

Svar på remiss – ny regelstruktur för Arbetsmiljöverkets regler, diariernr 2019/072424

Förhandlings- och samverkansrådet PTK har tagit del av *Remissen om ny regelstruktur för Arbetsmiljöverkets regler*. PTK väljer att lämna övergripande synpunkter på remissen som helhet och den övergripande konsekvensutredningen. Ett remissvar på *Grundläggande arbetsmiljöreger vid planering, projektering och samordning – för dig som är byggherre, projektör eller byggarbetsmiljösamordnare* lämnas separat.

Sammanfattning

PTK:s samlade bedömning är att Arbetsmiljöverket, med de av myndigheten presenterade förslag till ändringar, inte kommer att lyckas uppfylla de mål som myndigheten satt för arbetet med en ny regelstruktur. Arbetsmiljöverket har underskattat kostnaderna, som följer med införandet av den nya regelstrukturen, för såväl verksamheterna som parterna inom den privata sektorn.

Arbetsmiljöverket har inte, på ett tillfredsställande sätt, kunnat visa tillräckliga fördelar med den föreslagna strukturen som kan rättfärdiga kostnaderna för införandet av den nya regelstrukturen. PTK befarar att införandet av den nya regelstrukturen kommer att leda till att tid, resurser och energi, som kunnat användas till förebyggande och förbättrande åtgärder på företagen - utblir till förmån för uppdateringar med anledning av en ny regelstruktur.

Samtidigt innebär införandet av en ny regelstruktur en uppenbar risk för att det utvecklingsarbete som parterna genomför, och Arbetsmiljöverkets löpande utvecklingsarbete med t ex anpassningar av regelverk där behov uppstår, sätts på paus.

PTK kan dock se vissa fördelar med den föreslagna strukturen, som att regelverket får en enhetlighet och en tydlig sortering, men befarar samtidigt att det för vissa arbetsplatser kan uppfattas som oöverskådligt. PTK ser också fördelar med att få en mer enhetlig struktur gällande språk och allmänna råd. Samtidigt finns risker för otydlighet, då den tydlighet som tidigare uppnåddes genom allmänna råd, nu tagits bort.

Arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter utgör en helhet. Det är viktigt att Arbetsmiljöverkets föreskrifter - så långt som möjligt - använder sig

av samma begrepp som arbetsmiljölagen, för att på så sätt undvika otydligheter och förvirring. Ett tydligt exempel på denna, PTK:s farhåga, är att arbetsmiljölagen anger att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö, medan Arbetsmiljöverket företrädevis använder det mer passiva begreppet arbetstagares *medverkan* i arbetsmiljöarbetet.

Arbetsmiljölagen bygger på att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Denna samverkan ska vara organiserad. Skyddsombudens och skyddskommittéledamöternas ställning är lagreglerad. Arbetsgivare ska fördela uppgifter i arbetsmiljöarbetet på en eller flera chefer. Trots detta är enbart arbetsgivare målgrupp i den nya regelstrukturen. PTK anser istället att arbetsplatserna ska utgöra målgrupp för regelverket.

PTK anser att Arbetsmiljöverket inte i tillräcklig omfattning tagit tillvara på möjligheten att tillsammans med arbetsmarknadens parter, utreda hur det framtida regelverket för arbetsmiljö ska/kan utformas, så att såväl Arbetsmiljöverkets mål, som parternas behov av begriplighet och tydlighet, skulle kunna uppnås. Det är PTK:s uppfattning, att en gemensam problembild hade underlättat det fortsatta arbetet, men också väsentligt underlättat implementeringen av den nya regelstrukturen.

Mot bakgrund av ovan framförda synpunkter, avstyrker PTK förslaget till ny regelstruktur i sin helhet, och menar/anser att ett nytt förslag bör arbetas fram i nära samarbete med arbetsmarknadens parter.

Bakgrund till förslaget till ny regelstruktur

Arbetsmiljöverkets ambition med den föreslagna nya regelstrukturen har varit:

- Att ett mer sammanhållet regelverk gör det lättare att hitta
- Tydligare regler och allmänna råd gör det lättare att förstå
- Regelvård

De styrande principerna för framtagandet av förslaget till ny regelstruktur har varit:

- Huvudprincip – reglerna ska vara desamma som tidigare
- Tydligare koppling mellan SAM och andra föreskrifter
- Inga onödiga dubbelregleringar
- Enklare språk
- Jämställdhet
- Lättare att förstå vem reglerna riktar sig till

PTK anser att ambitionen med den föreslagna regelstrukturen är bra, men att ökad efterlevnad av arbetsmiljöregelverket också borde varit en av målsättningarna. PTK delar bilden av att det finns behov av en större enhetlighet i språk och struktur, gällande de allmänna råden och föreskrifterna.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter utfärdas med stöd av arbetsmiljölagen. Tillsammans utgör lagen, förordningen och föreskrifterna en helhet. PTK anser att målsättningen därför också

borde ha varit att skapa enhetlighet i framför allt språket. för att därmed minska risken för begreppsförvirring och otydlighet om vad som gäller vid motstridiga begrepp.

PTK anser att de styrande principerna för framtagandet av förslaget till ny regelstruktur har varit bra. Dock borde de styrande principerna ha kompletterats med begriplighet av regelverket, enhetlighet i kopplingen till arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen samt efterlevnad av regelverket. Eftersom arbetsmiljöregelverket bygger på, och förutsätter, en organiserad samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, där arbetsgivaren ska fördela uppgifter på en eller flera chefer i verksamheten, borde föreskrifterna snarare ha arbetsplatserna, än arbetsgivarna, som målgrupp.

Generella kommentarer

Strukturen ger en överblick över hur hela regelverket är uppbyggt, däremot kan det uppfattas som oöverskådligt utifrån ett arbetsplatsperspektiv, då det är svårt att se var reglerna som berör den egna arbetsplatsen återfinns. PTK befärar att tröskeln för att börja ta sig an arbetsmiljöregelverket kan komma att uppfattas vara alltför hög, särskilt på mindre arbetsplatser och arbetsplatser utan tillgång till HR-stöd. PTK vill, i detta sammanhang, lyfta att parterna och Arbetsmiljöverket tidigare gjort en gemensam översyn som syftade till att gruppera nu gällande föreskriftshäften och skapa överblickbarhet ur ett branschperspektiv.

Ambitionen att se över regelverket är i grunden bra, däremot hade arbetet tjänat på att involvera parterna i utredningen av hur regelstrukturen skulle konstrueras. PTK:s uppfattning är att en gemensam problemformulering hade underlättat både parternas och Arbetsmiljöverkets arbete. En så genomgripande förändring av ett regelverk måste ha en bred förankring. Arbetsmiljöverket har förvisso bjudit in till löpande möten under processen, men PTK:s bild är att det varit detaljer, snarare än de större vägvalen, som diskuterats. Arbetsmiljöverket har inför arbetet med framtagandet av mål och styrande principer tyvärr därmed missat en god möjlighet att undersöka hur regelverket används i praktiken, och vad som skulle kunna göras för att stärka efterlevnaden av det.

Begrepp som används i föreskrifterna

PTK anser att det är att föredra att använda begrepp som är väl etablerade, utifrån arbetsmiljölagen och angränsande lagstiftning. Användandet av begrepp är heller inte konsekvent i förslaget till regelstruktur. Nedan följer exempel på några begrepp som PTK uppmärksammat i regelstrukturen:

- Arbetsmiljöverket använder samverkan och medverkan i olika avsnitt. Samverkan är det begrepp som används i arbetsmiljölagen och det begrepp som PTK förordar. PTK anser att medverkan är ett mer passivt ord och inte tillräckligt betonar det gemensamma arbetet mellan arbetsgivare och arbetstagare för att åstadkomma en god arbetsmiljö
- Arbetsmiljöverket har utfärdat föreskrifter om arbetsanpassning, detta trots att arbetsmiljölagen ställer krav på en organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. På flera ställen i förslaget till ny regelstruktur hänvisas till båda begreppen i arbetsmiljölagen. Att lagen anger krav på en organisation för

- arbetsanpassning och rehabilitering, medan föreskrifterna bara anger en organisation för arbetsanpassning, riskerar att leda till förvirring på arbetsplatserna.
- I de nu gällande föreskrifterna AFS 2001:1 ska fysiska, psykologiska och sociala faktorer omfattas av det systematiska arbetsmiljöarbetet. I de föreslagna föreskrifterna har psykologiska faktorer bytts mot organisatoriska faktorer. PTK anser att det är bra att organisatoriska faktorer har tillkommit som begrepp, vilket också anknyter till de nu gällande föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö AFS 2015:4. Dock bör psykologiska faktorer också kvarstå, då begreppen organisatoriska och psykologiska faktorer inte är synonyma med varandra.

Arbetsplatsperspektivet

PTK saknar ett arbetsplatsperspektiv i förslaget till ny regelstruktur. Med den nya strukturen blir mängden regler som arbetsplatserna måste ta till sig omfattande. Det kan vara svårt, särskilt för mindre arbetsplatser, att bedöma vad i regelverket som är relevant för den egna arbetsplatsen att samverka om. Exempelvis finns nu detaljerade regler om vitt skilda risker som hot och våld, belastningsergonomi, artificiell optisk strålning och arbete med djur, i samma föreskriftshäfte (2:1 Vanliga risker i arbetsmiljön).

Till vem föreskrifterna vänder sig till

Arbetsgivaren är ansvarig för att arbetsmiljölagen följs. Samtidigt ska arbetsgivare och arbetstagare samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Samverkan ska vara organiserad på lämpligt sätt. Arbetsställen med minst 50 anställda, eller minst 20 anställda om arbetstagsarsidan så begär, ska ha en skyddskommitté eller annat samverkansorgan med samma funktion. Arbetsgivaren ska fördela uppgifter i arbetsmiljöarbetet på en eller flera chefer. Samtidigt har många arbetsplatser idag HR-funktioner som är ett stöd för arbetsmiljöarbetet. PTK menar att Arbetsmiljöverket måste ta hänsyn till att det är flera aktörer på arbetsplatserna som idag praktiskt tillämpar arbetsmiljöregelverket. Den nya regelstrukturen har uttalat bara arbetsgivaren som målgrupp, vilket PTK beklagar.

Tydlighet och allmänna råd

I förslaget till ny regelstruktur har mängden allmänna råd kraftigt reducerats. En viktig funktion med de allmänna råden i den nuvarande föreskriftsstukturen, är att skapa begriplighet där det är svårt att få tydlighet enbart genom föreskriftstext. PTK:s erfarenhet är att föreskrifter många gånger kan vara svåra att förstå och tillämpa på arbetsplatserna, då det ofta används begrepp som exempelvis tillräcklig och tillfredsställande. PTK har full förståelse för att ett generellt regelverk kan vara svårt att få precist, men begripligheten bör kunna öka genom användandet av mer utvecklade allmänna råd, i direkt anslutning till respektive paragraf. Arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen, föreskrifter och allmänna råd utgör en helhet som tillsammans bygger upp en kravnivå och en begriplighet. När de allmänna råden minskar i omfattning, finns också en risk för att begripligheten i regelverket som helhet försvåras.

Ett ytterligare exempel på detta är användandet av företagshälsovård, där det kan vara svårt både för arbetsgivare och arbetstagare att veta när företagshälsovård ska användas, vilken

kompetens som avses, vad som är tillräckligt, eller hur företagshälsovårdstjänster ska integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Allmänna råd kan till exempel komplettera föreskriftstexter för att det på ett tydligare sätt ska framgå för arbetsplatserna när, hur, varför och i vilken omfattning företagshälsovård ska användas. Samtidigt kan också utvecklade allmänna råd bidra till att underlätta förståelsen för vad företagshälsovård är i förhållande till de mer allmänna hälsotjänsterna som erbjuds på arbetsmarknaden. Det är inte rimligt att chefer, skyddsombud och arbetsgivare ska behöva läsa kompletterande vägledningar för att förstå vad som ska göras för att inte bryta mot lagen, utan tydligheten måste uppkomma ur regelverket i sig.

Det är viktigt att Arbetsmiljöverket vid utfärdandet av föreskrifter och allmänna råd inte begränsar arbetsgivarens skyldighet i förhållande till arbetsmiljölagen. En arbetsgivare som enbart följer Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd, riskerar i vissa fall att bryta mot arbetsmiljölagen. PTK har noterat att Arbetsmiljöverket i de allmänna råden till arbetsgivarens utredningsskyldighet (häfte 1.1, 2 kap. 11§) gör en begränsning till att inte omfatta individuella faktorer. Denna skrivning är märklig, då individuella faktorer kan ha stor påverkan på risken för arbetsskador, eller för att upptäcka behov av arbetsanpassning. Som PTK påpekat tidigare riskerar en arbetsgivare som enbart läser föreskrifterna om arbetsanpassning (häfte 1:1, 4 kap. 1-7§§) där det framgår att arbetsgivaren ska ha en organisation för arbetsanpassning, att missa att arbetsmiljölagen ställer krav på både organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet.

Angående den övergripande konsekvensutredningen

PTK välkomnar att en övergripande konsekvensutredning gjorts och vill lämna följande kommentarer.

Skyddsnivån inte utredd

Arbetsmiljöverkets ambition under införandet av en ny regelstruktur har varit att det enbart är strukturen på regelverket (i form av struktur och hur kraven uttrycks i föreskrifter och allmänna råd) som ska ändras, medan skyddsnivån ska lämnas oförändrad. Samtidigt har Arbetsmiljöverket ambitionen att den nya regelstrukturen ska gynna regelefterlevnaden och ge ökade förutsättningar för en god arbetsmiljö. PTK befarar dock att det kan komma att ske ändringar i tillämpningen av regelverket, vilket på sikt också kan förändra skyddsnivån i regelverket. Hur skyddsnivån upprätthålls, konstrueras och tolkas saknas i konsekvensutredningen. Vid en så genomgripande förändring av regelverket som detta är, kan man inte utesluta att tillämpningen och tolkningen av regelverket i vissa fall riskerar att ändras, vilket också kan komma att påverka den faktiska skyddsnivån. PTK ser också att det finns en risk att det på arbetsplatserna kan uppfattas som att skyddsnivån har sänkts inom flera områden, då flera av de allmänna råden försvinner, och föreskrifterna får en annan språkdräkt. Föreslagna förändringar riskerar således att gå ut över det faktiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöverket behöver i samband med beslut av en ny regelstruktur

ta fram en strategi för hur nuvarande skyddsnivå kan upprätthållas. En sådan strategi bör också ske i nära samarbete med parterna.

Arbetsmiljörregelverkets efterlevnad och kollektivavtalssystemet

Arbetsmiljörregelverkets efterlevnad vilar på flera ben, inspektionen från Arbetsmiljöverket, kommunikation om regelverket, arbetsplatsers egna ambitioner, normer som finns i samhället, arbetsmarknadsläge samt parternas insatser och samverkan.

Enligt Medlingsinstitutets årsrapport från 2019 är det 83 procent av de privatanställda som omfattas av kollektivavtal. Men partsmodellen har även en normerande effekt på arbetsplatser utan kollektivavtal. De fackliga organisationerna har också medlemmar på företag utan kollektivavtal, dessa ges både rådgivning och stöd. Kollektivavtalen har påverkan på hur arbetsmiljörregelverket tillämpas, både genom att många kollektivavtal har skrivningar som har direkt bäring på arbetsmiljön, men framför allt genom att kollektivavtalssystemet (utvecklingsavtalet, förhandlingsordningarna, MBL, FML och AML) ger ett gemensamt ramverk för lokala samverkansavtal och partsrelationer. I många branscher finns det centrala arbetsmiljökommittéer som bygger på de branschvisa kollektivavtalen. Arbetsmiljörätten är ofta angränsande till den mer generella arbetsrätten, och det är vanligt att lokala förhandlingar måste ta hänsyn till, eller utgå från, arbetsmiljörregelverket. Förutom branschernas arbetsmiljöarbete finns parternas centrala främjande arbetsmiljöarbete. Utgångspunkten för detta är att de lokala parterna ska ges aktuell kunskap och goda möjligheter att i samverkan bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Vid utformning av arbetsmiljörregelverket måste därför hänsyn tas till ovanstående faktorer som gynnar regelefterlevnad, och där Arbetsmiljöverket som regelgivande myndighet har ett särskilt ansvar för att de regler som myndigheten ger ut, på ett bra sätt kan tillämpas av de lokala parterna. Framför allt krävs att regelverket är begripligt så att både arbetsgivare och anställda med arbetsgivarfunktioner – och arbetstagarföreträdare, som skyddsombud och andra fackligt förtroendevalda, får en gemensam bild av vad som ska göras för att uppfylla kraven från arbetsmiljölagen.

PTK bedömer att framför allt normering och partssystemet, med lokala, centrala och branschmässiga insatser, är de delar som har skapat den relativt goda efterlevnaden av arbetsmiljörregelverket som finns i Sverige. Dessa två perspektiv – hur normer och vilja att skapa en god arbetsmiljö påverkas, samt parternas insatser och samverkan för att uppnå en god arbetsmiljö, saknas genomgående i konsekvensutredningen. Det saknas också resonemang om hur den föreslagna regelstrukturen påverkar parternas främjande arbete.

Kostnader och kostnadsanalyser

I konsekvensutredningen görs en uppskattning av tid och lönekostnader för arbetsgivare för implementeringen av det nya regelverket. Det är naturligtvis alltid svårt att göra denna typ av uppskattningar, men PTK menar att de uppskattningar som görs inte täcker arbetstiden och därmed inte heller kostnaden för att uppdatera arbetsplatsernas arbetsmiljödokumentation och rutiner, i enlighet med remissförslaget. De beräkningar som görs förutsätter att alla inblandande redan vet vad som ska göras och hur det ska omsättas i den egna

verksamheten. Samtidigt bedömer PTK, att Arbetsmiljöverket underskattar tiden det tar att ta till sig regelverket för skyddsombud och chefer, något som också bör ske i samverkan.

Sammantaget uppskattar PTK att det krävs minst det dubbla antalet arbetade timmar, och därmed den dubbla kostnaden, jämfört med vad Arbetsmiljöverket bedömer i konsekvensutredningen. Denna kostnad för arbetsplatserna måste sättas i relation till den förväntade effekten av en ny regelstruktur - innan beslut tas. PTK befarar dessutom att den tid och det engagemang som går åt att uppdatera befintliga rutiner och dokument, samtidigt som ingen ny och högre skyddsnivå införs, riskerar att en undanträngning av ordinarie arbetsmiljöutveckling, såsom införandet av nya metoder, ambitionshöjningar eller arbetsmiljöutbildningar i verksamheten.

Parterna och parternas kunskapsorganisationer kommer att påverkas av den nya regelstrukturen. Befintligt material måste gås igenom och uppdateras, och material som inte är digitalt, som hänvisar till den nuvarande föreskriftsstrukturen kommer att behöva kasseras. Parterna kommer därmed behöva ägna tid och energi åt att informera om den nya regelstrukturen, med stor risk för undanträngning av nödvändigt utvecklingsarbete som bättre hade kunnat främja en god arbetsmiljö.

Förhandlings- och samverkansrådet PTK
Daniel Gullstrand, arbetsmiljöexpert