

Arbetsgivaren och den organisatoriska arbetsmiljön Arbetsbelastning, juridiskt ansvar och upplevda problem

Johan Holm, Örjan Edström, Ruth Mannelqvist
och Anita Pettersson-Strömbäck

Arbetsgivares juridiska ansvar för arbetsmiljö och ett hållbart arbete återfinns i en mängd olika bestämmelser av varierande karaktär, samt i domar och beslut från Arbetsmiljöverket, vilket inte underlättar vare sig överskådlighet och förståelse av regelverkets innebörd. Avsikten är att i den här artikeln dels analysera arbetsgivares juridiska ansvar för arbetstagares arbetsbelastning inom arbetsmiljörätten, dels undersöka hur problem med arbetsbelastning upplevs samt om, och i så fall hur, dessa problem hanteras inom såväl manligt och kvinnligt dominerade arbetsplatser som inom privat och offentlig verksamhet.

Nyckelord: arbetsmiljö, arbetsmiljölag, arbetsplatsundersökning, rättspraxis

Employers' legal responsibility for work environment and sustainable work can be found in many regulations of different types, as well as in judgments and decisions made by the Swedish Work Environment Authority. This does not facilitate transparency or understanding of the law. In this article, the intention is to analyze employer's legal responsibility concerning workload in Swedish Work Environment law. We will also examine how problems

FÖRFATTARE

Johan Holm, jur.kand., doktorand, Juridiska institutionen, Umeå universitet, Johan.Holm@umu.se

Örjan Edström, professor, Juridiska institutionen, Umeå universitet, Orjan.Edstrom@umu.se

Ruth Mannelqvist, professor, Juridiska institutionen, Umeå universitet, Ruth.Mannelqvist@umu.se

Anita Pettersson-Strömbäck, med. dr. universitetslektor, Institutionen för psykologi, Umeå universitet, anita.pettersson-stromback@umu.se

with workload are perceived and handled at both male and female dominated workplaces within private and public sectors.

Sedan mitten av 1990-talet har sjukfrånvaron och nyttjandet av sjukförsäkringen varit en omdiskuterad politisk och juridisk fråga. Målsättningen har varit att minska de så kallade sjuktalen, och åtgärderna har bestått i bland annat begränsningar av ersättningsrätten genom skärpt lagstiftning, medfinansieringsansvar för arbetsgivare, samt krav på samverkan mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Sedan år 2015 har återigen arbetsgivares ansvar lyfts fram, med krav på att arbetet utformas så att hälsa främjas och ohälsa förebyggs. Detta, tillsammans med adekvata rehabiliteringsinsatser, förväntas leda till att sjukfrånvaron minskar och arbetslivsdeltagande för äldre förlängs. Därtill diskuteras arbetsgivares ansvar för en god arbetsmiljö och ett hållbart arbetsliv alltmer utifrån risk- och friskfaktorer, som exempelvis gott ledarskap, utvecklad kommunikation, medinflytande och goda fysiska arbetsförhållanden (Andersson 2013, Pettersson-Strömbäck 2014, Bergström et al. 2015, SOU 2015:21, Vingård 2015, Mannelqvist 2018).

I det tvärvetenskapliga forskningsprojektet ”Ett hållbart arbetsliv: Arbetsgivares rättsliga ansvar och faktiska åtgärder för förebyggande av ohälsa och rehabilitering” (Forte dnr 2016-00792) studeras arbetsgivares rättsliga ansvar för och praktiska tillämpning av hälsofrämjande och rehabiliterande åtgärder för förebyggande av ohälsa och återgång i arbete. Projektets syfte är att närmare analysera vilka juridiska krav som ställs på arbetsgivare, hur dessa krav uppfattas av arbetsgivare, arbetstagarparter och företagshälsovård samt om kraven leder till specifika åtgärder.

I den här artikeln avgränsas diskussionen till arbetsgivares juridiska ansvar, och sanktioner som kan tillgripas, *när det gäller arbetstagares arbetsbelastning ur arbetsmiljörättsligt perspektiv*. Diskussionen kompletteras med en empirisk studie, där det undersöks hur arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud *upplever problem med arbetsbelastning och om, och i så fall hur*, dessa problem hanteras inom manligt och kvinnligt dominerade arbetsplatser i både privat och offentlig verksamhet. Med arbetsbelastning avses arbetsmängd, arbetstidens längd och förläggning, samt arbetsuppgifternas innehåll.

Med rättsvetenskaplig metod studeras arbetsgivares rättsliga ansvar genom en analys av rättskällorna. Såväl metodologiskt som rättsteoretiskt finns en förförståelse om att det genom textanalytisk metod går att fastlägga juridikens innebörd, gällande rätt, baserat på en hierarki mellan källorna till rätten. Lagen är den enda egentligt bindande rättskällan, men utöver den finns även andra källor till rätten som används som underlag och argument när rättens innehåll och innebörd tyds och tolkas. Rättskällorna i studien utgörs av lag, förarbeten, praxis från Högsta förvaltningsdomstolen, samt rättsvetenskaplig forskning och föreskrifter utfärda-

de av Arbetsmiljöverket. Då avgöranden från högsta instans i många fall saknas, utvidgas analysen av de rättsliga kraven utifrån hur de kommit att uttolkas i domar från kammarrätt, förvaltningsrätt och hovrätt från år 1999 till år 2018 som behandlar frågor om organisatorisk arbetsmiljö, samt beslut från regeringen.

För att empiriskt belysa hur arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud upplever problem med arbetsbelastning och hur dessa problem eventuellt hanteras, exemplifieras dessa aspekter utifrån en pågående intervjustudie, där semistrukturerade intervjuer genomförs vid ett antal företag och verksamheter inom olika sektorer på arbetsmarknaden, samt med företagshälsovård. Under år 2018 har sju arbetsgivarrepresentanter, sex arbetstagare och tre representanter från skyddsorganisationen, varav sex i offentlig kvinnodominerad sektor (hemtjänst och socialtjänst), tre i offentlig mansdominerad sektor (värme och energi), två i privat kvinnodominerad sektor (privat hemtjänst) samt fem i privat mansdominerad sektor (bygg och anläggning) intervjuats. Respondenterna från företagshälsovården (två personer) är kopplade till ett urval av organisationerna som deltar i studien. Intervjuerna har transkriberats och data har sedan analyserats med avseende på kategorierna arbetsmängd, arbetstidens förläggning och arbetets innehåll.

Artikeln inleds med en analys av de rättsliga förutsättningarna och arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön på de områden vi behandlar. Därefter följer vissa resultat från intervjuundersökningen och avslutningsvis diskuteras problem med rättsreglernas utformning och innebörd samt tänkbara svårigheter när regelverket ska omsättas i praktiska åtgärder.

ARBETSGIVARES RÄTTSLIGA ANSVAR FÖR ATT ORGANISERA ARBETET

Att arbetsgivare har ett ansvar för den organisatoriska arbetsmiljön framgår tydligt av arbetsmiljölagen. I 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen anges bland annat att

[...] arbetsorganisation... ska utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneformer och förläggning av arbetstid beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Vidare ska det eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter. Arbetsförhållandena ska ge möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar. Vidare ska arbetstagaren ha inflytande över sin arbetssituation och få delta i förändrings- och utvecklingsarbete som rör arbetstagarens arbete. Bestämmelsen innehåller således inte endast krav på hur ar-

betsuppgifterna ska organiseras, utan också att arbetstagarna ska ha medinflytande över utformningen av arbetet.

Arbetsmiljölagens krav på att arbetsgivaren ska organisera arbetet på ett visst sätt står i stark kontrast till annan arbetsrättslig reglering, där arbetsgivarens arbetslednings- och företagsledningsrätt är centrala principer. Arbetsdomstolen, som hanterar arbetsrättsliga tvister mellan fackföreningar och arbetsgivare, har i samband med lagstiftningsförändringar ställt sig kritisk till att inskränka arbetsledningsrätten genom ytterligare bestämmelser i arbetsmiljölagen. I samband med behandlingen av förslaget att i arbetsmiljölagen införa bestämmelser om att löneformer och arbetstid skulle beaktas som en del av arbetsmiljön, yttrade domstolen att dessa förändringar inte borde genomföras utan en ordentlig analys av vilka konsekvenser detta skulle kunna få för rättssystemet (prop. 1990/91:140 s. 33). Även om arbetsmiljörätten i någon mån kan sägas inskränka arbetsgivarens arbetslednings- och företagsledningsrätt så kan man också se ansvaret som en konsekvens av dessa rättigheter. Då arbetsgivaren har makt och kontroll över förhållandena på arbetsplatsens är det också naturligt att arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljön. Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar kan alltså i själva verket ses som en konsekvens av arbetslednings- och företagsledningsrätten (se Andersson, 2013).

Det organisatoriska ansvaret i arbetsmiljölagen kan uppfattas som otydligt formulerat. Detta är avsiktligt. Arbetsmiljölagen är en ramlag och sätter därför upp allmänna kriterier för vad som kännetecknar en god arbetsmiljö. Dessa kriterier ska sedan konkretiseras och preciseras i det lokala arbetsmiljöarbetet och i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Men Arbetsmiljöverket utfärdar också föreskrifter som mer i detalj utvecklar kraven på arbetsmiljöns utformning (prop. 1990/91:140 s. 33).

De viktigaste föreskrifterna när det gäller den organisatoriska arbetsmiljön är Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) och Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Men även i andra föreskrifter regleras frågor av betydelse för den organisatoriska arbetsmiljön, exempelvis i Arbetsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1) och Ensamarbete (AFS 1982:3). Föreskrifterna innehåller preciseringar av arbetsmiljölagens krav på den organisatoriska arbetsmiljön. Exempelvis anges att arbetsgivaren ska se till att de arbetsuppgifter som tilldelas inte ger upphov till ohälsosam arbetsbelastning och att resurserna ska anpassas efter kraven i arbetet (9 § AFS 2015:4). Arbetstagarna ska också känna till hur de ska prioritera mellan olika arbetsuppgifter (10 § AFS 2015:4). Arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att förläggningen av arbetstiden inte ska ge upphov till ohälsa (12 § AFS 2015:4). Det ska även finnas en arbetsmiljöpolicy och rutiner för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till. Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas arbetet med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och uppnå en

tillfredställande arbetsmiljö (2 § och 5 § AFS 2001:1). Varje arbetstagares arbetssituation ska anpassas utifrån hens individuella förutsättningar där särskilt funktionsnedsättningar och andra begränsningar av arbetsförmågan ska beaktas (12 § AFS 1994:1).

Det är arbetsgivarna som har det primära arbetsmiljöansvaret men även andra kan ha ett arbetsmiljöansvar, exempelvis dem som ansvarar för en byggarbetsplats, de som upplåter lokaler eller de som hyr in arbetskraft (3 kap. arbetsmiljölagen). Även arbetstagare har emellertid en skyldighet att medverka i arbetsmiljöarbetet (3 kap. 4 § arbetsmiljölagen). En viktig del av arbetsmiljöarbetet är därför samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. I det praktiska arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna har skyddsombuden en viktig roll för att uppmärksamma arbetsgivaren på brister i arbetsmiljön. Förutom skyddsombuden sker samverkan genom arbetet i skyddskommittéer som ska finnas i större företag. Men om brister i arbetsmiljön uppstår som inte kan lösas trots påpekanden från skyddsombud eller andra anställda så har anställda och skyddsombud endast begränsade möjligheter att rättsligt tvinga arbetsgivare att vidta åtgärder. Det är istället Arbetsmiljöverket som har sådana möjligheter.

Arbetsmiljöverkets kontroll av efterlevnad

Arbetsmiljöverket är den myndighet som har huvudansvaret för att övervaka efterlevnaden av arbetsmiljöreglerna. Myndigheten ska hjälpa, stödja och kontrollera att arbetsmiljöreglerna följs, för att förebygga att arbetstagare drabbas av olyckor eller ohälsa. Fokus ligger på förebyggande åtgärder snarare än på att straffa arbetsgivare som bryter mot reglerna. Arbetsmiljöverket inspekterar arbetsplatserna både systematiskt och efter tips från exempelvis skyddsombud. Om det vid en sådan inspektion finns brister i arbetsmiljön försöker Arbetsmiljöverket i de flesta fall få arbetsgivare att frivilligt rätta till dessa brister. Räcker det inte att uppmärksamma arbetsgivare på bristerna för att åstadkomma rättelse kan Arbetsmiljöverket förelägga arbetsgivare att vidta åtgärder för att säkerställa att en god arbetsmiljö uppnås. Sådana förelägganden förenas ofta med ett hot om vite som kan dömas ut om åtgärderna inte vidtas.

Ett föreläggande som är förenat med vite måste vara lagligt grundat, det vill säga grundat på en specifik bestämmelse i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen, någon av Arbetsmiljöverkets föreskrifter eller i någon annan författning. Kraven i föreläggandet måste också vara tillräckligt precisa och tydliga. De åtgärder som föreläggs arbetsgivaren förutsätts därtill stå i rimlig proportion till de resultat som kan uppnås (prop. 1976/77:149).

Exempel på förelägganden som av Högsta förvaltningsdomstolen har bedömts inte vara lagligen grundande är förelägganden om att arbetsgivare i hemtjänsten ska ansvara för att tillhandahålla arbetskläder eller tvätt av arbetskläder för

hemtjänstpersonal. Det saknas bestämmelser om detta, varför sådana krav inte kan ställas på arbetsgivarna i ett föreläggande (HFD 2016 ref 46 och HFD 2016 not 19).

Att krav i förelägganden ska vara tillräckligt precisa och tydliga är väsentligt ur rättsäkerhetssynpunkt, eftersom det är en förutsättning för att en arbetsgivare ska veta hur denne ska agera för att vitet inte ska dömas ut. Föreläggandet ska alltså vara formulerat så att det tydligt framgår av dess ordalydelse vilka åtgärder som ska vidtas (Lavin 2017). Ett exempel på ett föreläggande som inte har ansetts tillräckligt precist var när ett bussbolag förbjöds att framföra bussar om inte snöröjning, halkbekämpning och vägunderhåll var utförda på ett sätt att risken för chaufförerna att drabbas av ohälsa eller olycksfall var förebyggd (Kammarrätten i Stockholm, 2012-10-16, målnummer 636-12).

Proportionalitetsbedömningen innebär att de åtgärder som föreläggs arbetsgivaren måste vägas mot andra intressen som kan stå i strid med intresset av en god arbetsmiljö. Förutom att kostnaderna för åtgärderna inte ska vara orimliga så får inte heller andra viktiga intressen inskränkas genom kraven på arbetsmiljön. Exempelvis har det inte ansetts proportionerligt att ställa krav på att anställda vid ett gruppboende inte ska utsättas för tobaksrök, då det ansågs inskränka brukarnas rätt till stöd och hjälp enligt socialrättsliga bestämmelser (Kammarrätten i Jönköping, 2010-10-14, målnummer 360-09).

Straffrättsligt ansvar

Även straffrättsligt ansvar och sanktionsavgifter kan förekomma vid brott mot arbetsmiljöregler. Om någon som är ansvarig för arbetsmiljön av uppsåt eller oaktsamhet inte följer arbetsmiljölagen eller ett föreläggande som inte är förenat med vite så kan det utgöra ett brott mot arbetsmiljölagen (8 kap. 1-3 §§ AML). Och för vissa specifika överträdelse av Arbetsmiljöverkets föreskrifter kan arbetsgivaren åläggas en sanktionsavgift. Om en arbetsmiljöregel har överträtts uppsåtligt eller av oaktsamhet, och arbetstagare råkar ut för en olycka, drabbas av ohälsa eller stor risk för allvarlig skada uppstår så kan ansvar för arbetsmiljöbrott komma i fråga enligt straffrättslig reglering (3 kap. 10 § brottsbalken). Om den olycka eller ohälsa arbetstagare drabbas av är en följd av bristande organisation vad avser exempelvis säkerhetsrutiner, kunskaper och utbildning kan inte bara ansvar för arbetsmiljöbrott ådömas den eller de personer som bedöms vara arbetsmiljöansvariga utan även själva bolaget som bedriver verksamheten kan åläggas att betala företagsbot (36 kap 7 § brottsbalken).

Det saknas sanktionsavgifter som specifikt avser arbetsbelastning, och även straffrättsligt ansvar aktualiseras sällan när arbetstagare utsätts för en ohälsosam arbetsbelastning. Det är inte uteslutet att ansvar för arbetsmiljöbrott skulle kunna komma i fråga i fall av ohälsosam arbetsbelastning, men dock mycket osannolikt.

Kombinationen av höga rättssäkerhetskrav och betydande svårigheter att bevisa sambandet mellan arbetsbelastningen och ohälsan gör att åtal sällan väcks, och hittills har inget fall prövats i högsta instans. Ett i någon mån liknande fall är det uppmärksammade Krokom-målet, där en socialsekreterare begick självmord efter en tid av psykisk stress och bristande psykosocial arbetsmiljö. Arbetsledarna fälldes till ansvar i tingsrätten men friades i hovrätten och fallet belyser svårigheterna med att bevisa sambandet mellan arbetsmiljöansvarigas agerande och de anställdas psykiska hälsa (Hovrätten för Nedre Norrland, 2015-05-03, målnummer 2014-399). Även i mål om arbetsskada, där bevisskraven är lägre än inom straffrätten, har det visat sig svårt att bevisa att psykisk ohälsa beror på hög arbetsbelastning (RÅ 2010 ref 101).

ARBETSBELASTNING

Det är huvudsakligen genom att Arbetsmiljöverket förelägger en arbetsgivare att vidta åtgärder för att komma tillrätta med en för hög arbetsbelastning som frågor om arbetsbelastning aktualiseras rättsligt, eftersom förelägganden kan överklagas till domstol och tidigare till regeringen. Hur har då domstolarna och regeringen bedömt fall som har med arbetsbelastning att göra? Här kan till att börja med nämnas att samtliga avgöranden i vår undersökning avser tiden före införandet av föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), varför viss försiktighet vid tolkningen av avgörandena måste iakttas.

Arbetsmiljöverket kan ställa krav på förändring av den organisatoriska arbetsmiljön för att hantera hög arbetsbelastning, även om detta till viss del inskränker arbetsgivares arbetslednings- och företagsledningsrätt. Det kan dock vara svårt att ställa detaljerade krav på arbetets organisering utifrån dels en proportionalitetsbedömning, dels behovet av tydlighet, vilket kan leda till att domstolen underkänner kraven. De rättsfall och beslut som ligger till grund för studien har analyserats utifrån vilka krav som Arbetsmiljöverket har ställt på arbetsgivarna för att komma till rätta med en hög arbetsbelastning, arbetsuppgifternas mängd, arbetstidens längd och förläggning, samt arbetsuppgifternas innehåll.

Arbetsuppgifternas mängd

När det gäller att komma till rätta med sådan arbetsmängd som ger upphov till arbetsmiljöproblem så förekommer det att Arbetsmiljöverket förelägger arbetsgivarna att utföra undersökningar och utifrån resultaten vidta lämpliga åtgärder. I två kammarrättsavgöranden (Kammarrätten i Sundsvall, 2012-07-30, mål nr 273-12, Kammarrätten i Göteborg, 2012-04-10, mål nr 2226-11) berördes frågan om arbetsmängd för socialsekreterare. I båda fallen förelades arbetsgivaren att undersöka arbetsmängden, och utifrån undersökningarna vidta sådana åtgärder att arbetsmängden begränsades så att de anställda kunde hinna med arbetsuppgif-

terna inom ordinarie arbetstid. Arbetsledningsrätten kom därmed att begränsas genom att arbetsgivarna inte fick beordra arbetstagarna att utföra arbetsuppgifter som de inte rimligen kunde hinna inom ordinarie arbetstid.

Även mer specifika åtgärder för att hantera arbetsmängd har förelagts arbetsgivare. I två fall från Kammarrätten i Göteborg (2015-02-04, mål nr 3713-14 och 2015-10-07, mål nr 6878-14) har lärares arbetsmängd behandlats, och kommunen förelades då att upprätta skriftliga prioriteringsordningar för lärarna att följa när de inte hann med alla arbetsuppgifter.

Det finns några fall där hög arbetsbelastning definierats enligt mätbara kriterier. I ett fall från Kammarrätten i Stockholm (2018-02-12, mål nr 1028-17) hade ett landsting förelagts att upprätta rutiner för att bedöma riskerna i arbetet för läkare som hade fler än 1500 listade patienter. I rutinerna skulle ingå, i de fall åtgärder för att minska arbetsbelastningen inte gick att genomföra omedelbart, att upprätta en handlingsplan. I planen skulle

”... framgå åtgärder, vem som ansvarar för att åtgärderna genomförs och när de senast ska vara genomförda.”

Avgörandet är intressant då hög arbetsbelastning kvantifieras på ett tydligt sätt genom att det sattes en gräns för hur många patienter en läkare fick ha listade hos sig innan landstinget måste vidta åtgärder.

I ett fall från Förvaltningsrätten i Karlstad (2014-03-18, mål nr 2423-13) gällande arbetsbelastningen för omsorgspersonalen användes medelbeläggningen som ett mått på arbetsbelastning. Landstinget hade förelagts att, vid en medelbeläggning på över 90 procent under mer än tre månader, vidta kortsiktiga åtgärder för att minska arbetsbelastningen. Landstinget skulle se till att arbetsbelastningen inte innebar risk för ohälsa, samt redovisa vilka konkreta åtgärder som vidtagits vid varje klinik. Som exempel på sätt att minska arbetsbelastningen angavs, något överflödigt kan tyckas, exempelvis att tillföra personella resurser eller att minska eller ta bort arbetsuppgifter.

I domen kombinerades därmed ett ganska exakt mått på arbetsbelastning med ett ganska generellt föreläggande om åtgärder. Det kan jämföras med utgången i en dom från Kammarrätten i Göteborg (2001-05-28, mål nr 6924-2000) där ett föreläggande om att ”anpassa antalet vårdplatser efter det faktiska patientantalet” ansågs för omfattande och opreciserat för att kunna ligga till grund för vite.

Arbetstid samt arbetsuppgifternas innehåll

Det finns också ett antal fall som behandlar arbetstidens längd. Ett regeringsbeslut (2002-03-27 II 2, N200/9379/ARM) behandlade busschaufförers arbetstider. Ett bussbolag förelades att se till att busschaufförerna gavs möjlighet till schema-

lagd paus efter två timmar. Tidpunkten för paus kunde anpassas när det var ”uppenbart lämpligt”, men pausen skulle i normalfallet förläggas på sådana platser att fanns möjlighet att uppsöka toalett eller rastlokal. Föreläggandet kvarstod oförändrat efter prövning av regeringen, då kravet på paus efter två timmar var grundat i vetenskapliga studier av chaufförers arbetsmiljö. På grund av att kraven inte var helt absoluta utan kunde frångås i vissa fall ansågs det råda proportionalitet mellan hur ingripande åtgärderna var och åtgärdernas syfte.

I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ 2002 not 65) behandlades både arbetstidens längd och arbetsuppgifternas innehåll. I målet hade en matbutik förelagts att organisera arbetet på ett sådant sätt att personalen inte utförde kassaarbete mer än en viss del av dagen. Arbetspassen i kassan fick inte heller vara längre än en viss tid utan avbrott. Även om butiken invände att detta föreläggande innebar ett indirekt krav på att införa arbetsrotation för kassapersonal så fann domstolen att föreläggandet var lagligen grundat och proportionerligt. Arbetsmiljöverkets föreläggande stödde sig i detta fall på att det fanns föreskrifter som reglerade kassaarbete. Det torde vara möjligt att införa krav på maximal längd på arbetspass med en och samma arbetsuppgift även i andra likande situationer då det numera finns generella regler om detta, bland annat i AFS 2012:2 om belastningsergonomi.

I tjänstemannayrken kan det vara svårare att reglera arbetstidens längd och arbetsuppgifternas innehåll. Ett exempel på det finns i ett regeringsbeslut (2005-09-29, N2004/222/ARM) där Arbetsmiljöverket hade förelagt ett landsting att ordna arbetstiden för läkarsekreterarna på ett visst sätt. De skulle få ägna 60 procent sammanhängande arbetstid åt eget planerat arbete. Regeringen upphävde beslutet i enlighet med yttrande från Arbetsmiljöverket som hade ändrat uppfattning från sitt tidigare beslut om föreläggande. Arbetsmiljöverket framförde att med tanke på att patienttillströmningen varierar från dag till dag är det svårt att förutse omfattningen på arbetsuppgifter som inte kan planeras i förväg. Det ansågs inte lämpligt att ställa krav på att en viss del av arbetstiden skulle ägnas åt planerat arbete. Inte heller ansågs det finnas fog för att en viss bestämd andel av arbetstiden var särskilt lämplig att ägna åt eget planerat arbete. Beslutet visar på svårigheterna att via en reglering av arbetstidens användning komma åt problem med stress, då det är svårt att mäta andelen eget planerat arbete för att se om arbetsgivaren uppfyllt kravet och därmed finns det brister i tydlighet i föreläggandet (Andersson 2013). Det kan också vara så att sådana krav inte är lämpliga i förhållande till vad man ville uppnå och att det därmed finns proportionalitetsbrister.

Det är inte bara arbetsledningsrätten som kan inskränkas genom arbetsmiljöbestämmelser. Även rätten att säga upp personal har varit uppe till bedömning. I ett regeringsbeslut (2002-05-02 [II 10], N2001/11628/ARM) behandlades arbetsmiljökonsekvenserna av en personalneddragning. Kommunen förbjöds att vidta

personalneddragningen innan den hade kartlagt konsekvenserna samt bedömt om förändringen skulle innebära risker för olycksfall eller ohälsa. Kartläggningen skulle beskriva hur neddragningen påverkade kvarvarande personal i fråga om arbetsuppgifternas innehåll, arbetsmängd och arbetstidens förläggning. Hur många anställda en arbetsgivare ska ha är ett företagsledningsbeslut där arbetsgivaren enligt arbetsrätten har egen beslutanderätt. Arbetsmiljörätten kan inskränka denna beslutanderätt såtillvida att de kvarvarande arbetstagarna inte får utsättas för orimlig arbetsbelastning.

Arbetsmiljöverket har som nämnts ovan nyligen infört en föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Vissa av de åtgärder som arbetsgivarna ska göra enligt föreskriften har även ställts på arbetsgivare i en del av de domar och beslut som har behandlats i denna artikel. Dessa krav gick alltså att ställa även innan föreskriften infördes. Det är alltså inte bara fråga om helt nya krav som ställs på arbetsgivarna, men också att krav som kunnat ställas tidigare nu framgår tydligare genom föreskriften. Det kommer därför nu att bli lättare för Arbetsmiljöverket att ställa krav på arbetsgivare att åtgärda arbetsmiljöproblem som har med arbetsbelastning att göra. I övrigt har Arbetsmiljöverket förändrat sina föreskrifter och upphävt många föreskrifter som tidigare reglerade en viss arbetsuppgift (exempelvis föreskriften om arbete i utgångskassa). Istället har föreskrifter som reglerar en viss typ av arbetsmiljörisk införts (såsom föreskriften om belastningsergonomi).

Arbetsmiljöverkets föreskrifter har således gått från att vara mer specifika och gälla för en viss typ av arbete till att bli mer generellt tillämpliga. Fördelen är uppenbar – att kraven kan ställas i alla möjliga situationer där en viss typ av arbetsmiljörisk uppstår. Nackdelen är att det blir svårare för arbetsgivarna att veta vad som gäller på just deras arbetsplats. Det kanske också blir svårare för Arbetsmiljöverket att ställa krav på arbetsgivarna då det inte är lika tydligt vilka regler som gäller för en viss arbetsuppgift. Det är inte säkert att en generell föreskrift alltid anses tillräckligt tydlig och precis så att den kan ligga till grund för ett föreläggande. Exempelvis så kunde inte generella föreskrifter om smittspridning ligga till grund för ett föreläggande i det ovan nämnda fallet där förelägganden om att tillhandahålla eller tvätta arbetstagarnas arbetskläder underkändes av Högsta förvaltningsdomstolen. Om det hade funnits föreskrifter om arbetskläder i hemtjänsten hade det varit möjligt att ställa sådana krav.

Frågan är hur arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud upplever problem med arbetsbelastning och om, och i så fall hur, dessa problem hanteras? Genom organisering av arbete och utformning av åtgärder kan rättens eventuella genomslag i praktiken studeras, och vi har därför valt att undersöka hur arbetsbelastning upplevs och hanteras på ett antal arbetsplatser.

ARBETSBELASTNING OCH ÅTGÄRDER I PRAKTIKEN

I en pågående intervjustudie har under år 2018 representanter från offentlig kvinnodominerad sektor (hemtjänst och socialtjänsten), offentlig mansdominerad sektor (energi och värme), privat kvinnodominerad sektor (privat hemtjänst) samt privat mansdominerad sektor (bygg och anläggning) samt från ansluten företagshälsovård, intervjuats om bland annat arbetsbelastning i form av arbetsmängd, arbetets innehåll och arbetstidens förläggning. Respondenterna utgjordes såväl av arbetsgivarrepresentanter i form av chefer på olika nivåer, som arbetstagare eller skyddsombud. En svårighet med intervjustudien är att få tag i respondenter, då många tillfrågade uppger att de saknar tid för intervjuer. Det är speciellt utmärkande för kvinnlig privat sektor, vilket innebär att resultaten får tolkas försiktigt.

Arbetsmängd

När det gäller arbetsmängden finns indikatorer på skillnader mellan kvinnligt och manligt dominerande sektorer, oavsett om det är i privat eller offentlig regi, där de kvinnodominerade sektorerna i större utsträckning förväntas hantera en ökad arbetsmängd inom redan befintliga resurser.

Privat kvinnlig

Respondenterna från privat kvinnlig sektor uppger att arbetsmängden är belastande i och med att uppdragsgivaren (kommunen, förf. anm.) har dragit ner tiden som varje enskild syssla ska utföras på. De får arbeta under högt tempo som är tungt såväl fysiskt som emotionellt, exempelvis våld eller hot och sexuella trakasserier från psykiskt sjuka, missbrukande och dementa brukare. Tidigare var kommunen mer generös med tid och hur ofta olika insatser beviljades. Ett exempel gällde tvätt, där kommunen har gått från att bevilja insats om tvätt en gång i veckan, till att i vissa fall bevilja tvätt var fjärde vecka. Då äldre inkontinenta har en stor omsättning på tvätt, såsom underkläder och lakan, kan en brukare behöva 150 par kalsonger för att klara sig. Respondenterna uppfattning är att arbetsgivaren hanterar det här genom att se, bekräfta och försöka lösa varje enskild medarbetares problematik. Även om inte arbetsmängden minskar eller problemen kan lösas, så anger respondenterna att bara vetskapen om att arbetsgivaren försöker hantera problemen så reduceras upplevelsen av belastning.

Offentlig kvinnlig

Respondenter som arbetar som första linjens chefer i offentlig, kvinnodominerad sektor uttrycker att de upplever en överbelastning på grund av mängden arbetsuppgifter som ska utföras, både som chef och hos arbetstagarna i den verksamhet de är tillsatta att leda. De berättar om en upplevelse av att nya uppdrag regnar ner från högre organisatoriska nivåer utan att det kostnadsberäknas i form av mer

personal eller andra kompetenser. Resultaten tyder på en upplevelse av en organisatorisk norm innebärande att "kostnaden för uppdraget ingår redan i budget" när verksamhetsnära chefer äskar mera medel från högre organisatoriska nivåer för det som de upplever som ett utökat eller nytt uppdrag. Det finns en upplevelse om att högre chefer skjuter ansvarsfrågan ner i organisationen. När verksamhetsnära chefer vänder sig till högre chefer för hjälp med vad som ska prioriteras upplever de en organisatorisk norm som säger att "du som första linjens chef får prioritera" och "vi ska ändå göra allt". Konsekvensen blir att ordet "prioritera" inte får någon reell betydelse samt att mer och fler uppdrag läggs på den enskilda arbetstagaren utan en ökad kostnadstäckning.

Privat manlig

I privat manlig verksamhet tyder resultatet på en upplevelse av att verksamhetens aktiviteter kostnadsberäknas på ett tydligare och mer konkret sätt än i offentlig sektor. Om nya eller utökade arbetsuppgifter tillkommer uppger respondenterna från privat sektor att det tillskjuts resurser för att klara av det utökade uppdraget. Arbetsgivare i privat verksamhet säger att de ser en god arbetsmiljö och en bra hälsa hos arbetstagarna som en investering. På ett övergripande plan handlar det om pengar, och om företaget ska överleva måste det levereras högkvalitativa produkter och tjänster i tid. Respondenterna uppger att det finns en tydlig koppling mellan arbetsmiljö, de anställdas hälsa och organisationens ekonomiska utfall.

Där resultaten indikerar ett problem med arbetsmängd i manligt dominerad privat sektor är arbeten på tjänstemannasidan som karaktäriseras av projektledning och administration. Här uppger respondenterna att arbetsbelastningen upplevs som för hög, med korta ledtider och hård konkurrens. Den upplevda konsekvensen blir att de beslutsunderlag som tas fram blir bristfälliga och därmed renderar ännu mera arbete i slutändan. Vidare uppger de att en projektledare arbetar omkring två år, längre orkar man inte. Arbetsgivarrepresentanter uppger att arbetsbelastningen för arbetstagare som jobbar ute i fält (elektriker, rörmokare, VVS-montörer) är enklare att hantera, en uppfattning som bekräftas i intervjuer med berörda arbetstagare. Här uttrycker respondenterna en upplevelse av en ökad arbetsbelastning, men att det samtidigt finns en flexibilitet i det egna arbetet som gör att problematiken kan hanteras.

Offentlig manlig

Arbetsgivarrepresentanter inom offentlig mansdominerad sektor anger att det går att äska mera medel om vissa projekt blir större eller längre än initialt budgeterat eller om det tillkommer nya arbetsuppgifter, vilket tyder på en skillnad mellan mansdominerad och kvinnodominerad offentlig sektor.

Det synsättet bekräftas även av representanter från företagshälsovården, som upplever att offentlig sektor har en annan hantering av verksamhetens ekonomiska förutsättningar. Här uppger respondenterna att man från arbetsgivarsidan har en ovana att tänka i ekonomiska termer när det gäller att tydligt belasta aktiviteter med kostnader.

Arbetstidens förläggning

När det gäller arbetstidens förläggning indikerar resultaten en skillnad mellan kvinnodominerad offentlig sektor och offentlig mansdominerad samt privat sektor, både mans- och kvinnodominerad.

Privat kvinnlig

Respondenterna från privat kvinnlig sektor uppger att kommunen har blivit mer restriktiv när det gäller insatser hos brukarna, vilket resulterar i en upplevelse av tidsbrist när behov hos brukarna inte kan uppfyllas. Här uppger respondenterna att det går att hantera på ett godtagbart sätt genom att det finns en flexibilitet i när saker ska göras i verksamheten.

Offentlig kvinnlig

Även inom offentligt kvinnodominerad sektor finns upplevelser av stress när det gäller arbetstidens förlängning. Exempelvis inom hemtjänsten uppger det vara problematiskt med hur arbetstiden förläggs i förhållande till olika insatser hos brukarna, då det saknas tid för resor mellan brukarna.

En arbetstagare kan ha ett besök hos brukare A mellan kl. 17:48 – 17:58 där brukaren har beviljad insats för hjälp med medicinering och förberedande för kvällsmål. Efter det har arbetstagaren ett besök hos brukare B mellan kl. 18:01 – 18:11 där brukaren har beviljad insats för hjälp med stödstrumpor och förberedande av kvällsfika. Det tar arbetstagaren drygt fem minuter att transportera sig mellan brukare A och B. Det innebär att arbetstagaren måste ta lite tid av brukare A:s och B:s beviljade insatstid för att hinna emellan brukarna.

Respondenterna uppger att i aktuell kommun har man tagit ett beslut om att brukarna ska betala restiden, vilket leder till ökad stress och frustration för arbetstagaren.

Privat manlig

I privat mansdominerad sektor hanteras inte restiden på ovanstående sätt. Kostnaden för restiden läggs in i det pris kunden betalar per nyttjad timme. Respondenterna uppger därför inte att restid orsakar stress. Däremot uppger respondenter från tjänstemannasidan att de ibland jobbar ”gratis” på kvällar och helger om de har avtalat bort övertiden. Det sker speciellt vid projektstart och projektslut, som dessutom överlappar projektstart och projektslut med andra projekt.

Offentlig manlig

Respondenter från offentlig manlig sektor uppger en viss problematik vad gäller arbetstidens förläggning. Exempelvis gjordes skiftschemat om från sju veckor till sex veckor, vilket innebar att vissa medarbetare upplevde att de fick jobba fler nätter. Under en ettårsperiod arbetar man emellertid inte fler nätter, men intervallen mellan nattpassen blev kortare. Respondenten säger att de arbetstagare som har svårt att ställa om från natt till dag upplever det som negativt.

Arbetets innehåll

Offentlig och privat kvinnodominerad

Resultaten indikerar en problematik i hur man ser på arbetets innehåll i kvinnodominerad offentlig sektor. I intervjuerna uttrycker respondenterna på operativ nivå en frustration över hur olika aktörer inom (i det här fallet hemtjänst) ser på vad arbetet innebär, där respondenter på operativ nivå upplever att chefer eller tjänstemän på högre organisatorisk nivå förenklar arbetets innehåll till rutinmässiga insatser baserade på byråkratiska beslutsstöd. En upplevd konsekvens hos respondenterna (arbetstagare, första linjens chef och arbetsmiljöombud) är en känsla av att chefer på högre organisatoriska nivåer inte litar på deras professionella bedömning om vad brukarna behöver i varje enskild stund. Respondenterna tvingas behandla brukaren mekanistiskt (eller byråkratiskt) vilket resulterar i en upplevelse av frustration och stress. Här anger respondenterna den toppstyrda offentliga förvaltningen som en av orsakerna till ovanstående problematik. Organisationen är utformad så att den inte tillåter flexibilitet och anpassning av arbetets innehåll, och respondenterna uppger att verksamheten är hårt kontrollerad av manualer och checklistor som är viktigare att följa än deras professionella bedömning av brukarens behov.

I hittills genomförda intervjuer inom privat kvinnodominerad sektor (privat hemtjänst) uppger respondenterna en större flexibilitet vad gäller den momentana anpassningen till brukarens behov, vilket i sin tur påverkar arbetets innehåll. Det finns organisatoriska möjligheter att planera dagen tillsammans med arbetstagarna i förhållande till aktuella brukare och deras situation, både akuta och mer konstanta. Respondenten uppger även att organisationen har en tillit till arbetstagarna ute i verksamheten gör den anpassning som krävs i stunden. Konsekvensen blir att de arbetsuppgifter arbetstagarna utför blir kvalitativt annorlunda än om man följer byråkratiskt fattade beslut om insatser. Ett exempel på det här som respondenter i både offentlig och privat hemtjänst ger är uppgiften ”att garantera en dement brukare näringsriktigt kost”. Det kräver att arbetstagarna sitter med brukaren hela måltiden och ser till att brukaren äter upp sin mat. Direkt hemtjänstpersonalen reser sig och går från borden är risken att

den dementa slutar äta, och då uppfylls inte uppdraget. Istället ger man en annan tjänst, nämligen ”att värma mat i mikron med en beräknad tidsåtgång på fem minuter”.

Chefer inom offentlig hemtjänst bekräftar den här bilden av ett mekanistiskt förhållningssätt men ur ett annat perspektiv. En respondent uppger att när arbetstagarna signalerar för högt arbetstempo så är hens råd att ”hålla sig till uppdraget”. Ett exempel som respondenten ger är när beslut om insats (biståndsbeslut) omfattar ”10 minuter för iordningställande av kvällsmål samt medicinering”, och arbetstagaren ser att brukaren även behöver annan hjälp, exempelvis att sätta på stödstrumpor. Den extra uppgiften, stödstrumpor, hinns inte med på 10 minuter om man jobbar i en lämplig arbetstakt. Då har arbetstagarna två val, att forcera arbetstempot eller att strunta i brukarens akuta behov. Respondenterna uppger att båda alternativen leder till stress, det ena för att man har för hög arbetsbelastning, det andra för att man inte tycker att man uppfyller sitt uppdrag och därmed känner stress. Man gör ett kvalitativt annat arbete än det man anser att man ska göra. Här säger respondenten att hen är mycket tydlig med sina anställda i det att de ska hålla sig till det biståndsbeslutet säger, inget annat. Respondenten säger att om en anställd ser att en brukare behöver mer hjälp måste den anställda eller respondenten själv be brukaren själv eller anhörig om att äska beslut på mer hjälp av biståndshandläggaren.

Privat och offentlig manlig

Hittills genomförda intervjuer indikerar inte samma upplevelse av hur man ser på arbetets innehåll i mansdominerad offentlig sektor eller i privat sektor. Respondenterna uppger inte det här som ett problem, det är inget som kommer fram i intervjuerna. Orsaken kan vara dels att man inte pratar om det eller så att det de facto inte är ett problem, utan man gör det arbete man anser att man ska göra eller som uppdragsgivaren erfordrar.

Sammanfattning av den pågående empiriska undersökningen

Sammanfattningsvis visar resultaten att det finns en upplevelse om att arbetsgivaren i offentlig kvinnodominerad sektor tenderar att skjuta ner ansvaret för den organisatoriska arbetsmiljön och problem med arbetsbelastning ner i organisationen – trots att någon formell delegation av arbetsmiljöansvaret inte gjort – till första linjens chef, vilket inte verkar vara lika tydligt förekommande i privat sektor. Liknande resultat fann Kankkunen et al. (2014) när de studerade chefer i kommunala verksamheter med kvinno- respektive mansdominerade arbetsplatser. I privat kvinnlig sektor indikerar resultaten att arbetsgivaren har en möjlighet till en mjukare anpassning i verksamheten av administrativa beslut som fattas på kommunal nivå. Vidare tyder resultaten på att det som benämns som symbolyr-

ken (det vill säga tjänstemän som arbetar med att producera information) i privat sektor är karaktäriseras av hög arbetsbelastning i form av arbetsmängd och hur arbetstiden förläggs. Sammantaget indikerar resultaten en intersektionalitet, där genusmärkning och arbetets beskaffenhet samverkar.

EN GOD ARBETSMILJÖ – EN FRÅGA OM ATT BALANSERA MÅL OCH MEDEL

Arbetsmiljölagstiftningen är tillämpbar på hela arbetsmarknaden. För att en lagstiftning ska vara verkningsfull måste den vara kompatibel med de förhållanden som den avser att reglera. En fråga är mot den bakgrunden hur arbetsmiljöregeringen är utformad och hur den kan användas för att förbättra arbetsmiljön. En annan fråga är hur den fungerar i praktiken och hur den hanteras av arbetsgivare och företrädare för arbetstagarna på olika arbetsplatser.

Lagstiftningen kan i princip vara målorienterad eller detaljreglerande i den meningen att det av reglerna kan utläsas vem som ska agera och vad som ska göras. Arbetsmiljölagen är i hög grad målorienterad beträffande målen för arbetsmiljöarbetet. Den blir därigenom framåtblickande och handlandet inriktas mot ett resultat. När det kommer till hur målen ska realiseras är lagstiftningen mer konkret ifråga om i vilka former arbetsmiljöarbetet ska organiseras med främst skyddsombud och skyddskommittéer. Ett syfte med dessa regler är att skapa en organisation för samverkan mellan arbetsgivare och skyddsombud och fackliga organisationer, men oavsett detta är det arbetsgivaren som bär ansvaret för arbetsmiljön.

En tanke bakom arbetsmiljölagstiftningen och samverkan i arbetsmiljöfrågorna är att det ligger i båda parter intresse att verka för en god arbetsmiljö. För att förstärka detta gemensamma intresse uppställer lagen en övergripande målsättning för arbetsmiljöarbetet. Den understryks genom att Arbetsmiljöverket har vissa maktmedel och om dessa inte räcker till, kan tvister hänskjutas till domstolar för avgörande.

Arbetsmiljöverket konkretiserar i flera fall lagstiftningens mål genom tillämpningsföreskrifter. I samband därmed kan det noteras att det finns en tendens i Arbetsmiljöverkets föreskrifter att man går från en detaljreglering med avseende på specifika arbetsuppgifter och risker till mer generellt utformade föreskrifter som har en bredare tillämpning. Verket har också möjlighet att tillgripa sanktioner när det finns brister arbetsgivares ansvarstagande för arbetsmiljön. Vår genomgång av rättspraxis på området visar att domstolarna spelar en viktig roll i detta sammanhang när tvister ska avgöras om hur reglerna ska tolkas och tillämpas.

Fördelen med både lagstiftningens betoning av mål och tendensen att utforma mer generella föreskrifter, är att arbetsmiljöregeringen blir mer flexibel

och tillämpningsbar. Nackdelen är att förutsägbarheten och tydligheten i reglerna minskar. Inte minst gäller det föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). I vår undersökning av rättspraxis ser vi att tydlighet är en förutsättning för att domstolar ska kunna avgöra om arbetsgivare bryter mot olika regler. En annan konsekvens av en ökad otydlighet i arbetsmiljöregleringen är att den lokala skyddsverksamheten och de lokala parternas samverkan blir viktigare för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

Arbetsgivare och arbetstagare har delvis olika utgångspunkter, vilket också framträder i undersökningen. Arbetsgivare betonar generellt de ekonomiska aspekterna av arbetsmiljön medan arbetstagarna – de som utför arbetsuppgifterna – har ett från den utgångspunkten mer renodlat skyddsintresse. Vår begränsade empiriska undersökning indikerar också den motsättning som finns mellan framför allt ekonomiska faktorer och mål och ambitioner i arbetsmiljöarbetet.

Den empiriska undersökningen tar särskilt sikte på arbetsmiljölagstiftningen och problem som har att göra med arbetsbelastning konkretiserad i faktorerna arbetsmängd, arbetsinnehåll och arbetets förläggning. Undersökningen behandlar med utgångspunkt i några praktiska exempel vilka problem ett antal respondenter upplever kring dessa faktorer i olika typer av verksamheter och i ett könsperspektiv. Undersökningen, som kommer att utvecklas ytterligare i projektet, indikerar att arbetsmiljölagstiftningen – trots goda intentioner och målsättningar – inte är tillräcklig för att undanröja problem med arbetsmiljön.

Respondenterna i intervjuerna upplever flera problem ifråga om arbetsbelastning och en tydlig konflikt mellan motstridiga krav. Man har å ena sidan organisationens krav på effektivt resursutnyttjande med ofta mer eller mindre tydliga ekonomiska incitament och å andra sidan den enskildes möjligheter att utföra sina arbetsuppgifter under arbetsmiljömässigt goda förhållanden. Detta är särskilt tydligt på den privata sektorn samtidigt som denna tydlighet också bidrar till att man kan bli mer uppmärksam på om det finns problem i arbetsmiljön.

På den offentliga sektorn är detta inte lika framträdande. Särskilt i samband med interpersonella tjänster inom exempelvis vårdsektorn, kommunal service med mera, innebär en för stor arbetsmängd med otillräcklig tid för kontakter med brukaren svårigheter att tillgodose rimliga kvalitetskrav i arbetet. Detta ger upphov till bristande arbetstillfredsställelse och stress hos de anställda. I några intervjuer på den offentliga sektorn uttrycks också en motsättning mellan de politiskt satt mål för den service som ska ges och de anställdas möjligheter att utföra tjänsten med god kvalitet.

Även om ekonomiska styrmedel till viss del tillämpas även inom offentlig sektor, blir lösningen delvis en annan. När konflikter uppkommer mellan verksamhetens mål och de anställdas förutsättningar att utföra arbetet på ett

tillfredställande sätt, blir lösningen att prioritera mellan olika uppgifter, men ansvaret för dessa prioriteringar skjuts neråt i arbetsorganisationen. Ytterst blir dessa problem därmed en fråga för de anställda att hantera i mötet med brukaren, något som skapar stress och problem i arbetsmiljön.

Det senare drabbar i synnerhet kvinnor som utgör flertalet anställda i dessa yrken på den offentliga sektorn. Samtidigt är emellertid sjuktalen i stort sett lika höga för kvinnor och män anställda inom samma typ av arbeten (Försäkringskassan 2018). Detta tyder på att arbetsmiljöproblemen inte enbart är en fråga om kön utan att det inom olika sektorer på arbetsmarknaden och i olika yrkeskategorier finns arbetsmiljöproblem som primärt har att göra med verksamhetens karaktär.

Är då arbetsmiljölagstiftningen kompatibel med arbetslivet på olika områden och väl avvägd för att utgöra ett redskap för att åstadkomma en god arbetsmiljö? Det går inte att ge ett tydligt svar på den frågan som delvis har att göra med rättsreglernas kompatibilitet. Rättslig reglering som syftar till att reglera och påverka handlingsmönster på ett område kan i princip bedömas utifrån tre möjliga utfall (Teubner 1986). Det första är att regleringen får avsedda effekter och är kompatibel med de förhållanden den ska gripa in i. Det andra är att regleringen är för oprecis, otydlig och i olika avseenden otillräcklig för att kunna påverka förhållanden på det område den ska reglera. Följden blir att andra mekanismer – ekonomiska eller andra – kommer att dominera; lagstiftningen blir "översocialiserad". Det tredje möjliga utfallet är att regleringen är så ingripande att den omöjliggör eller kraftigt försvårar verksamhetens bedrivande; verksamheten blir "överreglerad".

Arbetsmiljoregleringen balanserar mellan dessa möjliga utfall där ytterligheterna på olika sätt ger upphov till arbetsmiljöproblem. Den är såvitt vi kan bedöma kompatibel såtillvida att den – i särskilt de delar som gäller hur arbetsmiljöarbetet ska organiseras – har en stor påverkan på hur arbetsmiljöarbetet organiseras med skyddsombud och skyddskommittéer. När det gäller att direkt påverka arbetsmiljön balanserar den mellan att dels vara så otydlig att den ger ett stort utrymme för andra drivkrafter, dels att vara väldigt detaljerad och i den meningen styrande men för den skull inte tillräckligt effektiv.

Vår uppfattning är att den i vart fall inte är tillräckligt ingripande för att motverka problem i särskilt den psykosociala arbetsmiljön knuten till de områden vi behandlat i vår artikel och där problemen manifesteras i ökade sjuktal, stress och bristande tillfredsställelse hos de anställda.

En ökad detaljreglering möjliggör också en ökad användning av sanktioner. Risker är dock att ökade möjligheter till ansvarsutkrävande kan förloras på grund av större svårigheter att tillämpa reglerna på en mer generell nivå och på problem av exempelvis psykosocial karaktär.

En ökad detaljreglering kommer dessutom att fokusera på sådant som är mätbart och möjligt att kvantifiera. De arbetsmiljöproblem på de områden vi har diskuterat i den här artikeln, som både anställda och arbetsgivarföreträdare ger uttryck för, är inte betjänta av en sådan utveckling. Det skulle endast innebära en återgång till tidigare sätt att hantera arbetsmiljöproblem men nu på nya och delvis annorlunda problem.

REFERENSER

- Andersson, P (2013): *Vidta alla åtgärder som behövs. En rättsvetenskaplig studie av arbetsgivarens ansvar att förebygga stressrelaterad ohälsa och uppnå en god psykosocial arbetsmiljö*. Stockholm: Jure förlag.
- Arbetsmiljöverket (2016): *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Bergström G, Lundin A, Vaez M, Cedstrand E, Hillert L, Jensen I (2015): *Insatser som ges via företagshälsovården för att minska eller förebygga psykisk ohälsa. Rapport 1: 2015*. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Försäkringskassan (2018): *Sjukfrånvaron på svensk arbetsmarknad. Socialförsäkringsrapport 2018:2*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Kankkunen, T F, Bejerot, E, Björk, L., & Härenstam, A (2014): *New Public Management i kommunal praktik: En studie om chefers möjlighet att hantera styrning inom verksamheterna Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg*. ISM-rapport 15.
- Lavin, R (2017): *Viteslagstiftningen: en kommentar*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Mannelqvist, R (2018): Sjukförsäkring i omvandling: från solidaritet till begränsning. I Erhag, T et al. (2018): *Socialrätt under omvandling: om solidaritetens och välfärdsstatens gränser*. Stockholm: Liber, (1) 173-191.
- Pettersson-Strömbäck, A (2014): Psychosocial factors. *Barents Newsletter on Occupational Health and Safety 2014:17*, 38–40.
- Proposition 1976/77:149 om arbetsmiljölag m.m.
- Proposition 1990/91:140 Arbetsmiljö och rehabilitering.
- SOU 2015:21 Mer trygghet och bättre försäkring. Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Teubner, G (1986): After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-regulatory Law, *Dilemmas of Law in the Welfare State*. European University Institute, Walter de Gruyter: Berlin, New York, 299–328.
- Vingård, E (2015): *Psykisk ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Forte.

ABSTRACT

Employers' legal responsibility for work environment and sustainable work can be found in many regulations of different types, as well as in judgments and decisions made by the Swedish Work Environment Authority. This does not facilitate transparency or understanding of the law. In this article, the intention is to analyze employer's legal responsibility concerning workload in Swedish Work Environment law. We will also examine how problems with workload are perceived and handled at both male and female dominated workplaces within private and public sectors.

Keywords: work environment, work environment law, workplace survey, case law