

Arbetsmiljöverket
remiss@av.se**Yttrande över ny regelstruktur för Arbetsmiljöverkets regler**

OFR har beretts möjlighet att yttra sig över Arbetsmiljöverkets förslag till ny regelstruktur för Arbetsmiljöverkets föreskrifter, och lämnar härmed ett övergripande svar utan genomlysning på detaljnivå.

OFRs utgångspunkt är att arbetsmiljöarbete som förebygger och löser arbetsmiljöproblem, samt förhindrar arbetssjukdom och olycksfall, bedrivs som bäst med stor kunskap om och lyhördhet för de anställdas arbetssituation. Sådan kunskap förutsätter ett tillräckligt fokus på arbetsmiljöfrågorna, ett tydligt, stödjande regelverk och en bra dialog. OFR ser i grunden positivt på att regelverket utvecklas och görs mer enhetligt och överskådligt, men menar att både struktur och val av perspektiv gör att förslaget i liten utsträckning lever upp till detta.

Det är beklagligt att inte processen delats i flera steg: Först en remiss om struktur, en om digitala lösningar och logik, en om klarspråksgranskning och en om kringliggande information. I detta skede tar vi ställning till en produkt som samtidigt är ofärdig och överarbetad. I framtida användning kommer läsning i digitala miljöer vara de vanligaste. Det är svårt att ta ställning till detta utan att se hur den tar sig ut.

Struktur och användbarhet

Den föreslagna strukturen följer en logik som inte är anpassad efter det som behövs på arbetsplatsen eller i den större organisationen. Försöket till organisering efter ansvarssubjekt är i grunden lovvärd, men sättet som det fallit ut i regelverkets olika delar skapar mest förvirring. Det är exempelvis förvirrande att det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) sätts samman med andra föreskrifter i delen "Grundläggande föreskrifter" tillsammans med exempelvis "produktregler för maskiner". Slutsatsen av att identifiera "olika juridiska roller i arbetsmiljöarbetet" är att de ska hållas isär, inte att de ska klumpas ihop.

En mer logisk ordning ur arbetsplatsperspektiv hade varit en struktur där 1.1, hela 2 och 3 samordnas till en del, delad i några skrifter. 1.2 respektive 1.3-1.8 får i stället utgöra egna delar.

OFR ser gärna följande lösning: I den nya del 1 delas föreslagna 1.1 så att SAM utgör en egen portalskrift. OSA-föreskrifterna bör stå självständigt, och övriga delar i del ett kan vara en samling som får ett namn med innebörden "regler om hänsyn till individer, grupper och situationer" som då omfattar arbetsanpassning, unga, gravida, minderåriga samt förstahjälpen och krisstöd. Skrifterna i del 2 och 3 kan följa på dessa i del ett alternativt delas i två delar där 1.1 tom 1.x är föreskrifter som gäller alla arbetsgivare och 2.1 till 2.x är föreskrifter som gäller i förekommande fall.

Byggföreskrifterna och av produktreglerna bör utgöra självständiga delar, som hänvisar tillbaka till arbetsgivarföreskrifterna när tillämpligt. På detta sätt får arbetsmiljöverket en organisering efter ansvarssubjekt, utan att kompromissa med ambitionen att skapa en regelstruktur som stödjer arbetsplatserna.

I grunden är detta en liten förändring. Den innebär att reglerna för arbetsgivare samlas och bygg- och produktreglerna "numreras om" så att de blir en egen delar. Men de kan göra stor skillnad för den som sätter sig in i arbetsmiljöregelverken.

I arbetet med strukturen har Arbetsmiljöverket strävat mot att ta bort dubbelregleringar. Detta är klokt, men i avsaknad av utvecklade korsreferenser ökar sannolikheten att en arbetsgivare missar tillämpliga regler när de återfinns i ett annat sammanhang än det där man letar. I praktiken sänker detta skyddsnivån.

Det systematiska arbetsmiljöarbetets särställning

En av principerna i Arbetsmiljöverkets utvecklingsarbete har varit att tydliggöra kopplingen mellan SAM och andra föreskrifter. Som ambitionen är förklarad är SAM tänkt som "ingång" till alla föreskrifter. I vardaglig användning kommer arbetsgivare leta efter specifika föreskrifter och läsa dem i sitt sammanhang. Så länge som inte enskilda föreskrifter pekar tillbaka på SAM så kommer samverkansperspektivet och systematiken gå förlorad. Effekten blir alltså ett sämre systematiskt arbetsmiljöarbete.

Offentlig sektors erfarenheter av uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet visar att dokumentationen sällan är av sådan kvalitet eller ses som så angelägen att den i någon avgörande mening utgör underlag för budget eller verksamhetsplanering. Undersökningar, riskbedömningar och åtgärder sällan finns med. Arbetsmiljöfrågorna reduceras till en fråga bland andra och prioriteras inte sällan ner för att hellre satsa på frågor som blir direkt synliga för medborgaren. Inte sällan är den som fattar beslutet omedveten om att det är just ett sådant beslut som är fattat.

På lämpligt sätt bör därför regleringar om SAM också peka ut kravet på att rapporteringen upprätthålls så att den som är huvudman för verksamheten fattar beslut på goda grunder. Ledningens skyldighet att vara informerad och skyddskommitténs roll som samverkansarena kring sådan information måste skrivas

fram. Skrivningar som pekar ut kravet på rapportering bör alltså föras in, i befintlig eller som ny paragraf eller som allmänt råd, i 1 kap i häfte 2.1, 2.2, 2.3, 3.1 och 3.3.

Samverkan och skyddsombudens plats

Det är i grunden bra att ansvarssubjekten har renodlats och att tilltalet blir mer direkt. Detta har dock fört med sig att andra än den som företräder arbetsgivaren inte är direkt tilltalade av reglerna på samma sätt, och att den mindre skolade arbetsgivaren kan avvisa samverkanssträvanden med att "det åligger arbetsgivaren".

Samverkansperspektivet återfinns i förslaget i de allmänna råden till SAM. De allmänna bestämmelser som inleder de olika delarna saknar dock hänvisning till samverkan, och lämnar intrycket att arbetsgivaren lever upp till SAM om man genomför riskbedömningar eller "beaktar de arbetsförhållanden som framgår av dessa föreskrifter" utan att involvera arbetstagare och skyddsombud. Genom att tydligt och återkommande föra in samverkansbegreppet förebyggs risk för konflikter mellan arbetsgivare å ena sidan, och skyddsombud och/eller den fackliga organisation som utser skyddsombud å den andra. Dessutom ökar förutsättningarna att beakta arbetstagarens perspektiv i riskbedömningarna och att arbetsmiljöarbetet blir mer träffsäkert. Skrivningar som pekar ut kravet på samverkan bör alltså föras in, i befintlig eller som ny paragraf eller som allmänt råd, i 1 kap i häfte 2.1, 2.2, 2.3, 3.1 och 3.3.

Samverkansperspektivet saknas också i 1.2, (Grundläggande arbetsmiljöregler vid planering, projektering och samordning – för dig som är byggherre, projektör eller byggarbetsmiljösamordnare). OFRs medlemsförbund har god erfarenhet av att lokaler och byggnationer planeras tillsammans med professionella som ska bedriva verksamhet som till exempel skola och vård.

OSA och kvinnodominerade arbetsmiljöer i offentlig sektor

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö är de kanske mest centrala för de kvinnodominerade arbetsmiljöerna i offentlig sektor. Det är arbetsmängd, avsaknad av stöd och överlastade regelverk (snarare än kontakterna som yrkena medför) som utgör "vanliga risker i arbetsmiljön" i de miljöer som har de högsta sjuktalen på arbetsmarknaden. Att till exempel "Arbete med djur" och "Elektromagnetiska fält" återfinns under rubriken "vanliga risker i arbetsmiljön", medan OSA-frågorna inte finns där skickar konstiga signaler till våra medlemmar.

Det perspektiv på regelverken som regelförnyelsearbetet ger visar för övrigt tydligt hur ojämnt regelverket är, vilket OFR menar borde vara föremål för nästa genomlysning.

Allmänna råd och bevarade skyddsnivåer

Det är till fördel att de allmänna råden nu är integrerade i föreskrifterna. Det är också rimligt att mängden allmänna råd reducerats. Men de allmänna rådets funktion som stöd till det vardagliga arbetsmiljöarbetet har samtidigt begränsats till att förklara arbetsgivarens skyldigheter i förhållande till arbetsmiljölagen. I många stycken förklarar dagens allmänna råd också lagens intention och övergripande syfte, samt hur praktiskt arbete kan bedrivas; funktioner som nu riskerar att gå förlorade. Råden stimulerar heller inte till samverkan i samma utsträckning som tidigare.

Rådet att samverka med skyddsombud och att föra upp åtgärder utifrån en riskbedömning i en åtgärdsplan enligt SAM bör åtfölja alla råd om riskbedömningar. Alternativt bör en hänvisning till SAM och till AML 6 kap 4 § finnas med. Som förslaget ligger bidrar de allmänna råden till de facto till en urholkning av skyddsnivån.

OFR har inte gjort en genomgripande granskning av effekterna av klarspråksarbetet och ändring av vissa begrepp.

- Begreppet "hot om våld" istället för "hot" begränsar handlingarna mer än vad som beskrivs i texten. Hot är ett vidare begrepp och kan innebära exempelvis hot om anmälan, repressalier eller hot om att hänga ut i sociala medier.
- När begreppet "organisera" ersätter begreppet "undersöka" i SAM tillförs ett krav på struktur, vilket är bra. Men begreppet undersöka omfattar tydligare att tala med de berörda. Därför bör "undersöka" i stället ersättas med "i samverkan med arbetstagare och skyddsombud organisera".
- Begreppet medverkan innebär i viss utsträckning krav riktade till arbetstagarna att bidra till att nå kraven i föreskrifterna, medan samverkan innebär dialog inför arbetsgivarens beslut. Begreppet samverkan är det som företrädesvis används i AML och AMF, och bör vara det som dominerar föreskrifterna.

Implementation och ikraftträdande

Med tanke på de problem som identifieras i detta remissförfarande föreslår OFR att Arbetsmiljöverket går vidare iterativt, och återkommer vid flera tillfällen med mindre remisser på teman som, förbättrad struktur, IT-lösning, korsreferenser, klarspråksgranskning, kringliggande information, vägledande texter et cetera. Därpå kan Arbetsmiljöverket återkomma med en helhetslösning.

Att börja "räkna ner" innan vägledande texter och IT-lösning finns på plats är inte rimligt. Arbetsgivarna och de partsgemensamma kunskapsorganisationerna kommer inte hinna med i utvecklingen, och så länge som dessa delar inte är remissbehandlade finns ingen färdig produkt.

OFR menar vidare att det är tveksamt om kostnaden går att hålla till den nivå som konsekvensutredningarna anger. Informationen i offentlig sektor bygger på mycket eget policy- och utvecklingsarbete, integrerat i komplexa informationsnätverk, vilket inte tas upp som en kostnad i konsekvensanalysen. Vidare innebär det fokus som internutbildning kräver vid introduktion av nya informationskomplex en insats med en stor alternativkostnad.

Andra resurser som tas i anspråk är de som finns i Suntarbetsliv och Partsrådet. För att dessa kostnader ska bli så små som möjligt är det viktigt att regelverket i sig är anpassat för den logik som samverkan på arbetsplatsen kräver. Det finns en påtaglig risk för undanträngning av nödvändigt utvecklingsarbete som bättre hade kunnat främja en god arbetsmiljö.

Beslut

Detta yttrande är berett av Erik Hallsenius, arbetsmiljöexpert, mot bakgrund av skriftliga underlag från OFRs medlemsförbund, jämte diskussioner i OFRs arbetsmiljögrupper för kommunal och statlig sektor. Det är fastställt efter beslut av OFRs ordförande Lars Fresker, i samråd med kanslichefen Eva Fagerberg.

Stockholm dag som ovan

Lars Fresker
Ordförande OFR