



HANDLÄGGARE/ENHET
Löne- och välfärdsenheten
Renée Andersson

DATUM
2008-02-11

DIARIENUMMER
20070799

ERT DATUM
2007-12-20

ER REFERENS
S2007/11032/SF

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Införande av en rehabiliteringskedja

LO har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade promemoria. IF Metall och Svenska Transportarbetareförbundet har lämnat underremisser i ärendet, vilka bifogas. LO får med anledning av detta framföra följande synpunkter.

Sammanfattning

- LO anser att det är oacceptabelt att flera av de föreslagna förändringarna innebär att anställningsskyddet urholkas.
- LO anser att förslaget i praktiken urholkar det rehabiliteringsansvar som arbetsgivare och Försäkringskassan har enligt lagen om allmän försäkring (LAF) och som arbetsgivare också har enligt arbetsmiljölagen (AML). LO kan inte acceptera en sådan förändring.
- LO är kritisk till att förslaget kan innebära att en arbetstagare kan tvingas anta ett oskäligt omplaceringserbjudande.
- LO anser att det är oacceptabelt att den enskilde ska ansvara för att skaffa fram ett utlåtande över arbetsgivarens möjligheter till rehabilitering.
- LO är kritisk till förslaget inte anger om Försäkringskassan ska pröva och bedöma riktigheten i arbetsgivarens uppgifter vad gäller rehabiliteringsmöjligheterna på arbetsplatsen. LO är också kritiskt till att arbetsgivaren, enligt förslaget, inte är skyldig att förhandla eller samråda med den fackliga organisationen innan utlåtandet avges.
- LO anser att rätten till ledighet för att prova annat arbete bör regleras avtalsvägen.
- LO är kritisk till att förslaget inte säger någonting om Försäkringskassans roll och ansvar i rehabiliteringskedjan.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO anser att det är oacceptabelt att förslaget inte innehåller några påtryckningsmekanismer eller incitament som kan få arbetsgivaren att uppfylla sitt rehabiliteringsansvar.
- LO anser att förändrade möjligheter till ersättning vid sjukdom inte kan införas innan åtgärder för att underlätta återgång i arbete finns på plats.
- LO anser att det är oacceptabelt att ha bestämda tidsgränser för när arbetsförmågan ska prövas i förhållande till ordinarie arbetsgivare respektive till arbetsmarknaden i stort.
- LO anser att möjligheten att vid bedömning av arbetsförmågan väga in andra faktorer än rent medicinska, exempelvis ålder, ska finnas kvar.
- LO anser att det är oacceptabelt att det enligt förslaget inte längre ska vara möjligt att återfå tidigare SGI vid sjuk- eller aktivitetsersättning.
- LO anser att det är helt oacceptabelt att acceptera och godta ökade socialbidrag som en konsekvens av förslaget. Det är inte godtagbart att försörjningsstöd betecknas som ett rimligt alternativ till försäkringsersättning.

Inledande synpunkter

Inledningsvis vill LO framhålla att vi tar avstånd från de försämringar av socialförsäkringssystemet och sjukförsäkringen som redan genomförts. LO anser att vissa förändringar av framför allt sjukförsäkringen kan behövas men att diskussioner om hur detta ska genomföras bör bli föremål för en parlamentarisk utredning.

LO delar uppfattningen att långa sjukskrivningstider kan upphöra att vara läkande och istället bli nedbrytande. Den enskilde ska självklart involveras i rehabiliteringen och delta i de rehabiliteringsinsatser som erbjuds, men det tyngsta ansvaret vilar på de aktörer som förfogar över resurserna. Om dessa misslyckas med sitt rehabiliteringsansvar ska det inte gå ut över individen. Eventuella tidsgränser i försäkringen bör därför sättas i förhållande till aktörerna och tydligt ange att tidsgränsen är det utrymme som dessa har till sitt förfogande för att hjälpa den enskilde tillbaka i arbete.

Ordet rehabiliteringskedjan antyder språkligt sett att förslaget handlar om rehabilitering och om en serie olika rehabiliteringsinslag som är länkade samman i en kedja. Men i förslaget finns inte ett enda positivt inslag om rehabilitering i bemärkelsen arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder som leder till återgång i arbete hos den egna arbetsgivaren.

Förslagen lägger större ansvar på individen för den egna rehabiliteringen. Det som krävs är, enligt LO, att statens och arbetsgivarens ansvar förtydligas. LO vill i sammanhanget framhålla att en utbyggnad av

företagshälsovården och omställningsförsäkringen, så att den också gäller vid sjukdom, vore bättre än vad som föreslås i promemorian.

Syftet med den nya modellen är att det ska gå mycket snabbare än tidigare att slussa ut individen ur sjukförsäkringssystemet för att på ett tidigt stadium i sjukskrivningsperioden, slussa in personen ifråga i arbetslöshetsförsäkringssystemet. Det handlar således inte om rehabilitering tillbaka till arbetet hos den egna arbetsgivaren, utan tanken är att den drabbade individen såsom arbetslös ska kunna få ett nytt arbete. LO anser att detta syfte och denna satsning på örehabilitering i den betydelsen som förslaget avser, när den drabbade individen förlorat sin anställning och blivit arbetslös, i praktiken urholkar det rehabiliteringsansvar som arbetsgivare och Försäkringskassan har enligt lagen om allmän försäkring (LAF) och som arbetsgivare också har enligt arbetsmiljölagen (AML). Förslagen bildar snarast en utsorteringskedja.

LO anser istället att kraven på arbetsgivaren att få till stånd rehabiliteringsinsatser måste skärpas och det måste bli tydligare vilka rehabiliteringsåtgärder som är skäliga att kräva innan en eventuell uppsägning kan anses vara sakligt grundad. Arbetsgivarens skyldighet att vidta sådana rehabiliteringsåtgärder bör införas i lagen om anställningsskydd. Den närmare innebörden av detta bör på samma sätt som kravet på omplaceringar beskrivas i lagens förarbeten.

Det är dock rimligt att en arbetsgivare som vidtar de åtgärder som krävs kan överblicka omfattningen av sitt ekonomiska åtagande. En uppsägning bör därför alltid anses vara sakligt grundad under förutsättning att arbetsgivaren fullgjort sina skyldigheter inom perioden. På samma sätt ska det vara tydligt för arbetsgivaren vad som gäller om det kan konstateras att denne inte uppfyllt kraven på rehabiliteringsåtgärder vid periodens slut. Då är det rimligt med någon form av sanktion, exempelvis återupptagen sjuklön.

Statens ansvar måste öka för att de som har slagits ut ur arbetslivet i långvarig sjukdom eller sjuk- och aktivitetsersättning ska kunna återkomma i arbete, efter sin förmåga. LO vill att den som har varit sjuk och är medicinskt färdigbehandlad men inte har en anställning, ska säkerställas stöd hos Arbetsförmedlingen Rehab. En rehabiliteringspenning på samma nivå som sjukpenningen bör då utgå under maximalt ett år. En förutsättning för rehabiliteringspenning bör vara att personen är inskriven på Arbetsförmedlingen Rehab och aktivt medverkar i att finna en ny uppgift i arbetslivet.

Arbetsförmedlingen Rehab behöver byggas ut så att de som är berörda alltid skrivs in där. De måste snabbt ges rätt stöd, såsom arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsträning eller arbetsprövning. När en person som har rehabiliteringspenning och deltar i aktiva insatser hos Arbetsförmedlingen Rehab åter bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande ska rehabiliterings-

penningen avslutas, och han eller hon skrivs in för arbetssökande i vanliga Arbetsförmedlingens regi.

Förslaget kommer också att innebära större negativa konsekvenser för kvinnor än för män. Eftersom kvinnor i högre utsträckning än män drabbas av nedsatt arbetsförmåga med sjukskrivning eller sjukersättning som följd, kommer de föreslagna förändringarna att slå hårdare mot kvinnor. Kvinnor har också oftare s.k. symptomdiagnoser där det kan ta lång tid att utröna orsaken till sjukdomstillståndet. De fasta tidsgränser som föreslås i rehabiliteringskedjan kan därför leda till att fler kvinnor än män hamnar i en situation då de riskerar att sägas upp.

Kommentarer till förslaget

Urholkat anställningsskydd

I promemorian anges att de föreslagna förändringarna i sjukförsäkringen i sig inte påverkar arbetsrätten och saklig grund för uppsägning vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. LO delar inte den bedömningen.

Förslaget innebär att Försäkringskassans och arbetsgivarens bedömning av om arbetstagaren kan återgå i arbete hos arbetsgivaren, antingen i sitt tidigare arbete eller i något annat arbete hos arbetsgivaren kommer att ske tidigare än i dagsläget. Redan i ett tidigt skede inriktas åtgärderna på arbetstagarens arbetsförmåga hos andra potentiella arbetsgivare. LO menar att det då ligger nära till hands att arbetsgivaren inte, trots att detta krävs enligt det arbetsrättsliga regelverket, gör sitt yttersta så att arbetstagarens anställning hos arbetsgivaren ska kunna bestå. Detta kommer i sin tur leda till att arbetsgivare i större utsträckning och i ett tidigare skede än idag kommer att ta till uppsägning.

Den arbetstagare som är medlem i en facklig arbetstagarorganisation och som drabbas av uppsägning på grund av nedsatt arbetsförmåga relaterat till sjukdom har visserligen med hjälp av sin fackliga organisation möjlighet att på rättslig väg angripa uppsägningen när arbetsgivaren inte levt upp till sitt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsansvar. Men vårt socialförsäkrings-system ska inte vara utformat på ett sådant sätt att det framkallar situationer där den enskilde på rättslig väg ska behöva kämpa för sin rätt att kunna vara kvar i anställningen.

Tidig omplacering

Förslaget innebär att från och med dag 90 i sjukskrivningsprocessen så ska även beaktas om arbetstagaren kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren. Omplacering är ett begrepp inom arbetsrätten. Som en allmän regel gäller att en arbetstagare i vissa situationer har rätt att vägra omplacering. Vad händer om arbetstagaren nekar till att anta

ett oskäligt omplaceringserbjudande? Saklig grund för att säga upp arbetstagaren föreligger inte i den situationen eftersom det inte kan hävdas att arbetstagaren inte medverkat i sin rehabilitering. Omplaceringserbjudandet var ju oskäligt. Om Försäkringskassan i det läget inte gör en arbetsrättslig bedömning av omplaceringserbjudandet anser LO att det finns risk för att de anser att arbetstagaren inte längre är berättigad till sjukpenning. Alternativet för arbetstagaren blir i det läget att godta ett oskäligt omplaceringserbjudande eller att stå utan försörjning.

Utlåtande från arbetsgivaren

Det är enligt förslaget arbetstagaren själv som ska be sin arbetsgivare om ett utlåtande angående möjligheterna till arbetslivsinriktad rehabilitering hos arbetsgivaren. LO anser att det är helt oacceptabelt att lägga ett sådant ansvar på den enskilde. De är sjuka och ofta pressade av att den privata ekonomin är försämrad. Att då tvingas inhämta intyg från sin arbetsgivare kan vara mycket svårt. Det är sannolikt att det kommer att uppstå situationer där Försäkringskassan och arbetstagaren har olika uppfattning om denne har gjort vad som krävs för att få fram ett intyg. LO menar att det inte är rimligt att ersättningen sänks på grund av något, som åtminstone till viss del, ligger utanför individens kontroll.

Denna ordning framstår dessutom som egendomlig med tanke på det rehabiliteringsansvar som Försäkringskassan har. Försäkringskassan borde ha klart för sig vilka möjligheter som kan finnas hos arbetsgivaren i det enskilda fallet. Skulle något vara oklart är det Försäkringskassan i sin egen skap av rehabiliteringsansvarig som ska inhämta nödvändig information.

I förslaget anges ingenting om att Försäkringskassan närmare ska bedöma och pröva riktigheten i arbetsgivarens uppgifter om vad som är möjligt och inte möjligt att göra på arbetsplatsen genom arbetslivsinriktad rehabilitering. Eftersom det inte sker någon kontroll eller prövning av de uppgifter som arbetsgivaren lämnar, vilket arbetsgivaren mycket väl känner till, är den drabbade arbetstagarens anställning i fara.

I förslaget finns det inte någon bestämmelse om att arbetsgivaren är skyldig att förhandla eller samråda med den fackliga arbetstagarorganisationen innan utlåtande avges. Det finns alltså en risk med att den fackliga organisationen inte får möjlighet att ha synpunkter på arbetsgivarens bedömning av arbetstagarens arbetsförmåga hos arbetsgivaren och möjligheter till åtgärder.

LO anser att det redan idag är problem med att den fackliga organisationen utestängs i rehabiliteringsärenden och får information först i efterhand när det ofta kan vara för sent. Arbetstagaren har stått ensam mot Försäkringskassan och arbetsgivaren, har inte känt till sina rättigheter och har inte heller

kunnat överblicka de arbetsrättsliga konsekvenserna av situationen. Detta problem kommer sannolikt att öka om förslaget genomförs.

Rätt till ledighet vid sjukdom för att prova annat arbete

Arbete och ledighet med stöd av den föreslagna ledighetslagen syftar inte till att arbetstagaren skall återgå i arbete hos den ursprungliga arbetsgivaren. Vill den ursprunglige arbetsgivaren säga upp arbetstagaren på grund av bristande arbetsförmåga hänförligt till sjukdom blir det därför svårt att med framgång hävda att rehabilitering pågår och att arbetsgivaren av den anledningen är förhindrad att säga upp arbetstagaren. LO anser att en arbetstagare som genom den föreslagna ledighetslagen är ledig för arbete hos en annan arbetsgivare kan alltså i den meningen sägas ha ett sämre anställningsskydd än om han eller hon hade arbetat kvar hos sin ursprunglige arbetsgivare. För att ge arbetstagaren fullgott skydd borde lagen, om förslaget genomförs, kompletteras med ett totalt uppsägningsförbud under den tid som arbetstagaren är ledig för att prova annat arbete.

LO anser emellertid att frågan om rätt till ledighet för att prova annat arbete bör ingå som ett led i arbetsgivarens rehabiliteringsarbete. Men den väg som i första hand bör prövas för att reglera rätten till ledighet i detta sammanhang är kollektivavtalsvägen.

Försäkringskassans roll

Eftersom Försäkringskassan sedan den 1 juli 2007 har en mer aktiv roll i rehabiliteringsarbetet, hade det varit på sin plats att det av förslaget konkret framgick hur Försäkringskassan ska agera i rehabiliteringsarbetet under de olika stegen i den så kallade rehabiliteringskedjan. Det saknas emellertid i förslaget en närmare beskrivning av hur Försäkringskassans rehabiliteringsansvar förhåller sig till den så kallade rehabiliteringskedjan.

Arbetsgivarens ansvar

Även arbetsgivarens arbetsanpassnings- och rehabiliteringsansvar i förhållande till den så kallade rehabiliteringskedjan förbigås i förslaget med tystnad. Redan efter den tredje månaden i sjukperioden ska två parallella processer pågå. Den ena inriktas på att arbetstagaren ska få anställning hos en annan arbetsgivare medan den andra inriktas på att arbetstagaren ska kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren. Redan efter sex månaders sjukperiod, inriktas bedömningen av arbetstagarens rätt till sjukpenning på arbetstagarens arbetsförmåga hos andra potentiella arbetsgivare.

LO menar att en svaghet i förslaget är att det inte kommer att finnas tid för arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder. Det höga tempot i den så kallade rehabiliteringskedjan är en signal till framför allt arbetsgivarna att inte lägga ned möda och resurser på arbetsanpassning och rehabilitering eftersom det

är en tidsfråga innan den drabbade arbetstagarens anställning ändå kommer att upphöra. Det finns inte heller något incitament eller någon påtryckningsmekanism som gör att arbetsgivaren uppfyller sina skyldigheter vad gäller arbetsanpassning och rehabilitering.

I förslaget redogörs för de olika åtgärder som har vidtagits för att underlätta återgången i arbete. Exempelvis nämns nystarts- och nyfriskjobb, företagshälsovården, rehabiliteringsgarantin, översyn av arbetsförmågebedömningar m.m.

Problemet är att rehabiliteringskedjan föreslås införas innan dessa understödande åtgärder har fått något genomslag eller ens har hunnit påbörjas. Avsikten med förslaget är att förändra möjligheterna till ersättningen vid sjukdom. LO anser att det rimligtvis måste vara ett grundkrav att det först finns fungerande åtgärder för att underlätta återgången i arbete. Konsekvensen av att först försvåra möjligheten till ersättning utan att ha säkerställt formerna för att få tillgång till fungerande rehabilitering blir en öutsorteringskedja istället för en rehabiliteringskedja. Människors försörjning blir lidande utan att de försäkrade har haft tillgång till en enhetlig arbetsförmågebedömning, en effektiv medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering och en utbyggd företagshälsovård. Det är först när dessa och andra åtgärder är på plats som frågan om ersättningens former kan diskuteras och utredas.

Rehabiliteringskedjans tidsgränser

LO anser att det är oacceptabelt att ha bestämda tidsgränser för när arbetsförmågan ska prövas i förhållande till ordinarie arbetsgivare respektive till arbetsmarknaden i stort. Alla sjukpenningärenden ska enligt grundläggande förvaltningsrättsliga principer prövas individuellt med beaktande av förhållandena i det enskilda fallet. Det går olika fort att återfå arbetsförmåga och det finns olika stora behov av rehabiliterande åtgärder. Sjukpenning bör i princip utgå under hela den tid som arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom.

Återgång i arbete på övriga arbetsmarknaden

Förslaget innebär att prövningen efter sex månader som huvudregel ska avse arbetstagarens förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. Begreppet öden reguljära arbetsmarknaden är inte definierat och det är oklart om det innebär en inskränkning av nuvarande praxis vad gäller begreppet öett arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. LO menar att det är en brist att begreppet inte är närmare förklarat.

I lagen om allmän försäkring finns en bestämmelse som medger att andra omständigheter än rent medicinska faktorer får beaktas vid bedömningen av arbetsförmågan. I promemorian föreslås att denna möjlighet tas bort. LO

anser att det är viktigt att regeln finns kvar. Konsekvensen skulle annars kunna bli att en grupp, framförallt sjuka personer över sextio år som har haft fysiskt tunga arbeten, riskerar att stå helt utan ersättning från de allmänna trygghetssystemen. Tillämpningen av regeln redan idag är restriktiv. Det tyngsta kriteriet är om den försäkrade är över 60 år gammal. Det är fortfarande så att det är medicinska kriterier som utgör grunden för själva prövningen och beslutet.

Rätten att behålla den sjukpenninggrundande inkomsten

Förslaget att det inte längre ska vara möjligt att återfå tidigare sjukpenninggrundande inkomst (SGI) när en period med sjuk- eller aktivitetsersättning är slut kommer att innebära att betydligt fler personer än idag blir nollklassade. LO anser att det är oacceptabelt. I praktiken innebär det att individen enbart är försäkrad för sjukvårdsförmåner. Någon sjukpenning kan inte betalas ut.

Konsekvensen av att vara nollklassad är att om den enskilde skulle insjukna (även i en annan åkomma än tidigare) kan någon ersättning inte utbetalas från sjukförsäkringen. Den enda möjligheten att få en ny SGI är genom att arbeta. Det är mycket troligt att en stor del av dem som har haft sjukersättning under flera år inte omedelbart kommer att få något arbete. Många uppfyller inte heller kraven för att vara berättigade till arbetslöshetsersättning. Vad de ska ha för inkomst under mellanperioden nämns inte i förslaget.

Samverkan mellan socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken

I förslaget redogörs för hur samarbetet ska fungera mellan Försäkringskassan och arbetsförmedlingen vid övergången från sjukförsäkringen till aktivt arbetssökande. Det konstateras att övergången från sjukförsäkringen till ett aktivt arbetssökande via arbetsförmedlingen kommer att ske betydligt snabbare och att arbetsförmedlingens tjänster sannolikt kommer att kunna bli aktuella redan från och med den tredje sjukskrivningsmånaden. Fler kommer att ha behov av stöd och hjälp från arbetsförmedlingen och de som går vidare till arbetsförmedlingen sannolikt kommer att uppvisa stora variationer i arbetsförmåga.

LO delar uppfattningen att ovanstående scenario troligtvis kommer att bli en konsekvens om förslaget genomförs. Därför är det anmärkningsvärt att det samtidigt konstateras att några nya typer av insatser eller program hos arbetsförmedlingen inte behövs med anledning av de föreslagna regelförändringarna.

Det finns flera hinder som kan sätta stopp för en individs ansökan om arbetslöshetsersättning efter en lång sjukskrivning. Personen ifråga kanske inte, trots reglerna om överhoppningsbar tid, uppfyller ett arbetsvillkor inom ramtiden och har inte heller möjlighet att fortsätta på en tidigare tillerkänd

ersättningsperiod. Än mer problematiskt kan vara att arbetslöshetskassan och Försäkringskassan gör olika bedömningar av om personen är arbetsför/arbetsförmögen, eller att personen förvissa anses arbetsför men nekats ersättning på grund av att denne inte uppfyller övriga grundvillkor. För dessa individer är enda alternativet att söka försörjningsstöd hos socialtjänsten. LO anser att en sådan utveckling är oacceptabel.

Ekonomiska konsekvenser av förslaget

Det är inte bara försäkrade som har haft tidsbegränsad sjukersättning som kommer att tvingas ansöka om försörjningsstöd. Det gäller även arbetslösa personer som har haft sjukpenning men inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning. I förslaget accepteras och godtas ökade socialbidrag som en konsekvens av förslaget. LO anser att det är helt oacceptabelt. Försörjningsstöd är samhällets yttersta skyddsnät. Det är inte godtagbart att försörjningsstöd betecknas som ett rimligt alternativ till försäkringsersättning. Socialnämnderna ställer vidare krav på att de sökande ska vara aktivt arbetsökande för att vara berättigade till ersättning. Många individer som varit långtidssjukskrivna eller haft sjukersättning kommer inte att kunna leva upp till ett sådant krav. Innebär det att dessa människor är hänvisade till någons välvilja för sin överlevnad?

Sammanfattningsvis anser LO, mot bakgrund av ovanstående synpunkter, att föreliggande förslag ska förkastas i sin helhet.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Wanja Lundby-Wedin

Renée Andersson