd i anpassningsarbetet

Texten bör skrivas om och integreras i texten om utredning enligt ovan.

Vem beslutar om arbetsanpassning

Frågan om vem som beslutar bör skjutas till efter listan med exempel på arbetsanpassningsåtgärder, eftersom det är åtgärderna som är föremål för beslut. Att arbetsmiljölagen inte ger "arbetstagaren rättighet att själv bestämma hur arbetsanpassningen ska utformas" är ett trivialt påstående, och destruktivt så till vida att det ger för handen att det skulle vara ett vanligt konfliktområde.

Exempel på arbetsanpassningsåtgärder

Från stycke två och framåt är texten under rubriken förtjänstfull. Följer man strukturen i paragrafen så är det denna text som bör följa direkt på texten om utredning.

Texten inleds dock med att slå fast att arbetsanpassning innebär att utforma "arbetsplatsen" individuellt när någons förmåga "har förändrats". Ordet arbetsplats leder tanken bort ifrån det bredare begreppet "arbetsmiljö" som finns definitionen, och arbetsanpassning kan vara aktuellt vid nyanställning av någon med funktionsnedsättning. Stycket bär heller ingen information utan kan mycket väl strykas.

Fysisk ohälsa och Psykisk ohälsa

Rubrikerna utesluter funktionshinder som inte handlar om ohälsa (nya rubriker föreslås ovan). Texten är bra men framför allt *Psykisk ohälsa* bör ses över språkligt.

Riskbedömning av övriga arbetstagares arbetsmiljö vid arbetsanpassning

Arbetsanpassningens påverkan på resten av organisationen är en viktig fråga. Exemplet bör dock kompletteras eller ersättas med ett exempel där arbetsuppgifterna påverkas – till exempel om någon på grund av en incident upplever extra otrygghet vid ensamarbete, och andras scheman påverkas.

Hur mycket ska arbetsgivaren arbetsanpassa

Oenighet bör inte behandlas som en andra mening i ett stycke, utan är värt en egen text. Där bör man till exempel notera att flera åtgärder förebygger oenighet. Exempel är tidig medverkan av skyddsombud, facklig medverkan, möjlighet för individen att bygga upp sin egen kunskap både om regelverk och arbetsplatsens förutsättningar och opartisk medverkan från företagshälsovård.

Arbetstagarens medverkan

Föreskriften är generande dåligt utvecklad i vägledningstext. Arbetstagarens medverkan i allmänhet är av strategisk betydelse för de praktiskt taget alla verksamheter. Omvänt är därför arbetsgivarens förmåga att involvera och lyssna till medarbetarna en nyckelfaktor i arbetsmiljön. Här behandlas arbetstagarens medverkan som något som är ett måste om denne insisterar, och att den enda konsekvensen om man inte lyckas få en gemensam process till stånd är att den enskilde vid sjukskrivning riskerar sjukpenningen.

Här bör värdet av en god dialog ur allas perspektiv framgå. Värdet av att involvera skyddsombud enligt ovan bör också utvecklas.

Stockholm, dag som ovan

Lars Fresker
Ordförande för OFR

Erik Hallsenius
Arbetsmiljöexpert