

**Remissvar (REM 2011/101340)
Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter om
organisatorisk och social arbetsmiljö samt allmänna råd
om tillämpningen av föreskrifterna**

Saco har getts tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö. Saco har inhämtat förbundens synpunkter och förbundens remissvar bifogat Sacos svar.

Behovet av en föreskrift

Saco vill betona att en föreskrift på detta område är mycket efterfrågad. Sacos förbunds medlemmar verkar i ett arbetsliv där det naturligtvis finns en hel del fysiska påfrestningar men där de psykosociala arbetsmiljöproblemen är starkt dominerande. Många medlemmar befinner sig i det gränslösa arbetslivet med stora krav på tillgänglighet medan andra arbetar inom kontaktyrken med psykiskt påfrestande arbetsuppgifter. Alltför ofta har båda dessa grupper en hög arbetsbelastning.

Saco instämmer i Arbetsmiljöverkets uppfattning om nödvändigheten av att utfärda föreskrifter om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Vi tror på att ett förtydligande av arbetsmiljölagen genom en föreskrift behövs. Intresset och förväntningarna är stora bland Sacos medlemsförbund där man hoppas att en föreskrift ska bli ett bra stöd både för förtroendevalda, skyddsombud, arbetsgivare och anställda i frågor som rör arbetet med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Saco ser föreskriften som en möjlighet att få fler arbetsgivare att verka för en god organisatorisk och social arbetsmiljö.

Saco tror också att denna föreskrift spelar en roll för att ändra attityder och ge mer legitimitet till arbetet med och diskussionen kring organisatoriska och sociala arbetsmiljöproblem och kopplingen till den arbetsrelaterade ohälsan. En föreskrift kan förhoppningsvis starta en dialog, föra upp frågan på dagordningen och göra dessa arbetsmiljöfrågor till en mer naturlig del i verksamheterna och i samhället. Saco anser att namnet på föreskriften är bra, då det flyttar fokus från individen till grupp- och organisationsnivå på ett positivt sätt. Saco ser huvudsakligen positivt på förslaget som helhet men ser ett behov av både förtydliganden och kompletteringar i paragraferna och de allmänna råden.

Som Saco kontinuerligt framfört under framtagandet av denna föreskrift är det av största betydelse att de gamla föreskrifter och råd som kommer försvinna och inkluderas inom ramen för den nya, inte försvagas utan helst förstärks. Saco har betonat att i förhållande till innehållet i AFS 1993:17 – Kränkande särbehandling i arbetslivet, är det viktigt att de nya föreskrifterna blir tydligare och ett bättre verktyg i arbetet med kränkande behandling. Tyvärr menar vi att så inte är fallet i nuvarande föreskriftsförslag och lämnar i detta remissvar ett antal förslag till förändringar.

Omfattning

I konsekvensutredningen beskriver Arbetsmiljöverket att man samlat vill se över föreskrifter och råd inom det psykosociala området och målet med dessa föreskrifter är att på olika sätt komma åt brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Saco vill påpeka att endast en del av det som kan räknas till den psykosociala arbetsmiljön ryms i denna föreskrift och den är naturligtvis inte heltäckande. Arbetsmiljöverket har valt att fokusera på ett par centrala områden såsom arbetstid, ohälsosam arbetsbelastning, konflikter och kränkande behandling samt kompetens kring dessa områden. Arbetsmiljöverket påpekar dock också att kraven i föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbetet (SAM) gäller alla typer av arbetsförhållanden och risker, även organisatoriska och sociala. SAM specificerar dock inte vilka risker som särskilt bör beaktas, vilket görs i denna föreskrift.

Föreskriften

Konkreta förslag på nya skrivningar finns i kursiverad stil

3 § Till vem föreskrifterna riktar sig

Förslaget innebär att den som är elev i grundskola och gymnasium eller motsvarande och den som är under vård i anstalt inte likställs med arbetstagarare vid tillämpningen av dessa föreskrifter.

Varför man valt att undanta dessa och inte håller sig till 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen framgår dock inte i konsekvensutredningen. Saco saknar ett förtydligande av varför exempelvis 7 § i föreskriften inte ska omfatta dessa grupper.

4 § Definitioner

Fjärde paragrafen tar upp ett antal definitioner vars uppgift är att göra det lättare att förstå innebörden i vissa paragrafer.

Kränkande behandling

Saco ställer sig negativ till den skärpning av definitionen för kränkande behandling som skett genom införandet av begreppet "allvarliga". Nu

anges att det ska handla om återkommande allvarliga handlingar vilket är ett högre krav än i den gamla föreskriften.

Enligt definitionen behöver kränkningen också vara återkommande. Definitionen skiljer sig mot vad som gäller för trakasserier i diskrimineringslagen. Där kan även **en** händelse vara att betrakta som trakasserier. I arbetslivet används allt oftare internetverktyg: sms, e-post och sociala medier med flera. Genom internet kan exempelvis en kränkande behandling ske en gång men sedan spridas och delas mycket snabbt. Det är viktigt att uppmärksamma att hot och kränkande behandling kopplat till internet ökar. Saco anser att såväl "allvarliga" som "återkommande" bör strykas ur definitionen.

Resurser för arbetet

Definitionen av resurser för arbete beskrivs som "De aspekter av arbetet som tjänar till att" osv.

Saco tycker att begreppet aspekter är otydligt och inte underlättar förståelsen av paragraferna där detta begrepp finns med. Saco föreslår istället:

De tillgångar i arbetet som syftar till att

1. Uppnå mål för arbetet eller
2. Hantera krav i arbetet

(såsom exempelvis tid, arbetskraft, pengar och kompetens)

Ohälsosam arbetsbelastning

I definitionen finns begreppet "mer än tillfälligt". Det är svårt att veta hur lång tid som avses med begreppet "tillfälligt" i denna föreskrift. Begreppet bör preciseras bättre eller tas bort.

5 § Systematiskt arbetsmiljöarbete

I paragraf 5 hänvisar Arbetsmiljöverket till föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete för att tydliggöra kopplingen till det som redan ska göras enligt SAM, se konsekvensutredningen 6.4.2. Ett flertal av Sacos förbund har påpekat att det är betydelsefullt att påvisa kopplingen med SAM, men de upplever att så som texten är skriven uppnås inte detta. Kopplingen behöver tydliggöras i föreskriftstexten. Det viktigt att det blir klart för användarna varför paragrafen finns med. Konsekvensutredningen (6.4.1) beskriver att alla andra föreskrifter som vänder sig till arbetsgivare normalt ska innehålla en paragraf som hänvisar till SAM. Saco känner inte igen detta.

Det finns ett syftningsfel i andra stycket. Byt "I 6 § i **dessa**" mot "I 6 § i *föreskrifterna om Organisatorisk och social arbetsmiljö*."

6 § Kunskaper och kompetens

Saco tycker att det är utmärkt att det ställs krav på chefers kunskaper och kompetens. Positivt är också att det är arbetsgivaren som ska försäkra sig om att chefer och arbetsledare har/får denna kunskap. Rimligt är att tänka sig att man som chef behöver ha kunskap i både hur man *förebygger* och hanterar konflikter och kränkande behandling. Saco föreslår att detta inkluderas i punkt 2. *Hur man förebygger och hanterar konflikter och kränkande behandling.*

Saco anser att för att få ett bredare sammanhang och kunna arbeta förebyggande och främjande inom området förutsätts grundläggande kunskap om organisatorisk och social arbetsmiljö. Saco föreslår att det framgår i de allmänna råden. I paragraftexten saknas detta och innebörden riskerar bli att kunskap endast behövs för att motverka det negativa.

Saco menar att det är positivt att man lyfter betydelsen av gemensamma utbildningar. Utöver chefer är skyddsombuden nyckelpersoner i arbetsmiljöarbetet och behöver motsvarande kunskaper för ett fungerande arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen. I de allmänna råden föreslås chefer och skyddsombud gå gemensamma utbildningar och det är även rimligt att innehållet i dessa utbildningar tas fram i samverkan mellan parterna. Om just företagshälsovården är den bästa utbildningsanordnaren kan få vara osagt, men väsentligt är att innehållet och omfattningen håller en viss garanterad nivå.

7 § Mål

I paragrafen framkommer att arbetsgivaren ska ha mål som syftar till att främja en god organisatorisk och social arbetsmiljö och att arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna känner till målen.

Saco tycker att det är rimligt att det i föreskriften står att dessa mål *ska* ingå som en del av den arbetsmiljöpolicy som ska finnas enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Det bör också framgå i paragrafen att målen *ska* tas fram i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt AML 3 kap. 1 § ska arbetsgivare och arbetstagare samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

Texten som följer i de allmänna råden är lång och spretar. Den bör i högre grad fokusera på mål. Det räcker inte att arbetsgivaren har mål som syftar till att främja en god organisatorisk och social arbetsmiljö. Det måste också finnas rutiner och strukturer för hur målen arbetas fram och för hur de ska uppnås och följas upp.

Saco föreslår att punkterna 1-3 stryks. Här skulle det vara möjligt att göra en lång uppräkningslista av vad som bör finnas på arbetsplatsen men

listor har en tendens att uppfattas som prioriteringar/uttömmande och kan därför begränsa.

8 § Målen ska dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten.

Utifrån de krav på tydlighet som Arbetsmiljöverket ställt vid införande av sanktionsavgifter, finner Saco det rimligt att denna paragraf går att förena med sanktionsavgift.

9 -11 §§ Ohälsosam arbetsbelastning

Detta är tre paragrafer som många av Sacos förbund uppmärksammat och finner ytterst centrala och väsentliga. Dagens arbetsliv med höga krav, ständiga omställningar och både möjligheter och förväntningar att vara konstant tillgänglig, aktualiserar dessa frågor. Det gränslösa arbetslivet innebär nya förutsättningar och Saco hoppas att dessa skrivningar kan vara ett verktyg att tydliggöra hur man motverkar ohälsosam arbetsbelastning och vad arbetsgivare behöver kunna och göra i dagens arbetsliv.

Beträffande 9 §

Saco tycker att det är positivt att de allmänna råden betonar att arbetsgivarens skyldighet att förebygga ohälsosam arbetsbelastning omfattar såväl chefer och arbetsledare som andra arbetstagare. Däremot anser Saco att vikten av återhämtning bör lyftas fram. Återhämtning finns med i de allmänna råden vid 12 § Arbetstid, men Saco anser att de även bör finnas med under avsnittet om ohälsosam arbetsbelastning eftersom återhämtning inte alltid har en koppling till arbetstiden.

Beträffande 11 §

I 11 § står att "Arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att motverka att arbeten som är starkt psykiskt påfrestande leder till ohälsa hos arbetstagarna". Saco anser begreppet "starkt" ska strykas.

Saco tycker att det är väsentligt att de som behöver, ges tillgång till handledning, introduktion, stöd och att arbetsgivaren har bra rutiner, särskilt när arbetet är psykiskt påfrestande. Saco tror dock inte på att koppla behovet av stöd endast till vissa specifika yrkesgrupper eller sektorer. Det visar sig i förbundens remissvar att nästan alla har grupper de tycker behöver räknas upp. I den uppräknings som görs utesluts dessutom i det närmaste hela privata sektorn.

De allmänna råden skulle kunna utvecklas genom att även beskriva vilka arbetsförhållanden som skulle kunna innebära ett behov av stöd/åtgärder.

Förslag: *Arbetsförhållanden som kan vara psykiskt påfrestande finns exempelvis inom verksamheter som arbetar nära människor i patient-, klient- och kundrelationer som vård, omsorg, kriminalvård, socialtjänst, skola, polis och räddningstjänst men även inom andra områden. Arbetsförhållanden som kan vara psykiskt påfrestande kan exempelvis vara ensamarbete, risk för hot och våld, arbete i en farlig miljö, exponering för mänsklig utsatthet, lidande och död.*

Saco föreslår också att i listan av exempel på åtgärder lägga till *kollegialt stöd och kompetensutveckling.*

12 § Arbetstid

Saco anser att delar av de allmänna råden bör lyftas upp i paragraftexten för att i högre grad förtydliga syftet.

Förslag:

12 § Arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstidens förläggning leder till olycksfall eller ohälsa hos arbetstagarna. Arbetsgivaren bör redan vid planeringen av arbetet ta hänsyn till hur arbetstidens förläggning kan inverka på arbetstagarnas hälsa.

Förläggning av arbetstider som kan medföra risker för olycksfall/ohälsa är till exempel

- 1. skiftarbete,*
- 2. arbete nattetid,*
- 3. stort uttag av övertid,*
- 4. långa arbetspass*
- 5. delade arbetspass, och*
- 6. långtgående möjligheter att utföra arbetet på olika tider och platser med förväntningar på att vara ständigt nåbar.*

Arbetsgivaren bör särskilt uppmärksamma möjligheterna till återhämtning.

13-15 §§ Konflikter och kränkande behandling

Saco uppfattar att förslagen om konflikter och kränkande behandling är en försvagning jämfört med den föreskrift som finns på området idag. Det är framförallt kraven på åtgärder/utredning som försvunnit. Vi menar att Arbetsmiljöverket bör överväga att utvidga de nya föreskrifterna på området så att de omfattar en större del av innehållet i dagens föreskrift. Flera av Sacos förbund anser att försämringen på området konflikter och kränkande behandling även beror på att de fylliga allmänna råden i den gamla föreskriften försvinner.

Beträffande 13 §

Förslag:

13 § Arbetsgivaren ska planera och organisera arbetet så att kränkande behandling så långt som möjligt förebyggs.

Arbetsgivaren ska inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet undersöka och bedöma om det finns förhållanden i den organisatoriska eller sociala arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande behandling, eller konflikter som kan leda till ohälsa hos arbetstagarna *och vidta åtgärder för att komma till rätta med sådana risker/förhållanden.*

Beträffande 14 §

Eftersom 13 § omfattar det förebyggande och systematiska arbetsmiljöarbetet menar Saco att den andra meningen i 14 § kan strykas.

Saco ser gärna ett tillägg i de allmänna råden.

Förslag: "Arbetsgivaren bör klargöra hur arbetstagarna kan bidra till en god social arbetsmiljö", *samt ge förutsättningar för detta.*

Beträffande 15 §

Det är bra att det finns krav på rutiner för hur kränkande behandling ska hanteras. Däremot saknar Saco krav på utredning i samband med att kränkande behandling uppstått, både ur ett individperspektiv och ur ett organisatoriskt perspektiv.

Föreskriften behöver innehålla krav på att om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare har utsatts för kränkande behandling i arbetet, så är arbetsgivaren skyldig att utreda omständigheterna och vidta åtgärder.

I dagens föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling framgår av 5 § att vid tecken på kränkande behandling ska motverkande åtgärder snarast vidtas och följas upp, samt att det ska utredas om orsakerna till brister står att finna i arbetets organisation. I konsekvensutredningen 6.9.1 skriver Arbetsmiljöverket att arbetsgivaren "behöver 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". Tyvärr finner Saco ingen paragraf som kräver detta.

Det är positivt att de allmänna råden föreslår att det ska finnas en opartiskhet kring hjälp i samband med kränkande behandling. Det är dock oklart vad som här menas med hjälp. Det är viktigt att den part som ska utreda omständigheterna kan betecknas som opartisk.

Saco menar också att ordet utsatta i punkt 4 bör bytas ut mot *berörda*. Det kan dessutom finnas fler som behöver stöd i processen än de närmast berörda. Även chefer kan uppleva denna situation som svår och kan utöver den utbildning man ska ha enligt kompetenskravet behöva annat stöd. Detta kan förtydligas i de allmänna råden.

Saco menar att den sista biten i de allmänna råden "genom att sära på de inblandade parterna", bör strykas.

Dessutom vill Saco tillägga att detta svåra men angelägna område behöver lyftas ytterligare. Vi anser att regeringen snarast bör tillsätta en bred översyn av problemen och av olika lagstiftning och regelverk med anknytning till mobbning och trakasserier i arbetslivet.

Övrigt

Sanktionsavgifter

Arbetsmiljöverket har tidigare uttryckt att målsättningen är att införa sanktionsavgifter i nya föreskrifter. Saco har uppfattat att de formella kriterierna är uppfyllda för att kunna använda sanktionsavgift i dessa föreskrifter och ser gärna att sanktionsavgift införs där så är möjligt, ex till kravet på dokumentation av mål 8 §. Beroende på hur skrivningar om arbetsgivarens utredningsskyldighet vid kränkande behandling konstrueras skulle även denna kunna förenas med sanktionsavgift.

Framtagande av föreskrifter och samverkan

Av konsekvensutredningen framkommer att samrådsmöten med arbetsmarknadens parter, berörda myndigheter och andra intressenter har genomförts under föreskrifternas framtagande.

Saco har vid ett flertal tillfällen framfört kritik kring hur förfarandet kring denna föreskrifts samrådsmöten har gått till. Det som framförallt varit problematiskt har varit att kunna föra en tydlig diskussion med förbunden och förankra arbetet hos dem under processen, då inga dokument har kunnat delas ut. Detta bekräftades återigen genom reaktioner från förbunden när remissen kom. Dessa reflektioner är viktiga erfarenheter att ta med sig i framtida föreskriftsarbeten.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation



Anders Edward



Karin Fristedt