

Arbetsmiljöverket
Via e-post:
arbetsmiljoverket@av.se

Datum
2014-12-15

Ert dnr
2011/101340

Vårt dnr
2014/167

Angående remiss av föreskrifter till om organisatorisk och social arbetsmiljö samt allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna.

Inledning

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

I underlaget presenterar myndigheten ett förslag till föreskrift med krav på hur arbetsgivare ska hantera frågor gällande organisatorisk och social arbetsmiljö. Det finns flera frågor som bör diskuteras med anledning av det presenterade underlaget från myndigheten.

NNR anser att förslaget kan få omfattande konsekvenser för alla de företag som ska omhänderta det presenterade förslaget och givet att det införs i enlighet med remitterat underlag. Vi menar att myndigheten på flera sätt negligerar komplexiteten och den mångfald frågeställningar som bör behandlas innan det kan fattas beslut om lämpliga lösningar på en problembild som är långt mer komplex än vad myndigheten förmedlar i underlaget. Därtill förtjänar själva målbilden att diskuteras eftersom det från myndigheten tycks finnas en stark tro på att arbetsgivaren ska kunna lösa en mångfald problemställningar som de inte har rådighet över.

Våra kommentarer

I underlaget redovisas ett underlag som pekar på att fler och fler individer får problem med stressrelaterade sjukdomar som i förlängningen medför sjukskrivningar för individen och produktionsbortfall för samhället. NNR anser att denna form av problemsamband är mycket komplexa att hantera och det går därför inte att göra den enkla koppling som redovisas i underlaget. Vi finner inte att det i underlaget finns något stöd för kausalitet mellan olika individers problem och att det kan lösas med föreslagen föreskrift. En sådan slutsats måste betraktas som mycket ovetenskaplig och det krävs betydligt mer djupgående studier baserade på individdata för att kunna fastställa eventuella samband och uttala sig om styrkan i möjliga samband. Givet komplexiteten krävs det en stor portion ödmjukhet för att kunna landa i rätt slutsatser.

Det följer redan av dagens regler att arbetsgivare har ett övergripande ansvar för aktuella frågor och som följer av kraven på systematiskt arbetsmiljöarbete. I övrigt finns det diskrimineringslagstiftning som berör de frågor som hanteras inom ramen för aktuell föreskrift och som här är föremål för diskussion. Vi finner det naturligt att i ärenden av denna art att myndigheten bör beskriva varför existerande lagstiftning och föreskrifter anses vara otillräckliga. Nya regelverk måste enligt NNRs uppfattning kunna legitimeras på saklig grund och faktiskt lösa givna problemställningar på ett effektivt sätt, men i detta fall finns det betydande frågor som starkt talar emot ett införande, vilket även utvecklas nedan.

En övergripande fråga är som bör diskuteras är om inte individerna själva måste ta ett eget ansvar för att se över situation när vederbörande börjar få stressrelaterade problem eller direkt vantrivs på arbetsplatsen. Av föreskriften ges i viss mån intrycket att arbetet ska betraktas som en form av social förströelse. Normalt brukar produktionsfaktorn arbete betraktas som en resurs där den enskilda på arbetsmarknaden säljer sitt human kapital mot ersättning och som används för att producera olika varor och tjänster. Det är högst sannolikt att det alltid kommer finnas anställda som inte trivs på arbetsplatsen men som fortsätter att arbeta kvar och det till följd av ekonomiska skäl och svårigheter att hitta annan sysselsättning. Detta är omständigheter som kan medföra psykosociala problem i förlängningen, men som en arbetsgivare i många fall inte enskilt kan lösa eller har rådighet över. Individen måste således ha ett eget ansvar för att söka vård om han eller hon anser sig behöva sjukvård samt försöka hitta en sysselsättning och arbetsplats där han eller hon trivs på tillfredställande sätt. Ett sätt att minska aktuella problem skulle sannolikt vara att stimulera en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och från statens sida underlätta för ett sådant beteende genom att trygghetssystemen knyts till individen och inte till innehaavet av anställning. Stressrelaterade problem kan bero på en mängd olika omständigheter i individens liv, men i underlaget framhålls sjukskrivningar för stressrelaterade sjukdomar anses ha sin grund i en ohälsosam arbetsmiljö. NNR kan inte finna någon källa för denna vitala slutsats eller något underlag som styrker detta kvantitativt på något sätt med hänsyn till den mängd bakgrundsvariabler som här måste beaktas för att kunna dra denna form av slutsats.

Förslaget är vagt och otydligt på flera sätt. De definitioner som presenteras ger ingen direkt vägledning utan även med beaktade av dessa definitioner blir det svårt att avgränsa och läsa ut vad arbetsgivare ska vidta för åtgärder. Den vaghet som förslaget ger uttryck kommer att tillämpas en av en kontrollapparat med arbetsmiljöinspektörer och inom ramen för de fackliga företrädarnas mandat, vilket är en kontext som sammantaget kan skapa betydande rättsosäkerhet och risk för en betydande mängd tvister. Ett sådant exempel är begreppet *ohälsosam arbetsbelastning*, vilket kan skapa betydande problem i arbetsgivarens dagliga arbete med att organisera, leda och fördela arbetet eftersom det skulle kunna vara något som varierar mellan olika individer och över tid för samma individ. Det är trots allt högst sannolikt att det skulle ta en väsentlig tid innan eventuell rättspraxis kan utvecklas för att kunna ge en reell och fullständig vägledning om hur föreskriften ska tolkas i förhållande till den mångfald av situationer där det finns frågetecken om hur regelverket ska tillämpas. Givet lydelse i föreskrifterna och bristerna i remissunderlagets kan NNR även se betydande problem om väl frågan kommer till domstolsförhandlingar för avgörande eftersom det inte finns några reella objektiva kriterier som domstolen har att förhålla sig till. NNR finner att detta borde vara en centralfråga att diskutera i sammanhanget, men som tyvärr lyser med sin frånvaro i remitterat underlag.

Det följer av förslaget än mängd krav och som högst sannplikt skulle generera ett stort behov av dokumentation i olika former för att kunna säkerställa olika delar av föreskriften, Med den tillhörande vagheten är det NNRs bestämda uppfattning att det skulle generera väsentligt ökade kostnader i form av administrativ börda. De mätningar som gjordes av Tillväxtverket visar att föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete är ett av de mest kostnadsdrivande regelverken i svensk rätt och det vore olyckligt att införa fler regelverk av samma art. I underlaget förs det fram vissa skattningar av tillkommande kostnader för utbildning och för att implementera förslaget i olika organisationer. NNR anser att dessa skattningar är förenade med stor osäkerhet och det är svårt att värdera dessa eftersom mer detaljerat underlag inte redovisas.

Det borde i ärenden av föreslagen karaktär göras en reell cost benefit analys. Av underlaget framgår att ca 42 800 företag med mer än nio anställda berörs, samt en stor mängd offentliga arbetsgivare med ett mycket stort antal anställda, vilket sammantaget innebär att en stor del arbetsmarknaden kommer att beröras av förslagens kostnadsdrivande krav. Det borde givets de stora kostnaderna vara relevant att diskutera förslagens effektivitet när såväl kostnader som nyttor beaktas och om alternativet är det mest samhällsekonomisk lönsamma sättet att försöka sänka kostnaderna för sjukskrivningar för angivna stressrelaterade problem. Nu görs inget försök till summering av såväl kostnader eller nyttor som kan följa, men det är uppenbart att det handlar om högst betydande kostnader av såväl löpande som engångs karaktär eftersom förslaget berör så många anställda och många arbetsgivare. Det krävs en större respekt från myndigheten när det gäller vilka resurser som här föreslås tas i anspråk och som trots allt har ett alternativt värde, vilket är omständigheter som kräver mycket djupare analys innan det ens skulle vara aktuellt att föreslå åtgärder av aktuellt slag. NNR är som vi påtalat ovan direkt frågande till kausaliteten i problemformuleringen som ligger till grund för förslaget och delar inte uppfattningen att åtgärderna är det effektivaste sättet att minska kostnaderna för sjukskrivningar.

Kan möjligtvis tyckas vara en bagatell i sammanhanget, men NNR anser inte att ordet *man* överhuvudtaget kan användas i en författningsmässig text som här föreslås. Det ger en vaghet som inte är önskvärd.

Avslutning

NNR finner att förslaget är mycket oproportionellt, bygger på en starkt förenklad problemformulering, innehåller betydande vagheter som skulle skapa betydande rättsosäkerhet, får anses vara väldigt kostnadsdrivande och åtföljs av en ofullständig beskrivning av tillkommande kostnader som kan förväntas uppstå. Mot denna bakgrund avstyrker NNR presenterat förslag till föreskrift och allmänt råd. Det måste finnas mer kostnadseffektiva sätt för samhället att åtgärda problemen med sjukskrivningar och som har högre precision än att införa krav som i princip berör hela svenska arbetsmarknaden.

NÄRINGS-LIVETS REGELNÄMND

Tomas Lööv