

Enheten för människa och omgivning

Konsekvensutredning för förslaget till nya föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö

1. Sammanfattning

Förslaget behandlar ohälsosam arbetsbelastning, konflikter och kränkande behandling samt arbetstider. I förslaget finns även ett avsnitt om mål för organisatorisk och social arbetsmiljö samt kunskapskrav för chefer och arbetsledare. Föreskriftsförslaget medför, om det genomförs, en minskning av antalet föreskrifter. Föreskrifterna om kränkande särbehandling, omvårdnadsarbete i enskilt hem samt de allmänna råden om psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön tas om hand och utgår därmed. Detta ger en bättre överblick över reglerna.

2. Beskrivning av problemet och vad vi vill uppnå

Av de som var sjukskrivna 2013 var en majoritet detta på grund av psykiska besvär. Sådana besvär är i mycket stor utsträckning stressrelaterade. Många av dem kommer sig av en ohälsosam arbetsbelastning. Konflikter och kränkande behandling bidrar också. Dessutom bidrar dessa problem till att försvåra för sjukskrivna att återgå i arbete.

Enligt Försäkringskassans beräkningar kostar sjukskrivningarna samhället miljarder i form av utbetald sjukpenning och kostnader i samband med rehabilitering av de sjukskrivna. För 2013 uppgick summan till 28 miljarder totalt. Försäkringskassan tror att summan kommer att stiga till 37 miljarder totalt år 2018¹. En del av dessa kostnader är arbetsrelaterade och beror på problem med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Företagen och organisationerna där de sjukskrivna har sin anställning har kostnader för sjuklön, overheadkostnader, vikariekostnader, inskolningskostnader, kostnader för minskad produktion och kostnader för att rätta till de brister som gjort att deras personal blivit sjukskrivna. För den enskilde arbetstagaren medför en sjukskrivning inkomstbortfall och i många fall fortsatt psykiskt lidande.

Utgångspunkt för vårt arbete har alltså varit problematiken kring sjukskrivningar som härstammar från brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. De föreskrifter och allmänna råd som har betydelse för att komma till rätta med sådana besvär i arbetslivet saknas eller är föråldrade. Arbetsmiljöverket vill samlat se över föreskrifter och allmänna råd inom det psykosociala området.

¹ Försäkringskassans rapport Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde 2013-2018.



Följande allmänna råd och föreskrifter ingår: Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön (AFS 1980:14); Föreskrifter om kränkande särbehandling (AFS 1993:17); Föreskrifter om omvårdnadsarbete i enskilt hem (AFS 1990:18).

Målet med dessa föreskrifter är att på olika sätt komma åt brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. I föreskrifterna behandlas följande förhållanden i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som har negativ inverkan på hälsa, nämligen: ohälsosam arbetsbelastning, konflikter och kränkande behandling samt arbetstider. I föreskrifterna betonas också vikten av att ha mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, utan mål ingen handling.

Arbetsmiljöverkets målsättning är att genom att ta fram samlade föreskrifter inom det psykosociala området hindra negativ utveckling av ohälsan. Ett delmål är att antalet anmälda arbetsskador/arbetsjukdomar på grund av organisatoriska och sociala orsaker (inklusive hot och våld) inte ska fortsätta öka mellan 2012 och 2016.

Vad karaktäriserar organisatorisk och social arbetsmiljö?

Regler om social och organisatorisk arbetsmiljö syftar bland annat till att säkerställa att det finns kunskap hos varje arbetsgivare att hantera skadliga förhållanden i arbetsmiljön vars orsaker står att finna i arbetets organisation eller i det sociala samspelet på arbetsplatsen. Organisatoriska och sociala förhållanden samt även fysiska förhållanden är oftast gemensamma för en hel grupp av arbetstagare. Det gäller dock att hänsyn måste tas även till den enskildes förutsättningar för ett visst arbete. För att kunna uppmärksamma olika medarbetares behov måste därför varje chef kunna ha löpande kontakt med sina medarbetare.

Risker i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön kan i regel inte bedömas med hjälp av entydiga mått eller gränsvärden, vilket görs när man bedömer en del risker i den fysiska arbetsmiljön. Riskbedömningar gällande den organisatoriska och sociala arbetsmiljön bör istället göras i samarbete mellan de som arbetar i miljön och de som har ansvar för den. Berörda arbetstagare kan bidra till både undersökningar och åtgärdsförslag med hjälp av sina erfarenheter. Det som behövs för effektiv tillämpning av regler rörande organisatorisk och social arbetsmiljö är alltså att cheferna i arbetsorganisationen kommer till tals med berörda arbetstagare, så att de kan få del av deras erfarenheter av arbetet och höra vilka behov av arbetsledning, hjälpmedel eller annat stöd som finns. För att chefer ska få tillgång till denna information krävs att de inte har för många underställda och att de kan upprätta väl fungerande sätt att kommunicera med medarbetarna.

Denna grundläggande förutsättning för att kunna leda ett arbete och kunna tillämpa arbetsmiljöregler om organisatorisk och social arbetsmiljö är inte tydligt uttryckt i gällande regler. Det är därför angeläget att i nya föreskrifter förtydliga förutsättningen och bli konkret.

Förslaget till föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö är tänkt att bli ett "regelpaket" som samlar bestämmelser om rätten till stöd och handledning, nya regler om motverkande av ohälsosam arbetsbelastning, arbetstidens förläggning, mål för god organisatorisk och social arbetsmiljö och kränkande särbehandling.

Målet med ett sådant "regelpaket" är att

- tydliggöra metodiken för det organisatoriska och sociala arbetsmiljöarbetet
- göra reglerna mer konkreta, enhetliga och lättare att överblicka
- underlätta tillämpningen

Behov av regler om ohälsosam arbetsbelastning

Den företeelse som tillsammans med kränkande behandling orsakar flest fall av allvarlig psykisk ohälsa är ohälsosam arbetsbelastning. Omställningar till nya organisationsformer och illa utformade eller dåligt fungerande IT-system kan till exempel orsaka psykiska påfrestningar som kan leda till ohälsa. Det flexibla och gränslösa arbetet, där man kan uppleva att man förväntas vara tillgänglig hela den vakna delen av dygnet är en källa till ohälsa i allt fler yrken. Trots att mycket forskning om dessa förhållanden finns är de inte alls reglerade i svenska föreskrifter. Detta är en stor svaghet i gällande regler.

Inom EU finns sedan 2005 ett avtal om hur stress på arbetsplatserna ska behandlas. När AV ställde frågan till arbetsmarknadens parter om hur de har implementerat EU-avtalet om stress framkom att detta avtal i mycket liten utsträckning har implementerats i Sverige. Vi bedömer därför som angeläget att Arbetsmiljöverket har förslag till föreskrifter om hur de negativa förhållanden som beskrivs i stressavtalet kan förebyggas.

Problemen med ohälsosam arbetsbelastning bottnar ofta i organisatoriska brister när det gäller att balansera mål och krav med tillgängliga resurser för arbetets utförande.

Svårigheter vid kränkande särbehandling

Det är ofta svårt att avgöra när föreskrifterna om kränkande särbehandling ska tillämpas. Inte sällan har diskussioner på arbetsplatserna uppehållit sig vid om vissa händelser ska betraktas som kränkande särbehandling eller inte. I många fall har detta blockerat en nödvändig diskussion om vad som behöver åtgärdas i arbetsmiljön. Svårigheten har förstärkts av en vanlig tendens att försvara sig mot de skamkänslor, som ofta förknippas med mobbning vilket är en av flera aspekter av kränkande särbehandling. Reglerna bör därför preciseras och konkretiseras.

Även andra svårigheter än avgränsning är vanliga vid kränkande särbehandling. Detta är problematiskt, då mobbning på arbetsplatsen åstadkommer mycket allvarlig ohälsa, inte sällan med utslagning från arbetslivet som följd.

Den grundläggande modellen för åtgärder av arbetsmiljöproblem förutsätter att arbetsgivare och skyddsombud i någon mening står utanför samspelet på arbetsplatsen och kan åtgärda brister inom ramen för skyddsorganisationen. Denna modell växte fram under en tid då arbetarskyddet endast omfattade farliga fysiska förhållanden. Den är inte tillämplig på allvarliga sociala problem som mobbning, där varken arbetsgivaren eller skyddsombuden kan ikläda sig de roller som föreskrifterna kräver av dem. Inte sällan är dessa aktörer också inblandade i problemet. Det händer till exempel att chefen är den som utsätter en arbetstagare för kränkande behandling. Chefen kan då inte samtidigt vara en arbetsgivarrepresentant som arbetar med lösningen av problemet. Arbetstagaren har ingen att vända sig till och blir dubbelt drabbad. De fackliga representanterna har också svårt att ge stöd till en mobbad.



De är vana att spela helt andra roller gentemot samma arbetsgivare i andra sammanhang. Inte sällan bidrar de till att en utsatt arbetstagare "köps ut" från anställningen i stället för att hjälpa till med att förbättra dennes arbetsvillkor. Det uppfattas som näst intill omöjliga uppgifter för arbetsgivaren att leva upp till kraven i 4 och 5 §§ i föreskrifterna om kränkande särbehandling om att utreda och åtgärda orsakerna till den kränkande särbehandlingen. Resultat från både svensk och internationell forskning som visar att mobbning på arbetsplatsen är ett komplicerat socialpsykologiskt fenomen, där flera olika personers samspel inom en viss arbetsorganisation har betydelse. Det är därför svårt för de lokala parterna att själva utreda orsakerna till mobbning på den egna arbetsplatsen och hitta bristerna som orsakar problemet.

3. Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Alternativ 1

Nuvarande reglering lämnas oförändrad. Detta alternativ vore ohållbart eftersom regleringen är mellan 20 och 30 år gammal och därmed föråldrad. Att uppdatera regleringen med sådant som aktuell forskning visar och förändringar i samhället ingår som en viktig uppgift för oss som myndighet. Idag ser vi en ökad ohälsa med psykiska besvär som är kopplade till problem i arbetsmiljön.

Alternativ 2

All nuvarande reglering upphävs och ersätts med informations- och vägledningsmaterial. AV har bedömt att detta inte blir tillfyllest. Flera forskare, myndighetsföreträdare och fackligt engagerade menar att föreskrifterna fyller ut ett tomrum och gör preciseringar av vad som krävs för ett välfungerande systematiskt arbetsmiljöarbete.²

Det ingår i myndighetsuppdraget som Arbetsmiljöverket har att klargöra vilka regler som ska gälla inom det psykosociala området. Detta för att arbetsgivarna ska veta vilka insatser de behöver vidta för att åtgärda brister även i den sociala och organisatoriska arbetsmiljön. Utan reglering och vägledning riskerar trenden med ökade sjukskrivningar att fortsätta. Utan bindande föreskrifter finns heller inget tryck på att företagen verkligen ska ta itu med de problem som finns på de olika arbetsplatserna vad gäller sociala och organisatoriska orsaker.

Alternativ 3

Det räcker med föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Detta synsätt innebär att enbart riskbaserad tillsyn räcker för att komma åt den ohälsa som idag finns på svenska arbetsplatser. AV menar att det krävs mer för att komma till rätta med dagens höga sjukskrivningstal gällande psykisk ohälsa. Det gäller, menar AV, att arbeta mer offensivt och med större precision. Det innebär en satsning på såväl riskbaserade insatser som insatser med hälsopromotivt fokus. Mål för arbetet mot god organisatorisk och social arbetsmiljö är viktiga. Utan mål ingen handling.

² Se Andersson, P. Vidta alla åtgärder som behövs, 2013 s. 317



4. Uppgift om vilka som berörs av regleringen

4.1 Berörda arbetstagare, uppdelat på män och kvinnor

Reglerna berör i princip alla svenska arbetstagare. Enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken från SCB 2012 handlar det om nära 2,2 miljoner kvinnor och 2,4 miljoner män. Elever i utbildning i grundskola och gymnasium berörs inte liksom personer som är intagna i anstalt inom kriminalvården.

4.2 Antal företag som berörs

Alla företag med anställda berörs av de nya föreskrifterna. Enligt SCB:s företagsstatistik för 2013 finns det 299 000 företag med minst en anställd (se tabell 1). De krav som handlar om att dokumentera mål för god organisatorisk och social arbetsmiljö berör endast företag med fler än 9 anställda. Dessa är cirka 42 800 företag.

Tabell 1 Antal företag uppdelade efter antal anställda

Antal anställda	Antal företag
1 - 9	256 200
10 - 49	35 300
50 - 199	5 700
> 200	1 900
Summa	299 000

4.3 Andra som berörs

Den offentliga sektorn med sina 20 landsting/regioner, 290 kommuner och statliga verksamheter berörs av förslagen på föreskrifter.

5. Bemyndigande

Det nya föreskriftsförslaget om organisatorisk och social arbetsmiljö kommer att beslutas med det bemyndigande som finns enligt § 18 p. 6 i arbetsmiljöförordningen att meddela föreskrifter enligt 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

6. Beskrivning av förslaget och dess konsekvenser

6.1 Tre AFS:ar blir en

De nya föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö kommer att ersätta

- Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling (AFS 1993:17),
- Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om omvårdnadsarbete i enskilt hem (AFS 1990:18), samt

- Arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd beträffande psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön AFS 1980:14).

Det sammanlagda antalet paragrafer kommer dock att öka något, från fjorton till femton. Däremot kommer textmassan med allmänna råd att minska. Istället kommer det att finnas en vägledning för tillämpning av innehållet i föreskrifterna.

6.2 Om förhållande till arbetsmiljölagen och SAM

Lagen ålägger arbetsgivaren mycket långtgående skyldigheter när det gäller organisatoriska, sociala och psykologiska förhållanden (se framförallt 2 kap 1 – 2 §§). Lagen är dock inte tydlig med vad som konkret ska göras för att leva upp till kraven. Därför behövs de nya föreskrifterna som ett förtydligande så att såväl arbetsgivare som arbetstagare kan bilda sig en uppfattning om vad som krävs enligt arbetsmiljölagen för att förebygga ohälsa orsakade av organisatoriska och sociala förhållanden.

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) ska arbetsgivaren regelbundet undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet. Arbetsgivaren ska vidare vidta åtgärder för att komma tillrätta med riskerna och göra en handlingsplan för de åtgärder som inte kan genomföras omedelbart. Kraven i SAM gäller alla typer av arbetsförhållanden och risker, även organisatoriska och sociala. Dock specificerar inte SAM vilka risker som särskilt bör beaktas i olika situationer. Risken för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala faktorer idag är så stor att det är nödvändigt med föreskrifter på detta område och Arbetsmiljöverket har därför bedömt att det är angeläget att utfärda föreskrifter

Beskrivning av förslaget i detalj

6.3 Inledande bestämmelser (1 – 4 §§)

6.3.1 Beskrivning av förslaget

Syftet med föreskrifterna är att skapa en god organisatorisk och social arbetsmiljö. Förslaget inriktar sig på organisatoriska och sociala förhållanden i arbetsmiljön och riktar sig till samtliga verksamheter där arbetstagare utför arbete för arbetsgivarens räkning. Föreskrifterna riktar sig till samtliga arbetsgivare, även till dem som hyr in arbetskraft. De som genomgår utbildning i grund- eller gymnasieskola eller är under kriminalvård i anstalt likställs inte med arbetstagare.

6.3.2 Fördelar med förslaget

Det behövs föreskrifter som tydliggör den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som komplement till våra föreskrifter som reglerar den fysiska arbetsmiljön. Förslaget innehåller definitioner av de begrepp och uttryck som används i föreskrifterna vilket ska göra det lättare att förstå innebörden i vissa paragrafer.

6.3.3 Kostnader och andra följder med förslaget



De behandlade paragraferna innehåller inga krav och medför därför inga specifika kostnader. Indirekt påverkas dock kostnaderna nedan genom 3 § som "ringar in" gruppen berörda arbetstagare.

6.4 Systematiskt arbetsmiljöarbete (5 §)

6.4.1 Beskrivning av förslaget

Här hänvisas till föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM), vilket förslagets 7 - 15 §§ är en precisering av. För att göra arbetsgivare uppmärksamma på att föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) alltid gäller och att dessa beskriver med vilken organisering och systematik alla arbetsmiljöfaktorer ska tas om hand ska alla andra föreskrifter som vänder sig till arbetsgivare normalt innehålla en paragraf som tidigt hänvisar till SAM.

6.4.2 Fördelar med förslaget

Genom att hänvisa till föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete tydliggörs koppling till det som redan ska göras enligt dessa föreskrifter.

6.4.3 Kostnader och andra följder med förslaget

Inga extra kostnader förväntas uppstå genom förslaget eftersom skyldigheten att göra riskbedömningar och vidta åtgärder redan finns i SAM. Däremot kan förväntas minskade kostnader på grund av lägre sjukfrånvaro när arbetsgivaren blir mer uppmärksam på detaljerna kring ohälsosam arbetsbelastning, destruktiva konflikter och kränkande behandling.

6.5 Kunskaper och kompetens (6§)

6.5.1 Beskrivning av förslaget

Chefer och arbetsledare ska ha nedanstående kunskaper och kunna omsätta dem i praktiken:

1. Hur man förebygger ohälsosam arbetsbelastning
2. Hur man hanterar konflikter och kränkande behandling

Arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har tillräckliga kunskaper.

6.5.2 Fördelar med förslaget

Att alla i ledande ställning ska ha kunskaper om hur ohälsosam arbetsbelastning förebyggs leder till att färre arbetstagare blir sjuka eller skadas. Dessutom förväntas fler bli effektivare tack vare ökad tydlighet och då de inte behöver ligga vid sin "smärtgräns". Det aktuella förslaget bedömer vi kommer att göra det lättare för arbetsgivare att tillägna sig nödvändiga kunskaper på redan reglerade områden.

6.5.3 Kostnader och andra följder med förslaget

Krav på kunskaper om att förebygga ohälsosam arbetsbelastning och hantera kränkande särbehandling finns redan i nu gällande föreskrifter. Förslaget till formulering i 6 § (bedömer vi kommer att göra det lättare att tillägna sig kunskaper på dessa områden). Med förslaget tillkommer kunskapskrav som rör hantering av konflikter. Kostnaderna med förslaget handlar främst om att utbilda de arbetsledare och chefer som inte redan idag har de kunskaper som beskrivs i 6.4.2.



Kostnaderna behöver beräknas på samma sätt som arbetskraftskostnaden för frånvaro + den kostnad som själva upplärningen kostar. Hur omfattande denna kommer att bli är beroende av hur stor kunskapsbristen är hos de som blir aktuella. Kostnaden är också beroende av om kunskapsstillförelsen kan ledas av någon internt inom företaget eller om extern anordnare behöver anlitas.

De kostnader som följer av förslaget när det gäller utbildning kan för en person i arbetsledande ställning delas in enligt nedan

Aktivitet	Deltagare	Tid	Lön	Resultat
Lönekostnad	1	8 tim	212:-	1.696:-
<u>Utbildningskostnad</u>				<u>3.000:-</u>
Resultat				4.696:-/pers.

Utbildningskostnaden varierar bland annat beroende av vem som anlitas som utbildare (intern utbildare eller företagshälsovård eller annan extern). Kostnaden beror även på om fler inom samma organisation samtidigt kan tillgodogöra sig utbildningen. Kostnader för utbildningsmaterial, resor och logi ingår. Det kan även tillkomma kostnader för frånvaron för utbildningstiden. Dessa kan bestå av vikariekostnad, produktionsbortfall och administrativa kostnader. I den mån skyddsombud deltar i utbildningen tillkommer kostnader för dessa (enligt ovan). Investeringen i utbildning bör ställas i relation till de betydande kostnader som följer av att konflikter urartar och inte hanteras konstruktivt (se avsnitt 6.9.3) och att anställda sjukskrivs pga ohälsosam arbetsbelastning eller kränkande behandling. När det gäller utbildning av arbetsledare och även skyddsombud så bör dessa ske återkommande för att säkerställa att alla är uppdaterade med nyheter i lagstiftning och annan information inom arbetsmiljöområdet. I samband med ett sådant utbildningstillfälle kan man lämpligen ha med inslag om konflikthantering.

6.6 Mål för organisatorisk och social arbetsmiljö (7 & 8 §§)

6.6.1 Beskrivning av förslaget

Arbetsgivaren ska ha mål för organisatorisk och social arbetsmiljö. Det innebär att när arbetsgivaren tar fram mål för sin verksamhet kan dessa finnas tillsammans med mål för organisatorisk och social arbetsmiljö. Vi föreslår att det utgör en del av den arbetsmiljöpolicy som ska finnas enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete. Målen ska göras kända för samtliga arbetstagare. I de allmänna råden beskrivs vad som ska till för att målen ska vara uppfyllda. Om det finns minst tio arbetstagare ska målen dokumenteras skriftligt. Denna gräns med tio arbetstagare harmoniserar med vad som krävs enligt § 5 i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Där står det att "Arbetsmiljöpolicy och rutinerna skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten".

6.6.2 Fördelar med förslaget

Mål för organisatorisk och social arbetsmiljö innebär ett offensivt arbete för att säkerställa hälsa och förebygga ohälsa. Förslaget innehåller exempel på mål och en specifikation över vilka faktorer som är särskilt viktiga för att uppnå målen för organisatorisk och social arbetsmiljö. Vilka



förutsättningar som bör råda finns också beskrivet vilket främst inkluderar en ordentlig förankring hos ledning och ett brett engagemang bland övriga anställda. Genom att arbeta med måluppfyllelse inom de beskrivna områdena kommer mycket av det som ska riskbedömas och hanteras enligt 9 - 15 §§ bli omhändertaget. Till exempel medför arbetet med att uppnå ett arbetsklimat där medarbetarna samverkar och respekterar varandra en buffert mot kränkande behandling. Likaså medför arbetet med att uppnå arbetstillfredsställelse och hälsa att arbetsbelastningen hålls inom hanterbara ramar.

6.6.3 Kostnader och andra följder med förslaget

Det är troligt att många arbetsgivare redan har målformuleringar som omfattar den organisatoriska och sociala arbetsmiljön i sin arbetsmiljöpolicy. Nedanstående kostnadsberäkning är gjord utifrån en organisation med 100 anställda där man sedan tidigare inte tagit in sådana mål. De kostnader som förändras utifrån storlek på organisationen handlar om spridningen av informationen som rör föreskrifterna. Lönekostnaderna är beräknade utifrån en schablon.

De kostnader som följer av förslaget kan delas in enligt nedan

Aktivitet	Deltagare	Tid	Lön	Resultat
Framtagning av mål	Arb.grp 5	4 tim	212:-	4.240:-
" --- " aktiviteter	" - "	" - "	" - "	4.240
Beslut	Ledn. 4	15/60	1000:-	1.000:-
Dokumentation	1	3 tim	212:-	636:-
Spridning	Alla 100	10/60	150:-	2.500:-
Resultat				12.716:-

Ovanstående tabell visar en organisation med 100 anställda. Om vi gör beräkningar som avser ett mindre företag på fem anställda blir upplägget annorlunda. Målen tas fram gemensamt av de anställda, kanske efter förslag från chefen. Det innebär att tidsåtgången minskar för informations-spridning. Likaså utgår posten beslut i ledningsgrupp. Kostnaden skulle då landa på 9.216:- Då har vi räknat med att det mindre företaget väljer att dokumentera målen skriftligt trots att det inte är obligatoriskt. Sjukfrånvarokostnaden i detta fall är densamma som tidigare exempel (14.320 kr). Kostnadsminskningen blir då 14.320 kr - 9.216 kr = 5.104 kr för den första sjukskrivna medarbetaren. Det kan inte uteslutas att det mindre företaget kan få merkostnader som har att göra med att det kan vara svårt att avsätta tid för denna uppgift och att det kan behöva ske på övertid eller när verksamheten är stängd.

Andra följder av förslaget kan förväntas bli lägre sjukfrånvaro, mer engagerade medarbetare och därmed vinster i form av ökad produktivitet. Att sätta siffror på detta kan naturligtvis göras. Om man följer Paula Liukkonens räknemodell över arbetskraftskostnaden för frånvaro ser man hur mycket själva frånvaron kostar per dag och vad kostnaden blir vid ersättning av frånvaro. Se bilaga 1 s 36.

Med Liukkonens räknemodell, där vi utgår från samma lönekostnad (212 kr/tim), blir den totala sjukfrånvarokostnaden per anställd för de första 14 dagarna 14.320 kr. Om ett företag med 100 anställda lyckas minska sjukfrånvarokostnaden med denna summa tack vare framtagning av mål,



aktiviteter, dokumentation av dessa samt uppföljning så blir kostnadsminskningen 1 604 kr för den första sjukskrivna medarbetaren. Därefter blir kostnadsminskningen 14 320 kr för varje anställd som inte blir sjukskriven. Kostnadsminskningen beräknas utifrån jämförelse med siffrorna på antalet sjukskrivna året innan. Kostnaden för eventuell vikarie är då inte inräknad vilket innebär att kostnadsminskningen kan bli ännu större.

6.7 Ohälsosam arbetsbelastning (9 - 11 §§)

6.7.1 Beskrivning av förslaget

Här betonas vikten av att arbetsgivaren ska se till att arbetsuppgifterna som tilldelas arbetstagarna inte ger upphov till ohälsosam arbetsbelastning. Arbetsgivaren ska också se till att arbetstagaren har de kunskaper och de resurser som finns att tillgå är anpassade till de krav som ställs på arbetstagaren.

6.7.2 Fördelar med förslaget

Genom att arbetsgivaren får kännedom om riskerna för ohälsosam arbetsbelastning och vad som kan förebygga densamma blir det enklare för arbetsgivaren att vara uppmärksam. Att vidta lämpliga åtgärder för att arbetstagarna inte ska hamna i ohälsa vid arbeten som är starkt psykiskt påfrestande spar både lidande och sjukskrivningar. Härvidlag finns flera exempel på lämpliga åtgärder. Arbetsgivaren får också uppräknat vad denne behöver försäkra sig om att arbetstagarna känner till mer specifikt kring arbetsuppdragets innehåll.

6.7.3 Kostnader och andra följder med förslaget

Vilka åtgärder som arbetsgivaren väljer att vidta med hänsyn till de behov eller förhållanden som råder. Att till exempel ordna med handledning för vissa arbetstagare kan kosta motsvarande 1 000:-/tim om extern handledare ska anlitas. Likaså kan dubbelbemanning medföra ökade kostnader. Det kan dock förväntas ge minskade kostnader tack vare lägre sjukfrånvaro när arbetsgivaren blir mer uppmärksam på detaljerna kring ohälsosam arbetsbelastning och vad som går att göra för att motverka den. Det förebyggande och hälsofrämjande arbetet med mål för god organisatorisk och social arbetsmiljö förväntas också ha betydelse för att minska kostnader.

6.8 Arbetstid (12 §)

6.8.1 Beskrivning av förslaget

Här betonas att arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstidens förläggning ska leda till ohälsa. Vissa särskilt riskfyllda förläggningar av arbetstiden nämns särskilt.

6.8.2 Fördelar med förslaget

I arbetstidslagen (1982:673) anges tidsramar för hur mycket varje anställd får arbeta och vilka viloperioder var och en minst ska få. Arbetstidslagen kan dock ersättas med kollektivavtal, vilket inte är fallet med arbetsmiljölagen. Därför behövs regler som preciserar arbetsmiljölagens krav om att arbetstidens förläggning ska beaktas så att risk för ohälsa inte uppkommer.

6.8.3 Kostnader och andra följder med förslaget

De nya föreskrifterna leder inte till några ytterligare kostnader.

6.9 Konflikter och kränkande behandling (13 - 15 §§)

6.9.1 Beskrivning av förslaget

Paragraferna under denna rubrik handlar om vikten av att på ett tidigt stadium vara uppmärksam på motsättningar och konflikter mellan anställda och mellan anställda och ledare så att dessa inte leder till ohälsa hos de inblandade. Arbetsgivare ska motverka kränkande behandling och vara tydlig med att det inte accepteras i verksamheten. Det kan ske genom ett aktivt arbete med frågor om värdegrund där alla anställda medverkar. I verksamheten ska finnas rutiner som bland annat omfattar anmälan, bedömning av hjälpbehov och hjälp i förekommande fall. Vart någon som blir utsatt för kränkande behandling kan vända sig för att få skyndsamt hjälp. För att kunna vidta lämpliga åtgärder ska arbetsgivaren snabbt avgöra om hjälpbehov föreligger. För att förhindra kränkande behandling i framtiden behöver arbetsgivaren följa reglerna i det systematiska arbetsmiljöarbetet och ta reda på varför kränkande behandling uppstod och vad i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som kan ha bidragit. Resultatet av utredningen ska sedan ligga till grund för de åtgärder som kan behöva vidtas.

6.9.2 Fördelar med förslaget

Förslaget innebär att i tid hantera motsättningar och konflikter så att dessa inte leder till ohälsa bland de anställda. Att anställda har medverkat i ett värdegrundsarbete som bygger på rättvisepprinciper, allas lika värde och ett avståndstagande mot kränkande handlingar förebygger förekomsten av dessa.

6.9.3 Kostnader och andra följder med förslaget

Förslaget jämfört med redan gällande föreskrifter innebär inte några extra kostnader. Att anlita extern hjälp för att avgöra hjälpbehov hos den som lämnat information om kränkande behandling kan kosta väldigt olika beroende på antalet arbetstagare som omfattas och ifall rutinerna innefattas i redan existerande avtal med företagshälsovården. Dessa kostnader ska ställas mot kostnaderna för sjukfrånvaro, produktionsbortfall, "bad will" och låg trivsel/engagemang som kan vara mångdubbelt den beräknade kostnaden. Se vidare bilaga 1 s 22 - 23. Det finns en tysk webbsida på vilken man kan beräkna kostnaden för en konflikt³. Vidare kan hänvisas till målarbetet som beskrivs under 6.6.2 där det hälsofrämjande insatser kan medföra liten eller ingen förekomst av kränkande behandling eller konflikter som leder till ohälsa.

Miljömässiga konsekvenser

Förslaget anses inte medföra några konsekvenser för den yttre miljön.

³ <http://www.konfliktkostenrechner.de/>

Genus och funktionshinderperspektiv

Genusperspektivet

Eftersom kvinnor i högre grad än män är sysselsatta i yrken där psykiska påfrestningar är störst är de också i högre grad sjukskrivna pga stressrelaterade besvär. Därför innebär förslaget att kvinnors ohälsa kan angripas på ett effektivare sätt genom att bland annat peka på vad som kan orsaka ohälsosam arbetsbelastning och genom att ha mål för en god arbetshälsa. Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön behöver också lyftas fram i mansdominerad verksamhet där den kan vara i bakgrunden till följd av förhållningssätt och traditioner (synsätt om vad som är kvinnligt och manligt). Ett exempel från en teknisk förvaltning i en kommun kan visa på detta. Där lyfts inte de hot från enskilda medborgare mot arbetstagare på förvaltningen fram under förvärdningen att lite hot ska man tåla som man.

Funktionshinderperspektivet

Funktionshinder avser begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen

Universella lösningar i första hand

I Sverige är en utgångspunkt i strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken att man ska utgå ifrån att människor är olika och har olika förutsättningar, behov och önskemål när man planerar och genomför förändringar i samhället. Universella lösningar ska utformas så att de fungerar för alla. Ibland kan det behövas särskilda, individutformade, lösningar. Olika individuella stöd skapar förutsättningar för delaktighet och jämlikhet och kompletterar därmed de generella lösningarna. Detta kan också formuleras enligt följande: Det som är bra för alla är nödvändigt för vissa.

Denna föreskrift kan bidra till att minimera hinder i arbetsmiljön så att alla kan arbeta på bästa sätt.

1. Detta kan ske genom att den bidrar till ökad medvetenhet och dialog kring ohälsosam arbetsbelastning och risker för ohälsa på grund av arbetstidens förläggning. Detta är viktigt för alla och är av särskild betydelse för personer med någon typ av sårbarhet
2. Vidare finns sannolikt liknande konsekvenser när det gäller kränkande behandling. Personer som är annorlunda, ibland de som är starka och inte accepterar orättvisor de bevittnar, ibland individer som bär på en sårbarhet kan ha ökad risk att råka ut för kränkande behandling. Föreskriften bör öka kunskap och beredskap på arbetsplatserna att motverka kränkande behandling och därmed också ge extra skydd för individer som har ökad risk för att bli utsatta.
3. Arbete med målen för organisatorisk och social arbetsmiljö samt goda kunskaper om hur det går att arbeta med dessa frågor bör ha liknande positiva konsekvenser ur funktionshinderperspektiv. Dessa delar kan till och med ha de största effekterna eftersom de gör det möjligt att bygga upp marginaler, vara steget före, lära känna vilka åtgärder som bäst skyddar vilka individer.



7. Jämförelse av konsekvenser för de övervägda regleringsalternativen

Innan beslutet om det valda regleringsalternativet togs stod AV inför ett antal vägval. Ett av dessa bestod i att inlemma fler föreskrifter i samma "regelpaket". Det handlade om att även ta med föreskrifterna om arbetsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1). Likaså var föreskrifterna om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2), liksom de om första hjälpen och krisstöd (AFS 1999:7) uppe till diskussion. Att inte föreskrifterna om arbetsanpassning och rehabilitering kom med hänger samman med att de handlar till en del om den fysiska arbetsmiljön vilket föreliggande föreskriftsförslag inte har med annat än i begränsad omfattning.

Att AV valt att ta in krav på mål för god organisatorisk och social arbetsmiljö hänger samman med att det riskbaserade arbetet inte räcker för att komma åt den omfattande psykiska ohälsan och de höga sjukskrivningstalen. Tanken är att en arbetsplats där man aktivt arbetar för att alla ska må bra och trivas har en buffert för att arbetstagarna ska råka ut för ohälsa. Vidare så innebär ett lyckosamt arbete med god organisatorisk och social arbetsmiljö ett förhöjt engagemang bland de anställda och därmed en ökad produktivitet som en följd av detta, liksom minskade kostnader för sjuklön och olika rehabiliteringsinsatser.

8. Bedömning av om föreskrifterna överensstämmer eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska Unionen

EU:s ramdirektiv om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (direktiv 89/391/EEG) innehåller minimikrav för säkerhet och hälsa i hela EU, men medlemsstaterna kan behålla eller införa strängare bestämmelser. I direktivet anges bland annat

- att arbetsgivaren är skyldig att svara för att arbetstagarens säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet,
- att arbetsgivaren inom ramen för sina skyldigheter skall vidta tillräckliga åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, inbegripet förebyggande av risker i arbetet och tillhandahållande av information och utbildning samt iordningställande av erforderlig organisation och nödvändiga resurser och
- att arbetsgivaren ska utveckla en enhetlig övergripande policy för det förebyggande arbetet, vilken omfattar teknik, arbetsorganisation, arbetsbetingelser, sociala relationer och påverkan från faktorer i arbetsmiljön.

Arbetsmiljölagen genomför direktivet i svensk rätt och de nya föreskrifterna ska precisera arbetsmiljölagen på det aktuella området. Arbetsmiljöverkets bedömning är att föreskrifterna överensstämmer med ramdirektivet och preciserar vissa av direktivets krav på ett sätt som underlättar för arbetsgivarna att följa regelverket.



9. Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen

Tidsåtgången för att följa föreskrifterna är beroende av hur utvecklat verksamhetens arbetsmiljöarbete är. Om de följer vad som krävs enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete och vad som står i föreskrifterna om kränkande särbehandling tillkommer den tidsåtgång som krävs för att ta fram mål för god organisatorisk och social arbetsmiljö och dokumentera dem. I några fall kommer det att visa sig att målen redan finns kopplat till den strategi som styr verksamheten eller i den arbetsmiljöpolicy som ska finnas enligt 5 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter (2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete.

De administrativa kostnaderna handlar om kostnaderna för den tidsåtgång som krävs för att ta fram mål för god organisatorisk och social arbetsmiljö samt att dokumentera dessa. Föreskrifterna och tillhörande vägledning ger tydliga anvisningar om hur tillämpningen ska gå till vilket gör att tiden för att utarbeta egna strategier och rutiner minskar. Minskningen är inte möjlig att beräkna eftersom varje arbetsplats har helt olika förutsättningar och de som redan har ett bra arbetsmiljöarbete kan fortsätta att tillämpa sina rutiner.

10. Vilka andra kostnader blir aktuella för företagen och vilka förändringar i verksamheten kan de behöva vidta

Den som har ett väl fungerande arbete med systematiskt arbetsmiljöarbete behöver komplettera detta arbete med att ta fram mål för det hälsofrämjande arbetet för god organisatorisk och social arbetsmiljö samt att ha rutiner för att hantera kränkande behandling

11. Bedömning av i vilken utsträckning föreskrifterna kan komma att påverka företagen

11.1 Påverkan av konkurrensförhållanden

De uppgifter som åligger företagen enligt förslaget innebär att större företag med egna administrativa resurser kommer att ha det lättare att följa bestämmelserna jämfört med mindre företag som saknar särskilda administrativa resurser.

Konsekvenserna av en sjukskrivning för verksamheten vid ett litet företag är större än vid ett stort där det finns fler som kan dela på de arbetsuppgifter som legat på den sjukskrivne. Vid ett mindre företag är medarbetarna ofta mer specialiserade än vid ett större varför de är svårare att ersätta med vikarie.

11.2 Annan påverkan

Förslaget syftar till att förbättra den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Med detta menas dels en sundare arbetsmiljö för alla som jobbar i den och det syftar även till att minska sjukfrånvaron. Lyckas man med det kommer det att påverka produktionen av varor och tjänster positivt både med avseende på kvantitet och kvalitet. Minskade kostnader för sjukfrånvaro, sjuknärvaro och rehabilitering förväntas också. Se vidare i bifogade rapport från docent Paula Liukkonen i bilaga 1.



Säkerheten vid företagen väntas öka eftersom man får en tydligare vägledning till hur man ska arbeta med att motverka ohälsa och främja god organisatorisk och social arbetsmiljö.

12. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Reglerna tillsammans med en vägledning har utformats så att de underlättar för små företag att förstå innebörden i dessa så att de kan hantera den organisatoriska och sociala arbetsmiljön på ett framgångsrikt sätt. Föreskrifterna krav på skriftliga mål för arbetet mot god organisatorisk och social arbetsmiljö gäller endast verksamheter med minst tio arbetstagare, vilket är ett sätt att ta hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

13. Bedömning av om särskilda hänsyn behövs när det gäller tidpunkten för ikraftträdande

För att informationen ska hinna nå ut och för att företagen ska hinna ta fram mål för arbetet mot god organisatorisk och social arbetsmiljö samt att utforma rutiner för att hantera kränkande handlingar är det lämpligt att föreskrifterna träder i kraft ett halvår efter beslut.

14. Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser

Dessa föreskrifter kommer att behöva speciella informationsinsatser så att betydelsen av motverkande insatser när det gäller ohälsa och främjande arbete mot god organisatorisk och social arbetsmiljö blir spritt och begripligt för så många som möjligt.

Information kommer att läggas ut på Arbetsmiljöverkets webbplats, men det kommer också att finnas behov av särskilda informationsmöten, främst riktade mot företagshälsovården och liknande verksamheter.

Förutom parterna på arbetsmarknaden och myndigheter finns det ett antal organisationer och föreningar som kan hjälpa till att sprida information om föreskrifterna och dess innehåll t ex Sverige Företagshälsor, Prevent, Sunt Arbetsliv, Hjärnkoll, EHSS (Ergonomi och Human Factors-sällskapet Sverige).

15. Hur samråd genomförs

Samrådsmöten med arbetsmarknadens parter, berörda myndigheter och andra intressenter har genomförts vid flera olika tillfällen. Inledningsvis träffade Arbetsmiljöverket vid två tillfällen arbetsmarknadens parter och berörda myndigheter tillsammans. Informationen vid dessa tillfällen handlade främst om det kommande förslaget omfattning, syfte, mål och vilka föreskrifter som skulle omhändertas av förslaget. Lite senare hölls tre separata möten med arbetsgivare, fackliga organisationer och berörda myndigheter. Vid dessa tillfällen presenterades ett första utkast till föreskrifter. Tre månader senare hölls tre separata möten igen då ett andra utkast till föreskrifter presenterades. I december 2013 genomförde vi ett samråd med arbetsmarknadens parter innan föreskriftsförslaget skickades ut på internremiss. Då var alla ovan nämnda intressenter samlade.

Det senaste, reviderade utkastet presenterades då. Vid alla dessa möten har alla intressenter haft möjlighet att framföra skriftliga och muntliga synpunkter på föreskriftsförslaget.

Arbetsmiljöverket har även regelbundna möten med en till verket knuten samrådsgrupp i vilken ingår företrädare för fack och arbetsgivare samt forskare från olika lärosäten. Föreskriftsförslag i form av utkast har även presenterats för olika forskare med anknytning till de sakområden som föreskrifterna behandlar. Under hösten 2014 kommer förslaget att skickas på extern remiss till bland annat arbetsmarknadens parter, myndigheter och andra intressenter. I sedvanlig ordning kommer vi även hålla samråd med parterna efter externremissen och inför godkännande av föreskriften.

I 2 § förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter anges att regeringens medgivande att besluta föreskrifter ska inhämtas om föreskrifterna vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga. I Ds 2014:10 förklaras att syftet med förordningen är att värna det kommunala självstyret. Det aktuella förslaget till föreskrifter gäller stat, kommuner och landsting i deras civilrättsliga egenskap av arbetsgivare och får därmed inte andra konsekvenser för dessa än för privata arbetsgivare. Enligt Arbetsmiljöverkets bedömning bör förslaget därför inte anses innebära begränsningar av det kommunala självstyret. Förslaget kan, såsom redovisats ovan, innebära vissa kostnader för arbetsgivare. För en arbetsgivare som har god ordning på sitt systematiska arbetsmiljöarbete och sina rutiner kring kränkningar bör dessa kostnader dock inte bli omfattande. Arbetsmiljöverket bedömer mot denna bakgrund att förslaget inte bör anses medföra "inte oväsentliga kostnader" för offentliga arbetsgivare och att regeringens medgivande därför inte behöver inhämtas innan föreskrifterna beslutas.

16. Redovisning av beröringspunkter med andra författningar

Föreskrifterna är en precisering av arbetsmiljölagen. De har beröringspunkter med framförallt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) vilket också framgår av 5 § i förslaget. Förslaget ligger även nära Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1) eftersom arbetsgivaren behöver ta hänsyn till den enskilde arbetstagarens förutsättning för arbetet. Detta berörs i förslagets 6 § om ohälsosam arbetsbelastning.

Reglerna om kränkande behandling i 10-12 §§ i förslaget knyter an till reglerna i 6 kap. skollagen (210:800) om aktiva åtgärder. Skollagen är mer inriktad på ansvarsutkrävande än vårt förslag till föreskrifter. Båda regelkomplexen har dock krav på förebyggande arbete som är mycket likartade. I förslaget till föreskrifter har vi därför i största möjliga utsträckning använt samma benämningar och kravnivåer som skollagen. På så sätt vill vi försöka att uppnå, ett i detta avseende, likartat regelverk för såväl anställda i yrkeslivet som för elever.

I förhållande till diskrimineringslagen (2008:567) finns en viss överlappning när det gäller krav på att vidta åtgärder för att förebygga kränkningar eller trakasserier kopplade till diskrimineringsgrunderna. Vårt förslag fångar dock upp fler typer av beteenden eftersom agerandet inte måste vara kopplat till någon diskrimineringsgrund. Däremot krävs att det föreligger en anställning, vilket inte är fallet med diskrimineringslagen. Diskrimineringslagen är i



första hand en förbudslagstiftning och fokuserar på ansvarsutkrävande medan Arbetsmiljöverkets regler har ett förebyggande fokus. Diskrimineringslagen fokuserar på individens rättigheter medan Arbetsmiljöverkets regler siktar på att skapa goda förutsättningar för arbetskollektivet framåt i tiden. Diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder syftar till att främjar lika rättigheter och möjligheter. Arbetsmiljöverkets föreskrifter har inte den inriktningen utan syftar i denna del på att förebygga kränkningar.

Dessutom finns beröringspunkter mellan förslagets regler om kränkande behandling och Brottsbalkens (1962:700) bestämmelser om förtal och stalkning, samt med arbetstidslagen (vilket har omnämnts i avsnitt 5).

17. Kontaktperson vid AV: Torsten Heinberg 010-730 99 41