

Betänkande av
Arbetsmiljökommisionen

SOU 1990:49

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

**Arbete
och hälsa**

Betänkande av
Arbetsmiljökommisionen

SOU 1990:49

Arbete och hälsa

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar
1990:49
Arbetsmarknadsdepartementet

Arbete och hälsa

Betänkande av arbetsmiljökommissionen
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

Norstedts Tryckeri
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10577-2
Best.nr 38-82836-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 24 november 1988 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet, Ingela Thalén, att tillkalla en kommission med uppdrag att lägga fram förslag till åtgärder för att ändra sådana arbetsförhållanden, som skapar skador och ohälsa. Kommunsekreteraren John-Olof Persson (s) förordnades den 25 november 1988 som ordförande. John-Olof Persson avled den 8 maj 1989. Ulf Westerberg förordnades tillfälligt som ordförande från den 24 maj 1989 och Anna-Greta Leijon tillträdde ordförandeposten den 1 oktober 1989.

Som övriga ledamöter tillkallades den 25 november 1988 direktören Lars-Gunnar Albåge, SAF, avtalssekreteraren Tore Andersson, LO, avdelningsordföranden Christer Fors, Svenska Fabriksarbetareförbundet, förbundsordföranden Inger Ohlsson, TCO (SHSTF), landstingsrådet Verna Rydén, Bohuslandstinget, och f.d. kommunalrådet Ingela Tuvegran, Göteborgs stad.

Genom beslut den 23 december 1988 förordnades Carl-Göran Högås till huvudsekreterare. Den 13 februari 1989 förordnades Olle Bråfelt till sekreterare och den 8 maj 1989 förordnades Mari-Ann Pölde till sekreterare. Som bitr. sekreterare förordnades den 1 augusti 1989 Anne Baxter. Den 3 april 1990 förordnades Anders Broström som sekreterare. Assistenten i utredningen har varit Christina Degerman och Lena Freij.

Kommissionen har tillsatt fyra arbetsgrupper. Därutöver har generaldirektörerna för arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och riksförsäkringsverket tillsammans utfört visst utredningsarbete åt kommissionen. Vidare har kommissionen biträtts av ett antal specialister på olika sakområden.

I kommissionens rapport "Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker" har tidigare redovisats en rad fakta som legat till grund för de överväganden och förslag som nu presenteras.

Genom det betänkande (SOU 1990:49) Arbete och hälsa, som arbetsmiljökommissionen nu lägger fram, har vi slutfört vårt uppdrag. Till betänkandet har fogats 11 bilagor samlade i fyra band.

Betänkandet saknar en sammanfattning. Den som snabbt vill sätta sig in i kommissionens synsätt rekommenderas att i första hand läsa kapitel 4.

När de systemförändringar arbetsmiljökommissionen föreslår har fått genomslag kommer kostnaderna för individer, företag och samhälle att minska väsentligt. Därtill kommer ökad livskvalitet.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Lars-Gunnar Albåge, Tore Andersson och Christer Fors.

Stockholm i juni 1990

Anna-Greta Leijon

Lars-Gunnar Albåge

Tore Andersson

Christer Fors

Inger Ohlsson

Verna Rydén

Ingela Tuvegran

/Carl-Göran Högå

Olle Bråfelt

Mari-Ann Levin Pölde

Anne Baxter

Anders Broström

Innehåll

Förkortningar 9

Kommissionens uppdrag 11

- 1 *Bakgrund* 15
 - 1.1 Kort historiebeskrivning 15
 - 1.2 Sociala och yrkesmässiga skillnader i hälsa i Sverige 19
 - 1.3 Kvinnor och män, skillnader i hälsa 25
- 2 *Några utblickar* 29
- 3 *Den traditionella arbetsmiljöorganisationen* 43
 - 3.1 Finansieringskällor och myndigheter 43
 - 3.2 Partsamverkan 47
- 4 *Kommissionens utgångspunkter och uppfattningar* 49
 - 4.1 Mål för en bättre arbetsmiljö 49
 - 4.2 Individens efterfrågan och anspråk på bättre arbetsmiljö 54
 - 4.3 Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och intresse av produktivitetsbefrämjande åtgärder 54
 - 4.4 Ett utvidgat arbetsmiljöbegrepp 55
 - 4.5 Samhällsansvaret och behovet av institutionella förändringar 57
 - 4.6 Rehabilitering 58
 - 4.7 Ekonomiska styrmedel 61
 - 4.8 Administrativa styrmedel 64
 - 4.9 Partssamarbetet och de fackliga organisationerna 65
 - 4.10 Kunskap 66
- 5 *Ekonomiska styrmedel* 68
 - 5.1 Inledning och allmänna förutsättningar 68
 - 5.2 Arbetslivsavgift 70
 - 5.2.1 Grunder för en arbetslivsavgift 70
 - 5.2.2 Utformning av arbetslivsavgiften 71
 - 5.2.3 Bestämning av arbetslivsavgiften 74
 - 5.2.4 Administrativ samverkan 75
 - 5.2.5 Rutiner vid nedsättning av avgiften 76
 - 5.2.6 Effekter av arbetslivsavgiften 77
 - 5.3 Försäkringskassan som administratör av arbetslivsavgiften 77

- 5.3.1 De förtroendevaldas roll 77
- 5.3.2 Arbetslivsavgift — en utmaning för kassan 78

- 6 *Individen i centrum* 79
- 6.1 Något om förutsättningarna 79
- 6.2 Arbetsorganisation 81
 - 6.2.1 Ändrade kompetenskrav i arbetslivet 81
 - 6.2.2 Utvecklande arbete 82
 - 6.2.3 Arbetsorganisation 84
 - 6.2.4 Löneforms- och arbetstidsfrågor 86
- 6.3 Individens ansvar och rättigheter 88
- 6.4 Utbildning 89
 - 6.4.1 Arbetsmiljökunskap i utbildningen 89
 - 6.4.2 Tillämpning i skolan 90
 - 6.4.3 Yrkesutbildningen i gymnasieskolan 91
- 6.5 Rehabilitering 91

- 7 *Arbetsgivaransvaret* 97
- 7.1 Arbetsgivarens förebyggande verksamhet 97
 - 7.1.1 Ändringar i arbetsmiljölagen 97
 - 7.1.2 Internkontroll 98
 - 7.1.3 Ny företagsstruktur 100
 - 7.1.4 Regleringen av ansvar på gemensamma arbetsställen m.m. 101
 - 7.1.5 Arbetsgivaransvaret — arbetsställebegreppet 102
 - 7.1.6 Yrkesinspektionens förhandsbedömning 102
- 7.2 Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar 103
 - 7.2.1 Allmänt om arbetsgivaransvaret 104
 - 7.2.2 Rehabiliteringsberedningens förslag och kommissionens synpunkter 106
 - 7.2.3 Arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning enligt AML och kommissionens synpunkter 110
 - 7.2.4 Företagshälsovårdens roll 112
- 7.3 Sanktioner 112

- 8 *Resurser och aktörer* 114
- 8.1 Små företag 114
- 8.2 Resurser till arbetsmiljöarbete 116
- 8.3 Arbetarskyddsverket 120
- 8.4 Arbetsförmedlingen 124
- 8.5 Rehabilitering och förbättrad samverkan mellan samhällsorganen m.m. 125

- 9 *Partssamarbete* 129
- 9.1 Partsorgan 129
- 9.2 Det lokala arbetsmiljöarbetet 131
- 9.3 Lag och avtal 133
- 9.4 Företagshälsovård 137

10	Kunskap	140
10.1	Information	140
10.1.1	Förutsättningar för övergripande information	141
10.1.2	Arbetsmiljöns konsekvenser — förbättrade möjligheter till forskning	145
10.1.3	Arbetsmiljörapporter	145
10.1.4	Arbetskadestatistik, arbetsskadeanmälan och arbetsskadeförsäkring	147
10.1.5	FAS 90 och ISA — verksamhetsstöd för myndigheterna	148
10.1.6	Behov av information för skadeförebyggande arbete	151
10.2	Arbetsmiljöutbildning	153
10.3	Forskning och utveckling	156
10.4	Spridning och tillämpning av FoU-resultat	158
10.5	Personalekonomisk redovisning	160
11	Kommissionens förslag	165
11.1	Förslag till lagändringar	165
11.1.1	Arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen	165
11.1.2	Lagen om allmän försäkring	173
11.1.3	Personalekonomisk redovisning	177
11.2	Frågor för vidare beredning	177
11.3	Myndigheter och andra aktörer	178
11.4	Kunskap och utbildning	180
	Reservationer	183
Appendix 1	Författningsförslag och principskiss till lagändring	187
Appendix 2	Tabell 1.1 och 1.2 till kapitel 1	194
Appendix 3	Sammanställning av underhandssynpunkter på kartläggningsgruppens rapport till arbetsmiljökommissionen	195
Appendix 4	Kommissionens direktiv	203
Appendix 5	Förteckning över arbetsmiljökommissionens ledamöter, sekretariat, arbetsgrupper och experter	209
Appendix 6	Förteckning över rapporter som fogats som bilagor till huvudrapporten "Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker" utarbetad av arbetsmiljökommissionens kartläggningsgrupp	212

Tabeller och figurer

Tabeller

Tabell 1.1 Andelen med fysiska respektive psykiska besvär bland män och kvinnor, standardiserat för ålder och klass, samt förväntad återstående livslängd i olika åldrar för män och kvinnor 1983—1987

Tabell 1.2 Klasskillnader, efter egen respektive den i hushållet dominerande klasspositionen, i fysiska respektive psykiska besvär för kvinnor i åldrarna 15—75 år

Tabell 2.1 Ohälsotalet och dess delkomponenter samt sjuksalet för åren 1978, 1983 och 1988

Tabell 3.1 Sammanfattning av statligt styrda medel för utåtriktat arbetsmiljöarbete under 1988/89

Figurer

Figur 1.1 Sjuktalsförändringar 1983—1987 efter ålder och kön

Figur 2.1 Sjuktalsutvecklingen 1963—1988. Antalet ersatta sjukpenningdagar per sjukpenningförsäkrad

Figur 8.1 Statligt styrda medel för utåtriktat arbetsmiljöarbete 1988/89. Fördelat efter funktion och finansieringskälla

Figur 10.1 Arbetsskador hos träarbetare i Sverige; sjukdom, invaliditet och dödsfall mellan 1955 och 1975

Figur 10.2 Antalet olyckor/1 000 sysselsatta i vissa utsatta yrken 1960—1980

Figur 10.3 Skiss över samverkan mellan de olika delarna i den personalekonomiska redovisningen

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
Af	Arbetsförmedlingen
AI	Arbetsmiljöinstitutet
ALC	Arbetslivscentrum
AMF	Arbetsmiljöförordningen
AMF/TFA	Arbetsmarknadsförsäkringar/Trygghetsförsäkring vid arbetskada
AMFO	Arbetsmiljöfonden
AMI	Arbetsmarknadsinstitut
AML	Arbetsmiljölagen
AMLA-89	Arbetsmiljööavtal för den statliga sektorn
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMU	AMU-gruppen, uppdragsorganisationen för arbetsmarknadsutbildning
ASN	Arbetarskyddsnämnden
ASS	Arbetarskyddsstyrelsen
ATP	Allmän tilläggspension
BNP	Bruttonationalprodukt
CAD	Computer Aided Design
CAM	Computer Aided Manufacturing
CIM	Computer Integrated Manufacturing
DI	Datainspektionen
EES	European Economic Space
EFTA	Economic Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskapen
FAS	90 Framtida ADB-verksamhet inom socialförsäkringen på 90-talet
FHV	Företagshälsovården
FK	Försäkringskassan
FoB	Folk- och bostadsräkningar
FoU	Forskning och utveckling
FRN	Forskningsrådsnämnden
HSFR	Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet
ILO	International Labour Office
IMF	International Monetary Found
IMM	Institutet för miljömedicin
IPSO	Institutet för personsäkerhet & olycksfallsforskning
ISA	Informationssystemet om arbetsskador
LNU	Levnadsnivåundersökningar
LO	Landsorganisationen i Sverige
MBL	Lagen om medbestämmande i arbetslivet
MFR	Medicinska forskningsrådet
OECD	Organization for Economic and Co-operation and Development

PTK	Privattjänstemannakartellen
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SAV	Statens arbetsgivarverk
SCB	Statistiska centralbyrån
SHSTF	Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund
SIF	Svenska industritjänstemannaförbundet
SJF	Svenska journalistförbundet
SoS	Socialstyrelsen
Stk	Statskontoret
SÖ	Skolöverstyrelsen
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TFA	Trygghetsförsäkring vid arbetsskada
TSI	Trygghetsförsäkringens skadeinformation
ULF	Undersökningar av levnadsförhållanden
YI	Yrkesinspektionen

Kommissionens uppdrag

Direktiven

Arbetsmiljökommisionen tillsattes i november 1988 med uppdrag att lägga fram förslag till åtgärder, som minskar den arbetsrelaterade sjukfrånvaron och utslagningen samt förebygger nya hälsorisker.

Kommissionens uppdrag enligt direktiven kan sammanfattas på följande sätt:

- att föreslå åtgärder som ändrar på de arbetsmiljöer som skapar skador och ohälsa
- att kartlägga förhållanden i arbetsmiljön som ger upphov till arbetsskador och identifiera de mest utsatta arbetena
- att överväga ekonomiska styrmedel gentemot arbetsgivare för att åstadkomma förbättringar
- att föreslå åtgärder för att ytterligare markera arbetsgivaransvaret enligt arbetsmiljölagen och se över hur skador och tillbud följs upp på arbetsplatserna
- belysa hur det lokala arbetsmiljöarbetet fungerar
- se över det lokala skyddsarbetets ställning och organisation
- överväga om särskilda åtgärder behövs för att få till stånd en bättre fungerande rehabiliteringsverksamhet på arbetsplatserna
- föreslå inriktning och organisation av arbetsmiljöarbetet och samhällets insatser (för ökad effektivitet)
- överväga om det finns skäl att ändra eller förtydliga nuvarande lagstiftning på området. Arbetet skall vara avslutat i juni 1990. Arbetsmiljökommisionens direktiv återges i sin helhet i appendix 4.

Som framgår av direktiven har vi haft stor frihet i arbetets uppläggning inom ramen för de givna arbetsområdena. Avsikten var att kommissionen fortlöpande skulle lägga fram förslag till berörda departement och efter avslutat arbete redovisa de åtgärder som vidtagits och vad som bör göras därutöver. På grund av John-Olof Perssons tragiska bortgång har det inte varit möjligt för kommissionen att både lägga fram fortlöpande förslag och hinna avsluta arbetet i föreskriven tid.

Arbetsgrupper

Kommissionen har under arbetets gång tillsatt ett antal expert/arbetsgrupper.

För att kartlägga de mest utsatta arbetena och se över behovet av information om arbetsskadornas utveckling tillsattes en expertgrupp i april 1989. Kartläggningsgruppens rapport "Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker" publicerades i januari 1990. Till rapporten hade fogats tjugo bilagor (se appendix 6).

En särskild arbetsgrupp fick i september 1989 i uppdrag att se närmare på frågor som har betydelse för en god arbetsorganisation. Gruppen har avrapporterat sitt uppdrag i en rapport "Arbetsorganisation, arbetsmiljö och hälsa" som fogats till detta betänkande som bilaga 5.

För att beskriva hur ett bra systematiskt arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbete kan utformas med hänsyn till förutsättningarna dels inom vård- och omsorgssektorn och dels ur det lilla företags perspektiv tillsatte kommissionen två arbetsgrupper under hösten 1989. Grupperna har avrapporterat sina uppdrag i rapporterna "Arbetsmiljöarbete inom vård- och omsorgssektorn" och "Arbetsmiljöarbete i de små företagen". Rapporterna fogas detta betänkande som bilagorna 3 och 4.

Projektrapporter

I direktiven pekas på många olika områden och frågeställningar som kommissionen skall beakta i sitt arbete. På grund av den tidspress kommissionen arbetet under och de många uppgifterna i direktiven har kommissionen låtit genomföra ett antal projekt för att få de olika frågeställningarna belysta.

Projektet har avrapporterats och presenterats för kommissionen under arbetets gång och utgjort underlag inför slutbetänkandet. Följande rapporter har fogats som bilagor till betänkandet:

Styrmedel i det förebyggande arbetsmiljöarbetet (bilaga 1) innehåller arbetarskyddsstyrelsens tankar om arbetsgivarens internkontroll och yrkesinspektionens systemtillsyn.

Utvärdering av åtgärder inom bullerområdet (bilaga 2) tar upp vilka effekter insatser inom bullerområdet fått och hur kravet på åtgärdsprogram bidragit till att minska bullerproblem.

Kartläggning av aktörer på arbetsmiljöområdet (bilaga 6) innehåller en redovisning av drygt ett hundratal organisationer och deras uppgifter.

Statlig finansiering av arbetsmiljöområdet (bilagorna 7–8) beskriver styrning, prioritering och användning av de statligt styrda medel som satsas på arbetsmiljöarbete.

Försäkringssystemet i ett antal andra länder (bilaga 9) innehåller en översikt av verksamhetsformer och finansieringssystem av sjuk- och arbetsskadeförsäkring.

Personalekonomisk redovisning (bilaga 10) beskriver hur man kan synliggöra kostnader för bl.a. frånvaro och personalomsättning.

Arbetsmiljö i ett EG-perspektiv (bilaga 11) belyser effekterna för det svenska arbetsmiljöarbetet vid ett genomförande av EG:s inre marknad.

Seminarier m.m.

Kommissionen har anordnat ett presseminarium i samband med presentationen av kartläggningsgruppens rapport.

Tillsammans med Folkhälsogruppen har kommissionen vidare anordnat ett kunskapsseminarium om arbetsliv, sjukskrivning och förtidspension samt en hearing om insatser inom arbetslivet för att förebygga sjukdomar i rörelseorganen.

Kommissionen har också anordnat en hearing om personalekonomisk redovisning.

Studieresa

Kommissionen har företagit en studieresa till Japan och gjort studiebesök vid Atlas Copco i Nacka och vid Rygginstitutet i Sundsvall.

Ledamöter och experter

De personer som ingått i kommissionen eller biträtt kommissionen som experter har förtecknats i appendix 5.

Sammanträden

Kommissionen har haft 26 sammanträden varav fyra internat. Under arbetets gång har arbetsmiljökommissionen samrått med den av socialdepartementet tillsatta Folkhälsogruppen och de två

utredare som under arbetsmarknadsdepartementet ser över 1986 års företagshälsovårdsreform respektive arbetslivsforskningens omfattning och inriktning. Vidare har kommissionen följt arbetskyddsstyrelsens pågående kampanj mot belastningsskador och arbetsmiljöfondens program mot belastningsskador.

Inkomna skrivelser

Regeringen har till kommissionen överlämnat följande skrivelser: Sju skrivelser från privatpersoner och företag som framfört synpunkter på vissa arbetsmiljöfrågor och på inriktningen av arbetsmiljökommissionens arbete, en skrivelse från TCO angående frågor om sambandet mellan arbetsskador och arbetsmiljö och en skrivelse från Sveriges företagsgymnaster angående deras kompetens på arbetsmiljöområdet.

Till kommissionen har inkommit olika framställningar från organisationer och enskilda rörande frågor som aktualiserats bl.a. genom kommissionens direktiv. Det har också inkommit ett stort antal inbjudningar till kommissionen som gällt deltagande i konferenser/temadagar etc. Kommissionens tre ordföranden, ledamöter och sekretariat har i många olika sammanhang informerat om kommissionens arbete.

Avgivet yttrande m.m.

Till regeringen/arbetsmarknadsdepartementet har kommissionen lämnat synpunkter på användning och organisation av den nya arbetslivsfonden. Vidare har kommissionen yttrat sig över en remiss från utbildningsdepartementet rörande Den nya gymnasieskolan.

1.1 Kort historiebeskrivning

Ett framträdande drag i den historiska utvecklingen av frågor om arbetarskydd har varit utvidgningen av området från frågor om skyddsteknik till en fråga om miljön i sin helhet i arbetslivet och dess koppling till de anställdas välfärd.

Ett annat utmärkande drag i den svenska utvecklingen är det omfattande partssamarbetet som manifesterats i flera avtal mellan parterna. Dessa avtal har ofta föregått den statliga lagstiftningen som mer verkat för att kodifiera redan gjorda överenskommelser och stadfästa dem än att bana väg för nyordningar inom området. Statens roll historiskt sett har främst präglats av tillsyn.

För att beskriva några specifika egenskaper i den historiska utvecklingen riktas i detta avsnitt uppmärksamhet på relationen lag och avtal, partssamarbetet och statens roll.

Arbetarskydd

De avgörande betingelserna för utvecklingen har varit förhållanden i arbetslivet, krav och förväntningar på regleringar samt inbördes förhållanden mellan parterna på arbetsmarknaden och den politiska makten.

Det industriella genombrottet under 1800-talets senare hälft medförde en dramatisk ökning av antalet olycksfall i arbetet. Industrialiseringen vid denna tid innebar att hantverket mer och mer ersattes av mekanisering och att arbetet organiserades i fabriksanläggningar. Arbetstakten drevs upp i ett sammanhang där den maskinella utrustningen var undermålig ur skyddssynpunkt och arbetskraften otränad och oerfaren vid mekaniskt arbete.

Dåtidens politiska strömningar i den s.k. arbetarefrågan dominerades av liberala idéer om humanism och socialantroposofi. Därför kom liberalerna att i parlamentet ta initiativ till vad som sedermera blev 1912 års arbetarskyddslag. LO:s främsta intresse vid den tiden gällde arbetstider. LO:s uppfattning var den att arbetstider på 12–14 timmar per dag, 6 dagar i veckan, var den främsta orsaken till arbetsskador och olycksfall. SAF:s strävan var att begränsa lagstiftningens och statens intrång i arbetslivet.

1912 års arbetarskyddslag exkluderade jordbrukets 1 miljon arbetande och lagen reglerade endast det fysiska arbetarskyddet.

En reglering av arbetstiden för kvinnor och minderåriga ansågs vara en viktig förändring, likväl som inrättandet av en chefsmyndighet för yrkesinspektörerna. En uttrycklig bestämmelse om inrättandet av arbetarombud infördes. Bestämmelsen efterlevdes dock inte i nämnvärd grad.

Mellankrigstiden karaktäriserades av ett genomslag för idéer om rationaliseringar genom införande av nya produktionsmetoder, ny teknik och nya organisationsformer ("taylorismen"). Införandet av åtta timmars arbetsdag år 1920, förstärkte den rationaliseringssträvan som taylorismen innebar, genom att kraven på de anställdas produktivitet ökade. Förändringarna inom arbetslivet medförde också förändringar i mönstret av olycksfallen. Ett exempel: de möjligheter som elektrifieringen gav att bygga nya tekniken medförde att remskivor och drivaxlar i högre grad ersattes av separata och inbyggda motorer. Olyckor som kan relateras till transmission minskade med 25 procent under tiden 1920 till 1950. Totalt sett ökade emellertid antalet olycksfall mycket kraftigt under denna intensiva industrialiseringsperiod. 1920 var antalet rapporterade arbetsskador omkring 60 000 och hade fram till 1950 ökat till 275 000. En direkt jämförelse försvåras dock av att regler och praxis för när skador anmäls ändrats fortlöpande.

Det är relativt enkelt att se hur illa lagstiftningen från år 1912, om än reviderad 1928, var anpassad till mellankrigstidens snabba och omfattande industriella utveckling. Såväl staten som parterna fann successivt under 1930-talet att det fanns skäl till oro beträffande arbetsskadornas ökning. Detta innebar dock inte någon högre aktivitet vad gäller förändring och skärpning av lagstiftningen. I stället präglades tiden efter 1928 års arbetsfredskonferens av en starkare betoning av det frivilliga partssamarbetet inom arbetarskyddsområdet. Efter undertecknandet av huvudavtalet i Saltsjöbaden år 1938 träffades ett avtal inom arbetarskyddet år 1942 om den lokala skyddsverksamheten, och om inrättandet av Arbetarskyddsnämnden. Det frivilliga partssamarbetet har därefter varit mycket omfattande när det gäller arbetarskyddsfrågor och har präglats av en relativt hög grad av samförstånd.

Samarbete etableras

Regeringen beslöt år 1938 att tillsätta en utredning för att se över den aktuella lagstiftningen. Utredningskommittén presenterade sina betänkanden år 1946. Arbetsgivarsidans reaktion var med hänvisning till det frivilliga partssamarbetet avvisande och SAF hemställde om högre restriktivitet när det gällde formell reglering av omfattning och ambitioner i lagen. LO å den andra sidan betonade partssamverkan som ett komplement till lagstiftningen och menade att den successivt måste utvecklas om arbetsgivarna visar sig ovilliga att förbättra arbetarskyddet. Lagen om arbetarskydd från år 1949 skärptes på en rad väsentliga punkter även om regeringen också delvis tillmötesgick SAF:s önskemål. LO:s pådrivande roll i förändringen av lagen 1949 motsvarades av en

öppenhet från arbetsgivarsidan att tillmötesgå krav främst genom avtal om man samtidigt kunde undvika en rättslig och detaljerad intervention. I lagen infördes nu jordbrukssektorn och en regel om skyddsombud vid alla arbetsställen med 5 anställda eller fler. Företag med 50 anställda eller fler ålades att inrätta skyddskommittéer. Beslut fattades också om att bilda arbetarskyddsstyrelsen. Fortfarande omfattade dock lagen endast det fysiska arbetarskyddet även om det fanns krav på att inkludera den psykosociala arbetsmiljön.

Revisionen av lagen år 1949 medförde att SAF och LO omförhandlade sitt avtal från år 1942. Det nya avtalet skrevs under år 1951 och från denna tid är det ingen överdrift att påstå att det finns en grundläggande enighet på arbetsmarknaden mellan parterna och regeringen om behovet av lagstiftning, föreskrifter och kontroll. Det moderna arbetarskyddet kan dateras från denna tid.

Efterkrigstiden präglades av en mycket snabb utveckling av industrin, fram till mitten av 1960-talet. Perioden karaktäriserades av förändrade produktionsmetoder genom införande av ny högteknologisk utrustning (automatisering) och en hög tillväxttakt av förädlingsindustrin. Mellan åren 1950 och 1974 växte industrins produktionsvolym med drygt 5 procent i genomsnitt per år och produktiviteten ökade under samma period med 6 procent årligen.

Ett omvandlat arbetsliv

Efterkrigstiden präglades också av kraftiga strukturrationaliseringar inom lågproduktiva branscher och en omfattande omflyttning av arbetskraft. Arbetsmarknadspolitiken byggdes ut, bl.a. som en följd av konsekvenserna av den solidariska lönepolitiken. Förändringarna i arbetslivet fortsatte genom rationaliseringar av verksamheten med stöd av ny teknik och nya organisationsformer. Mellan åren 1955 och 1978 ökade antalet tjänstemän med 47 procent medan antalet industriarbetare minskade med 10 procent. Privattjänstemannakartellen (PTK) anslöt sig år 1978 till arbetarskyddsnamnden.

I dag — år 1990 — återfinns närmare 80 procent av alla anställda inom tjänstesektorn. Den största enskilda tjänstesektorn utgörs av vård och omsorg. Vård- och omsorgssektorn är en utpräglad kvinnoarbetsmarknad. Kvinnorna utgör drygt 90 procent av personalen inom de flesta yrkesgrupperna. Jämfört med arbetsmarknaden i stort har vård- och omsorgssektorn både en högre andel anställda med såväl oregelbundna arbetstider som deltidsarbete.

De formella inträdeskraven till vård- och omsorgsverksamheten är relativt bestämda och höga. När det råder betydande efterfrågeöverskott på personal tvingas emellertid lösningar fram som innebär avkall på kraven för tillträde till förberedande utbildning och direkt till arbete. Framför allt inom storstadsregionerna har den ökade konkurrensen om arbetskraften resulterat i

en hög personalomsättning och personalbrist. Ett resultat av denna situation har blivit att stora grupper i dag går in i vård- och omsorgsverksamheten med mycket begränsad utbildning och erfarenhet.

Mycket av det oavlönade omsorgsarbete som tidigare utförts i hemmen, sköts nu av samhället. Detta gäller t.ex. omsorg om barn och gamla. Det är ofta kvinnor med låg utbildning som rekryteras till dessa "lågstatusyrken".

Ser man till det traditionella arbetsmiljöarbetet, lagstiftnings- och avtalstraditioner grundas de i stor utsträckning på förhållandena när omsorgsarbetet fortfarande var oavlönat arbete i hemmen. Därför har många av omsorgsområdets arbetsmiljöfaktorer, t.ex. psykiska krav och organisatoriska frågor, sannolikt inte beaktats i tillräcklig omfattning.

Under efterkrigstiden, då produktionen gjordes mer beroende av teknik och allt färre arbetade direkt i produktionen, minskade den uppåtgående trenden i allvarliga olycksfall och skador. I stället ökade antalet anmälda fall av stress, belastningsskador och psykisk ansträngning, men också buller- och vibrationsskador, skador av kemiska ämnen, m.m. Än en gång hade således förändringarna i arbetslivet utvecklats så att lagstiftningen (från år 1949) framstod som föråldrad och dåligt anpassad till verkligheten.

Detta medförde en ny debatt under 1960- och början av 1970-talen. Insikten om de negativa effekterna av olycksfall och sjukdomar, inte bara på människor utan också på produktionen, hade lett till ett ökat intresse för arbetsmedicin (Arbetsfysiologiska institutet 1955), arbetspsykologi (PA-rådet 1952) och ergonomi. LO drev, med början vid sin kongress 1961, allt hårdare kravet att arbetarskydd var en del av individens totala situation i arbetslivet som inkluderar fysiskt och psykiskt välbefinnande, anpassning av arbetet till människan och individens inflytande över arbetet (företagsdemokrati). Man kan från 1960-talets mitt fram till revisionen av arbetarskyddslagen år 1973 och den nya arbetsmiljölagen år 1977 se framväxten av ett nytt begrepp: arbetsmiljö. Nyheten är främst betoningen på individens välfärd och mindre på direkt arbetarskydd. Nu heter det att *"arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagen själv kan påverka sin arbetssituation"*.

En arbetsmiljölag

I förarbetena till lagändringarna åren 1973 och 1977 betonades vikten av att se till individens välfärd och hela hälsosituationen i arbetslivet och att arbetsmiljöarbetet inriktades på förebyggande åtgärder och byggdes in i all planeringsverksamhet. Man kan hävda att välfärdsbegreppet utvidgades i samband med dessa

lagändringar. En väsentlig grund för detta nya synsätt och utvidgningen av lagstiftarens ambitioner var LO:s omfattande undersökningar av medlemmarnas arbetsmiljö och uppfattning om den i början av 1970-talet.

Den nya inriktningen manifesterades bl.a. i ökade satsningar på forsknings- och utvecklingsverksamhet och information. Arbetsmedicinska institutet startade sin verksamhet år 1966 och 1972 bildades arbetarskyddsfonden (nu arbetsmiljöfonden) samt år 1976 arbetslivscentrum.

Arbetsmiljökommissionen har i sin kartläggning och granskning av arbetsmiljön funnit att den förändrade och utvidgade lagstiftning som initierades under 1960-talet och formaliserades i mitten av 1970-talet ännu inte fått tillräckligt genomslag i arbetslivet i form av minskning av antalet olycksfall och andra skador. Kommissionen finner det därför viktigt att avtal och partssamarbete utvecklas, arbetsmiljöarbetet tillförs nya styrmedel, institutionella förändringar genomförs och konkretiseringar görs av den ramlagstiftning som finns så att vi i framtiden kan bereda fler människor goda arbeten, minska samhällets kostnader för skador och öka den ekonomiska tillväxten och därmed vår välfärd.

Under 1980-talet har tyngdpunktsförskjutningar skett inom arbetslivet från tung och manuell till högteknologiskt styrd varuproduktion, från organisatoriskt tungrodda byråkratier till mer lätttrörliga och decentraliserade administrativa enheter. Den största förändringen på svensk arbetsmarknad är dock omvandlingen i riktning mot tjänsteproduktion. Denna kommer att ytterligare accentueras under 1990-talet. Denna pågående utveckling leder också till en förskjutning av arbetsmiljöproblemen och behov av nya och ändrade styrmedel.

1.2 Sociala och yrkesmässiga skillnader i hälsa i Sverige

Efterkrigstidens politik för förbättrad folkhälsa har i hög grad handlat om utbyggnaden av offentlig sjukvård. För arbetsmiljökommissionen är det särskilt viktigt att ställa frågan vilket bidrag förvandlingen och moderniseringen av svenskt arbetsliv har givit till folkhälsans förbättring.

Trots strävan att utjämna sociala klyftor av olika slag finns skillnader kvar när det gäller hälsa, sjukdom och risk för tidig död. Att t.ex. klasskillnader i hälsa fortfarande kan påvisas är en tydlig fingervisning om att orsakerna till sådana skillnader är djupt rotade i samhällets sociala och ekonomiska struktur. Att dessa skillnader trots allt är mindre i Sverige än i andra jämförbara länder ger också en antydning om att en långsiktig välfärdspolitik ändå kan ge det eftersträfvade resultatet.

Arbetslivet förtjänar att uppmärksammas särskilt i detta sammanhang. De djupt liggande sociala strukturerna som t.ex. den traditionella arbetsfördelningen — skillnaden mellan yrkesutbildade och icke yrkesutbildade, mellan tjänstemän och arbetare — liksom framväxten av en kvinnlig arbetsmarknad, kan väntas spela stor roll för hur sociala och yrkesmässiga skillnader i hälsa skapas och upprätthålls. Det bör dock betonas att den främsta skillnaden finns mellan förvärvsarbetande och icke förvärvsarbetande när det gäller sjuklighet och risker för att bli sjuk. Detta talar för en aktiv sysselsättningspolitik.

Modern svensk forskning har visat på systematiska skillnader mellan grupper i samhället när det gäller såväl hälsa, speciella sjukdomar som dödsrisker. Dessa skillnader har dokumenterats för alla perioder av livet, från födelsen till ålderdomen. Nedan ges några belysande exempel.

Bland barn i åldrarna 1—19 förekommer systematiska skillnader i dödsrisk när man jämför barn till tjänstemän, egenföretagare och arbetare. Pojkar som föds i arbetarklassen har störst risk, därefter kommer pojkar till egenföretagande föräldrar. Man har beräknat att om risken för alla sänktes till den som råder för tjänstemannafamiljernas barn skulle man kunna undvika ca 80 dödsfall i åldrarna 1—19 år varje år. En stor del av skillnaden i dödsrisk, men inte hela, beror på skillnaden i risk för dödliga olycksfall.

Bland vuxna män och kvinnor finns dokumenterade hälsoskillnader efter samhällsklass på många områden. Dessa har påvisats både i studier baserade på intervjuer där stickprov av svenska folket rapporterat om förekomst av hälsoproblem och i studier t.ex. av cancer utifrån det s.k. cancermiljö-registret. Studier av hjärtinfarkt utifrån landstingens slutenvårdsregister och studier av dödsfall, t.ex. utifrån det s.k. dödsfallsregistret visar på samma skillnader.

Hälsoproblem i form av fysisk sjuklighet rapporterar ca 30 procent av befolkningen. Bland högre tjänstemän är andelen dock lägre än 25 procent och bland arbetare utan yrkesutbildning är andelen 40 procent. Övriga samhällsklasser ligger på en nivå emellan. Oavsett om vi talar om sådana fysiska hälsoproblem som har att göra med besvär i leder, muskler och rygg eller med cirkulationsbesvär och bröstvärk är mönstret detsamma. Dessutom blir klasskillnaderna i rapporterade besvär större med ökande ålder. Detta har tolkats som den ackumulerade effekten av ett långt arbetsliv, som skiljer sig starkt t.ex. för manuella och icke-manuella yrken.

Liknande resultat redovisas för psykiska hälsoproblem. Tolv procent av befolkningen redovisar sådana problem. Hos högre tjänstemän föreligger sådana problem hos mindre än tio procent, jämfört med 15 procent hos icke-yrkesutbildade arbetare.

Två stora folksjukdomar, nämligen cancer och hjärtinfarkt har

studerats med avseende på klasskillnader. Risken att drabbas av cancer i lungorna eller i magen är t.ex. betydligt större för arbetare än för tjänstemän, både bland kvinnor och män. Andra cancersjukdomar, t.ex. cancer i tjocktarmen visar dock ett omvänt klassmönster.

Hjärtinfarkt som tidigare var vanligare bland egenföretagare och bland dem som var socialt gynnade tycks i dag ha ett omvänt klassmönster. En omsvängning har skett med början i de yngre generationerna i Sverige, liksom tidigare i USA, England och Israel, så att hjärtinfarkt i ökad grad blivit en sjukdom som främst drabbar dem som också i andra avseenden har det sämst.

Risken för tidig död har ett påtagligt samband med samhällsklass. I vuxen ålder är det tydligast bland dem som är 35—45 år. Dödsrisken för en man i denna ålder är ca 35 procent högre för arbetare, som saknar kvalificerad yrkesutbildning jämfört med tjänstemän med lång utbildning. Bland de förvärvsarbetande männen minskar sedan klasskillnaderna sakta med ökande ålder. En del av förklaringen är att de som är mest sjuka och samtidigt har ett fysiskt tungt yrke lämnar arbetskraften t.ex. genom förtidspensionering. I den grupp som lämnat arbetskraften är dödsrisken allra högst.

Sammanfattningsvis finner man i Sverige systematiska sociala skillnader i hälsa, sjukdom och dödsrisk från födelsen till den sena ålderdomen. Som regel är de som har det sämst i andra avseenden också de som råkar mest illa ut när det gäller hälsoproblem. Flera betydelsefulla undantag finns dock från denna regel t.ex. den höga förekomsten av bröstcancer hos välutbildade kvinnor.

Frågan är därför vilka förhållanden som har den avgörande betydelsen för att skapa och upprätthålla sådana sociala skillnader i hälsa, sjuklighet och dödsrisk som vi pekat på ovan. Finns det över huvud taget några sådana generella förhållanden?

I internationell epidemiologisk, yrkesmedicinsk, socialmedicinsk och samhällsvetenskaplig forskning har man identifierat ett stort antal riskfaktorer av social, kulturell, beteende-, arbetslivs- eller liknande natur. Svensk epidemiologisk forskning var framgångsrik genom att tidigt kunna påvisa sambandet mellan asbest och cancer. Det är inte längre kontroversiellt att hävda att ohälsa och sjukdom delvis är socialt bestämda. I den mån dessa faktorer också är ojämnt fördelade över samhällets klasser bidrar de till att skapa ojämlika chanser till hälsa under livet.

Det finns få studier som direkt har analyserat betydelsen av olika typer av förhållanden för att skapa och upprätthålla klasskillnader i ohälsa. En sådan analys har gjorts av den svenska levnadsnivåundersökningen år 1981. *Undersökningen omfattar individernas hela livssituation och ett huvudresultat är att den viktigaste faktorn för att förklara klasskillnader i fysisk sjuklighet är arbetsmiljön.* Andra faktorer av betydelse är uppväxtförhållanden

och i tredje hand alkohol- och tobakskonsumtion. De fysiska arbetsmiljöförhållandena skiljer sig mycket markant mellan olika samhällsklasser. Den andel av arbetare och jordbrukare som rapporterar tunga arbetsförhållanden är tio gånger högre än motsvarande andel bland högre tjänstemän. Den andel av ej facklärd arbetare som vuxit upp under ekonomiskt svåra förhållanden är dubbelt så hög som motsvarande andel bland högre tjänstemän.

Arbetstagare inom LO-området är mer än andra utsatta för olika arbetsmiljörisiker oavsett sektor av arbetsmarknaden.

Arbetslivet spelar en avgörande roll för individens hela livssituation. Därför ger det upphov till sådana skillnader mellan yrkesgrupper och samhällsklasser som resulterar i olika chans att behålla den fysiska hälsan.

I samma analys finner man att klasskillnader i psykisk hälsa har en mer komplex orsaksbild. Den enskilda faktor som är av störst betydelse är uppväxtförhållanden. Psykisk arbetsmiljö spelar stor roll för individens psykiska hälsa, medan dess betydelse för klasskillnaderna i psykisk ohälsa är svarbedömd.

De konventionella förklaringarna till varför olika grupper, t.ex. samhällsklasser eller yrkesgrupper, drabbas olika mycket av hälsoproblem betonar i hög grad sådana beteendefaktorer, som ligger inom individens egen kontroll. Dessa förklaringar är uppenbart ofta felaktiga. Arbetarkvinnor har t.ex. 20 % högre risk för lungcancer än tjänstemannakvinnor trots att äldre arbetarkvinnor traditionellt haft en mycket låg tobaks- såväl som alkoholkonsumtion. På samma sätt kan den ca 10 procent högre risken för lungcancer hos manliga arbetare inte reduceras till en effekt av deras rökvanor. Man gör sig därvidlag ofta skyldig till en sammanblandning. De faktorer som är viktigast för den enskildes risk behöver inte vara samma faktorer som gör att olika samhällsklasser eller yrkesgrupper skiljer sig åt. När det gäller åtgärder för att minska sådana skillnader träder vissa faktorer i förgrunden, bl.a. arbetsmiljön.

Minskat tobaksbruk, måttlig alkoholförbrukning och mindre fet/mer fiberrik kost är av stor betydelse för att förbättra folkhälsan generellt. Men det står i dag klart att de grupper som framför allt tagit till sig dessa budskap är de välutbildade och välavlönade. Av dem som tidigare rökt är det framför allt de välutbildade som slutat, trots att dessa har bättre råd att röka.

Inom grupper som traditionellt rökt i liten utsträckning, framför allt är det fråga om kvinnor, har tobaksbruket tvärtom ökat. Att denna förändring har påverkats av kvinnornas inträde på arbetsmarknaden, av den typ av arbeten de oftast hamnar i, samt av dubbel arbetsbörda är högst sannolikt. Det ökade tobaksbruket i dessa grupper har skett samtidigt med en massiv information om tobakens skadeverkningar och samtidigt med en allmän tendens till minskat tobaksbruk. Rökvanorna har således under de senaste

te decennierna ändrat karaktär så att det numera är vanligare att röka bland arbetare än bland högre tjänstemän, vilket inte var fallet för tre decennier sedan. Andelen storrökare var (1981) högst i gruppen egenföretagare. Dessa och liknande förändringar har bidragit till ökade klasskillnader i hälsa.

Att ensidigt betona vikten av ändrade levnadsvanor som den avgörande strategin för folkhälsoarbetet kan enligt ovanstående resonemang mycket väl innebära att klasskillnaderna ökar. En strategi som förenar målet att förbättra folkhälsan generellt med målet att samtidigt minska klasskillnaderna i hälsa är fullt möjligt. Det står därvid klart att förbättringar av arbetsmiljön är en av de viktigaste faktorerna för att minska skillnader i hälsan. Arbetsmiljöaspekter bör därför få en ökad roll i folkhälsoarbetet.

En slutsats som arbetsmiljökommissionen vill dra av detta är att ett betydligt mer uttalat och preciserat ansvar måste åläggas arbetsgivarna när det gäller de anställdas hela arbetsmiljö, inklusive det förebyggande miljövårdsarbetet. Tillsammans med arbetstagarerna och deras organisationer bör arbetsgivarna också i ökad omfattning uppmärksamma friskvården. Genom sådana insatser bedömer kommissionen att uppmärksamhet också kommer att riktas mot tobaks- och alkoholbruk samt kostsammansättning.

Om man menar allvar med målet att skapa jämlika chanser till ett hälsosamt och långt liv för alla, är en reformering av arbetslivet och en förbättring av många arbetsmiljöer centrala uppgifter.

Kartläggning av utsatta arbeten

Arbetsmiljökommissionen har som ett led i sitt arbete uppdragit åt en särskild utredningsgrupp att kartlägga och identifiera de mest utsatta arbetena.

Viktiga kriterier för kartläggningen var dödsfall, sjukdom, invaliditet och andra bestående men samt risk för skador på foster och arvsmassan. Arbetsbetingad sjukskrivning, utslagning, psyko-sociala belastningar, otillräckligt inflytande, var också områden som skulle beaktas. I det följande redovisas några av kartläggningsgruppens viktigaste resultat.

Utbredningen av en rad traditionellt uppmärksammade arbetsmiljöproblem såsom exempelvis allvarliga arbetsolycksfall, hörselskador samt skador i muskler och leder till följd av belastning och förslitning är i stora delar numera rätt väl kända.

Varje år skadas genom olycksfall ca 5 000 personer så svårt att de får bestående men (dvs. > 1 % medicinsk invaliditet). Antalet belastningsskador av motsvarande konsekvens har bedömts till ca 8 000/år. Ytterligare ett stort antal kroniska och livspåverkande sjukdomstillstånd har sitt upphov i dåliga arbetsmiljöer. Sådana lungsjukdomar som allergisk astma, allergisk alveolit och kronisk bronkit drabbar kring 4 000–5 000 personer varje år. Antalet hjärtinfarktfall där arbetsmiljön medverkar har ansetts ligga kring 800/år, i åldrarna före 65 år.

I hög utsträckning är det inom tillverkningsyrkena dessa skador inträffar. Även om t.ex. antalet allvarliga arbetsolyckor som leder till invaliditet reducerats, tycks detta vara föranlett mer av tillverkningsyrkenas krympning än av minskade risker för dem som arbetar i ett sådant yrke. Ett mer utförligt resonemang om arbetsskadornas utveckling förs i avsnitt 10.1.1.

Några yrken ställer exceptionella fysiska krav som t.ex. smeder, gruvarbetare och dykare. Yrken med sådana krav ställer, som framgår av forskarrapporterna, oundvikligen dem som arbetar där inför särskilda risker.

Till den mångfald risker som traditionellt förknippas med tillverkningsarbete kan även läggas risken för död i tidig ålder. Åtminstone till en del finns för denna risk ett samband med arbetsmiljön. Cancer och hjärtinfarkt är två exempel härvidlag. Antalet årliga dödsfall i arbetsrelaterad cancer eller hjärtinfarkt är flera gånger större än antalet arbetsolycksfall med dödlig utgång.

Inom tillverkningsyrkena är kvinnorna (150 000) i förhållande till andra kvinnor mer utsatta än männen i förhållande till andra män. Såväl med avseende på svåra olycksfall och belastningsskador som på död i tidig ålder är riskerna för dem relativt riskerna för övriga förvärvsarbetande kvinnor, mer markerade än motsvarande risker för män. Bland männen är en av de mest utsatta grupperna i dessa avseenden de som arbetar med järnbruksarbete och angränsande arbeten.

Könssegregering med avseende på typen av arbetsuppgifter har gett kvinnorna mer rutinmässiga, monotona och "lätta" arbeten, där belastningsskador uppträder i stor utsträckning.

Fysiskt belastande miljöer, som de ovan beskrivna, utövar även en psykisk belastning på dem som arbetar där. Det är dock betydligt svårare att få en klar uppfattning om i vilka yrken eller arbetsmiljöer man utsätts för psykiska påfrestningar.

Dessa yrken är spridda och inte samlade till någon speciell del av arbetsmarknaden. Yrken med stressfyllt arbetsinnehåll finns såväl inom tillverkningsarbetena som inom service och vård. De senare diskuteras något mer utförligt än de förra i underlaget till kartläggningen. Vårdarbetet, på alla nivåer, tycks ha ett sådant innehåll, att det är psykiskt påfrestande i särskild grad. De som arbetar inom vårdyrkena utgör en växande andel av arbetsmarknaden. Som sjukvårdsbiträde/undersköterska, arbetar i dag över 150 000 personer. Denna grupp har vuxit mycket snabbt. De problem som belastar gruppen kan därför i viss mening ses som "nya".

Av kartläggningen framgick också att yrken inom transport och kommunikation är belastade i olika avseenden. Att hälsoeffekter av att arbeta i och med intensiv trafik föreligger i ökande omfattning synes klart. Det finns i dag inget effektivt helhetsgrepp på dessa risker. Trafiken som arbetsmiljö i både psykisk och fysisk mening, bör bli föremål för nytänkande och åtgärder.

1.3 Kvinnor och män, skillnader i hälsa

Den väsentligaste skillnaden vad avser hälsa går mellan anställda och icke anställda, dvs. främst arbetslösa och förtidspensionerade. Inom forskningen finns en omfattande dokumentation av risker, förknippade med ohälsa som är kopplade till arbetslöshet. Kommissionens uppgift är att föreslå arbetsmiljöförbättringar i arbetslivet. I detta avsnitt koncentreras därför uppmärksamheten på anställda och en jämförelse mellan män och kvinnor. Att kvinnors arbetsmiljö spelar stor roll för deras hälsa framgår av kartläggningsslaggruppens rapport.

Viktigt för kvinnornas fysiska och psykiska sjuklighet är också den högre belastningen genom ansvar för hem och barn, hushållsarbete och bristen på social integration. Att kvinnor och män skiljer sig åt också med avseende på hälsotillstånd är välkänt. Skillnadernas omfattning och art varierar dock beroende på om det är sjuklighet eller dödlighet som studeras.

Som framgår av tabell 1 i appendix 2 har en större andel av kvinnorna rapporterat olika besvär och sjukdomssymptom, och denna skillnad är betydligt mer markerad vad gäller psykiska besvär. Däremot är dödligheten högre för män i alla åldrar, vilket resulterar i påtagliga skillnader mellan könen i förväntad återstående livslängd.

Hälsan för kvinnor i olika sociala skikt och åldrar

Kvinnor i olika sociala skikt och olika åldrar har mycket olika livsvillkor, av vilka hälsotillståndet kan ses som ett. Detta gör det svårt att tala generellt om kvinnors hälsa, och det är därför av vikt att kort redogöra för skillnader i fysisk och psykisk sjuklighet för kvinnor ur olika samhällsklasser.

Människors klasstillhörighet anses vanligen vara baserad på det yrke de innehar. För kvinnor kan detta vara problematiskt, eftersom de ofta har en lösare knytning till arbetsmarknaden än män, exempelvis genom att arbeta deltid. Hushållets ekonomiska ställning är som regel mer beroende på mannens än kvinnans yrke. Kvinnors sociala position så som den framträder enligt det egna yrket kan därför vara missvisande för deras livssituation mer i allmänhet.

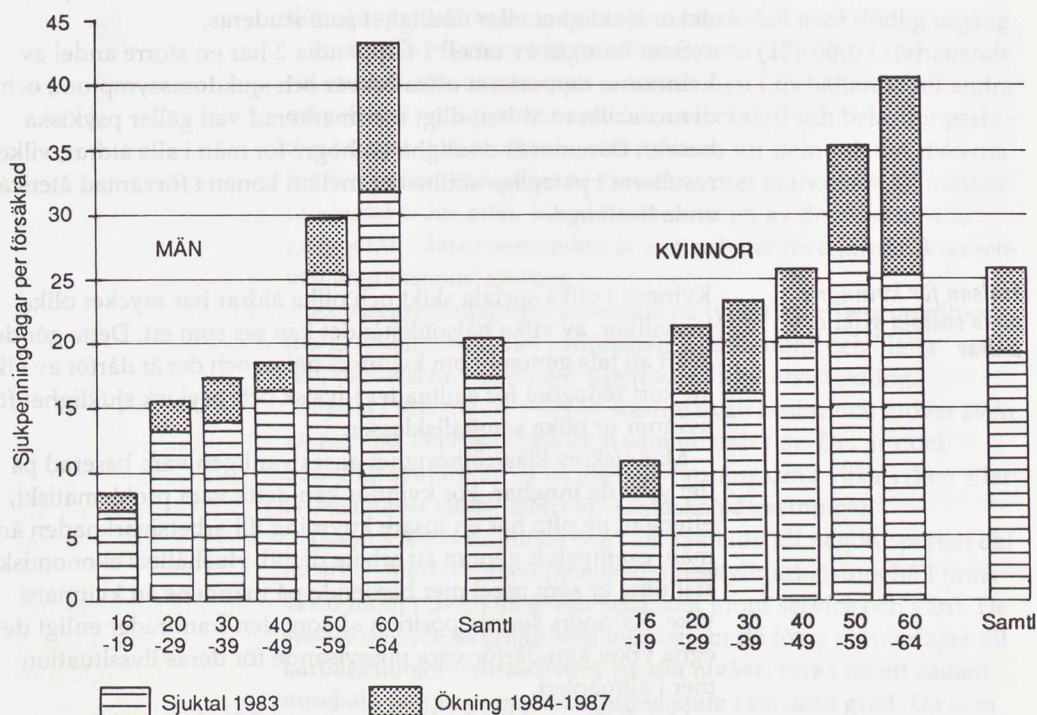
Om det egna yrket ändå tas som grund för klassindelningen framstår kvinnor i kategorierna yrkesarbetare och egna företagare som de mest utsatta för fysiska besvär. För fysiska besvär ändras klassmönstret endast obetydligt om indelningen görs med familjen som bas. I båda fallen är det generellt så att arbetare är sjukare än tjänstemän (se tabell 2 i appendix 2).

För psykiska besvär är klasskillnaderna, mätt efter det egna yrket, något mindre framträdande. Grovt sett är högre tjänstemän friskare, medan arbetargrupperna är sjukare. Här framträder däremot vissa påtagliga skillnader om familjens klass tas som utgångspunkt för beskrivningen. Framför allt framstår då icke-

yrkesutbildade arbetare jämte lägre tjänstemän som de grupper som är mest utsatta för psykiska besvär. Kvinnor som är medlemmar av familjer där även maken tillhör någon av dessa grupper är således i stor utsträckning utsatta för psykiska besvär. Att detta framkommer mer entydigt vid studier av familjer än vid en indelning baserad enbart på kvinnornas egna yrken tyder på att det är förhållanden utanför arbetet som är psykiskt påfrestande för dessa kvinnor.

Av diagrammet nedan framgår att sjuktalet sedan år 1983 har ökat inom samtliga åldersgrupper för både män och kvinnor. Ökningen har varit störst för kvinnor inom åldersgruppen 60–64 år. Kvinnornas sjuktalsökningar har varit större än männens även inom andra åldersgrupper.

Figur 1.1 Sjuktalsförändringar 1983–1987 efter ålder och kön.



(Källa: RFV, Varför ökar sjuktalet. Statistisk rapport Is R 1989:1)

Könsskillnader i sjuklighet

Kvinnor skiljer sig från män vad gäller fysisk, men framför allt vad gäller psykisk sjuklighet. Vidare finns för kvinnor i olika sociala positioner skillnader när det gäller risk för sjuklighet på samma sätt som män i olika klasser. Gemensamt för alla klasser och alla åldersgrupper är dock att kvinnor löper en större risk att vara sjuka än vad män gör.

Skillnaden i sjuklighet mellan män och kvinnor är bl.a. följande om man jämför risken att vara sjuk för kvinnor respektive män. En överrisk för kvinnor föreligger att drabbas av fysiska besvär. Risken är 23 procent högre för kvinnor än för män när alla i åldrarna 15—75 år studeras. För psykiska besvär har kvinnor en mer än dubbelt så stor risk när alla individer analyseras.

Skillnaden mellan män och kvinnor vad avser psykiska krav och beslutsutrymme i arbetet är en faktor som tycks bidra till skillnaden i hälsa könen emellan. *Grovt sett kan således skillnader i arbetets innehåll sägas bidra till både fysiska och psykiska sjuklighetsskillnaderna mellan män och kvinnor.*

Även om psykisk arbetsmiljö är den främsta av faktorerna som sammanhänger med översjuklighet bland kvinnor kan den inte sägas utgöra någon särskilt uttömmande förklaring. Även vid kontroll för denna faktor har kvinnor en överrisk på närmare 80 procent vad gäller psykiska besvär. Det måste således finnas ytterligare faktorer av betydelse.

Eftersom det här är skillnader mellan män och kvinnor som står i fokus förefaller det rimligt att prova inverkan av traditionella skillnader mellan män och kvinnor. En sådan skillnad utgörs av fördelningen av ansvar för barn och hemarbete i övrigt. En annan skillnad är deltagande i det samhälleliga och sociala livet utanför familjen; den sociala integrationen.

Ansvar för barn och hushållsarbete å ena sidan och integration å den andra har lika stor inverkan på könsskillnaden i sjuklighet. Om fördelningen av hushållsarbete respektive graden av integration vore mer lika mellan könen skulle också skillnaden i sjuklighet minska.

Kvinnors i allmänhet betydligt större belastning av hushållsarbete, barn tillsyn etc. kombinerad med en något mindre grad av deltagande i samhällslivet tycks vara viktiga faktorer för en förståelse av könsskillnaden i sjuklighet. Till detta kommer skillnader i arbetets innehåll.

Kombinationen av dessa faktorer har ännu inte studerats noggrant, men de resultat som framkommit på sistone pekar mot att kvinnors större utsatthet för såväl fysisk som psykisk sjuklighet inte enbart kan förstås som en effekt av skillnader i arbetsmiljöförhållanden mellan könen. Tvärtom tycks en stor del av kvinnors sjuklighet vara rotad i traditionell könsrollsfördelning av arbetet i hemmet. De kvinnor som både har dålig arbetsmiljö och en traditionell könsroll är utsatta i särskild grad.

De resultat som redovisats i det föregående kan sammanfattas på följande vis: kvinnors livsvillkor skiljer sig åt beroende på klasstillhörighet, och i detta avseende är inte hälsan något undantag. Detta till trots har alla kvinnor det gemensamt, oavsett klass och ålder, att de löper en större sjuklighetsrisk än männen i motsvarande sociala position. Denna könsskillnad i sjuklighet motsvaras dock ej av en skillnad i dödlighet — tvärtom är det

män som löper den största dödlighetsrisken, vilket åstadkommer påtagliga skillnader i förväntad livslängd mellan män och kvinnor i olika åldrar.



2

Några utblickar

För att förstå de utvecklingsalternativ som är möjliga i framtiden är det väsentligt att ha en uppfattning om dagens förhållanden. För att kunna anpassa förslag och idéer om förändringar av lagar, institutioner m.m. till ett ständigt föränderligt arbetsliv är det viktigt att ha en uppfattning om de problem som finns i dag och om vad man tror kommer att bli morgondagens problem. Mot bakgrund av vad vi vet om utvecklingen under de senare åren och dagens situation vill vi peka på några förhållanden som vi anser vara väsentliga för arbetsmiljöfrågorna och vad vi anser vara en sannolik utveckling åtminstone under de närmaste åren.

Exportindustrin i Sverige är unik om man ser till att landet är relativt litet och att industrin har haft förmåga att under många år hävda sig i den internationella konkurrensen. Det svenska välståndet är beroende av en fortsatt hög konkurrensförmåga för att skapa en välfärdsökning som kan möjliggöra inte bara en allmänt högre välfärd utan också en bättre arbetsmiljö. I det perspektivet blir frågor om kompetensutveckling i arbetslivet och produktivetsfrämjande åtgärder väsentliga.

Förändringar i arbetslivet

När förändringarna i arbetslivet beskrivs genom exempel på företag och förvaltningar med avancerad teknik, nya former av arbetsorganisation, varierat arbetsinnehåll, självbestämmande m.m. är det ofta s.k. spjutspetsföretag som framhålls. Dessa företag återfinns ofta inom sektorer som är kunskapsintensiva och dessutom syftar man ofta på delar av stora internationella koncerner; ABB, Electrolux, Astra, Volvo etc. Med andra ord, det är företag som har både personella och ekonomiska resurser att utveckla nya former och lösningar för arbetets organisation, arbetsmiljö etc. Den typen av företag sysselsätter uppskattningsvis tio procent av arbetskraften. Ungefär lika stor andel av arbetskraften sysselsätts inom den offentliga sjukvården. Det är viktigt att ha detta i åtanke. En mycket stor del av arbetskraften återfinns inom övrig offentlig sektor (20 procent), inom små- och medelstora företag (drygt 10 procent) samt inom service, handel och transport (ca 40 procent) i övrigt.

Dagens arbetsliv genomgår en successiv omvandling. Industriarbetets omfattning minskar i förhållande till andra arbeten främst inom tjänstesektorn. Många arbetsuppgifter förändras ge-

nom introduktion av ny teknik; uppgifter som tidigare har varit manuella automatiseras och datoriseras. Detta betyder bl.a. att arbetsuppgifterna blir mer kvalificerade i den meningen att de kräver mer förkunskaper och kontinuerlig vidareutbildning hos den anställde. Den sortens arbeten är individuellt utvecklande därför att de engagerar individen och kräver ett individuellt beslutsfattande. Samtidigt skapar automatiseringen nya arbetsuppgifter som innebär övervakning och kontroll. Parallellt med denna utveckling ser vi att andra arbetsuppgifter kräver lägre kvalifikationer där varken förkunskaper eller vidareutbildning är väsentligt. Det gäller en lång rad av arbeten — som faktiskt har ökat i antal under 1980-talet — som består av t.ex. montering inom elektronikindustrin.

Inom industrin är s.k. flexibel automation en alltmer dominerande produktionsfilosofi. Flexibel automation innebär att man utnyttjar teknikens alla möjligheter för att driva produktionen så att snabba förändringar och Anpassningar till kundernas önskemål blir möjliga. De tekniska lösningarna bygger på programmerbara och omställningsbara fleroperationsmaskiner och nya distributionsformer, vilka ofta kräver färre men mer kvalificerade anställda. Detta har också medfört behov av nya och individuellt anpassade löneformer, karriärer och utbildningar. Däremot har den tekniska förnyelsen inte alltid åtföljts av arbetsutvidgning för det stora flertalet eller organisatoriska förändringar som gett majoriteten av de anställda bättre arbetsuppgifter, självbestämmande och eget ansvar. Under 1980-talets tillväxt inom industrisektorn har kategorin okvalificerade arbetstillfällen ökat mest. Teknisk utveckling kan, i förening med utveckling av de anställdas kompetens och arbetsorganisationen, leda till ett bättre arbetsliv. Ett exempel är användningen av datorer. Där har utvecklingen gått från stora centrala datorer till persondatorer. Arbetsmiljökommissionen menar att för att skapa bättre arbetsmiljö är det nödvändigt att ta fasta på de möjligheter som den tekniska utvecklingen ger.

Service och tjänster har varit den snabbast växande sektorn av arbetsmarknaden såväl i Sverige, som i andra västliga industriländer under 1980-talet. Totalt sett är drygt 70 procent av de anställda verksamma inom denna sektor. En stor del av dessa återfinns inom vård, handel, hotell- och restaurangbranschen. En rad nya arbetstillfällen som kräver en hög kvalifikationsnivå inom bank- och finanstjänster, konsultverksamhet m.m. har skapats. Det finns en hel rad exempel på arbeten som utförs under friare organisatoriska former, med hög grad av självständighet i beslutsfattandet och eget ansvar vad gäller arbetets utförande och resultat. Inom tjänster och service finns det också exempel på arbetstillfällen som kan beskrivas som monotona och repetitiva.

Summerar man bilden av förändringarna under den senaste 10-årsperioden är intrycket ingalunda att utvecklingen entydigt

går mot ett arbetsliv där högre krav ställs på den enskilde. Kvantitativt sett dominerar fortfarande den sorts arbeten som kräver lägre förkunskaper och ringa grad av vidareutbildning. Trots detta är dock de positiva sidorna i utvecklingen sådana att arbetsmiljökommissionen finner anledning att understryka behovet av rationaliseringar och teknisk utveckling för att uppnå en bättre arbetsmiljö för alla.

Det är bl.a. mot denna bakgrund som kommissionen nedan föreslår att kunskapscentra bildas. Dessa skall ha till uppgift att samla och sprida kunskap om ny teknik och arbetsmiljö för praktisk tillämpning i arbetslivet. Inte minst för de små företagen kan dessa kunskapscentra bli en viktig resurs.

Internationalisering

Av västvärldens industrinationer tillhör Sverige de länder som är mest beroende av exportinkomster (26 procent av BNP). Sverige är också, tillsammans med många andra små industrinationer, starkt beroende av import vad avser varor som inte produceras inom landet. Det gäller i första hand teknologi.

Till bilden av internationalisering hör också Sveriges deltagande i olika former av övernationellt samarbete. Det gäller organ som ILO, OECD, IMF, EFTA och samarbetsavtalen mellan EFTA och EG. Internationalisering i meningen övernationellt samarbete har ökat under hela 1900-talet. Ett väsentligt resultat av det internationella umgänget är anpassning. Syftet med internationell samverkan är att underlätta framtida samarbete och undvika spänningar mellan olika intressen just genom att söka anpassning till olika kulturella villkor. Sveriges roll i det internationella samarbetet har i många avseenden varit framtidsinriktat och pådrivande. Det svenska anseendet är härvidlag gott och ger skäl att även i fortsättningen verka pådrivande. Det gäller även svensk arbetsmiljöforskning, vars resultat ofta används som argument för arbetsmiljöförbättringar i andra länder.

Inte minst inom arbetsmiljöområdet finns det starka skäl att hävda den höga ambitionsnivån och att det internationella samarbetet inte får innebära en ambitionssänkning. Inom ILO:s medlemsländer rapporterades 200 miljoner arbetsskador år 1989. ILO rekommenderar därför medlemsländer att av ekonomiska och humanitära skäl vidta kraftfulla åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Sverige bör med stöd av ILO:s ståndpunkt kräva en kontinuerlig ambitionshöjning för att bryta det individuella lidandet och kostnadsutvecklingen.

På uppdrag av arbetsmiljökommissionen har generaldirektör Lars Ettarp vid statens mät- och provstyrelse tecknat en aktuell bild av arbetsmiljöfrågornas hantering inom EG. Uppdraget har resulterat i en rapport med titeln Arbetsmiljön i ett EG-perspektiv. Rapporten har fogats till detta betänkande som bilaga 11. Nedan lämnas en sammanfattning av några viktigare frågor som berörs i rapporten.

I EG:s enhetsakt som trädde i kraft år 1987 slås fast att den sociala dimensionen — bl.a. om arbetstagarnas säkerhet och hälsa — skall vägas mot de ekonomiska intressena. Medlemsländerna skall eftersträva att förbättra arbetsmiljön och ha som mål att harmonisera villkoren inom detta område på en stadigt stigande nivå.

EG:s regelverk grundas väsentligt på artikel 118 a i Romtraktaten om minimidirektiv och s.k. inre marknadsdirektiv enligt artikel 100 a i Romtraktaten. De förra reglerar förhållandena i arbetsmiljön, de senare reglerar harmoniserade krav på produkter som används bl.a. i arbetslivet.

Inom EG betonas att minimiregler inom arbetsmiljö och yttre miljö enligt artikel 118 a i Romtraktaten inte hindrar att medlemsländerna har eller inför strängare regler, förutsatt att dessa är förenliga med traktaten. Varje land har således en principiell möjlighet att föra sin egen arbetsmiljöpolitik. Att den skall vara förenlig med traktaten innebär att den inte får skapa nya tekniska handelshinder som inte är grundade enbart på arbetsmiljö- eller miljöskäl. Det är EG-kommissionen och i sista hand EG-domstolen som tolkar om nationella särregler är handelshinder eller inte. EG-kommissionen har dock att beakta att skyddet av miljön och förbättring av arbetsmiljön hör till EG:s viktigaste mål.

Genom tillkomsten av systemet med minimiregler har EG:s insatser på arbetsmiljöområdet vidgats väsentligt. Tidigare handlade arbetet vid EG:s hälso- och säkerhetsdirektoratet (direktorat V) nästan helt och hållet om fysiska arbetsmiljöproblem. Särskild vikt lades vid frågor som gällde skydd mot farliga ämnen. De nya direktiven och direktivförslagen tar däremot även upp frågor som gäller arbetsorganisation, information och utbildning samt behovet av samråd mellan arbetstagarnas organisationer i arbetsmiljöfrågor. Frågor som rör möjligheterna för arbetstagarna att kunna påverka sin arbetssituation samt psyko-sociala frågor och ergonomi behandlas också.

Från inflytandesynpunkt, särskilt för arbetsmarknadens parter innebär den nya ordningen med inre marknadsdirektiv enligt artikel 100 a påtagliga förändringar särskilt i de europeiska länder som haft ett utvecklat partsinflytande. Till skillnad mot vad som är fallet med minimidirektiv får enligt 100 a artikeln kraven vare sig över- eller underskridas. Det kan befaras att det traditionella partsinflytandet i svenska verksamheter kommer att minska t.ex. genom att frågor om tekniska kravnivåer i framtiden utgår från 100 a direktiv och från europeiska standarder.

Något egentligt partsinflytande finns inte i de europeiska standardiseringsorganisationerna. Dessutom kan, inom den offentliga sektorn, möjligheten att sluta frivilliga avtal om inköp av arbetsmiljöprodukter som tillgodoser högre krav än vad som anges i 100 a direktiven komma att begränsas av EG:s regler för offentlig upphandling.

Svenska myndigheter ges möjlighet att påverka förslag till 100 a direktiv inom ramen för EFTA-samarbetet. Detta arbete inkluderar överläggningar med berörda expertgrupper inom EG. Det är dock EG som slutligen bestämmer kravnivåerna i direktiven. Arbetsmarknadens parter har möjligheter att framföra sina synpunkter såväl via EFTA som till EG. Innan EG fattar beslut om arbetsmiljödirektiv enligt artiklarna 100 a och 118 a, sker konsultationer med den europeiska fackföreningsorganisationen EUTC och med dess motsvarighet på arbetsgivarsidan UNICE. De svenska parterna är fullvärdiga medlemmar i respektive organisation.

Såväl arbetsgivarna som fackföreningarna har genom sina europeiska samarbetsorgan möjligheter till direktinflytande bl.a. i EG:s sociala råd och den rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor. Särskilt viktigt är att nationella synpunkter framförts på ett tidigt stadium innan bindningar har gjorts. De svenska myndigheterna har på motsvarande sätt möjligheter att framföra svenska ståndpunkter via deltagande i bl.a. europeiska standardiseringsgrupper och via EFTA:s expertgrupper, som regelmässigt överlägger med EG under arbetet med att skapa nya 100 a direktiv. Hur stort ett svenskt inflytande kan bli varierar självfallet från fråga till fråga. Erfarenhetsmässigt kan sägas att ett tidigt engagemang oftast ger gott resultat. Innan EG utarbetat ett mer bindande utkast till direktiv är man oftast öppen för påverkan för att säkerställa bra skyddsnivåer. När förslag till s.k. 100 a föreskrifter däremot närmar sig fastställelse är påverkningsmöjligheterna för icke EG-medlemmars myndigheter betydligt mindre.

För EG:s arbete med minimidirektiv enligt artikel 118 a är påverkningsmöjligheterna annorlunda. 118 a direktiv syftar som nämnts till att säkerställa en bra arbetsmiljö i samtliga EG:s medlemsländer. Därigenom undviks också att dålig arbetsmiljö används som konkurrensmedel mellan medlemsländerna.

Eftersom kraven i minimidirektiven inte får underskridas av medlemsländerna, men väl överskridas, finns det i praktiken en stor öppenhet från EG:s sida (direktorat V) att ta emot synpunkter från utomstående. Sverige har sedan år 1984 en överenskommelse med EG om samarbete inom arbetsmiljöområdet. Grunden i detta samarbete är årliga överläggningar mellan direktorat V å ena sidan och arbetsmarknadsdepartementet, arbetarskyddsstyrelsen och arbetsmiljöfonden å den andra. Vid de årliga överläggningarna läggs samarbetet fast för det kommande året. Under året sker sedan samarbete på expertnivå t.ex. myndigheter, forskningsorgan. Ett gemensamt seminarium om arbetsmiljöfrågor i stålindustrin har också arrangerats.

Samarbetsavtalet får sägas ha varit framgångsrikt. Flera av de regelverk som EG utfärdat i form av minimidirektiv t.ex. rörande arbete vid bildskärm har varit starkt influerade av svensk reglering och forskning inom området. Omvänt har Sverige tillförts

erfarenheter från EG t.ex. inför den nu fastställda föreskriften om storolyckor.

Eftersom systemet med minimidirektiv visat sig fungera relativt väl och lämnat större bidrag till utvecklingen av en bättre arbetsmiljö i EG än vad många från början trott, finns starka skäl för Sverige att utveckla samverkan med EG:s Hälso- och säkerhetsdirektorat.

Vare sig vi ställer oss utanför EG eller inte leder utvecklingen sannolikt till en försvagning av partsinflytandet i Sverige. Med hänsyn till det stora handelsutbytet med EG tvingas vi med all säkerhet, för att kunna överleva som industrination, att godta de produkter och kontrollordningar som följer av EG:s inre marknad. EG:s inre marknadsdirektiv omfattar dock sedan länge kända produkter och produktgrupper. Inget hindrar självfallet Sverige från att inom nya teknologiska områden, ja för allt som inte regleras genom 100 a direktiv, gå före och genom högt ställda krav på arbetsmiljö och tekniska tillsynsformer driva en aktiv politik för att säkerställa en framtida hög skyddsnivå inom EG och EFTA. Om ett antal viktiga industrinationer kan samlas kring höga ambitionsnivåer blir det svårt för EG att lägga sina nivåer väsentligt lägre om artikel 100 a direktiv blir aktuella. Detta eftersom det oftast är politiskt omöjligt för EG att kräva sänkta skyddsnivåer på nationell nivå om man redan etablerat sig på en högre. Ett aktivt nordiskt samarbete i form av forskning och utveckling och ett gemensamt uppträdande i standardiseringsorganisationer förefaller därför alltmer viktigt i det europeiska perspektivet.

Om de nu inledda s.k. EES-förhandlingarna (European Economic Space) inom en relativt snar framtid leder till en överenskommelse mellan EG och EFTA kan förutsättningarna för det svenska arbetsmiljöarbetet i ett europeiskt perspektiv komma att väsentligt påverkas. Situationen är därför svår att bedöma men de huvudtendenser som har redovisats torde dock stå sig.

I fråga om den sociala dimensionen anser EG-kommissionen bl.a. att medlemsländerna inför en större rörlighet på arbetsmarknaden bör försöka bli samstämmiga om kriterierna för en lista över yrkessjukdomar. Det betyder inte att man skall underskatta nationella regler för socialt skydd. EG-kommissionen avser dock att ge en rekommendation om vikten av att anta en gemensam lista inom EG för yrkessjukdomar.

Varje land har en lista över de yrkessjukdomar som ger drabbade rätt till ersättning. EG-kommissionen gav redan på 1960-talet rekommendationer om att upprätta sådan lista. EG-kommissionen avser att rekommendera att länderna försöker nå en så stor samstämmighet som möjligt om en sådan lista för att möjliggöra en harmonisering av föreskrifter på EG-nivå.

Detta är onekligen av intresse för den svenska debatten om arbetsskador eftersom man i Sverige sedan länge avskaffat såda-

na listor och nu gör individuella bedömningar.

I en Rådsresolution från år 1987 bad man EG-kommissionen om förslag för att förbättra informationsinsamling och informationspridning om arbetarskydd. Man önskade även studier av EG-åtgärdernas återverkningar på nationell nivå. Arbetsmarknadens parter har till EG-kommissionen framfört vikten av att råd och hjälp ges till företag och organisationer som berörs, så att de kan fullgöra sina åligganden. EG-kommissionen kommer därför att bygga upp ett EG-institut för arbetarskydd. Det skulle kunna ge teknisk och vetenskaplig assistans om arbetarskydd. EG-organet Dublin Foundation som främst forskar kring arbetslivs- och sociala frågor bör även kunna utnyttjas. (Se vidare bilaga 11 Arbetsmiljön i ett EG-perspektiv.)

Från arbetsmiljökommissionens utgångspunkter framstår partssamarbetet i frågor om reglering av arbetsmiljön som väsentligt. Det är därför angeläget att parternas möjligheter till inflytande över kraven på arbetsmiljön inte minskar i samband med ett svenskt närmande till EG.

Nationella förhållanden

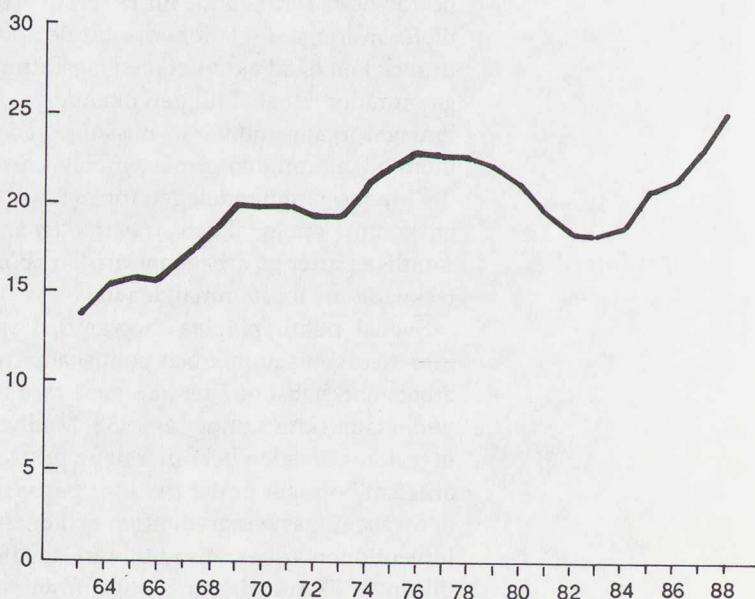
Historiskt och traditionellt har relationerna mellan arbetsmarknadens parter, speciellt efter undertecknandet av huvudavtalet 1938 i Saltsjöbaden formats genom centrala förhandlingar om samverkansfrågor och avtal och mindre genom detaljerad lagreglering. Syftet har varit att genom samverkan undanröja konfliktanledningar och att öka produktiviteten i arbetslivet för att uppnå goda fördelningspolitiska effekter för båda parter. I huvudsak bestod detta förhållande till 1970-talets början då vissa tendenser till förändringar i relationerna kunde noteras. Främst tog sig detta uttryck i en ökad aktivitet med lagstiftning inom det arbetsrättsliga området. Ett skäl till den ökande graden av lagstiftning var löntagarorganisationernas missnöje vad gällde utvecklingstakten inom olika områden som exempelvis arbetsledning och inflytande. Medbestämmandelagen föreskrev att parterna skulle överenskomma om avtal och strävan efter samverkan ledde till att samtliga parter på arbetsmarknaden i början av 1980-talet undertecknade medbestämmandeavtal.

Svensk politik präglas i hög grad av samverkan mellan olika intresseorganisationer och politiska partier. Inom arbetslivs- och arbetsmarknadsområdet har detta varit högst påtagligt sedan huvudavtalet skrevs under år 1938. Medbestämmandeavtalen och utvecklingsavtalen bekräftar detta påstående. Även när det gäller arbetsmiljöfrågor är det frivilliga partssamarbetet på olika nivåer den väsentligaste ingrediensen och den statliga/rättsliga interventionen är begränsad till ramlagstiftning, normering och tillsyn. 1977 års arbetsmiljölagstiftning präglas tydligt av ambitionen att söka ett mönster för samverkan och samarbete mellan parterna, i första hand på arbetsplatsen, för att klara den nödvändiga anpassningen av arbetsmiljön. Lagstiftningen utvidgades

visserligen, men fick samtidigt en ramkaraktär. De enskilda skyddsombuden gavs en stopprätt.

Det torde inte vara något problem att hävda att den institutionella ordningen i termer av rättslig reglering och partssamverkan rent faktiskt styr innehållet i arbetet med att förbättra arbetsmiljön. Arbetsmiljökommissionens uppfattning är att det historiskt sett varit och fortfarande är angeläget att den statliga interventionen genom *detaljerad* reglering av arbetsmiljöfrågor begränsas så långt som möjligt och att ansvaret för förbättringar av arbetsmiljön åläggs *arbetsgivaren*. De fackliga organisationernas uppgift i samverkan har varit att i första hand fungera pådrivande och i andra hand att övervaka att förändringar kommer till stånd. Det kan dock konstateras att trots ett omfattande och ambitiöst arbetsmiljöarbete byggt på en långtgående partssamverkan är det fortfarande ett mycket stort antal personer som drabbas av invaliderande olycksfall eller sjukdomar till följd av arbetsmiljön, som pensioneras i förtid därför att de skadats i arbetet eller därför att lämpligt arbete saknas för en inte fullt arbetsför person. Till åtminstone en tredjedel har sjukfrånvaron bedömts bero på arbetsmiljöns inverkan. Sjuktalet är mycket höga och t.o.m. ökande.

Figur 2.1 Sjuktalet utvecklingen 1963–1988. Antalet ersatta sjukpenningdagar per sjukpenningförsäkrad.



(Källa: RFV, Särskild rapport till regeringen om ohälsan och insatser mot den, rapport 1990: 5)

Av diagrammet framgår att sjukskalet för år 1983 var lägre än någon gång sedan år 1967. Sjukpenningen höjdes år 1967 och två av de tidigare tre karensdagarna togs bort. Reformen år 1967 liksom reformen år 1974, då sjukpenningen blev pensionsgrundande och beskattningsbar, är troliga anledningar till nivåökningar i sjukskalet under de efterföljande perioderna.

Under åren 1978–1983 sjönk sjukskalet dramatiskt för att därefter lika dramatiskt klättra uppåt igen. År 1987 låg sjukskalet på samma nivå som vid den tidigare sjukstoppet, som inträffade i mitten av 1970-talet. År 1988 var sjukskalet högre än någon gång tidigare. Under första kvartalet 1990 har sjukskalet sjunkit. Såväl nedgången åren 1978–1983 som den efterföljande uppgången har gett upphov till avsevärd diskussion om orsakerna bakom sjukstoppens utvecklingen.

Det s.k. ohälsotalet är ett mått som omfattar ersättningar från socialförsäkringen i sin helhet för inkomstbortfall på grund av ohälsa. Ohälsotalet täcker således ersatta dagar med sjukpenning, arbetsskadeersättning och förtidspension och utgör därför ett bättre mått på ersatt sjukfrånvaro. Måttet medger bl.a. analyser av hur variationerna i antal sjukpenningdagar förhåller sig till utvecklingen av ersättning med arbetsskadesjukpenning respektive förtidspension/sjukbidrag. Ohälsotalet och dess komponenter samt sjukskalet för åren 1978, 1983 och 1988 redovisas i tabell 1 nedan. Skälet till att just dessa årtal har valts här och i den fortsatta redovisningen är att de under perioden 1978–1988 representerade de två högsta nivåerna respektive den lägsta nivån på både ohälsotalet och sjukskalet (jfr figur 2.1).

Tabell 2.1 Ohälsotalet och dess delkomponenter samt sjukskalet för åren 1978, 1983 och 1988¹.

År	Ohälsotalet	Delkomponenter i ohälsotalet			Sjukskalet (sjukpenningdagar per sjukpenningförsäkrad)
		Sjukpenning, obligatorisk försäkring	Sjukpenning, arbetsskade-försäkring	Förtidspension/sjukbidrag	
1978	39,5	20,9	²	18,6	22,8
1983	37,3	16,5	0,5	20,3	18,4
1988	48,3	22,8	3,5	22,0	25,3
(prel)					

¹ Partiell ersättning har räknats om till hela dagar.

² Uppgift från 1978 saknas. Arbetsskade-försäkringen trädde i kraft 1 juli 1977. Antalet ersatta dagar från arbetsskade-försäkringen var troligen mycket få under 1978. Under 1979 var antalet ersatta dagar per försäkrad 0,4.

(Källa: RFV, Särskild rapport till regeringen om ohälsan och insatser mot den, rapport 1990: 5)

Totalmättet över ersättning på grund av ohälsa anger det beräknade antalet ersatta dagar per försäkrad, varvid gruppen försäkrade utöver de sjukpenningförsäkrade även innefattar icke sjukpenningförsäkrade förtidspensionärer. Detta gäller även för de olika delkomponenterna i mättet. Av denna anledning är sjukpenningdelen av ohälsotalet inte identisk med sjuktalet.

Ohälsotalet sjönk under perioden 1978—1983 från 39,5 till 37,3 dagar och under den efterföljande perioden fram till år 1988 steg det till 48,3 dagar. Minskningen av ohälsotalet under den första perioden härrörde från ett minskat sjuktal. Omfattningen av arbetsskadorna var i huvudsak stabil medan förtidspensioner/sjukbidrag ökade. Efter år 1983 har samtliga tre ersättningslag ökat kraftigt.

Skillnaden i utvecklingen mellan män och kvinnor är stor. Ohälsotalet för män sjönk först med fyra dagar och ökade sedan med åtta dagar. Till ungefär lika stora delar hänför sig ökningen till ersättning från sjukpenningförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen. Ohälsotalet för kvinnor sjönk obetydligt under den första femårsperioden men ökade under den efterföljande femårsperioden med 14 dagar. Ökningen hänför sig till samtliga tre delkomponenter i ohälsotalet. Drygt hälften avser dock ersättning från sjukpenningförsäkringen.

Fördelningen efter ålder visar att ökningen för samtliga ersättningsformer har varit större för försäkrade som var 50 år och äldre och särskilt stor för dem som var 60 år och äldre. Ökningarna bland de äldre är särskilt markant bland kvinnorna. Det är främst långtidssjukskrivningarna som står bakom denna utveckling.

Sjuktalet ökar, skadefallen minskar inte och förtidspensioneringarna ökar. Kostnader för frånvaro, arbetsskador och förtidspensioneringar uppskattas, bortsett från produktionsbortfall, till drygt 60 miljarder kronor per år. Dessutom betalar samhället 3 miljarder per år för att åstadkomma förbättringar av arbetsmiljön. Det senare beloppet kommer att öka väsentligt när den nya arbetslivsfonden startar sin verksamhet.

Arbetsmiljökommissionen menar att det varken ur individens, arbetsgivarnas eller samhällets synvinkel längre är acceptabelt att detta tillstånd inte avsevärt förbättras.

Arbetskraften

Förändringarna i arbetskraften har varit högst påtagliga under 1980-talet och enligt de demografiska uppgifter som finns tillgängliga kommer förändringarna under 1990-talet också att ha stor betydelse för arbetskraftsutbudet.

Under 1980-talet kan främst följande förändringar noteras. För det första gäller det kvinnor. Kvinnorna har väsentligt ökat sin andel av arbetskraften och har i dag samma sysselsättningsgrad som männen, med den reservationen att kvinnor i allmänhet arbetar deltid och svarar för närmare 90 procent av allt deltidsar-

bete. Det kvinnliga deltagandet i arbetskraften är dock betingat av kvinnornas roll som mödrar och deras ansvar för den större delen av hushållsarbetet. Tidpunkten när man föder sitt första barn har väsentligt skjutits uppåt i åldrarna och ligger i dag omkring 26 år. Under 1980-talet har antalet förstföderskor och de som fått andra och tredje barnet efter 30 års ålder också markant ökat. Sammantaget innebär detta sannolikt att kvinnors önskan att anpassa arbetstiden — genom flexibel arbetstid, deltid, etc. — kvarstår långt upp i åldrarna.

Det finns alla skäl att anta att den kvinnliga förvärvsfrekvensen kommer att kvarstå på samma höga nivå som i dag. Men det finns också skäl att anta att deltagandet i arbetslivet, främst till följd av modersrollen, kommer att vara betingat av den enskilda kvinnans situation utanför arbetslivet. Ett betingat deltagande i arbetet kan vara ett hinder för att vilja utveckla den egna kompetensen, kräva inflytande i arbetet. Hinder för att delta i facklig verksamhet och kräva bättre arbetsmiljö och för möjligheterna till en med mannen på motsvarande arbete likvärdig löneutveckling kan också uppstå till följd av ett betingat deltagande i arbetet. Det finns en risk att kvinnor, på grund av att arbetslivet är anpassat efter männens villkor och könsroll, tvingas delta i arbetslivet på sämre villkor. En ökad flexibilitet när det gäller arbetstider, deltidstjänstgöringar, sammanhängande ledigheter och över huvud taget av arbetstidens förläggning är, enligt kommissionens uppfattning ett gemensamt intresse för kvinnor och män.

Ungdomsgruppen 16—25 år uppvisar tvärtemot vad som ofta framtonar i den massmediala debatten ofta mycket måttliga ändringar i värderingarna vad gäller inställningen till arbete och inkomst. Däremot finns det betydande förskjutningar i beteendemönstret, som gäller inträdet i arbetslivet inom denna åldersgrupp. Det har blivit allt vanligare att den enskilde individen inte skaffar sig en fast anställning förrän han/hon kommit till den ålder då man samtidigt väljer att bilda familj. Det betyder att ungdomar i åldern 16—25 år är mer intresserade av tillfälliga anställningar varvade med andra sysselsättningar, som studier, resor och liknande. Man skulle kunna sammanfatta ungdomarnas beteendeförändring så att de själva vill vara mer flexibla och prövande i sitt förhållande till arbetslivet än tidigare generationer ville eller kunde. Tillgängliga undersökningar visar också att det finns ett tydligt samband mellan utbildning och anspråksnivå; ju högre utbildning, desto större krav på framtida arbete och arbetsmiljöer. Samtidigt bör det påpekas att det i dag är mycket vanligt att ungdomar mellan 16 och 25 år arbetar i tillfälliga arbeten. I huvudsak arbetar de deltid och inom sektorer — service, transporter, handel, m.m. — som kräver relativt låg grad av förkunskaper.

Det är av särskild vikt att notera behovet av arbetsmiljökunskaper i samband med introduktion av nyanställda och av unga

människor. Framför allt ungdomar som ofta arbetar tillfälligt, drabbas i oroväckande och i stigande grad av arbetsskador.

Ytterligare en beteendeförändring gäller ungdomars val av gymnasiala och eftergymnasiala studier. Tillströmningen av elever till yrkesinriktade studier på gymnasienivå minskar kontinuerligt. Detta kan sannolikt tolkas så att ungdomar inte i första hand väljer utbildning som leder till industriarbeten, utan att de eftersträvar mer tjänstemannalikhande arbeten. Först när sådana inte står till buds väljer man en anställning som arbetare inom industrin.

Industrins behov av utbildad arbetskraft avspeglas i anmälda lediga tjänster till arbetsförmedlingarna. AMS statistik visar att industrins behov ökar medan utbudet av välutbildad arbetskraft inte motsvarar efterfrågan. För att klara den ekvationen tvingas industrin anställa arbetskraft vars kompetensnivå man anser vara för låg. Okvalificerad arbetskraft tilldelas normalt enklare, monotona och repetitiva uppgifter. För arbetskraften i sin helhet gäller att kraven på utbildning har ökat och att den allmänna utbildningsnivån — genom grundskole- och gymnasial utbildning — också har ökat.

När det gäller ungdomar bemöts de ofta som tillfällighetsarbetare varför arbetsgivaren inte lägger ned den omsorg på inskolning och träning som normalt anses nödvändig. Tillfällighetskaraktären på ungdomsarbetet är sannolikt en viktig förklaring till den dramatiska ökningen av arbetsskador bland ungdomar under 18 år; från 947 år 1985 till 1 584 år 1989. Arbetsmiljöarbetet bland deltids- och tillfällighetsanställda måste därför intensifieras. Arbetsskador och sjukfrånvaro utgör också ett allvarligt problem i denna åldersgrupp.

Ytterligare en beteendeförändring i åldersgruppen 16—25 år som bör beaktas är det långsiktigt minskande intresset för högre studier. Rekryteringen till högre studier och forskarutbildning uppvisar inte den ökning som statsmakterna har ansett nödvändig för arbetslivets behov. Dessutom har den sociala snedrekryteringen inte förändrats i den riktning som angetts i de politiska målen. Orsakerna torde stå att finna i dels enskilda individers, främst i de lägre socialgrupperna, ovilja att låna för studier, dels förändringar i arbetslivet som innebär att allt fler av de större företagen och organisationerna erbjuder olika former av eftergymnasial utbildning.

Demografiska data visar att andelen unga i populationen kommer att minska avsevärt under det närmaste decenniet. Summerar man effekterna av beteendeförändringar och minskande åldersgrupper torde det sannolikt innebära förstärkta svårigheter att rekrytera arbetskraft till olika områden och yrken där högre arbetsmiljörisker föreligger. Det är mycket möjligt att man till dessa arbeten i stället rekryterar invandrad arbetskraft och flyktingar. Detta ställer särskilda krav på arbetsmiljöarbetet.

De ungas uppfattning om arbetsmiljöer utifrån risksynpunkt får anses vara klar, varför det är mycket angeläget att varje ansvarig arbetsgivare åtgärdar och förebygger sådana miljöer, inte minst med tanke på framtida rekryteringar. Framför allt är det viktigt att arbetsgivare inom högriskyrken; tillverkningsarbeten, vård- och omsorg, transporter samt vissa grupper inom service och handel gör särskilda ansträngningar för att åtgärda arbetsmiljön. Inte minst är det — både individuellt för de anställda och för samhället — angeläget för att klara framtida rekryteringar till områden av vital betydelse för vår välfärd.

Andelen förtidspensionärer har ökat under hela 1980-talet och utgör i dag ca 350 000 människor. Antalet ålderspensionärer kommer också att öka avsevärt under det närmaste decenniet. Strax efter sekelskiftet beräknas gruppen omfatta omkring 1,5 miljoner människor. Ålderspensionärerna blir i dag relativt sett äldre och ofta är pensionärerna friskare än man var förr. Man talar ibland om äldre respektive äldre-äldre. Gränsen för mer omfattande behov av vård och omsorg går någonstans mellan 75 och 80 år. Det betyder att en stor grupp av ålderspensionärer i åldrarna 65 till 75 år har fysisk och mental förmåga att arbeta. Många har också en uttalad vilja att göra så. Som arbetskraft utgör dessa ålderspensionärer en potential som på grund av olika hinder inte kan användas i dag. Sådana hinder kan undanröjas, dock är arbetsmiljön och arbetsorganisationen som regel inte anpassad till de äldres förutsättningar. Det är troligt att ålderspensionärer, om de skulle ges möjlighet att återinträda i arbetet i högre omfattning i framtiden, har större krav på individuell anpassning och flexibilitet i arbetet än yngre människor. Äldre har trots allt många gånger nedsatt förmåga i fysiskt avseende.

Arbetsmiljöarbetet är omfattande men har inte förbättrats så att antalet skadefall, förtidspensionärer och sjukfrånvarande minskat tillräckligt. Gamla välkända risker består i onödan och nyupptäckta risker åtgärdas med fördröjning och ofta utan tillräcklig beslutsamhet.

En rimlig tolkning av detta förhållande är att arbetsmiljöns förändring och förbättring i allmänhet inte har hållit samma takt som arbetskraftens utveckling och den tekniska utvecklingen i övrigt. För både kvinnor, ungdomar och äldre finns ett klart behov av större flexibilitet i anknypningen till arbetsmarknaden, och en anpassning av arbetsmiljöerna till varierande krav från de anställda.

Sammanfattning/slutsats

Med vägledning av vad vi vet om dagens situation kan vi hävda att det finns en rad problem som måste lösas och behov som måste tillgodoses om samhället skall uppnå sina välfärdsmål för individen och om Sverige skall klara nödvändiga produktivitetsmål.

Bristen på arbetskraft kommer att vara påtaglig under det kommande decenniet. Bristen på utbildad arbetskraft kommer också att göra sig gällande.

Samtidigt pekar tillgängliga kunskaper och erfarenheter mot att arbetskraften i sin helhet och framför allt den nytillträdande kommer att ställa högre krav på arbetsuppgifter och goda arbetsmiljöer. Det är i realiteten en tillgång att dessa krav ställs. För att klara de behov av arbetskraft som kommer att finnas inom industri, service och vård krävs en anpassning av arbetsmiljön till individernas behov och efterfrågan. Uppgiften för arbetsgivaren måste bli att genom en förbättrad arbetsmiljö och kompetensutveckling hushålla med den knappa resurs som de anställda är och än mer kommer att bli. Självklara humanitära skäl talar också för sådana satsningar.

Dessa omständigheter talar för att samhället skärper sina krav på god arbetsmiljö och att arbetsgivaren satsar på bra arbetsmiljö av produktivitetsskäl (för att få och kunna behålla arbetskraft).

För att kunna svara mot de krav och förväntningar som många grupper — kvinnor, ungdomar, äldre, arbetsskadade/rehabiliterade, handikappade, etc. — ställer måste produktionsvillkoren anpassas och bli mer flexibla. Det kan avse arbetstider, semestrar, arbetstidens förläggning, arbetets utförande, m.m.

Sammantaget innebär detta mycket höga krav på förändringar av produktionsförhållandena; arbetskraften i sin helhet, inte bara de redan välutbildade, måste ges kontinuerlig vidareutbildning, alla arbetsuppgifter måste förändras så att de ger utrymme för inflytande och ansvar för arbetets utförande och miljö. Alla individer har sitt värde och måste respekteras. Alla måste också — utifrån sina förutsättningar — ges möjligheter till utveckling.

Att långsiktigt förändra arbetslivet så att de flesta får arbetsuppgifter som de uppfattar som meningsfulla och som de själva kan påverka är därför troligen vad arbetsmiljöarbetet i framtiden framför allt måste inriktas på.

3

Den traditionella arbetsmiljöorganisationen

Den äldsta regleringen av arbetarskyddet är över 100 år gammal (1889 års yrkesfarelag). Genom *partssamarbete* och *rättslig intervention* har det byggts upp en institutionell ordning med en omfattande organisation och rättslig reglering.

Det finns för närvarande omkring 150 myndigheter och organisationer där ca 12 000–15 000 människor arbetar med olika former av utåtriktad arbetsmiljöverksamhet. De statliga bidragen till dessa organisationer är årligen omkring 5 miljarder kronor (inklusive framtida medel från arbetslivsfonden). Därutöver verkar ca 100 000 aktiva skyddsombud. Bortemot 700 000 personer har utbildats med hjälp av studiematerialet "Bättre arbetsmiljö" som framställts i arbetarskyddsnämndens regi.

Samhällets kostnader (år 1989) för långtidssjuka, arbetsskada- och förtidspensionerade uppskattas av RFV till 62 miljarder.

Närmare beskrivningar av de olika aktörerna och penningflödena lämnas i bilaga sex till betänkandet.

3.1 Finansieringskällor och myndigheter

Ekonomiska resurser för utåtriktad arbetsmiljöverksamhet tillförs på följande sätt:

- Genom beslut av statsmakterna om arbetsgivaravgifter eller anslag över budgeten. Arbetsgivaravgifterna belastar produktionen direkt och anslagen finansieras främst via skattemedel.
- Genom frivilliga avtal eller beslut inom och mellan arbetsmarknadens parter.
- Genom avgiftsbeläggning av vissa tjänster eller genom skattebefrielse.

Arbetarskyddsavgiften

Enligt lagen (1981: 691) om socialavgifter skall arbetsgivare erlägga 0,35 procent av det s.k. avgiftsunderlaget som arbetarskyddsavgift. Avgiften inbringade budgetåret 1988/89 totalt ca 1 700 milj. kr. Av arbetarskyddsavgifterna går

- 8,7 procent till staten som bidrag till kostnader för arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens verksamhet (144 milj. kr. budgetåret 1988/89),

- 54,3 procent till ett särskilt konto hos riksgäldskontoret avsett för statens bidrag till företagshälsovården (972 milj. kr. budgetåret 1988/89), samt
- återstoden, 37 procent till arbetsmiljöfonden (615 milj. kr. budgetåret 1988/89).

Arbetsmiljöfonden

Ur arbetsmiljöfonden (AMFO) fördelas bidrag för att stödja forskning och utveckling samt utbildning och information som kan motverka uppkomsten av arbetsskador och i övrigt bidra till en förbättrad arbetsmiljö bl.a. genom medbestämmande i arbetslivet.

AMFO stöder också verksamheten med regionala skyddsombud, utbildning av styrelserepresentanter för de anställda samt arbetstagarorganisationernas forskningsiniterande verksamhet.

Både regeringen och arbetsmiljöfondens styrelse fördelar medel ur arbetsmiljöfonden. Totalt disponerades budgetåret 1989/90 ca 730 milj. kr.

Företagshälsovården

Statens bidrag till företagshälsovården regleras genom förordningen (1985:326) om bidrag till företagshälsovård och administreras av riks försäkringsverket. Bidraget finansierades t.o.m. 1985 från den i arbetsgivaravgiften ingående sjukförsäkringsavgiften och därefter genom arbetarskyddsavgiften.

De totala utgifterna för företagshälsovården, inkl. arbetsgivarernas kostnader, kan beräknas till ca 3 miljarder kronor.

Fonden för arbetsmiljöförbättringar

Fonden för arbetsmiljöförbättringar tillkom genom en tillfällig ökning av arbetarskyddsavgiften med 0,03 procent under åren 1976, 1977 och 1979. Fondens ändamål var bl.a. att täcka statens kostnader i samband med kreditstöd till arbetsmiljöförbättringar i små och medelstora företag, bl.a. i form av garantilån (AG-lån). Möjligheterna att erhålla detta kreditstöd har numera upphävts.

Fonden för arbetsmiljöförbättringar finns dock kvar. Kapitalbehållningen var per den 30 juni 1989 ca 125 milj. kr. Utbetalningarna har under senare tid (25—30 milj. kr. årligen) främst gällt kostnader för utrednings- och utvecklingsverksamhet med anknytning till arbetsmiljöområdet.

Utnyttjandet av fondmedlen kan i betydande utsträckning betraktas som anslagstillskott varmed statsbudgetens huvudförslag kunnat kompenseras och utrymme skapas för angelägna satsningar. Användningen har därmed legat vid sidan av det ursprungliga ändamålet vilket riksdagen vid behov har fått godkänna.

Vad gäller resterande medel i fonden bör riksdagen enligt kommissionens mening kunna överlåta åt regeringen att fortsättningsvis disponera dessa pengar för arbetsmiljöförbättrande åtgärder.

Förnyelsefonderna

De statliga förnyelsefonderna har en ganska markerad arbetslivs-inriktning. Hittills har 108 milj. kr. beviljats ur fonderna.

Arbetslivsfonden

Under perioden 1989-09—1990-12 är arbetsgivarna skyldiga att betala en arbetsmiljöavgift på 1,5 procent av avgiftsunderlaget till en fond, arbetslivsfonden (lag 1989: 484 om arbetsmiljöavgift). Fondens tillgångar skall användas som bidrag till arbetsgivarna för

- utgifter för rehabiliteringsåtgärder för anställda med långvarigt nedsatt hälsa,
- utgifter för att nedbringa anställdas sjukfrånvaro,
- utgifter för investeringar för bättre arbetsmiljö i den mån det inte enligt lag eller annan författning ankommer på arbetsgivaren att göra sådan investering.

Arbetslivsfonden uppskattas via arbetsmiljöavgiften tillföras ca 13 miljarder kronor vartill kommer avkastning på kapitalet.

Vad gäller arbetsmiljöförbättrande åtgärder avses bidrag som ges till projekt både inom offentlig och privat sektor bl.a. för att

- bygga upp referensarbetsplatser,
- stödja utvecklings- och försöksverksamhet bl.a. när det gäller arbetsorganisatoriska förändringar,
- stödja projekt som avser planering, ledning och uppföljning av verksamheten från arbetsmiljösynpunkt,
- stödja riktade utbildnings- och informationsinsatser på arbetsmiljöområdet samt att
- stödja sådana konkreta arbetsmiljöåtgärder som arbetsgivaren inte är skyldig att vidta.

Bidrag från arbetslivsfonden för rehabiliterings- och arbetsanpassningsåtgärder som i huvudsak är yrkesinriktade kan lämnas för

- rehabiliterande åtgärder som arbetsträning, förändrade arbetsuppgifter eller förändrade arbetsmetoder,
- åtgärder för anpassning av arbetsplatsen, bl.a. vad gäller arbetshjälpmedel,
- åtgärder vad gäller attitydpåverkan m.m. samt
- riktade utbildnings- och informationsinsatser.

Det är inte möjligt att nu säkert ange hur stora resurser arbetslivsfonden årligen kommer att tillföra för arbetsmiljöförbättrande åtgärder respektive rehabilitering eftersom inga beslut fattats om fondens livslängd. Vissa bedömningar pekar mot att fonden kan komma att disponera 2—2,5 miljarder kronor per år för åtgärder inom ramen för sina uppgifter. Det innebär en ökning med 65—80 procent av tillgängliga statliga medel i förhållande till 1988/89.

Anslag till myndigheter

Ett trettiotal myndigheter disponerar ekonomiska resurser i form av anslag, fondmedel samt vissa andra inkomster, främst försäljningsintäkter, för utåtriktad arbetsmiljöverksamhet. Vi begränsar

vår redovisning här till de myndigheter vars huvuduppgifter kan klassificeras som utåtriktad arbetsmiljöverksamhet. Det är arbetsmarknadsverket, arbetsmarknadsinstitutet, arbetarskyddsstyrelsen med yrkesinspektionen, arbetsmiljöinstitutet och arbetslivscentrum.

Arbetsmarknadsverket

Till arbetsmarknadsverkets uppgifter inom arbetsmiljöområdet hör den yrkesinriktade rehabilitering som bedrivs av arbetsmarknadsinstitutet (AMI). Även vissa uppgifter rörande arbetsanpassning och jämställdhet berör arbetsmiljön. Anslaget till AMI-verksamheten uppgick till ca 650 milj. kr. budgetåret 1989/90.

Arbetarskyddsverket

Arbetarskyddsverkets huvuduppgift är att se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen m.fl. lagar på arbetsmiljöområdet efterlevs. Verket skall även lämna råd och upplysningar samt utarbета och sprida information. Av verkets resurser går ca 70 procent åt för yrkesinspektionens uppgifter. Totalt disponerade verket under budgetåret 1989/90 över 320 milj. kr.

Arbetsmiljöinstitutet

Arbetsmiljöinstitutet skall bedriva och främja forskning, utbildning och dokumentation inom arbetsmiljöområdet i syfte att förbättra arbetsmiljön. Arbetsmiljöinstitutet svarar för bl.a. utbildning av företagshälsovårdens personal samt ett ansvarsbibliotek för arbetsmiljöfrågor. Via anslag tillfördes institutet under budgetåret 1989/90 ca 82 milj. kr. Till detta belopp skall läggas ca 60 milj. kr. som tillfördes bl.a. via arbetsmiljöfonden.

Arbetslivscentrum

Arbetslivscentrum skall bedriva och främja tvärvetenskapligt forsknings- och utvecklingsarbete som rör individer och grupper i arbetslivet, relationerna mellan arbetsmarknadens parter, frågor om inflytande i arbetslivet och om arbetsorganisation. Arbetslivscentrum skall därvid bl.a. sprida erfarenheter och rön från arbetslivsforskningen samt inom sitt område medverka vid utbildning av forskare och sådan utbildning som parterna anordnar. Medel för verksamheten (drygt 40 milj. kr. budgetåret 1989/90) tillfördes främst från arbetsmiljöfonden.

Övriga myndigheter med arbetsmiljöuppgifter

Utöver de nu nämnda finns ett drygt tjugotal myndigheter t.ex. statens mät- och provstyrelse, sjöfartsverket och statens maskinprovningar vars verksamhet i större eller mindre omfattning generellt syftar till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Det är många gånger mycket svårt att avgränsa arbetsmiljöuppgifterna från verksamheten i övrigt. Det handlar mest om rådgivning, information och utbildning som tangerar arbetsmiljöområdet liksom även forskning och utveckling samt granskning och provning. Det är särskilt de sistnämnda verksamheterna som i allt väsentligt finansieras genom avgifter. Budgetåret 1989/90 disponerade dessa myndigheter sammanlagt ca 365 milj. kr.

Andra statliga medel

Vid sidan av de i större eller mindre utsträckning arbetsmiljöinriktade satsningar som nu beskrivits kan statligt stöd till förbättrad arbetsmiljö naturligtvis komma ifråga även i samband med t.ex. regionalpolitiska stöd, industristöd, energistöd och dylikt. Även vissa andra former av statligt stöd såsom utbildningsstöd utnyttjas även för arbetsmiljöutbildning.

Sammanfattning

Storleken av de statliga medel som avsatts för utåtriktad arbetsmiljöverksamhet uppgick budgetåret 1988/89 till drygt 3 miljarder kr.

Tabell 3.1 Sammanfattning av statligt styrda medel för utåtriktat arbetsmiljöarbete under 1988/89. Milj. kr. i löpande priser.

Arbets-	Arbetsmiljöfonden	664
skydds-	Bidrag till FHV	973
avgift	Bidrag till ASS och YI	144
Fonden för arbetsmiljöförbättringar		28
Statens förnyelsefonder		58
Myndighetsanslag (exkl. fondmedel, inkl. övriga intäkter (290 milj. kr))		1 330
Summa		3 197
Tillkommer genom arbetslivsfonden fr.o.m. 1990/91, uppskattningsvis		2 500

(Källa: Statskontoret, *Statlig finansiering av arbetsmiljöområdet* bilaga 7)

3.2 Partssamverkan

Samverkan mellan parterna är en grundförutsättning för ett aktivt och effektivt arbetsmiljöarbete. Skyldigheten att samverka är också inskriven i arbetsmiljölagen. Den stora vikt som läggs på partssamverkan kan enkelt belysas med det faktum att paragrafen som föreskriver samverkan kommer före den om arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön. Samverkansparagrafen inskräpper ett ömsesidigt ansvar. För de anställda innebär detta att med rätten att delta i arbetsmiljöns utformning följer ett ansvar att medverka i olika samarbetsorgan och att vara aktiva när det gäller att utveckla arbetsmiljön i önskvärd riktning.

Arbetsmiljölagens stadganden om samverkan har utvecklats och preciserats i parternas arbetsmiljöavtal. Avtalen fastlägger samverkansformerna för arbetsmiljöverksamheten i företag och förvaltningar. Där anges hur skyddskommittén skall vara sammansatt, rätten att fatta beslut och vilka arbetsuppgifter kommittén har. Skyddsombudets uppgifter beskrivs liksom den rutinemässiga samverkan som skall ske mellan dem och arbetsledning i olika ärenden t.ex. utredning av arbetsskador, skyddsronde etc.

Arbetsmarknadsparternas starka intresse för arbetsmiljöfrågor återspeglas i lagstiftningen och i parternas representation i styrelserna för ASS, AI och AMFO.

Parterna utövar också ett starkt inflytande på arbetarskyddsstyrelsens föreskriftsarbete genom deltagande i olika arbetsgrupper. Genom representation i yrkesinspektionsnämnden ges möjlighet att påverka yrkesinspektionens tillsynsverksamhet. Via styr- och projektgrupper i forsknings- och utvecklingsprojekt kan försäkringsfrågorna bevakas och via högskolornas linjenämnder kan utbildningen påverkas.

Parterna är också gemensamt huvudman för företagshälsovården med ca 10 000 anställda.

Parterna bedriver även gemensamt, mestadels branschvis, ett omfattande arbetsmiljöarbete. I statskontorets rapport "Aktörer på arbetsmiljöområdet — en översiktlig kartläggning" (bilagedel C) finns uppräknat 37 partssammansatta organ. Den huvudsakliga inriktningen på verksamheten är information, utbildning, rådgivning och forskning och utbildning.

4

Kommissionens utgångspunkter och uppfattningar

4.1 Mål för en bättre arbetsmiljö

Arbetsmiljökommisionens grundläggande utgångspunkt är humanitär. Det är helt oacceptabelt att vissa arbetsuppgifter och en dålig arbetsmiljö årligen skadar omkring 180 000 människor på olika sätt. Arbetsmiljön är också en viktig bidragande orsak till att fler än 50 000 människor årligen (år 1988 ca 54 000) tvingas lämna arbetsmarknaden med förtidspension. Det är särskilt oroande att många unga människor, ibland före 20 års ålder, drabbas av svåra invalidiserande skador som de får bära resten av sitt liv.

Individen

Det lidande som drabbar individen är inte värdigt ett samhälle som värnar om varje människas rätt till välfärd och utveckling. Det enskilda lidandet medför också att omgivningen — familjer, vänner och bekanta — drabbas indirekt. Arbets-skador och förtidspensioneringar förorsakar stora kostnader för samhället. Det är resurser som i stället skulle kunna användas för att trygga och utveckla välfärden. Företagen drabbas av produktionsbortfall som kunnat undvikas om arbetsmiljön hade varit bra.

Arbetsmiljökommisionens uppfattning är att det traditionella arbetsmiljöarbetet är otillräckligt för att åstadkomma önskvärda förbättringar.

Rätten att få arbeta i en trygg och säker miljö med minimerade risker för olika arbetsskador är huvudmålet för arbetsmiljökommisionen. Förslagen som läggs fram i detta betänkande syftar till en förändring av arbetsmiljöarbetet — genom bl.a. ekonomiska styrmedel — som förtydligar arbetsgivaransvaret och framför allt tvingar fram snabbare förändringar i de arbetsmiljöer som har de mest utsatta arbetena och de största riskerna. Förslagen syftar också till att alla övriga aktörer skall intensifiera sina insatser för en bättre arbetsmiljö.

När de systemförändringar arbetsmiljökommisionen föreslår har fått genomslag kommer kostnaderna för individer, företag och samhälle att minska väsentligt. Därtill kommer ökad livs-kvalitet.

Utveckling i arbetslivet

Arbetet och arbetsuppgifter utvecklas och förändras kontinuerligt. Arbetsmarknaden förändras i hög- och lågkonjunkturer. Förändringarna i kombination med ökade anspråk på bättre arbets-

miljö tvingar fram anpassningar och höjningar av ambitionsnivån. Arbetsmiljökommissionen anser att det traditionella arbetsmiljöarbetet — inriktat på reglering, skydd, gränsvärden, teknik, etc. — måste kompletteras med det synsätt på arbete, arbetsorganisation och kompetensutveckling som präglar medbestämmandeavtalen på arbetsmarknaden. Tillsammans bör det traditionella perspektivet och utvecklingsperspektivet bilda hörnstenarna i en ny arbetsmiljöpolitik.

För att uppnå en varaktig och genomgripande förnyelse av arbetslivet måste de interna förändringsprocesserna få stöd. Från att i stor utsträckning ha uppfattats som frågor för experter, myndigheter och andra externa aktörer, måste arbetsmiljöarbetet ha utgå från ett brett engagemang och aktivt deltagande av alla anställda och chefer på olika nivåer.

Arbetsmiljökommissionen lägger i detta betänkande fram en rad förslag som bl.a. syftar till att åstadkomma en insikt om problemens omfattning och kostnad samt ett samlat nytänkande i det praktiska arbetslivet kring dessa frågor.

Det är inte längre möjligt och försvarbart att lämna frågor om personal, frånvaro, arbetsskador, miljö, etc. till olika stabsorgan och kommittéer som inte är integrerade i verksamheten eller linjearbetet. Arbetsmiljöansvaret måste läggas på de verksamhets- och produktionsansvariga för att bli en integrerad del av det dagliga arbetet. Kostnaderna för dålig arbetsmiljö i form av frånvaro, skador, förtidspensioneringar etc. måste lyftas fram i företagens och förvaltningarnas redovisningar. Arbetsmiljökommissionen föreslår därför en obligatorisk personalekonomisk redovisning. Kommissionen menar att ett synsätt som sätter individen i första hand måste prägla framtidens arbetsmiljöarbete. Det individuella lidandet och kostnaderna måste väga tyngre i ansvarsmedvetandet än kortsiktiga ekonomiska och andra intressen.

Arbetsmiljöns förändringar och förbättringar måste få kosta och måste få en större andel av välfärdssamhällets resurser. Värdet och betydelsen av en god arbetsmiljö för de anställda, för samhället och för arbetslivet måste beaktas när samhället utformar sin politik på olika områden. Det gäller inte bara för arbetsmarknadsfrågorna utan också för frågor inom utbildnings-, miljö- och industripolitiken. Det är väsentligt att arbetsmiljöfrågorna beaktas inom vart och ett av dessa områden och att en samordning kommer till stånd. Kommissionen utgår från att såväl produktivitetsdelegationen som utredningen om kompetensutveckling i arbetslivet, vilka båda tillsatts av regeringen, kommer att beakta arbetsmiljöfrågorna i sitt arbete.

Nya incitament

Det är av största vikt att olika åtgärder vidtas för att skapa incitament till förändringar av särskilt utsatta arbeten och rationaliseringar av företag och förvaltningar. Rationaliseringar av särskilt utsatta arbetsuppgifter ger på lång sikt strukturella för-

ändringar av hela verksamheter som kan innebära att de sämsta arbetstillfällena försvinner. Arbetsmiljökommisionen menar att förändringar och rationaliseringar långsiktigt är goda garantier för att arbetsmiljön skall förbättras — genom introduktion av ny teknik, ny arbetsorganisation och tillskapande av utbildnings- och utvecklingsmöjligheter för de anställda. Kommissionens kartläggning av arbeten utsatta för särskilda hälsorisker visar att det finns en mycket stor potential — inom tillverkningsarbeten, service, vård och transporter — för förändring i syfte att minska antalet arbetsuppgifter som är särskilt utsatta.

Samhällsorgan, partsorgan och andra måste ta på sig ansvaret för att beskriva och förklara vilka kostnader arbetslivet och samhället har för frånvaro, arbetsskador, förtidspensioneringar, nyrekryteringar, omställningar, introduktion m.m. Insikter om dessa kostnader borde enligt arbetsmiljökommisionen fungera som ett incitament för ansvariga arbetsgivare, fackliga företrädare och enskilda arbetstagare att mer beslutsamt och aktivt arbeta för att åstadkomma förändringar.

Av särskild vikt i arbetsmiljösammanhang är att man ser på investeringarna och kompetensutveckling för alla anställda som led i det förebyggande arbetet. Arbetsmiljökommisionen menar att alla arbetsgivarorganisationer bör känna ansvar för att sprida kunskap om behovet av förändring och utveckling, inte bara när det gäller ny teknik, utan också om bättre arbetsmiljö, arbetsorganisation och kompetensutveckling.

Partssamarbete

Arbetsmiljökommisionen menar att partssamarbetet rörande arbetsmiljöfrågor måste få en nyorientering inför 1990-talet. Kommissionen kan peka på det programarbete och den verksamhetsplan som Arbetarskyddsnämnden för sin del lagt fast. I programmet vidgas arbetsmiljöbegreppet väsentligt och ambitionerna höjs när det gäller att åstadkomma förändringar.

Arbetarskyddsnämndens 90-tals program pekar bl.a. på behovet av ett linjeintegrerat arbetsmiljöarbete, nya uppgifter för företagshälsovården och behovet av att föra ut forskningsresultat till praktisk tillämpning på arbetsplatserna. Flera och framför allt mer selektiva utbildningsinsatser, behovet av ökade internationella kontakter och av bred samverkan med organ som tidigare inte direkt deltagit i arbetsmiljöarbetet förordas också i programmet. Kommissionen anser att det är önskvärt att alla partsorgan på motsvarande sätt söker nya arbetsformer.

Det statliga arbetsmiljöavtalet (AMLA -89) som nyligen har reviderats, markerar en helhetssyn och understryker dessutom behovet av en klar rollfördelning och att de anställda aktivt bör delta i arbetsmiljöarbetet.

Det personalpolitiska utvecklingsavtalet inom det kyrkokommunala området kan också förtjäna att omnämnas eftersom man i det avtalet har ambitionen att samordna medbestämmandelagen

och arbetsmiljölagen på ett strukturerat sätt.

Det finns tre huvudsakliga skäl till ökade satsningar på arbetsmiljö. Det första skälet är det traditionella som vilar på en humanitär grund; det är oetiskt att utsätta någon människa för risker som hon själv inte vet om eller kan kontrollera. Det andra skälet är det företagsekonomiska; ett företag med låg personalomsättning och hög närvaro har lägre kostnader för sin verksamhet än företag där många slutar på grund av monotona och farliga arbetsuppgifter och där sjukfrånvaron på grund av arbetsskador — såväl fysiska som psyko-sociala — är hög. Med hög närvaro och liten omsättning av personal ökar förutsättningarna markant för en hög produktivitet. Det tredje skälet är samhällsekonomiskt och innebär en strävan att minska de gemensamma kostnaderna. Självfallet kommer det ändå alltid att finnas kvar riskfylld verksamhet och nya arbetsmiljörisker dyker upp.

Ökad välfärd

Arbetsmiljökommisionen är av den bestämda uppfattningen att investeringar i en bättre arbetsmiljö skapar förutsättningar för ökad individuell välfärd och ökad produktivitet. Den individuella välfärden har successivt ökat under hela efterkrigstiden när det gäller en rad olika levnadsförhållanden. Att det fortfarande finns stora skillnader i hälsotillståndet framgick av det inledande kapitlets redovisning av arbetsmiljökommisionens kartläggningsarbete. Mest påfallande är att ohälsa är starkt relaterad till dålig arbetsmiljö. Det kan därför konstateras att den ökade välfärden inte omfattar förbättringar av arbetsmiljöer i samma grad som andra levnadsförhållanden. När det gäller fördelning av välfärd finns det skäl att ställa frågan varför inte välfärdsökningen i högre utsträckning har använts för en förbättring av arbetsmiljöerna.

För framtiden är det därför av stor betydelse att välfärdsökningen fördelas så att individens hela livsmiljö förbättras genom åtgärder som bidrar både till en förbättring av den direkta arbetsmiljön och till att underlätta individens förhållande till arbetet; exempelvis i form av föräldraledighet, flexibel arbetstid och vidareutbildning.

Investeringar som är tydligt inriktade på en bättre arbetsmiljö skapar ökad välfärd. Det är inte givet att en sådan välfärdsökning låter sig prognosticeras med de relativt otympliga mätmetoder som i dag existerar. Det är därför av stor vikt att arbetsgivaren åläggs ansvar för att *planera* för en bättre arbetsmiljö och *vidta åtgärder* för förbättringar och dessutom redovisa vilka *personalekonomiska konsekvenser* åtgärderna får. Kommissionen menar att ett utvidgat arbetsgivaransvar i dessa avseenden leder till minskad personalomsättning, högre närvaro, en ökad trivsel och en minskning av arbetsskadorna.

En ökad produktivitet är nödvändig för att möta den internationella konkurrensen och för att bättre ta tillvara resurserna

inom landet. En ökad tillväxt är också en förutsättning för en fortsatt utbyggnad av välfärdssamhället. Arbetsmiljökommisionen vill peka på att tillväxten delvis behöver användas till förbättringar i arbetsmiljön och åtgärder som ökar välfärden i arbetslivet.

Arbetsmiljökommisionen föreslår att ekonomiska och andra incitament införs för att arbetsgivaren skall se kostnadssambanden mellan å ena sidan dålig arbetsmiljö och individuell ofärd, och å andra sidan låg produktivitetstillväxt. Förslagen understryker behovet av ett förändrat synsätt vad gäller satsningar på arbete och en bättre arbetsmiljö. Det är nödvändigt att arbetsgivare och arbetsmiljöansvariga i övrigt kommer till insikt om att den typen av satsningar kan vara och ofta är såväl företags- som nationalekonomiskt lönsamma.

Helhetssyn i arbetsmiljöarbetet

För att det förebyggande och rehabiliterande arbetet skall kunna fördjupas och ge bättre resultat måste man utgå från en helhetssyn på arbetsmiljön. Det är det lokala arbetet i företag och förvaltningar som bör stå i centrum.

För att få till stånd positiva förändringsprocesser måste de interna resurserna utvecklas. Det kan här vara fråga om t.ex. utveckling av en arbetsorganisation som stimulerar medarbetarnas kreativitet, ansvarskänsla och arbetsglädje så att de aktivt kan påverka sina arbetsförhållanden. Vidare behöver ett systematiskt och integrerat arbets sätt utvecklas där förebyggande arbetsmiljöarbete och rehabilitering naturligt ingår i linjearbetet. Det måste finnas smidiga samverkansformer med en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna. Företagshälsovården är ett viktigt expertstöd i både det förebyggande och det rehabiliterande arbetet.

Smidiga samverkansformer måste också utvecklas mellan företagen (motsvarande) och de externa resurser som finns främst i form av försäkringskassan men också av AMU, AMI, Af, YI, primärvård etc. Regelsystem och bidragsformer måste stimulera till en utveckling där förebyggande arbete och rehabilitering integreras. Systemen måste utformas så att t.ex. aktiva behandlings- och rehabiliteringsinsatser kan sättas in tidigt och inte försenas genom krångliga administrativa processer.

Det är viktigt med en samlad syn på samspelet mellan människor, maskiner, anläggningar och arbetsredskap. Förhållandet människa/människa, maskin/människa är minst lika viktigt som förhållande maskin/produkt.

För samtliga aktörer är det viktigt att på ett enkelt sätt kunna få tillgång till kompetens och aktuell kunskap. I helhetssynen måste därför också ingå utbildningssystemet, forskning och utveckling.

4.2 Individens efterfrågan och anspråk på bättre arbetsmiljö

En av de viktigaste förutsättningarna för ett bättre arbetsliv är ett rikt arbetsinnehåll och den enskildes möjlighet att själv påverka sin arbetssituation. Den som i sitt arbete ständigt lär sig nya saker, får ta ansvar, får möjlighet till samarbete med andra, har överblick över den verksamhet han deltar i, förstår den och har möjlighet att påverka arbetet — han/hon kan trivas och växa som människa. Ett helt annat liv lever den som dag ut och dag in upprepar ensidiga, maskinstyrda handgrepp, kanske i en riskfylld, bullrig miljö som isolerar människorna från varandra. I en sådan miljö är hälsoriskerna stora, men även livskvaliteten minskar och man riskerar att krympa som människa.

Kraven på en bättre arbetsmiljö kan bli orsak till motsättningar mellan å ena sidan arbetsgivarens intresse av att pressa kostnaderna och å andra sidan de anställdas intresse av skydd mot risker och ohälsa. När det gäller dessa frågor är det dock enligt kommissionens uppfattning viktigt att utgå från att anställda och arbetsgivare i många stycken har *gemensamma intressen*.

Arbetsmiljön i vid mening kommer att i hög grad påverka förutsättningarna för den anställdes hela tillvaro, dvs. både tiden i arbetet och tiden utanför arbetet. Arbetsmiljöarbetet måste därför omfatta hela arbetssituationen; arbetets innehåll, organisation och sociala relationer samt individens inflytande och utvecklingsmöjligheter. Den anställda måste enligt kommissionens mening få instrument i sin hand för att kunna efterfråga arbetsmiljöförbättringar och möjligheter att genomdriva förändringar.

Individens betydelse i framtidens arbetsliv och kraven på individens anpassning och flexibilitet till arbetslivets krav måste också få en motsvarighet i *en rätt för individen* att kräva och få en god arbetsmiljö som bl.a. innebär en anpassning och flexibilitet i arbetet (organisation, innehåll, metoder, utveckling, bestämmanderätt). Om inte riskerar arbetslivet samt arbetets mening och värde att förlora legitimitet i alla andra avseenden än som en ren inkomstkälla.

Det viktigaste i dagens situation är inte att öka de ekonomiska resurserna för arbetsmiljöarbetet utan att omfördela dem och att finna organisationsformer och styrmedel som ger stimulans till ett fortgående arbete för att förebygga olycksfall och sjukdomar och medverka till rehabilitering när så krävs.

4.3 Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och intresse av produktivitetsbefrämjande åtgärder

Arbetsgivarens ansvar för en god arbetsmiljö är redan i dag omfattande. Trots detta är resultaten av det arbetsmiljöarbete

som bedrivs inte tillräckliga när det gäller att minska skador, sjukfrånvaro och förtidspensioneringar som är betingade av arbetet. Kommissionen föreslår därför att det ekonomiska ansvaret för arbetsskador och ansvaret för rehabiliteringsåtgärder förtydligas och förändras samt att de administrativa styrmetoderna anpassas till detta.

Arbetsmilj Kommissionen menar också att arbetsgivare måste prioritera investeringar i bättre arbetsmiljö betydligt högre och bedöma sådana investeringar med samma omsorg som andra investeringar. Det är som regel ekonomiskt mycket lönsamt att beakta arbetsmiljöaspekter redan på investeringsstadiet i stället för att senare tvingas göra korrigeringar.

Arbetsmiljökommisionen föreslår att krav riktas mot arbetsgivarna om att åtgärdsprogram och planer utformas för arbetsmiljöförbättringar samt att personalekonomiska redovisningar skall upprättas som gör resultaten av åtgärderna synliga. Detta ger möjligheter till att visa att arbetsmiljöarbetet bidrar till produktivitetstillväxten.

4.4 Ett utvidgat arbetsmiljöbegrepp

Arbetsmiljölagen är relativt omfattande till sitt innehåll, men den är samtidigt en ramlag som många gånger kan vara svår att tolka och tillämpa på olika typer av verksamheter. Det gäller särskilt de delar av lagstiftningen som inte låter sig förtydligas genom gränsdragningar, riktvärden, förbud eller andra tydliga föreskrifter.

Arbetsmiljökommisionen menar att det finns flera förklaringar till att förväntningarna om framsteg efter 1977 års arbetsmiljölagen inte har uppfyllts. För det första finns det koardröjande problem som inte klarats på ett tillfredsställande sätt genom det befintliga arbetsmiljöarbetet. För det andra har utvecklingen i arbetslivet och på arbetsmarknaden tillfört nya problem. För det tredje fungerar inte nuvarande lagar som incitament och tillräckligt stöd för de behov som finns. För det fjärde utgör bristen på samordning mellan olika myndigheter besvärande hinder för att uppnå nöjaktiga förbättringar.

Arbetsmiljölagen måste därför revideras och kompletteras till sitt materiella innehåll när det gäller 2 kap. 1 § som behandlar arbetsmiljöns beskaffenhet. Revisionen av lagen bör vidare gälla en precisering genom tydliga kriterier i fråga om vad som är att betrakta som "det goda arbetet" i termer av arbetsorganisation, arbetsinnehåll, utveckling i arbetet och sociala aspekter på arbetet.

Det är möjligt att fastställa vissa generella krav och normer för hur en arbetsorganisation skall utformas för att kunna betraktas som en god lösning. Det bör också vara möjligt att lagstiftningsvägen ge arbetsmarknadens parter ökat stöd att via avtal utveckla

och förändra arbetsorganisationen så att varje anställd får en tillfredsställande arbetsmiljö med "hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället." Arbetsmiljökommisionen förordar därför en utveckling och precisering av gällande lagstiftning för att öka kraven på och stödet för en utveckling av arbetsmiljöavtalen och det praktiska arbetsmiljöarbetet.

När det gäller arbetsinnehåll och arbetsmetoder finns det i dag en rekommendation rörande bildskärmsarbete som utfärdats gemensamt av statens arbetsmiljönämnd och statshälsan. Enligt rekommendationen bör ingen arbeta mer än fyra timmar per dag vid en bildskärm. Arbetet framför bildskärmen bör delas upp i pass om högst två timmar och det bör vara minst två timmar mellan passen. Arbetsmiljökommisionen menar att arbetsinnehåll och arbetsmetoder som karakteriseras av monotona och repetitiva cykler på ett likartat sätt bör kunna brytas ned genom arbetsväxling, arbetsbyte, arbetsutvidgning utbildning, m.m.

Genom tillägg till arbetsmiljölagen bör anställda ges rätt till kompetensutveckling i arbetet. Kompetensutveckling är ett vidsträckt begrepp. Det syftar till att totalt sett öka kompetensen och därmed effektiviteten och konkurrenskraften i ett företag/en förvaltning. Kompetensutvecklingen innefattar ofta åtgärder beträffande ledningsfunktionen, arbetsorganisationen och valet av teknik. Ansvarsfördelning och vidgning av de anställdas arbetsuppgifter är också viktiga inslag. Begreppet innefattar också som en betydelsefull del en vidareutveckling av de anställdas personliga kompetens. Det är därför viktigt att slå fast att kompetensutvecklingen måste gälla hela företaget/förvaltningen och alla anställda.

Det är lika viktigt att framhålla att arbetsmiljöaspekten måste ges en med produktivitets- och effektivitetsaspekterna likvärdig roll i alla delar av kompetensutvecklingsprocessen. Arbetsmiljökommisionen är av den uppfattningen att redan en allmän höjning av de anställdas kompetens genom att de får kunskaper om företagets/förvaltningens mål, verksamhet, utveckling och relationer till omvärlden har stor betydelse från arbetsmiljösynpunkt.

Insatser för kompetensutveckling ökar behovet av formell utbildning samt av utbildning som specifikt rör den egna verksamheten. Det finns en tendens i dag att koncentrera utbildningsinsatserna till de grupper av välutbildade befattningshavare som måste få omfattande vidareutbildning för att bibehålla sin yrkeskompetens. Kommissionen anser att det är viktigt att tillgodose alla anställdas behov av utbildning och att integrera arbetsmiljöaspekterna i utbildningen.

Av naturliga skäl måste kompetensutvecklingen läggas upp speciellt för det enskilda företaget eller förvaltningen och utgå från de förutsättningar som gäller där. På åtskilliga avtalsområden har parterna dock träffat överenskommelser om kompetens-

utveckling. Arbetsmiljökommisionen anser att arbetsmarknadsparterna bör fortsätta på denna väg och ägna kompetensutvecklingen än större uppmärksamhet. Om så är möjligt genom att förhållandena på ett avtalsområde är tillräckligt ensartade kan avtalen innehålla riktlinjer för innehåll och önskvärd nivå också på kompetensutvecklingen.

4.5 Samhällsansvaret och behovet av institutionella förändringar

Det traditionella arbetsmiljöarbetet inbegriper en omfattande samhällelig finansiering, styrning och institutionell tillämpning samt forskning och utveckling.

Arbetsmiljökommisionen har i sin granskning av hela detta område funnit dels att det finns avsevärda resurser, ca 5 miljarder (inklusive framtida medel från arbetslivsfonden) per år för utåtriktat arbetsmiljöarbete, dels att det finns vissa brister som bör åtgärdas.

Enligt kommissionens uppfattning bör samhällets stöd genom befintliga organ i högre grad än i dag riktas mot små företag som saknar egna resurser för ett aktivt arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbete.

Vidare bör försäkringskassorna åläggas ett tydligt huvudansvar för övervakning av arbetsgivarnas rehabiliteringsarbete. Försäkringskassorna bör också tilldelas ett huvudansvar för lokal och regional samordning av olika rehabiliteringsinsatser.

Statens bidrag till landstingens hälso- och sjukvård bör rekonstrueras för att skapa tydligare incitament för medicinsk rehabilitering inom hela hälso- och sjukvårdsområdet.

Arbetsmiljökommisionen menar också att uppgifterna för yrkesinspektionen bör förtydligas och renodlas. Yrkesinspektionen föreslås få en förstärkning med totalt 350 nya inspektörer under en treårsperiod för att kunna öka systemtillsynen och prioritera särskilt utsatta grupper och arbetsmiljöer. Finansieringen av arbetarskyddsverket bör övervägas varvid också möjligheterna till avgiftsbeläggning av vissa verksamheter bör prövas.

Många av de offentliga aktörerna arbetar med frågor som nära gränsar till varandra. En tydligare markering av ansvarsområdena bör göras. Kraven på uppföljning av effekterna av de statliga organens verksamhet bör också skärpas.

Kommisionen menar också att riksdag och regering bör ställa högre krav på de olika statliga organen vad avser samordning och samverkan. De statliga organen bör i sin verksamhet prioritera insatser riktade mot det praktiska arbetsmiljöarbetet.

4.6 Rehabilitering

Inom rehabiliteringsområdet står mycket att vinna på nytänkande, ökad samverkan mellan olika intressenter och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser. Den enskilde individen har som regel små möjligheter att i det nuvarande systemet skynda på sin rehabilitering. De olika rehabiliteringsaktörerna lever ofta i sina egna världar med egna planeringssystem och ekonomier där var och en söker optimera resultaten inom den egna verksamheten. Samverkan mellan olika aktörer fungerar inte alltid tillfredsställande och individerna fastnar ofta i remissrundor med långa väntetider och fördröjningar som följd. Inte sällan saknas resurser i någon del av rehabiliteringskedjan samtidigt som kostnaderna under alla väntetider blir mycket stora.

Under årtionden har näringslivet jagat och sökt minimera väntetider för sitt bundna material/kapital. Samtidigt har samhällets rehabiliteringsaktörer med sina system gått den motsatta vägen och låtit kostnaderna för passiva insatser öka.

Även om mångmiljardbelopp har tillåtits flyta i väg på grund av systemens och hanteringsens nuvarande brister så är ändå den store förloraren den enskilde individen. Det är han eller hon som på grund av en för lång väntan många gånger tappat sitt självförtroende och sin självkänsla. Att en längre tids frånvaro från arbetet efter hand leder till sådana effekter har bl.a. rehabiliteringsberedningen tidigare belyst.

Nytänkande behövs

Ett nytänkande behövs hos alla engagerade. Arbetsgivare, myndigheter och enskilda individer måste se värdet av allas rätt till arbete och aktivt bidra till att minska onödig frånvaro. Brist på arbetskraft, ryckighet i produktionen och ett allmänt dåligt resursutnyttjande har fått många arbetsgivare att engagera sig för att minska onödig frånvaro.

Med arbetslinjen för ögonen har myndigheterna alltmer börjat övergå från passivt bidragstänkande till aktiverande och arbetsskapande insatser.

Arbetsmiljökommissionen kan med tillfredsställelse konstatera att samarbetet mellan myndigheterna som är berörda av rehabiliteringsfrågor nu successivt förbättras. Detta gäller på såväl central som regional nivå. På många försäkringskassor bedrivs på initiativ av RFV en rad olika projekt kring samarbete mellan myndigheter och hälso- och sjukvården.

För att stödja och skapa bättre förutsättningar för arbetet med rehabilitering är det angeläget med kraftfulla satsningar på att utveckla effektivare utrednings- och rehabiliteringsmetoder. Behovet är också stort av ytterligare metodutveckling bl.a. när det gäller rutiner och former för samverkan mellan arbetsgivare, myndigheter och övriga samhällsorgan.

Sjukskrivning ingen neutral åtgärd

En viktig grupp att påverka när det gäller att nå ett ändrat synsätt på frånvaro och rehabilitering är de sjukskrivande läkarna. Om frågan tidigare gällde om ett arbetshinder eller en skada räckte till för en sjukskrivning eller förtidspension bör frågan nu omformuleras och gälla varför man inte kan undanröja dem eller kompensera för faktorer som hindrar en person att arbeta. I många situationer är naturligtvis rätten till vila och avlastning självklar men de centrala frågorna skall alltid vara vad som är bäst för den enskildes hälsa i vid bemärkelse och om inte hindren för arbete kan undanröjas.

Här krävs ett nytt förhållningssätt hos sjukskrivande läkare och betydligt mer av samverkan med arbetsplats och bl.a. företagshälsovård. Att sjukskrivning inte är en neutral åtgärd måste tydliggöras. Även en begränsad tjänstgöring är ofta att föredra framför total frånvaro från arbetet. Kontakten med arbetet och arbetskamraterna har en avgörande betydelse för en person som skall rehabiliteras. De nya nivåerna i sjukpenningförsäkringen med bl.a. fjärdedelssjukpenning gör det möjligt med dessa kontakter och förbättrar också i övrigt förutsättningarna för yrkesinriktad rehabilitering och en smidigare återgång till arbete efter en längre sjukskrivning.

Arbetsplatsens roll

För att nå bättre resultat med rehabiliteringen och för att öka närvaron behövs en samordning av alla goda krafter. Det är också viktigt att incitament och sanktioner ger signaler åt rätt håll såväl för arbetsgivare och myndigheter som för den enskilde individen. Insatser som vidtas behöver samordnas både i tiden och mellan de som är engagerade. Att arbetsgivaren får ett huvudansvar för frånvaro och rehabilitering får vid det här laget betraktas som en självklarhet om verkliga förbättringar skall kunna uppnås.

Förutsättningarna för en framgångsrik rehabilitering ökar om den genomförs i anslutning till den egna arbetsplatsen och med den egna arbetsledningen direkt eller indirekt engagerad i rehabiliteringsarbetet. Rehabiliteringen måste planeras och genomföras med den enskilde individens aktiva medverkan. För att praktiskt klara detta behövs ett uttalat stöd från förutom arbetsledning också fack, arbetskamrater, myndigheter m.fl.

Erfarenheten visar att arbetskamraternas stöd är en viktig förutsättning för ett positivt resultat av en rehabiliteringssatsning. Fackets roll bör vara att stödja den enskilde i rehabiliteringen och fungera pådrivande gentemot arbetsgivaren. En annan viktig uppgift för facket skall vara att följa hur arbetsgivarens planer för rehabiliteringsarbetet uppfylls. Arbetsledningens roll att tidigt fånga upp signaler vid sjukfrånvaro är mycket viktig.

Med en ökad samverkan i rehabiliteringen mellan många intressenter följer att uppgifter om den enskildes personliga förhållanden kommer att bli kända av en större krets. Kommissionen föreslår därför att en samlad översyn görs av behovet av att ändra

nuvarande sekretessbestämmelser med syfte att undanröja hinder för en smidig samverkan mellan rehabiliteringsaktörerna.

Arbetsgivaren skall ha ett förstahandsansvar för rehabilitering på arbetsplatsen.

Ansaret innebär att

- rehabiliteringsbehovet klarläggs,
- en individuell rehabiliteringsplan upprättas,
- någon på arbetsplatsen ges möjlighet att under rehabiliteringen ge uppbackning och stöd, samt
- följa rehabiliteringen.

Genom arbetslivsfonden finns medel för ökade rehabiliterings-satsningar. Också de medel försäkringskassan disponerar för rehabilitering kan här bli aktuella att använda inte minst för att stödja mindre arbetsplatser.

Försäkringskassan som samordnare

Vissa frågor kan inte lösas av arbetsgivaren (t.ex. på mindre arbetsplatser) varför det i vissa fall är naturligt att försäkringskassan tar ett större ansvar för rehabiliteringen.

Det behövs en kraftsamling och ett nytt synsätt på rehabiliteringsfrågorna hos myndigheter, fackliga organisationer, branschorgan m.fl. Den osäkerhet och splittring i lagstiftning och myndighetsutövande som har varit rådande behöver ersättas med tydlighet, samverkan, kompetens och kraftfullhet.

Kommissionen ser det, liksom tidigare rehabiliteringsberedningar, naturligt att försäkringskassan får en uttalat central och samordnande roll i rehabiliteringsarbetet. En sådan markering är naturlig parallellt med ett åläggande för kassan att minska de passiva utbetalningarna i samband med frånvaro och i stället prioritera aktiverande insatser enligt principerna för arbetslinjen.

Det kommer av försäkringskassan att krävas ett mycket omfattande utvecklingsarbete såväl inom den egna organisationen som i samverkan med arbetsmarknadsverket och andra aktörer inom rehabiliteringsområdet liksom med yrkesinspektionen och med arbetslivet i stort.

Kommissionen har haft ambitionen att initiera en systemförändring och introducera ett nytt förhållningssätt i arbetet med frågor om en förbättrad arbetsmiljö i en mycket vid bemärkelse. Som stöd för försäkringskassan både i den nya rehabiliteringsrollen och i myndighetsutövningen kan lagstiftningen behöva kompletteras bl.a. för att förtydliga och markera arbetsgivaransvaret. En sådan komplettering kan göras i lagen om allmän försäkring eller genom en särskild lag om arbetsgivarens ansvar för insatser som syftar till en minskad sjukfrånvaro och rehabilitering.

Försäkringskassan bör få ett övergripande planeringsansvar för samordnade insatser mellan samtliga myndigheter och aktörer inom rehabiliteringsområdet. Statsmakterna bör ge tydliga mål för arbetet och följa upp effekterna av kassans arbete. Transfere-

ringar från försäkring till "flaskhalsar" inom områden med betydelse för kassans möjligheter att uppnå målen bör kunna utvecklas ytterligare. Samordnat med yrkesinspektionen och länsarbetsnämnden bör kassan genomföra tillsyn hos arbetsgivare med hög frånvaro, hög personalomsättning, hög andel arbetsskador och stor andel förtidspensioner.

4.7 Ekonomiska styrmedel

Kommissionen bör enligt sina direktiv överväga om ekonomiska styrmedel gentemot arbetsgivare bör skapas för att åstadkomma arbetsmiljöförbättringar.

Efter ingående diskussioner och överväganden rörande olika förslag om ekonomiska styrmedel har kommissionen beslutat att föreslå en modell som innebär att en del av den nuvarande arbetsgivaravgiften differentieras. Modellen presenteras kortfattat nedan och tankarna vidareutvecklas i kapitel 5.

Bland de andra förslag till ekonomiska styrmedel som diskuterats kan nämnas en tanke om att i villkoren för olika statliga stöd till företag lägga in krav om arbetsmiljöhänsyn. Efter överväganden har kommissionen dock funnit att denna form för ekonomisk styrning inte är en framkomlig väg.

Konsekvenser av dagens avgiftssystem

Den arbetsgivaravgift som tas ut i dag uppgår till ca 37,5 procent av avgiftsunderlaget (tillkommer 1,5 procent för den temporära arbetsmiljöavgiften). Avgiften betalas lika av alla arbetsgivare oberoende av hur stora utbetalningar som görs från försäkrings-systemet till de anställda som drabbas av olyckor eller sjukdomar.

En studie som kommissionen låtit genomföra visar att den princip som gäller för finansiering av den svenska socialförsäkringen är unik (se bilaga 9). I ett stort antal västländer tas premier för arbetsskadeförsäkringen (motsvarande) ut i proportion till företagets eller förvaltningens belastning på försäkringen. Andra länders finansieringsmodeller bygger många gånger på principen att varje företag/förvaltning skall bära sina egna kostnader.

Den generella arbetsgivaravgiften har två väsentliga svagheter, vilka motiverar att ett system med differentierade avgifter bör övervägas. Svagheter är dels att avgiften belastar företagen och förvaltningarna orättvist dels att avgiften inte fungerar som ett ekonomiskt incitament för att förbättra arbetsmiljön.

Orättvisorna uppkommer genom att välskötta och ambitiösa företag/förvaltningar med låg sjukfrånvaro och få arbetsskador får samma kostnader som andra för socialförsäkringarna. Som framhållits av både SAF och LO innebär generella avgifter en subvention av företag med dåliga arbetsmiljöer. Ett stort antal

goda företag subventionerar ett mindre antal företag som belastar försäkringssystemet hårdare. Vissa arbetsgivare får bära kostnader som uppkommer hos andra.

Alla företag/förvaltningar med en arbetsmiljö som är bättre än genomsnittet skulle tjäna på differentierade avgifter. Studier visar att särskilt många små företag/förvaltningar skulle gynnas av ett avgiftssystem som mera bygger på principen att varje företag skall bära sina kostnader.

Ekonomiska incitament via arbetsgivaravgiften har hittills saknats för företagen/förvaltningarna — incitament att minska sjukfrånvaro, arbetsskador och utslagning. Avgifterna har använts för finansiering men inte aktivt som ett medel för att styra och påverka företagen/förvaltningarna.

En differentierad arbetslivsavgift

Den av regeringen aviserade omläggningen av sjukförsäkringen innebär en omfördelning av sjukförsäkringskostnader mellan olika företag. De arbetsgivare som har en osedvanligt hög andel av korttidsfrånvaro kommer automatiskt att drabbas av högre kostnader än andra.

Kommissionen anser dock att denna omläggning av kostnaderna för korttidsfrånvaron är långt i från tillräcklig som styrmedel till att förbättra arbetsmiljön.

De stora kostnaderna för sjukfrånvaro är intimt sammanbundna med långtidssjukskrivningarna och en ökande andel förtidspensioneringar. Som exempel kan nämnas att endast några få procent av sjukfallen står för över hälften av kostnaderna i sjukpenningförsäkringen.

Ett annat problem är att arbetsgivaren i det enskilda fallet knappast har något incitament via försäkringen att aktivt arbeta med att återföra de långtidssjuka. Tvärtom innebär nuvarande konstruktion att intresset för att återföra långtidssjukskrivna i arbete är i det närmaste obefintligt.

Bland annat mot den bakgrunden anser kommissionen att ett system som stimulerar till att minska kostnaderna för förtidspension och långtidssjukskrivningar måste införas.

För att ett system med differentierade avgifter över huvud taget skall kunna införas krävs att följande villkor uppfylls.

- Systemet måste stimulera till ett aktivt arbetsmiljöarbete.
- Systemet får inte innebära att människor riskerar att slås ut från arbetsmarknaden eller att vissa grupper utestängs från arbete.
- Systemet måste stimulera till att rehabilitera långtidssjuka.
- Systemet får inte innebära att hela branscher riskerar att slås ut eller flyttar ut sin verksamhet utanför landets gränser.

Arbetsmiljökommissionen föreslår att delar av den nuvarande arbetsgivaravgiften förs samman till en arbetslivsavgift. Avgiften som föreslås vara differentierad skall i princip täcka kostnaderna för brister i arbetsmiljön.

Grovt räknat motsvarar summan av de avgifter arbetsgivare i dag betalar för sjuk- och arbetsskadeförsäkring en tolv procent av lönesumman.

Med hänsyn till att inte alla kostnader i sjukförsäkringen kan anses vara arbetsrelaterade kan en viss andel av underlaget för differentieringen undantas. Undantaget skulle kunna motsvara huvuddelen av sjukförsäkringsavgiftens bidrag till sjuk- och tandvården.

Vid utformningen av den differentierade arbetslivsavgiften har det varit nödvändigt att ta hänsyn till risker för utslagning och övervältring av kostnader till förtidspensionssystemet.

Utformning av arbetslivsavgiften

Arbetslivsavgiften bör bestå av en generell del som solidariskt betalas av alla arbetsgivare och en kostnadsanpassad del.

Avgiften är tänkt att i princip täcka kostnaderna för arbetsmiljöbetingade konsekvenser i arbetslivet så som sjukfrånvaro och förtidspensioneringar.

Den kostnadsanpassade delen bestäms utifrån företagets kostnader för sjukfrånvaro (vanlig sjukpenning och arbetsskadesjukpenning samt en begränsad del av kostnaderna för förtidspensioner och arbetsskadelivräntor.)

Information om kostnader för sjukfrånvaro, arbetsskador och förtidspensioner på arbetsställenivå är nödvändigt. Systemet bygger därför på att försäkringskassorna fungerar som administratör och förutsätter att FAS 90 eller något motsvarande system införs. Försäkringskassan skulle med sådan information schablonmässigt kunna klassa företagen i ett antal avgiftsklasser.

Arbetslivsavgiften skulle vidare vara nedsättningsbar till en viss del. Systemet skulle öppna möjligheter till avgiftsreduceringar för arbetsgivare som tagit initiativ utöver det vanliga för att förbättra arbetsmiljön eller motverka utslagning/utestängning.

Effekter av arbetslivsavgiften

Kommissionens förslag att införa differentierade avgifter får som effekt att företagen i ökad utsträckning får bära sina egna arbetsmiljökostnader. Studier visar att många små företag skulle tjäna på ett system med differentierade avgifter.

Långsiktigt beräknas en differentierad avgift medverka till en önskvärd omstrukturering av arbetsorganisation och arbetsmiljöer samt effektivisera insatser för rehabilitering och motverka utslagning. Sammantaget innebär kommissionens förslag en förändring i riktning mot en effektivisering av arbetslivet. Förslagen medverkar till att hålla nere och på sikt också sänka det totala uttaget av arbetsgivaravgifter.

4.8 Administrativa styrmedel

En huvudväg att på bred front förbättra arbetsmiljön är att integrera arbetsmiljöfrågorna i den löpande verksamheten och låta dem ingå som en integrerad del i linjeorganisationens normala arbete. En grundförutsättning som genomsyrar arbetsmiljölagstiftningen är att det lokala arbetsmiljöarbetet skall drivas i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Arbetsmiljökommisionen vill därför understryka att det är en ökad lokal aktivitet och delaktighet som är mål för de lagändringar som kommissionen föreslår. Ett annat mål är att göra ansvarsfrågorna tydliga. Detta gäller både ansvaret för förebyggande arbete och rehabilitering.

Samhällets regler om ett systematiskt arbetsmiljöarbete löser dock inte problemen om de endast uppfattas som externa krav och administrativa pålagor. Kommissionens avsikt är att med olika slag av stimulans och styrning få företags- och förvaltningsledningar och arbetsledningen på olika nivåer att själva, tillsammans med personalen och deras representanter, engagera sig i det lokala arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet. Samhällets krav i lagar och föreskrifter utgår då utifrån kommande minimikrav.

Ökat engagemang

Tillsammans med de anställda måste ansvariga i företag/förvaltningar få till stånd en mycket bredare utveckling mot "det goda arbetet". Därför måste en samlad strategi mycket mer än hittills bygga på ett brett engagemang och deltagande av alla anställda. Arbetsplatsens prioriteringar måste grunda sig på upplevda missförhållanden och inte bara motiveras av mätningar och dylikt som utförts av experter.

Arbetsgivaren skall hantera arbetsmiljöfrågorna i linjeorganisationen. Företagsledningen (motsvarande) skall klargöra arbetsmiljömål på samma sätt som man hittills har uttalat produktionsmål. Ansvar och uppgifter skall vara tydligt uttalade. Risker och problem skall på ett systematiskt sätt identifieras och värderas. Med sådana undersökningar som underlag skall åtgärdsprogram tas fram, genomföras och följas upp. Arbetsgivaren skall också regelbundet göra utvärderingar/revisioner för att säkerställa att internkontrollen verkligen fungerar. Kommissionen vill särskilt framhålla vikten av att internkontrollen omfattar både fysiska, psykiska och arbetsorganisatoriska frågor.

Dessa krav på en systematisk internkontroll leder också till att yrkesinspektionens tillsynsmetoder kan effektiviseras. I stället för att inspektera detaljerna i arbetsmiljön, kan inspektionen "revidera" själva internkontrollsystemet. Ett sådant arbetssätt från tillsynsmyndigheterna främjar ett livaktigt internt arbetsmiljöarbete.

För att de föreslagna lagändringarna skall få genomslag i praktiken och mötas med respekt, vill kommissionen betona att til-

lämpningen måste anpassas efter företagets (motsvarande) storlek och förutsättningar. Det måste dock markeras att också i det lilla företaget behöver ansvar och befogenheter klargöras.

Små företag (motsvarande) med begränsad verksamhet kan ha begränsade möjligheter att ordna omplaceringar, arbetsväxling, arbetsrotation e.d.

Näringslivet rationaliseras och omorganiseras. Företag divisionaliseras, ansvar delegeras, delar av verksamheter bryts ut och görs till fristående bolag. Inom företag och förvaltningar ser man ofta fördelarna med att, i stället för att själv bygga upp funktioner för t.ex. underhållsarbete eller lokalvård, lägga ut arbetet på entreprenad. En sådan utveckling i arbetslivet får inte leda till försämrade arbetsmiljöförhållanden, uttunning av arbetsmiljöansvaret eller till att ensamföretagare agerar utanför gällande regler och normer.

Kommissionen vill därför fästa uppmärksamheten på att arbetsmiljölagens ansvarsregler och det för lagen grundläggande arbetsställebegreppet bör ses över för att bättre ta till vara de anställdas arbetsmiljökrav.

4.9 Partssamarbetet och de fackliga organisationerna

I arbetsmiljöavtalen har parterna lagt fast sina ambitioner för en god arbetsmiljö och gemensamt angett om förutsättningarna för lokal samverkan för att förverkliga målen. Enligt grundsynen i arbetsmiljölagen är samverkan i sig *ett viktigt medel* för att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Arbetsmiljöavtalen är vägledande för hur man på en arbetsplats organiserar och driver det lokala arbetsmiljöarbetet.

Ett vidgat arbetsmiljöbegrepp innebär också att partssamarbetet skall spänna över ett bredare fält som också omfattar arbetsorganisation, rehabilitering, befattningsförnyelse och de anställdas inflytande över arbetsvillkoren i stort. Detta aktualiserar behov av en närmare koppling mellan arbetsmiljö- och verksamhetsutveckling samt kompetens- och kunskapsutveckling i företagen.

Med hänsyn till att de arbetsorganisatoriska frågorna behandlas både som medbestämmande- och arbetsmiljöfrågor, är det nödvändigt att på sikt inom ramen för en allmän översyn av det arbetsrättsliga regelsystemet, åstadkomma en bättre samordning mellan samverkansreglerna i AML och MBL. I avvaktan på en sådan översyn kan man lokalt utveckla praktiska tillämpningar av nya samverkansformer som utan onödig formalism ger ett reellt inflytande för de anställda.

Genom ökade insikter om hur miljöfaktorerna samverkar och genom ökad lokal aktivitet, inte minst på det arbetsorganisatori-

ska området, kan villkoren i arbetslivet förbättras. Detta gäller inte minst strävandena att undvika eller begränsa starkt bundet och ensidigt arbete.

Arbetsmiljöfrågorna har hittills i stor utsträckning setts som expertfrågor, vilket lett till att arbetstagarnas egna erfarenheter och kunskaper inte beaktats tillräckligt. För att stimulera det lokala arbetet, anser kommissionen därför att det är viktigt att samtliga aktörer får roller som är tydliga. Detta är också en förutsättning för att partssamverkan skall få den pådrivande kraft som varit avsikten.

Arbetsgivaransvaret måste utvecklas och de fackliga organisationernas roll renodlas. Skyddskommitténs roll i förhållande till linjeorganisationen måste renodlas så att kommittén i övergripande frågor blir styrande och i övrigt får planerande, kontrollerande och uppföljande uppgifter. Detta synsätt överensstämmer även med inriktningen i de centrala arbetsmiljöavtalen. Skyddsombudens möjligheter att t.ex. begära ställningstagande från yrkesinspektionen måste lyftas fram. Även de anställdas ansvar och rätt att aktivt medverka i arbetsmiljöarbetet måste understrykas.

4.10 Kunskap

Nya risker och belastningar i arbetslivet uppkommer ständigt. Olika faktorer som var för sig kan vara tolerabla ingår också i riskbilden. Nytt är också att ett allt större antal faktorer i arbetsmiljön visat sig påverka hälsan. Det gäller både psykiska och fysiska arbetsförhållanden.

Gamla yrken försvinner, nya kommer till. I denna omstrukturering öppnar sig stora möjligheter att samtidigt tillgodose olika krav på effektivitet, arbetsinnehåll och arbetsmiljö. Framgångarna blir beroende av hur tillgängliga alternativ och kunskaper utnyttjas. Ett aktivt förändringsarbete förutsätter också nya kunskaper som bidrar till ett helhetsperspektiv på arbetsmiljöfrågorna.

Kommissionen har under sitt arbete kunnat konstatera att det finns en omfattande kunskap och information om arbetsmiljön och dess problem. Informationen är dock ofta sönderstyckad och svåröverskådlig. Brister i informationsflödena gör att de som i realiteten är berörda inte alltid nås av informationen.

För att möta nya hälsorisker och bättre förebygga och hantera de redan kända riskerna krävs en förändrad utbildning och kunskapsuppbyggnad på arbetsmiljöns område.

Kommissionen föreslår därför en rad åtgärder i syfte att förbättra kunskaperna, utbildningen och informationen kring arbetsmiljön. Det är enligt kommissionens uppfattning angeläget att ta

fram *ny kunskap* inom många områden, att genom *samordning* av redan befintlig information öka möjligheterna till intensifierade och riktade insatser mot vissa grupper och slutligen att särskilda åtgärder vidtas för *spridning* av kunskap och information.

5.1 Inledning och allmänna förutsättningar

Av direktiven till arbetsmiljökommissionen framgår att kommissionen bör överväga om ekonomiska styrmedel mot arbetsgivare bör skapas för att åstadkomma arbetsmiljöförbättringar.

I direktiven konstateras vidare att det sammantaget finns stora resurser och goda förutsättningar att bedriva ett aktivt och åtgärdsinriktat förebyggande arbete. Trots detta åtgärdas inte dåliga arbetsmiljöer i den omfattning som vore önskvärt och årligen slås tusentals människor ut från arbetslivet till följd av brister i arbetsmiljön.

Det finns enligt kommissionen skäl att införa ett system med ekonomiska styrmedel för att åstadkomma arbetsmiljöförbättringar. Nedan redovisas grunderna för ett system med differentierade avgifter som enligt kommissionen kan utgöra ett underlag för vidare överväganden.

Dagens avgiftssystem

Den arbetsgivaravgift som tas ut i dag uppgår till ca 37,5 procent av avgiftsunderlaget (tillkommer 1,5 procent för den tillfälliga arbetsmiljöavgiften). Avgiften betalas lika av alla arbetsgivare oberoende av hur stora utbetalningar som görs från försäkrings-systemet till de anställda som drabbas av olyckor eller sjukdomar.

En studie som kommissionen låtit genomföra visar att den princip som gäller för finansiering av den svenska socialförsäkringen är unik. I ett stort antal västländer tas premier för arbetsskadeförsäkringen (motsvarande) ut i proportion till företagets belastning på försäkringen. Andra länders finansieringsmodeller bygger många gånger på principen att varje företag skall bära sina egna kostnader.

Den generella arbetsgivaravgiften har två väsentliga svagheter, vilka motiverar att ett system med differentierade avgifter bör övervägas. Svagheter är dels att avgiften belastar företagen orättvist dels att avgiften inte fungerar som ett ekonomiskt incitament för en bättre arbetsmiljö.

Arbetslivsfonden

Arbetsgivarna betalar under tiden från september 1989 till december 1990 en särskild arbetsmiljöavgift om 1,5 procent av det s.k. avgiftsunderlaget. Medlen förs till en fond, arbetslivsfonden,

vars tillgångar skall användas som bidrag till arbetsgivare. Riksdagen har nyligen antagit förslagen i en proposition (1989/90: 62) om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet m.m. I propositionen anges att fondens medel skall användas till rehabilitering och förbättringar av arbetsmiljö och arbetsorganisation. Uppskattningar pekar mot att fonden kommer att driva sin verksamhet under 5—8 år (se kapitel tre).

LO har föreslagit att arbetsmiljöavgiften efter en modifiering permanentas och får formen av ett ekonomiskt incitament för företagen att ta fram program för och genomföra åtgärder för förbättringar i arbetsmiljön.

Kommissionen vill understryka behovet av att arbetslivsfondens verksamhet följs och utvärderas. Arbetslivsfonden behöver dock verka en tid innan det är dags att pröva om fondens verksamhet bör fortsätta. Visar en utvärdering att fondens bidragsgivning har medverkat till en önskad förändring av arbete och arbetsmiljöer utgår kommissionen från att det går att nå bred enighet om att verksamheten bör fortsätta.

Det system med differentierade avgifter kommissionen föreslår i den följande framställningen tar fasta på LO:s förslag att det bör finnas ekonomiska incitament för företagen att ta fram program och genomföra åtgärder för förbättringar i arbetsmiljön. Starka krav på åtgärder ställs på företag med stora arbetsmiljörisker. Goda åtgärdsprogram föreslås vara en grund för avgiftsnedsättning.

Regeringens planerade åtgärder

Regeringen har aviserat att man under hösten 1990 avser att föreslå lagfäst sjuklön för de första fjorton dagarna av varje sjukperiod fr.o.m. den 1 januari 1991.

I förslaget till ny lag om sjuklön som utarbetas i socialdepartementet diskuteras möjligheterna för små företag att återförsäkra sig för kostnader över en viss nivå som följer av skyldigheten att betala sjuklön. En återförsäkringsmöjlighet bör enligt departementet införas för att skydda de små företagen mot orimligt höga kostnader på grund av faktorer som står utanför det område den enskilde arbetsgivaren kan påverka.

För att lagen om obligatorisk sjuklön inte skall leda till att personer med hög sjukledighet eller med arbetshandikapp skulle få svårigheter att få arbete måste en möjlighet till undantag ges.

I det norska sjuklönesystemet finns en sådan undantagsmöjlighet för personer med ökad risk för sjuklighet. Den som lider av en långvarig kronisk sjukdom eller ett handikapp som medför ökad risk för stor sammanlagd sjukfrånvaro kan efter ansökan hos trygdekontoret bli undantagen från bestämmelserna om att arbetsgivaren skall vara skyldig att betala sjuklön till honom.

En motsvarande regel bör föras in även i den svenska lagstiftningen enligt departementet.

Under hösten avser regeringen att lägga ytterligare förslag med inriktning på rehabilitering och förbättrad arbetsmiljö. I det sammanhanget kommer frågan om samordning mellan sjuk- och arbetsskadeförsäkring att behandlas.

5.2 Arbetslivsavgift

Att arbetsgivarna tar över kostnaderna för sjukfrånvaron under de två första veckorna innebär ett första steg vad gäller en differentiering av kostnaderna mellan olika företag.

De långa sjukfallen, arbetsskadorna och förtidspensioneringarna står emellertid för en mycket stor del av försäkringskostnaderna. Även denna del av kostnaderna fördelar sig olika mellan företagen och bör därför enligt kommissionens mening också differentieras.

5.2.1 Grunder för en arbetslivsavgift

Socialförsäkringssystemets utgifter för sjukfrånvaro, sjukvård, arbetsskador och förtidspension kan till stora delar hänföras till brister i arbetsmiljön. Utgifterna skall täckas av inkomster från sjukförsäkrings- och arbetsskadeavgifterna samt till viss del också från ATP- och folkpensionsavgifter.

De delar av socialförsäkringens inkomstsida som skall täcka kostnaderna för brister i arbetsmiljön skulle kunna slås samman i en ny avgift, här kallad arbetslivsavgift. Avgiften bör differentieras.

Grovt räknat motsvarar summan av de avgifter arbetsgivare i dag betalar för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen tolv procent av lönesumman.

Med hänsyn till att inte alla kostnader i sjukförsäkringen kan anses vara arbetsrelaterade kan dock en viss andel av underlaget för differentieringen undantas. Undantaget skulle kunna motsvara huvuddelen av sjukförsäkringsavgiftens bidrag till sjuk- och tandvården.

Det finns också vissa tveksamheter om de delar av nuvarande folkpensions- och ATP-avgifter som hänför sig till förtidspensioneringar är lämpliga att differentiera. Ersättning i form av förtidspension och livräntor från arbetsskadeförsäkringen skiljer sig från den vanliga sjukersättningen när det gäller det tidsmässiga åtagandet och kostnaderna.

Sjukpenning enligt allmän försäkring och arbetsskadeförsäkring är i princip ett tidsbegränsat åtagande. Försäkringskassan prövar om sjukpenning skall bytas ut mot förtidspension efter något/några år. Samma sak gäller arbetsskadeförsäkringen. När en skada anses bestående skall kassan pröva rätten till livränta för eventuella inkomstförluster.

Beslut om förtidspension och arbetsskadelivränta utgör ett mer långsiktigt åtagande — 20—30 år — även om rätten till dessa förmåner kan omprövas efter några år.

Hänsyn till förtidspensioner och livräntor måste trots dessa invändningar byggas in i arbetslivsavgiften för att motverka en övervältring av kostnader till förtidspensionssystemet. En tänkbar lösning skulle kunna vara att arbetslivsavgiften belastas med kostnaden för nybeviljade förtidspensioner och livräntor under en tidsbegränsad period. En sådan period skulle kunna utsträckas till 2—3 år. (Efter 2—3 års sjukskrivning byts som regel sjukpenning ut mot förtidspension.) Totalt skulle arbetslivsavgiften med en sådan uppläggning belastas för kostnader under en begränsad tid.

Med ett sådant system skulle incitamenten för att återföra skadade och sjuka öka högst väsentligt. Kostnaderna skulle ändå inte bli orimliga. En annan avgränsning av vad som lämpligen kan belasta arbetslivsavgiften skulle kunna vara enbart de förtidspensioner som är samordnade med arbetsskadelivräntor (förtidspensionen har i dessa fall beviljats på samma grund som arbetsskadelivräntan).

Det sammanlagda underlaget för differentiering skulle inledningsvis uppgå till ca 8—10 procent. (Ca 2,5 procent av nuvarande sjukförsäkringsavgift bortfaller till följd av förslaget om obligatorisk sjuklön under de första fjorton dagarna. Ca 2 procent motsvarar sjukförsäkringens bidrag till sjuk- och tandvården.)

I sin prövning av underlaget för en differentierad avgift har kommissionen utgått från nuvarande avgiftsuttag. Det föreslagna avgiftssystemets grunder och principer påverkas inte av justeringar i avgiftsuttaget.

För närvarande utgår statsbidrag med ca 15 procent för att täcka kostnaderna för sjukförsäkring och förtidspension. Arbetskadeförsäkringen visar upp ett betydande underskott. Principerna för det statliga stödet behöver ses över i samband med att den av kommissionen nu föreslagna differentierade arbetslivsavgiften eventuellt införs.

5.2.2 Utformning av arbetslivsavgiften

Arbetslivsavgiften bör bestå av en generell del som solidariskt betalas av alla arbetsgivare och en kostnadsanpassad del.

Vid övergång till en differentierad arbetslivsavgift kan det vara nödvändigt att göra det stegvis för att ge företagen tid och möjlighet att ställa om. Första året efter övergång till den differentierade avgiften kan det vara lämpligt att börja med att differentiera någon eller några procent för att på några års sikt skapa en så stor kostnadsanpassad del som möjligt.

Den generella avgiften (några procent av löneunderlaget) skall täcka kostnaderna för administration och fungera som ett "hög-

kostnadsskydd" för stora oförutsedda kostnader som kan uppkomma under ett visst år.

Den kostnadsanpassade delen (ca 5—7 procent av löneunderlaget) fastställs som en avgift för företaget utifrån de kostnader som de anställdas sjukfrånvaro, arbetsskador och förtidspensioner medfört för socialförsäkringen under förslagsvis ett år.

Försäkringskassan i regionen bestämmer företagets arbetslivsavgift. Detta innebär att avgiften dels kan variera mellan olika försäkringskasseområden och mellan olika arbetsgivare.

Vid beräkningen av det s.k. ohälsotalet framgår att det varierar mellan de olika försäkringskassorna. Ohälsotalet är ett totalmått över ersättning som på grund av ohälsa betalas av socialförsäkringen. Måttet omfattar ersättningar i form av sjukpenning, arbetsskadesjukpenning samt förtidspension/sjukbidrag — dock ej på grund av arbetsmarknadsskäl. I Västerbotten var ohälsotalet 60 dagar per försäkrad 1989, i Malmö 59,9 dagar. Lägst var ohälsotalet i Skaraborgs län 38,9 dagar, näst lägst i Halland med 41,2 dagar per försäkrad. I genomsnitt var talet 49,1 för 1989.

De regionala skillnaderna är dock inte lika stora om hänsyn enbart tas till sjuktal för vanlig sjukpenning respektive arbetsskadesjukpenning. I den generella avgiften skulle om så bedöms nödvändigt regionala utjämningskostnader kunna ingå.

En alternativ utformning av avgiften som kommissionen diskuterat är branschvisa avgifter. Det vill säga i stället för att som skisserats ovan ha ett system där avgifterna grundas på schabloniserade företagskostnader och där regionala avgiftsvariationer kan förekomma skulle avgifterna då branschanpassas. En sådan konstruktion kan ha flera starka sidor. En kan vara att ett företag skulle få sina åtgärdsprogram jämförda med och bedömda utifrån vad likvärdiga eller liknande företag inom branschen faktiskt uppnått genom insatser för en bättre arbetsmiljö. Kommissionen har funnit att det finns hinder för att införa ett avgiftssystem grundat på branschvisa avgifter. Definitionen av branscher är långt i från entydig. Ett hinder för branschanpassade avgifter är vidare avsaknaden av ett tillförlitligt och aktuellt informationsunderlag. Arbetsmiljökommissionen gör därför den bedömningen att ett branschanpassat avgiftssystem för närvarande inte är möjligt att införa.

Emellertid bör hänsyn tas till branschens speciella förutsättningar även med den föreslagna avgiftskonstruktionen. Som berörs nedan bör indelningen och inplaceringen av företag i avgiftsklasser ske på ett sådant sätt att avgiftsdifferentieringen inte på ett oacceptabelt sätt medverkar till att företag inom en bransch får ekonomiska svårigheter. Vad som nu sagts skall dock inte begränsa kraven på högriskföretag att i ökad utsträckning bära sina egna arbetsmiljökostnader.

Till viss del bör avgiften vara nedsättningsbar med hänsyn till åtgärdsprogram för bättre arbetsmiljö, sociala åtaganden m.m.

Vid en eventuell nedsättning av arbetslivsavgiften (se den fortsatta framställningen) måste också förutsättningarna och villkoren för skadeförebyggande och arbetsmiljöförbättrande insatser i olika branscher beaktas.

Fördelen med en differentierad avgift har redovisats ovan. Nackdelen är att det finns uppenbara risker för utestängning och uteslutning av arbetshandikappade eller andra som av arbetsgivare (kollektivt eller enskilt) bedöms ha hög sjukfrånvarorisk. Införandet av en differentierad arbetslivsavgift förutsätter regler som förhindrar en sådan utveckling. Arbetsmiljökommisionen har diskuterat och funnit att det bästa sättet att lösa denna fråga är att göra avgiften nedsättningsbar.

Småföretag

För de minsta företagen är det enligt kommissionen nödvändigt med särskilda regler. En differentierad avgift skulle kunna belasta ett litet företag hårt och ibland slumpartat. Därför bör dessa betala en avgift som är lika för alla småföretag.

De små företagen skulle på samma sätt som de stora betala en generell avgift men sedan klassas in i den avgiftsklass som motsvarar de små företagens kostnader för sjukfrånvaro, arbetsskador och förtidspensioner. Ett sådant system gör det möjligt även för de små företagen att hamna i en ny avgiftsklass om det visar sig att "kollektivet småföretag" under ett år ligger för högt eller för lågt i förhållande till avgiftsuttaget.

Definitionen på vad ett litet företag är kan diskuteras. Arbetsmiljökommisionen har avstått från att i detta sammanhang precisera storleken på företag som bör omfattas av en enhetlig avgift.

Storleken av en generell arbetslivsavgift för små företag skall självfallet bestämmas med utgångspunkt i den kunskap som finns om dessa företags del i arbetsmiljöproblemen. Som redan nämnts har det visats att de små företagen skulle gynnas av att en arbetslivsavgift införs. Givet nuvarande totala avgiftsuttag skulle således följderna bli en viss reduktion av avgifterna för småföretagen.

Det finns emellertid en risk med att låta små företag betala en generell arbetslivsavgift. Risken är att högriskverksamheter splittras upp på små entreprenörer med få anställda. Troligen behövs också här särskilda regler.

Motivet är då främst att hindra att små riskföretag skapas samt att även små företag med extraordinär frånvaro bör betala en högre avgift. En lösning här kan vara att försäkringskassan och/eller yrkesinspektionen kan ha rätt att kräva att småföretag skall betala en avgift anpassad till faktiska företagskostnader i de fall höga sjuk- och arbetsmiljökostnader kan påvisas. Huvudregeln för småföretag skulle då bli en enhetlig avgift. Undantaget blir att en företagsanknuten avgift kan fastställas efter närmare utredning av företag med höga arbetsmiljökostnader. Försäkringskassan har då bevisbördan för en eventuellt höjd avgift.

Undantaget förutsätts användas endast då särskilda skäl finns.

Möjligheten till återförsäkring med "självrisk" kan diskuteras för kostnader i företag upp till en viss storlek. Självklart bör man här sträva efter samordning med det regelsystem som kommer att gälla beträffande arbetsgivarperioden.

5.2.3 Bestämning av arbetslivsavgiften

När den regionala försäkringskassan skall bestämma arbetslivsavgiften för ett enskilt företag måste utgångspunkten vara regionens totala kostnader för sjukfrånvaro, arbetsskador etc. Den fråga som genast anmäler sig gäller hur den totala kostnaden fördelas mellan de olika företagen i regionen. Vid genomförande av det datorstödda informationssystemet FAS 90 kommer försäkringskassan att få tillgång till den information som behövs som underlag för bestämning av företagets arbetslivsavgift.

Arbetslivsavgiften bör bestämmas som en procentsats av företagets lönesumma. Den procentsats som bestäms skall täcka dels den generella delen av avgiften dels den kostnadsanpassade/differentierade delen. Det kan emellertid förefalla krångligt att bestämma en procentsats för varje företag. Därför bör avgifterna (procentsatserna) schabloniseras i ett begränsat antal avgiftsklasser.

Antalet avgiftsklasser och klassificeringen av företag bör ske på ett sådant sätt att avgiftsdifferentieringen inte på ett oacceptabelt sätt medverkar till att företag inom en bransch får ekonomiska svårigheter.

Den skisserade rutinen för bestämning av arbetslivsavgiften innebär att de schabloniserade avgifterna kommer att variera mellan de regionala försäkringskassorna men också mellan företagen i regionen.

Nedsättning av avgiften

Det nya systemet bör öppna möjligheter till avgiftsreduceringar för arbetsgivare som tagit särskilda initiativ till att förbättra arbetsmiljön eller motverka utslagning/utestängning av anställda.

Utöver den differentiering som en schabloniserad avgift innebär bör därför i systemet byggas in möjligheten för försäkringskassan att bevilja en sänkning av arbetslivsavgiften.

Huvudsyftet med möjligheten till nedsättning av avgiften är dels att hindra att människor utestängs från arbetsmarknaden, dels att premiera aktivt arbetsmiljöarbete. Arbetsgivaren premieras genom en sänkning av avgiften om han anställer och behåller personer som är partiellt arbetsföra eller svårplacerade eller ordnar med platser för arbetsträning m.m. Erhållna lönebidrag skall beaktas vid prövning av förutsättningarna för att nedsätta arbetslivsavgiften.

Hänsyn bör också tas till om åtgärdsprogram för bättre arbetsmiljö har upprättats och/eller satts i verket. Företag som driver ett aktivt arbetsmiljöarbete genom särskilda insatser skall således premieras. Det kan gälla en ny arbetsorganisation, en satsning på

att rehabilitera långtidssjuka eller en investering i ny teknik där arbetsmiljöinvesteringarna är särskilt kostnadskrävande.

Ett villkor för nedsättning är dock att insatserna går utöver vad som krävs i lagar och författningar. Ett åtgärdsprogram i sig och oavsett innehåll, kan därmed inte vara tillräcklig grund för avgiftsnedsättning. En nedsättning förutsätter särskilda insatser utöver de gängse. Eventuellt ekonomiskt stöd till projekt inom företaget från arbetslivsfonden skall också beaktas.

Ytterligare ett villkor är att arbetsgivaren och det lokala facket är överens om åtgärdsprogrammet.

Jämfört med andra företag bör högriskföretag mötas av starka krav på skadeförebyggande och arbetsmiljöförbättrande insatser. Yrkesinspektionen skall också särskilt inrikta sin tillsyn på dessa företag. Samtidigt kan utrymmet vara betydande i sådana företag, för att belöna särskilda och ambitiösa satsningar genom nedsättning av avgiften. Detta förklaras av att de på grund av sina arbetsmiljökostnader belastas med jämförelsevis höga avgifter — helt i linje med avgiftsdifferentieringens syfte.

5.2.4 Administrativ samverkan

Ett införande av differentierade avgifter av det slag som skissats innebär en radikal förändring av kassornas roll som administratör av försäkring.

En förutsättning för att kassorna skall klara denna nya och delvis annorlunda uppgift är som tidigare nämnts att FAS 90 eller liknande system genomförs. En annan förutsättning är att kassornas traditionella roll som utbetalare av ersättning förskjuts mot rehabilitering och förebyggande arbete. Försäkringskassorna måste på ett helt annat sätt än tidigare arbeta utåtriktat i nära samarbete med företag, fackföreningar och myndigheter.

Den information kassorna kommer att få tillgång till i sina ADB-system rör bl.a. sjukperioder, diagnos, yrke, arbetsställe, arbetsgivare, arbetsinkomster, vårdgivare.

Genom analyser av detta material tillsammans med uppgifter om kostnader för arbetsskador och förtidspensioneringar bör tillräckligt underlag finnas för att bestämma arbetslivsavgiften. Vidare bygger systemet med nedsättning av avgiften på ett nära samarbete med yrkesinspektionen vars roll också kommer att förändras.

Företagshälsovårdens roll i detta sammanhang är mycket viktig. Genom ett utökat samarbete med företagshälsovården kan den allmänna försäkringen komma att få en skadeförebyggande roll.

Ett utökat samarbete mellan yrkesinspektionen och försäkringskassan bygger på grunden att respektive regionala organ har ett ansvar för den löpande lagtillämpningen inom sitt område. Yrkesinspektionen är således det statliga organ som företrädesvis skall ha sakkunskap att bedöma ett företags åtgärdsprogram och effekterna av de insatser som genomförs.

Försäkringskassan kan behöva diskutera med yrkesinspektionen om avgiftsklassificeringen av ett företag. I alla nedsättningsärenden av någon betydelse bör försäkringskassan höra yrkesinspektionens mening.

Försäkringskassan å sin sida har ett stort ansvar för att initiera och samordna rehabiliteringsinsatser och verka skadeförebyggande. I ärenden om avgiftsnedsättning skall kassan i sina beslut väga samman olika expertsynpunkter.

Ett närmare samarbete med arbetsförmedlingen skulle kunna ge viktig information om exempelvis onormal personalomsättning vid företaget.

Vidare kan ett informationsutbyte med AMF/TFA ge underlag för riskbedömning av arbetsmetoder, utrustning, maskiner etc.

5.2.5 Rutiner vid nedsättning av avgiften

Nedsättning av avgiften skulle kunna gå till enligt följande exempel:

Utifrån föregående års försäkringskostnader (sjukpenning, arbetsskador och nybeviljade förtidspensioner) fastställer kassan aktuell avgiftsklass. I varje klass finns ett utrymme för nedsättning som motsvarar någon/några procent av lönesumman.

Varje procent innebär 1 000 kr/anställd i avgift vid ett avgiftsunderlag på 100 000 kr.

När arbetsgivaren klassats av försäkringskassan kan han begära nedsättning av avgiften. Arbetsgivaren visar att han genom att anställa personer som haft svårigheter att tidigare komma in på arbetsmarknaden tar ett ansvar. Han uppfyller därmed ett av de kriterier som kan ligga till grund för nedsättning av avgiften.

Vid begäran om nedsättning av avgiften gör arbetsgivaren vidare gällande att han med ett omfattande åtgärdsprogram avser att minska sjukfrånvaro och arbetsskador under det kommande året. Åtgärderna bedöms vara sådana att de faller utanför ramarna för arbetsgivarens normala skyldigheter.

Antalet undantag från försäkringen under arbetsgivarperioden är inte onormalt höga.

Det lokala facket har biträtt åtgärderna.

Kassan avgör ensidigt om avgiften kan nedsättas under en tidsbegränsad period.

Socialförsäkringsnämnden tillstyrker att avgiften kan sänkas med 1 procent. Kostnaderna för sjukfrånvaro, arbetsskador och nybeviljade förtidspensioner kan sedan följas upp av kassan.

Sänkningen av avgiften med 1 procent innebär att en arbetsgivare med 200 anställda och ett genomsnittligt avgiftsunderlag på 150 000 kr. får 300 000 kr. i minskade kostnader.

Den arbetsgivare som lyckas med sitt program kan genom minskade kostnader sedan hamna i en ny lägre avgiftsklass med nytt utrymme för nedsättning.

5.2.6 Effekter av arbetslivsavgiften

Kommissionens förslag att införa differentierade avgifter får som effekt att företagen i ökad utsträckning får bära sina egna arbetsmiljökostnader. Studier visar att många små företag skulle tjäna på ett system med differentierade avgifter.

Långsiktigt beräknas en differentierad avgift enligt kommissionens förslag medverka till en önskvärd omstrukturering av arbetsorganisation och arbetsmiljöer samt effektivisera insatser för rehabilitering och motverka utslagning. Sammantaget innebär kommissionens förslag en förändring i riktning mot en effektivisering av arbetslivet. Förslagen medverkar till att hålla nere och på sikt också sänka det totala uttaget av arbetsgivaravgifter.

5.3 Försäkringskassan som administratör av arbetslivsavgiften

Försäkringskassorna är fristående offentligrättsliga organ och leds av en förtroendevald styrelse. Verksamheten regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring samt i författningar och genom föreskrifter av riksförsäkringsverket.

Det finns 26 allmänna försäkringskassor i landet, en i varje landsting och kommun som inte tillhör landsting. Kassornas huvudsakliga uppgift är att handlägga enskilda försäkrings- och bidragsärenden.

Det stora flertalet beslut i försäkringsärenden fattas av tjänstemän. Vissa beslut inom arbetsskade-, pensions- och bidragsområdet fattas dock av förtroendevalda socialförsäkringsnämnder. Totalt finns 167 nämnder i landet.

Huvuddelen av verksamheten bedrivs på försäkringskassornas lokalkontor. För närvarande finns totalt ca 420 lokalkontor i landet. Det skall finnas minst ett lokalkontor i varje kommun.

Riksförsäkringsverket är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Verkets roll i förhållande till försäkringskassorna är bl.a. att ge föreskrifter inom de ramar som regering och riksdag fastställer.

Ett mått på socialförsäkringens omsättning kan vara att den totala kostnaden motsvarar ca 20 procent av BNP. Brutto utgör utbetalningarna ca 30 procent av den totala konsumtionen.

5.3.1 De förtroendevaldas roll

Försäkringskassornas styrelser består av sex ledamöter (åtta i Stockholm) och fyra suppleanter. Styrelsens ordförande och vice ordförande utses av regeringen. Ledamöterna utses av landstinget eller kommunfullmäktige där verksamhetsområdet utgörs av kommun.

Med den ändring av verksamheten som ett införande av differentierade avgifter innebär för försäkringskassan kan sammansättningen av dess styrelse diskuteras. En rimlig konsekvens är

att arbetsmarknadens parter representeras i styrelsen. En viktig uppgift för styrelsen blir att följa utvecklingen av sjukersättning, förtidspensioner och rehabilitering. Rimligt är också att styrelsen blir inblandad i avgiftssättningen av framför allt de stora arbetsgi-
varna med verksamhet över hela länet.

I de socialförsäkringsnämnder som tillkom 1 januari 1987 ingår företrädare för arbetsmarknadens parter. Nämnderna som fattar beslut i vissa försäkringsärenden (förtidspensioner, vissa arbets-
skadeärenden m.m.) är geografiskt indelade. Det innebär att leda-
möterna besitter viktiga kunskaper och erfarenheter om situatio-
nen i regionen.

Även socialförsäkringsnämnden bör kunna spela en viktig roll i besluten om avgifter för de företag som har verksamhet inom
upptagningsområdet.

5.3.2 Arbetslivsavgift — en utmaning för kassan

Införande av en differentierad avgift och ett nytt sätt att arbeta
med rehabiliteringsfrågorna ställer krav på stora förändringar i
arbetsätt på försäkringskassorna.

Med en differentierad arbetslivsavgift skulle försäkringen på
motsvarande sätt som i Frankrike ha en skadeförebyggande roll. I
Frankrike skiljer man på tillsyn och prevention. Tillsyn sker i
första hand utifrån arbetsmiljölagen, att dess regler efterlevs.
Skadeförebyggande sker genom försäkringssystemet. Försäk-
ringsinspektören har till sitt förfogande, förutom differentierade
avgifter, olika bidrag och lån som gör det möjligt för honom att
bestämma att "god arbetsmiljö lönar sig".

De pengar som arbetslivsfonden förfogar över under de när-
maste 5—8 åren är den form av återföring av medel i skadeföre-
byggande syfte som kan sägas motsvara de lån och bidrag som
det franska försäkringssystemet förfogar över. Visar det sig att
modellen med särskilda pengar till rehabilitering och förbätt-
ringar av arbetsmiljö och arbetsorganisation är effektiv kan syste-
met integreras med försäkringen i en framtid.

En förändring är redan på gång inom försäkringskassorna och
riksförsäkringsverket. En omfattande inventering av utbildnings-
behov m.m. med anledning av rehabiliteringssatsningen pågår
inom riks-försäkringsverket och försäkringskassorna.

I dag pågår också ett samarbete mellan primärvården och
försäkringskassan framför allt kring de långa sjukfallen. Primär-
vården är en mycket viktig samarbetspartner för försäkringskas-
san inte minst när det gäller impulser till rehabilitering.

Om försäkringskassan skall inta en central roll vad gäller reha-
bilitering och administration av differentierade avgifter krävs
insatser på personalutvecklingsområdet men också att kassan
kan rekrytera till vissa specialområden som t.ex. prevention, ana-
lyser och bedömningar av risker och analyser av försäkringskost-
nader.

6

Individen i centrum

Enligt kommissionens uppfattning måste det framtida arbetsmiljöarbetet på ett nytt och bättre sätt integreras i det löpande arbetet.

Samtidigt måste individens rättigheter till inflytande över arbetsmiljön göras tydliga.

Det är viktigt att också se individen som en del i ett kollektiv. Den enskilde ingår i ett arbetslag, en arbetsgrupp, en verksamhet. När det gäller inflytande, sociala relationer, gruppstöd osv. behöver de enskilda kraven samordnas och i en del fall underordnas gruppens förutsättningar. Därför är det viktigt att individernas kollektiva rättigheter också beaktas. Dessa kollektiva rättigheter kanaliseras till stor del genom de fackliga organisationerna. I kapitel 9 om partssamarbete behandlas bl.a. skyddsombudens och skyddskommittéernas roll.

För att få till stånd en bred och förankrad förändringsprocess som inte bara blir en administrativ överbyggnad som påtvingas utifrån, fordras ett engagemang och en delaktighet bland de anställda. Tankarna om arbetsmiljöarbetets integrering i den övergripande produktionsstyrningen och i linjearbetet kräver en samlad intern strategi som mycket mer än hittills bygger på vad människorna på arbetsplatserna själva kan göra åt sina arbetsförutsättningar.

6.1 Något om förutsättningarna

Arbetslivet håller successivt på att förändras. Väsentliga skäl till detta är introduktion av ny teknik, demografiska förändringar och individernas ändrade förväntningar och beteenden.

Arbetsgivarens intresse att genom olika satsningar på personalen se till att de anställda stannar kvar på arbetsplatsen ökar. Stor personalomsättning medför höga kostnader. Inom många områden kan det dessutom vara svårt att få tag i arbetskraft.

För att dra till sig arbetskraft kan introduktion av ny teknik i konkurrensutsatta verksamheter tvinga fram en anpassning av arbetet och arbetsuppgifterna till individuella behov. I andra sammanhang sker inte en motsvarande individuell anpassning av arbetet, t.ex. när det gäller ungdomarnas, kvinnornas och de

äldres förändrade förväntningar på och ändrade villkor för deltagande i arbetslivet.

På delar av arbetsmarknaden ökar kraven på att arbetskraften skall vara flexibel och kontinuerligt utveckla sin kompetens. Introduktion av ny teknik och nya distributionsformer ställer högre krav på de anställdas förmåga att behärska och kunna underhålla utrustningen, snabbt lösa problem och lätt sätta sig in i ändrade produktionsförutsättningar. Ur arbetsgivarens synvinkel är det värdefullt att behålla den kvalificerade arbetskraften. Detta hänger bl.a. samman med att det tar tid och är kostsamt att introducera och bygga upp ny verksamhetsanpassad kompetens. En annan orsak är att det råder brist på välutbildad arbetskraft inom en rad olika områden.

Kvinnorna har under 1980-talet ökat sitt deltagande i arbetslivet till i stort sett samma nivå som männens. Kvinnornas deltagande i arbetslivet är dock mer villkorat till följd av att de ofta har roller som både förvärsarbetande och har större ansvar för omsorg om barn och hushållsarbete.

Eftersom mannen som regel utgjort normen för arbetets och arbetsverktygens utformning har detta bl.a. medfört att könssegregeringen på arbetsmarknaden består, att kvinnor har lägre rörlighet och längre stanttider i samma arbete, att kvinnor i högre utsträckning har okvalificerade arbeten och att kvinnor i genomsnitt har lägre utbildning om man ser över hela arbetsmarknaden. Kvinnor har dessutom mindre betalt än män för likvärdigt arbete och kvinnoyrken har i genomsnitt lägre lönenivå och ofta dessutom låg status. Det har också visat sig att kvinnor har svårare att få permanent sysselsättning efter uppsägning. Påfrestningarna avspeglar sig också i det faktum att kvinnornas sjukfrånvaro stiger.

För att skapa bättre villkor på arbetsmarknaden och minska påfrestningarna som ofta drabbar kvinnor mycket hårt är det bl.a. viktigt att den stränga könsuppdelningen på arbetsmarknaden luckras upp. Arbetsredskap och utrustning behöver bättre anpassas efter individuella fysiska förutsättningar. Monotona och förslitande arbetsuppgifter måste minska och produktionsvillkoren anpassas så att arbetsliv och familjeliv går att förena.

Arbetsmiljökommissionens uppfattning är att arbetsmiljöbegreppet måste utvidgas och en anpassning göras till individernas varierande behov av t.ex. flexibla arbetstider, utbildning och inflytande. Det väsentligaste är inte att öka resurserna för arbetsmiljöarbetet utan att använda de nu tillgängliga resurserna på effektivast möjliga sätt. Möjligheterna att ställa krav på förändringar av arbetsorganisation, arbetsinnehåll och arbetsmiljö måste stärkas och lyftas fram för att få praktiskt genomslag i arbetslivet. Engagerad och motiverad personal är avgörande för en utveckling av bättre arbetsmiljö och ökad arbetstillfredsställelse vilket i sin tur kan bidra till ökad produktivitet.

6.2 Arbetsorganisation

6.2.1 Ändrade kompetenskrav i arbetslivet

Under större delen av 1900-talet har löpande bandet varit den ledande principen för arbetsorganisation i stora delar av industrin. Arbetet har fragmentiserats och arbetskraften specialiserats. Kompetenskraven på arbetarna har sjunkit. Det begränsade arbetsmomentet som skall utföras, har man lärt sig på stället och något därutöver har inte krävts.

Under 1980-talet inleddes en förändring av villkoren för varuproduktionen. Tung och manuell produktion börjar ersättas av högteknologisk styrning (Flexible Manufacturing Systems, CAD/CAM, CIM, m.m.), organisatoriskt tungrodda byråkratier blir lätt-
rörligare, distributionsformerna ändras (Just-In-Time) och administrationen decentraliseras. Massproduktion i långa serier ersätts av ökad variationsrikedom och därmed kortare serier och tätare omställningar. Antalet anställda som arbetar med underhåll, övervakar produktionen och utför produktionsomställningar ökar.

En pågående stor förändring av näringslivet gäller tillväxten inom sektorn tjänsteproduktion. Bank- och försäkringsväsen samt uppdragsverksamhet och fastighetsförvaltning växer kraftigt.

I de flesta vård- och omsorgsyrken riktas insatserna mot delar av vårt samhälle där det finns problem; sociala, psykologiska, hälsomässiga etc. Det betyder att man som anställd i hög grad är koncentrerad på företeelser som betraktas som funktionsstörningar. I arbetet ingår även uppgifter som normalt betraktas som motbjudande och skrämmande. Som anställd konfronteras man ofta med smärta, lidande, sorg och död. Den psykiska påfrestningen på de anställda blir därmed stor.

Det mesta av arbetet går ut på att använda sig själv som instrument i mötet med patienter, klienter och brukare. Och även om ansvaret för andra människors liv och välbefinnande ger många möjligheter till god arbetstillfredsställelse innebär det också att man ofta känner sig sliten och känslomässigt utmattad. Den anställdes utsatthet kan resultera i att hon/han visar tecken på stress men även rent fysiska symptom som magsår, högt blodtryck och sömnbesvär är vanliga.

Det är först under senare tid som de speciella arbetsmiljöproblemen inom vård- och omsorgsyrkena tilldragit sig intresse. Sättet att organisera vård- och omsorgsarbetet spelar stor roll och har betydelse för vilka möjligheter de anställda har att stödja varandra och dela med sig av egen kunskap och erfarenhet. Att arbeta i vårdlag ger goda förutsättningar i det avseendet. Kontinuerlig fortbildning är ett annat viktigt instrument för att tillföra de anställda nya kunskaper och ge möjlighet till personlig mognad och utveckling.

En annan omständighet som påverkar den anställda är svårigheten att få visshet och klarhet om den egna personliga kompe-

tensen är tillräcklig och svarar mot de krav som ställs. När det gäller det tekniska kunnandet är återkopplingen betydligt lättare att få och risk finns därför att den anställde förskjuter tyngdpunkten i sitt arbete mot de tekniska uppgifterna.

Inom arbetslivets olika sektorer finns således olika utvecklingslinjer som leder till ändrade och ökade kvalifikationskrav. Den snabba utvecklingstakten leder också till krav på utbytbar och flexibel kompetens.

Andelen anställda med enklare hopsättningsarbeten har ökat. Dessa jobb är väldigt ofta belastande ur arbetsmiljösynpunkt. Här är personalutveckling och kompetenshöjning mycket viktig. Dessa personalgrupper måste bli mer flexibla så att de inte stannar i rutinarbeten och blir kvar där tills de slås ut. En sådan utveckling har ofta drabbat lågutbildade kvinnor som debuterat på arbetsmarknaden i arbeten med enkla repetitiva uppgifter. Vid rationaliseringar har de hamnat i en restgrupp. I stället för att beredas möjlighet till vidareutbildning och kompetensutveckling, har de tvingats hoppa från tempoarbete till tempoarbete tills de slås ut. Dessa kvinnor har ofta en låg anspråksnivå och väljer att hellre lämna arbetet än att ställa berättigade krav.

Kommissionen ser som en mycket angelägen uppgift att se till att det vid rationaliseringar inte blir kvar eller skapas befattningar som bara består av enkelt repetitivt arbete. Sådana arbeten uppfyller inte kraven på ett gott arbetsinnehåll och på sikt är de heller inte effektiva för verksamheten. Om sådana arbetsuppgifter måste finnas kvar skall arbetet organiseras så att dessa uppgifter varvas med andra så att jobbet som helhet blir variationsrikt.

I kapitel 10 återkommer kommissionen till behovet av kunskapsutveckling och kunskapspridning samt till samhällets ansvar för innehållet i grundutbildningen på gymnasie- och högskolenivå.

6.2.2 Utvecklande arbete

Kompetens och lärande handlar om de anställdas möjligheter att använda alla sina resurser, att lära och utvecklas i arbetet. Genom att i arbetet ställas inför nya intryck, utmaningar och upplevelser kan individen utveckla sin egen förmåga och yrkesskicklighet. Arbetsorganisationer som ger de anställda möjlighet att vara effektiva i sitt arbete erbjuder också större självkänsla och arbetstillfredsställelse. Arbetsituationer där möjligheterna till påverkan är små och möjligheterna att lära något nytt är begränsade kan leda till s.k. inlärld hjälplöshet.

Arbetsorganisationen bestämmer hur olika individer exponeras för hälsorisker liksom för förhållanden som innebär möjligheter till lärande och utveckling. Människan är en aktiv varelse som vill ha ett kreativt och aktivt förhållningssätt till sitt arbete. Samtidigt sprids effekterna av arbetslivets villkor även till livet utanför arbetet. Forskningen visar t.ex. att deltagande i samhälleliga akti-

viteter är större hos individer med arbete som innebär lärande och deltagande. Hälsoeffekterna av detta berördes även i avsnitt 1.3.

För att lärande i arbetet skall kännas som en utveckling och stärka de anställda är det naturligtvis viktigt att alltid utgå från individernas behov och förutsättningar. Det är också väsentligt att betona vikten av gruppens och hela verksamhetens utveckling som en gemensam angelägenhet för alla och som ett stöd för den enskilde individen.

Lärande hämmar stress och är därför viktigt även ur hälsosynpunkt. Obalans mellan omgivningens krav och individens kapacitet kan bemötas antingen genom att omgivningen ändrar på sina krav eller genom att individens handlingsutrymme ökar. Ökade kunskaper och ökad självkänsla ger individen större möjligheter att hantera kraven. På så sätt är lärande och inflytande i arbetet nära förbundna med varann och med ambitionen att nå bättre arbetstillfredsställelse och minskad ohälsa.

En lärande organisation är också effektiv och produktiv. Det avgörande problemet i en verksamhet är som regel inte den löpande produktionen. Det avgörande är 1) hur man hanterar förändringar, problem och behov av snabba anpassningar, 2) utveckling av produkter och produktionsprocesser samt 3) kvalitetsmedvetande och kvalitetskontroll. Handhavandet av det unika och det ovanliga i verksamheten kräver kunskap som inte låter sig formaliseras i rutiner och expertsystem. Det kostsamma är det avvikande, icke önskvärda (produktionsstörningar, stillestånd, frånvaro, skador, olyckor).

Företag som rutinmässigt och inbyggt i linjeorganisationen kan hantera frågor om förändring, anpassning, lösning av problem, utveckling av kompetens och kvalitetskontroll har högre produktivitet och ett försprång i förhållande till sina konkurrenter. Problemlösandet i dessa företag består av att lokalisera kvalitetsbrister, hitta orsakerna till dessa samt föreslå åtgärder (utveckling av produktionsprocessen och produkterna) för att i framtiden undvika liknande brister. För att kunna delta i detta problemlösande måste de anställda ha kunskap om hela produktionsprocessen, produkterna och det egna arbetets betydelse för helheten.

Arbetsmiljökommissionen anser att det är viktigt med en utveckling av arbetsorganisationer som ger möjlighet till helhetssyn, kompetensutveckling och lärande i arbetet. Det är nödvändigt att lokalt öka arbetets kvalifikationsgrad och motverka utarmning. Höjda kvalifikationer i yrkesrollen ökar individens resurser för kontroll av arbetsbelastning och motivationen och kompetensen för att delta i organisatoriskt och tekniskt utvecklings- och förändringsarbete. Arbetslivsfonden har möjlighet att aktivt stödja projekt för att påskynda en sådan utveckling.

6.2.3 Arbetsorganisation

Kommissionens arbetsorganisationsgrupp pekar på att hälsofrågorna i arbetsmiljösammanhang traditionellt varit kopplade till belastningarna i arbetet och inte till individens beslutsutrymme och möjlighet att lära. De praktiska slutsatserna blir att man försökt avlägsna belastningarna, vilket ofta resulterat i att man skapat passiva arbeten. En alternativ strategi är att stärka individerna, höja deras anspråksnivå och därmed öka delaktigheten i en positiv och fruktsam förändringsprocess.

Höga arbetskrav är inte skadliga i sig. Om kraven kan mötas med egen hög kontroll får vi den positiva stressen, den lustfyllda aktiviteten, arbetsglädje och effektivitet. Om kraven är höga men kontroll och inflytande saknas dominerar anspänning, olustkänslor och ointresse för arbetet.

Den behandling enskilda utsätts för när de har repetitivt, monotont produktionsarbete innebär förnekelse av den enskildes förmåga att fatta egna beslut eftersom alla beslut antingen fattas av andra individer eller är inbyggda i produktionsprocessen (automatisering). För de flesta kvinnor inom vård och omsorg är arbetena inte monotona och de känner själva att deras arbete är meningsfullt. Däremot upplever de att omvärlden inte anser arbetet som speciellt produktivt eller värdefullt vilket medför att självkänslan blir låg och därmed förmågan att påverka och fatta beslut. Detta förhållande måste brytas generellt; alla individer måste på sina premisser få möjlighet att självständigt fatta beslut, ta ansvar och få möjlighet att utnyttja sina rättigheter. Annars kommer sjukfrånvaron fortsätta att vara hög och arbetsskadorna kommer inte att minska. Individerna bör därför få både ökade rättigheter och ökat ansvar när det gäller att påverka arbetsorganisation, arbetsinnehåll, arbetsmetoder och arbetsmiljö.

Arbete skapar möjlighet till sociala relationer och sociala strukturer. Medmänskligt stöd fungerar som en buffert mot ohälsa. Gemenskap med andra människor är särskilt viktig i okvalificerade arbeten utan möjlighet till identifiering med arbetsuppgiften. En utveckling mot ensamarbete kan inte enbart betraktas ur skyddssynpunkt. Bra arbetskamrater är en källa till arbetstillfredsställelse och identitetsupplevelse och utgör ett skydd mot ohälsa i pressande situationer.

Goda relationer på arbetet och gott kamratskap förebygger också isolering och bristande integration i samhället. En bra arbetsorganisation är ett hinder mot överutnyttjande, utbrändhet och stress som är olika aspekter av den ohälsa som hänger samman med människors oförmåga att hantera osäkerhet och risker i tillvaron.

Arbetsorganisationsgruppen har i sin kunskapsammansättning angivit vissa kännetecken på arbetsmiljöfaktorer som kan skapa stress och ohälsa:

- mekaniskt styrd arbetstakt,
- standardiserade rörelsemönster,

- i detalj förutbestämda arbetsmetoder och arbetsredskap,
- ständig upprepning av kortcykliga arbetsmoment,
- höga krav på ytlig uppmärksamhet,
- ianspråktagande av enbart eller i huvudsak motoriska funktioner hos individen,
- kombination av ovanstående arbeteegenskaper med prestationslön,
- häftiga kast mellan under- och överstimulering och
- nattarbete.

Arbetsorganisationsgruppen konstaterar att man ganska väl känner till vad som utmärker en god arbetsorganisation. Detta framgår också av parternas egna framställningar om kriterier för det goda arbetet. Däremot finns det inga standardiserade vägar dit utan varje verksamhet måste finna sin egen lösning.

- Krav på god arbetsorganisation är att arbetet skall ge
- tillfälle att uppleva mening och personligt engagemang i arbetsuppgifterna,
- rätt att vara med och bestämma över och ta ansvar för sitt eget och det gemensamma arbetet,
- möjlighet till både självständighet och gemenskap med andra i arbetet,
- yrkeskunnande och yrkesstolthet,
- återkoppling av vad arbetsinsatsen gett för resultat,
- läro- och utvecklingsmöjligheter,
- rättvis lön,
- trygghet nu och i framtiden för arbete och hälsa.

Arbetsorganisationsgruppen går igenom och analyserar motiv, möjligheter och hinder för utveckling av arbetets innehåll. Gruppens slutsats är att ett systematiskt lokalt utvecklingsarbete för att förbättra en arbetsorganisation måste avse både verksamhetens krav och dess tekniska, mänskliga och ekonomiska förutsättningar.

I detta sammanhang bör också betonas att investeringar i kapital (exempelvis ny teknik) nästan alltid ger förbättringar av arbetsmiljön. En väsentlig komponent i samhällets arbetsmiljöpolitik bör därför vara stimulansåtgärder för ökade investeringar riktade främst mot områden med stora arbetsmiljöproblem, men självfallet också alla andra områden eftersom arbetsmiljöproblem förekommer i hela arbetslivet.

Arbetsledningen har ett särskilt ansvar för att skapa beredskap för förändringar. Kartläggningar, handlingsprogram, åtgärder och utvärdering måste utgå och styras från arbetsplatsen. Genom samarbete med sido- och överordnade kan handlingsutrymmet vidgas så att det motsvarar hindrens komplexitet och ger möjligheter till lösningar. På så sätt integreras även arbetsmiljö och arbetstillfredsställelse med övriga faktorer som påverkar besluten i linjeorganisationen.

Arbetsmiljökommissionens erfarenhet av s.k. integrerad pro-

duktion, som tillämpas bl.a. i många japanska företag, är att nedbrytningen av gränser mellan olika avdelningar — utveckling, design, marknadsföring, produktion, försäljning m.m. — och samverkan i integrerade arbetsorganisationer motiverar individen bättre och skapar förutsättningar för kompetensutveckling och inflytande. Detta i sin tur ger goda förutsättningar för utveckling av bättre arbetsmiljöer.

Arbetsmiljökommissionen vill understryka vikten av lokala förändringsprocesser och lokalt förnyelsearbete.

Drivkrafter för att få till stånd förändringsprocesser är ett arbetsorganisatoriskt nytänkande som följer de kriterier som redovisats ovan. Andra viktiga drivkrafter som behandlas i andra avsnitt i denna rapport är kunskapsutveckling och kunskaps-spridning (kapitel 10) samt ett system för internkontroll som ger samtliga aktörer bättre förutsättningar för aktivt deltagande (avsnitt 7.1). Avgörande för om den kraftsamling som kommissionen föreslår, ska leda till bättre arbetsvillkor eller bara bli ett byråkratiskt och formellt regelsystem är aktörernas deltagande. Kommissionen anser också att det i kapitel 5 presenterade förslaget om differentierade arbetsgivaravgifter, kraftigt kommer att främja förnyelsen av arbetslivet.

Arbetsmiljökommissionen föreslår att arbetsmiljölagens 2 kap. 1 § ändras. Att arbetsorganisationen ingår i arbetsmiljöbegreppet klargjordes av arbetsmiljöutredningen redan år 1976. Denna syn har dock inte fått tillräckligt genomslag i den praktiska tillämpningen. Kommissionen anser därför att det är angeläget att nu stärka den lokala aktiviteten. Lagen måste konkretiseras på ett sätt som tydliggör för de lokala parterna vilka generella kriterier som bör vara utgångspunkter när man skall utveckla en god arbetsorganisation. Den enskildes möjligheter att utvecklas och medverka i utformningen av den egna arbetsituationen måste ges en starkare betoning.

6.2.4 Löneforms- och arbetstidsfrågor

På uppdrag av kommissionen har arbetsorganisationsgruppen särskilt studerat två aspekter som styrs av arbetsorganisationen och som omfattas av det breda arbetsmiljöbegreppet, nämligen löneform och arbetstid. Hälsoaspekterna har enligt arbetsorganisationsgruppen inte prioriterats tillräckligt i dessa sammanhang. Det är enligt arbetsmiljökommissionen viktigt att se till att löneforms- och arbetstidsfrågorna tas med i en helhetsbedömning av arbetsmiljön och att samhället tar det yttersta ansvaret för att förhindra att arbetstagare utsätts för ohälsa.

Med hänsyn till de komplicerade sambanden mellan hälsa och löneform respektive arbetstidsförläggning, bör tillsynsmyndigheternas agerande inte grundas bara på generell kunskap, utan i normalfallen även stödjas av faktorer som i det särskilda fallet visar att det är fråga om en påtalig risk som väsentligt kan

reduceras genom anvisade åtgärder. I bedömningarna måste hänsyn också tas till verksamhetens art, så att exempelvis arbete som till sin karaktär förutsätts ske på obekväma arbetstid inte omöjliggörs.

Löneform

Kunskapsläget när det gäller löneformens betydelse för hälsa och säkerhet har redovisats i en rapport till kommissionen som återfinns i det tidigare presenterade materialet från kartläggningen av arbeten utsatta för särskilda hälsorisker. Slutsatsen är att löneformen har betydelse för arbetstagarnas hälsa och säkerhet; ackordsarbete ökar risken för både olycksfall och andra arbets-skador. Detta samband är dock inte generellt och enkelt utan "gäller för vissa typer av ackord, under vissa typer av riskbe-tingelser, för vissa typer av arbetsuppgifter utförda av individer som svarar på ackordet som styrmedel".

Arbetsorganisationsgruppen anser att prestationslön både kan ha positiva, stimulerande och negativa konsekvenser för indivi-den. Arbetstagare och arbetsgivare kan ha ett gemensamt intresse att använda arbetstiden effektivt t.ex. vid ackordsarbete. Men försök att styra individens beteende genom skyddsföreskrifter och utbildning kan också motverkas av intresset för att få arbetet slutfört inom en viss tid. På så sätt fungerar prestationslönen som ett konkurrerande styrmedel och kan öka antalet oavsiktliga fel-handlingar och risktagande.

Löneformen har betydelse först i samspel med andra faktorer i arbetsmiljön. Därför är det naturligt att insatser i första hand riktas mot de risker som är förbundna med själva arbetet och andra omständigheter i arbetsmiljön.

Lönedifferentiering kan också utnyttjas i positiv mening som medel för att påverka t.ex. viljan att lära sig fler arbetsuppgifter. En sådan utveckling främjar också arbetsrotation och arbetsbyte vilket är bra ur belastningssynpunkt.

Arbetsmiljökommisionen anser att löneformen har betydelse som arbetsmiljöfaktor. Därför anser kommissionen att det i ar-betsmiljölagens 2 kap. 1 § bör tas in en regel om att löneformer som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall inte skall användas.

Arbetsmiljökommisionen anser också att det är viktigt att stödja utvecklingen av lönesystem som främjar kompetensutveckling, flexibilitet och mångkunnighet. Arbetslivsfonden bör kunna bi-dra till projekt med arbetsorganisatorisk inriktning som innebär utveckling av löneformer som stimulerar personlig utveckling och delaktighet.

Arbetstider

Inom ramen för kartläggningsgruppens arbete har frågan om skiftarbete behandlats ur hälsosynpunkt. Enligt en forsknings-rapport som utarbetats för gruppens räkning är oregelbundna och obekväma arbetstider, i synnerhet om de medför nattarbete, för-

enade med ökad risk för sömn- och vakenhetsrubbingar, olyckshändelser och hjärtsjukdomar. Samma slutsatser kan också dras av flera forskningsprojekt som genomförts vid statens institut för psykosocial miljömedicin (IPM).

Arbetstiden regleras genom arbetstidslagen, men oftast har kollektivavtal ersatt lagen som är dispositiv. Denna allmänna reglering tillåter arbetstider som i sig utgör en belastning ur hälsosynpunkt. Detta i sig är ett förhållande man måste acceptera. Många av välfärdstjänsterna, främst vård- och omsorg men också t.ex. processindustrin kräver arbete på obekvämtid. Även våra krav på sociala aktiviteter och sättet att organisera privatlivet ställer sådana krav, t.ex. kvälls- och helgöppna affärer, restauranger osv.

Arbetstidskraven kan vara särskilt betungande för kvinnor. Deras behov av utrymme för att vara ett nödvändigt stöd för barn och i vissa fall även för gamla föräldrar är oftast större än männens. I detta sammanhang måste belastningen på ensamstående föräldrar särskilt uppmärksammas. Redan påfrestningarna av fasta arbetstider är stora för många kvinnor. Deras marginaler för att klara heltidsarbete är begränsade och ännu svårare kan det vara med oregelbunden arbetstid. Ofta arbetar dock kvinnor inom sektorer med mycket obekvämtid, t.ex. inom vården.

Kommissionen anser inte att det kan bli aktuellt med generellt förbud mot viss typ av arbetstidsförläggning eller mot nattarbete.

Bedömningen måste göras från fall till fall och påverkas av vilken typ av verksamhet det är fråga om. Kommissionen anser att det är viktigt att man vid utformning av ett arbete särskilt beaktar om det skall utföras på en arbetstid som i sig utgör en hälsomässig belastning. Arbetet måste då utformas och organiseras så att den sammantagna belastningen inte leder till fysisk eller psykisk ohälsa. Arbetets innehåll, bemanning, organisation och ledningsformer skall utformas med hänsyn till att arbetstidsordningen i sig redan innebär en stor påfrestning på hälsan.

Arbetsmiljökommissionen anser att arbetstidsförläggning måste ses som en viktig arbetsmiljöfaktor. Därför föreslår kommissionen också att det i arbetsmiljölagens 2 kap. 1 § bör tas in en regel om att förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall inte skall användas.

6.3 Individens ansvar och rättigheter

En ökad lokal aktivitet och ett effektivare förebyggande arbetsmiljöarbete förutsätter enligt kommissionens mening att den enskilde arbetstagarens erfarenheter och engagemang i arbetet och arbetsmiljön får ökat utrymme. De enskilda individerna har självklart också möjligheter att kollektivt, dvs. genom sin fackliga

organisation, påverka förutsättningarna för arbetet. I många fall är detta den effektivaste vägen.

Den enskilde individen har rätt att kräva att arbetet skall vara så säkert som möjligt så att det inte leder till olycksfall eller ohälsa. Individen skall också kunna kräva att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt, samarbete och sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter. Personlig och yrkesmässig utveckling, självbestämmande och yrkesmässigt ansvar skall eftersträvas.

Kommissionen menar vidare att den enskilde också har ett ansvar att medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av åtgärder som har beslutats. Regler om detta finns i 3 kap. 4 § arbetsmiljölagen. Arbetsgivaren har ansvar för att förebygga ohälsa och olycksfall, men arbetstagarna måste aktivt följa skyddsföreskrifter m.m. och medverka till att förhindra olyckor och ohälsa, t.ex. genom att påtala brister och risker i arbetsmiljön och att medverka i att skapa en god psyko-social arbetsmiljö.

Arbetsmiljökommisjonen anser att 3 kap. 4 § i arbetsmiljölagen bör ändras så det klart framgår att individen är delaktig i det lokala arbetsmiljöarbetet.

En arbetsorganisation som ger en sådan frihet att individen själv kan hantera de krav arbetet ställer kan leda till ökad delaktighet i ansvaret för den egna hälsan. Därför är det viktigt att utveckla en demokratisk arbetsorganisation för att förbättra individens situation i arbetslivet. Flexibla arbetsformer som ger den enskilde ökad delaktighet i verksamheten skall eftersträvas. På så sätt öppnas också möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling.

Arbetsmiljökommisjonen anser att möjligheten att öka inflytandet för den enskilde arbetstagaren bör övervägas inom ramen för en kommande översyn av arbetsrätten.

6.4 Utbildning

6.4.1 Arbetsmiljökunskap i utbildningen

Brister i arbetsmiljön får långtgående konsekvenser inte bara för den enskilde i form av skador, lidande och utslagning från arbetslivet utan även för samhället i stort genom kostnader för bl.a. sjukfrånvaro, rehabilitering och förtidspensionering.

En målmedveten satsning för att öka kunskaperna och förståelsen för arbetsmiljöfrågorna kan bidra till att minska arbetsskador och utslagning från arbetslivet. Därför är det angeläget att satsa på en förbättrad utbildning i arbetsmiljöfrågor på alla nivåer i utbildningssystemet.

I skolan grundläggs många av våra värderingar. Därför är det angeläget att arbetsmiljökunskap i framtiden får tillräckligt utrymme i undervisningen. Syftet bör vara att ge en grunduppfatt-

ning om det egna ansvaret för arbetssituationen, om möjligheterna att påverka situationen och om de rättigheter man har som anställd.

Grundskolan skall förbereda eleverna för arbetet genom teoretisk och praktisk arbetslivsorientering samt genom studie- och yrkesorientering. Arbetsmiljöfrågorna ingår här som en del.

Gymnasieskolan omfattar ett 25-tal linjer med ett 60-tal grenar. Läroplanen omarbetas successivt. De direktiv som gäller för undervisningen i arbetsmiljöfrågor skiljer sig mellan olika utbildningslinjer. Alla elever skall dock enligt läroplanen ha fortsatt arbetslivsorientering och studie- och yrkesorientering. För flertalet teoretiska linjer är undervisning i arbetsmiljökunskap inte obligatorisk. Kunskapen om människans fysiologi och psykologi kan också behöva förbättras.

Arbetsmiljöutbildningen skall enligt planerna integreras med undervisningen i olika ämnen. Bristande kunskaper, avsaknad av studiemateriel etc. är några orsaker till att målen för undervisningen i arbetsmiljöfrågor inte alltid kan uppfyllas. Arbetsmiljökommissionen anser att dessa förhållanden måste ändras. Det måste ges tid för ämnet samt finnas intresse och byggas upp kompetens hos de lärare som skall förmedla kunskaperna.

Ett projekt med rubriken "Förbättring av arbetsmiljöundervisningen i skolan" drivs av en arbetsgrupp med representanter för skolöverstyrelsen och arbetsmiljöinstitutet. Arbetet inriktas på grundskolan och gymnasieskolan. Gruppens arbete hittills har resulterat i ett förslag till en lärarhandledning för att förbättra arbetsmiljöundervisningen i grundskolan.

6.4.2 Tillämpning i skolan

En av de första arbetsmiljöer som eleverna kommer i kontakt med är den egna skolan. Särskilt i den yrkesinriktade gymnasieutbildningen förekommer lokaler, maskinell utrustning, laboratorieutrustning, fordon m.m. av samma slag som i yrkeslivet. Det kan också gälla nedslitna lokaler, psykiska och sociala faktorer som t.ex. att uppnå målen i studieplanerna, relationer mellan elever, mobbning och våld etc.

Arbetsgruppen för översyn av vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen har i sitt betänkande (Ds 1989:5) "Elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet, m.m." föreslagit att eleverna skall få en lagfäst rätt att medverka i skyddsverksamheten genom egna representanter. Arbetsgruppen föreslår också att den som driver skolan skall se till att elevrepresentanterna får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdragen.

Att eleverna medverkar aktivt i skolans interna arbetsmiljöarbete är, enligt kommissionens mening, viktigt av flera skäl. Engagemanget kan dels bidra till breda och accepterade lösningar på arbetsmiljöproblem och dels påverka attityderna till arbetsmiljöarbetet. Eleverna får t.ex. möjlighet att utse egna representanter

som deltar i skyddsronder och vid skyddskommittésammanträden. Som en förberedelse för arbetslivet får de på så sätt insyn i den samverkan mellan arbetsmarknadens parter som enligt god svensk tradition är "motor" i ett aktivt arbetsmiljöarbete.

Det är viktigt att arbetsmiljön i skolan ses i ett helhetsperspektiv. Ungdomars tendenser till mobbning bör ställas i relation till den psykiska arbetsmiljön för lärare och elever, och den yttre skolmiljön bör relateras till enskilt och kollektivt beteende, för att skolan som arbetsplats skall bli en bättre arbetsmiljö för alla som arbetar och verkar där.

6.4.3 Yrkesutbildning- en i gymnasieskolan

Arbetsmiljökommissionen har under arbetets gång besvarat en remiss från skolöverstyrelsen angående den yrkesinriktade gymnasieutbildningen.

Förutom vad som sagts ovan framhölls i remissvaret att det i många yrken är nybörjare som utsätts för stora risker för arbets-skador. Kommissionens kartläggning av de mest utsatta arbetena visar att det framför allt är de elever som lämnar gymnasiesko-lans yrkesinriktade linjer som kommer till yrken med stora på-frestningar. Det är därför särskilt viktigt att dessa elever får kun-skaper om sambanden mellan arbete och hälsa.

Vidare påpekas i remissvaret vikten av att det finns välutbilda-de lärare inom området. Arbetsmiljökunskap bör därför föras in i den grundläggande lärarutbildningen. För att klara fortbildning-
en i ämnet av redan verksamma lärare måste särskilda insatser göras. Skolhälsovården kan här göra betydelsefulla insatser.

6.5 Rehabilitering

Den enskilde individen har oftast små möjligheter att i nuvaran-de system skynda på sin rehabilitering. Samverkan mellan olika aktörer fungerar inte alltid tillfredsställande och individerna fastnar därför i remissrundor med långa väntetider och fördrö-jningar som följd. Individen tappar sitt självförtroende och sin självkänsla på grund av för lång väntan. Att en längre tids frånva-ro från arbetet leder till sådana effekter har bl.a. rehabiliterings-beredningen tidigare belyst.

Individen i centrum

Arbetslagarnas rätt till rehabilitering framgår av det rehabilite-ringsansvar som arbetsmiljökommissionen föreslår att arbetsgi-varen skall ha. Ansvaret omfattar både att utreda rehabiliterings-behovet och att medverka i genomförandet av olika slags insat-ser.

De rehabiliteringsinsatser som planeras och genomförs måste självfallet grunda sig inte bara på den enskildes acceptans utan

även på hans/hennes aktiva medverkan. Hur vägen tillbaka till arbete skall stakas ut och hur det samlade resultatet till slut blir beror till stor del på individen. Men individen har också ett behov att få stöd och hjälp från arbetsledning, fack, arbetskamrater, myndigheter m.fl.

Rehabiliteringsinsatserna måste planeras med större hänsyn till samverkande faktorer av psykologisk, social, medicinsk och yrkesmässig karaktär. Insatserna bör utgå från den enskilde individen och inte från olika rehabiliteringsaktörers intressen. Det innebär bl.a. att en tidsmässigt bättre samordning bör eftersträvas.

I kontakterna med den enskilde individen krävs att alla parter arbetar informellt och personligt. Arbetstagarens integritet måste i alla sammanhang respekteras men sådana hänsyn får inte leda till att man avstår från att möta problemen i deras rätta miljö. För att chefer och arbetsledare skall kunna ta sig an problemen behöver de en god bild av situationen och stöd för sitt agerande.

Ändringar och anpassning av arbetet krävs ofta i ett rehabiliteringsfall. Eftersom sådana åtgärder kan påverka omgivningen, dvs. arbetskamraterna, har facket en viktig stödjande funktion både gentemot den enskilde som rehabiliteras och mot arbetskamraterna. En positiv inställning från omgivningen är avgörande för om rehabiliteringen lyckas och den som befinner sig i en rehabiliteringssituation kan också ha behov av stöd för att ta tillvara sina rättigheter vilket ytterligare markerar fackets roll.

Ambitionen i rehabiliteringsarbetet bör vara att ge fler individer förutsättningar att fortsätta eller återgå i arbete. Det finns dock situationer när en individs självklara rätt till avlastning och pension inte skall ifrågasättas.

Arbetsmiljökommissionen stödjer rehabiliteringsberedningens förslag att ge individen rätt att begära att arbetsgivaren genomför en arbetsplatsutredning. Kommissionen anser vidare att individen bör ges rätt att vända sig till försäkringskassan och begära ingripande om rehabiliteringsprocessen avstannar.

Om individ och helhetssyn

En rehabiliteringsinsats inleds i regel med något specifikt problem i sikte. Under arbetet framgår det ofta att rehabiliteringen inte är en enkelt lösbar fråga, utan att vidare grepp på individens situation måste till om stödåtgärder skall bli verkningsfulla.

Det är därför angeläget att varje inblandad intressent arbetar med det överordnade målet — individens rehabilitering till meningsfullt arbete — för ögonen. Detta kan innebära att perspektivet måste vidgas och omfatta mer än en analys av den faktor som ursprungligen ansågs vara grunden till rehabiliteringsbehovet. Det måste dock noteras att ingen aktör kan tillägna sig en komplett helhetssyn. Alla är i praktiken hänvisade till den sektor, som motsvarar det egna kompetensområdet. Den ende som har maximal information och en helhetssyn ur individperspektivet är individen själv. Det gäller därför för de olika rehabiliteringsaktörerna

att utifrån en helhetssyn avgränsa det egna kompetensområdet och möta individen med respekt.

En rad belastningar utanför arbetet påverkar arbetstagaren och kan leda till att denne inte orkar med sitt arbete. De faktorer som är att hänföra till arbetstagarens sociala situation utanför arbetet kan hanteras av de organ som svarar för sådan verksamhet, t.ex. av socialtjänsten. Det är viktigt att sociala insatser samordnas med arbetsplatsens insatser.

Förändrade och ökade krav på arbetsgivaren som diskuteras närmare i kapitel 7 leder till att möjligheterna för den enskilde arbetstagaren ökar. Därmed ökar också kraven på denne att aktivt medverka i rehabiliteringsarbetet. Personer med längre sjukskrivning måste t.ex. vara beredda att utifrån sina förutsättningar aktivt delta i olika åtgärder för att pröva och utveckla arbetsförmågan. Enligt arbetsmiljökommissionens uppfattning bör de ekonomiska incitamenten för den enskilde individen vara så utformade att de intresserar henne/honom för en återgång till arbete genom rehabilitering.

Det är primärvården, vårdcentralen, som är den första instansen man möter i hälso- och sjukvården. Det är dit människor är vana att gå med sina besvär även när orsaken kanske är en arbetsskada. Detta är fallet på alla de mindre orter där det inte finns någon företagshälsovård på platsen. Så är också fallet för dem som är anslutna till en branschhälsa som ligger långt från hemorten/arbetsplatsen. Arbetstagarna på de många småföretag som över huvud taget inte är anslutna till någon företagshälsovård går också dit. Till primärvården kommer också de som inte har ett arbete, dvs. de unga, de gamla och de som är utslagna från arbetsmarknaden eller aldrig kommit in där.

Primärvården är således ofta den första vårdinstansen som man möter och därför är det i många fall naturligt att även påbörja sin rehabilitering där.

Eftersom många av rehabiliteringsfallen innehåller problematik kring såväl sociala som psyko-sociala faktorer bör övervägas om inte primärvården borde förstärkas med kompetens och resurser för detta.

Arbetsplatsens roll

Det är av avgörande betydelse för resultatet av en rehabiliteringsinsats att man behåller kontakten med arbetsplatsen och arbetskamraterna.

En längre tids sjukskrivning innebär en betydande risk för att den enskilde skall fastna i en sjukroll. En person som t.ex. på grund av en arbetsskada måste vara sjukskriven, får ofta ett ökande arbetshandikapp ju längre han är sjukskriven. En fördröjning på bara några månader, i vissa fall veckor, med insatserna för att återfå en sjukskriven i arbete innebär betydande risker för att personen inte skall kunna rehabiliteras.

Att den enskilde kan behålla sin identitet som arbetande individ är viktigt för den process som skall leda tillbaka till arbete. Rehabiliteringsinsatserna bör så långt möjligt genomföras på eller i anslutning till arbetsplatsen. Genom att utveckla kunskaperna och engagemanget på arbetsplatsen kan man skapa de bästa förutsättningarna att identifiera och förebygga begynnande problem. Genom väl utvecklade och fungerande rutiner kan den sjukskrivne behålla kontakten med arbetsplatsen och därigenom lättare behålla sin identitet i arbetslaget. Detta förutsätter att reglerna om rätt till sjukpenning medger en sådan kontaktverksamhet.

Problem som rör anpassning och rehabilitering bör lösas så nära människans vardag som möjligt och om möjligt i det egna arbetslaget.

Erfarenheten visar att arbetskamraternas stöd är en viktig förutsättning för ett positivt resultat av en rehabiliteringssatsning. Initiativet där anställda med *kamratskapet som grund* engagerar sig för arbetskamrater som på olika sätt visar att de har problem bör därför stödjas.

Erfarenheten visar också att *goda kontakter mellan arbetsledning och anställda* skapar ett gott klimat för rehabilitering. Om arbetsledningen får stöd av olika specialister kan många problem lösas i den egna miljön och med begränsade resurser.

För att rehabiliteringsåtgärder skall ge mer bestående effekter bör de ofta *kombineras med arbetsmiljöförbättrande åtgärder* för arbetstagaren eller en grupp av anställda, t. ex. genom anpassning av utrustning, arbetsformer och arbetsorganisation. Det kan gälla arbetsrotation, arbetsutvidgning, ändrade arbetstider, olika slags avbrott i arbetet etc.

Det är i linjeorganisationen ansvaret och ofta också de bästa förutsättningarna finns att bedöma behovet av insatser och se till att dessa kommer till stånd. Företagshälsovården kan här vara en viktig resurs men kan aldrig ta över arbetsledningens ansvar.

Med en väl utbyggd företagshälsovård som har goda kunskaper om arbetsplatsen, organisationen m. m. borde det vara möjligt att i högre utsträckning än vad som för närvarande är fallet se till att det finns kontakt mellan de långtidssjukskrivna och företagshälsovården. I samband med genomförandet av den lagfästa sjuklönen kan det förväntas att företagshälsovårdens roll i rehabiliteringsarbetet förändras. Naturligtvis måste en bättre samverkan mellan primärvården, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och arbetsplatsen också komma till stånd.

Den behandlande läkaren är kanske den som vid sidan om arbetsplatsen först borde kunna lägga märke till om sjukdomen har anknytning till arbetet. Ett problem i detta sammanhang är att kunskaperna om arbetsförhållanden är bristfälliga framför allt hos sjukhusläkare men även inom primärvården.

Ett annat problem är att primärvården och akutsjukvården när de uppmärksammat ett fall som riskerar leda till långvarig sjuk-

skrivning och rehabilitering sällan har den tid som krävs för att nog diskutera igenom problematiken.

Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om den enskildes hälsotillstånd och andra personliga förhållanden skall gälla för alla som medverkar i rehabiliteringsarbetet. En huvudprincip i all sekretesslagstiftning är att det är den person till vars förmån sekretesskyddet gäller, som förfogar över sekretessen.

Den som arbetar i anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet får utnyttja sekretessbelagda uppgifter för sitt uppdrag, men får inte röja dem för annan. Den som deltar i sådan verksamhet, t. ex. i skyddskommitté enligt 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen, får dock lämna sekretessbelagd uppgift vidare till ledamot i sin egen fackliga organisations styrelse om han underrättar denne om förbudet att röja uppgiften. Förbudet gäller då även styrelseledamoten.

En huvudregel om skydd för den enskildes integritet finns i lagen (1980: 11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. Där föreskrivs att den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen inte får röja vad han eller hon har erfarit om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Personalen inom företagshälsovården är primärt bunden av den ovan nämnda sekretessbestämmelsen i tillsynslagen. Sekretessbelagda uppgifter får enligt lagen inte lämnas ut till personal utanför aktuell rehabiliteringsverksamhet utan den berörde personens samtycke.

Sekretesslagstiftningen bör ha en utformning som underlättar samverkan mellan olika aktörer. För att åstadkomma detta bör kretsen som omfattas av tystnadsplikten vidgas till att omfatta alla som yrkesmässigt eller som förtroendevalda engageras i rehabiliteringsarbete.

Kommissionen föreslår därför att en samlad översyn görs av behovet av att ändra nuvarande sekretessbestämmelser med syfte att undanröja hinder för en smidig samverkan mellan rehabiliteringsaktörerna.

Ökade insatser för psyko-sociala frågor

Arbetet utgör grunden för många självkänsla och självuppfattning. Vi utgår då från arbetets positiva förstärkningseffekter. Ett väl fungerande arbete rymmer kontakter, stimulans, utveckling m. m. Det kan dock vara svårt att lägga upp och fördela arbete, ansvar och inflytande så att man lyckas finna de rätta kombinationerna som behövs för att skapa det "goda arbetet".

Även i progressiva och upplysta miljöer förekommer individuellt och kollektivt ointresse för medarbetares välbefinnande. Många orkar inte bryta mot kollektiva attityder och på lika villkor stödjande en arbetskamrat som hamnat utanför gruppen. För att ändra sådana mönster behövs andra och friskare grepp än hittills.

De psyko-sociala miljöfrågorna bör ges en tyngre roll i arbetsmiljöarbetet. Särskilt inom den växande service- och tjänstesek-

torn är det viktigt att dessa frågor blir ytterligare belysta. Det går inte att nå förbättringar inom området så länge de psyko-sociala frågorna individualiseras, ofta med en personlig stämpling, och inte återförs så att de leder till förbättring av arbetsmiljön och arbetsorganisationen. En mobilisering kring de psyko-sociala frågorna bör med fördel kunna drivas med stöd av arbetslivsfonden.

Arbetslivet grundas för många på självkänsla och självuppfattning. Vi önskar de från arbeten positiva insatstekniker. En väl fungerande arbetsmiljö innebär stimulerande utveckling för de som arbetar. Det kan dock vara svårt att lägga upp och fördela arbete, om det inte finns en tydlig förståelse för de olika kompetenserna och förhållandena för att skapa ett "goda arbete".

En väl fungerande arbetsmiljö innebär för förekommer individuella och kollektiva dimensioner för medarbetarnas välbefinnande. Många olika typer av arbetsmiljöer och kollektiva aktiviteter och på lika villkor ska finnas tillgängliga för alla. Detta innebär att det är viktigt att ha en tydlig förståelse för de olika kompetenserna och förhållandena för att skapa ett "goda arbete".

En väl fungerande arbetsmiljö innebär för förekommer individuella och kollektiva dimensioner för medarbetarnas välbefinnande. Många olika typer av arbetsmiljöer och kollektiva aktiviteter och på lika villkor ska finnas tillgängliga för alla. Detta innebär att det är viktigt att ha en tydlig förståelse för de olika kompetenserna och förhållandena för att skapa ett "goda arbete".

Självkänslan är en viktig del av människans välbefinnande. Den kan stärkas genom att man får en tydlig förståelse för sin egen roll i arbetslivet. Detta innebär att det är viktigt att ha en tydlig förståelse för de olika kompetenserna och förhållandena för att skapa ett "goda arbete".

En väl fungerande arbetsmiljö innebär för förekommer individuella och kollektiva dimensioner för medarbetarnas välbefinnande. Många olika typer av arbetsmiljöer och kollektiva aktiviteter och på lika villkor ska finnas tillgängliga för alla. Detta innebär att det är viktigt att ha en tydlig förståelse för de olika kompetenserna och förhållandena för att skapa ett "goda arbete".

En väl fungerande arbetsmiljö innebär för förekommer individuella och kollektiva dimensioner för medarbetarnas välbefinnande. Många olika typer av arbetsmiljöer och kollektiva aktiviteter och på lika villkor ska finnas tillgängliga för alla. Detta innebär att det är viktigt att ha en tydlig förståelse för de olika kompetenserna och förhållandena för att skapa ett "goda arbete".

I tidigare avsnitt har behandlats bl.a. arbetsmiljöbegreppet, arbetsförhållandena och det traditionella arbetsmiljöperspektivet. En slutsats är att det behövs ett nytt synsätt, nytänkande och nya incitament för att öka effekten av de stora insatser som redan görs med de ganska omfattande resurser som står till buds.

7.1 Arbetsgivarens förebyggande verksamhet

7.1.1 Ändringar i arbetsmiljölagen

Arbetsmiljökommisionen anser att ett av de mest angelägna insatsområdena är företagets och förvaltningarnas interna arbetsmiljöarbete där arbetsgivare och arbetstagare gemensamt skall åstadkomma en god miljö. Detta synsätt bör framgå redan i inledningen till arbetsmiljölagen.

Kommisionen föreslår också att man i arbetsmiljölagens 3 kap. tar in en ny paragraf 2 a där kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete klart framgår. Kommissionen vill också kraftigt understryka att arbetsmiljöarbetet måste utgå från en helhetssyn som vidgas till att också i praktiken omfatta psykiska och arbetsorganisatoriska frågor.

Det är den lokala aktiviteten som måste öka för att det förebyggande arbetsmiljöarbetet skall kunna förbättras. Därför är det viktigt att stödja alla lokala aktörer. Detta har behandlats i avsnittet om individen i centrum och vi återkommer till det i kapitlet om partssamarbete.

Den ökade lokala aktiviteten och en vidgning av arbetsmiljöbegreppet, bör leda till att det förebyggande arbetet utvecklas så att man kan förhindra att riskerna över huvud taget behöver yttra sig i form av skador. Frågan om det finns risk för fysisk eller psykisk belastning som kan ge upphov till ohälsa måste bedömas utifrån ett flertal utgångspunkter. Även om kunskapen om sambanden mellan miljö och hälsa hela tiden ökar, måste man i ett effektivt förebyggande arbete beakta symptom, vars orsakssamband kan vara mer eller mindre väl dokumenterade. Sådana indikationer kan t.ex. vara hög sjukfrånvaro, förekomst av vissa psykosomatiska reaktioner, uttalad otrivsel, hög personalomsättning, relationsproblem etc. Även de anställdas egna bedöm-

ningar av arbetets belastningar och deras definitioner av vad som är arbetsmiljöproblem måste beaktas. Arbetsorganisationsgruppen har i sin rapport (bilagedel B) uppmärksammat ett antal tidiga varningssignaler av mer social karaktär.

7.1.2 Internkontroll

Arbetsmiljölagen är en ramlag med allmänt hållna bestämmelser. När lagen kom till var det viktigt att fastslå arbetsgivarens huvudansvar för arbetsmiljön. Utvecklingen har nu visat att man också tydligt måste ange att arbetsmiljöarbetet skall integreras i linjen, planeras, genomföras och följas upp systematiskt, dokumenteras m.m.

Det traditionella arbetsmiljöarbetet har ofta burits upp av stort engagemang och drivits på av eldsjäljar. Riskerna med den bristfälliga integreringen i linjen är att arbetsmiljöarbetet i alltför stor utsträckning karakteriserats av akuta uttryckningar och mer blivit efterhjälpande än förebyggande. Detta ledde bl.a. till att belastningsriskerna (som ofta förutsätter en ganska långvarig exponering innan skadan blir akut) uppmärksammades i större skala först när belastningsskadorna blev en snabbt ökande del av arbetsskadorna. Man borde, kan vi i efterhand konstatera, ha utgått från en helhetssyn och prioriterat en övergripande analys av arbetsmiljöförhållandena i stället för att behandla de traditionella riskfaktorerna (maskinsäkerhet, buller, belysning, kemikalier etc.) var för sig. Då hade man också genom det lokala arbetet tidigare kunnat eliminera många skadliga belastningsfaktorer. I detta arbete skulle även företagshälsovården ha kunnat spela en mer aktiv roll.

I det traditionella arbetsmiljöarbetet behandlas frågorna ofta av en särskild skyddsorganisation. I denna sidoordnade roll är skyddsorganisationen ofta mycket välutbildad och välinformerad. Problemet är att kunnandet inte tränger fram och påverkar de strategiska besluten i linjen. Där sker prioriteringarna enligt andra (kommersiella och produktionstekniska) värderingar. Det är därför viktigt att skapa insikt och vilja till att likställa hälsa, miljö och säkerhet med andra centrala faktorer som produktion och ekonomi.

Arbetsmiljökommisionen understryker därför vikten av att arbetsgivarens ansvar görs tydligt. Detta innebär att han skall:

- Ha klara intentioner och riktlinjer för arbetsmiljöarbetet. Han skall, som en del i linjearbetet, beskriva mål och medel för arbetsmiljöverksamheten och fördelningen av ansvar, befogenheter och resurser för arbetet.
- I en prioriterad åtgärdsplan redovisa de konkreta åtgärder som skall genomföras för att uppnå de uppställda målen. Planen och prioriteringarna skall utgå från verksamhetens riskbild. Som underlag skall bl.a. användas intern arbetsskadestatistik,

arbetsskadeutredningar, riskanalyser samt sjukfrånvaro- och övrig statistik som visar på riskernas förändring.

- Göra de interna kontroller av verksamheten som behövs för att säkerställa att de uppställda målen och lagstiftningens krav uppfylls.
- Dokumentera målsättning, organisation, åtgärdsplaner, uppföljningar och rutiner m.m. för arbetsmiljöarbetet. Dokumenten skall sedan ligga till grund för bl.a. tillsynsmyndigheternas bedömning av företagets/förvaltningens sätt att bedriva sitt arbetsmiljöarbete.

En tillförlitlig rapportering av arbetsskador på arbetsstället och i företaget (motsvarande) är en nödvändig förutsättning för förebyggande insatser. Den kunskap man får genom att rapportera, sammanställa och följa upp arbetsskadorna i företaget och på arbetsstället måste aktivt användas som underlag i det förebyggande arbetet och snabbt leda till åtgärder. Att denna återkoppling fungerar och att åtgärderna följs upp och utvärderas, är viktiga delar i internkontrollen.

Kommissionen vill i detta sammanhang framhålla vikten av en väl fungerande, systematisk introduktion i arbetet. I arbetsmiljölagen 3 kap. 3 § krävs att "Arbetsgivaren skall se till att arbetstagare får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet." Av förarbetena framgår att arbetsgivaren skall ombesörja introduktion och meddela instruktion i olika avseenden samt se till att arbetstagare har den utbildning som behövs. Vidare står det i propositionen om arbetsmiljölagen m.m. (prop. 1976/77: 149) att "Det är nödvändigt att arbetstagaren har kännedom om föreliggande yrkesskaderisker, t.ex. om riskerna vid arbete med viss maskin eller visst redskap eller vid arbete med eller bearbetning av farligt ämne. Det måste vidare vara klart att den anställde vet vilka skydd som finns, hur de skall användas och hur man skall arbeta för att undgå risker. ... Skyddsinstruktion bör ingå som en del av arbetsinstruktionen."

Trots dessa tydliga markeringar, finns fortfarande stora brister i introduktionsrutinerna inom en stor del av arbetslivet. Särskilt när det gäller ungdomar måste detta beaktas. Att ungdomar under den första perioden av sitt yrkesliv i ökad utsträckning tenderar att ta tillfälliga jobb, får inte leda till att de inte får ordentlig introduktion och risk- och skyddsinformation. I arbetarskyddsstyrelsens informationssystem om arbetsskador (ISA) redovisas 5 650 anmälda arbetsskador bland minderåriga under åren 1985—1988. 43 procent av olycksfallen skedde under juni och juli. 42 procent ledde till mer än åtta dagars sjukskrivning. Enligt TFA:s register skadades under 1984 och 1985 500 ungdomar under 20 år så allvarligt att det bedömdes ge upphov till bestående men. I en undersökning av allvarliga olycksfall bland ungdomar framgår att ungdomarna själva ofta tror att skadan

skulle kunnat förhindras om de, genom ökad kunskap, ändrat sitt beteende eller minskat risktagande. De anser således själva att de inte fått tillräcklig utbildning och introduktion. *Kommissionen anser att både företag/förvaltningar och tillsynsmyndigheter i större utsträckning måste uppmärksamma att det skall finnas fungerande introduktionsrutiner som löpande följs upp.*

7.1.3 Ny företagsstruktur

En utveckling i näringslivet mot uppdelning i fristående resultatenheter, divisionalisering, ökat anlitanande av entreprenörer och ensamföretagare m.m. får inte leda till försämrade arbetsmiljöförhållanden och en uttunning av arbetsmiljöansvaret.

Entreprenadverksamheten växer inom många sektorer. Exempel på ett växande område är tjänsteentreprenad där antalet sysselsatta har vuxit med 37 procent mellan åren 1970 och 1983. Här karakteriseras företagsstrukturen av små företag. År 1983 hade 82 procent av dessa färre än 10 anställda och 42 procent var ensamföretag.

Det finns en tendens att anlita entreprenörer eller underentreprenörer för uppgifter som tidigare sköttes inom den "egna verksamheten".

Man divisionaliserar, bryter ut delar ur företag och förvaltningar och gör dem till fristående juridiska personer. Dessa organisatoriska förändringar avspeglar en pågående specialisering och en rationaliseringsprocess. Den snabba utvecklingen av kunskap och teknik skyndar på specialiseringssträvandena. Andra orsaker kan vara behovet att smidigt reglera arbetsstyrkan och att minska administrationen och förkorta beslutsvägarna.

Utvecklingen mot uppdelat ansvar kan leda till att informations- och utbildningsinsatser samt en förnyelse av arbetsorganisationen försvåras. Personalen är splittrad på tillfälliga arbetsställen.

Inom t.ex. fastighetsskötsel, lokalvård och varudistribution är entreprenad en vanlig verksamhetsform. Företagen är ofta små. (Genomsnittet är 2,4 anställda/företag inom transport.) Personalomsättningen är stor. Inom fastighetsskötsel och lokalvård arbetar 40 000–50 000 invandrare.

Inom skogsbruket ägs två tredjedelar av skogsmaskinerna av entreprenörer (ensamföretagare) eller är arbetstagarägda (AT-ägare). De rena ackorden försvann i skogsbruket genom en löne-reform i mitten av 1970-talet. Att skogsbolagen endast till en mindre del själva äger skogsmaskinerna, har lett till arbetsformer där självexploateringsgraden bland entreprenörer och AT-ägare är hög. Detta märks bl.a. i det höga arbetstidsuttaget.

Samtliga dessa exempel visar att arbetsgivaren ofta har små möjligheter att själv påverka arbetstagarnas arbetsmiljöförhållanden. Arbetsgivaren kan också få svårt att tillämpa en helhetssyn. Inte minst i rehabiliteringsresonemang måste sådana särskilda förutsättningar beaktas.

7.1.4 Regleringen av ansvar på gemensamma arbetsställen m.m.

Utöver det "vanliga" arbetsgivaransvaret finns i arbetsmiljölagen ansvarsformer — samordningsansvar, ansvar för den som råder över ett arbetsställe, ansvar för lokal och markupplåtare — som kompletterar arbetsgivaransvaret i situationer där den egna arbetsgivarens handlingsutrymme är begränsat. Det är viktigt att påpeka att dessa ansvarsformer avser att *komplettera* och inte att ersätta arbetsgivaransvaret.

I sådana situationer kan det i praktiken vara svårt för både arbetsgivare, skyddsombud och skyddskommitté i entreprenadföretaget att besöka arbetsställena där entreprenaduppgiften utförs. Särskilda svårigheter finns när entreprenaden är sådan att arbetet skall utföras på tider då den stadigvarande verksamheten inte är i gång. Detta gäller exempelvis för nattvakter, i vissa städ- och underhållsarbeten m.m.

Regleringen av samordningsansvar på gemensamma arbetsställen tillkom år 1974 för byggnadsverksamhet och utvidgades år 1978 till att omfatta hela arbetslivet. Den beskrivna utvecklingen av företagsstruktur, entreprenadverksamhet m.m. aktualiserar frågan om en översyn av denna reglering.

Arbetsmiljökommisionen anser att ansvarsreglerna för dem som upplåter lokaler och råder över arbetsställen behöver ses över och utvecklas. Det bör tydligt framgå att dessa aktörer har ett direkt ansvar att vidta arbetsmiljöförbättrande åtgärder som inte kan utkrävas av arbetsgivare som t.ex. hyr lokalerna eller har anställda som tillfälligt utför arbete på ett arbetsställe.

Kommisionen vill också uppmärksamma att i företagens/förvaltningarnas internkontroll bör ingå rutiner för att klargöra ansvaret för inhyrda entreprenörers arbetsmiljöförhållanden. Arbetsgivaren som tar ett entreprenaduppdrag har ofta svårt att påverka arbetsmiljön inom den stadigvarande verksamheten. Det är därför viktigt att den som råder över arbetsstället och den stadigvarande verksamheten och lägger ut arbete på entreprenad också beaktar arbetsförhållandena för de entreprenadanställda. Kontraktutformning och rutiner för kontroll av entreprenadföretagets arbetsmiljöstandard bör utvecklas. I sin systemtillsyn bör yrkesinspektionen på motsvarande sätt ägna särskild uppmärksamhet åt företagets (motsvarande) entreprenadrutiner. Inspektionen bör också omfatta arbetsmiljön för entreprenörer m.fl. som tillfälligt arbetar på ett arbetsställe.

Sammanfattningsvis föreslår arbetsmiljökommisionen att arbetsmiljölagens regler om samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe, upplåter lokaler m.m. ses över. Syftet med översynen bör vara att motverka att arbetsmiljöansvaret i praktiken tunnans ut så att arbetsmiljöförhållandena och påverkansmöjligheterna försämrats för dem som arbetar på ett gemensamt arbetsställe eller på ett arbetsställe som den egna arbetsgivaren inte råder över. Man bör i översynsarbetet sträva efter att jämställa en uppdragsgivares ansvar med arbetsgivar-

svaret, så att både uppdragsgivare och uppdragstagare kan vara adressater för yrkesinspektionens förelägganden och förbud.

7.1.5 Arbetsgivaransvaret — arbetsställebegreppet

Arbetsställe är det grundläggande begrepp som arbetsmiljölagen använder som avgränsning och utgångspunkt för reglerna om det lokala arbetsmiljöarbetet.

Arbetsmiljölagens arbetsställebegrepp är dispositivt. Den utredning som förberedde 1977 års arbetsmiljölagen menade att en enhetlig definition inte kan göras. Man får se till funktionskraven i det aktuella fallet. I de centrala arbetsmiljöavtalen tas begreppet upp. För byggbranschen säger avtalet t.ex. att arbetsstället är byggarbetsplatsen, medan det kommunala avtalet definierar arbetsstället som verksamhetsområdet.

Arbetsmiljöfrågorna måste in på alla nivåer i linjeorganisationen — från företagsledningen som aktivt skall uttala en arbetsmiljöpolicy till de olika arbetsplatserna där de anställda skall kunna påverka sina arbetsvillkor. Mot bakgrund av ett sådant synsätt kan det ifrågasättas om inte arbetsställebegreppet, som avgränsning för arbetsgivaransvaret, behöver kompletteras och utvecklas så att arbetsmiljölagens avgränsning av ansvaret omfattar hela företaget (motsvarande).

Att ledningens policy och styrimpulser verkligen systematiskt genomförs, följs upp och utvärderas är grundtanken bakom den föreslagna internkontrollen. I analogi med denna syn på arbetsgivaransvaret, bör också samverkansformerna i arbetsmiljöfrågor ses över. Till detta återkommer vi i kapitel 9.

Arbetsmiljökommisionen anser att den översyn av arbetsmiljölagen som tidigare har föreslagits också bör omfatta de ovan redovisade frågorna kring arbetsställebegreppet. Kommissionen tror dock inte att det är en framkomlig väg att helt ta bort dispositiviteten i arbetsställebegreppet, men det kan finnas behov av att i lagstiftningen utveckla vissa grundkrav som skall uppfyllas.

7.1.6 Yrkesinspektionens förhandsbedömning

Ett stöd för utveckling av god arbetsmiljö för bl.a. underhålls- och servicearbete, varudistribution m.m. är yrkesinspektionens förhandsgranskning. Här finns en möjlighet att se till att omöjliga arbetsförhållanden inte "byggs fast" vid ny-, till- eller ombyggnad.

Enligt plan- och bygglagen skall yrkesinspektionen yttra sig över bygglovsärenden innan byggnadsnämnden fattar beslut. Förutsättningarna för dessa yttranden som grundas på förhandsgranskning av bygglovshandlingar, ändrades genom 1987 års nya plan- och bygglag. En tydligare boskillnad gjordes, så att särskilda regler om arbetsmiljö i princip skall ingå i regelsystemet

på arbetsmiljöområdet och inte behandlas i byggbestämmelser från boverket.

En nyhet var också att kommunen i detaljplan kan besluta att bygglov inte behövs för att bygga till eller ändra industribyggnader. För ett sådant beslut krävs dock medgivande från yrkesinspektionen och att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna tillstyrkt ärendet.

En annan nyhet var att byggnadsnämnderna fick rätt att anpassa sin granskning av ritningar och övriga handlingar till åtgärdernas art och till byggherrens kvalifikationer. Detta har lett till att yrkesinspektionen i en del fall får in otillräckligt underlag för en förhandsbedömning ur arbetsmiljösynpunkt.

Sammantaget kan sägas att plan- och bygglagen renodlar ansvarsfördelningen, rationaliserar byggnadsnämndernas arbete och underlättar för sökande att snabbt få sina bygglov. Ur arbetsmiljösynpunkt kan detta leda till sämre underlag och minskade möjligheter till bevakning av arbetsmiljöfaktorer i ett tidigt skede.

I betänkandet "Arbetsmiljöansvar vid projektering, m.m." (Ds 1990: 6) av arbetsgruppen för översyn av vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen, föreslås bl.a. vissa ändringar i arbetsmiljölagen som innebär att "byggherre skall se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas vid projektering ... och att samordning sker av olika delar av projekteringen". Arbetsgruppen föreslår vidare att "Arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid projekteringen skall inom ramen för sitt uppdrag åstadkomma underlag för en tillfredsställande arbetsmiljö under byggskedet och vid det framtida brukandet av byggnaden eller anläggningen".

Detta förslag kan ge yrkesinspektionen en egen plattform att stå på för att, oberoende av bygglovsbeviljandet, driva arbetsmiljökrav i projekteringsskedet.

Arbetsmiljökommissionen anser att det är viktigt att utveckla möjligheterna att tidigt påverka arbetsmiljöns utformning. Med denna utgångspunkt stöder kommissionen det förslag från arbetsgruppen som redovisats ovan.

7.2 Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar

Arbetsmiljökommissionen har utifrån sina direktiv behandlat frågor om rehabilitering i arbetslivet. Som en följd av denna avgränsning har framför allt arbetsgivaransvaret och ansvaret för den enskilde arbetstagaren behandlats. Kommissionen kommer också att i kapitel 8 behandla en del frågor kring försäkringskassans roll och uppgifter.

I detta avsnitt diskuteras några förändringar som är nödvändiga för att arbetsgivaren på ett bättre sätt än i dag skall kunna genomföra anpassning av arbetsplatserna och ta ökat ansvar för rehabilitering av de anställda.

7.2.1 Allmänt om arbetsgivaransvaret

Arbetsgivaren skall liksom hittills ha det fulla ansvaret när det gäller arbetsmiljön och svara för arbetsmiljöanpassning av arbetsstället. Detta ansvar bör förtydligas. Arbetsgivarens ansvar för rehabilitering av enskilda anställda inom företaget/förvaltningen behöver utvecklas och regleras i lag.

Rehabiliteringsansvaret bör enligt kommissionens uppfattning omfatta samtliga anställda, oberoende av på vilket sätt deras arbetsförmåga blivit nedsatt. En arbetsgivares intresse av en snabb och effektiv rehabilitering av en anställd kan antas vara oberoende av orsaken till rehabiliteringsbehovet. Ansvaret begränsas dock till åtgärder som har anknytning till den egna verksamheten, dvs. som syftar till att arbetstagaren skall kunna arbeta vidare inom verksamheten. Det förefaller dock skäligt att vid en eventuell prövning av om arbetsgivaren uppfyllt sitt rehabiliteringsansvar även väga in hur rehabiliteringsbehovet uppstått.

Arbetsgivaren skall ansvara för att resurser (t.ex. både kompetens, kontaktpersoner och tillräckliga ekonomiska ramar) finns tillgängliga för grundläggande insatser i detta arbete. Kraven på interna resurser måste bedömas i relation till verksamhetens karaktär och omfattning. I detta sammanhang kan påpekas att samhället har ett flertal olika möjligheter att ekonomiskt stödja och stimulera yrkesinriktade rehabiliteringsinsatser. Under de närmaste åren kommer arbetslivsfonden att aktivt kunna bidra till en ambitionshöjning av det lokala rehabiliteringsarbetet. Arbetsmarknadsmyndigheterna har länge bidragit till arbetsanpassning och rehabilitering genom att på olika sätt ekonomiskt underlätta för arbetshandikappade att få och behålla jobb. Genom prop. 1989/90: 62, fick försäkringskassan vissa möjligheter att använda sjukförsäkringsmedel till aktiva insatser. Man skulle kunna säga att arbetsgivarna på så sätt redan i viss utsträckning i förskott har betalat delar av rehabiliteringsinsatserna.

På samma sätt som arbetsgivaransvaret i arbetsmiljölagen motsvaras av ett skyddsansvar för arbetstagaren bör ett rehabiliteringsansvar för arbetsgivaren motsvaras av ett ansvar för arbetstagaren att medverka i en aktiv rehabilitering. Naturligtvis måste det individuella ansvaret relateras till individens allmänna förutsättningar eller sjukdomsbild. I avsnitt 6.5 berörs närmare den enskildes rätt till rehabilitering och hans/hennes ansvar att aktivt medverka i rehabiliteringsprocessen.

Rehabiliteringsarbete på arbetsplatsen

Rehabiliteringsinsatserna bör så långt möjligt genomföras på eller i anslutning till arbetsplatsen. En grundprincip bör vara att företagets/förvaltningens möjligheter skall vara uttömda innan samhällsorganens resurser tas i anspråk.

Erfarenheten visar att goda kontakter mellan arbetsledning och anställda skapar ett gott klimat för rehabilitering. Om arbetsledningen får stöd av olika specialister kan många problem lösas i

den egna miljön och med begränsade resurser. Arbetskamraternas stöd är en viktig förutsättning för ett positivt resultat av en rehabiliteringssatsning. Initiativ där anställda med kamratskapet som grund engagerar sig för arbetskamrater som på olika sätt visar att de har problem bör därför stödjas. Samarbete mellan arbetsgivaren och det lokala facket i dessa frågor är av avgörande betydelse. Fackets roll bör bl.a. vara att stödja den enskilde i rehabiliteringsarbetet och fungera pådrivande gentemot arbetsgivaren.

En förutsättning för att rehabiliteringsverksamheten skall kunna fungera effektivt är att arbetsgivaren ställer upp mål, genomför åtgärder och följer upp resultaten på ett systematiskt sätt. Det är i linjeorganisationen de bästa förutsättningarna finns att bedöma behovet av insatser och se till att dessa kommer till stånd. Företagshälsovården kan här vara en viktig resurs, men kan aldrig ta över arbetsledningens ansvar.

Inom olika verksamheter skall finnas handfasta rutiner för arbete med rehabilitering och frånvaro. När någon är sjuk skall det vara en naturlig åtgärd för arbetsledare eller arbetskamrater att tidigt kontakta den anställde. Här krävs en attitydförändring hos oss alla inblandade så att kontakter av detta slag inte uppfattas som en kontroll utan snarare som ett uttryck för att man bryr sig om.

När ett visst mål för rehabiliteringen har satts upp blir kostnaderna för att nå det som regel mycket lägre och resultatet blir bättre om insatserna sätts in i ett tidigt skede jämfört med om man avvaktar med initiativ.

För att rehabiliteringsåtgärder skall ge mer bestående effekter bör de ofta kombineras med arbetsmiljöförbättrande åtgärder för arbetstagaren eller en grupp av anställda, t.ex. genom anpassning av utrustning, arbetsformer och arbetsorganisation. Det kan gälla arbetsrotation, arbetsutvidgning, ändrade arbetstider, olika slags avbrott i arbetet etc. Det är också viktigt att höja beredskapen på arbetsplatserna för att finna flexibla och okonventionella lösningar på arbetstider, organisation m.m.

Insatserna för att rehabilitera dem som redan är långtidssjuka är delvis av annan karaktär än insatserna för att förebygga. En långtidssjukskriven anställd har ofta hunnit långt in i en sjukroll. Det behövs då aktiva åtgärder för rehabilitering, dvs. stödjande och behandlande åtgärder i kombination med träning och återanpassning i arbete.

Arbetsgivaransvaret för rehabiliteringsinsatser bör inriktas på att arbetstagaren återgår i arbete inom det egna företaget. Insatserna bör planeras så att en långsiktigt gynnsam arbetssituation kan uppnås. Om möjligheterna att hitta lämpligt arbete inom den egna verksamheten är uttömda måste arbetsgivaren kontakta försäkringskassan som i sin samordnande roll skall medverka till att hitta arbete hos en annan arbetsgivare.

7.2.2 Rehabiliteringsberedningens förslag och kommissionens synpunkter

Rehabiliteringsberedningens förslag

Rehabiliteringsberedningen lämnade i sitt betänkande SOU 1988: 41 en rad förslag som berör tidig rehabilitering med anknytning till arbetsplatsen, samarbete mellan myndigheterna etc. Arbetsmiljökommisionen tar här fasta på några av beredningens förslag samt lägger fram förslag om vissa förtydliganden.

För att så tidigt som möjligt klarlägga den försäkrades rehabiliteringsbehov föreslår beredningen att arbetsgivaren i vissa fall skall göra en arbetsplatsutredning. Försäkringskassan skall underrättas om resultatet av utredningen.

För att klarlägga behovet av rehabiliteringsåtgärder föreslår beredningen vidare att en rehabiliteringsutredning skall göras när rehabiliteringsbehoven är oklara eller när åtgärderna berör flera rehabiliteringsaktörer.

Bestämmelser om att arbetsgivaren skall genomföra en rehabiliteringsutredning finns på det statliga området i rehabiliteringsförordningen (1987: 221, omtryckt 1989: 518). Närmare regler för detta område finns i statens arbetsgivarverks cirkulär 1989:A 23. I cirkuläret rekommenderas också att arbetsgivaren bör se till att det alltid finns minst en person med särskilt ansvar för rehabilitering. Denne bör vara myndighetens kontaktman med försäkringskassan och statshälsan.

Rehabiliteringsberedningen föreslår att det i lagen om allmän försäkring krävs att det skall finnas en kontaktperson i rehabiliteringsfrågor vid varje arbetsställe som har en skyddskommitté. Uppgiften för kontaktpersonen preciserades inte närmare, men syftet är att förenkla kontakterna mellan arbetsstället och försäkringskassan och andra myndigheter.

Rehabiliteringsberedningen föreslår att försäkringskassan i framtiden liksom i dag skall ta initiativ till utredningar för att klarlägga den försäkrades behov av rehabilitering om arbetsgivaren inte gör det.

Beredningen föreslår vidare att om den försäkrade är i behov av rehabiliteringsåtgärd som medför rätt till rehabiliteringspenning skall försäkringskassan se till att den som inledningsvis skall ha huvudansvaret för rehabiliteringen snarast upprättar en rehabiliteringsplan. I planen skall anges de rehabiliteringsåtgärder som skall komma i fråga, vem som har ansvaret för dem och en tidsplan. Enligt beredningens förslag skall rehabiliteringsplanen såväl för enkla som mer komplicerade ärenden godkännas av försäkringskassan. Kassan föreslås vidare ta över ansvaret för planen om det finns skäl till det.

Rehabiliteringsberedningens förslag innebär att både försäkringskassan och arbetsgivaren får ett lagfäst ansvar för att den försäkrades behov av rehabilitering klarläggs. Vi föreslår till skillnad från beredningen att den yrkesinriktade rehabiliteringen för arbetstagare skall vara ett förstahandsansvar för arbetsgivaren. Därför bör det klart anges hur ansvaret mellan kassan och arbetsgivaren i praktiken skall fördelas.

Kommissionens överväganden och förslag

Vi anser att huvudprincipen i sammanhanget bör vara att de åtgärder som kan klaras inom eller i anslutning till det egna företaget bör arbetsgivaren initiera, genomföra och bekosta.

Arbetsgivarens ansvar bör gälla både klarläggande/bedömning av rehabiliteringsbehovet och genomförande av åtgärder. Först när arbetsgivarens resurser är helt "uttömda" skall samhällsorganen gå in. Ytterst kan man alltså säga att arbetsgivarens ansvar upphör när anställningsförhållandet upphör, t.ex. vid förtidspension, ålderspension eller övergång till annan anställning. Innan man kommit dit kan åtgärdsansvaret "överlämnas" till försäkringskassan. Detta förutsätter dock att man är överens med kassan om att det egna företaget/förvaltningens möjligheter är uttömda. Kriterier för sådana bedömningar bör utvecklas av RFV. Samhällsorganen bör således överta ansvaret först när det står helt klart att arbetstagaren inte kan vara kvar inom en verksamhet.

Försäkringskassans uppgift bör i första hand vara att ge stöd till och utöva tillsyn över hur arbetsgivaren fullgör sitt ansvar för de anställdas rehabilitering. Om det visar sig att arbetsgivaren försummar sitt ansvar måste dock kassan gripa in. Särskilt stöd kan behöva riktas till småföretagen som ofta har begränsat kunnande och begränsade resurser för rehabiliteringsinsatser. I sammanhanget bör nämnas att det finns skäl att överväga någon form av hänsynstagande för de kostnadseffekter som kan uppstå för främst småföretagen.

I arbetsgivarens ansvar som bör lagfästas bör ingå att i samverkan med arbetstagaren respektive berörd facklig organisation — se till att behovet av rehabiliteringsinsatser i det enskilda fallet klarläggs/bedöms,
— se till att de åtgärder som kan vidtas inom eller i anslutning till det egna företaget, genomförs så snabbt som möjligt samt
— medverka till insatser som inte kan klaras inom det egna företaget.

För att kunna ta detta ansvar bör arbetsgivaren på ett lämpligt sätt organisera rehabiliteringsverksamheten. Det innebär:
— att arbetsgivaren har åtgärdsplaner och mål samt system för uppföljning av rehabiliteringsarbetet,
— att det finns fungerande rutiner för tidig och kontinuerlig kontakt med anställda som är sjukskrivna,
— att det finns fungerande rutiner för att bereda anställda möjlighet till t.ex. arbetsträning, utbildning eller omplacering samt
— att det finns fungerande rutiner för kontakter med myndigheter och andra organ med rehabiliteringsuppgifter.

Arbetsgivarens interna resurser och rutiner måste självfallet relateras till bl.a. verksamhetens art och företagets storlek. Det är också viktigt att reglerna utformas så att de ger utrymme för en praktisk anpassning. I dagsläget behövs det att man utvecklar formerna och metoderna för arbete med rehabiliteringsfrågor.

Arbetet med rehabilitering bör organiseras så att beslut i frågor av mer övergripande karaktär fattas av företagsledningen i samverkan med de fackliga organisationerna. Ett engagerat fackligt arbete med rehabiliteringsfrågorna är en viktig tillgång för arbetsgivaren när det gäller att bättre ta tillvara personalresurserna. Det finns starka skäl för arbetsgivaren att utifrån en ökad värdegemenskap bättre använda den tidiga kunskap och kompetens facket ofta besitter när det gäller rehabiliteringsbehov och nödvändigt förändringsarbete.

Fackets medverkan i rehabiliteringsarbetet regleras i bl.a. medbestämmandelagen men också som tidigare nämnts i arbetsmiljölagen när det gäller skyddskommittén.

Arbetsmiljökommisionen föreslår att fackets pådrivande roll skall stärkas genom en rätt att av försäkringskassan begära ingripande om rehabiliteringsarbetet inte fungerar.

För att resultaten av de åtgärder som vidtas skall bli varaktiga krävs att arbetsgivarens agerande är långsiktigt inriktat. Behov av förändringar som berör flera arbetstagare uppstår i många sammanhang när arbetet skall anpassas till förutsättningarna hos en enskild individ. Det är därför nödvändigt att åtgärderna är väl förankrade och får stöd från de enskilda anställda och deras företrädare.

Kommisionen föreslår liksom rehabiliteringsberedningen att det på arbetsställen med skyddskommitté skall finnas minst en kontaktperson med särskilt ansvar för rehabilitering. Även på mindre företag kan det vara lämpligt att utse en sådan kontaktperson, åtminstone när det finns ett aktuellt rehabiliteringsärendet. RFV bör kunna utarbeta råd och rekommendationer om hur det interna rehabiliteringsarbetet kan läggas upp.

Kommisionens avsikt är dock inte att stödja alla de detaljerade krav som rehabiliteringsberedningen framfört på olika slag av planeringsdokument.

Utredning av rehabiliteringsbehov m.m.

Det behövs klara regler i lag eller föreskrifter för när och hur arbetsgivaren skall vidta åtgärder för att klarlägga/bedöma behovet av rehabiliteringsinsatser. De formella kraven på utredning eller dokumentation får inte göras mer långtgående än nödvändigt. Kraven får inte vara så omfattande eller komplicerade att de i sig blir ett hinder för ett effektivt rehabiliteringsarbete.

I arbetsgivarens ansvar bör ingå att på ett så tidigt stadium som möjligt undersöka behovet av åtgärder när någon anställd bedöms vara på väg in i en långtidssjukskrivning eller varit sjukskriven ett visst antal veckor. Om det är uppenbart att inga särskilda åtgärder behövs faller kravet på utredning.

Arbetsgivaren bör, i enlighet med vad rehabiliteringsberedningen föreslår, vara skyldig att bedöma behovet av rehabilitering när den anställda varit sjukskriven i fyra veckor, vid uppre-

pade korta sjukskrivningar, i samband med misstänkt arbetsskada eller när den anställde begär det.

När det behövs mer omfattande åtgärder kan det vara lämpligt att företagshälsovården genomför bedömningen och åtgärdsplaneringen för arbetsgivarens räkning. Företagshälsovården medverkar i arbetsskadeutredningar där även behovet av anpassning och rehabilitering tas fram.

En lagfäst bestämmelse bör införas om att försäkringskassan skall kontakta arbetsgivaren om åtgärder inte vidtagits senast när en anställd varit sjukledig helt eller delvis i två månader.

Om arbetsgivaren försummar att göra utredning eller rehabiliteringsinsatser bör kassan kunna ta upp diskussioner med arbetsgivaren om att han skall bekosta utredningen eller rehabiliteringsinsatsen som kassan i arbetsgivarens ställe måste genomföra. Kassan skall i samverkan med företaget och den anställde avgöra vilka åtgärder som är lämpliga att vidta.

Omplacering

En grundprincip i rehabiliteringsarbetet är att behov av omplacering av arbetstagare så långt möjligt skall lösas inom företaget. Om detta inte är möjligt eller lämpligt bör arbetsgivaren ta initiativ till att arbetstagaren kan erbjudas annat arbete under kortare eller längre tid som ett led i en rehabilitering eller att annat lämpligt stöd sätts in. Även här är det angeläget att alla förslag till förändringar skall utgå från den enskildes önskemål och behov.

För personer som redan har hamnat i en sjukroll med risk för utslagning är det ofta nödvändigt att finna andra arbetsuppgifter för att de skall kunna ta sig ur återvändsgränden. Särskilt stora behov torde finnas av att ge arbetstagare, med t.ex. belastningsskador, tillgång till bättre anpassade arbeten.

Vissa personer kan ha behov att på grund av vantrivsel eller andra problem tillfälligt vilja lämna sin arbetsplats för att senare eventuellt återvända eller övergå till annat arbete. Även för denna grupp är det viktigt att lämpliga erbjudanden om arbete finns att tillgå. Här krävs dock stor vaksamhet och respekt så att man inte i första hand försöker lösa problem genom omplacering av utsatta arbetstagare.

För att de som behöver denna form av stöd skall få snabb tillgång till vägledning, träning och omplacering måste kraftfulla åtgärder vidtas för att öka tillgången på arbeten eller arbetsuppgifter som är lämpliga att omplacera eller arbetsträna arbetstagare i. Arbetsförmedlingen/AMI, Samhall m.fl. bör ha en klart uttalad roll när det gäller att finna/erbjuda lämpliga träningsplatser m.m.

Möjligheterna att omplaceras till anpassade eller helt nya arbetsuppgifter måste utvecklas. Man bör därför göra förnyade försök att utveckla former för arbetsgivarna att samverka t.ex. i "nätverk" för att finna lämpliga arbetserbjudanden. Här bör erfarenheter från AMI, Samhall och Trygghetsråden kunna användas. En utveckling av samarbetet mellan arbetsgivare via före-

tagshälsovårdscentraler kan i vissa fall också vara en väg att underlätta anpassnings- och rehabiliteringsarbetet. En sådan lösning diskuterades bl.a. i propositionen om företagshälsovård och arbetsanpassning (prop. 1984/85: 89). Försäkringskassan i egenkap av samhällets samordnande resurs i rehabiliteringsfrågor, kan på sikt även få en viktig samordnande roll i detta arbete.

En annan lösning kan vara att parterna på arbetsmarknaden träffar avtal som innebär att ett antal arbetsgivare inom en region åtar sig att samverka för att erbjuda arbeten som är lämpliga för dem som av hälsoskäl inte bör fortsätta i sitt tidigare arbete. Exempel på branschgemensam samverkan i rehabiliteringsfrågor är rehabiliteringsorganet Galaxen inom byggbranschen.

7.2.3 Arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning enligt arbetsmiljölagen och kommissionens synpunkter

Arbetsgivaren är ansvarig för arbetsmiljön och för att arbetsmiljön anpassas till arbetstagarens särskilda förutsättningar (3 kap. 2–3 §§ AML). Reglerna bygger på grundtanken att arbetsmiljön skall vara sådan att den som arbetar där inte skadas. Av förarbetena till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149) framgår att arbetsgivaren måste ta hänsyn till den enskilde arbetstagarens ålder, yrkesvana och andra individuella förutsättningar. I motiven till lagen nämns också anpassning av arbetet med hänsyn till invandrades särskilda förutsättningar. Det kan här t.ex. vara fråga om särskild introduktion eller om information på ett för invandraren begripligt språk.

Arbetsmiljölagen är till sin karaktär en skyddslag som har till syfte att se till att arbete inte leder till skador och ohälsa. Detta syfte uppnås antingen om arbetsmiljön anpassas så att arbetet kan utföras sunt och säkert, eller om arbetstagarna tas bort ur en riskfylld miljö, t.ex. genom att automatisera processer eller omplacera individer som kan skadas. Enligt ASS tolkning kan det inte med stöd av AML krävas att man väljer anpassningsvägen i stället för att flytta på arbetstagarna. Därför kräver man inte i dag arbetsmiljöanpassning för att t.ex. underlätta för långtidssjuka att återgå i arbete.

Risker för utestängning

I arbetsmiljölagen stadgas (3 kap. 3 §) att "vid arbetets planläggning och anordnande skall beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika".

I förarbetena till lagen uttalas att "det är angeläget att arbetsplatserna utformas så att inte stora grupper av arbetstagare utestängs. Arbetsplatserna bör således utformas så att sysselsättningsmöjligheterna främjas. Självfallet kan inte varje arbetsplats och där utfört arbete anpassas till de skilda förutsättningarna hos varje enskild människa. Onödiga hinder bör emellertid förebyggas där de uppstår och när det gäller att sysselsätta människor med något slag av arbetshandikapp".

Uttalandet tolkas i kommentarer till AML (Gullberg m.fl.) så att

arbetsgivaren när han planerar och utformar arbetslokaler, maskiner och annan utrustning inte bara är skyldig att ha en arbetsmiljö som passar arbetstagare med normala färdigheter, utan också är skyldig att lägga till rätta arbetsförhållandena med utgångspunkt i sådana funktionsnedsättningar som är relativt vanligt förekommande. Exempel på funktionsnedsättningar av detta slag kan vara allergiska besvär, hörselnedsättningar, vanliga belastningsskador och rörelsehinder.

Bestämmelsen innebär således att arbetsgivaren kontinuerligt skall beakta att människor är olika och att arbetshandikapp inte är ovanliga.

Överväganden och förslag

Arbetsmiljölagen behöver enligt kommissionens mening förtydligas så att kraven på arbetsgivaren att anpassa arbetsmiljön uttrycks mer konkret.

Arbetsmiljökommisionen föreslår att arbetsmiljölagens 3 kap. förtydligas så att man med stöd av lagen kan kräva arbetsmiljöanpassning för alla anställda och underlätta för långtidssjuka att återgå i arbete. Därmed skulle också arbetarskyddsstyrelsens nuvarande praxis undanröjas.

Förtydligande bör också göras genom en utveckling av 3 kap. 3 § AML om hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar. Bestämmelsen bör tydligare uttrycka en skyldighet för arbetsgivaren att fördela arbetsuppgifter och anpassa arbetsanordningar till den enskilda personens särskilda förutsättningar.

Den ovan citerade formuleringen att "vid arbetets planläggning och anordnande skall beaktas att människans förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika", har hittills inte lett till att arbetsmiljön anpassas till en större grupp av personer än dem som redan finns i arbetsgivarens verksamhet.

Yrkesinspektionen bör med stöd av det aktuella lagrummet kunna rikta sådana krav mot arbetsgivare. Yrkesinspektionen bör t.ex. i samband med en förhandsbedömning eller i övrigt innan verksamheten har kommit i gång på en arbetsplats kunna rikta krav mot arbetsgivaren att ordna arbetsmiljön så att inte stora grupper av arbetstagare med allmänt förekommande särskilda "förutsättningar" stängs ute. Liknande krav bör i speciella fall också kunna riktas mot arbetsgivaren i fråga om förändringar i en redan pågående verksamhet. Förtydliganden av arbetsgivarens ansvar i dessa frågor bör göras i arbetarskyddsstyrelsens författningar.

Skyddskommittén skall enligt arbetsmiljölagen (6 kap. 9 §) verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället. Ett av syftena med denna regel är att nå en nära koppling till skyddskommitténs övriga arbete. Skyddskommittén bör enligt kommissionens mening lika lite inom detta område som inom det förebyggande arbetet ha ansvar för att organisera och bedriva verksam-

heten. Detta ansvar bör entydigt vila på arbetsgivaren. I kommitténs uppgift bör i stället ingå att följa och bevaka frågor om rehabilitering, vilket bör framgå av arbetsmiljölagen. Kommissionen föreslår därför att stadgandet i 6 kap. 9 § AML ändras.

7.2.4 Företagshälsovårdens roll

Företagshälsovårdens anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet kommer att påverkas av vilket ansvar som arbetsgivarna har för dessa frågor.

En lagstadgad skyldighet för arbetsgivare att bedriva anpassnings- och yrkesinriktad rehabiliteringsverksamhet kommer att medföra en avsevärt ökad efterfrågan på tjänster från företagshälsovården.

För att företagshälsovården på ett effektivt sätt skall kunna fungera som en brygga mellan företagets och samhällets insatser måste den — i såväl det förebyggande arbetet som i rehabiliteringsarbetet — arbeta mer resultatutriktat och utveckla ett konsultativt arbetssätt. FHV måste också på ett helt annat sätt än i dag arbeta aktivt ute på arbetsplatserna och mot nivåer som har ett avgörande inflytande på förändringar i organisation, produktion etc.

Metodikerna i anpassnings- och rehabiliteringsarbetet på arbetsplatserna behöver utvecklas. Framför allt krävs att det på arbetsplatserna utvecklas system för att registrera och tillvarata tidiga signaler.

I första hand bör det vara chefers och arbetsledares ansvar att uppfatta signaler på ohälsa och vantrivsel i arbetet, helst innan det blir aktuellt med sjukskrivning. FHV kan t.ex. hjälpa till i analysen av sådana signaler och föreslå åtgärder.

Vidare är en viktig uppgift för FHV att informera och utbilda chefer, arbetsledare, personalfunktionärer m.fl. om deras roll i anpassnings- och rehabiliteringsarbetet. Att visa på de nyttoeffekter arbetsgivaren har av att hjälpa en drabbad anställd att kunna arbeta igen är också en viktig uppgift.

7.3 Sanktioner

Samhället har möjligheter att använda sig av olika tvångsmedel — sanktioner — för att få till stånd eller påskynda olika slag av förändringar. Det praktiska genomslaget och tillämpningen av sanktionssystemet är därför en viktig del i den helhetssyn som kommissionen anlägger.

Arbetsolycksutredningen, som avlämnade sitt betänkande "Arbetsolycka — "olycka" eller arbetsmiljöbrott?" (SOU 1988: 3) i början av år 1988, har gjort en översyn av sanktionssystemet vid arbetsolyckor till följd av brister i arbetsmiljön. Utredningen före-

slår bl a ändringar vad gäller skyldigheten att anmäla arbetsskador och av regleringen av arbetsmiljöbrott i brottsbalken samt ändrade handläggningsrutiner för berörda myndigheter.

Arbetsolycksutredningen värderade och analyserade inte tillämpningen av arbetsmiljölagens sanktionssystem. Kommissionen gav därför en fristående juridisk konsult i uppdrag att göra en kompletterande analys av AML:s sanktionsmöjligheter och hur reglerna i praktiken tillämpas av tillsynsmyndigheterna. Eftersom kommissionen först i ett mycket sent skede kunde ta del av konsultens rapport, har det inte gått att beakta detta underlag.

Tidsramen för kommissionens uppdrag har inte medgivit en fördjupad analys av behovet av nya eller ändrade sanktioner i det förebyggande och rehabiliterande arbetet. Arbetsmiljökommissionen anser därför att sanktionsfrågorna behöver ses över ytterligare.

Kommissionens grundsyn är att dagens komplexa arbetsmiljöproblem kräver ökad lokal aktivitet och en tydligare rollfördelning mellan aktörerna. Arbetsmiljöarbetet måste präglas av en helhetssyn och därför integreras i den löpande verksamheten i linjeorganisationen. Därför måste också sanktionssystemet motsvara de delvis nya utgångspunkterna.

En viktig utgångspunkt är att sanktionssystemet bör vara förankrat, om inte i det allmänna rättsmedvetandet, så i vart fall hos de direkt berörda aktörerna.

Eftersom samhället endast stickprovsvis kan kontrollera arbetsmiljön på enskilda arbetsplatser är det speciellt viktigt att tillsynsmyndigheterna reagerar snabbt och konsekvent och stödjer skyddsombuden när de anser att arbetsgivaren inte lever upp till de krav som ställs i arbetsmiljölagen eller de med stöd av lagen utfärdade föreskrifterna. Yrkesinspektionen bör därför dels ingripa resolut när uppenbara brister i arbetsmiljön kan kostateras, dels initiera att de lokala aktörerna i ökad utsträckning själva hanterar och förebygger arbetsmiljöproblem.

Kommissionen vill med anledning av förslagen om internkontroll särskilt uppmärksamma behovet av att överväga sanktioner om åtgärdsplaner inte upprättas eller om dessa planer inte följs. En väg kan vara att ge tillsynsmyndigheten rätt att besluta om sanktionsavgift.

Man bör också pröva att i ökad utsträckning använda sig av sanktionsavgifter vid överträdelse av ASS föreskrifter. Företrädesvis skulle sådana avgifter kunna användas som sanktion vid överträdelse av olika slags ordningsföreskrifter.

Kommissionen menar också att tillämpningen av vitessystemet behöver ses över.

Liksom arbetsolycksutredningen anser arbetsmiljökommissionen att möjligheterna att döma ut företagsbot bör kunna tillämpas i högre grad än i dag och bidra till att fler arbetsmiljöbrott blir beivrade.



Resurser och aktörer

De förslag som ovan redovisats om att införa ekonomiska styrmedel, nya former för rehabiliteringsarbete och tydligare krav på arbetsgivarna i fråga om arbetsmiljöarbetet kommer att leda till nya eller ändrade uppgifter för myndigheter och andra samhällsorgan.

I detta kapitel diskuteras förändringar som enligt kommissionens mening är nödvändiga hos samhällsorganen. Vidare behandlas bl.a. frågan om styrningen av de resurser samhället satsar inom arbetsmiljöområdet.

Kapitlet inleds med synpunkter och förslag från kommissionen rörande små företag. Det är kommissionens uppfattning att små företag — som har stor betydelse långsiktigt för landets ekonomi och sysselsättning — inte klarar arbetsmiljöproblemen på egen hand. Det krävs därför särskilda samhällsinsatser för dessa.

8.1 Små företag

Enligt SCB:s företagsregister fanns det i augusti 1989 drygt 225 000 arbetsställen med färre än 50 anställda. Totalt sysselsätts där 1,5 miljoner anställda och varje arbetsställe har i genomsnitt 7 sysselsatta.

I små företag finns med andra ord en mycket stor andel av alla sysselsatta. Inom vissa områden — bl.a. varuhandel, hotell- och restaurangbranschen, byggnads- och verkstadsindustri — är småföretagen särskilt framträdande. Även inom förvaltningar finns många små arbetsplatser.

Enligt ISA:s statistik drabbas små företag i mindre utsträckning än stora företag av såväl arbetsolyckor som yrkessjukdomar. Det kan dock inte tolkas så att små företag har bättre arbetsmiljö. Man bör notera att rapporteringsbenägenheten troligen är lägre i små företag. (Se vidare om underrapportering i kapitel 10) De branscher som rapporterar det högsta antalet olyckor bland småföretagen är verkstadsindustri, trävaruindustri och byggnadshantverk.

Antalet skyddsombud är, också relativt sett, lägre vid små företag än i genomsnitt. Likaså är anslutningsgraden till företags-

hälsovården lägre hos de små företagen jämfört med de stora. Yrkesinspektionen besöker små företag förhållandevis sällan.

Små företag skiljer sig i många avseenden från de större. Ägaren svarar ofta själv för alla typer av lednings- och stabsfrågor. Ägaren och de anställda arbetar tillsammans och är direkt beroende av varandra.

Småföretagaren anser sig ha knappt om tid för arbetsmiljöfrågor, produktionen går först. Samtidigt har han ett ansvar och intresse av att han själv och de anställda inte råkar ut för ohälsa eller skada, men han behöver hjälp.

Lösningar på olika problem, som exempelvis arbetsmiljö, är i hög grad inriktade på och anpassade till de förutsättningar som gäller i stora företag som har egen kompetens inom problemområdet.

Små företag behöver sannolikt snarare hjälp med konkreta råd och förslag på praktiska lösningar än med övergripande systemfrågor. De lokala kunskapscentra, som kommissionen föreslår i kapitel 10, bör kunna fungera som aktiva forum för att ge de små företagen detta stöd. Detta kan ske t.ex. genom att driva särskilda småföretagsprogram i vilka de lokala resurserna — från FHV, FK, YI, Af, m.fl. — samordnas för att föra ut kunskap och praktiska lösningar på de små företagens arbetsmiljöproblem.

Ungefär var tionde småföretagare har genomgått någon form av arbetsmiljöutbildning och var femte säger sig behöva detta. Av de anställda i småföretagen har ca var sjätte fått sådan utbildning och 60 procent anser sig behöva det.

Arbetsgivarna i de små företagen saknar tillräckliga kunskaper för arbetsmiljöarbetet. Det krävs omfattande utbildningsinsatser inte bara om arbetsgivaransvarets innebörd utan också om arbetsledning, arbetsorganisation, kompetensutveckling, inflytande och ny teknik. I sammanhanget kan nämnas att i Danmark är krav på arbetsledarnas utbildning i arbetsmiljöfrågor lagfäst.

Arbetsmiljökommissionen anser att det krävs särskilda insatser från samhället och från parternas branschorgan för att klara arbetsmiljöfrågorna i små företag.

Arbetsmiljökommissionen anser att de olika branschorganen bör organisera och genomföra särskilda och riktade utbildningsinsatser mot små företag. Samtliga myndigheter och andra organ — som ASS, YI, FHV, FK, m.fl. — bör genomföra systematiska branschgenomgångar och rikta särskilda och om möjligt samordnade arbetsmiljöförbättrande insatser mot småföretagen inom olika branscher.

De små företagen klarar inte alltid, som konstaterats, att på egen hand lösa konkreta problem. Arbetsmiljökommissionen anser att företagshälsovårdens tekniska verksamhet bör förstärkas och delvis anpassas till de små företagen. Skyddsingenjörernas produktionstekniska kompetens bör höjas och de riktade konsultinsatserna från FHV bör öka.

De regionala skyddsombuden bör enligt kommissionens uppfattning genom ett tvärfackligt samarbete kunna samordna sitt arbete och genomföra riktade och systematiska insatser för de små företagen.

Yrkesinspektionen bör genomföra särskilda småföretagsinriktade tillsynsprojekt. Yrkesinspektionens nuvarande resurser medger inte att de små företagen kan prioriteras. Bl.a. mot denna bakgrund föreslår arbetsmiljökommissionen en kraftig utbyggnad av yrkesinspektionens resurser under den närmaste treårsperioden.

Om företagshälsovården och yrkesinspektionen som konsultorgan respektive tillsynsorgan bör prioritera stödet till den förebyggande verksamheten i små företag så bör samtidigt försäkringskassorna underlätta för arbetsgivare i små företag att ta sitt rehabiliteringsansvar.

Kommissionen förordar att försäkringskassan ges stor frihet att tillsammans med den skadade och företaget välja lämplig rehabiliteringsform. Försäkringskassan bör också ges stora möjligheter att anpassa eventuell ekonomisk stödform.

För att stimulera de små företagen att ta sig an "externa" arbetshandikappade krävs ett ekonomiskt samhällsstöd i form av ett flexibelt lönebidrag. Vidare bör man utreda möjligheten att organisera de små företagen i någon form av rehabiliteringspool där myndigheterna kan medverka med sina stödåtgärder.

8.2 Resurser till arbetsmiljöarbete

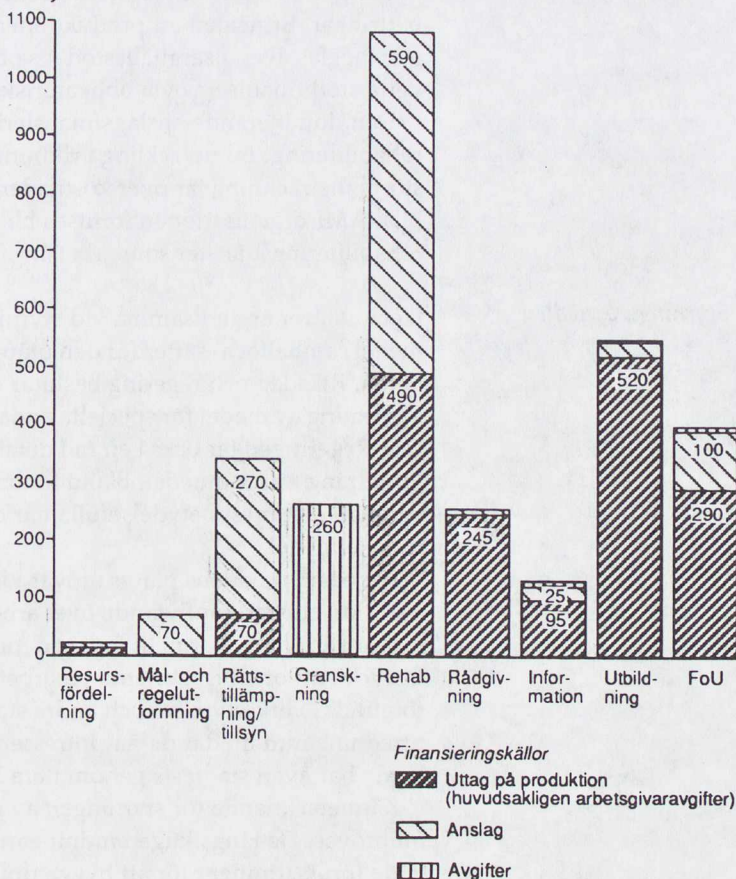
I det här avsnittet diskuteras bl.a. vilka resurser som tillförs arbetsmiljöområdet, hur styrningen sker och något om utvärdering/uppföljning av verksamheten.

Medlen fördelade på funktioner

Hur de statligt styrda medlen fördelas på olika funktioner framgår av nedanstående figur. Vi vill påpeka att det rör sig om relativt grova uppskattningar som gjorts huvudsakligen med ledning av regleringsbrev samt myndigheternas verksamhetsberättelser och anslagsframställningar.

Figur 8.1 Statliga styrda medel för utåtriktat arbetsmiljöarbete 1988/89. Fördelat efter funktion och finansieringskälla.

Milj. kr.



(Källa: Statskontoret, Statlig finansiering av arbetsmiljöområdet, bilaga 7)

Finansieringssystemet karakteriseras av att det finns flera finansieringskällor vid sidan av varandra, vilka har till uppgift att ge stöd till delvis likartade ändamål.

Sådana överlappningar finns exempelvis i fråga om FoU-stöd till projekt som avser arbetsorganisation, till informationsinsatser m.m. Den nya arbetslivsfonden kan, särskilt vad gäller rent arbetsmiljöförbättrande åtgärder, komma in på projekt som även kan stödjas av arbetsmiljö- respektive förnyelsefondsmedel.

I förarbetena till arbetsmiljölagen fastslogs (prop. 1976/77: 149) principen att kostnaderna för förbättringar i arbetsmiljön skall bäras av produktionen. Samtidigt anfördes att det var väsentligt att samhällsstöd skulle utgå till forskning, utveckling och utbildning på arbetsmiljöområdet.

Cirka en tredjedel av de statliga insatserna för utåtriktat arbetsmiljöarbete finansieras skattevägen genom anslag. Genom till-

komsten av arbetslivsfonden kommer produktionen att övergångsvis bekosta ca 80 procent vilket innebär en rejäl ambitionshöjning inom både rehabiliteringsområdet och för arbetsmiljöförbättringar. Principen att produktionen skall bära kostnaderna återspeglas även i samhällsstödet så till vida att huvuddelen av detta stöd finansieras via obligatoriska uttag.

Den dominerande anslagsfinansieringen gäller yrkesinriktad rehabilitering. En utveckling i riktning mot att produktionen i större utsträckning tar över kostnaderna är nu på gång genom att bl.a. AMI-organisationen förutses bli en producent av sådana rehabiliteringstjänster som arbetslivsfonden skall finansiera.

Styrning av medlen

Flera aktörer är verksamma vid styrning och fördelning av de medel samhället avsätter för den utåtriktade arbetsmiljöverksamheten. Riksdag och regering beslutar dels författningsvägen om avsättning av medel för speciella ändamål, dels via budgetprocessen. Regeringen tar också en rad detaljbeslut med föreskrifter om fördelning av fondmedel. Bland fondaktörerna är AMFO för närvarande den mest betydelsefulla när det gäller att styra och fördela medel.

Arbetsmarknadens parter utövar vid sidan av regeringen av tradition ett starkt inflytande över arbetsmiljömedlens fördelning och användning. Formellt tar sig denna trepartssamverkan bl.a. uttryck i att organisationerna på arbetsmarknaden som regel företräds i verkstyrelser och andra statliga organ liksom i statliga utredningar m.m. där de har intressen att bevaka. Detta förhållande har även stadfästas genom flera ILO-konventioner.

Kännetecknande för styrningen av medel är att besluten sällan omprövas. De långsiktiga bindningarna har i många fall skapat goda förutsättningar för att bygga upp stabila och effektiva verksamheter vilket verkar gynnsamt på utvecklingen inom området.

De olika aktörerna fördelar ibland medel inom samma eller näraliggande problemområden och det kan vara svårt att urskilja klara gränslinjer mellan aktörerna. Det gäller både inom FoU och information/utbildning.

Det förekommer dubbelstyrning. Exempel på detta är arbetslivscentrums finansiering ur arbetsmiljöfonden. Det avsätts medel för arbetslivscentrums grundfinansiering dels genom regeringsbeslut, dels fattar arbetsmiljöfondens styrelse beslut om en projektram.

I instruktionerna för arbetarskyddsverket, arbetsmiljöfonden, arbetsmiljöinstitutet samt arbetslivscentrum finns olika starka krav på samråd, samordning och samverkan med organisationer och myndigheter inom respektive verksamhetsområde. Någon mera systematisk samordning mellan organisationer och myndigheter, som är verksamma inom arbetsmiljöområdet med projektverksamhet, information och utbildning tycks dock inte förekomma.

Enligt kommissionens mening bygger styrsystemet på en samordning och samverkan mellan aktörerna som i allt väsentligt är av informell natur. Det finns dock inga belägg för några egentliga brister med denna styrningsform. En annan fråga är dock om den kan anses vara tillräcklig för att garantera en god hushållning med tillgängliga resurser.

Enligt arbetsmiljökommissionens uppfattning finns det inga skäl att i stort ändra den ordning som gäller inom det statliga arbetsmiljöområdet. Dock bör kraven på respektive myndighet och organisation renodlas och avgränsas tydligare. Samtidigt bör kraven på samverkan och samordning mellan de olika institutionerna ställas högre.

Styrningen av medel inom rehabiliteringsområdet har uppmärksamats av bl.a. rehabiliteringsberedningen (SOU 1988: 41) och i den därpå följande beredningen inom regeringskansliet.

Inom FoU-området har en särskild utredare, i betänkandet (SOU 1990: 54) "Arbetslivsforskning — inriktning, organisation, finansiering", bl.a. lämnat förslag om:

- Arbetslivsforskningens totala resurser förstärks genom samverkan mellan flera forskningsfinansiärer.
- Arbetsmiljöfonden åläggs att upprätta en plan för långsiktiga och strategiska satsningar vid universitet och högskolor.
- Arbetslivscentrums verksamhet omorganiserar från grunden så att det blir ett renodlat forskningsorgan som i ökad grad måste söka konkurrensutsatta medel.
- Löntagarorganisationerna får egna resurser för utvecklings-, informations- och främjandeverksamhet.
- Arbetsmiljöinstitutet får en ny treårig finansieringsmodell.
- Arbetsmiljöinstitutet omorienterar del av sin forskning mot socialpsykologi, arbetsorganisation, produktionsteknik och datavetenskap.

Kommissionen har inte haft möjlighet att närmare studera förslagen och avstår därför från att lämna några synpunkter.

I sammanhanget vill kommissionen dock peka på vad som tagits upp i en rapport från riksrevisionsverket (bilaga 8) rörande långa handläggningstider i samband med ansökningar om medel från arbetsmiljöfonden. Riksrevisionsverket har i sin rapport också behandlat de medel som årligen avsätts från arbetsmiljöfonden för utbildning och information om MBL. Kommissionen bedömer att denna frågeställning ligger utanför den uppgift som kommissionen har och lämnar därför ingen kommentar.

Uppföljning och utvärdering av prestationer/ effekter

Regeringen har vid några tillfällen under det senaste årtiondet låtit granska enskilda avsnitt inom området t.ex. det statliga stödet till arbetsmiljöinvesteringar och verksamheten vid arbetslivscentrum. De systematiska försöken att mäta effekterna av arbetarskyddsverkets tillsynsverksamhet är hittills ganska få.

Inom FoU-området är det mera vanligt med försök att analysera resultaten. Ansträngningar har gjorts av såväl AMFO som arbetsmiljöinstitutet och arbetslivscentrum. Det har här närmast handlat om att med hjälp av utomstående forskare granska innehåll och kvalitet i forskningsprestationerna.

Kommissionens intryck är att utvärdering av vilka resultat som uppnås genom statens insatser på arbetsmiljöområdet hittills varit ganska sporadiska. Det gäller såväl analyser av prestationer/tjänster som effekter. En utveckling av systematiska former för resultatanalys framstår därför som mycket angelägen under de kommande åren.

En bättre uppföljning och utvärdering av myndigheternas prestationer kan med viss automatik väntas följa i takt med införandet av treårsbudgeteringen i statsförvaltningen. Det är viktigt att tydliga och preciserade krav på redovisningarna formuleras i samband med regeringens direktiv till de berörda myndigheterna.

På motsvarande sätt bör de resursfördelande organen under regeringen ställa skärpta krav på prestationsuppföljning från bi-dragsmottagarna.

Svårare, men samtidigt minst lika viktigt, är att förbättra statsmakternas underlag för att bedöma i vilken utsträckning de medel som staten framöver kan komma att satsa på utåtriktad arbetsmiljöverksamhet också resulterar i arbetsmiljöförbättringar.

Det synes i första hand vara de tunga resursfördelande organen, regeringen och de fondfördelande myndigheterna, som har ansvaret för att sådana uppföljningar och utvärderingar kommer till stånd i ökad utsträckning.

Det framstår angeläget att primärt satsa på att utveckla metoder som gör det möjligt att studera prestationernas effekter på arbetsmiljön. Sådana effektstudier ger underlag för mer genomgripande förändringar av resurstilldelningen och inriktningen av myndigheternas verksamhet.

8.3 Arbetarskyddsverket

Arbetarskyddsverket är den samlade benämningen på arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen.

Finansiering av arbetarskyddsverket

Arbetarskyddsverkets totala omslutning uppgick budgetåret 1988/89 till 338 milj. kr. Verksamheten finansierades dels över statsbudgeten (292 milj. kr.), dels via inkomster från avgiftsbelagd verksamhet (26 milj. kr.) och dels via övriga inkomster (20 milj. kr.).

Som framgått av presentationen i kapitel 3 avsätts i statsbudgeten en viss del (8,7 procent) av arbetarskyddsavgiften till finansi-

ering av arbetarskyddsverket och arbetsmiljöinstitutet. Summan för detta ändamål uppgick budgetåret 1988/89 till 144 milj.kr.

Differensen mellan statsbudgetens bidrag till arbetarskyddsverket och arbetsmiljöinstitutet och inkomsterna från arbetarskyddsavgiften uppgick sålunda till (292-144 =) 148 milj. kr. budgetåret 1988/89. För budgetåret 1990/91 beräknas beloppet till 211 milj. kr. vilket blir det belopp som täcks av statens skatteinkomster m.m.

Från flera håll, bl.a. arbetarskyddsstyrelsen, har framförts att verkets hela finansiering bör ses över. Kommissionen delar denna uppfattning. I ett sådant sammanhang bör prövas möjligheter-na att avgiftsbelägga ytterligare verksamheter.

Den föreslagna utbyggnaden av yrkesinspektionen (se nedan) får inte försenas till följd av översynen av verkets totala finansiering.

Yrkesinspektionen

Nya och ändrade krav kommer att riktas mot yrkesinspektionen som följd av framför allt övergången till en mer systeminriktad tillsyn. Därtill kommer kraven om samordning/samarbete med aktörerna på rehabiliteringsområdet. Även införandet av ekonomiska styrmedel kan väntas höja kraven på inspektionens insatser.

En tydligare tillsynsroll

Yrkesinspektionens roll måste förtydligas i förhållande till företagens "egna resurser" för arbetsmiljöarbetet.

Yrkesinspektionens insatser har traditionellt haft ett stort inslag av rådgivning. Företagshälsovårdens utbyggnad och lagstiftningens utformning med tvingande föreskrifter gör att det finns skäl att ifrågasätta yrkesinspektionens roll i denna del. Inspektionen måste kräva att arbetsgivarna skaffar den kunskap som behövs och vid behov ge råd om var den kan inhämtas. Hittills har dock den direkt problemlösande "konsultrollen" tagit för stor del av resurserna.

För att renodla tillsynsuppgiften bör yrkesinspektionen agera på ett konsekvent sätt gentemot företag och förvaltningar vilket t.ex. innebär att man utan dröjsmål vidtar åtgärder så snart ett brott mot föreskrifterna upptäcks. Att sådana rutiner inte tillämpas i dag beror sannolikt på att de arbetsformer som gällde i samband med tidigare arbetarskyddslagstiftning överlevt och gäller även vid tillämpning av den nya lagstiftningen.

Inom yrkesinspektionen finns farhågor om att ett mer "polisärt" uppträdande inte gagnar kontakterna med företagen. Denna farhåga bedömer kommissionen kan vara befogad, men anser ändå att starka skäl talar för att den tämligen resurskrävande "konsultverksamheten" och s.k. kontaktbesök bör få stå tillbaka för en renodlad inspektionsverksamhet.

Yrkesinspektionen bör utveckla och anpassa tillsynsmetodi-

ken, t.ex. efter småföretagens behov, och välja den tillsynsform som ger bästa effekt.

De synpunkter kommissionen framfört rörande prioritering av tillsynsverksamheten bör föranleda en ändring i instruktionen för yrkesinspektionen.

Systemtillsyn

År 1985 lämnades ett betänkande avseende den regionala arbetsmiljötillsynen, den s.k. YKT-utredningen. Konsekvensen av betänkandet blev bl.a. att den kommunala tillsynen avskaffades och en process mot en ny inriktning på tillsynsarbetet påbörjades. Det markerades också i arbetsmiljöförordningens 15 §, där det under 1987 tillkom en formulering att tillsynen även skall "bevaka att arbetsgivarna planerar och bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljön tillgodoses. Vid tillsynen skall en helhetssyn eftersträvas".

De krav på internkontroll som kommissionen föreslår innebär ökade krav också på anpassning och djup i yrkesinspektionens tillsyn.

När företagen utvecklar en väl fungerande internkontroll frigörs på sikt resurser vid yrkesinspektionen för bredare insatser avseende prioriterade områden t.ex. småföretag.

Arbetsmiljökommissionen vill kraftigt understryka vikten av att tillsynen framöver präglas av en helhetssyn på arbetsmiljön som också omfattar de arbetsorganisatoriska, psykiska och sociala frågorna. Erfarenheter från Norge som under ett flertal år haft krav på internkontroll och tillämpat systemtillsyn visar att den smala traditionella arbetsmiljöuppfattningen snarast stärks om internkontroll/systemtillsyn bara omfattar det tekniska systemet.

Arbetsmiljökommissionen föreslår på annat ställe att arbetsmiljölagens bestämmelser om arbetsorganisatoriska frågor förtydligas. För att detta skall få genomslag i det lokala arbetet förutsätter kommissionen att yrkesinspektionen i såväl systemtillsyn som övrig tillsyn följer upp att företagens (motsvarande) internkontroll och arbetsmiljöarbete i övrigt även omfattar de arbetsorganisatoriska faktorerna.

Systemtillsynen genomförs företrädesvis genom granskning av arbetsgivarens system för internkontroll. Företagets skadebild, sjukfrånvaro, personalomsättning etc. utgör ett väsentligt underlag för inspektionen. Systemtillsynen underlättas om internkontrollen är dokumenterad.

Systemtillsynen måste även innefatta stickprovsvis inspektion ute i verksamheten för att kontrollera den redovisning som arbetsgivaren gett. De brister som uppmärksammas sammanfattas sedan i ett inspektionsmeddelande.

Ökade resurser till yrkesinspektionen

Avskaffandet av den kommunala tillsynen innebar att antalet arbetsställen som yrkesinspektionen utövar tillsyn över ökade från ca 100 000 till 250 000. De senaste årens utveckling har

inneburit att yrkesinspektionens numerär nu är lägre än före övertagandet av den kommunala tillsynen.

Med den personalram yrkesinspektionen har i dag (ca 600 årsarbetskrafter varav 400 inspekterande) kan varje arbetsplats teoretiskt besökas i genomsnitt en gång vart sjätte år. Den strategi som utvecklats för verksamheten med prioritering av insatser mot företag/förvaltningar med de svåraste arbetsmiljöerna ställer sig kommissionen bakom. Effekten blir emellertid att den genomsnittliga besöksfrekvensen vid övriga arbetsställen sjunker ytterligare.

Kommissionen anser att ett genomsnittligt besöksintervall om sex år inte kan anses acceptabelt. Med hänsyn tagen också till de nya/ändrade uppgifter yrkesinspektionen kommer att ställas inför i framtiden föreslår kommissionen att yrkesinspektionen under en treårsperiod tillförs totalt 350 nya inspektörstjänster.

En sådan förstärkning kombinerad med en rationalisering av verksamheten bör ge inspektionen möjlighet att på ett nöjaktigt sätt både ta sig an sina nya uppgifter och prioritera de sämsta arbetsmiljöerna. Samtidigt bör man kunna fördubbla den genomsnittliga besöksfrekvensen.

Kommissionen vill påpeka att besöksintervallen har använts som beräkningsmodell för inspektionens kapacitet. För verksamhetsstyrningen finns även andra viktiga prioriteringsgrunder, t.ex. särskilda riskfaktorer, utsatta arbeten, företagsstorlek m.fl.

Den föreslagna ökningen av antalet inspektörer för med sig ökade behov av utbildning, lokaler, teknisk utrustning, administrativt stöd etc. Om de eftersträlvade effekterna skall kunna uppnås måste även dessa behov tillgodoses.

Resurser för att finansiera den föreslagna utbyggnaden (drygt 130 milj. kr. årligen vid full utbyggnad) bör kunna tillskjutas ur fonden för arbetsmiljöförbättringar och avgiftsbeläggning av förhandsbedömningar (se nedan) samt genom en omDispositionering av de medel som flyter in från arbetarskyddsavgiften inom socialförsäkringen.

Avgiftsbeläggning av förhandsbedömning

I yrkesinspektionens uppgifter ingår att göra förhandsbedömningar av lokaler, processer och utrustning. Verksamheten ger möjlighet att förebygga arbetsmiljöproblem i ett tidigt skede.

Antalet förhandsgranskningar uppgick budgetåret 1988/89 till drygt 21 000. Många av granskningarna gällde stora objekt. Ett ökat deltagande i granskningsammansråden och på så sätt bättre samverkan med konsulter, konstruktörer, byggherrar m.fl. har lett till att verksamheten har blivit effektivare.

Arbetarskyddsstyrelsen gör förhandsgranskningar av bl.a. maskiner och tekniska anordningar. Denna verksamhet är avgiftsbelagd. Kommissionen har funnit att styrelsens och yrkesinspektionens verksamhet med förhandsbedömningar fyller samma syften och grundas på samma förutsättningar. Det finns därför enligt

kommissionens mening starka skäl att överväga avgiftsbeläggning också av yrkesinspektionens verksamhet med förhandsbedömningar.

När det gäller tillstånd enligt plan- och bygglagen (PBL) som prövas av kommunens byggnadsnämnd har yrkesinspektionen ett ansvar att bevaka arbetsmiljö- och anpassningsfrågor. Förutsättningarna för ett kraftfullt agerande från inspektionen är begränsade genom att man formellt bara har att yttra sig i ärendena. Här bör yrkesinspektionens inflytande förstärkas.

Genom att den absolut största andelen av förhandsbedömningar gäller obligatoriska granskningar i anslutning till byggnadslov bör en eventuell avgiftsbeläggning kompletteras med regler som gör att yrkesinspektionens möjligheter att påverka de kommande arbetsmiljöerna inte minskar.

Det har inte funnits tid att behandla frågor som hänger ihop med avgiftskonstruktion m.m. men kommissionen konstaterar att vid en enhetstaxa om 2 000 kr. skulle med nuvarande ärendevolyminkomsterna av verksamheten med yrkesinspektionens förhandsbedömningar komma att uppgå till ca 40 milj. kr.

Yrkesinspektionens roll på rehabiliteringsområdet

Yrkesinspektionen bör i framtiden öka insatserna för att följa upp hur erfarenheter från rehabiliteringsarbete och arbetet med frånvaro problematiken på arbetsplatserna används i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. En tydligare markering av inspektionens ansvar behöver göras, lämpligen i regeringens instruktion för arbetarskyddsverket.

Yrkesinspektionen kommer att ha en viktig roll i att följa de ökade satsningar som — med stöd av medel från bl.a. arbetslivsfonden — kommer att göras i fråga om arbetsmiljöanpassande åtgärder som kräver t.ex. tekniska och arbetsorganisatoriska förändringar. Inspektionen bör vidare inom ramen för sitt tillsynsarbete bevaka att arbetsgivaren har information om risksituationen kopplad till sjukfrånvaroläget på arbetsplatsen.

I samarbetet bör signaler från försäkringskassan kunna ge yrkesinspektionen anledning att undersöka hur det lokala arbetet bedrivs i frågor om en bättre arbetsmiljö m.m. Sådana ingripanden från inspektionen blir samtidigt ett stöd för försäkringskassans insatser i de enskilda fallen.

8.4 Arbetsförmedlingen

Arbetsmarknadsmyndigheternas främsta uppgift är att se till att de arbetssökande snabbt får ett arbete som så nära möjligt ansluter till deras önskemål och förutsättningar samt att lediga platser blir tillsatta snabbt. Myndigheterna skall därvid hämta in och sprida saklig information som har betydelse för de arbetssökande

och arbetsgivarna. (3 § förordning 1987:405 om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.)

Det har i olika sammanhang framförts synpunkter om att arbetsmarknadsverket motverkar syftet med arbetsmiljölagstiftningen genom att anvisa sökande till arbeten som är "förslitande". Arbetsförmedlingens roll i förhållande till företag med oroad stor personalomsättning har redan tidigare varit föremål för diskussion.

Med anledning av ett år 1969 utfärdat cirkulärmeddelande från AMS uttalade justitieombudsmannen att varje arbetsgivare och arbetssökande kan göra anspråk på service från arbetsförmedlingen. Även om det finns utrymme för prioriteringar är den allmänna grundsatsen som styr offentlig förvaltning att prestationsskyldigheten skall fullgöras likformigt.

AMS styrelse har senare fattat beslut om att arbetsförmedlingen måste vara en neutral part som inte kan avstå från att ge service åt företag med hög personalomsättning. De medel förmedlingen kan tillgripa är aktiva, åtgärdsinriktade diskussioner med företagen och samverkan, dels med arbetsmarknadens parter, dels med yrkesinspektionen och andra myndigheter. Det anses viktigt att arbetsförmedlingsnämnderna diskuterar dessa arbetsställerelaterade frågor.

Mot bakgrund av de redovisade förutsättningarna och de åtgärder AMS vidtagit har kommissionen bedömt att det inte finns skäl att i detta sammanhang vidare ta upp frågan om förmedlingsorganens arbetsätt.

8.5 Rehabilitering och förbättrad samverkan mellan samhällsorganen m.m.

Arbetsgivaren skall ansvara för att det på företaget (motsvarande) finns en rehabiliteringsverksamhet som är organiserad på lämpligt sätt. Utöver detta behövs också fungerande kontakter med myndigheter och andra organ med uppgifter inom rehabiliteringsområdet. Dessa kommer i framtiden att möta en ökad efterfrågan när det gäller råd och bistånd. Myndigheter och organisationer måste därför utveckla ett mer kundorienterat och samordnat agerande i förhållande till arbetsgivarna.

Rehabiliteringsverksamheten bör i framtiden organiseras så att myndigheterna renodlar och samordnar sina insatser så att företagens/förvaltningarnas kontaktvägar blir tydliga.

Nya och ändrade krav kommer att riktas mot försäkringskassan som följd framför allt av den mer aktiva roll kassan förutsätts få i rehabiliteringsarbetet. De nya uppgifter som kommer att läggas på kassan som administratör av ett försäkringssystem med diffe-

*Försäkringskassan
som samordnare av
rehabilitering*

rentierade avgifter kommer dessutom att medföra behov av ny kompetens.

Försäkringskassan har, genom lagen om allmän försäkring, ålagts ett rehabiliteringsansvar. Kassan saknar emellertid möjligheter att själv genomföra rehabilitering och är därför beroende av insatser från andra aktörer. Kassan har emellertid ansvar för att samordna insatserna. För att kassan skall kunna fullgöra sin uppgift effektivt är det nödvändigt att arbetsgivare har ett lagfäst ansvar att samarbeta med kassan.

Som tidigare nämnts har riksdagen, med anledning av propositionen (1989/90:62) om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet m.m. beslutat att försäkringskassan skall kunna köpa vissa rehabiliteringstjänster med medel ur sjukförsäkringen. Denna möjlighet kan väntas avsevärt öka kassans offensiva arbete. Över huvud taget bör kassans möjligheter att agera utifrån den enskildes behov öka utan hämmande regelsystem.

Försäkringskassans roll i arbetslivsfondens verksamhet blir förutom att informera om fonden och möjligheterna att få rehabiliteringsåtgärder finansierade att vara initiativtagare och pådrivande kraft gentemot arbetsgivaren. Kassan skall medverka till att aktiviteter kommer igång, inklusive ansökningar om bidrag från arbetsgivaren.

I sin samordnande funktion bör kassan verka för att få till stånd överenskommelser mellan företag som gör det möjligt att erbjuda arbetsträning eller arbetsprövning hos eller omplacering till annan arbetsgivare.

Kassan bör vidare kunna medverka i finansieringen av kostnader för att utforma särskilda arbetsuppgifter i rehabiliterande syfte. Finansieringen bör kunna ske inom ramen för de medel kassan kommer att disponera ur sjukförsäkringsanslaget för köp av rehabiliteringstjänster.

Försäkringskassan bör ha tillsyn över att arbetsgivare lever upp till de bestämmelser om rehabilitering som föreslås bli införda i lagen om allmän försäkring och de föreskrifter om rehabilitering som meddelats med stöd av lagen. Med hänsyn till att den individuella rehabiliteringen, för att bli framgångsrik, ofta kräver insatser i arbetsmiljön på arbetsplatsen är det viktigt att försäkringskassan lägger sig vinn om att utnyttja den kunskap och kompetens som finns hos yrkesinspektionen. Därigenom kan myndigheternas tillsyn samordnas på ett effektivt sätt.

Samordning med andra aktörer på rehabiliteringsområdet

Bristen på personal med kompetens när det gäller rehabilitering behöver särskilt uppmärksammas. Det är därför anslaget med en bättre samordning på det regionala planet. Försäkringskassan — som huvudansvarig — bör i nära samverkan med den regionala arbetslivsfonden, länsarbetsnämnden, yrkesinspektionen samt hälso- och sjukvården m.fl. göra en gemensam "grovplanering"

för att resurserna skall kunna utnyttjas på bästa sätt.

Samhalls stora kunnande inom rehabiliteringsområdet bör särskilt tas till vara i det samarbete som utvecklas mellan de olika aktörerna. I sammanhanget är det viktigt att också framhålla de insatser som görs av rygginstituten och andra organisationer. Många nya och okonventionella metoder i rehabiliteringsarbetet prövas för närvarande både inom den offentliga och den privata sektorn. Det är angeläget att erfarenheterna av denna verksamhet tas till vara och att lyckade satsningar understöds.

Särskilda samverkans-/planeringsgrupper för det exekutiva arbetet bör finnas på länsnivå för att behandla rehabiliteringsfrågor samt samordna och styra rehabiliteringsarbetet. I dessa grupper bör ingå berörda länsmyndigheter såsom yrkesinspektionen, försäkringskassan och länsarbetsnämnden. Vidare bör ingå företrädare för landsting, företagshälsovård, Samhall m.fl. Försäkringskassan föreslås leda och samordna dessa gemensamma överläggningar samt följa upp att fattade beslut genomförs.

Det är angeläget att socialtjänstens betydelse i en framgångsrik rehabilitering lyfts fram. Många onödiga förtidspensioneringar har sin orsak i bristande samordning visavi övriga samhällsorgan samt brister i den kommunala socialtjänsten. Frågor med betydelse för en framgångsrik samordnad rehabilitering är bl.a. ledsagarservice, bostads- och lokalanpassning, stöd och hjälp i boendet och i daglig livsföring samt insatser för uppsökande verksamhet.

Försäkringskassans roll som administratör av den nya arbetslivsavgiften behandlas i kapitel 5.

Hälso- och sjukvården

En förutsättning för att en yrkesinriktad rehabilitering skall lyckas är för många att den medicinska rehabiliteringen är klar eller på väg. Gränsdragningen mellan yrkesinriktad rehabilitering och basrehabilitering är inte alltid lämplig eller möjlig att göra. Redan i dag görs en hel del av den s.k. yrkesinriktade rehabiliteringen inom hälso- och sjukvården. Särskilt gäller det personer som redan har ett arbete.

Landstingen skall enligt hälso- och sjukvårdslagen svara för såväl förebyggande åtgärder som medicinsk behandling, rehabilitering och habilitering.

Den medicinska rehabiliteringen utgör ca 2/3 av det totala antalet rehabiliteringsinsatser som för närvarande noteras hos försäkringskassan. Primärvården svarar för merparten av insatserna. Den återstående tredjedelen avser yrkesinriktade och sociala rehabiliteringsinsatser.

Hälso- och sjukvården står också för metodutveckling inom rehabiliteringsområdet och har ofta en bärande roll i handlednings- och fortbildningsarbetet gentemot olika rehabiliteringsaktörer.

För att uppnå en tidigare och effektivare rehabilitering som på

sikt också kommer att bli samhällsekonomiskt lönsam krävs det en omfördelning av resurser till rehabiliteringsverksamheterna. Starkare incitament bör skapas så att landsting och kommuner vidtar åtgärder för att minska sjukfrånvaro och utslagning.

Rehabilitering – arbetssskador

Arbetskadeförsäkringens betydelse för rehabilitering har varit föremål för omfattande diskussioner genom åren. Bl.a. har framförts kritik som går ut på att den skadade är mindre benägen att medverka i rehabiliteringsprocessen när arbetsskada är anmäld. Framför allt har kritiken kommit från försäkringskassan, sjukvården och företagshälsovården men även från annat håll t.ex. rygginstitut och liknande.

Kritiken har i huvudsak byggt på iakttagelser och diskussioner med de skadade. Några bevis eller undersökningar som styrker att en anmälan om arbetsskada skulle påverka rehabiliteringen negativt har dock inte redovisats.

Riksdagens revisorer har i sitt förslag till riksdagen (1989/90: 8) angående arbetskadeförsäkringen redovisat problemen med rehabilitering av anmälda arbetsskadefall som inte avgjorts. Där framgår av en undersökning att svenska företagsläkarföreningen, landets rehabiliteringskliniker och försäkringskassornas centrala rehabiliteringsgrupper instämmer i påståendet "att det i många arbetsskadefall visat sig näst intill omöjligt att få igång ett rehabiliteringsarbete så länge det inte föreligger ett definitivt beslut i arbetsskadefrågan".

Fackliga representanter har tvärtom hävdad att arbetskadeförsäkringen är en hjälp i rehabiliteringen.

Ett stort problem i detta sammanhang är naturligtvis de orimligt långa väntetiderna innan beslut om arbetsskada är avgjort. Trots omfattande satsningar på utredningsresurser till försäkringskassorna är väntetiderna fortfarande ett stort problem. Antalet arbetsskadeärenden för försäkringsmässig prövning har stadigt ökat.

På flera försäkringskassor pågår nu kartläggningar av olika slag i syfte att öka kunskaperna om sjukfrånvaron, rehabiliteringsverksamheten och arbetsskadorna.

Arbetsmiljökommissionen vill starkt betona betydelsen av att rehabiliteringsinsatser sätts in tidigt. Det är känt att om åtgärder bara dröjer några månader, i vissa fall t.o.m. veckor, försämras förutsättningarna att återföra den sjukskrivne i arbete högst avsevärt.

Arbetsmiljökommissionen anser att vid framtida överväganden rörande arbetskadeförsäkringen måste stor hänsyn tas till de effekter systemet kan framkalla på den enskildes vilja att medverka i rehabilitering.

Det är också enligt kommissionens mening angeläget med en snabb och rationell hantering av arbetsskadeanmälningar.

Arbetarskyddet är det område där parterna på arbetsmarknaden utvecklat den längsta samarbetstraditionen.

Arbetsmiljöarbetet i partssamverkan har sitt ursprung i det gemensamma intresset att sanera miljön från olika risker och hälsovådliga inslag. Olycksfall, blyförgiftning och stendammslunga har historiskt bildat utgångspunkt för verksamheten. Senare års avtal understryker behovet av ett breddat arbetsmiljögrepp där också arbetsorganisations-, demokrati-, psykiska och sociala frågor inbegrips vid sidan av det traditionella skyddsarbetet.

Parternas arbetsmiljöarbete bedrivs huvudsakligen i branschorgan och speciella arbetsgrupper. Ett trettiotal branschorgan finns på förbunds nivå exempelvis Verkstadsindustrins arbetsmiljökommitté, Livsmedelsbranschernas arbetsmiljökommitté och Sjöfartens arbetsmiljönämnd. Som exempel på speciell arbetsgrupp kan nämnas Arbetsgruppen för damm- och bullerbekämpning inom stenindustrin.

9.1 Partsorgan

Genom olika samsarbetsorgan driver parterna gemensamt en verksamhet i syfte att stödja utveckling av arbetet med att förbättra arbetsmiljön och minska arbetsskadorna. Verksamheten bedrivs främst via utbildning, information, förlagsverksamhet och service till arbetsmarknadens organisationer, branscher, kommittéer och företag.

Ett exempel är Arbetarskyddsnämnden — med snart 50-åriga anor — som är ett arbetsmiljöorgan för SAF, LO och PTK. För närvarande ingår i nämndens verksamhet 35 förbund från SAF, 23 förbund från LO och 22 förbund anslutna till PTK. En motsvarighet av senare datum på den offentliga sidan är statens arbetsmiljönämnd.

Informations- och utbildningsmaterialen tas vanligtvis fram inom arbetarskyddsnämnden i partsgemensamma projekt- och arbetsgrupper. Arbetet har visat sig framgångsrikt och bl.a. resulterat i att över 700 000 personer i Sverige har erhållit basutbild-

ning i "Bättre arbetsmiljö". Många har dessutom fått vidareutbildning och "specialistutbildning" i arbetsmiljö via nämnden.

Stödet till den lokala arbetsmiljöutvecklingen är och har alltid varit centralt i nämndens verksamhet. Att nämndens arbetsmiljöinsatser genomförs i nära samarbete med företag och anställda har medverkat till verksamhetens höga legitimitet och breda genomslag på arbetsmarknaden.

Arbetskyddsnämnden har genom parterna SAF, LO och PTK slutit avtal med TFA (Trygghetsförsäkring vid arbetskada) som ger nämnden ökade resurser till insatser för att förebygga arbets-skador. Insatserna skall enligt avtalet, inte enbart begränsas till information och utbildning, utan även andra åtgärder t.ex. utveckling av tekniska skyddsanordningar.

Det finns skäl för de olika partsorganen att utveckla sin verksamhet att även omfatta frågor som hänger samman med arbetsorganisation, rehabilitering, befattningsförnyelse och arbetsvillkoren i stort.

Det är viktigt att arbetsmiljöarbetet blir en naturlig del i den dagliga verksamheten. En god arbetsmiljö skapas genom att chefer på alla nivåer tar sitt ansvar, genom samverkan med de fackliga organisationerna och genom att den anställde ges möjlighet att aktivt delta i arbetsmiljöarbetet inom sitt arbetsområde.

När de anställda ges möjlighet att påverka sin arbetssituation och utvecklas efter sina förutsättningar, att känna gemenskap med arbetskamrater och ta ansvar för sina egna och andras arbetsförhållanden bidrar detta till en god arbetsmiljö. Därför är det viktigt att utveckla det lokala partssamarbetet.

I de centrala arbetsmiljöavtalen framhålls betydelsen av att parterna samverkar som jämställda för att arbetsmiljöarbetet skall bli så effektivt som möjligt. På det lokala planet är det i dag skyddskommittén som är samverkansorganet med huvuduppgift att fastställa mål och upprätta handlingsplaner för arbetsmiljöarbetet. Arbetet med arbetsmiljön bör således organiseras så att skyddskommittén behandlar frågor av mer övergripande slag. De mer vardagliga frågorna behandlas av arbetsledningen i samverkan med skyddsombud och övriga anställda. I AMLA-89 (arbetsmiljöavtalet för den statliga sektorn) slås fast som partsgemensam värdering att "De lokala parterna verkar gemensamt för att alla anställda tar sitt ansvar för att åstadkomma en god arbetsmiljö".

På små arbetsställen där det inte finns en skyddskommitté, kan arbetstagarna få hjälp med att aktivera det lokala arbetsmiljöarbetet av regionala skyddsombud.

Kollektivavtal styr också företagshälsovården som är en rådgivande expertresurs för parterna i det lokala arbetet med förebyggande, rehabilitering och anpassning. Företagshälsovården skall arbeta med en helhetssyn där tekniska, medicinska och beteendevetenskapliga aspekter integreras både vid kartläggning av risker och vid framtagning av underlag i åtgärdsarbetet.

9.2 Det lokala arbetsmiljöarbetet

Arbetsmiljölagen utgår från att parterna skall samverka i arbetsmiljöfrågor. Men det är också en förutsättning att arbetsgivare, arbetstagare och andra aktörer har sina specifika roller i detta arbete. Genom rollfördelningen klargörs i princip vars och ens uppgifter, vilket underlättar ett systematiskt förebyggande arbetsmiljöarbete. I korthet kan de olika aktörernas roller beskrivas på följande sätt.

Arbetsgivaren har i kraft av sin beslutsrätt huvudansvaret för att det förebyggande arbetsmiljöarbetet integreras i linjeorganisationen. I arbetsmiljölagen beskrivs detta som en generell handlingsplikt dvs. arbetsgivaren skall "vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsättes för ohälsa eller olycksfall".

Arbetstagare skall följa givna instruktioner och föreskrifter samt medverka i arbetsmiljöarbetet. Arbetstagarna företräds av skyddsombud vars uppgift är att tillse att arbetstagarnas synpunkter blir beaktade av arbetsgivaren. Om detta inte sker, har skyddsombudet rätt att få erforderligt bistånd av yrkesinspektionen.

Skyddsombudet företräder arbetstagarna och skall fungera som "påtryckare" och har därför rätt till information och rätt att delta i planeringen m.m. Skyddsombudet har vissa maktbefogenheter t.ex. rätten att i vissa situationer avbryta arbetet.

Regionala skyddsombud är inte bundna till visst arbetsställe utan arbetar inom en region. De utgör således ett utifrån kommande stöd för personalen i företag som är så små att de inte har egen skyddskommitté.

Skyddskommittén är ett samverkansorgan vars huvuduppgift är att noga följa utvecklingen av ohälsa och olycksfall och verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden. Skyddskommittén skall bevaka att beslut som fattas i linjeorganisationen tar vederbörlig hänsyn till olika arbetsmiljöaspekter.

Företagshälsovården skall huvudsakligen arbeta förebyggande och har en konsultroll ("rådgivande expertfunktion"). Den har framför allt till uppgift att kartlägga risker och brister i arbetsmiljön samt att som expertorgan svara för erforderligt beslutsunderlag.

Arbetsarkivstyrelsen skall genom föreskrifter fastställa en arbetsmiljömässig minimistandard. *Yrkesinspektionen* skall bevaka att arbetsgivaren planerar och bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljökraven — i vid mening — tillgodoses och utifrån en helhetsbedömning främja det lokala arbetsmiljöarbetet.

Nedan görs några konstateranden om hur rollfördelningen utkristalliserats i praktiken.

Arbetsgivaren — dvs. i första hand företags- eller förvaltningsledningen — har inte behandlat arbetsmiljöfrågorna som en prio-

Rollfördelningen i praktiken

riterad del av produktionsstyrningen. I stället har det funnits en tendens att i första hand låta expertis och skyddsorganisation engagera sig i dessa frågor. Konsekvensen har blivit en rollförskjutning där framför allt skyddskommittén, men även skyddsombud, företagshälsovård och i viss mån tillsynsmyndigheter övertagit aktivitetsplikten.

Arbetstagarna som enligt lagen skall kunna påverka sin arbets-situation, saknar i praktiken möjligheter att göra detta. Delvis kan detta vara en följd av en otidsenlig arbetsorganisation. En viktig delförklaring kan vara att arbetsmiljöfrågorna uppfattas som ett område för experter, något som i sin tur lett till att arbetstagarnas egna erfarenheter och kunskaper kommit i skymundan.

När det gäller skyddsombuden har det visat sig att de lokala skyddsombuden kan ha svårt att få gehör för sina krav och idéer. Detta gäller inte minst på det psyko-sociala området. Detta torde delvis hänga samman med att arbetsgivarföreträdarna/arbetsledarna, är oklara över sin roll och sitt ansvar för arbetsmiljön. Ofta saknar de dessutom kompetens och tillräckliga ekonomiska befogenheter för att kunna lösa en uppkommen fråga direkt i arbetet, dvs. på nivån arbetsledare — lokalt skyddsombud — arbetstagare. Mer eller mindre vattentäta skott mellan fackliga förtroendemän som hanterar MBL och skyddsombud är ytterligare en faktor som kan ha bidragit till att många skyddsombud intar en avvaktande attityd.

Beträffande skyddskommittén har denna i viss utsträckning kommit att tilldelas huvudansvaret för arbetsmiljöfrågorna. Detta har aldrig varit avsikten. Problematiken har även förstärkts av att detaljfrågor till viss del remitterats till skyddskommittén i stället för att lösas i linjen och då företrädesvis på arbetsledarnivå. En annan sak är att man för de frågor som skall behandlas i skyddskommittén bör följa principen som framgår av 17 § i arbetsmiljöavtalet mellan SAF-LO-PTK. Där står att "Av arbetsgivarrepresentanterna skall, om hinder därför ej föreligger, minst en vara i företagsledande eller därmed jämförlig ställning".

En rollförskjutning hos företagshälsovården i relation till avtalens intentioner har varit att den i alltför hög grad arbetar med sjukvård i stället för förebyggande arbete. En anledning är att såväl arbetsgivare som arbetstagare i första hand efterfrågar dessa tjänster. En annan anledning är att företagshälsovårdspersonalens kompetens ofta är inriktad på att lösa individuella problem och inte på att genomföra förändringar i arbetsmiljö eller arbetsorganisation. Brister i den reguljära, öppna sjukvården kan naturligtvis också bidra till detta förhållande.

Utbyggnaden av företagshälsovården innebär att den utgör en stor resurs för det lokala arbetsmiljöarbetet.

Arbetsmiljökommissionen anser att samtliga aktörers roller behöver förtydligas och förstärkas. Det lokala arbetsmiljöarbetet måste integreras bättre i linjeverksamheten, vilket är en fråga för företagsledningen.

De förslag arbetsmiljökommissionen framför innebär att arbetsgivaransvaret utvidgas och förstärks och att arbetsmiljöarbetet skall integreras i det löpande arbetet. Förslagen leder också till att de fackliga organisationernas partsroll förtydligas och att de anställas möjligheter att påverka sina arbetsvillkor utvecklas.

Enligt kommissionens synsätt kommer dessa förslag att bidra till att det lokala arbetsmiljöarbetet förbättras. När det gäller de fackliga organisationernas medverkan och engagemang regleras det utifrån avtal. I det framtida lokala arbetsmiljöarbetet bör den fackliga partsrollen tydligare manifesteras i förhållande till arbetsgivaren. Det fackliga deltagandet bör koncentreras på att initiera viktiga frågor och medverka i att ta fram program för arbetsmiljöns förbättring samt följa upp att förbättringarna verkställs. Enligt kommissionens uppfattning förstärks den dynamiska utvecklingen om partsrollerna i arbetslivet förtydligas. Samtidigt är det väsentligt att de fackliga organisationerna lokalt, som företrädare för sina medlemmar, genom en tydlig partsroll kan visa medlemmarna att den fackliga organisationen kan påverka förändringar och driva fram förbättringar av arbetsmiljön.

9.3 Lag och avtal

I 3 kap. 1 § arbetsmiljölagen slås fast att "arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö" och lagens 6 kap. reglerar hur samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare skall ske. Samverkan är alltså ett viktigt medel för att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö.

Samspelet mellan lag och avtal har också varit utmärkande för utvecklingen av regelverket i arbetsmiljöfrågor. Arbetsmiljöavtalet mellan SAF-LO-PTK utgjorde t ex förebild för kapitel 6 i 1977 års arbetsmiljölag.

Avtal kan i vissa fall ta över den reglerande funktionen så att lagstiftningen bara finns som en ram och ett skyddsnet. Exempel på detta är arbetstidsfrågorna. Ett annat exempel rör de arbetsorganisatoriska frågorna. I arbetsmiljölagens förarbeten (prop. 1976/77: 149 s. 229) säger föredragande departementschef: "Jag har redan tidigare framhållit att enligt min åsikt lämpar sig frågor som inte är av omedelbar skyddskaraktär och inte heller ingår i en allsidig bedömning av den fysiska arbetsmiljön bäst för avgöranden mellan parterna." Här anges att partssamverkan är en bättre metod än detaljerad lagstiftning eller myndighetsföreskrifter när det gäller att komma tillrätta med vissa arbetsmiljöproblem.

Parterna utövar också ett starkt inflytande i arbetarskyddsstyrelsens arbete med att ta fram föreskrifter.

Arbetsmiljölagens regler om samverkan fylls ut av arbetsmiljö-

avtalen som uttrycker parternas gemensamma syn på framför allt samverkanssystemet (skyddsombud och skyddskommitté) och företagshälsovårdens verksamhet.

Samordning AML – MBL

Även medbestämmandelagstiftningen är tillämpbar på arbetsmiljöområdet. Enligt MBL skall arbetsgivaren förhandla med de fackliga organisationerna innan han fattar beslut som innebär viktigare förändringar av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållanden för organisationens medlemmar. Detta gäller t.ex. ändring av arbetsorganisation, val av arbetsmetoder, ny- och ombyggnad, arbetstider m.m. Här ger MBL möjlighet för de fackliga organisationerna att påverka arbetsgivaren i arbetsmiljöfrågor.

AML och MBL gäller vid sidan av varandra. Arbetsgivaren måste följa båda regelsystemen. Enligt arbetsdomstolens praxis räcker det inte att ta upp t.ex. en ombyggnad i skyddskommittén. Har ingen annan överenskommelse träffats, måste arbetsgivaren även genomföra en MBL-förhandling.

Arbetsmiljölagen är tvingande. Överträder arbetsgivaren de lagliga förpliktelseerna mot skyddsombud och skyddskommitté, kan han straffas eller drabbas av vitesföreläggande. MBL bygger på tanken om överenskommelser i avtal och saknar liknande sanktionssystem. Överträdelser av lagen kan leda till att arbetsdomstolen dömer ut ett allmänt skadestånd.

I de kommunala och statliga medbestämmandeavtalen (Miljö-81 och AMLA-89) föreskrivs att en arbetsmiljöfråga som faller under båda regelsystemen endast behöver behandlas i skyddskommittén. Motsvarande bestämmelser finns inte i SAF-LO-PTK-avtalet vilket medför att parterna är hänvisade till att träffa överenskommelse lokalt för att undvika att ett arbetsmiljöärende dubbelbehandlas.

Inom de flesta företag har man funnit praktiska former för tillämpningen av MBL och integrerat dem i linjeorganisationen. Generellt värderar parterna medbestämmandet positivt. Det har medfört ökad information för facket och bättre förankring av besluten för arbetsgivaren. Det fackliga inflytandet anses vara störst i arbetsmiljö- och personalfrågor.

När det gäller arbetsmiljöarbetet är en allmän uppfattning att formerna har stelnat och att skyddsorganisationen delvis förhindrar en effektiv verksamhet. De flesta är överens om att arbetsmiljöarbetet måste integreras bättre i produktionsstyrningen och inte behandlas vid sidan om den ordinarie verksamheten. Man kan också konstatera att skyddsombud och skyddskommittéer hittills i mycket liten omfattning arbetat med de arbetsorganisatoriska frågorna som ju otvivelaktigt omfattas av AML. Dessa frågor har i huvudsak tagits upp i MBL-förhandlingar.

Att skyddskommittéer skall finnas på arbetsställenivå påtalas i

de nuvarande reglerna om skyddskommittéer. När krav om internkontroll införs är det viktigt att samverkansorgan också införs på nivåer över arbetsstället för de övergripande policyfrågorna.

Arbetsmiljökommisionen anser att en bättre samordning av AML och MBL är nödvändig på sikt. En närmare analys av förhållandet mellan dessa lagar bör göras inom ramen för en mer allmän översyn av det arbetsrättsliga regelsystemet. I avvaktan på en sådan översyn får samordningen utvecklas på det lokala planet. Gällande lagar och avtal lägger inga hinder i vägen för en sådan integrering och samordning av AML och MBL i den ordinarie verksamheten. Det är viktigt att samhället och de centrala parterna stöder en lokal utveckling i denna riktning. Det är också önskvärt att FoU-verksamhet med en sådan inriktning prioriteras.

Helhetssyn på arbetsmiljön

Den lokala aktiviteten är navet i arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljökommisionens helhetsperspektiv på arbetsmiljön förutsätter att frågorna på ett bättre sätt integreras i produktionsstyrningen. Vid en ökad integrering av arbetsmiljöfrågorna i linjeorganisationen är det viktigt att säkerställa samverkansmöjligheterna — att arbetstagare och skyddsombud får insyn och inflytande över arbetsmiljöarbetet.

Därför föreslår arbetsmiljökommisionen att portalparagrafen i arbetsmiljölagens 2 kap. konkretiseras. Arbetsmiljöarbetet måste utgå från ett helhetsperspektiv där sambanden mellan såväl fysiska, psykiska som organisatoriska förhållanden i arbetet beaktas. Endast genom ökad insikt och ökad lokal aktivitet inte minst på det arbetsorganisatoriska området kan exempelvis starkt bundna arbeten undvikas eller begränsas.

Övergripande krav på utvecklingen av samverkanssystemet bör vara att det tar sin utgångspunkt i arbetsgivarens ansvar samtidigt som det säkerställer ett reellt inflytande för arbetstagarerna.

Internkontrollen kan i sig skapa förutsättningar för att stärka partssamverkan eftersom det förutsätts att arbetsmiljöarbetet bedrivs mer integrerat med produktionen och beslutsprocessen blir distinkt och entydig. De föreslagna kraven på dokumentation innebär förutsättningar för att bättre se helheten. Detta i sin tur skapar förutsättningar för en ändrad rollfördelning i det lokala arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet.

En allmän målsättning bör vara att samverkan i arbetsmiljöfrågor på olika nivåer sker samordnat med den totala beslutsprocessen. Principen om samverkan i linjen kring aktuella arbetsmiljöförbättrande åtgärder bör omfatta såväl de "traditionella" arbetsmiljöfrågorna, dvs. frågor om fysisk arbetsmiljö, som frågor om arbetsorganisation och arbetsinnehåll.

Detta är också tanken med utvecklingsavtalet.

Kommisionen anser att det är viktigt att tydliggöra linjeorganisationens roll i förhållande till skyddskommittén vad avser skyldighe-

ten att planera arbetsmiljöarbetet och genomföra förbättringar. Kommissionen föreslår därför att 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen ändras.

Gemensamma arbetsställen

Partssamverkan på gemensamma arbetsställen är en annan fråga som behöver belysas. Kravet på skyddskommitté gäller arbetsställen "där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsätts" och riktar sig till dem som omfattas av ett ömsesidigt arbetsgivar/arbetstagarförhållande. Reglerna omfattar därför inte gemensamma arbetsställen där det sammanlagda antalet anställda kan vara åtskilligt fler än femtio men där det är olika företag som bedriver verksamhet. Det finns även gemensamma arbetsställen där det finns ett "stort" företag som har skyddskommitté, eller där ett företag (motsvarande) driver stadigvarande verksamhet, råder över arbetsstället och har skyddskommitté. Även här saknas regler om att arbetsgivare och arbetstagare från andra företag (motsvarande) skall medverka i en gemensam skyddskommitté.

Kommissionen föreslår att samverkansreglerna på gemensamma arbetsställen beaktas i den föreslagna arbetsrättsöversynen.

Skyddsombudens ställning

Skyddsombudens arbete bör underlättas. Som ett alternativ till skyddsombudsstopp bör man i AML tydligt anvisa alternativet att av yrkesinspektionen begära besked om föreläggande eller förbud. Detta är framför allt viktigt i fall där arbetsmiljöriskerna inte är omedelbara utan en mer långvarig exponering kan leda till skadlig påverkan.

För att stärka skyddsombudets ställning föreslår kommissionen ett förtydligande av 7 § arbetsmiljöförordningen och en överflyttning till AML av reglerna om skyddsombudets rätt att begära ingripande av yrkesinspektionen. Som en följd av förslaget att införa krav på internkontroll anser kommissionen också att det uttryckligen bör tas in i 6 kap. 4 § AML att skyddsombudet även skall bevaka arbetsgivarens internkontroll.

När det gäller skyddsombuden, företräder de endast personer som är anställda hos deras egen arbetsgivare. Arbetsmiljön för entreprenörer m.fl. som utför arbete hos andra (på arbetsställen som deras egna arbetsgivare inte råder över), bevakas inte av skyddsombuden i den stadigvarande verksamheten.

Arbetsmiljökommisionen föreslår att också denna fråga skall ingå i en översyn av arbetsrätten.

I prop. 1989/90: 157 om regionala fackliga förtroendemän föreslås ökad rätt för regionala fackliga förtroendemän att få tillträde till arbetsplatser där de inte själva är anställda och rätt att vara verksamma där. En fråga som dock inte behandlas är tillträdet till rörliga och tillfälliga arbetsställen (t.ex. lokalvård, varudistribution, byggnadsarbete). Eftersom det regionala skyddsombudet inte företräder dem som arbetar i den stadigvarande verksamheten, har han ingen formell rätt att komma in på arbetsstället.

Stöd från regionala skyddsombud är ofta mycket viktigt för

dem som arbetar i små entreprenadföretag. Därför anser arbetsmiljökommissionen att lagstiftningen bör ses över även med hänsyn till de regionala skyddsombudens möjlighet att få tillträde till arbetsställen där tillfälligt arbete utförs.

9.4 Företagshälsovård

Företagshälsovården har gamla anor. En reform av bidragssystemet år 1986 syftade till att stärka den förebyggande verksamheten. Reformen har varit föremål för en översyn av en arbetsgrupp (A 1998: C).

Arbetsmiljökommissionen har tagit del av de preliminära förslagen från arbetsgruppen. Kommissionen ställer sig bakom förslagen och vill samtidigt understryka behovet av att företagshälsovården ses som en strategisk resurs i framtidens förebyggande arbetsmiljöarbete. Kommissionen vill också understryka att FHV får en betydelsefull roll för att stödja och utveckla arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar. Kommissionen har i kapitel 8 behandlat de små företagen. FHV måste, enligt kommissionens uppfattning, prioritera de små företagens behov i framtiden.

Framför allt är den framtida utbyggnaden av FHV beroende av att de små företagen inser värdet av att använda sig av FHV:s tjänster för att klara sitt arbetsgivaransvar och därmed av egen vilja ansluter sig. Detta fordrar för det första att arbetsmiljömedvetandet stärks hos de små företagen, såväl hos arbetsgivare som arbetstagare. Men det fordrar också att FHV anpassar sina tjänster till de små företagens behov och därmed blir attraktiv för dessa.

När det gäller bidragssystemet föreslår översynsutredningen att gränsen för antalet anställda sänks från 50 till 10 personer när det gäller det s.k. småföretagstillägget.

När det gäller FHV:s kompetens är det väsentligt att en betydligt högre prioritet ges åt områden som nu inte är särskilt välutvecklade. Det gäller områden som arbetsorganisation, arbetsinnehåll, psyko-sociala frågor, kopplingen teknik och arbetsorganisation, förebyggande arbetsmiljöarbete, rehabilitering m.m.

De villkor för bidrag som finns i nuvarande bidragsförordning är tillämpliga om det inte finns kollektivavtal. Så snart det finns avtal gäller detta (3 § andra stycket bidragsförordningen). Översynsgruppen anser att de krav samhället ställer på FHV skall gälla lika för alla företagshälsovårdsenheter. Gruppen föreslår därför att den nuvarande dispositiviteten tas bort.

Frågor rörande den närmare utformningen av verksamheten som personalens dimensionering, sammansättning etc. anser översynsgruppen i första hand vara en uppgift för de lokala parterna att bestämma om och måste anpassas till behovet av

tjänster i medlemsföretagen. Sådana frågor bör därför inte lösas i samband med regleringen av ersättningen.

För att bidrag skall utgå föreslås villkor med inriktning på att företagshälsovården

- är en rådgivande expertfunktion för arbetsplatserna och i sitt arbete utgår från en helhetssyn på arbetsmiljön,
- arbetar förebyggande med de anställdas arbetsförhållanden som utgångspunkt samt medverkar vid arbetsanpassning och rehabilitering,
- aktivt medverkar i det lokala arbetsmiljöarbetet i nära kontakt med linjeorganisationen och samverkar med samhällets olika organ,
- styrs av ett organ med representation för arbetsmarknadens parter,
- i den operativa verksamheten leds av en ansvarig person,
- årligen upprättar verksamhetsplan och verksamhetsberättelse som fastställs av det styrande organet.

På initiativ av översynsgruppen har inom samtliga avtalsområden förts diskussioner om att bilda ett centralt organ för samverkan och utveckling av företagshälsovården. Samtliga parter är nu överens om att bilda ett sådant organ vars uppgifter skall vara att:

1. främja samråd och erfarenhetsutbyte mellan avtalsområdena,
2. ta initiativ till forsknings- och utvecklingsarbete,
3. samla och sprida information om forskning, utveckling och praktiska erfarenheter,
4. förmedla tjänster,
5. verka för kompetensutveckling,
6. främja och stödja regional samverkan,
7. överlägga med myndigheter och organisationer samt
8. bedriva övergripande marknadsföring av företagshälsovård.

FHV skall främst arbeta förebyggande. FHV:s uppgift i rehabiliterings- och anpassningsverksamheten är främst att vara expert på hur arbete och arbetsplats kan anpassas till människans förutsättningar och behov.

FHV bör lägga stor tyngd vid de tidigare stadierna i det förebyggande arbetet och medverka i företagets/förvaltningens förändringsarbete under såväl planerings- och genomförandefaserna. Information, utbildning och träning av personal vid förnyelse- och förändringsarbete är en viktig del.

Lösningar på problemen i arbetsmiljön måste i allt högre grad sökas i organisatoriska förändringar — i arbetsinnehåll, lönesystem, möjlighet till inflytande, personlig utveckling, sociala kontakter etc. — vilket accentuerar behovet av ett brett engagemang för att skapa goda arbetsförhållanden. Detta kommer att kräva helt andra angreppssätt än de traditionella och även en annan kompetensprofil hos FHV.

En samverkan måste äga rum mellan FHV och de samhällsorgan, som har uppgifter inom områden som är betydelsefulla för

verksamheten. Det gäller särskilt hälso- och sjukvården, främst primärvården. Exempel på viktiga kontakter är också försäkringskassan, arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnden. Yrkesinspektionen och de yrkesmedicinska klinikerna är andra viktiga kontaktpunkter för FHV liksom de regionala skyddsombuden och olika regionala organ för arbetsmarknadens parter.

FHV:s arbete påverkas i hög grad av hur arbetsgivaren arbetar med arbetsmiljöfrågorna. Kraven på arbetsgivaren att bedriva ett systematiskt och åtgärdsinriktat arbetsmiljöarbete i linjen och i nära kontakt med de anställda förväntas öka. Arbetsmiljöarbetet måste integreras på ett naturligt sätt i företagets/förvaltningarnas styrsystem och bli en fråga för högsta ledningen. Detta ställer motsvarande nya och förändrade krav på företagshälsovården.

FHV måste arbeta aktivt ute på arbetsplatserna i nära kontakt med linjeorganisation och med berörd personal och mot personer som har ett avgörande inflytande på förändringar i organisation, produktion, inköp etc.

Arbetsmiljökommissionen stödjer översynsgruppens preliminära förslag.

Arbetsmiljökommisionen har under sitt arbete kunnat konstatera att det finns en omfattande kunskap och information om arbetsmiljön och dess problem. Samtidigt finns det även stora brister som förhindrar en helhetssyn. Inte heller sprids insikter om arbetsmiljöproblem till alla berörda.

Kommisionen föreslår därför nedan att en rad åtgärder vidtas i syfte att förbättra kunskaperna, utbildningen och informationen kring arbetsmiljön. Det är enligt kommissionens uppfattning angeläget att ta fram *ny kunskap* inom många områden, att genom *samordning* av redan befintlig information öka möjligheterna till intensifierade och riktade insatser mot vissa grupper och slutligen att särskilda åtgärder vidtas för *spridning* av kunskap och information.

10.1 Information

Arbetsmiljökommisionen ansluter sig i huvudsak till de tankegångar som utvecklats i kartläggningsgruppens rapport "Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker" (s. 65–73). Nedan redovisas överväganden och preciseringar som också tar hänsyn till synpunkter på denna rapport som efter en förfrågan under hand inkommit till kommissionen bl.a. från forskningsråd och ett antal myndigheter.

Kartläggningsgruppen har i sin rapport belyst behoven av information, statistik, register och databaser för arbetsmiljöarbete och arbetsmiljöbevakning. Både de långsiktiga och de mer kortsiktiga behoven av omedelbart åtgärdsinriktad karaktär har beaktats. Med information menas här statistik eller andra uppgifter kommenterade eller tolkade för att skapa kunskap om olika förhållanden, t.ex. hälsorisker i arbetsmiljön.

Fyra huvudsyften med en förbättrad information anges av kartläggningsgruppen.

- Tillgodose de lokala företagens/arbetsställets behov av information för sitt arbetsmiljöarbete.
- Ge lokala och centrala myndigheter och organisationer bättre underlag att prioritera sina insatser (stöd, råd, anvisningar, tillsyn).

- Ge riksdag och allmänhet information om arbetsmiljöförhållandenans långsiktiga utveckling.
- Ge underlag för arbetsmiljö- och arbetslivsforskning.

Kartläggningens rapport har under hand skickats ut på remiss till ett 15-tal olika myndigheter, forskningsråd och forskningsinstitut. En sammanställning av remissvaren finns i appendix 3 till betänkandet.

10.1.1 Förutsättningar för övergripande information

Tvärtemot vad som ofta antas är det mycket komplicerat att använda svenska databaser och rutinemässigt producerad svensk statistik för att få en övergripande bild av hälsorisker i arbetsmiljön och av hur utsatt man är i olika yrken.

Det brukar hävdas att arbetsolycksfallen blivit färre och lindrigare. Att bilda sig en säker uppfattning om hur stort problemet med de allvarliga arbetsskadorna är, har dock visat sig svårt. Statistiksystemen har förändrats ungefär vart tionde år vilket har inneburit förändringar av rapporterings- och registreringsrutiner som har försvårat jämförelser över åren.

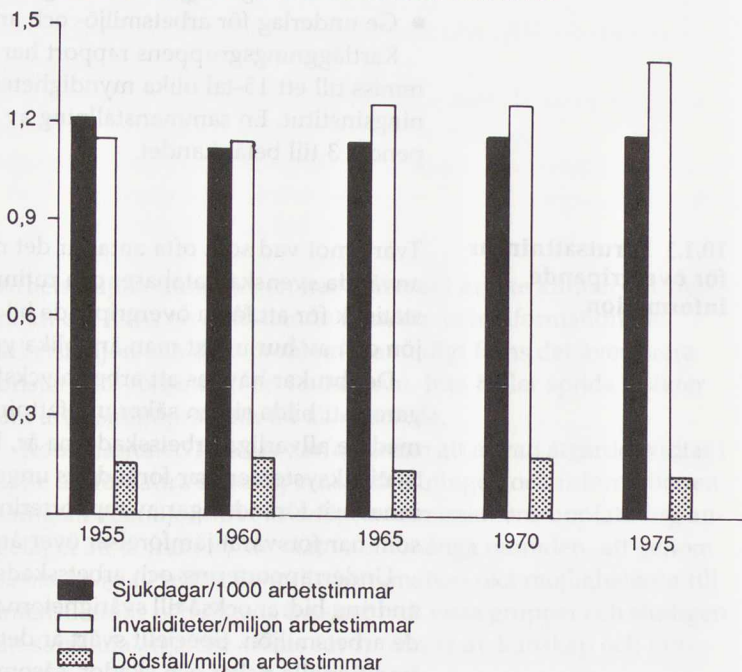
Underrapportering och arbetsskadebegreppets successiva förändring bidrar också till svårigheterna med tidsjämförelser rörande arbetsmiljön. Speciellt svårt är det att få ett grepp om icke-traditionella risker och skador, såsom psykiskt orsakad skada. Även på det område där kunskapen borde vara störst, dödliga olycksfall, finns problem, såsom exemplet nedan redovisar.

Exempel

Arbetskyddsstyrelsen framhåller i sin statistik att antalet dödsfall har minskat kraftigt bland anställda sedan 1950-talet, från 425 år 1955 till 107 1988. Dessa siffror är relaterade till antal arbetade timmar i hela arbetslivet och inte till antal exponerade för dödsskaderisk. En allt större andel tjänstemän påverkar självfallet antal dödsfall per antal sysselsatta. Men hur ser utvecklingen ut för traditionellt farliga arbeten?

Om man försöker få en överblick över skadeutvecklingen för en av de högst riskexponerade grupperna i industrin — träindustriarbetarna — framgår att antalet arbetsskador har minskat, men inte i takt med att antalet sysselsatta krymmt. Den tekniska utvecklingen verkar heller inte — tvärtemot vad som brukar framhållas — minska den relativa exponeringen för dödsskaderisk.

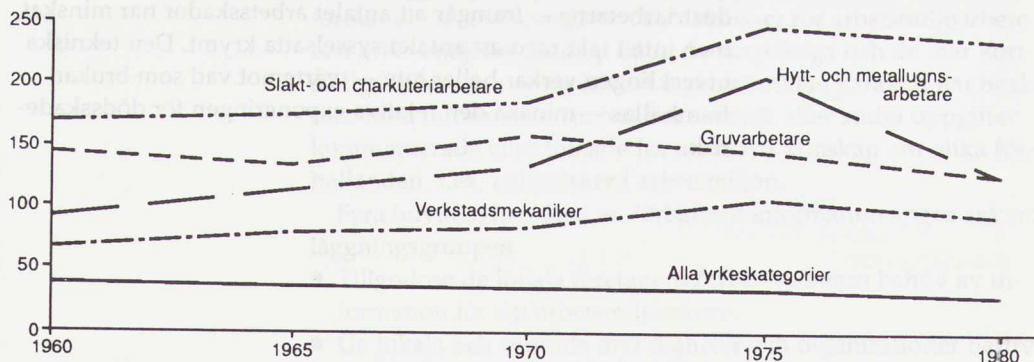
Figur 10.1 Arbetskadorna hos träarbetare i Sverige; sjukdom, invaliditet och dödsfall mellan 1955 och 1975.



(Källa SCB:s yrkesskadestatistik)

De relativa skadetalen under tjugo år för några stora industriarbetargrupper redovisas i nedanstående diagram. Anmärkningsvärt är att vissa grupper har högre skadenivå år 1980 än 1960.

Figur 10.2 Antal olyckor/1000 sysselsatta i vissa utsatta yrken 1960–1980.



(Källa: G Fång. Arbete, Människa, Miljö. 1988: 1)

Det finns egentligen inte en rutinmässig produktion ens av enkel statistik i likhet med exemplen ovan, t.ex. över andelen inom en viss yrkesgrupp som under ett visst år varit sjukfrånvarande, förtidspensionerats eller avlidit i tidig ålder. Att ta fram sådana uppgifter är i själva verket förenat med en rad problem.

Försäkringskassorna har i sina register över sjukfall och sjukpensioneringar hittills inte bokfört någon uppgift om t.ex. yrke eller arbetsställe för de sjukskrivna eller förtidspensionerade. Statistiska centralbyrån (SCB) som har tillgång till yrkesuppgifter om avlidna har inga rutiner för att bearbeta och publicera uppgifter t.ex. om dödsrisiker i olika yrken. Uppgifter från arbetsskadestatistiken t.ex. över andelen inom ett visst yrke som råkar ut för svåra olyckor eller olyckor som leder till invaliditet, redovisas som regel inte alls rutinmässigt eller med stora fördröjningar.

Problemen med att ta fram meningsfull statistik har haft sin grund i bl.a. regler om sekretess, rädsla för att en kartläggning av yrkesrisker skall kränka personlig integritet, höga kostnader för datauttag och en viss obenägenhet hos registerhållare att låta utomstående få full tillgång till data.

Av dessa skäl blev kommissionens kartläggning av utsatta arbeten också svår att genomföra. Det visade sig vara komplicerat att få fram även relativt enkel statistik.

Bakom dessa problem ligger att offentligt förda databaser inte är avsedda för den typ av statistikuttag som är intressanta ur arbetsmiljösynpunkt. Som regel saknar databaserna sådan väsentlig information som uppgifter om berörda personers yrken eller är begränsade till data om skadefall och saknar uppgift om antal personer i yrket, fördelade på ålder och kön.

De nämnda problemen är värda att särskilt uppmärksammas. Av elva använda databaser vid kartläggningen kompletterades åtta med uppgifter från folk- och bostadsräkningarna, antingen med uppgifter om yrke för de berörda eller om storleken och ålderssammansättningen av yrkesgruppen totalt. Tillgång till FoB-data har således varit nödvändig för att få fram översiktlig information om arbetsmiljön. Möjligheten att med hjälp av personnummer tillföra befintliga databaser uppgifter t.ex. om yrkestillhörighet har därvid varit av avgörande betydelse. En avidentifiering av uppgifterna från folk- och bostadsräkningarna i framtiden skulle medföra stora svårigheter när det gäller att utnyttja befintliga databaser för arbetsmiljöbevakning. Det skulle t.ex. bli mycket svårt att fastställa risken för död i tidig ålder för en yrkesgrupp.

En allmän information behövs t.ex. för de mer långsiktiga överväganden som riksdag och regering, myndigheter och parter på arbetsmarknaden har att göra. Det bör också vara ett allmänt medborgarintresse att få översiktlig information om vilka yrken eller arbetsmiljöer som är utsatta för olika typer av hälsoproblem eller risker. Sådan information skulle i viss mån kunna bli

styrande både för arbetsmiljöinsatser, teknologiutveckling och forskning om hälsorisker. Återkommande översikter skulle kunna ge en uppfattning om utvecklingstendenser.

Ett system för långsiktig arbetsmiljöbevakning i Sverige skulle kunna bestå i periodiska kartläggningar, av t.ex. sjukfrånvaro, förtidspensioneringar, svåra olycksfall, sjukdomar uppdelade på viktiga diagnosgrupper, tidiga dödsfall, psykisk belastning och inflytande över det egna arbetet för samtliga yrkesgrupper. En sådan sammanställning kan även utgöra underlag för riksdagens folkhälso- och sjukvårdsrapportering. De äldres hälsoförhållanden, bl.a. utifrån tidigare arbetsförhållanden, bör speciellt uppmärksammas.

I detta sammanhang måste även hänsyn tas till den personliga integriteten och gällande sekretessbestämmelser. En omsorgsfull avvägning mellan samhällsnytta och integritetsaspekter är befogad. Arbetsmiljökommissionen har dock inte haft möjlighet att göra en sådan analys. Kommissionen kan dock konstatera att en offentlig publicering av statistik enligt ovan inte skapar några integritetsproblem. Vidare har etiska regler för forskning baserade på register formulerats som kan underlätta ovan nämnda avvägning.

Kommissionen ser, utifrån sitt uppdrag, folkhälsan som ett överordnat intresse och vill understryka att information från register och databaser är ett effektivt hjälpmedel i kampen mot ohälsa och dålig arbetsmiljö. Därför är det ett samhällsintresse att möjligheterna att göra kartläggningar och analyser underlättas.

För en återkommande rapportering är det väsentligt att behålla möjligheten att fortlöpande länka yrkesuppgifter och annan information från folk- och bostadsräkningarna till olika medicinska register och register över arbetsskador. Det är vidare väsentligt att möjligheterna ökas till att fortlöpande dokumentera den fysiska och psyko-sociala hälsan liksom olika beteendefaktorerers inverkan på hälsoriskerna i olika yrken. Återkommande efterfrågan på underlag för kartläggningar skulle också ge incitament för en mer enhetlig statistik.

Arbetsmiljökommissionen anser att det är viktigt att regelbundet göra undersökningar av det slag kartläggningsgruppen genomfört. En första uppföljande kartläggning bör genomföras år 1994.

Kartläggningen bör redovisa dels

- 1) yrken med särskilda risker på liknande sätt som tidigare (bl.a. i jämförande syfte), och dels
- 2) enstaka undersökningar riktade mot specifika frågeställningar som ur folkhälso- och forskningssynpunkt bedöms vara särskilt intressanta.

En arbetsgrupp sammansatt av politiker och representanter för bland andra arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, SCB och parterna på arbetsmarknaden samt forskarvärlden bör tillsättas för att förbereda den nya kartläggningen.

10.1.2 Arbetsmiljöns konsekvenser – förbättrade möjligheter till forskning

Trots vad som har sagts tidigare har Sverige goda förutsättningar att ta fram ny kunskap om hälsorisker i arbetsmiljön. Detta gäller även vid en internationell jämförelse. Skälen är bl.a. den forskningskompetens som finns i landet och folkbokföringstraditionen med personnummer. Sverige har under det senaste årtiondet lämnat flera värdefulla bidrag till den internationella arbetsmiljöforskningen genom att utnyttja dessa förutsättningar. Ett exempel på detta är de många cancer-epidemiologiska studier som har genomförts i Sverige under det senaste årtiondet.

Stora möjligheter finns att mer systematiskt utveckla befintliga databaser för forskning om arbetsmiljön även på andra områden, t.ex. när det gäller risker för missbildningar och fosterpåverkan, hjärtinfarkt, belastningsskador, självmord eller förtidspensionering. De två förstnämnda exemplen skulle möjliggöras av ett politiskt beslut att återinföra ett centralt register över slutenvårdade. För att studera den psykiska arbetsmiljön kan t.ex. stickprovsbaserade befolkningsundersökningar utnyttjas bättre.

Kostnaderna för att förändra befintliga register är önskvärd riktning, för att komplettera med ny information eller för att göra relativt okomplicerade uttag ur dessa register är ofta mycket höga.

Kartläggningsgruppens tankar har fått ett brett stöd i samband med remissbehandlingen av gruppens rapport. Remissinstanserna stöder uppfattningen att folkhälsoarbetet kräver möjligheter till breda registerstudier som dock måste genomföras med beaktande av integritetsaspekterna. Från flera håll påtalas behovet av att förbättra förutsättningarna för svensk forskning. Sådana studier bör ha en bred tvärvetenskaplig inriktning.

Genom den metodologiska utvecklingen förbättras fortlöpande förutsättningarna för att med hjälp av register och databaser studera utbredningen av olika slag av ohälsa och dess grunder. Detta kan bidra till bättre arbetsmiljö och bättre folkhälsa.

Sådan forskning, som ofta måste följa den studerade befolkningsgruppen under lång tid (longitudinell forskning), förutsätter att uppgifter inte avidentifieras och att det finns möjligheter till länkning, t.ex. av yrkesuppgifter från folk- och bostadsräkningar-na till olika medicinska register.

10.1.3 Arbetsmiljörapporter

Som komplement till förslagen om kontinuerliga kartläggningar av arbetsmiljön vill arbetsmiljökommissionen föreslå att åtgärder vidtas för att öka och bredda debatten i samhället om effekterna av dålig arbetsmiljö, förebyggande och rehabiliterande åtgärder. Enligt kommissionens uppfattning är kunskaperna om det traditionella arbetsmiljöarbetet och dess kostnader samt direkta och indirekta kostnader för frånvaro, arbetsskador, förtidspensioneringar uppseendeväckande dåliga i arbetslivet.

Utbyggnaden av socialförsäkringssystemet och avtalsförsäk-

ringarna har varit så omfattande och pågått under så många år att det sannolikt har invagat många i uppfattningen att det inte finns några större arbetsmiljöproblem att hantera. Samtidigt är olycksfallsnivån konstant — eller t.o.m. ökande om den ställs i relation till exponeringarna. Arbetsskadeanmälningarna ökar, förtidspensioneringarna ökar dramatiskt och den fysiska arbetsmiljön är den i särklass starkaste bakomliggande orsaken till klasskillnader i fysisk sjuklighet. Trots detta uppmärksammas inte utvecklingen i den offentliga debatten på ett sätt som motsvarar betydelsen för samhället och individerna.

Arbetsmiljökommissionen menar att arbetsmiljöproblemen delvis handlar om brist på kunskaper och insikter om hur arbetsmiljön ser ut, hur den utvecklas, vilket mänskligt lidande den åsamkar enskilda individer och vilka kostnader i övrigt som bärs av företag och samhälle (omkring 60 miljarder årligen). Det är därför en angelägen uppgift att öka, förbättra och sprida kunskaperna om och därmed förståelsen av problemen till alla medborgare genom utbildningsväsendet, genom riktad information till de anställda via partsorgan, massmedia, etc.

Sverige har som även påpekats tidigare länge haft mycket väl utvecklat statistiskt grundmaterial på många områden. Men den information som finns om arbetsmiljön och dess risker är ofta inte användbar eller så är den uppsplittrad på olika ställen och bör därför på ett bättre sätt sammanställas och anpassas till olika målgruppers behov. Det gäller både att sprida kunskap om goda förebilder och att varna för hälsovådliga miljöer.

Insamling och hantering av information görs i dag av flera myndigheter, organisationer och forskningsinstitut: ASS, TFA, AMS, RFV, YI, FHV, SCB, socialstyrelsen, institutet för social forskning, institutet för miljömedicin, arbetsmiljöinstitutet och arbetslivscentrum, m.fl.

Arbetsmiljökommissionen föreslår att regeringen uppdrar åt förslagsvis SCB att ansvara för en systematisk insamling, bearbetning och spridning av information om vissa centrala variabler som gäller arbetsmiljön från ovan nämnda organisationer. Kostnaderna bör täckas av befintliga anslag och delas solidariskt mellan berörda myndigheter.

SCB bör årligen avge en rapport för vissa kritiska och centrala faktorer som ger en samlad bild av individerna i och utanför arbetskraften vad avser deras status som arbetskraft respektive potentiell sådan. Områden som bör täckas är bl.a.: arbetslöshet, sjukfrånvaro, långtidssjukskrivning, arbetsskador, förtidspensioner, personalomsättning, personalsammansättning (kön, ålder, yrkeskategori m.m.), utbildning, arbetsorganisation, inflytande, specifika kostnader och totalkostnader för arbetsliv och samhälle. Rapporterna skall syfta till en samlad beskrivning och analys av ovanstående områden och eventuellt andra. Detta förutsätter självfallet ett utredningsarbete av SCB och i samråd med andra

ovan nämnda myndigheter och organisationer för att definiera vissa begrepp och variabler och för att utnyttja befintlig kunskap och information.

10.1.4 Arbetsskadestatistik, arbetsskadepåbud och arbets-skadeförsäkring

År 1905 tillkom en kungörelse angående anmälan om olycksfall i arbetet. Kungörelsen skulle tillgodose behovet av information om olycksfall och bereda möjlighet till en årlig olycksfallsstatistik med början år 1906. Sedan dess finns alltså en arbetsolycksfallsstatistik om än, framför allt för den första tiden otillförlitlig. År 1918 kom en lag om obligatorisk olycksfallsförsäkring (för arbete) vilket antas ha höjt anmälningsfrekvensen och ökat kännedomen om olycksfallens följder.

Under tiden fram till år 1955 vidtogs en rad smärre förändringar i försäkringens omfattning, både när det gällde typ av skada, personkrets och karensdagar. Fr.o.m. år 1929, t.ex., omfattade försäkringen alla olycksfall som föranlett läkarvård eller frånvaro. Varje sådan förändring ger utslag i antal anmälda skador.

Den tidigare lagstiftningen upphävdes fr.o.m. år 1955 och vi fick i stället en lag om yrkesskadeförsäkring. Enligt denna samordnades försäkringen med den allmänna sjukförsäkringen under de första 90 dagarna efter skadetillfället. Anmälningsplikten för bagatellskadorna (sådana som inte krävt sjukfrånvaro om minst en dag) försvann. Lagändringen fick klart utslag i olycksfallsstatistiken: Antalet anmälda skador år 1955 var bara 45 procent av antalet år 1953. Av de rapporterade olycksfallen 1953 utgjordes ca 25 procent av bagatellskadorna. Bortfallet kan alltså inte förklaras enbart av dessa. Det spekulerades en hel del om orsaken till bortfallet. Den troligaste förklaringen ansågs vara att den skadade själv inte brydde sig om att anmäla olycksfallet som yrkesskada, då han ändå fick sin ersättning genom sjukförsäkringen. Om detta stämmer är det ett underrapporteringsproblem som vi förmodligen fortfarande dras med.

Lagen om arbetsskadeförsäkring kom år 1977 och reglerar i dag i vilka fall anmälan om arbetsskada skall göras. Denna lagändring medförde en ökning av antalet anmälningar.

Detta gäller t.ex. de s.k. belastningsskadorna, vilka före år 1977 i stor utsträckning inte bedömdes som arbetsorsakade men i dag är den typ av arbetssjukdom som föranleder flest arbetsskadeanmälningar.

Med en glidande förändring av praxis i arbetsskadeförsäkringen kan på detta sätt en underrapportering av arbetsskador anses föreligga generellt. Med de kriterier för bedömning av skadlig inverkan från arbetsmiljön och den försäkrades skada eller sjukdom som tillämpas i dag skulle ett antal personer, som nu inte gör anmälan om arbetsskada, kunna få ersättning.

Arbetsskadeförsäkringens betydelse för det förebyggande ar-

betarskyddet, främst då via arbetarskyddsverkets informations-system om arbetsskador (ISA), har framhållits i olika sammanhang, inte minst i riksdagen. Bl.a. har hävdats att en avveckling av försäkringen skulle få allvarliga konsekvenser för benägenheten att anmäla arbetsskador. Därmed skulle arbetsskadestatistiken försämrast vilket i sin tur allvarligt skulle påverka förutsättningarna för det förebyggande arbetarskyddet.

I riksdagens revisorers förslag (1989/90: 8) angående arbetsskadeförsäkringen konstateras att arbetsskadeförsäkringen inte utgör den grund för en tillfredsställande arbetsskadestatistik som man har anledning att förvänta sig. Problemen är framför allt dels ett inte oväsentligt bortfall, vars närmare omfattning och karaktär ingen känner till, dels en kraftig eftersläpning, som främst sammanhänger med en komplicerad systemuppbyggnad i kombination med en inte förutsedd ökning av antalet arbetsskadeanmälningar.

LO och TCO konstaterar i ett särskilt yttrande med anledning av kartlägningsgruppens ovan nämnda rapport att det nuvarande anmälningsförfarandet inte fungerar tillfredsställande. En betydande underanmälan förekommer i första hand beroende på att arbetsgivarna försummar att anmäla arbetsskador till yrkesinspektionen. Vidare saknar man företagshälsovårdens medverkan vid utredning av inträffade arbetsskador och ett system för uppföljning av hur anmälda arbetsskador åtgärdas. Kartlägningsgruppen konstaterade att företagshälsovården endast medverkade i en fjärdedel av alla arbetsskadeutredningar.

Arbetsmiljökommisionen anser det angeläget att komma till rätta med de problem som finns i nuvarande informationssystem.

Utvecklingen av försäkringskassornas roll vad gäller rehabilitering och administration av differentierade arbetsgivaravgifter och utvecklingen av FAS 90 är lämpliga utgångspunkter för att få till stånd en effektivare rapportering och utredning av arbetsskador på arbetsplatserna.

10.1.5 FAS 90 och ISA – verksamhetsstöd för myndigheterna

Försäkringskassornas verksamhet har under de gångna åren i hög grad präglats av uppgiften att administrera socialförsäkringen, dvs. besluta om och utbetala de olika socialförsäkringsförmånerna, sjukpenning, föräldrapenning, folk- och tilläggspension, barnbidrag och bidragsförskott m.m.

Det ADB-stöd kassorna har sedan år 1973 har utformats främst för att klara registerhållning av de uppgifter som behövs för utbetalningarna samt för själva utbetalningsfunktionen.

ADB-stöd för annan verksamhet än "utbetalningshantering" har hittills saknats på kassorna. Alla de uppgifter kassorna behöver för att hantera utbetalningar är inte heller registrerade i dataregistren. I dagsläget förs uppgifter om sjukfall inklusive

diagnoser, arbetsgivare, arbetsuppgifter/yrke m.m. manuellt på kassornas lokalkontor.

Frågan om en förändring av datorstödet har utretts under lång tid. År 1988 föreslog RFV regeringen en förändring av datorstödet som innebär inrättande av lokala datorer främst på kassornas lokalkontor. Regeringen ställde sig positiv och under hösten 1989 inleddes genomförandet av FAS 90-utredningens förslag (FAS 90 = Framtida ADB-verksamhet inom socialförsäkringen på 90-talet och därefter).

Genomförandet pågår för närvarande och skall i sitt första steg vara avslutat år 1992. Därefter följer sannolikt ytterligare två steg.

Det första steget innebär att kassornas 430 lokalkontor får egen datorkapacitet och ett lokalt register innehållande de uppgifter som behövs för att besluta och beräkna sjukpenning. Här kommer också att ingå de uppgifter om den försäkrades sjukskrivning som i dag förs manuellt.

Kassornas kontorsadministration kommer att förenklas och alla handläggare får på sikt tillgång till ordbehandling och kommunikation. Detta innebär bl.a. att resurser frigörs för bl.a. insatser på rehabiliterings- och det förebyggande området.

Samarbetet med yrkesinspektionen, företagen, företagshälsovården, länsarbetsnämnd, arbetsförmedling, kommuner och landsting kommer att öka betydligt i omfattning och innehåll i syfte att söka förebygga sjukskrivning och förtidspensionering samt för att möjliggöra samplanering av samhällets resurser i förhållande till sjukvården.

Genom den nya teknik — relationsdatabas — som kommer att användas kan sökning av individer och företag göras med utgångspunkt i individens eller arbetsställets sjukskrivnings- och arbetsskadefrekvens.

De lokala sjukfallsregistren innebär en rad möjligheter och syftet är att

- ge underlag för effektivare rehabilitering,
- ge stöd för förebyggande åtgärder,
- ge underlag för uppföljning av arbetsmiljöinsatser,
- rationalisera sjukfallshandläggningen,
- rationalisera utbetalning av ersättning så att resurser frigörs för de tre första syftena,
- ge underlag för information och statistik för verkets och kassornas uppföljning och utvärdering och avgiftsdifferentiering,
- förse hälso- och sjukvården, yrkesinspektionen, arbetsgivare och andra intressenter med information och statistiska underlag.

När FAS 90 genomförts bör försäkringskassan kunna:

- Kontinuerligt förse arbetsgivare med sammanställningar över sjukfrånvaro, arbetsskador och förtidspensioneringar för de anställda hos arbetsgivaren.

- Kontinuerligt producera och sammanställa faktaunderlag som i generella termer belyser sambandet arbetsmiljö och sjukfrånvaro/arbetssskador för yrkesgrupper, socio-ekonomiska grupper (SEI), branscher, olika geografiska områden etc.

Om försäkringskassan kan förse olika intressenter med denna information kommer åtgärder att kunna vidtas på ett bättre sätt inom olika områden. Dessa register kommer att komplettera och kanske också ersätta delar av det informationssystem som arbetskyddsstyrelsen i dag hanterar, Informationssystemet om arbetssskador (ISA).

ISA som stöd i tillsynsarbetet

Årligen anmäls till Informationssystemet om arbetssskador (ISA) uppgifter om mer än 100 000 olycksfall i arbetet. Till detta kommer information om ett växande antal anmälda arbetssjukdomar. År 1988 anmäldes ca 70 000 sjukdomstillstånd som är misstänkt relaterade till arbetsmiljön. Många av dessa arbetssskador leder till lång sjukfrånvaro och andra allvarliga konsekvenser för såväl samhälle och företag som för individen.

Det är av största vikt att försöka minska dessa konsekvenser genom att sätta in förebyggande åtgärder. Genom att utnyttja informationen om arbetssskadorna tillsammans med andra uppgifter t.ex. avseende sjukfrånvaro, förtidspensioneringar eller personalomsättning kan tillsynsarbetet göras effektivare. ISA skulle på så sätt tillsammans med annan information, kunna användas för att identifiera olika riskgrupper, t.ex. drabbade näringsgrenar, riskyrken eller arbetsställen med hög arbetsskadefrekvens.

Riksrevisionsverket (RRV) anger emellertid i sin förstudie (dnr 1989: 188) "Informationssystemet om arbetssskador (ISA)" två huvudsakliga problem med ISA, nämligen att:

1. Systemet används endast i begränsad omfattning för att förbättra underlaget för tillsynsarbetet eller underlätta prioriteringarna mellan olika åtgärder vid yrkesinspektionsdistrikten.
2. Systemets informationskvalitet har brister vad gäller aktualitet, tillgänglighet och relevans för yrkesinspektionens verksamhet.

RRV påpekar vidare att ett samlat systemtänkande måste växa fram som ser arbetsskadestatistiken i sitt samhälleliga sammanhang.

Men detta är en fråga på sikt. ISA-systemet har problem som behöver åtgärdas i dag. För närvarande sker ett utvecklingsarbete där framför allt yrkesinspektionsdistrikten är initiativtagare. Detta är en spegling av att det är där som problemen med ISA tar sig sitt tydligaste uttryck genom bl.a. arbetsbelastning, prioriteringsproblem, arbetsfördelning m.m.

Det utvecklingsarbete som sker i dag bygger på förbättringar av den befintliga lösningen. Både inom ASS men framför allt på yrkesinspektionsdistrikten har man stora förhoppningar och förväntningar inför framtiden.

RRV anser att ASS bör bygga vidare på det utvecklingsarbete som för närvarande bedrivs med persondatorbaserade lösningar. Samtidigt får man inte skapa hinder för en långsiktig lösning som kan innebära en gemensam arbetsskadestatistik för försäkringskassorna och arbetarskyddsverket.

Som tidigare påpekats anser kommissionen att det är angeläget att komma till rätta med de problem som är förknippade med underrapportering till systemet. Vidare måste utvecklingen av systemet leda till att den praktiska användningen av uppgifter på arbetsstället underlättas.

Enligt arbetsmiljökommissionens mening har ISA goda möjligheter att utvecklas till ett informationssystem som kan ligga till grund för det förebyggande arbetet.

10.1.6 Behov av information för skadeförebyggande arbete

För att kunna planera och utvärdera arbetet med att förbättra arbetsmiljön behöver arbetsgivaren, lokala facket, företagshälsovården m.fl. ha tillgång till viss information. I första hand gäller det sjukfrånvaro, arbetsskador m.m. på det egna företaget. (Jfr avsnitt 7.1 Arbetsgivarens förebyggande verksamhet.)

För att få en uppfattning av problemens omfattning, möjliga lösningar, kostnader och konsekvenser relaterat till bransch, tillverkningsmetod, utrustning m.m. erfordras konkreta lättillgängliga jämförelsedata. Sådana data är också av avgörande betydelse för att de resultat som riskanalyser, enkäter och strukturerade intervjuer ger skall bli användbara, t.ex. till att ta fram och genomföra åtgärdsprogram.

Information om arbets-skador och sjukfrånvaro

Med bättre uppgifter om skadeproblemens omfattning och relativa allvar för vissa delbranscher, yrkesgrupper, aktiviteter och maskiner kan skadeförebyggandet prioriteras.

Frågan om hur en rimlig statistik och annan riskinformation skall tas fram behöver övervägas närmare. Bl.a. kan man överväga att förse företagen med viss basstatistik.

Ett bra system för detta finns inte i dag. Parterna SAF, LO och PTK har genom TFA (Trygghetsförsäkring vid arbetsskada) skapat ett skadeinformationssystem, TSI, som efter en uppbyggnadsperiod nu börjat ge olika branschkommittéer stöd för arbetsmiljösatsningar. Systemet kommer när det är fullt utbyggt att medge mycket noggranna analyser av konsekvenserna av olika arbetsskador.

Kommissionens förslag om differentierade avgifter är tänkt att kopplas till uppgifter om skador och sjukfrånvaro m.m. Försäkringskassans administration av socialförsäkringsavgifter tillsammans med de nya sjukfallsregistren innebär att bra förutsättningar kommer att finnas för att ta fram de uppgifter som det skadeförebyggande arbetet kräver. Efterfrågan på uppgifter ur systemet

kan också väntas öka i och med införandet av differentierade avgifter.

Arbetsmiljökommisionen föreslår i likhet med riksdagens revisorer att alla möjligheter till rationell samordning mellan arbetarskyddsstyrelsens arbetsskadestatistik och försäkringskassornas kommande ADB-register tas till vara, dvs. att FAS 90 tillsammans med ISA utvecklas till en resurs i det rehabiliterande och skadeförebyggande arbetet i företagen.

Analys av riskfaktorer direkt i arbetsmiljön

En analys av redan inträffade olyckor och skador ger ofta inte tillräckligt underlag för att göra de bedömningar och prioriteringar som ett effektivt skadeförebyggande arbete kräver. Genom analys av riskfaktorer direkt i arbetsmiljön ges möjligheter till att förutse hälso- och säkerhetsproblem, innan en skada har uppkommit (riskanalys). Olika metoder för riskanalys har utvecklats och längst har utvecklingen kommit vid analys av olycksfall. En breddad tillämpning av riskanalys mot områden som berör belastningsskador, organisatoriska och sociala frågor är nödvändig för att komplettera riskbilden.

Statistik över arbetsskador visar i regel inte tillräckligt snabbt på nya eller nyupptäckta hälsorisker i arbetsmiljön. Nya risker som följer med ny teknik, nya metoder, kemiska ämnen eller nya arbetsformer bör kunna upptäckas och åtgärdas snabbare med moderna analysmetoder. Sjukfrånvaro, arbetsskador, förtidspensionering är naturligtvis viktiga bakgrundsdata men dessa behöver ofta kompletteras med signaler från de anställda — dvs. hur de själva uppfattar riskerna i arbetsmiljön — fysiskt såväl som psykiskt.

Arbetsmiljökommisionen anser att det är viktigt att resurser avsätts för att vidareutveckla olika riskanalysmetoder till ett effektivt instrument i arbetsmiljöarbetet.

Information om praktiska tillämpningar, skydds- och faktablad m.m.

Frågan om effektivt skadeförebyggande handlar bara till en del om ett förbättrat prioriteringsunderlag. Kunskapen om hur man på bästa sätt löser arbetsmiljöproblemen är naturligtvis viktigare.

Uppslag till konkreta lösningar finns ofta hos dem som utsätts för riskerna. Brist på uppmuntran från arbetsledning och arbetskamrater och oförmåga att formulera och beskriva lösningar utgör emellertid ofta hinder för förändringar/förbättringar.

Lösningarna på skadeproblemen (t.ex. belastningsskador) är ofta en kombination av tekniska förändringar, ändrad arbetsorganisation och ett större inflytande för de anställda över arbetets uppläggning och utförande. Standardlösningar är sällan direkt tillämpbara. Hur länkarna kan förbättras mellan individer med goda idéer och forskare och utvecklare som kan precisera, utprova och skapa tillämpade lösningar diskuteras senare i detta kapitel (se även arbetsorganisationsgruppens rapport).

Arbetsmiljökommisionen vill understryka vikten av att kun-

skaper om bra lösningar, de goda exemplen, tas till vara och systematiskt sprids, t.ex. via kunskapscentra (se avsnitt 10.4).

Råd och vägledning av olika karaktär behövs ute i företagen — från planering av produktion och utformning av arbetsorganisation till enkla råd om säkerhetsutrustning och underhåll av maskiner. Det handlar om att lokalt få tillgång till vägledningar som i lättillgänglig form exponerar idéer och erfarenheter från hantering av liknande problem. Ett exempel på detta är Miljöbanken som innehåller en stor mängd praktiska lösningar och skyddsblad. Materialet i banken kommer i första hand från de 4 000 företag inom Verkstadsföreningen som via 1 600 kontaktmän förser banken med information.

10.2 Arbetsmiljöutbildning

De stora satsningar på arbetsmiljöutbildning som gjorts under 1970-talet och senare har främst nått skyddsombud och i viss omfattning även arbetsledare. Övriga chefer på olika nivåer har bara undantagsvis fått arbetsmiljöutbildning. Kursen "Bättre arbetsmiljö" utgör grundstommen i den spridning och utveckling som skett av arbetsmiljökunnandet. Uppåt 700 000 personer har nåtts av den imponerande utbildningssatsning som "Bättre arbetsmiljö" står för.

Den brett upplagda utbildningen har gjort det möjligt för de anställda att bevaka grundläggande arbetsmiljöfrågor. Utbildningen har skapat en medvetenhet om arbetsmiljöns betydelse och om vikten av att förbättra den. Behov finns emellertid av specifikt inriktad utbildning mot särskilda yrkesgrupper, fackliga funktionärer och chefer på olika nivåer.

Utbildningsbehoven på arbetsmiljöområdet förstärks av att arbetsmiljöfrågorna måste utvecklas till en angelägenhet för samtliga anställda. Behovet av att arbetsmiljökunskap integreras i olika typer av kurser och utbildning ökar och samarbetet mellan arbetsliv och skola måste förbättras på alla utbildningsnivåer. Utbildningen utgör också en viktig strategisk investering i ett målinriktat långsiktigt arbetsmiljöarbete.

Ny teknik ställer stora krav på kunskapsförnyelse och återkommande utbildning av personalen. Rätt utnyttjad ger den nya tekniken stora möjligheter till bättre arbetsmiljö och ett förbättrat arbetsinnehåll. Ny teknik har också skapat nya risker bl.a. vid löpande band, monteringsarbete, robotunderhåll, bildskärmsarbete, i halvledarindustrin, genom ensamarbete etc. Den kraftiga ökningen av belastningsskador sammanhänger i stor utsträckning med hård produktionsstyrning, liten möjlighet till egenkontroll och dåliga människa-maskintillämpningar.

Kommissionens diskussioner vad gäller utbildningsbehoven har främst avsett grupperna civilingenjörer och tekniker.

I detta avsnitt fokuseras diskussionen på förhållanden för dessa grupper eftersom de i särskilt hög grad genom sitt kunnande och sin yrkesroll påverkar andras arbetsmiljö. Resonemanget kan emellertid sägas vara allmängiltigt för högre utbildning och kan således med viss anpassning vad avser utbildning och yrkesgrupp gälla även arkitekter, formgivare, administratörer, ekonomer m.fl.

Att arbetsmiljöundervisning behövs i högre naturvetenskaplig utbildning har länge varit ostridigt. Det har, trots anvisade externa anslag, emellertid visat sig svårt att införa arbetsmiljökunskap som obligatoriskt ämne vid teknisk fakultet.

Uppmärksamheten som de senaste åren riktats mot arbetska-
deproblemens omfattning och samhällsekonomiska konsekvenser har inte inneburit någon märkbar utveckling av kurser med arbetsmiljöinriktning eller arbetsmiljöinslag. Det finns således ingen enkel och omedelbar koppling mellan samhällets behov av arbetsmiljökunniga tekniker och planeringen av högre teknisk utbildning.

Att arbetsmiljöaspekterna inte tas upp i den tekniska högskoleutbildningen och att linjenämnderna inte prioriterar frågan är ett uttryck för de faktiska värderingar högskolan gör.

Motståndet från den tekniska fakulteten att öka eller förändra ingenjörsutbildningen genom att ge plats för arbetsvetenskapen har förmodligen flera orsaker. En viktig orsak är att arbetsvetenskapen inte till alla delar är utvecklad till den nivå man har skäl att begära inom fakulteten. Med den sektorstyrning som ämnesområdet har och bristen på integration av arbetsmiljöämnet i högskoleutbildningen och i forskningen har ämnet utvecklats på annat sätt än traditionella vetenskapliga områden.

Utbildningens kvalitet och kvantitet har mycket starka relationer till forskningens kvalitet och kvantitet. Detta gäller kanske i speciellt hög grad arbetsmiljöområdet. En nödvändig förutsättning för att få till stånd utbildning inom arbetsmiljöområdet vid teknisk fakultet är att det finns en ordentlig kunskapsbas inom högskolesystemet. Denna kan endast åstadkommas genom en kraftfull satsning på forskning och forskarutbildning inom för arbetsmiljöområdet relevanta ämnesområden.

Utbildningens innehåll och omfattning

Den arbetsmiljöutbildning som behövs för civilingenjörer måste dels kopplas till dagens och framtidens produktionsteknik och ekonomi och dessutom ge en helhetssyn på människan bland de faktorer som tekniken måste utgå från vid konstruktion och drift av industriella system.

I civilingenjörsutbildningen bör en grundutbildning i arbetsmiljö omfattande ca 10 poäng, vara obligatorisk och till 7–8

poäng ligga samlat i början och 2–3 poäng i slutet av utbildningen och helst inkluderas i det avslutande examensarbetet.

I den nya högskoleutbildningen (80 poäng) bör motsvarande utbildning omfatta 5 poäng varav 2 poäng i samband med de avslutande tillämpande kurserna och examensarbetet.

De allmänna ämnesområdena som bör ingå är framför allt de nedan förtecknade. Den allmängiltiga delen bör kompletteras med de tillämpningar som gäller respektive linje eller specialisering.

Nedan exemplifieras de allmänna ämnesområdena vilka till storlek och sammansättning kan variera beroende av inriktning.

- Filosofi för tekniker — politik, moral, etik, ansvar och teknik.
- Undersökningsmetodik och vetenskapsteori — samhälls- och beteendevetenskaplig mätmetodik.
- Teknikhistoria — arbetets och produktionssystemens villkor och utveckling.
- Folkhälsan i historiskt perspektiv — mortalitet, morbiditet, arbets- och förvärvsintensitet, social-medicinska aspekter och internationella jämförelser.
- Juridiska aspekter på arbetets villkor — arbetsrätt, social- och arbetsskadeförsäkring och produktansvar.
- Människa/maskinsystem — ergonomi, arbetsmiljö och ekonomi.
- Tillämpad ergonomi och arbetsplatsutformning.
- Fysikalisk och kemisk miljöpåverkan.
- Arbets-skador och arbetsrelaterade sjukdomar.
- Riskanalys — kvantitativa och kvalitativa metoder.
- Kvalitetsstyrning, underhållsteknik, riskexponering i drift och underhåll.
- Arbetsorganisation — psyko-sociala faktorer, modeller för samarbete och ledarskap.
- Arbetsmiljölagstiftning och arbetarskydd.
- Yttre miljö — ekologi, luft-, mark- och vattenvård — i industriell planering.

Arbetsmiljöutbildning för chefer, beslutsfattare, administratörer m.fl.

Huvudansvaret för arbetsmiljön och för att bestämmelser i arbetsmiljölagstiftningen följs, ligger på arbetsgivaren. För att kunna fullgöra sina skyldigheter är emellertid arbetsgivaren beroende av kunniga medarbetare. Eftersom arbetsmiljön utformas genom chefers beslut och genom verksamhet hos konstruktörer, inköpare m.fl. är det viktigt att dessa grupper ges bättre arbetsmiljökunskaper.

En verksamhet kan inte ses rent tekniskt, ekonomiskt eller arbetsmiljömässigt. Problem skall lösas och förändringar genomföras med beaktande av alla aspekter.

Arbetsmiljöarbetet behöver integreras bättre i verksamheten på arbetsplatserna så att det inte betraktas som en isolerad företeelse utan som något som skall ingå i det dagliga arbetet i linjeor-

ganisationen. Detta betyder att man i fortsättningen måste kräva mer arbetsmiljökunskaper hos ett större antal personalkategorier.

Helst bör som påpekats tidigare dessa yrkesgrupper ha fått grundläggande utbildning i arbetsmiljöfrågor redan i den ordinarie yrkesutbildningen. Så är emellertid mycket sällan fallet. På grund av den snabba utvecklingen av ny teknik och nya arbetsformer finns det för övrigt skäl att inom myndigheter, företag och organisationer se över behovet av vidareutbildning för dessa grupper.

Redan år 1981 gav utbildningsdelegationen vid arbetarskyddsstyrelsen ut en "rekommendation angående arbetsmiljöutbildning för konstruktörer, administratörer m.fl." Arbetarskyddsnämnden gav år 1984 ut "rekommendationer för arbetsmiljöutbildning av personal på mellannivå".

I förhandlingsprotokollet till utbildningsavtalet mellan LO-SAF-PTK har SAF åtagit sig "att verka för att anställda, som har beslutsbefogenheter som påverkar arbetsmiljöförhållanden i företaget, erhåller erforderlig utbildning".

Arbetsmiljökommissionen vill framhålla att rekommendationerna innehåller allt som behövs för att komma igång med arbetsmiljöutbildning för dessa viktiga grupper.

Så här långt efteråt kan konstateras att även här, liksom på högskoleområdet, är mycket litet gjort. En förklaring till detta kan vara att behoven för olika grupper är mycket varierande och att studieformer, kurser och kursmaterial därför är svåra att utveckla. Problemen bör emellertid inte överdrivas och är inte större än att varje "chefsutvecklingskurs" under de senaste 10 åren borde haft arbetsmiljö på schemat.

En utveckling av utbildningsinsatserna som ligger i samtliga parterns intresse bör prioriteras och aktivt drivas av berörda parter.

10.3 Forskning och utveckling

Förutsättningarna för forskning om arbetsmiljöns hälsorisker har berörts i avsnitt 10.1.2. Nedan ges ytterligare några principiella synpunkter.

När det gäller FoU-verksamhet är det enligt kommissionens uppfattning väsentligt att skilja mellan

- 1) forskningsverksamhet
- 2) utvecklingsverksamhet
- 3) spridning av forskningsresultat
- 4) tillämpning av forskningsresultaten.

I den ideala föreställningen om kunskapsutveckling finns det en bild av hur dessa aktiviteter går hand i hand för förändring och förbättring. I praktiken är dock dessa aktiviteter uttryck för skilda professioner och intressen — även om gränserna inte alltid är

klara — varför det är av vikt att inte blanda samman samhällets olika krav på resultat och rikta dem mot ett enda håll.

Det är väsentligt att också ha i åtanke att det totalt inom samtliga fakulteter — medicinska, naturvetenskapliga, tekniska, samhällsvetenskapliga-filosofiska, humanistiska — och sektorforskningen finns drygt 1 000-talet disputerade forskare som arbetar med arbetsmiljö-, arbetsmedicinsk, arbetslivs- och arbetsmarknadsforskning. Samtidigt finns det ca 12 000 anställda inom det statligt finansierade området — inklusive företagshälsovården — som arbetar med utåtriktat arbetsmiljöarbete. Och det finns 18 000 anställda inom försäkringskassorna.

Enligt arbetsmiljökommissionens uppfattning finns det i dag tillräckligt med kunskap från forskningen och inom det traditionella arbetsmiljöarbetet för att högst väsentligt nedbringa sjuk-, arbetsskade- och förtidspensioneringstalen.

I de avseenden kunskap inte finns, har vi pekat på möjligheten att förbättra forskningen, bl.a. genom systematisk användning av "svenska" fördelar, som folkbokföringsstatistiken, registerhållning och forskningskompetens.

Fördelningen av FoU-resurser inom arbetsmiljö-, arbetslivs- och arbetsmarknadsområdet speglar det traditionella arbetsmiljö-tänkandet och arbetsmiljöarbetet. När det gäller exempelvis arbetsmiljöfondens FoU-medel (prognos för budgetåret 1991/92) används tre fjärdedelar för FoU om den fysiska arbetsmiljön, m.m. medan endast en fjärdedel avser den psyko-sociala, arbetsorganisation, inflytandefrågor, jämställdhet, osv. För de sex åren mellan 1984 och 1990 har 65 procent (459 milj. kr.) använts för forskning om den fysiska miljön medan drygt 30 procent (246 milj. kr.) använts för annan forskning.

Arbetsmiljökommissionens uppfattning är att medelstilledningen för forskning och utveckling om arbetslivets villkor; om utslagningsmekanismer och utvecklingsmöjligheter, inte får minska. Det är samtidigt väsentligt att en omprioritering av forskningsmedlen äger rum så att forskning om arbetslivets villkor i termer av psyko-social arbetsmiljö, arbetsmiljöaspekter på jämställdhet mellan könen, arbetsorganisationsutveckling, kompetensutveckling, inflytande får en väsentligt större andel av resurserna.

Kommissionen är vidare av den uppfattningen att det är en central forskningspolitisk fråga att slå vakt om sektorforskningen inom detta område. Utbyggnaden av och intresset för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor vid universitet och högskolor är inte tillfredsställande mot bakgrund av frågornas vikt. Det är också viktigt att i fortsättningen bereda arbetsmarknadens parter möjlighet att påverka forskningsinriktningen och delta i utvecklingen av forskningsprogram och den arbetsplatsinriktade forskningsverksamheten. Kommissionen menar därför att resurserna för sektorforskningen inom arbetsmiljöområdena minst måste ligga kvar på dagens nivå.

Sektorsforskningen bör tillsammans med de delar av universitets- och högskoleväsendet som har arbetslivsvetenskapliga eller motsvarande institutioner eller kompetens, ha det nationella ansvaret för forskning och utbildning inom arbetslivs-, arbetsmiljö- och arbetsmarknadsområdena samt ansvar för det internationella forskningssamarbetet.

10.4 Spridning och tillämpning av FoU-resultat

I viss utsträckning är det inte bristen på kunskap som är det primära problemet, utan det är brister i spridning och tillämpning av befintlig kunskap. Parallellen med teknikspridning har viss giltighet. På samma sätt som företag får svårigheter att överleva om de inte anammar ny teknik bör bra arbetsmiljö bidra till en motsvarande utsortering av företag med dålig arbetsmiljö. Det krävs därför åtgärder för att sprida information om goda arbetsmiljöer, förebyggande arbete, rehabilitering, arbetsorganisation, m.m. Kommissionen föreslår därför utveckling av lokala kunskapscentra.

Dessa kunskapscentra bör, enligt kommissionens uppfattning, ses som som nödvändiga komplement till centrala forskningsinstitut vars uppgift skall vara att på nationell nivå kunna ge en samlad bild av kunskapen inom sina områden samt ansvara för det internationella forskningssamarbetet. Enligt kommissionens uppfattning kan inte de ofta centralt placerade forskarna vare sig av professionella eller resursmässiga skäl svara för den lokala spridningen och tillämpningen av forskningsresultaten. Detta är en uppgift för de ca 30 000 människor som runt om i landet i någon form arbetar med arbetsmiljö och effekter av arbetsmiljö.

Grundorsaken till att kunskap inte sprids är att det saknas efterfrågan från dem som bäst behöver kunskapen, dvs. de enskilda individer som befinner sig i en dålig arbetsmiljösituation och de som har ansvar för förebyggande åtgärder (praktiska tillämpningar).

Det saknas i arbetsmiljöpolitiken en tydlig vilja att ta ansvar för spridning och användning av kunskap och en efterfrågan på kunskap för praktisk tillämpning. Det krävs därför särskilda insatser för att användarnas (arbetsgivarna, de fackliga organisationerna och de anställda) efterfrågan på kunskap om god arbetsmiljö skall öka. Det är viktigt att notera att forskarna själva inte kan lösa detta problem.

Spridning av kunskap antas ofta vara något självklart och enkelt. Så enkelt att man tror och förutsätter att den enskilde forskaren har möjligheter och resurser att göra detta. I själva verket är kunskapspridning en komplicerad process som kräver särskild kunskap och erfarenhet samt att flera faktorer skall sam-

verka i tiden. Det måste finnas någon efterfrågan på kunskap från en användare som har ett relativt aktuellt behov av kunskap och som har resurser. När det gäller spridning av kunskap bör det i första hand ske genom personer som har mycket god kännedom om arbetslivets/arbetsplatsens problem och som kan tillgodogöra sig resultat och erfarenhet från FoU-verksamhet, utredningar, konsultationer och liknande. Behovet av kunskapsbanker eller "know how" kan väntas öka. I synnerhet väntas behoven bli stora av kunskaper/erfarenheter om bl.a. arbetsorganisation, arbetsledning och hur arbetssituationen anpassas tekniskt och socialt.

Framför allt de små företagen måste här få tillgång till kompetens och annat stöd. Resurssituationen i små företag är inte sådan att man kan avdela särskild personal för andra frågor än sådana som är direkt relaterade till produktionen. Små företag kan därför behöva assistans med

- ritningsgranskning och bedömning i samband med nybyggnad och anskaffning av utrustning,
- konkret undersökning och kartläggning av arbetsmiljöproblem,
- förslag till lösningar av reella problem och då gärna kompletterade med ekonomiska beräkningar,
- genomförande av föreslagna åtgärder,
- information och utbildning inom miljöområdet,
- myndighetskontakter beträffande bestämmelser, tillståndsgivning etc.

Till viss del bör assistans kunna ges av företagshälsovården. Den måste kunna erbjuda den service och de tjänster som småföretagen efterfrågar och är i behov av.

Dessutom behövs någon form av informationscentral eller tolkningsinstans dit småföretagen kan ringa och få svar på sina frågor om arbetsmiljöförbättrande åtgärder men också om lagar, föreskrifter, avtal m.m. En sådan inrättning som kan ge enkel information utan att småföretagaren måste binda sig i övrigt skulle troligen vara till stor hjälp och kunna vara ett bra komplement till företagshälsovården.

Kommissionen föreslår därför att särskilda insatser görs för att sprida kunskap genom att upprätta lokala kontakt- och kunskapscentra.

Inom varje kommun — eller flera kommuner i samverkan — bör upprättas ett lokalt kontakt- och kunskapscentrum. De i länet befintliga resurserna i form av företagshälsovården, försäkringskassan, yrkesinspektionen kan konstituera huvudmannskapet för dessa centra. En annan möjlighet är att de regionala arbetslivsfonderna initierar verksamheten och ser till att någon lämplig aktör i det enskilda området, tar huvudansvaret. Till organisationen bör anslutas andra befintliga resurser som kan finnas i form av högskoleinstitutioner, yrkesmedicinska kliniker, yrkestekni-

ska skolor, forskningsinstitut, större företag, m.fl. intressenter. Resurser för uppbyggande av dessa kunskapscentra bör under uppbyggnadsskedet frigöras från arbetslivsfonden varefter de lokala huvudmännen själva bör finna en gemensam finansieringsform.

Uppgifterna för lokala kunskapscentra bör vara att samla och sprida kunskaper, erfarenheter och resultat från FoU-verksamhet och praktisk tillämpning. Detta kan ske

- genom uppsökande verksamhet på arbetsplatser med kända arbetsmiljöproblem,
- genom löpande kontakt med arbetsmiljöforskningen,
- genom kurser, konferenser, seminarier, egen utbildningsverksamhet och deltagande i andra huvudmäns utbildningsverksamhet där de viktigaste arbetsmiljöfrågorna diskuteras,
- genom att sprida kunskaper om alternativa produktionsformer m.m. eller
- genom att bygga och underhålla lokala nätverk av kontakter med personer som har ansvar för arbetslivs- och arbetsmiljöfrågor.

De lokala kunskapscentra kan genom sin verksamhet vara den länk som har ansvaret för att kunskaper och resultat sprids i hela kunskapskedjan från grundforskning till praktiskt tillämpning. Det kan ske exempelvis genom att kunskapscentra knyter till sig forskare, utvecklings- och utredningspersonal, konsulter och andra.

Arbetsmiljökommissionen anser att det är angeläget att lokala kunskapscentra byggs upp. Däremot anser inte kommissionen att det måste finnas en given organisatorisk modell för hur detta skall ske. De lokala förutsättningarna bör avgöra. Varje lokalt kunskapscentrum bör utifrån de aktuella förutsättningarna och behoven sträva efter att skapa fasta kontakter med olika branschorgan och organisationer och deras arbetsmiljöarbete. Där finns en omfattande kunskap och erfarenhet. Som exempel kan nämnas arbetarskydds nämnden, Verkstadsföreningens miljöbank, m.fl.

I många sammanhang talas om behovet av att bygga s.k. referensarbetsplatser för att kunna demonstrera hur en god arbetsmiljö eller en god arbetsorganisation ser ut. Arbetsmiljökommissionen anser för sin del att referensarbetsplatser endast får positiva spridningseffekter om de byggs som en del av en faktisk och löpande verksamhet och inte vid sidan av normal produktion. Problemet med referensarbetsplatser är ofta att de är föräldrade redan när de är färdigställda eller åtminstone har en begränsad livslängd därför att utvecklingen går så pass snabbt inom olika områden. Det är därför bättre att sträva efter att åtgärda problemen där de finns.

10.5 Personalekonomisk redovisning

”Personalen är vår viktigaste resurs!” är ett slitet uttryck som förekommit i verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser i oändligt många sammanhang. Hittills har det dock varit svårt att få en uppfattning om vad ett sådant policy-uttalande i realiteten står för. Investeringar i produktionsutrustning, material och kapital redovisas mycket tydligare än investeringar och kostnader i personalen. Kostnader för frånvaro och personalomsättning bör också vägas mot kostnader som uppkommer genom aktiva satsningar på de anställda. Genom att göra kostnaderna synliga kan de prioriteras och uppmärksammas av företagets och förvaltningarnas ledningar.

Organisationsledningar, personalansvariga linjechefer och fackliga företrädare ställs ofta inför problem att diskutera personalåtgärder utifrån ett företags/företagsenhets resultaträkning (eller en myndighets ekonomiska redovisning). Att utifrån t.ex. nedanstående resultaträkning diskutera samband mellan personalåtgärder och verksamhetsresultat är inte alldeles enkelt.

	<i>Mkr</i>
Intäkter	504
– Rörelsekostnader	<u>– 412</u>
Rörelseresultat före avskr.	92
– Avskrivningar	<u>– 110</u>
Rörelseresultat efter avskr.	– 18

I detta exempel kan man inte se personalkostnaderna. Om vi bättre kan synliggöra personalfrågor, ökar sannolikheten för åtgärder.

En relativt enkel åtgärd för att synliggöra de anställda är att omstrukturera resultaträkningen (kostnadssammanställningen) genom att bryta ut alla personalkostnader ur rörelsekostnaderna på t.ex. följande sätt:

		<i>Mkr</i>
Intäkter		504
– Leverantörskostnader		<u>– 96</u>
Bruttoförädl. värde		408
– Avskrivningar		<u>– 110</u>
Nettoförädl. värde		298
(1) rekryt. kostnader	– 47	
(2) frånvarokostnader	– 47	
(3) pers.soc. kostnader	– 17	
(4) utbildningskostnader	– 7	
(5) direkt lön	<u>– 198</u>	<u>– 316</u>
Rörelseresultat efter avskriv.		– 18

Posterna (1) till (4) innehåller dels faktiska expenser, dels lön till de anställda som har arbetat med (tagit del av) det posten avser. Posten (5) är en restpost som framkommer när organisationens hela lönesumma reduceras med lönedelarna i posterna (1) till (4).

Med ovanstående struktur borde förutsättningarna vara bättre att diskutera personalåtgärder och att lära sig samband mellan personalåtgärder och verksamhetsresultat. Dessutom torde det öka trycket på organisationer att redovisa sina prestationer. Om de redovisas finns det bara en kostnadssida att relatera eventuella personalåtgärder till. Även andra delposter som t.ex. jämställdhetskostnader eller personalutvecklingskostnader kan föras in.

Vad är personal-ekonomisk redovisning

Den personalekonomiska redovisningen är viktig för att synliggöra möjligheter till åtgärder, dvs. att varje redovisningsenhet inom en organisation stimuleras att vidta olika slags personalåtgärder.

Den personalekonomiska redovisningens viktigaste funktion är att kontinuerligt genom t.ex. månads- eller kvartalsvisa rapporter, rikta uppmärksamhet på dessa frågor och öka kunskaper. Den personalekonomiska redovisningen föreslås här bestå av fyra delar.

- Personalberättelse,
- Personalresultaträkning/personalkostnadssammanställning,
- Personalnyckeltal,
- Personalfotnoter.

Personalberättelsen (jfr förvaltningsberättelsen) är en verbal beskrivning av viktiga händelser och åtgärder under året inom t.ex. personalutveckling, frånvaro, personalomsättning och det personalsociala området.

Därigenom skapas en grund för att i personalresultaträkningen avläsa eventuella ekonomiska effekter av åtgärder, eller i personalfotnoterna avläsa de reala effekterna av åtgärderna (t.ex. minskade frånvarokostnader respektive frånvarominskning i procent). Självfallet är det inte nödvändigt att personalberättelsen ingår mer än i en sammanfattande årsberättelse.

Personalresultaträkningen beskriver hela verksamheten, dess intäkter (anslag) och dess kostnader. Här avses kostnader i vanlig ordning för t.ex. lokaler, men också kostnader för personalutveckling, personalomsättning, frånvaro och personalsociala kostnader.

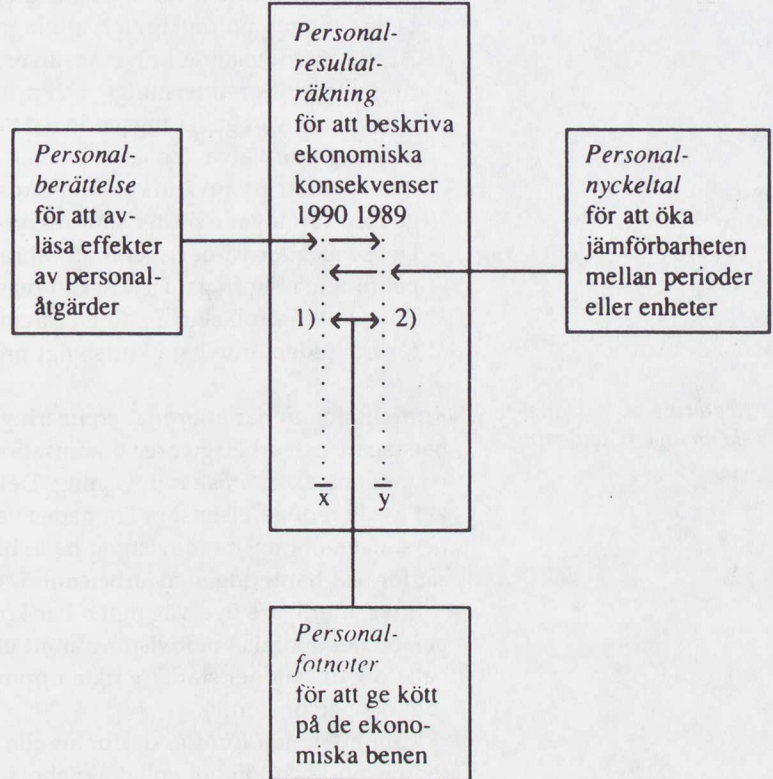
Personalnyckeltal, dvs. relationstal mellan olika storheter, är ett sätt att underlätta jämförelser mellan olika enheter och år, att se t.ex. hur stora personalutvecklingskostnaderna är i relation till de totala personalkostnaderna (eller per anställd).

Personalfotnoter utgör en möjlighet att inom samma områden som ovan få med viktig kvalitativ tilläggsinformation, sannolikt viktigare för åtgärder än den rena kostnadsredovisningen. Som en fotnot till frånvarokostnader kan t.ex. frånvaroomfattning och

frånvarotyp (i procent) redovisas, eventuellt uppdelad på kön eller yrkeskategori, samt antal arbetsskador och olycksfall.

Sammanfattningsvis korresponderar de fyra delarna till varandra på följande sätt:

Figur 10.3 Skiss över samverkan mellan de olika delarna i den personalekonomiska redovisningen.



(Källa: Jan-Erik Gröijer, *Det personalekonomiska bokslutet 1990*)

Exempel på hur personalekonomiska redovisningar har utförts för ett företag, delar av en kommunal- respektive landstingsförvaltning samt för en myndighet framgår av bilaga 10 till detta betänkande.

Värdet av personalekonomisk redovisning

Ett systematiskt användande av personalekonomisk redovisning, kan tänkas leda till följande positiva och negativa effekter:

- + Alla som arbetar inom en organisation får en gemensam utgångspunkt för att diskutera personalfrågor m.m.
- + Att ta upp personalfrågor blir en naturlig och väsentlig del av verksamheten.
- + Genom att jämföra mellan olika år och enheter skapas en grund för inläring, och för att sälla fram effektiva personalåtgärder.

- + Ett personalekonomiskt bokslut utgör ytterligare ett motiv för prestationsmätningar i icke vinstdrivande organisationer för att också få en "intäktssida" att relatera personalåtgärder till.
- + Den skärpta uppmärksamheten på arbetsmiljö- och personalfrågor kan väntas skapa ökad efterfrågan hos bl.a. tekniker och ekonomer på kunskap om hur människor fungerar.
- + Den personalekonomiska redovisningen utgör ett värdefullt komplement till det vanliga bokslutet/resultaträkningen vid bedömningar av företag/förvaltningar.
- All slags redovisning kräver resurser för informationshantering. Om dock redovisnings- och precisionskraven inte ställs alltför högt vad gäller ingående data och kostnadsredovisning, behöver inte själva "bokslutsarbetet" bli alltför omfattande (t.ex. genom att använda standardkostnader i stället för verkliga för svårfångade poster som rekryteringskostnader).
- Det sociala ansvaret riskerar att bli reducerat till en kortsiktig penningmässig fråga. Den risken måste motverkas på samma sätt som kontroll sker av att en företagsenhet också investerar för framtiden, inte bara kortsiktigt producerar.

Reglering av personalekonomisk redovisning

Kommissionen har anordnat en hearing med företrädare för arbetstagar och arbetsgivare i organisationer som prövat att tillämpa personalekonomisk redovisning. Det sammanfattande intrycket av de redogörelser som lämnades var att användningen av personalekonomisk redovisning hade bidragit positivt till intresset för och hanteringen av arbetsmiljö- och personalfrågorna.

Efter ytterligare överväganden har kommissionen funnit att personalekonomisk redovisning är ett effektivt instrument för att i alla organisationer starkare rikta uppmärksamheten mot frågor som rör personalen.

Kommissionen föreslår därför att alla arbetsgivare som har redovisningsskyldighet enligt aktiebolagslagen eller lagarna om ekonomisk förening, handelsbolag och kommanditbolag och har anställda samt alla offentliga — statliga, primär- och sekundärkommuner (motsvarande) — arbetsgivare ges skyldighet att göra personalekonomiska redovisningar i huvudsak enligt ovanstående skiss. Denna skyldighet bör regleras genom ändringar av nämnda lagar och de lagar/författningar som reglerar offentlig verksamhet.

Redovisningarna bör göras regelbundet och vara tillgängliga inom organisationen men behöver inte i alla delar vara offentliga. För de mindre företagen/organisationerna kan av integritetsskäl vissa särregler behöva formuleras.

Med hänsyn till den korta tid kommissionen haft till förfogande har det inte varit möjligt att utarbeta lag- och författningsförslag för regleringen av personalekonomisk redovisning. Därför föreslår kommissionen en ytterligare beredning av de förändringar i lagar och författningar som är nödvändiga.

I detta kapitel lägger kommissionen fram förslag till lagändringar som översiktligt redovisats i tidigare avsnitt. Vidare sammanfattas övriga förslag som kommissionen presenterat i kapitel 1–10. De allmänna överväganden och rekommendationer som framförts i tidigare kapitel, tas inte upp i denna avslutande sammanfattning.

11.1 Förslag till lagändringar

11.1.1 Arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen

Målsättningsparagraf

Föreslagen lydelse 1 kap. 1 a § AML

1 kap. Lagens ändamål och tillämpningsområde

1 §

Lagens ändamål är:

1. att säkerställa en arbetsmiljö som förhindrar att arbetstagare utsättes för skadlig påverkan eller risk för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället och
2. att ge arbetsgivare och arbetstagare en grund för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö.

Arbetsmiljölagen saknar i dag en uttrycklig ändamålsbestämmelse. Dess karaktär av ramlag, som i första hand syftar till att verka handlingsdirigerande på arbetsmarknadens parter, innebär att detta ändamål behöver uttryckas klarare. Förebilden till den föreslagna paragrafen är dels hämtad från den norska arbetsmiljölagen, dels från 2 kap. 1 § första stycket i AML, som överförts ordagrant.

Det första målet är att säkerställa en arbetsmiljö som förhindrar att arbetstagare utsätts för skadlig påverkan eller risk för ohälsa eller olycksfall. Detta har alltid varit lagens huvudmålsättning men har tidigare endast kommit till uttryck i samband med regleringen av arbetsgivaransvaret (jfr 3 kap. 2 §). Genom införandet av en motsvarande bestämmelse i 1 kap. skapas en symmetri mellan lagens ändamål och arbetsgivaransvaret.

Vidare antyder ordet "säkerställa", som saknar tidigare motsvarighet, att det handlar om ett systematiskt förebyggande arbete vilket stämmer väl överens med den föreslagna paragrafen om internkontroll (3 kap. 2 a §).

Andra delen av den första punkten är flyttad från 2 kap. 1 § första stycket AML och uttrycker tanken att arbetsmiljön skall förbättras i takt med den sociala och tekniska utvecklingen.

Vår uppfattning är att denna bestämmelse inte passar in under 2 kap., som behandlar arbetsmiljöns beskaffenhet. Noteras kan att den norska lagen har motsvarande skrivning i sin målsättningsparagraf.

Den sista punkten, som säger att lagens ändamål är att ge arbetsgivare och arbetstagare en grund för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö, är en nyhet där den norska lagen i viss mån fått tjäna som förebild.

Eftersom arbetsmiljökommissionens uppfattning är att en god arbetsmiljö förutsätter en ökad lokal aktivitet anser vi att denna del har ett stort pedagogiskt värde. Visserligen betonas samverkan mellan parterna i AML men den föreslagna skrivningen har ett vidare innehåll. Den betonar nämligen att lagen (och indirekt även med stöd av lagen utfärdade föreskrifter och allmänna råd) skall ses som parternas hjälpmedel för att gemensamt åstadkomma en god arbetsmiljö. De arbetsorganisatoriska frågornas komplexa karaktär förstärker detta behov. Det bör framhållas att denna del av målsättningsparagrafen självklart inte påverkar vare sig samhällets ansvar eller den rollfördelning som föreskrivs i 3 kap. AML.

I paragrafens första punkt används begreppet arbetstagare. Avsikten är att begreppet även skall omfatta de grupper som i lagens 1 kap. 2 § likställs med arbetstagare.

Arbetsorganisatoriska frågor

Föreslagen lydelse

2 kap. 1 § AML

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Arbetstagare skall ges möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall skall inte användas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt, samarbete och sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

Arbetsmiljölagens s.k. portalparagraf, 2 kap. 1 §, är den bestämmelse, som i första hand ger lagen dess karaktär av ramlag. Denna typ av lag erhåller regelmässigt sin konkretisering genom föreskrifter och allmänna råd från myndigheter.

De psyko-sociala och arbetsorganisatoriska aspekterna på arbetsmiljön har visat sig få växande betydelse. Det helhetsperspektiv på arbetsmiljön som detta påkallar låter sig inte fångas in en ökad detaljreglering. Lagstiftningen måste därför syfta till att öka de berörda parternas egen aktivitet när det gäller att identifiera problem och utforma deras lösning. Detta synsätt kommer främst till uttryck i den förordade kompletteringen av 3 kap. AML. För att förverkliga detta syfte synes det dock erforderligt att konkretisera lagen på ett sätt som tydliggör för de lokala parterna vilka generella kriterier som bör vara utgångspunkter i en bedömning av huruvida denna aktivitet leder till en god arbetsmiljö.

Första stycket har bibehållits från tidigare. Dess funktion i sitt nya sammanhang är, förutom att vara en portaldeklaration, att markera att hänsyn alltid skall tas till individuella olikheter i fråga om tålighet mot fysiska och psykiska belastningar. Andra stycket har hämtats från utvecklingsavtalet (3 § mom. 5) och utgör en konkretisering av den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket 2 p. att det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation.

Till resterande delar av lagrummet, dvs. styckena 3—5, har den norska arbetsmiljölagens 12 § tjänat som förebild.

Beträffande det andra stycket, som behandlar den enskilde arbetstagarens möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen etc., bör inledningsvis framhållas, att arbetsmiljölagens förarbeten betonar att ett aktivt deltagande från de anställdas sida är avgörande för att förverkliga syftet med arbetsmiljölagen. Stadgandet skiljer sig inte markant från den föreslagna bestämmelsen. En skillnad är dock att möjligheten att medverka i utformningen av förändrings- och utvecklingsarbete får en starkare betoning. Forskningen visar att förändrings- och utvecklingsarbete där de berörda inte får medverka ger negativ psykisk belastning. När den enskilde involveras i förändringsarbete bidrar det oftast till att förbättra den psyko-sociala arbetsmiljöns kvalitet.

Arbetsmiljökommissionen vill med denna bestämmelse dels att lokal aktivitet stimuleras, dels markera att den skall nå ut till och engagera envar anställd. Det bör slutligen framhållas att överföringen av avtalsbestämmelser till lag har visst stöd i tidigare praxis på arbetsmiljöområdet. Ett exempel är samverkanska-

pitlet i AML som hämtat sin förebild i SAF-LO-PTK-avtalet.

Beträffande det tredje stycket kan först konstateras att arbetsorganisatoriska frågor otvetydigt omfattas av lagen i dess gällande lydelse. Detta framgår redan av förarbetena till första stycket. Den föreslagna konkretiseringen avser som tidigare nämnts att öka den lokala aktiviteten på detta område samt att ge en grund för konstruktiva dialoger mellan de lokala aktörerna.

En fråga som inställer sig är i vad mån yrkesinspektionen kan ingripa med tvångsåtgärder i detta sammanhang och vilka förhållanden som då skall råda. Som tidigare konstaterats har yrkesinspektionen — principiellt sett — vidsträckta befogenheter att meddela förelägganden och förbud. Enligt 7 kap. 7 § AML kan ett föreläggande meddelas mot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. om det behövs för att lag (t.ex. 2 kap. 1 §) eller föreskrifter skall efterlevas. Samtidigt bör det noteras, att antalet tvångsingripanden på detta område är mycket få och att yrkesinspektionen för närvarande är i färd med att utveckla tillsynsmetoder för psykiska och sociala arbetsmiljöfaktorer varvid syftet är att finna lämpliga former för myndighetsutövningen på området.

Föreslagen bestämmelse om arbetsorganisationen innebär att yrkesinspektionen skall ingripa med förbud och föreläggande riktade mot arbetsmiljöns beskaffenhet endast om "fysiska eller psykiska belastningar kan medföra ohälsa eller olycksfall". Detta innebär att man vid en bedömning av den aktuella situationen skall ha grundad anledning att anta att arbetet ger eller kommer att ge upphov till ohälsa. Ett exempel på en situation där yrkesinspektionen kan ingripa — och redan ingripit med stöd av gällande rätt — är när det gjorts trovärdigt att monotona arbetsuppgifter medför en förhöjd risk för belastningsskador. Detta kan även uttryckas så att ingripanden kan ske mot arbeten som typiskt sett, genom erfarenheter från arbetsplatser, kan sägas innebära skadlig belastning. Andra fall där ingripanden med stöd av denna bestämmelse kan ske är när man på arbetsplatsen kunnat kartlägga omständigheter som typiskt sett är indikationer på att arbetets belastningar utgör en akut eller ackumulerande fara för ohälsa.

Beträffande löneformer och arbetstidsordningar kan konstateras, att dessa stadganden utgör en utvidgning jämfört med gällande rätt. Visserligen finns vissa uttalanden i förarbetena som ger möjlighet att ingripa mot prestationslönesystem när dessa medför höjd säkerhetsrisk eller fara för annans säkerhet. Beträffande arbetstidsformer finns vissa generella uttalanden som betonar att arbetstidsfrågor i vissa situationer kan bedömas som en skyddsfråga. Dessa förarbeten har dock i praktiken inte medfört att tillsynsmyndigheterna agerat.

Motivet till att dessa frågor tas upp i förslaget är de forskningsresultat som visar att prestationslönesystem respektive vissa arbetstidsformer samt övertid som varar under en längre tidsperiod — framför allt i kombination med andra arbetsmiljöfaktorer —

kan medföra risk för ohälsa. Samtidigt bör inskjutas, att prestationslönesystem av den enskilde arbetstagaren ofta uppfattas som positivt. Detta oaktat kan inte bortses från att löne- och arbetstidsformer ingår i en helhetsbedömning av arbetsmiljön och att samhället har det yttersta ansvaret för att förhindra att arbetstagare utsätts för ohälsa. Det bör också framhållas att parterna — som hittills haft ansvaret att i praktiken bevaka dessa frågor — haft svårt att klara av denna roll och att en lagreglering skulle kunna öka såväl arbetsgivarens som arbetstagarnas insikt om att dessa faktorer även har arbetsmiljöaspekter.

I förslaget sägs, att löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa inte skall användas. Det bör i sammanhanget erinras om att det i 1 kap. 1 § AML sägs att det vid lagens tillämpning skall tas hänsyn till arbetets natur. Detta innebär t.ex. att arbetstidsförläggningar som generellt sett får anses utgöra en hälsomässig belastning, t.ex. nattarbete, får godtas som en följd av arbetets natur. Den helhetssyn som AML ger uttryck åt innebär i sådana fall att arbetets innehåll, bemanning, organisation och ledningsformer skall utformas med hänsyn till att arbetstidens förläggning i sig innebär en belastningsfaktor av betydelse.

Uttrycket "påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall" avser att markera att bestämmelsen riktar sig mot löneformer och arbetstidsordningar som utgör en riskökande faktor av betydelse i sitt aktuella sammanhang. Med hänsyn till komplexiteten i sambandet mellan arbetstidsförläggning respektive löneform å ena sidan och hälsa å andra sidan bör yrkesinspektionens ingripanden med stöd av denna bestämmelse inte grundas enbart på generell kunskap annat än i klara fall. I övrigt bör ingripandet dessutom stödjas av indikatorer på att det i det aktuella fallet är fråga om en påtaglig risk som väsentligen reduceras genom den anvisade åtgärden. Det bör vidare tilläggas att t.ex. löneformen ofta har betydelse i samspel med andra faktorer i arbetsmiljön och att det därför kan vara naturligt att insatserna i första hand riktar sig mot de risker som är förbundna med själva arbetet och andra omständigheter i arbetsmiljön.

Fjärde och femte styckena i förslaget upptar vissa förhållanden som av de flesta bedöms vara grundläggande kriterier för en tillfredsställande arbetsmiljö. Dessa krav har stöd i de uttalanden i förarbetena som gjorts i anslutning till första stycket och har vidare ett brett stöd i senare års forskningsresultat. Även i detta fall återfinns väsentliga delar i den norska lagens tolfte paragraf. Användandet av ordet "eftersträvas" har till syfte att markera att lagen kräver att ansatser görs för att förbättra arbetsmiljön i dessa avseenden utan att för den skull fastställa en objektiv norm för arbetsmiljöns beskaffenhet.

Internkontroll

Föreslagen lydelse

3 kap. 2 a § AML

En arbetsgivare skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och med stöd av lagen utfärdade föreskrifter. Han skall fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten, upprätta handlingsplaner och vidta de åtgärder, som föranleds därav. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.

Arbetsgivaren skall dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den i den utsträckning verksamheten kräver.

Skyddskommitténs deltagande i planering av arbetsmiljö och rehabiliteringsarbete

Föreslagen lydelse

6 kap. 9 § 1 p. AML

Skyddskommittén skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa dess genomförande.

6 kap. 9 § 4 p. AML

Skyddskommitté skall vidare delta i planeringen av arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten samt följa dess genomförande.

Ovannämnda förslag har, i den del som rör arbetsmiljöarbetet, utarbetats av arbetarskyddsstyrelsen i en rapport till arbetsmiljökommissionen 1990-02-15 med rubriken "Regeringsuppdrag angående styrmedel i det förebyggande arbetsmiljöarbetet". Förslaget till ny paragraf i 3 kap. gäller s.k. internkontroll. Beträffande den närmare motiveringen får hänvisas till arbetarskyddsstyrelsens rapport. Arbetsmiljökommissionen ställer sig bakom förslaget. För att ytterligare öka den lokala aktiviteten har kommissionen utökat arbetarskyddsstyrelsens förslag med ett tillägg att handlingsplaner skall upprättas när detta föranleds av konstaterade brister i arbetsmiljön.

Styrelsens förslag till ändring i 6 kap. 9 §, där nuvarande lydelse att "skyddskommittén skall planera skyddsarbetet" föreslås ändrad till att "skyddskommittén skall delta i planeringen av skyddsarbete", avser att förtydliga att huvudansvaret för arbetsmiljöarbetet ligger i arbetsgivarens linjeorganisation.

Arbetsstagarrollen

Föreslagen lydelse

3 kap. 4 § AML

Arbetsstagar skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som beslutats för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall utföra arbetet i enlighet med gällande föreskrifter samt använda föreskrivna skyddsanordningar, visa aktsamhet och i övrigt medverka till att förhindra ohälsa eller olycksfall.

Om en arbetstagare upptäcker brister eller risker i arbetsmiljön skall han påtala detta för arbetsgivaren.

Finner arbetstagare att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud. För skada till följd av att arbetstagaren underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsätta är han fri från ersättningsskyldighet.

Den föreslagna ändringen innebär ett förtydligande av arbetstagarens aktivitetsplikt.

Arbetsmiljökommissionen anser att en ökad lokal aktivitet och ett effektivare förebyggande arbetsmiljöarbete förutsätter att den enskilde arbetstagarens erfarenheter och engagemang i arbetet och i arbetsmiljön får ökat utrymme. Förslaget att arbetstagare skall ges möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen etc., som tidigare redovisats har detta syfte.

Första punkten i första stycket upptar ett stadgande om att arbetstagare skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som beslutats för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Avsikten med denna punkt, är att på ett tydligare sätt markera att envar arbetstagare har en viktig funktion i arbetsmiljöarbetet. Alla arbetstagare ges således en skyldighet att på ett aktivt sätt medverka i arbetsmiljöarbetet, vilket även innefattar att delta i utarbetande och genomförande av t.ex. handlingsplaner i syfte att förbättra arbetsmiljön.

Andra punkten i första stycket om arbetstagarens skyldighet att följa föreskrifter etc. innebär i sak inga förändringar jämfört med gällande rätt. Däremot har vissa språkliga justeringar gjorts för att stadgandet skall bli tydligare. Att uttrycket "förebygga" ersätts med "förhindra" avser att markera att arbetstagarens skyldigheter naturligtvis är begränsade och att det är arbetsgivaren som har ansvaret för att "förebygga" ohälsa och olycksfall (jfr lydelsen i 3 kap. 1 §, där det stadgas att arbetsgivaren skall vidtaga alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall). Samtidigt bör noteras, att arbetstagarnas medverkan är av stor betydelse, inte minst för att komma till rätta med arbetsmiljöproblem på det psyko-sociala och arbetsorganisatoriska området.

Andra stycket har hämtat sin förebild från arbetsmiljöavtalet mellan SAF-LO-PTK men kan även sägas ha stöd i tidigare förarbetsuttalande. Stadgandet i andra stycket innebär att arbetstagare skall till arbetsgivaren påtala brister eller risker som han upptäcker. Detta är en procedurregel och åsidosättande av denna regel kan inte medföra straffansvar för den enskilde. Syftet med regeln är att tydliggöra den s.k. hänvändelseordningen, dvs. att ange det första steget i den handläggningsordning som bör gälla om en arbetstagare upptäcker brister eller risker i arbetsmiljön

och dessa kräver någon form av åtgärd från arbetsgivarens sida. Denna regel innebär inte att arbetstagaren beskär sin rätt att ta kontakt med sitt skyddsombud.

Skyddsombudets rätt att begära ingripande av yrkesinspektionen m.m.

Föreslagen lydelse

6 kap. 4 § AML

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och skall verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a §.

Skyddsombud skall delta vid planering av nya eller ändrade lokaler och anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och arbetsorganisation liksom vid planering av användning av ämnen som kan medföra risk för ohälsa eller olycksfall.

Arbetsgivare skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för arbetsmiljöförhållandena inom ombudets område.

Arbetsgivare och arbetstagare svarar för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

Föreslagen lydelse

6 kap. 6 a § AML

Om skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren. Skyddsombud kan också begära att viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På begäran skall arbetsgivaren lämna skyddsombudet skriftligt bevis på dennes framställning. Arbetsgivare skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Sker inte detta eller beaktas inte framställningen inom skälig tid, har skyddsombud rätt att begära att yrkesinspektionen tar ställning till om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas.

Där skyddskommitté enligt 6 kap. 8 § finns, kan skyddsombud direkt begära att kommittén behandlar en skyddsfråga.

Föreslagen lydelse

7 § arbetsmiljuförordningen

Vid varje arbetsställe bör regelbunden översyn ske genom skydds rond. I skydds rond skall företrädare för arbetsgivare och skyddsombud delta.

Ovannämnda paragrafer utgör till största delen en uppdelning och ett förtydligande av 7 § arbetsmiljuförordningen. Flertalet regler i denna bestämmelse är enligt vår uppfattning av sådan

principiell betydelse att de bör ingå i arbetsmiljölagen. Vi föreslår därför att bestämmelserna i 7 § i förordningen — med undantag för sista stycket som handlar om skydds rond — överförs till de paragrafer i lagen som här behandlas. Som en konsekvens av förslaget måste 7 § arbetsmiljöförordningen justeras.

I 6 kap. 4 § första stycket har gjorts det tillägget att skyddsombudet fått ett bevakningsansvar beträffande arbetsgivarens internkontroll.

I 6 kap. 6 a § stadgas uttryckligen att skyddsombud, som inte får en framställning till arbetsgivaren beaktad inom skälig tid, har rätt att begära att yrkesinspektionen tar ställning till om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § AML skall meddelas. Gällande lydelse i 7 § AMF om "begäran om ingripande" har dock samma rättsliga innebörd varför den föreslagna ändringen i huvudsak innebär ett förtydligande av gällande rätt.

Motivet till ovannämnda förändringar är dels att stärka skyddsombudets ställning vid införandet av internkontroll, dels att ge skyddsombudet uttrycklig rätt att vid långtidseffekter t.ex. belastningsskador initiera att yrkesinspektionen tar ställning till om tvångsmedel skall meddelas om arbetsgivaren inte vidtagit erforderliga åtgärder.

Arbetsanpassning

3 kap. 2 § första stycket AML

Kommissionen anser att paragrafen måste utvidgas med en uttrycklig markering av arbetsgivarens skyldighet att vidta de anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder som krävs för att underlätta för arbetstagare som är långvarigt sjukskrivna att återgå i arbete.

3 kap. 3 § andra stycket 1 p. AML

Kommissionen anser att det finns behov av att förtydliga skyldigheten att vidta förändringar och anpassa arbetsmiljön så att den passar enskilda personer som utför arbete och som behöver särskilt anpassade arbetsförhållanden för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

11.1.2 Lagen om allmän försäkring

Arbetsmiljökommisionen anser att det är viktigt att flytta fram positionerna när det gäller rehabiliteringsarbetet.

Kommissionen föreslår en reglering i lagen om allmän försäkring med syfte att fastslå ramarna för arbetsgivaransvaret samt att förtydliga den enskilde arbetstagarens rättigheter i rehabiliteringssammanhang. Detta, tillsammans med liggande förslag (prop. 1989/90: 62) och arbetslivsfondens möjligheter att bidra till insatser inom rehabiliteringsområdet, bör leda till en snabb utveckling på området.

Det behövs också en avgränsande definition av rehabiliteringsbegreppet i arbetslivet som överensstämmer med avgränsningen

av arbetsgivaransvaret. Arbetsmiljökommisionen anser att definitionen i detta sammanhang måste vara smalare än rehabiliteringsberedningens förslag som motsvarar ett bredare behov och täcker ett större fält. För att markera avgränsningen till arbetslivet har i nedanstående förslag också termerna arbetsgivare och arbetstagare använts i stället för "den försäkrade".

Arbetsmiljökommisionen är medveten om att den följande principskissen till lagtext behöver viss ytterligare juridisk bearbetning. Den tidsram som stått till kommissionens förfogande har inte räckt för detta.

Arbetsgivaransvaret

Arbetsgivare skall svara för att arbetstagarens behov av rehabiliteringsåtgärder klarläggs samt medverka till att de åtgärder snarast vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering av arbetstagaren.

Om det inte framstår som obehövt skall arbetsgivaren genomföra en arbetsplatsutredning

1. när arbetstagarens arbete ofta har avbrutits av sjukledighetsperioder eller när han under en längre tid har varit deltidssjukledig, eller
2. när arbetstagaren har varit helt sjukledig längre tid än fyra veckor i följd, eller
3. när arbetstagaren begär det.

Utredningen skall genomföras efter samråd med arbetstagaren samt med hans arbetstagarorganisation, om arbetstagaren medger det.

Försäkringskassan skall underrättas om resultatet av arbetsplatsutredningen.

Arbetsgivarens direkta åtgärdsansvar omfattar åtgärder för yrkesinriktad rehabilitering som kan vidtas inom eller i anslutning till verksamheten.

Vid varje arbetsställe där det finns en skyddskommitté skall det finnas en kontaktperson i rehabiliteringsfrågor.

Arbetsgivaransvaret för rehabilitering omfattar alla arbetstagare, oberoende av vad som är orsaken till deras nedsatta arbetsförmåga. Arbetsgivaren skall aktivt följa rehabiliteringsärendet och medverka till att åtgärder för yrkesinriktad rehabilitering snarast vidtas. Vid behov måste försäkringskassan som är samhällets samordnande funktion kontaktas för att aktivera övriga aktörer.

En grundläggande utgångspunkt är att rehabiliteringsåtgärder förutsätter samtycke från den enskilde. Detta medför också en motsvarande begränsning av arbetsgivarens ansvar.

Utredningsansvaret

Kommisionen föreslår att arbetsgivarens ansvar att kartlägga rehabiliteringsbehov entydigt fastslås. Det skall vara helt klart att arbetsgivaren ansvarar för att den enskildes rehabiliteringsbehov och behovet av arbetsmiljöförändringar av arbetsplatsen utreds. I

vissa fall, t ex i små företag, finns inte tillräcklig kompetens för detta. I sådana fall anser kommissionen att arbetsgivaransvaret uppfyllts om företaget/förvaltningen tar initiativ och kommer överens med försäkringskassan om att de skall utföra utredningen.

Inom företag och förvaltningar skall finnas mål för rehabiliteringsarbetet samt system för hur åtgärdsplaner tas fram, genomförs och följs upp. Det bör finnas fungerande rutiner för tidig och kontinuerlig kontakt med anställda som är sjukskrivna samt rutiner för att undersöka behoven av rehabiliteringsinsatser och planera åtgärder för att tillgodose behoven av rehabilitering. Denna organisation av rehabiliteringsarbetet måste anpassas efter verksamhetens art och företags/förvaltningens storlek.

Genomförandeansvar

Arbetsgivarens ansvar avgränsas till de yrkesinriktade rehabiliteringsinsatser som kan leda till fortsatt arbete inom företaget/förvaltningen.

Arbetsgivaransvaret innebär en skyldighet att se till att rehabiliteringsprocessen initieras och fortgår samt att övriga rehabiliteringsaktörer kopplas in i den mån det behövs.

Enligt AML skall anpassnings- och rehabiliteringsfrågor behandlas i skyddskommittén. På arbetsställen där det finns skyddskommitté är det därför naturligt att kräva att det finns en särskild kontaktperson i rehabiliteringsfrågor. Även på mindre arbetsställen är det naturligt att en kontaktperson utses när det blir aktuellt med rehabiliteringsärenden.

Arbetsgivaransvaret upphör när anställningsförhållandet upphör, t.ex. vid förtidspension, ålderspension eller övergång till annan anställning. Innan man kommit dit kan åtgärdsansvaret "överlämnas" till försäkringskassan. Detta förutsätter att man är överens med kassan om att det egna företags/förvaltningens möjligheter är uttömda. Kriterier för sådana bedömningar bör utvecklas av RFV.

Den enskilde

Arbetstagare har rätt att av sin arbetsgivare begära att arbetsplatsutredning genomförs.

Om rehabiliteringsåtgärder inte genomförs kan arbetstagare vända sig till försäkringskassan och begära påskyndande ingripande från tillsynsmyndigheten.

Den enskilde arbetstagarens rätt att begära arbetsplatsutredning framgår av arbetsgivarens plikt att genomföra sådan utredning på begäran av arbetstagare. För att lyfta fram detta kan man i ett särskilt lagrum samlat ta upp den enskildes rättigheter. Detta kan bidra till att den enskildes initiativ- och aktivitetsmöjligheter stimuleras.

Stannar rehabiliteringsprocessen upp eller om den över huvud taget inte kommer i gång kan arbetstagaren vända sig till försäk-

ringskassan i dess egenskap av tillsynsmyndighet och påkalla ingripande för att aktivera processen.

På samma sätt som arbetsgivaransvaret enligt arbetsmiljölagen är kopplat till ett skyddsansvar för arbetstagaren bör ett rehabiliteringsansvar för arbetsgivaren motsvaras av ett ansvar för arbetstagaren att medverka i en aktiv rehabilitering. Naturligtvis måste det individuella ansvaret relateras till individens allmänna förutsättningar eller sjukdomsbild. Huvudprincipen måste dock vara den s.k. arbetslinjen som innebär att aktivt stödjande åtgärder måste sättas före passiva kontantutbetalningar.

Sanktioner mot de enskilda finns redan i dag i 20 kap. 3 § lagen om allmän försäkring. Sjukersättning m.m. kan dras in eller nedsättas om man uppsåtligen drar på sig sjukdom eller skada, är grovt oaktsam ur hälsosynpunkt, vägrar att underkasta sig läkarundersökning eller att följa läkares föreskrifter eller lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållanden som är av betydelse för ärendet.

De fackliga organisationerna

De fackliga organisationerna kan vända sig till försäkringskassan och begära ingripande från tillsynsmyndigheten om

- rehabiliteringsverksamheten inte fungerar,
- medlem begär stöd i enskilt rehabiliteringsärende.

På motsvarande sätt som i det förebyggande arbetsmiljöarbetet föreslås de fackliga organisationerna få en pådrivande och bevakande funktion. Detta kan bidra till att påskynda den breda kraftsamling i rehabiliteringsfrågor som kommissionens förslag syftar till.

De fackliga organisationerna bör få rätt att begära ingripande från försäkringskassan om rehabiliteringsverksamheten inom företaget/förvaltningen inte fungerar.

I rehabiliteringsärenden kan den enskilde medlemmen också ha behov av stöd eller avlastning i kontakten med tillsynsmyndigheten (försäkringskassan). Därför bör de fackliga organisationerna ges rätt att även i enskilda rehabiliteringsärenden påkalla försäkringskassans ingripande efter begäran av den enskilde. I förhållande till arbetsgivaren har de fackliga organisationerna redan i dag möjlighet att med stöd av MBL förhandla om förhållanden som rör enskilda medlemmar.

Försäkringskassan

Försäkringskassan är samhällets resurs för samordning och tillsyn av rehabiliteringsarbetet.

När en arbetstagare varit sjukledig helt eller delvis i två månader och om arbetsgivaren inte redovisat rehabiliterande insatser eller arbetsplatsutredning, skall försäkringskassan aktivera rehabiliteringsprocessen.

Kommissionen understryker vikten av att rehabiliteringsinsatser sätts in tidigt. Detta uttrycks i reglerna om arbetsgivaransvaret. För att säkerställa att rehabilitering verkligen kommer till stånd, föreslås en kompletterande skyldighet för försäkringskassan att vid behov ingripa om ingen aktivitet kommit till stånd efter två månader. Försäkringskassans kompletterande skyldighet avser dock inte att ersätta arbetsgivaransvaret.

Om arbetsgivaren försummar att göra arbetsplatsutredning eller genomföra rehabiliteringsinsatser bör kassan ta upp diskussioner med arbetsgivaren om att han skall bekosta utredning eller insatser som kassan i arbetsgivarens ställe måste genomföra. Kassan bör i samverkan med företaget och den enskilde arbetstagen avgöra vilka åtgärder som är lämpliga att vidta.

11.1.3 Personalekonomisk redovisning

Arbetsmiljökommissionen föreslår att företag och förvaltningar får en lagstadgad skyldighet att ha en löpande personalekonomisk redovisning som, i valda delar, även årligen offentliggörs. Regler om detta bör lagfästas för hela arbetsmarknaden.

Ekonomiska styrmedel

11.2 Frågor för vidare beredning

Ett principförslag för ett system med differentierade avgifter redovisas i kapitel 5. Detta förslag är avsett att utgöra utgångspunkter för vidare beredning.

Vi går här inte in på vilka möjliga krav om förändringar när det gäller lagstiftning, myndighetsuppgifter etc. som kan bli följden av förslaget utan hänvisar till de texter som finns i kapitel 5.

Översyn av arbetsrätten

Arbetsmiljökommissionen anser att en bättre samordning av AML och MBL är nödvändig på sikt. En närmare analys av förhållandet mellan dessa lagar bör göras inom ramen för en mer allmän översyn av det arbetsrättsliga regelsystemet. Möjligheten att öka inflytandet för den enskilde arbetstagen bör övervägas inom ramen för denna kommande översyn av arbetsrätten. Även samverkansreglerna på gemensamma arbetsställen och skyddsombudens arbete på sådana arbetsställen bör ingå i en sådan översyn.

Ytterligare översyn av delar av arbetsmiljölagstiftningen

Kommissionen föreslår också en översyn av arbetsmiljölagens regler om samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe, upplåter lokaler m.m. Syftet med översynen bör vara att motverka att arbetsmiljöansvaret i praktiken tunnans ut så att arbetsmiljöförhållandena och möjligheterna att påverka för sämras för dem som arbetar på ett gemensamt arbetsställe eller på ett arbetsställe som den egna arbetsgivaren inte råder över.

Översynen bör också omfatta frågan om arbetsställebegreppet som avgränsning för arbetsgivaransvaret och ramen för lokal partssamverkan.

Översyn av sekretesslagstiftningen

En huvudprincip i all sekretesslagstiftning är att det är den person till vars förmån sekretesskyddet gäller, som förfogar över sekretessen. Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om den enskildes hälsotillstånd och andra personliga förhållanden skall gälla för alla aktörer i rehabiliteringsarbetet. Lagstiftningen bör ha en utformning som underlättar samverkan mellan dessa aktörer. För att åstadkomma detta bör kretsen som omfattas av tystnadsplikt vidgas till att omfatta alla som yrkesmässigt eller som förtroendevalda engageras i rehabiliteringsarbete. Kommissionen föreslår att en samlad översyn görs av behovet av att ändra nuvarande sekretessbestämmelser med syfte att undanröja hinder för en smidig samverkan mellan rehabiliteringsaktörerna.

Sanktionssystemet

Kommissionens grundsyn är att dagens komplexa arbetsmiljöproblem kräver en ökad lokal aktivitet som måste präglas av en helhetssyn. Därför måste också sanktionssystemet motsvara de delvis nya utgångspunkterna. Tidsramen för kommissionens uppdrag har inte medgivit en fördjupad analys av behovet av nya eller ändrade sanktioner i det förebyggande och rehabiliterande arbetet. Kommissionen anser därför, som redovisats i kapitel 7, att sanktionsfrågorna behöver ses över ytterligare.

Frågor som bör uppmärksammas i översynen är bl.a. sanktioner om åtgärdsplaner inte upprättas eller om dessa planer inte följs; användning av sanktionsavgifter vid överträdelse av arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter; hur möjligheterna att använda viten och företagsbot tillämpas i praktiken.

Rehabiliteringslag

Kommissionen har behandlat frågan om att samla all lagstiftning rörande rehabilitering i en särskild lag. I nuvarande skede bedöms emellertid att frågan bör avvakta till dess erfarenheter vunnits av de förslag som kommissionen och rehabiliteringsberedningen lagt fram. Behovet av en samlad rehabiliteringslag kan dock övervägas i ett vidare sammanhang.

11.3 Myndigheter och andra aktörer

Riksdagen bör kunna överlåta åt regeringen att fortsättningsvis disponera medel ur fonden för arbetsmiljöförbättringar.

Krav på aktörer

I instruktionerna för arbetarskyddsverket, arbetsmiljöfonden, arbetsmiljöinstitutet samt arbetslivscentrum finns inskrivna krav med olika styrka på samråd, samordning och samverkan med

organisationer och myndigheter. Kraven bör renodlas och avgränsas tydligare. Samtidigt bör kraven på samverkan och samordning mellan de olika institutionerna ställas högre.

Regeringen bör ställa krav på institutionerna om bättre uppföljning och utvärdering av prestationer.

På motsvarande sätt bör de resursfördelande organen under regeringen ställa skärpta krav på prestationsuppföljning från bidragsmottagarna.

Arbetarskyddsverket

Finansieringen av arbetarskyddsverket bör ses över. I sammanhanget bör prövas möjligheterna att avgiftsbelägga ytterligare tjänster.

Yrkesinspektionens roll måste förtydligas i förhållande till företagens "egna resurser" för arbetsmiljöarbete. Hittills har yrkesinspektionens roll som "konsult" haft för stor betydelse. "Konsultverksamheten" och s.k. kontaktbesök bör få stå tillbaka för en mer renodlad inspektionsverksamhet.

De synpunkter kommissionen framfört rörande prioritering av tillsynsverksamheten bör föranleda en ändring i instruktionen för arbetarskyddsverket.

Yrkesinspektionens personalram medger att varje arbetsplats teoretiskt kan besökas i genomsnitt en gång vart sjätte år. Med hänsyn till de nya/förändrade uppgifter yrkesinspektionen kommer att ställas inför och att besöksintervallet bör halveras föreslår kommissionen att yrkesinspektionen under en treårsperiod tillförs totalt 350 nya inspektörstjänster.

Resurser för att finansiera den föreslagna utbyggnaden (drygt 130 milj. kr.) bör kunna tillskjutas ur fonden för arbetsmiljöförbättringar, genom avgiftsbeläggning av förhandsbedömningar samt genom en omdisponering av de medel som flyter in från arbetarskyddsavgiften inom socialförsäkringen.

Yrkesinspektionen bör i framtiden öka insatserna för att följa upp hur erfarenheter från rehabiliteringsarbete och arbetet med frånvaroproblematiken på arbetsplatserna används i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. En tydligare markering av inspektionens ansvar behöver göras, lämpligen i instruktionen för arbetarskyddsverket.

Arbetslivsfonden

Kommissionen anser att fonden bl.a. bör stödja

- Finansiering av lokala kontakt- och kunskapscentra (se nedan)
- Utveckling av arbetsorganisationer som ger möjlighet till kompetensutveckling, personlig utveckling, delaktighet och lärande i arbetet samt utveckling av löneformer. Projekt som syftar till att vid rationalisering motverka att det skapas eller blir kvar enkla, repetitiva, utarmande arbeten bör prioriteras.

Översynen av 1986 års företagshälsovårdsreform behandlar en rad frågor av betydelse för utvecklingen av företagshälsovården.

För att företagshälsovården på ett effektivt sätt skall kunna fungera som en brygga mellan företagets och samhällets insatser måste den — i såväl det förebyggande arbetet som i rehabiliteringsarbetet — arbeta mer resultatutpräglat och utveckla ett konsultativt arbetssätt. FHV måste också på ett helt annat sätt än i dag arbeta aktivt ute på arbetsplatserna och mot nivåer som har ett avgörande inflytande på förändringar i organisation, produktion etc.

En viktig uppgift för FHV är att informera och utbilda chefer, arbetsledare, personalfunktionärer m.fl. om deras roll i anpassnings- och rehabiliteringsarbetet och om hur man tidigt kan registrera och tolka signaler om behov av arbetsanpassning eller rehabilitering. Att visa på de nyttoeffekter arbetsgivaren har av att hjälpa en drabbad anställd att kunna arbeta igen är också en viktig uppgift. Kommissionen stöder översynsutredningens förslag.

11.4 Kunskap och utbildning

Det är angeläget att ta fram *ny kunskap* inom många områden och att genom *samordning* av redan befintlig information öka möjligheterna till intensifierade och riktade insatser mot vissa grupper och slutligen att särskilda åtgärder vidtas för *spridning* av kunskap och information.

Periodiskt återkommande kartläggningar

Det är viktigt att regelbundet genomföra undersökningar av det slag arbetsmiljökommissionens kartläggningsgrupp gjort. En första uppföljande kartläggning bör göras år 1994.

En arbetsgrupp sammansatt av politiker och representanter för bland andra arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, statistiska centralbyrån och parterna på arbetsmarknaden samt forskarvärlden bör tillsättas för att förbereda den nya kartläggningen.

Förbättrade möjligheter till forskning

Stora möjligheter finns att mer systematiskt utveckla befintliga databaser för att förbättra förutsättningarna för forskning om arbetsmiljön.

Forskning, som måste följa den studerade befolkningsgruppen under lång tid (longitudinell forskning) förutsätter att uppgifter inte avidentifieras och att det finns möjligheter till länkning t.ex. av yrkesuppgifter från folk- och bostadsräkningarna till olika medicinska register.

Behoven och möjligheterna att modifiera befintliga databaser bör närmare utredas med utgångspunkt i förutsättningarna för arbetsmiljöforskning.

Arbetsmiljörapporter

Statistiska centralbyrån bör årligen avge en rapport över vissa kritiska och centrala förhållanden som ger en samlad bild av individerna i och utanför arbetskraften vad avser deras status som arbetskraft. Områden som bör täckas är bl.a. arbetslöshet, sjukfrånvaro, långtidssjukskrivna, arbetsskador, förtidspensioner, personalomsättning, personalsammansättning (kön, ålder, yrkeskategori m.m.), utbildning, inflytande, specifika kostnader och totalkostnader för arbetsliv och samhälle, m.m.

Information om arbets- skador och sjukfrånvaro

Alla möjligheter till rationell samordning mellan arbetarskyddsstyrelsens arbetsskadestatistik (ISA) och försäkringskassornas kommande lokala sjukfallsregister (FAS 90) måste tas till vara. FAS 90 bör tillsammans med ISA utvecklas till en resurs i det rehabiliterande och skadeförebyggande arbetet i företagen.

Riskanalys

I arbetsmiljöarbetet kan riskanalyser bli effektiva instrument. Det är därför viktigt att resurser avsätts för att vidareutveckla olika metoder för riskanalys.

Arbetsmiljöutbildning

Det finns behov av specifikt inriktad arbetsmiljöutbildning mot chefer på olika nivåer och en rad yrkesgrupper som på olika sätt påverkar arbetsmiljöförhållandena.

För att få till stånd utbildning i arbetsmiljöfrågor inom högskolesystemet fordras en ordentlig kunskapsbas. En sådan kan bara åstadkommas genom en kraftfull satsning på forskning och forskarutbildning inom ämnen som är relevanta för arbetsmiljöområdet.

Myndigheter, högskoleledningar och linjenämnder bör snart få till stånd en förstärkning av utbildningen inom arbetsmiljöområdet. Exempel på hur arbetsmiljöutbildningen för civilingenjörer bör se ut till omfattning och innehåll lämnas i avsnitt 10.2.

Den målsättning som parterna på arbetsmarknaden uttryckt vad gäller utbildning av chefer och "personal på mellannivå" i samband med utbildningsavtalet år 1984 har inte uppfyllts.

En utveckling av utbildningsinsatserna ligger i samtliga parterers intressen och bör prioriteras och drivas mer aktivt av berörda parter.

Lokala kontakt- och kunskapscentra

Lokala kontakt- och kunskapscentra bör bildas utifrån de särskilda förutsättningar som finns i enskilda kommuner.

Under uppbyggnadsskedet kan arbetslivsfonden bidra till finansieringen varefter de lokala huvudmännen bör finna en gemensam finansieringsform.

Forskning och utveckling

Medelstillelningen för forskning och utveckling rörande arbetslivets villkor och om utslagningsmekanismer och utvecklingsmöjligheter får inte minska. Forskningsmedlen bör omprioriteras så att forskning om arbetslivets villkor i termer av psyko-social

arbetsmiljö, arbetsmiljöaspekter på jämställdhet mellan könen, arbetsorganisationsutveckling, kompetensutveckling och inflytande får en väsentligt större andel av resurserna.

Det är en central forskningspolitisk fråga att slå vakt om sektorsforskningen inom detta område. Utbyggnaden av och intresset för arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor vid universitet och högskolor är inte tillfredsställande mot bakgrund av frågornas vikt. Det bör rättas till genom riktat stöd. Det är också viktigt att i fortsättningen bereda arbetsmarknadens parter möjlighet att påverka forskningsinriktningen och delta i utvecklingen av forskningsprogram och den arbetsplatsinriktade forskningsverksamheten. Kommissionen menar därför att resurserna för sektorsforskningen inom arbetsmiljöområdena minst måste ligga kvar på dagens nivå.

Reservationer

Reservation

av ledamöterna Tore Andersson och Christer Fors (LO respektive Svenska Fabriksarbetareförbundet)

Arbetsmiljökommisionen har föreslagit olika åtgärder för att förstärka arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och för ett mer systematiskt arbetsmiljöarbete på arbetsplatserna. Ekonomiska styrmedel, åtgärdsplaner och förbättrad arbetsskaderapportering är viktiga inslag i en skärpt internkontroll av arbetsmiljön.

En viktig förutsättning för den interna kontrollen av arbetsmiljön är enligt vår mening också ett förbättrat fackligt inflytande. Arbetsmiljökommisionen föreslår en effektivare tillämpning av arbetsmiljöförordningens 7 § som innebär rätt för skyddsombuden att tillkalla yrkesinspektionen för ett eventuellt föreläggande eller förbud, genom att denna lyfts in i arbetsmiljölagen. LO har i arbetsmiljökommisionen därutöver föreslagit en utvidgad stopprätt för skyddsombuden. Vi anser att det är nödvändigt att öka arbetsgivarens ansvar för rapportering och åtgärder i samband med arbetsskador. Vid varje skada måste behovet av åtgärder bedömas och nödvändiga åtgärder vidtas. Arbetsgivaren måste ha ett ansvar för åtgärdsuppföljning och yrkesinspektionen skall genom stickprovskontroll tillse att arbetsgivaren fullgör sitt ansvar.

Om arbetsgivaren inte vidtar någon åtgärd och yrkesinspektionen trots påstötningar inte ingriper anser vi att skyddsombudet skall ha rätt att även stoppa arbeten som på sikt ger upphov till skador i avvaktan på ingripande från yrkesinspektionen. Detta är en "nödåtgärd" och ett viktigt komplement till de ändringar som arbetsmiljökommisionen föreslår i arbetsmiljölagen 6 kap. och yrkesinspektionens kontrollansvar vid rapportering av arbetsskador.

En utvidgad stopprätt för skyddsombuden utan krav på omedelbar fara är en angelägen åtgärd för att förhindra att åtgärder försummas i samband med konstaterade arbetsskador. I dag kan arbetstagare under lång tid få avlösa varandra på ett arbete och riskera liv och hälsa utan att arbetsplatsen åtgärdats av arbetsgivaren eller att ingripande skett av yrkesinspektionen. Detta kan och måste förhindras bl.a. genom ökade möjligheter för skyddsombuden att ingripa.

Reservation

av ledamoten Lars-Gunnar Albåge (SAF)

Arbetsmiljökommisionen har på åtskilliga punkter framfört förslag om lagstiftningsåtgärder. Sådana åtgärder är i många fall en nödvändig förutsättning för att kommissionens förslag skall kunna genomföras. Detta gäller t.ex. det viktiga förslaget om ekonomiska styrmedel. Jag stöder givetvis kommissionens lagstiftningsförslag så långt.

I fråga om tre lagstiftningsförslag har jag emellertid svårt att ansluta mig till den uppfattning som kommissionens majoritet intagit.

1 Arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen

Jag avstyrker att denna lagstiftning ändras enbart på grundval av de överväganden som kommissionen gör. De föreslagna lagändringarna är inte nödvändiga för att kommissionens övriga förslag skall kunna genomföras och de skulle få karaktären av lappverk.

Som kommissionen själv anger är de lagar som rör arbetsmarknaden, kanske främst MBL och AML, inte samstämda och de har olika principiella utgångspunkter. Härtill kommer att utvecklingen på arbetsmarknaden snarast går i en riktning som överensstämmer med den som utvecklingsavtalet SAF-LO-PTK (och övriga medbestämmandeavtal) ger uttryck för. Detta är för övrigt en utveckling som kommissionen anser eftersträvansvärd. Icke nödvändiga ändringar av detaljer i nuvarande lagstiftning bör anstå till dess en mera total översyn av arbetsrätten görs. Kommissionen hänvisar själv en rad problem till en sådan översyn.

Jag anser att en av de av majoriteten föreslagna lagändringarna i och för sig är en viktig markering inför den omedelbara framtiden, nämligen AML 6 kap. 9 § 1 p. där skyddskommitténs uppgifter anges på ett modernare sätt. Den moderniseringen går dock att efterleva även utan ändrad lagstiftning.

Ett av lagändringsförslagen är enligt min mening principiellt och praktiskt helt oacceptabelt, nämligen förslaget rörande AML 2 kap. 1 § att löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall inte skall användas. Både arbetstidsförläggning och val av löneform är i regel överenskomna mellan arbetsgivaren och den lokala fackliga organisationen. Att då yrkesinspektionen med stöd av en bestämmelse som den föreslagna skall kunna med förbud och vitesföreläggande desavouera parterna är redan det stötande. Härtill kommer att det är nödvändigt att arbetsgivaren har möjlighet att använda produktiva och resursskapande löneformer liksom en arbetstidsförläggning som gör att alla uppgifter i arbetslivet kan

utföras. Detta arbetsgivarintresse motsvaras i regel av ett intresse hos individen att ställa upp på de överenskomna villkoren. Jag är av den uppfattningen att både arbetsgivare och fackliga organisationer är helt medvetna om att varken löneform eller arbetstidsförläggning skall användas i för en individ skadligt syfte. Det är inte bevisat att så ändå skulle ske. Till dess sådan bevisning föreligger bör lagstiftning av så principiellt genomgripande art som den föreslagna anstå.

2 Rehabilitering

Kommissionen föreslår i detta avseende en lagstiftning som huvudsakligen riktar sig mot arbetsgivaren och som fastslår ramarna för dennes ansvar i rehabiliteringsfrågor. Min uppfattning är att arbetsgivaren i gemen är villig att ta på sig ett större ansvar än i dag i fråga om rehabiliteringen och att arbetsgivaren då också ställer upp på en realistisk lagstiftning.

Vad man enligt den föreslagna lagstiftningen kräver av arbetsgivaren är huvudsakligen tre ting: att *utreda* orsaken till att en anställd råkat i en rehabiliteringssituation och att vidta möjliga åtgärder på arbetsplatsen så att skadan ej upprepas; att bära ett slags *ekonomiskt förstahandsansvar* för rehabiliteringen; samt att medverka till *omplacering* av den ifrågavarande arbetstagaren, om så erfordras. Arbetsgivarens möjligheter att bära ett sådant ansvar är emellertid beroende av en mängd omständigheter, över vilka arbetsgivaren inte alls eller bara delvis råder, t.ex. följande.

- *Utformningen av regelsystemet beträffande ersättning vid sjukdom och arbetsskador.* Enligt många uppfattning påverkar den nuvarande utformningen av den allmänna arbetsskadeförsäkringen och den avtalsenliga TFA-försäkringen både tidsåtgången för en arbetstagares rehabilitering och individens vilja att medverka till rehabiliteringen. Lagstiftningen bör anstå till dess klarhet vunnits i hur dessa system skall utformas för framtiden.
- *Olika myndigheters och samhällsorgans samverkan* och vilja att nå snabba och goda resultat med "arbetslinjen" som minsta gemensamma nämnare måste förbättras. Kommissionen själv har lagt väsentliga förslag i dessa avseenden. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna genomför en mycket intressant försöksverksamhet, varvid man prövar olika framgångsvägar och alternativ. En blivande lagstiftning bör anstå till dess man kan övergripande utvärdera dessa försök och bedöma vilka utomstående resurser som kan stödja arbetsgivaren.
- *En stor del av rehabiliteringsfallen uppkommer utanför arbetslivet.* Detta gäller de flesta trafikolycksfall. Man kan också peka på vissa kroniska sjukdomar och fall beroende på missbruk av

alkohol eller narkotika. Psykiska skador och handikapp av olika slag kan också nämnas. Gemensamt är att arbetsgivaren kan göra mycket litet för att förebygga dem och därför naturligtvis ställer sig oförstående om lagen skulle pålägga honom ett huvudansvar för rehabilitering. En kommande lagstiftning måste nog överväga denna aspekt och måste också utformas så att incitamenten att anställa och sysselsätta ifrågavarande människor inte motverkas utan snarare förstärks.

- *Resurserna för ekonomisk hjälp till arbetsgivaren för rehabilitering är ännu i sin linda.* En eventuell blivande lagstiftning bör avvakta erfarenheterna från arbetslivsfondens och försäkringskassornas satsningar härvidlag.

Till det anförda kommer att huvuddelen av de svenska företagen är små. (av SAF:s ca 44 000 delägarföretag har ca 37 000 färre än 25 anställda; ca 24 000 har färre än 5 anställda.) Det säger sig självt att en kommande lagstiftning måste ta stark hänsyn till småföretagens begränsade resurser då det gäller utredningar och ekonomiskt ansvar för rehabiliteringar och då det gäller möjligheterna till omplacering av arbetstagare. Detta är något som kommissionen konstaterar i betänkandets löpande text men som inte framgår bra av den föreslagna lagtexten.

3 Personalekonomisk redovisning

Enligt min mening är den personalekonomiska redovisningen att se som ett många gånger mycket effektivt verktyg då det gäller arbetsgivarens möjligheter att "i linjen" leva upp till det ansvar för arbetsmiljöfrågorna i vid mening som åvilar honom. Att så är fallet framgick av den "hearing" som kommissionen anordnade om personalekonomisk redovisning. Det framgick där också att användningen av personalekonomisk redovisning blir effektiv först då den bärs upp dels av ambitiös strävan på arbetsgivar sidan efter produktivitet och god arbetsmiljö och dels av aktiv accept och medverkan från den fackliga sidan. Utan detta aktiva intresse från de lokala parterna blir den personalekonomiska redovisningen ett slag i luften. I sak bör den anpassas till respektive företags/förvaltnings redovisningssystem och inte till den relativt begränsade del av redovisningen som man med hänsyn till det ekonomiska livets krav valt att lagfästa. Jag finner därför inga motiv för kommissionens majoritets förslag om lagstadgad skyldighet för arbetsgivare att ha en löpande personalekonomisk redovisning. I stället bör enligt min mening intensifierad information om den personalekonomiska redovisningens förtjänster komma till stånd.

Appendix 1

Författningsförslag och principskiss till lagändring

1. Förslag till Lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160) dels att 2 kap. 1 §, 3 kap. 4 §, 6 kap. 4 och 9 §§ samt att rubriken till 1 kap. skall ha följande lydelse, dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 1 kap. 1 a §, 3 kap. 2 a § och 6 kap. 6 a §.

Nuvarande lydelse

1 kap. Tillämpningsområde

Föreslagen lydelse

1 kap. *Lagens ändamål och tillämpningsområde*

1 a §

Lagens ändamål

1. att säkerställa en arbetsmiljö som förhindrar att arbetstagare utsätts för skadlig påverkan eller risk för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället och

2. att ge arbetsgivare och arbetstagare en grund för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö.

2 kap

1 §

Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. *Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetsituation.*

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Arbetstagare skall ges möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetsituationen samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall skall inte användas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt, samarbete och sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

3 kap

2 a §

En arbetsgivare skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och med stöd av lagen utfärdade föreskrifter. Han skall fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten, upprätta handlingsplaner och vidta de åtgär-

der, som föranleds därav. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.

Arbetsgivaren skall dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den i den utsträckning verksamheten kräver.

4 §

Arbetstagare skall medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö.

Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iakttaga den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Arbetstagare skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som beslutas för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall utföra arbetet i enlighet med gällande föreskrifter samt använda föreskrivna skyddsanordningar, visa aktsamhet och i övrigt medverka till att förhindra ohälsa eller olycksfall.

Om en arbetstagare upptäcker brister eller risker i arbetsmiljön skall han påtala detta för arbetsgivaren.

Finner arbetstagare att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta företrädare för arbetsgivaren eller skyddsombud. För skada till följd av att arbetstagaren underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas är han fri från ersättningskyldighet.

Finner arbetstagare att arbetet innebär omedelbar eller allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud. För skada till följd av att arbetstagaren underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas är han fri från ersättningskyldighet.

6 kap

4 §

Skyddsombud företräder arbetstagarna i skyddsfrågor och skall verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall. Ombudet skall del-

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och skall verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt att arbetsgiva-

taga vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom vid planering av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivare skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för skyddsförhållandena inom ombudets område.

Skyddsombud skall söka vinna arbetstagarnas medverkan i skyddsarbetet.

Arbetsgivare skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för arbetsmiljöförhållandena inom ombudets område.

ren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a §.

Skyddsombud skall delta vid planering av nya eller ändrade lokaler och anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och arbetsorganisation liksom vid planering av användning av ämnen som kan medföra risk för ohälsa eller olycksfall.

Arbetsgivare och arbetstagarer svarar *gemensamt* för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

Arbetsgivare och arbetstagarer svarar för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

6 a §

Om skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren. Skyddsombud kan också begära att viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På begäran skall arbetsgivaren lämna skyddsombudet skriftligt bevis på dennes framställning. Arbetsgivare skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Sker inte detta eller beaktas inte framställningen inom skälig tid, har skyddsombud rätt att begära att yrkesinspektionen tar ställning till om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas.

Där skyddskommitté finns, kan skyddsombud direkt begära att kommittén behandlar en skyddsfråga.

Skyddskommitté skall *planera och övervaka skyddsarbetet* på arbetsstället. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I skyddskommitté skall behandlas frågor om företagshälsovård, frågor om planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall samt frågor om upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön. Skyddskommitté skall vidare *verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet* bedrivs på arbetsstället.

Skyddskommitté skall *delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet* på arbetsstället *samt följa dess genomförande*. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I skyddskommitté skall behandlas frågor om företagshälsovård, frågor om planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder *och arbetsorganisation* liksom av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall samt frågor om upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön. Skyddskommitté skall vidare delta i planeringen av arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet samt följa dess genomförande.

2. Förslag till

Förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)

Härmed föreskrivs att 7 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Arbetsgivare skall underrätta skyddsombud om till vem framställning skall ske i skyddsfrågor.

Finner skyddsombud att åtgärder behöver vidtagas för att få till stånd tillfredsställande skyddsförhållanden, skall skyddsombudet göra framställning om detta. Skyddsombud kan också begära att viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skydds-

Föreslagen lydelse

7 §

området. På begäran skall skriftligt bevis om framställningen genast lämnas till skyddsombudet.

Har skyddsombud gjort framställning om viss skyddsåtgärd, skall besked i frågan lämnas utan dröjsmål. Sker ej detta, äger skyddsombud påkalla ingripande av yrkesinspektionen. Motsvarande gäller om framställningen icke beaktas inom skälig tid. Där skyddskommitté finns, kan skyddsombud direkt påkalla kommittens behandling av skyddsfråga.

Vid varje arbetsställe bör regelbunden översyn ske genom skydds rond.

Vid varje arbetsställe bör regelbunden översyn ske genom skydds rond. I skydds rond skall företrädare för arbetsgivare och skyddsombud delta.

3. Principskiss till ändringar i lag om allmän försäkring (1962: 381)

Arbetsgivaransvaret

Arbetsgivare skall svara för att arbetstagarens behov av rehabiliteringsåtgärder klarläggs samt medverka till att de åtgärder snart vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering av arbetstagaren.

Om det inte framstår som obehövt skall arbetsgivaren genomföra en arbetsplatsutredning

1. när arbetstagarens arbete ofta har avbrutits av sjukledighetsperioder eller när han under en längre tid har varit deltidssjukledig, eller
2. när arbetstagaren har varit helt sjukledig längre tid än fyra veckor i följd, eller
3. när arbetstagaren begär det.

Utredningen skall genomföras efter samråd med arbetstagaren samt med hans arbetstagarorganisation, om arbetstagaren medger det.

Försäkringskassan skall underrättas om resultatet av arbetsplatsutredningen.

Arbetsgivarens direkta åtgärdsansvar omfattar åtgärder för yrkesinriktad rehabilitering som kan vidtas inom eller i anslutning till verksamheten.

Vid varje arbetsställe där det finns en skyddskommitté skall det finnas en kontaktperson i rehabiliteringsfrågor.

Den enskilde

Arbetstagare har rätt att av sin arbetsgivare begära att arbetsplatsutredning genomförs.

Om rehabiliteringsåtgärder inte genomförs kan arbetstagare vända sig till försäkringskassan och begära påskyndande ingripande från tillsynsmyndigheten.

De fackliga organisationerna

De fackliga organisationerna kan vända sig till försäkringskassan och begära ingripande från tillsynsmyndigheten om

- rehabiliteringsverksamheten inte fungerar,
- medlem begär stöd i enskilt rehabiliteringsärende.

Försäkringskassan

Försäkringskassan är samhällets resurs för samordning och tillsyn av rehabiliteringsarbetet.

När en arbetstagare varit sjukledig helt eller delvis i två månader och om arbetsgivaren inte redovisat rehabiliterande insatser eller arbetsplatsutredning, skall försäkringskassan aktivera rehabiliteringsprocessen.

Appendix 2

Tabell 1.1 och 1.2 till kapitel 1.

Tabell 1.1

Andelen med fysiska respektive psykiska besvär bland män och kvinnor, standardiserat för ålder och klass, samt förväntad återstående livslängd i olika åldrar för män och kvinnor 1983-1987.

Hälsomått	Män	Kvinnor
Fysiska besvär (%)	30.6	37.0
Psykiska besvär (%)	8.6	16.5
Återstående livslängd		
vid: 0 år	73.88	79.89
35 år	40.54	45.99
50 år	26.74	31.77
65 år	14.79	18.67

Källa: Lundberg 1990 tabell 2.4 och 2.8, samt SCB 1988.

Tabell 1.2

Klasskillnader, efter egen respektive den i hushållet dominerande klasspositionen, i fysiska respektive psykiska besvär för kvinnor i åldrarna 15-75 år (N = 3082), standardiserat för ålder. 1981. 1.00 = genomsnittlig sjuklighet.

Klass	Fysisk sj.		Psykisk sj.	
	Egen	Domi	Egen	Domi
Högre tjänstemän	0.53	0.56	0.53	0.56
Tjänstemän på mellannivå	0.87	0.81	1.02	0.84
Lägre tjänstemän	0.92	1.00	1.04	1.20
Egna företagare	1.30	1.18	0.89	0.92
Jordbrukare	1.04	1.11	1.06	0.94
Yrkesarbetare	1.25	1.27	1.22	1.17
Ej facklärd arbetare	1.19	1.11	1.24	1.15
Okvalificerade arbetare	1.17	1.21	1.25	1.52

Källa: LNU 1981.

Appendix 3

Sammanställning av underhandssynpunkter på kartläggningsgruppens rapport till arbetsmiljökommissionen

I februari skickades kartläggningsgruppens slutrapport ut på "underhandsremiss" till 15 myndigheter samt till Arbetsmarknadsförsäkringar/Trygghetsförsäkringar. Remissinstanserna ombads att lämna synpunkter på rapportens andra del som behandlar informationssystem.

Svar har inkommit från arbetarskyddsstyrelsen (ASS), arbetsmarknadsförsäkringar/trygghetsförsäkringar (AMF), statistiska centralbyrån (SCB), riksförsäkringsverket (RFV), socialstyrelsen (SoS), institutet för miljömedicin (IMM), institutet för social forskning (SOFI), humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR), medicinska forskningsrådet (MFR), forskningsrådsnämnden (FRN), datainspektionen (DI) och statskontoret (Stk). Dessutom har synpunkter inkommit från Björn Gillberg, Miljöcentrum.

Sammanställningen är uppdelad i följande huvuddelar:

- allmänna synpunkter
- integritetsaspekter och avidentifiering av data
- behov av nya och ändrade register och databaser samt rapportering och redovisning av statistik
- kostnader

Allmänt

I stort sett är alla remissinstanser mycket positiva till kartläggningsgruppens resonemang och förslag. DI berör dock bara integritetsaspekterna. Flera av de tillfrågade remissinstanserna påpekar att kartläggningsgruppens synpunkter på förbättringar inte är färdigberedda förslag, utan måste betraktas som diskussionsunderlag som måste vidareutvecklas innan det kan bli aktuellt med slutliga ställningstaganden. Därför har det också varit svårt för remissinstanserna att lämna uttömmande svar och kommentarer.

Stk menar att de risker i arbetsmiljön som kan ge upphov till svåra skador i många fall redan är kända. Vad som saknas är inte information utan ekonomiska/juridiska styrsystem.

Avvägningen mellan integritetsskydd och forskningens behov

berörs av flera remissorgan. Särskilt DI berör dessa aspekter. DI anser att det är svårt, att på grundval av kartlägningsgruppens material ta ställning till förslagen och göra den erforderliga avvägningen mellan samhällsnyttan och integritetsaspekterna. DI har förståelse för att det måste finnas effektiva hjälpmedel i kampen mot ohälsosamma arbetsmiljöer. Samtidigt måste skyddet för arbetstagarnas personliga integritet beaktas.

Forskningsinriktning, kompetens

MFR anser att kartlägningsgruppens rekommendationer är väl-motiverade och i princip bör genomföras, men att rapporten alltför lite beaktar kraven på den kvalificerade tvärvetenskapliga kompetensuppbyggnad som krävs för en god arbetsmiljöforskning. MFR framför också att gruppen i anmärkningsvärd utsträckning försummat att diskutera det stöd och bl.a. de lagmässiga förändringar som är nödvändiga förutsättningar för register-epidemiologisk arbetsmiljöforskning.

Enligt MFR:s bedömning bör arbetsmiljöforskningen innefatta studier av vidtagna arbetsmiljöförbättrande åtgärder liksom frågor om hur känd kunskap utnyttjas samt vilka hinder som föreligger för att utnyttja denna kunskap. Behovet av en sådan forskning kan belysas av historiska exempel t.ex. den anmärkningsvärt långa latenstiden innan kunskapen om asbestfarligheten resulterade i vederbörliga legala och ekonomiska åtgärder. Detta breda forskningsperspektiv kräver kvalificerat tvärvetenskapligt samarbete mellan medicinsk och samhälls-beteendevetenskaplig forskarkompetens i organisatoriskt och lokalmässigt sammanhållna forskargrupper.

Att forskningen om sambanden mellan arbetsmiljö, arbetsinnehåll och hälsa bör bedrivas mångvetenskapligt, med betydande inslag av samhällsvetenskapliga insatser, framförs även av SOFI.

IMM påtalar behovet av epidemiologisk och yrkesmedicinsk kompetens för att kunna genomföra kartläggningar med föreslagna inriktning.

Integritet

DI utgår från skyddet för den personliga integriteten. En utgångspunkt är att känsliga uppgifter på individnivå endast bör finnas lokalt och att behoven av statistik m.m. på regional respektive central nivå får tillgodoses genom avidentifierade uppgifter. Med anledning bl.a. av RFV:s FAS 90-projekt samt regeringens proposition 1989/90: 62 om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens utveckling m.m., har DI:s styrelse beslutat att göra en framställning till regeringen om en registerlag för socialförsäkringens personregister. DI konstaterar att det för närvarande inte är tillåtet för en arbetsgivare att utan särskilt tillstånd registrera uppgifter om sjukdomsorsak vid arbetstagares frånvaro på grund av sjukdom.

Kartlägningsgruppens önskemål aktualiserar enligt DI många

frågor om integritetsskyddet i arbetslivet. För att kunna göra en integritetsbedömning påpekar DI att underlaget behöver byggas ut med förslag om hur registren skall användas, hur uppgifterna till dem skall inhämtas, vilka uppgifter som skall ingå, vilka bearbetningar som skall göras, hur berörda personer skall underättas om registreringen, hur utlämnandet skall ske och till vem, hur länge uppgifterna skall bevaras osv.

Även Stk anser att ett godtagbart skydd för individen bör säkerställas genom att de berörda registren regleras genom en särskild registerlag.

SOFI föreslår att datainspektionens krav på avidentifiering av för forskningen centrala material omprövas.

SOFI menar att vissa av DI:s beslut är svåra att förstå. "På samma gång som uppgiftslämnarna har ett starkt intresse av att deras integritet inte kränks, har de också rimligen ett intresse av att de uppgifter de lämnat kommer till meningsfull användning. De kostnader, för samhället i form av skattemedel och för uppgiftslämnarna i form av tid och engagemang, som läggs ner på att samla in individuppgifter om arbetsförhållanden och hälsa kan i längden enbart försvaras om de kan bidra till att öka kunskaper på området. Detta försvaras i de fall datainspektionen kräver att materialet avidentifieras." Ett exempel gäller SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden.

Avidentifiering av uppgifter, länkning

MFR anser att det stöd och de lagmässiga förändringar som behövs i den registerepidemiologiska arbetsmiljöforskningen måste diskuteras närmare.

MFR framhåller att de vetenskapliga förutsättningarna för att registerepidemiologin skall bidra till bättre arbetsmiljö och bättre folkhälsa förbättras fortlöpande genom den metodologiska utvecklingen. "Tillvaratagandet av dessa vetenskapliga möjligheter är väl förenligt med accepterade etiska principer men har försvårats eller förhindrats genom olika typer av legal och administrativ praxis. Nu nämnda förhållanden har medfört att möjligheterna till registerepidemiologi på senare år försämrats i stället för förbättrats."

SoS understryker nödvändigheten av länkning, t.ex. av yrkesuppgifter från folk- och bostadsräkningarna till olika medicinska register. De tillstyrker förslagen om att återinföra personnummer i slutenvårdsregistret samt om en komplettering av det medicinska födelseregistret. Detta skulle bidra till att väsentligen öka möjligheterna att upptäcka arbetsmiljöns effekter på hälsan. Slutenvårdsregistret har varit grunden för det hjärtinfarktsregister som finns vid IMM/KI och är en förutsättning för att utveckla detta. Samma synpunkter framförs av IMM.

RFV menar att förslaget att länka 1990 års sjukfall med 1990 års folkräkning sannolikt skulle ge en god tvärsnittsbild av sjukfrånvarons fördelning på olika yrkesgrupper. Förslaget behöver

dock konsekvensutredas med avseende på kostnader och vilken typ av resultat som kan förväntas av en sådan länkning. RFV uppmantrar också förslaget att det speciella materialet över 1988 års förtidspensionärer inte avidentifieras utan följs upp under den närmaste femårsperioden.

FRN menar att forskningen på området "arbetsmiljöhälsa" i stor utsträckning blir longitudinell. Därför är det viktigt att data inte avidentifieras. Det krävs dock en "ansvarsfull avvägning" mellan allmänhetens krav på hälsa och integritet samt forskningens behov av uppgifter. Dessa frågor måste utredas ytterligare.

HSFR ser det som mycket angeläget att relevanta databaser ändras och kompletteras, så att de kan användas för forskning om och identifiering av hälsorisker i arbetsmiljön. För longitudinella studier är det viktigt att materialet inte avidentifieras. HSFR anser att det är värdefullt om man i 1991 års levnadsnivåundersökning förbättrar rapporteringen av psyko-sociala arbetsvillkor.

AMF befarar negativa konsekvenser för det förebyggande arbetsmiljöarbetet om FoB-ens uppgifter avidentifieras.

Björn Gillberg förutsätter att kommissionen föreslår att SCB:s register också skall innehålla uppgifter om arbetsplats och yrke, så att dödsrisker kan analyseras för enskilda arbetsplatser och yrken. Data om avlidna individers arbetsplats bör därför läggas in i SCB:s nuvarande dödsfallsregister.

Allmänt om informationsstruktur m.m.

SoS anser att ett väl fungerande informationssystem på arbetsmiljöområdet är mycket värdefullt i folkhälsoarbetet. SoS stödjer förslaget om att inrätta en långsiktig arbetsmiljöbevakning — återkommande kartläggningar — i form av samordnad sammanställning av statistik om hälsoutveckling och arbetsmiljö för samtliga yrkesgrupper. En sådan bevakning bör enligt SoS bedrivas i samarbete mellan ASS, RFV, SCB och SoS. En mer långtgående samordning med socialstyrelsens folkhälso rapporter krävs inte — den skulle snarare försvåra arbetet med rapporterna.

SCB stöder en större planmässighet i samordningen mellan olika register och att registren regelmässig uppdateras. Data borde också fortlöpande sammanställas från dessa register och redovisas med en för sammanhanget nödvändig tolkningshjälp. SCB anser att en ny kartläggning 1994 ligger väl i linje med deras planer på en ny arbetsmiljöstatistisk årsbok.

Stk instämmer i kartläggningsgruppens bedömning att en informationsstruktur inom arbetsmiljöområdet bör tillvarata data och information som skapas inom olika system inom området. En samordning bör göras i inhämtande och registrering av grunddata. Det är den minsta gemensamma nämnaren snarare än de högsta kraven som bör vara styrande vid samordningen. Stk har den principiella inställningen att information i den offentliga sektorns databaser bör utnyttjas bättre och göras mer tillgänglig för externa användare. Framför allt är det "gränssnitten" mellan

relevanta informationsdatabaser som skall vara standardiserade. Stk finner att en utveckling av informationsförsörjningen inom arbetsmiljöområdet förutsätter ytterligare överväganden främst rörande behov och utnyttjande av information generellt sett och i relation till kraven på integritet och sekretess. Förutsättningar och konsekvenser vad gäller kvalitet, aktualitet och tillgänglighet måste belysas liksom kostnader för de föreslagna förändringarna.

Behovet av överblick över arbetsskaderisker och av att kunna följa utvecklingen via olika indikatorer är långsiktigt. Därför finns det enligt Stk skäl att göra en mer detaljerad och prioriterad "kravspecifikation" på den löpande informations servicen från olika registerkällor. En sådan specifikation kan delas in i en innehålls- eller informationsdel (vilka förhållanden som behöver belysas, strukturering, nyckelbegrepp, kvalitetskrav m.m.) samt en teknisk-praktisk del (krav på databaser och register, villkor för informationsutnyttjandet, distributionsformer m. m.).

ASS betonar vikten av en heltäckande arbetsskadeinformation avseende alla förvärvsarbete som även inkluderar skador med kortare sjukskrivningstid.

RFV framhåller vikten av snabb information om sambanden mellan ohälsa och arbetsförhållanden. Många av de framförda önskemålen uppfylls genom tillkomsten av de lokala sjukfallsregistren. Bl.a. mot bakgrund av att det förekommer s.k. hälsorelaterad yrkesrörlighet bör enligt RFV statistiken om individens yrken och arbetsplatser om möjligt göras longitudinell för att medge goda analysmöjligheter. Registersamverkan med yrkesinspektionen och ISA-systemet är för tidigt att avgöra.

Björn Gillberg "förutsätter, att kommissionen skall föreslå, att SCB framledes publicerar färska data om yrkesdödlighet åtminstone vart annat år."

Grunddata

ASS och AMF understryker behovet av uppgifter om en adekvat bakgrundspopulation. Uppgifterna måste enligt ASS vara fördelade åtminstone på kön, ålder, yrke och arbetsställe (näringgren och region) och om möjligt arbetad tid (hel-deltid). Denna information måste vara tillgänglig, korrekt och uppdateras årligen.

FRN påpekar vikten av att insamlade data är relevanta och har god kvalitet.

IMM menar att den yrkeskod som används i folk- och bostadsräkningarna inte har tillkommit med syfte att identifiera individer med likartad arbetsmiljö och därför är långtifrån optimal i dessa sammanhang.

IMM framhåller att det är avsevärt mer komplicerat än vad som framkommer av kartläggningsgruppens rapport att systematiskt sammanställa information om sjukfrånvaro, arbetsskador, förtidspensioneringar, personalomsättning och personalsammansättning. Bl.a. krävs en noggrann kvalitetskontroll av materialet och det måste också bearbetas, sammanställas och tolkas på ett korrekt sätt.

MFR och SOFI påpekar att det är otillfredsställande att kartläggningsgruppen inte gör någon åtskillnad mellan beslutsregister och forskningsregister eftersom villkoren och målen för sådana register skiljer sig åt mycket, t.ex. när det gäller kompetensbehov.

Information för lokala arbetsmiljöförbättringar

Stk ifrågasätter om arbetsgivaren behöver information från externa databaser om frånvaro, arbetsskador m.m. Sådana uppgifter bör återfinnas i det reguljära personaladministrativa arbetet. Arbetsgivarens, arbetstagarnas och företagshälsovårdens behov av jämförelsedata, torde enligt Stk bäst tillgodoses genom spridning av redan bearbetad och sammanställd information.

SCB säger att sådana jämförelsetal för arbetsskador i dag kan fås från ISA. När det gäller sjukfrånvaro och personalomsättning krävs att man gör statistiska kompletteringar.

När det gäller enkät- och intervjufrågor, som används t.ex. av företagshälsovården, anser SCB att kvaliteten ofta är mindre bra. Värdet av denna typ av information ökar om man har möjlighet att jämföra med riksrepresentativa genomsnittssiffror. SCB har under en följd år arbetat med att utveckla intervju- och enkätfrågor om arbetsmiljöförhållanden i syfte att förbättra arbetsmiljöstatistiken.

Stk förutsätter att de särskilda register med samlad arbetsmiljöinformation som arbetsgivarna åläggs hålla tillgängliga inte avses innehålla några individrelaterade uppgifter.

Stk anser att en eventuell reglering av t.ex. personalekonomiska bokslut måste ange en nedre gräns vad gäller företagsstorlek.

Översiktlig beskrivning av arbetsmiljöförhållanden

För att få en mer fullständig bild av arbetsskade- och arbetsmiljöförhållanden, anser SCB att ISA-statistiken behöver kompletteras med t.ex.

- intervjuundersökningar av sjukfrånvaron som kan göras i SCB:s arbetskraftsundersökning
- yrkessammanställningar från register över sjuklighet och dödlighet
- information som beskriver faktiska arbetsmiljöförhållanden från intervju- och enkätundersökningar, t.ex. SCB:s undersökning om levnadsförhållanden och SOFI:s levnadsnivåundersökningar.

IMM anser att en alternativ ansats med riktade ad hoc-undersökningar bör prövas både inom företag och på regional och nationell nivå. Dessa undersökningar "skulle initieras utifrån speciella frågeställningar, ske på utifrån frågeställningen lämpliga arbetsplatser och genomföras i samverkan med expertis inom epidemiologi och yrkesmedicin."

Stk har principiella farhågor när det gäller kvaliteten i indata i FAS-90. Ambitionen när det gäller bl.a. förfiningsgrad i registrering av diagnos och yrke överstiger både vad försäkringskassans

lokalkontor har behov av och deras kompetens och resurser. Att försäkringskassan skulle hålla uppgifterna aktuella för alla försäkrade, är ett tilläggskrav som inte kan motiveras från socialförsäkringsadministrationens nuvarande behov vilket kan leda till låg motivation för att ta in uppgifterna.

Samma farhågor gäller för slutenvårdsregistret hos sjukvårdshuvudmännen. Det innehåller för närvarande inte uppgifter om sjukdoms- och skadeorsaker. Stk är tveksam till kvaliteten i sådan information med hänsyn till att den inte behövs i vården. Stk förutsätter, av hänsyn till sekretesskraven, att eventuell regional statistik ur slutenvårdsregistren och de lokala sjukfallsregistren produceras av sjukvårdshuvudmannen respektive försäkringskassan.

Stk menar att behovet av ytterligare uppgifter på regional nivå, utöver de som redan finns i ISA, noga måste prövas och vägas mot kostnaden för att hämta in uppgifterna. Även kostnaderna för uppgiftslämnarna bör beaktas.

Enligt Stk behöver behovet av nationell övergripande information ytterligare övervägas. Frågorna om tillgänglighet och ansvar, om finansiering och om de eventuella tillkommande krav som riktas mot de olika registerhållarna bör belysas.

SCB ser statistik som ger information om okända arbetsmiljörisiker som ett område med åtskilliga brister vilka bör undanröjas. De påpekar också att statistik över arbetsskadornas kostnader inte tas fram regelmässigt idag.

Kostnader

SCB ansvarar bl.a. för dödsorsaksstatistiken och de yrkesuppgifter i FoB:arna som utnyttjas för olika registersammanställningar. För att kunna förbättra och yrkesrelatera dödsfallsstatistiken och uppgifter om långtidssjuka och förtidspensioneringar, behöver SCB mer resurser. Även en eventuellt ny arbetsmiljöstatistisk årsbok behöver finansieras.

SOFI pekar på att kostnaderna för att få ut grundmaterial från SCB har varit mycket höga vilket institutet anser vara oacceptabelt. SOFI anser att det är viktigt att forskare ges tillgång till material från SCB och andra statliga myndigheter till en betydligt lägre kostnad än för närvarande, t.ex. genom inrättandet av en särskild fond som kan betala upprättande och vårdande av särskilt kostnadskrävande databaser. Ett annat sätt är att ge forskarna möjlighet att genomföra egna undersökningar efter samma modell som levnadsnivåundersökningen. SOFI föreslår också att medel ges till en levnadsnivåundersökning 1991.

Förslag som inkommit till kartläggningsgruppen

Kartläggningsgruppen har tagit emot ett antal förslag från de forskare som bidragit till kartläggningen när det gäller förändringar och utnyttjande av befintliga databaser. Här redovisas

några av förslagen utan inbördes prioritering. För genomförandet torde i vissa fall krävas lagändring. Argumentationen för förslagen återfinns delvis i de olika forskarrapporterna som utgjorde underlag till kartläggningen. I samband med och efter deras publicering har ytterligare synpunkter och förslag inkommit. Bland de förslag som framförts märks.

- Att 1990 års sjukfrånvarofall, eller ett stickprov därav, länkas med 1990 års folkräkning i syfte att beskriva sjukfrånvaron för yrkesgrupper med större precision än hittills.
- Att materialet över 1988 års förtidspensionärer ej avidentifieras utan tvärtom följs upp under den närmaste femårsperioden, bl.a. med avseende på rehabilitering, sjukdomshistoria och dödlighet.
- Att forskningsregistret över hjärtinfarkt utvidgas både i tiden och geografiskt.
- Att socialstyrelsens centrala patientregister åter individrelateras.
- Att sådan information bevaras som möjliggör att sena psykiska effekter av fosterpåverkan kan studeras.
- Att en redovisning görs av samtliga dödsfall som inträffat genom olyckor på arbetsplatsen under den senaste tioårsperioden.
- Att avidentifieringen efter 10 år av SCB:s undersökning av levnadsförhållanden upphör i syfte att möjliggöra forskning om arbetsmiljöns långsiktiga konsekvenser.
- Att levnadsnivåundersökningen 1991 genomförs med en utvidgad och förbättrad rapportering om psyko-sociala arbetsvillkor.
- Att en databas över hörselskador till följd av buller tillskapas.
- Att de yrkesdermatologiska enheterna i Sverige tillsammans utvecklar en mer systematisk bevakning inom hudskadeområdet.
- Att uppgifter om antalet personer i olika yrken, fördelade på kön och ålder, görs tillgängliga som basdata, för arbetsskaderegister och andra databaser.
- Att uppgifter om inträffade dödsfall regelbundet sammanförs med folkräkningsuppgifter på ett sådant sätt att arbetsmiljöns bidrag till tidig död kan analyseras.

Appendix 4

Kommissionens direktiv

Arbetsmiljökommision

Dir. 1988:63

Beslut vid regeringssammanträde 1988-11-24

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Thalén, anför:

1. Mitt förslag

Jag föreslår att en kommission tillkallas med uppgift att lägga fram förslag till åtgärder för att ändra sådana arbetsförhållanden, som skapar skador och ohälsa.

Som underlag för förslagen skall kommissionen kartlägga förhållanden i arbetsmiljön, som ger upphov till arbetsskador. Kartläggningen bör inriktas på att identifiera de mest utsatta arbetena, men också på sådant, som kan innebära nya hälsorisker i arbetsmiljön.

2. Skadutveckling oroar

I regeringsförklaringen den 4 oktober 1988 uttalade regeringen sin avsikt att inbjuda organisationerna på arbetsmarknaden och berörda myndigheter att delta i en arbetsmiljökommision med uppgift att göra särskilda insatser för de 400 000 mest utsatta arbetena.

Bakgrunden till regeringens ställningstagande är den oroande utvecklingen när det gäller antalet arbetsskador, långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar.

Bakom denna utveckling döljer sig mänskliga problem och lidanden som i många fall leder till utslagning från arbetsmarknaden. Människor som skadas i arbetet, går långvarigt sjukskrivna och som tvingas lämna arbetslivet i förtid, känner sig ofta nedvärderade. De förlorar arbetsgemenskapen, isolerar sig och får år av sina liv förstörda.

Antalet anmälningar till arbetsskadestatistiken har ökat från 153 000 år 1980 till 180 000 år 1987. Ökningen gäller främst arbetssjukdomarna, medan ökningen av olycksfallen är mer begränsad. Samtidigt har den andel av de

anmälda arbetssjukdomarna, som godkänts som arbetsskador enligt arbetsskadeförsäkringens regler, ökat. Detta gäller främst skador och sjukdomar till följd av olika belastningsfaktorer.

Också förtidspensioner och sjukbidrag ökar. Särskilt markant är utvecklingen av förtidspensioner och sjukbidrag för kvinnor i åldrarna 45-59 år.

De offentliga utgifterna för försäkringsskyddet stiger. År 1987 kostade arbetsskadorna, de långa sjukskrivningarna och förtidspensionerna ca 37 miljarder kr. För åren 1988 och 1989 väntas utgifterna öka till ca 45 resp. 53 miljarder kr. Till detta kommer effekterna för stat och kommun av minskade skatteinkomster. För företag och förvaltningar medför sjukfrånvaron kostnader för stillestånd, driftsstörningar, överdimensionering av personalstyrkan, vikarieanskaffning m m.

Denna utveckling skall inte tas som ett tecken på att arbetsmiljöerna generellt sett skulle ha försämrats. Så har exempelvis antalet svåra skador och olyckor med dödlig utgång minskat betydligt. Också övriga olycksfall har minskat sett i ett längre tidsperspektiv, även om minskningen avstannat under de senaste fem åren.

3. Kraftfulla insatser behövs

Utvecklingen i arbetslivet visar således på allvarliga brister i välfärden. Såväl individuella och sociala som ekonomiska skäl talar därför för att det behövs kraftfulla insatser från många olika håll för att vända denna utveckling och skapa säkrare och tryggare arbetsplatser. Arbetsmiljöarbetet måste inriktas på att hindra att människor drabbas av skador och ohälsa i arbetslivet. Det gäller att ändra på sådana förhållanden i arbetslivet, som orsakar stort mänskligt lidande och försämrad livskvalité i det vardagliga livet och som i så stor utsträckning också leder till förtidspensioneringar. Det gäller också att öka möjligheterna för de drabbade att komma tillbaka till ett lämpligt arbete.

Den politik som under de senaste åren har drivits på arbetsmarknadsområdet brukar karakteriseras som arbetslinjen. Innebörden är att aktiva åtgärder för att ge arbetslösa arbete, utbildning eller andra förberedande åtgärder, som kan väntas leda till arbete, skall prioriteras framför passiva utbetalningar av kontantstöd. Inte minst genom det ökande antalet arbetsskador är situationen nu sådan, att ersättningar från socialförsäkringarna betalas ut i ökande omfattning. Det finns skäl att tillämpa det synsätt, som arbetslinjen ger uttryck för, också i rehabiliteringsverksamheten, så att aktiva åtgärder vidtas för att återföra människor i arbete snabbare än som nu är fallet.

Behovet av en sådan inriktning understryks av läget och den förväntade utvecklingen på arbetsmarknaden. Svårigheterna att inom olika sektorer

fylla behoven av arbetskraft kan komma att bestå under stora delar av 1990-talet. Det kommer att vara av stor betydelse att alla, som kan och vill arbeta, har möjlighet att göra det.

Även arbetsmarknadspolitiska skäl talat således för att insatserna för att förebygga arbetsskador och ohälsa måste ges en större roll.

4. Resurserna i arbetsmiljöarbetet

Ansvar för arbetsmiljön vilar i första hand på den enskilda arbetsgivaren.

Verksamheten på arbetsmiljöområdet präglas vidare av ett omfattande samarbete mellan arbetsmarknadens parter. Därför är det självklart att parterna också i fortsättningen har en central roll i arbetet med att förbättra arbetsmiljön och förändra arbetets organisation och därmed minska riskerna för liv och hälsa i arbetslivet.

Företagshälsovården har stor betydelse i arbetsmiljöarbetet. Mer än 70 % av alla arbetstagare har nu tillgång till företagshälsovård.

Ett antal olika statliga myndigheter och institutioner har, var och en inom sitt område, särskilda uppgifter på arbetsmiljöområdet, exempelvis arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen, arbetsmiljöinstitutet, arbetsmiljöfonden och arbetslivscentrum.

Också arbetsmarknadsmyndigheterna, riks försäkringsverket, försäkringskassorna, landstingens hälso- och sjukvård och socialtjänsten har viktiga uppgifter när det gäller att minska de negativa följderna av brister i arbetsmiljön.

Det finns sålunda stora resurser och goda förutsättningar att bedriva ett aktivt, åtgärdsinriktat arbete för en bättre arbetsmiljö. Detta arbete måste fortsätta med stor kraft och effektivitet.

5. Arbetsmiljökommissionens uppgifter

En särskild kommission bör tillsättas för att lägga fram förslag till åtgärder, som ändrar på de arbetsmiljöer som skapar skador och ohälsa. Som underlag för förslagen skall kommissionen kartlägga förhållanden i arbetsmiljön, som ger upphov till arbetsskador. Kartläggningen bör inriktas på att identifiera de mest utsatta arbetena. Kommissionen skall inte bara utgå från sådana faktorer som ger upphov till relativt lätt identifierade skador eller sjukdomar utan även till förhållanden av mer sammansatt natur. Det kan handla om en kombination av fysisk arbetsmiljö, arbetets organisation och psykiskt påfrestande inslag i arbetet eller om otillräckligt inflytande över den egna arbetssituationen.

Målet för kommissionens arbete skall vara att minska den arbetsrelaterade sjukfrånvaron och utslagningen men även att förebygga uppkomsten av nya hälsorisker i arbetsmiljön.

Kommissionen bör överväga om ekonomiska styrmedel gentemot arbetsgivare bör skapas för att åstadkomma arbetsmiljöförbättringar. Den bör också föreslå andra åtgärder, som behövs för att ytterligare markera det ansvar som arbetsgivarna har enligt arbetsmiljölagen.

Kommissionen bör också se över hur skador och tillbud följs upp på arbetsplatserna och om de leder till att arbetsgivarna vidtar åtgärder för att minska riskerna för nya skador. Kommissionen bör också pröva hur behovet av snabbt tillgänglig och aktuell information om arbetsskadornas utveckling skall kunna tillgodoses.

Kommissionen bör belysa hur det lokala arbetsmiljöarbetet och särskilt arbetstagarinflytandet i arbetsmiljöfrågor fungerar. I detta bör bl a ingå att se över det lokala skyddsarbetets ställning och organisation. Exempelvis uppfattas skyddskommittéerna ofta spela en sidoordnad roll i förhållande till de nya former för arbetstagarinflytande som lagstiftningen om medbestämmande har medfört.

Arbetsmiljörisker skall i första hand mötas med tidiga och förebyggande insatser. Men för dem som ändå drabbas, bör aktiva rehabiliterings- och anpassningsåtgärder vidtas, så att de kan vara kvar i arbetslivet. Det är angeläget att anpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på arbetsplatserna utvecklas och att det byggs upp kunskap och kompetens för sådan verksamhet. Kommissionen bör överväga om särskilda åtgärder bör vidtas för att få till stånd en bättre fungerande verksamhet.

Arbetsmiljökommissionen bör överväga effektiviteten i samordningen mellan olika samhällsorgan centralt och regionalt. Mot bakgrund av erfarenheterna från kommissionens kartläggning skall den lämna förslag om inriktning och organisation av arbetsmiljöarbetet och samhällets insatser.

Kommissionen bör överväga, om det finns anledning att göra förändringar eller förtydliganden i arbetsmiljölagen eller annan lagstiftning.

Kommissionen skall också under arbetets gång kunna lämna förslag till regeringen om uppdrag till myndigheter och om sådana särskilda utredningar som kommissionens arbete kan ge anledning till.

Kommissionen ska slutligen även belysa företagsekonomiska, samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader samt intäkter för de åtgärder, som föreslås. Om kommissionen lägger fram kostnadskrävande förslag skall den också ange hur åtgärderna skall finansieras.

6. Samråd m m

Kommissionen skall samråda med sådana utredningar och översyner, som berör dess arbete.

I rehabiliteringsberedningens betänkande (SOU 1988:41) Tidig och samordnad rehabilitering – Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning – behandlas flera frågor som i hög grad är relevanta för arbetsmiljökommissionen. Detta utredningsarbete blir därmed ett viktigt underlag för kommissionen.

1986 års företagshälsovårdsreform ses över f n. Det gäller främst bidragssystemets utformning, men också lagstiftning, personalutbildning och företagshälsovårdens roll i rehabiliterings- och anpassningsarbete. Kommissionen bör följa översynsarbetet.

Kommissionen skall också följa arbetarskyddsstyrelsens pågående kampanj mot belastningsskador och arbetsmiljöfondens program mot belastningsskador.

7. Arbetsformer m m

Kommissionen bör ha en hög handlingsberedskap. Den bör verka för att önskvärda åtgärder blir genomförda med minsta möjliga dröjsmål. Kommissionens förslag skall därför fortlöpande överlämnas till berört departement.

Avsikten är således inte att kommissionen skall lägga fram förslagen samlat vid arbetets slut. I stället skall kommissionen efter avslutat arbete redovisa de åtgärder, som har vidtagits och vad som bör göras därutöver.

Kommissionen får inom givna ramar bestämma om sina arbetsformer, exempelvis om regionala eller andra specialgrupper bör inrättas för särskilda frågor eller uppgifter. Sådana specialgrupper, experter och motsvarande, bör i förekommande fall kunna anlitas för den tid, som uppdraget tar och således inte för hela den tidsperiod som kommissionens arbete pågår.

Kommissionens arbete bör vara slutfört senast den 30 juni 1990.

För kommissionens arbete skall gälla vad regeringen har föreskrivit om beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43), samt direktiven (dir. 1984:5) angående utredningsförslagets inriktning.

8. Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en arbetsmiljökommission omfattad av kommittéförordningen (1976:119) med högst sju ledamöter,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,
att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde till
kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall betalas
av medel från fonden för arbetsmiljöförbättringar.

9. Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller
hennes hemställan.

Appendix 5

Förteckning över arbetsmiljökommissionens ledamöter, sekretariat, arbetsgrupper och experter

Ledamöter

Anna-Greta Leijon, f.d. riksdagsledamot, (s), ordförande
Lars-Gunnar Albåge, direktör, SAF
Tore Andersson, avtalssekreterare, LO
Christer Fors, avdelningsordförande, Svenska Fabriksarbetareförbundet
Inger Ohlsson, förbundsordförande, TCO (SHSTF)
Verna Rydén, landstingsråd, Bohuslandstinget
Ingela Tuvegran, f.d. kommunalråd, Göteborgs stad

Sekretariatet

Carl-Göran Högå, huvudsekreterare
Anders Broström, sekreterare
Olle Bråfelt, sekreterare
Mari-Ann Levin Pölde, sekreterare
Anne Baxter, bitr. sekreterare
Lena Freij, assistent

GD-gruppen

Sivert Andersson, generaldirektör, arbetarskyddsstyrelsen
Allan Larsson, generaldirektör, arbetsmarknadsstyrelsen
Karl Gustaf Scherman, generaldirektör, riks försäkringsverket

Kartläggninggruppen

Inga-Britt Törnell, justitieråd, ordförande
Denny Vågerö, docent, sekreterare
Bjarne Almström, avdelningschef, riks försäkringsverket
Birger Eriksson, sekreterare, Svenska kommunförbundet
Rolf Kindborg, förhandlingsdirektör, statens arbetsgivarverk
Tore J. Larsson, föreståndare, IPSO
Hans Malcker, avdelningsdirektör, arbetarskyddsstyrelsen
Carina Nilsson, utredare, LO
Carl Oldertz, f.d. direktör, Skandia
Jan Parke, företagsläkare, Täby Företagshälsovårdscentral AB
Lars-Åke Sandqvist, ombudsman, TCO
Ola Schönning, direktör, Skandia
Gunilla Strand, 1:e sekreterare, landstingsförbundet
Jan-Erik Synnerman, 1:e sekreterare, landstingsförbundet

Dag Swenson, avdelningsdirektör, socialstyrelsen
Anders Wikman, avdelningsdirektör, statistiska centralbyrån
Torgny Wännström, direktör, Folksam
Sven Yllner, leg. läkare, SAF

Arbetsorganisationsgruppen

Göran Johnsson, klubbordförande, metallindustriarbetareförbundet, ordförande
Gunnar Aronsson, docent, sekreterare
Dag Ekman, expeditionschef, arbetsmarknadsdepartementet, sekreterare
Thomas Nordström, filosofie doktor, Volvo Personvagnar, sekreterare

Stefan Agurén, direktör, SAF
Tommy Braathen, psykolog, SACO
Monica Breidensjö, ombudsman, TCO
Bertil Elgstrand, ombudsman, Svenska träindustriarbetareförbundet
Ingemar Hjälms, direktör, SAF (Sveriges verkstadsförening)
Inge Janérus, ombudsman, LO
Rolf Lindh, ombudsman, LO
Tord W. Nilsson, utredningschef, statens arbetsgivarverk
Christina Pettersson, ombudsman, TCO, KTK:s kansli
Lars Roswall, sekreterare, Svenska kommunförbundet
Carl Gustaf Sandberg, professor, SAF

Vård- och omsorgsgruppen

Ingela Tuvegran, arbetsmiljökommissionen, ordförande
Hans Lööf, utr.sekreterare, kommunalarbetareförbundet, sekreterare
Gunilla Edlund, sjuksköterska, TCO (SHSTF)
Hans Granqvist, sekreterare, Svenska kommunförbundet
Kerstin Hildingsson, ombudsman, SACO
Wanja Lundby-Wedin, ombudsman, kommunalarbetareförbundet
Gert Persson, personaldirektör, landstingsförbundet

Småföretagsgruppen

Christer Fors, arbetsmiljökommissionen, ordförande
Bo Johansson, 1:e forskningsingenjör, sekreterare
Jan Johansson, t.f. professor, sekreterare

Thomas Fredén, ombudsman, LO
Kenneth Lantto, arbetsledare, TCO (SALF)
Rolf Näslund, direktör, SAF

Informell grupp

För bedömning av bl.a. rehabiliteringsfrågor har en informell grupp biträtt kommissionen. Gruppen har bestått av följande personer.
Björn Bergström, Samhall (sekreterare)

Monica Breidensjö, TCO
Birger Eriksson, Svenska kommunförbundet
Anders Hagman, landstingsförbundet
Carina Nilsson, LO
Tord W. Nilsson, SAV
Sven Yllner, SAF

Övriga experter

Anders Ahlbom, professor, Karolinska institutet
Lars Alfredsson, docent, Karolinska institutet
Anders Ericson, avd.dir., socialstyrelsen
Mats Ershammar, byrådirektör, arbetarskyddsstyrelsen
Lars Ettarp, generaldirektör, statens mät- och provstyrelse
Bengt Furåker, docent, Umeå universitet
Jan-Erik Gröjer, professor, Stockholms universitet
Mats Hagberg, professor, arbetsmiljöinstitutet
Niklas Hammar, fil.kand., Karolinska institutet
Horst Hart, fil.dr., arbetslivscentrum
Bo Hedberg, verkst. direktör, Sveriges tekniska attachéer
Jonas Höög, lektor, Umeå universitet
Kjell Karlsson, leg.läkare, Huddinge sjukhus
Åsa Kihlbom, professor, arbetsmiljöinstitutet
Jan Kronlund, professor, Tekniska högskolan, Lyngby, Danmark
Bengt Källén, professor, Lunds universitet
Magnus Lindberg, docent, arbetsmiljöinstitutet
Per Malmberg, professor, arbetsmiljöinstitutet
Oliver Renborg, jur.kand.
Gudrun Sandesten, 1:e byråsekreterare, arbetsmiljöfonden
Svante Sjöberg, projektchef, arbetsmiljöfonden
Claes-Göran Stefansson, dr.med.sc., Nacka Värmdö psykiatriska sektor
Carin Sundström-Frisk, forskningspsykolog, arbetsmiljöinstitutet
Bengt Tengroth, direktör, projekt Lindholmen, Göteborg
Michael Tählin, fil.dr., Stockholms universitet
Arne Westlin, civilingenjör
Thorbjörn Åkerstedt, professor, statens institut för psykosocial miljömedicin
Piroska Östlin, dr.med.sc., statistiska centralbyrån

Appendix 6

Förteckning över rapporter som fogats som bilagor till huvudrapporten "Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker" utarbetad av arbetsmiljökommissionens kartläggningsgrupp

Samtliga rapporter har publicerats av Allmänna Förlaget 1989.

Bilagedel A

1. Sjukfrånvaron och yrkesskickligheten.
Avdelningsdirektör Anders Wikman, Statistiska centralbyrån.
2. Förtidspensionärernas yrkesbakgrund.
Högskolelektor Jonas Höög och fil. kand.
Mikael Stattin, Umeå universitet.
3. Yrken med överrisk för dödsfall.
Avdelningsdirektör Anders Wikman och byrådirektör Lars-Gunnar Hörte, Statistiska centralbyrån.

Bilagedel B

1. Allvarliga arbetsolycksfallsskador.
Direktör Tore J Larsson, Institutet för Personssäkerhet & Olycksfallsforskning.
2. Yrkesrelaterade arbetsolycksfall. Riskidentifiering med hjälp av ISA.
Avdelningsdirektör Birgitta Malmer, docent Hans Malmer, byrådirektörerna Elisabet Broberg, Arvid Lindén och Jan Weiner, Arbetarskyddsstyrelsen.
3. Rapport — Bullerskador.
Leg. läkare Kjell Karlsson, audiologiska kliniken, Huddinge sjukhus.

Bilagedel C

1. Arbetsrelaterade muskuloskeletal sjukdomar — riskyrken och riskfaktorer.
Professorerna Åsa Kilbom och Mats Hagberg, Arbetsmiljöinstitutet.
2. Sambandet mellan yrke och sjukdomar i rörelseorganen — en studie baserad på intervjuuppgifter från SCB:s Undersökningar av Levnadsförhållanden (ULF).
Dr med Sc Pirooska Östlin, Uppsala universitet och statistiska centralbyrån.

3. Yrkesrelaterade belastningsskador. Riskidentifiering med hjälp av ISA.
Avdelningsdirektör Birgitta Malker, docent Hans Malker, byrådirektör Jan Weiner och fil. kand. Mats Hedlin, Arbetarskyddsstyrelsen.
4. Arbetsrelaterade belastningssjukdomar som 1988 av TFA bedömts ge upphov till bestående men.
Direktör Tore J. Larsson, Institutet för Personsäkerhet & Olycksfallsforskning.

Bilagedel D

1. Yrkesarbete samt graviditet och förlossning.
Dr Anders Ericson, Socialstyrelsen och professor Bengt Källén, Embryologiska institutionen, Lund.
2. Yrke och cancer. En analys baserad på cancermiljöregistret 1970.
Professor Anders Ahlbom, Institutet för miljömedicin (IMM), läkare Maria Gerhardsson, epidemiologiska enheten, IMM, överläkare Ingvar Lundberg, yrkesmedicinska kliniken, Karolinska sjukhuset (KS), leg. läkare Gunnar Steinbeck, cancer-epidemiologiska enheten, Karolinska institutet (KI) och yrkesmedicinska kliniken, KS, docent Göran Tomling, institutionen för thoraxmedicin, KI samt professor Christer Hogstedt och förste yrkeshygieniker Nils Plato, yrkesmedicinska kliniken, KS.

Bilagedel E

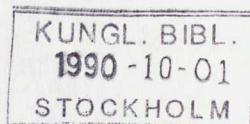
1. Yrken/arbetsmiljöer med hög sjuklighet i respirationsorganen.
Professor Per Malmberg, arbetsmiljöinstitutet.
2. Synpunkter på det yrkesdermatologiska sjukdomspanoramata.
Docent Magnus Lindberg, yrkesdermatologiska kliniken, Karolinska sjukhuset.

Bilagedel F

1. Yrke och hjärtinfarkt. En beskrivning grundad på befolkningen i fem län.
Fil. kand. Niklas Hammar, Institutet för Miljömedicin och docent Lars Alfredsson, Karolinska Sjukhuset.
2. Psykosociala arbetsvillkor och nedsatt hälsa i olika yrkesgrupper i Sverige. En analys på grundval av levnadsnivåundersökningen 1981.
Fil. doktor Michael Thålin, Stockholms universitet.
3. Yrke och självmord i Sverige 1961–1965, 1971–1975 samt 1976–1979. Dr med Sc Claes-Göran Stefansson. Stockholms läns landsting, enheten för psykosocial forskning.

1. Oregelbundna och oönskade arbetstider som hälsorisk.
Professor Torbjörn Åkerstedt, IPM & Karolinska Institutet och doktor Anders Knutsson, SCA Paper, Sundsvall.
2. Lönerformens betydelse för hälsa och säkerhet.
Forskningspsykolog Carin Sundström-Frisk, Arbetsmiljöinstitutet.

Företagshälsovården om arbetsmiljö och hälsorisker. IMU-Testologen 1990 av fil.dr. Arne Modig.



Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
 2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
 3. En idrotts högskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
 4. Transportrådet. K.
 5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
 6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
 7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
 8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
 9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
 10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
 11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
 12. Meddelarrätt. Ju.
 13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
 14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
 15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
 16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
 17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
 18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
 19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
 20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
 21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
 22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
 23. Tomträttsavgäld. Bo.
 24. Ny kommunallag. C.
 25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
 26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
 27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
 28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
 29. Tobakslag. S.
 30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
 31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
 32. Staden. SB.
 33. Urban Challenges. SB.
 34. Stadsregioner i Europa. SB.
 35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
 36. Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. SB.
 37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
 38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
 39. Konstnäreans villkor. U.
 40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
 41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
 42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
 43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
 44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
 45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
 46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
 47. Beskattning av stipendier. Fi.
 48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
 49. Arbete och hälsa. A.
-

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

- Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

- Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

- Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

- Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

Kommunikationsdepartementet

- Transportrådet. [4]
Storstadsstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]

- Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattnings av stipendier. [47]

Utbildningsdepartementet

- En idrotthögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]

Bostadsdepartementet

- Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

- Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

- Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]

Miljö- och energidepartementet

- Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

