

UPPSALA UNIVERSITET
Sociologiska institutionen
Sociologi AOP C
C-uppsats, 15 hp
2011-05-20

Föreskriften som försvann

– en explorativ undersökning om Arbetsmiljöverkets projekt för att ta fram en
föreskrift om sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden

Författare: Emelie Öhman
Handledare: Tor Larsson

SAMMANFATTNING

Titel: Föreskriften som försvann
Undertitel: En explorativ undersökning om Arbetsmiljöverkets projekt för att ta fram en föreskrift om sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden
Kurs: Sociologi AOP C
Författare: Emelie Öhman
Handledare: Tor Larsson

Från 1990-talet fram till mitten av 00-talet skedde en kraftig ökning av den psykiska ohälsan. Därefter har en måttlig minskning skett. Knappt 30 procent av långtidssjukskrivningarna idag beror på psykiska diagnoser jämfört med knappt 15 procent i början av 1990-talet. Särskilt drabbade är kvinnor och det finns en markant överrisk inom vissa yrkesgrupper och kvinnodominerade yrken inom offentlig sektor.

Enligt arbetsmiljölagstiftningen har arbetsgivarna huvudansvaret för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Den ordning som inrättats via lagstiftningen förutsätter dock att staten ska ingripa med orsaksutredningar, regleringsåtgärder och andra förändringar av rambetingelserna om arbetsolyckorna eller arbetsrelaterad ohälsa ökar kraftigt inom någon bransch eller sektor av arbetslivet. Sådana ingripanden görs bland annat för att ge utgångspunkter för det av arbetsplatsparterna förebyggande arbetsmiljöarbetet samt för att tillskapa en rättslig grund för statlig tillsyn och för att möjliggöra för arbetsmiljöinspektörerna att ställa krav på orsaksanalyser och åtgärder.

I början av 2000-talet fördes den ökande psykiska ohälsan upp som ett prioriterat område i Arbetsmiljöverkets verksamhetsprogram. År 2002 inleddes ett projekt för att ta fram föreskrifter och nya allmänna råd om sociala och psykologiska arbetsförhållanden. Sedan projektgruppen fullgjort sitt uppdrag och inhämtat remisser rörande de färdiga textförslagen lades projektet ned. Syftet med denna undersökning är att genomföra en explorativ undersökning av bakgrunden till projektet samt orsakerna till nedläggningen. Den har begränsats till analys av de dokument rörande projektarbetet som arkiverats på Arbetsmiljöverket (AV) samt en informationsintervju med en handläggare som deltog i projektgruppen.

Resultaten visar att projektet påbörjades med syfte att:

- ta fram kortfattade och enkla regler som kunde förenkla tillämpningen på arbetsplatserna
- för första gången ta fram rättsligt bindande föreskrifter för vad som bör göras för att förebygga psykisk ohälsa till följd av arbetsförhållandena
- möjliggöra en uppföljning av dessa nya föreskrifter inom ramen för Arbetsmiljöinspektionens (AI:s) tillsynsstrategi och formulering av krav

Utifrån de arkiverade dokumenten tycks nedläggningsbeslutet ha grundats på remissvaren från arbetsmarknadsparternas centralorganisationer. Arbetsmiljöverkets ledning ansåg att parterna var alltför oeniga. Arbetsgivarparterna menade att reglering varken är möjlig eller lämplig inom det psykosociala området, medan arbetstagarparterna istället efterfrågade ytterligare skärpning av formuleringarna. Vilka eventuella andra beslutsgrunder som kan ha funnits med i bilden framgår inte av de dokument som arkiverats på Arbetsmiljöverket.

I diskussionen knyts resultatet samman med bakgrundsbeskrivningen av den ökade psykiska ohälsan samt behovet av en rättslig grund för ökade insatser i det lokala arbetsmiljöarbetet och för Arbetsmiljöinspektionens tillsynsarbete. Det är statens ansvar att via reglering och andra åtgärder skapa förutsättningar för att vidta de åtgärder som krävs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Mot bakgrund av detta talar starka skäl för att det krävs en föreskrift om sociala och psykologiska arbetsförhållanden på arbetsplatserna. Min slutsats är det verkligen fanns saklig grund för att ta fram föreskriften samt att staten har inte tagit sitt ansvar när det gäller att trygga medborgarnas hälsa.

Nyckelord: sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden, psykisk ohälsa, Arbetsmiljöverket, föreskrifter, AFS, tillsyn av arbetsmiljön

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	6
1.1	Bakgrund	6
1.2	Syfte och frågeställningar	7
1.3	Avgränsningar	7
1.4	Disposition	8
2.	Teoretiska utgångspunkter.....	9
2.1	Arbetssskadeområdets dubbla maktsystem	9
2.1.1	Arbetssskadehanteringens historia	9
2.1.2	1990-talets arbetsmiljöreform	13
2.1.3	Den legala grimman – om inspektionsarbetet.....	14
2.1.4	Sammanfattande diskussion.....	14
2.2	Arbetsrelaterad psykisk ohälsa	15
2.2.1	Den psykiska ohälsans historia	15
2.2.2	Den nya psykiska ohälsovågen	16
2.2.3	Utmattningssyndrom.....	17
2.2.4	Det nya arbetslivet	19
2.2.5	Sammanfattande diskussion.....	21
3.	Metod	22
3.1	Tillvägagångssätt och material	22
3.1.1	Intervju	22
3.1.2	Dokument	23
3.2	Analys	23
3.3	Metodologisk kritik.....	23
4.	Resultat	25
4.1	Bakgrunden till projektet.....	25
4.1.1	Utvärdering av Kränkande särbehandling.....	26
4.1.2	Förstudie	26
4.2	Projektstart	26
4.2.1	Projektbeslut	27
4.2.2	Hearing och möte	27
4.2.3	Internremiss	28
4.3	Förslag.....	29
4.3.1	Konsekvensutredning	30
4.4	Remissvar.....	30

4.4.1	Arbetsgivarparter	31
4.4.2	Arbetsstagarparter	32
4.4.3	Övriga	32
4.5	Delrapport	33
4.6	Beslut om nedläggning	33
4.6.1	Handläggaren om nedläggningsbeslutet	34
4.7	Det nya projektet	35
4.8	Sammanfattande diskussion	36
5.	Diskussion	38
5.1	Summering	38
5.2	Övergripande diskussion	38
5.3	Slutsats	40
5.4	Fortsatt forskning	40
	Källförteckning	41
	Bilaga 1 – Intervjuguide	43
	Bilaga 2 – Förslag till föreskrift	44

1. INLEDNING

I inledningen tecknas först bakgrunden till denna uppsats. Därefter framställs syfte och frågeställningar, följt av de avgränsningar som jag ämnar göra samt den disposition som uppsatsen kommer att följa.

1.1 BAKGRUND

Under de senaste 20 åren har en ökande andel av de långtidssjukskrivna psykiska diagnoser. Bland dessa psykiska diagnoser har andelen stressrelaterad sjukdomar ökat. I början av 1990-talet stod psykiska sjukdomar för 14 % av långtidssjukskrivningarna, medan andelen hade ökat till 30 % år 2003. Därefter har andelen varit stadigt hög. Värst drabbade är kvinnor och personer inom den offentliga sektorn, och utredningar tyder på att arbetsrelaterad stress är orsak till den kraftiga ökningen av ohälsan. (Försäkringskassan, 2010) Utmattningsyndrom är en diagnos som införts i samband med den ökade ohälsan, där långvarig påfrestning i form av stress är en del av diagnoskriterierna. Även när det gäller utmattningsyndrom tros orsaken vara arbetsförhållanden och arbetsmiljöproblematik. (Åsberg, 2003, ss 11, 28-30) De senaste decennierna har arbetslivet förändrats drastiskt. Allvin et. al. beskriver att den ekonomiska krisen på 1970-talet resulterade i kostnadseffektivisering och nya former för arbetsorganisering. Inom den offentliga sektorn introducerades på 1980-talet nya förvaltningsorganisationer, redovisningssystem och styrsystem. Dessa förändringar betecknas i litteraturen ofta New Public Management (NPM). För de anställda innebar dessa förändringar ökat eget ansvar och krav på kunskap samt anpassningsbarhet. (Allvin, Aronsson, Hagström, Johansson & Lundberg., 2006, ss 13-18)

Den första moderna arbetarskyddslagstiftningen tillkom i början av 1890-talet. Det var dock först efter fackförbundet LO:s medlemsenkäter på 1960-talet som psykosociala aspekter av arbetsmiljön uppmärksammades och erkändes som möjliga arbetsmiljöproblem. (Sund & Åmark, 1990, ss 27-29, 40-47) Arbetsmiljölagen (AML) antogs 1977 och strax efter gav Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) ut de allmänna råden *Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön* (AFS 1980:14). Ytterligare föreskrifter som kan anses beröra det psykosociala området har utkommit under 1980- och 90-talet, till exempel rörande kränkande särbehandling, ensamarbete, hot och våld och arbetsanpassning. I början av 1990-talet reviderades AML och föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete utkom (*Internkontroll av arbetsmiljön*, AFS 1992:6. Reviderad år 1996 och 2000 då föreskriften döptes om till *Systematiskt arbetsmiljöarbete*, AFS 2000:1, även kallad SAM). Detta kan sägas vara ett sätt att möta de förändrade arbetsvillkoren. (Zanderin, 2005, ss 16, 24-25) De allmänna råden och föreskrifterna är idag alltså ungefär 20-30 år gamla och kan varken anses vara aktuella eller ses som en lösning på de nya arbetsmiljörisker som orsakat en markant ökning av den psykiska ohälsan under 1990- och 2000-talet. Arbetsmiljölagen är en ramlag som måste kompletteras med föreskrifter och kollektivavtal för att skapa en rättslig grund för det lokala arbetsmiljöarbetet och Arbetsmiljöinspektionens tillsyn. Arbetsmiljöverkets föreskrifter inrymmer de förtydliganden av arbetsmiljöreglerna som behövs för att Arbetsmiljöinspektionen ska kunna ställa krav och utfärda förelägganden om åtgärder eller förbud till arbetsgivarna.

Sund och Åmark beskriver arbetsmiljölagstiftningen som ett dubbelt maktsystem. I det ena delsystemet (arbetsmiljölagstiftningen) tydliggörs att arbetsgivaren är huvudansvarig för att vidta alla åtgärder som krävs för att förebygga att de anställda drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet. I det andra delsystemet (arbetsskade- och sjukförsäkringen) regleras hur

arbetsskadade och sjuka som drabbats av nedsatt arbetsförmåga ska kompenseras ekonomiskt. Inom ramen för denna ordning förväntas arbetsmarknadsparterna i samråd kunna komma överens om vilka förebyggande insatser som behöver göras för att minska arbetsrelaterade olycksfall och ohälsa. När olycksfallen eller de arbetsrelaterade sjukdomarna ökar kraftigt förväntas staten intervensera genom åtgärder som kan bidra till att minska arbetsskadorna, till exempel ändrad lagstiftning, nya föreskrifter eller förstärkta tillsynsinsatser. (Sund & Åmark, 1990, ss 16-20) Senast detta skedde var kring 1990, då regeringen inkallade en arbetsmiljökommission för att utreda orsakerna till den ökning av belastningsskadorna som skett under 1980-talet. Kommissionen tog fram underlaget för 1990-talets arbetsmiljöreform, där reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete och införandet av en ny tillsynsstrategi för Arbetsmiljöinspektionen var huvudpunkterna. (SOU, 1990:49)

På motsvarande sätt anser jag att staten borde ha ingripit för att ta fram föreskrifter som dels stimulerar aktörerna på arbetsplatserna att vidta förebyggande åtgärder och dels möjliggör för Arbetsmiljöinspektionen (AI) att ställa krav för att minska den psykiska ohälsan och förbättra de psykiska och sociala arbetsmiljöförhållandena. På Arbetsmiljöverket (AV) har det under det senaste året pågått en förstudie för att ta fram en föreskrift för psykologiska och sociala arbetsmiljöförhållanden. Någon sådan sammanhållen föreskrift finns inte idag och syftet är att förenkla och tydliggöra hur det psykiska och sociala arbetsmiljöarbetet ska bedrivas. Det har tidigare gjorts försök för att ta fram en sådan föreskrift, men försöken har inte lyckats. Projektet som föregick den nu aktuella förstudien påbörjades 2002.

1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med denna uppsats är att genomföra en explorativ undersökning av bakgrunden till och utfallet av det föreskriftsprojektarbete som påbörjades år 2002, som kallades projekt för att ta fram föreskrifter för sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden. Den centrala frågan är varför myndighetsledningen trots fortsatta ohälsoproblem lade ner projektet. Vad saknades för att en föreskrift skulle vara möjlig att ta fram och på vilka grunder fattades beslutet att avsluta projektet?

De frågeställningar som uppsatsen ämnar besvara är:

- Vilken bakgrund angav Arbetsmiljöverket för att starta föreskriftsprojektet?
- Hur såg det förslag ut som projektgruppen lämnade till Arbetsmiljöverkets ledning för beslut?
- Var det något som saknades i förslagen till föreskriftstext för att myndighetsledningen skulle kunna besluta att godkänna föreskriften och de nya allmänna råden?
- På vilka grunder lades projektet ned?
- Vilka konsekvenser har nedläggningsbeslutet?

1.3 AVGRÄNSNINGAR

En explorativ undersökning innebär vissa begränsningar av ambitionerna. Detta är på grund av att jag anpassar undersökningen till vad som är möjligt att framföra inom ramen för en C-uppsats. Det är endast 2000-talets föreskriftsprojekt gällande sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden, inte de tidigare försöken, som kommer att behandlas i uppsatsen. Syftet med studien är att kunna redovisa svar på de frågor som går att utläsa ur de dokument rörande föreskriftsprojektet som finns arkiverade på Arbetsmiljöverket samt vad som

framkommit under en informationsintervju med en handläggare som medverkat i projektarbetet. Genom studien vill jag ta reda på myndighetens officiella förklaring till att projektet lades ned. Uppsatsen tar i anspråk att göra en preliminär analys av den omedelbara orsaken till att föreskriften inte antogs, vilket sker utifrån analyser av myndighetens arkivmaterial samt en av projektmedarbetarnas förståelse. Däremot kan inte denna uppsats studera eventuella andra orsaker till nedläggningen av projektet än de som framgår i de akriverade dokumenten i ärendet. Jag har valt att inte intervjua ledningspersonal inom ramen för denna explorativa undersökning. Undersökningen syftar snarare till att redovisa bakgrunder till projektet, beskriva projektarbetet och de textförslag som togs fram samt remisssvaren.

Som framgått är undersökningens problematik avgränsad till att gälla regleringen för att förebygga psykisk ohälsa i form av arbetsrelaterad stress och utmattningsdepression. Detta eftersom det är just den formen av ohälsa som sedan början av 1990-talet ökat kraftigt, och som i början av 2000-talet debatterades som ett allvarligt samhällsproblem. Regleringen rörande fysiska faktorer och övriga psykosociala faktorer kommer därmed inte att behandlas. Många teorier och definitioner gällande stress och utmattningsreaktioner finns. Utöver detta har jag i uppsatsen också valt att fokusera på den forskning som haft särskild relevans vid Socialstyrelsens framtagning av den nya diagnosen psykiskt utmattningssyndrom.

Den historiska bakgrunden gällande hanteringen av arbetsmiljö- och arbetsskadeproblematik har begränsats till en översiktlig beskrivning av den svenska maktordningen utifrån Sund och Åmarks historik samt Zanderins beskrivning av några huvuddrag i de senaste decenniernas utveckling.

1.4 DISPOSITION

Inledningsvis presenteras uppsatsens teoretiska utgångspunkter samt för uppsatsen viktig tidigare forskning i ämnet. De teoretiska utgångspunkterna är indelade i två delar. Den ena är *Arbetsskadesystemets dubbla maktsystem* som behandlar en historisk analys av en över hundra år gammal maktordning. Den andra är *Arbetsrelaterad psykisk ohälsa* som utgår från statistiska analyser gällande ökningen av den arbetsrelaterade psykiska ohälsan samt den kliniska forskning som lett fram till diagnosen utmattningssyndrom. Dessa båda utgångspunkter är nödvändiga för att förstå vikten av det som hänt i och med nedläggningen av föreskriftsprojektet. De båda teorikapitlen avslutas med varsin sammanfattande diskussion.

I efterföljande metodkapitel redogörs för det metodiska tillvägagångssättet, det empiriska materialet, analysförfarandet samt några kritiska reflektioner rörande materialets tillförlitlighet.

Resultatkapitlet framförs enligt kronologisk ordning. Först redovisas projektets bakgrund, sedan genomförandet, resultatet och nedläggningsbeslutet. Slutligen beskrivs förutsättningarna för ett nytt föreskriftsprojekt. Även resultatavsnittet avslutas med en sammanfattande diskussion.

Uppsatsen avslutas med en summering och en övergripande analytisk diskussion kring de teoretiska utgångspunkterna och det presenterade resultatet. I en slusats sammanfattas den analytiska diskussionen och slutligen framförs implikationer för fortsatt forskning.

2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Detta kapitel består av två avsnitt. I det första tecknas en bild av arbetsskadebegreppet och arbetsmiljölagstiftningens utveckling i Sverige samt hur inspektionsarbete och tillsyn sker. I det andra avsnittet sammanställs statistik över den arbetsrelaterade psykiska ohälsans utveckling och nuvarande förekomst samt forskning om ohälsans karaktär.

2.1 ARBETSSKADEOMRÅDETS DUBBLA MAKTSYSTEM

Detta avsnitt syftar till att redogöra för huvuddragen i arbetsskadebegreppet och arbetsmiljölagstiftningens utveckling i Sverige. Även samspelet mellan den nuvarande Arbetsmiljölagen (AML) och de tillhörande föreskrifterna samt inspektionsarbetet beskrivs.

2.1.1 ARBETSSKADEHANTERINGENS HISTORIA

Under slutet av 1800-talet inleddes industrialiseringen i Sverige och kapitalismen slog igenom, vilket förändrade anställningsförhållandena. Förändringarna innebar bland annat att lönearbete och prestationslöner infördes och det ledde till en försämring av arbetsmiljön. Samtidigt restes frågan om behovet av socialförsäkringar och en offentlig utredning tillsattes för att ta fram förslag till lagstiftning rörande ansvaret för förebyggandet av skador samt hur kompensationen till arbetsskadade skulle regleras. Från arbetarhåll framfördes uppfattningen att arbetsgivarna borde ersätta förlorad inkomst på grund av olycksfall i arbetet. Dåtidens fackföreningar var ännu ej erkända, men drev frågan om arbetarskydd och för det mesta kunde lokala avtal fattas. 1889 års Yrkesfarelag fastställde att huvudansvaret för arbetarskyddet låg på arbetsgivaren. En ny statlig myndighet, Yrkesinspektionen skulle stå för tillsynen av arbetsplatsförhållandena. (Sund & Åmark, 1990, ss 27-29)

Verksamheten var blygsam till sitt omfång, men spelade en väsentlig legitimerande roll för den principiellt viktiga uppfattningen om att arbetstagarna hade rätt till skydd och att arbetsgivarna hade skyldighet att vidta åtgärder för att skydda sina anställda. (Sund & Åmark, 1990, s 29)

Inspektionen inriktades främst på rådgivning och information och arbetsgivarna förlorade därför inte sin maktposition. (Sund & Åmark, 1990, s 29) Yrkesinspektörer skulle kontrollera att lagen följdes, men endast länsstyrelserna kunde ställa åtgärdskrav. (Zanderin, 2005, s 15)

År 1901 stiftades en lag om olycksfallsförsäkring, vilket gav möjlighet för arbetsgivare att försäkra sina arbetstagare. På så sätt kunde arbetarna få ersättning från den statliga försäkringen om de drabbades av en arbetsskada. Ordningen för hanteringen av arbetsskador fick enligt Sund och Åmark genom det karaktären av ett dubbelt maktsystem. Detta system består av två delsystem, arbetarskyddssystemet och skadeförsäkringssystemet. Det första är till för att reglera arbetarskyddet och det förebyggande lokala arbetsmiljöarbetet, det andra hanterar frågan om kompensation till de skadedrabbade. Delsystemen kompletterar varandra på så sätt att arbetsgivarna (näringsfrihetsinnehavarna) var huvudansvariga, vilket innebar initiativrätt gällande åtgärder på arbetsplatserna. Arbetarna hade rätt att anmäla inträffade skador och begära ersättning. Statens roll var att övervaka systemet, att ansvara för tillsynen av arbetarskyddet och skadeförsäkringsadministrationen samt att, då skadorna ökade markant inom ett område, intervensera med en offentlig utredning av orsakerna samt vidta de övergripande åtgärder som krävs för att minska riskerna och hålla skadorna på en statistiskt normal nivå. I tabell 1 och tabell 2 visas arbetsskadesystemets respektive skadeförsäkringssystemets historiska utveckling. (Sund & Åmark, 1990, ss 16-20)

Tabell 1. Arbetsskyddssystemet

Lag	Mydighet/Organisation	Praxis	Tvistlösning
1889 Yrkesfarelagen	Yrkesinspektion (YI)/Länsstyrelser, Kommerskollegium	Övervakning av inspektörer	Ordinarie domstolar
1913 Arbetarskyddslagen	YI/Socialstyrelsen/Skyddsombud		
1928			Arbetsdomstolen
1931 revidering	Skyddsombud underlättas		
1938 revidering	Skyddsombud underlättas, säkerhetskommitéer		
1942 Avtal SAF – LO	Lokalt skyddsarbete – skyddsombud		
1949 Arbetarskyddslagen	Arbetarskyddsstyrelsen (ASS)/YI	ASS-anvisningar/YI-rapporter	
1951 Reviderat SAF – LO-avtal			
1972	Förstärkt Arbetarskyddsstyrelse		
1974	Förstärkning av skyddsombudens befogenheter		
1976 Arbetsmiljöavtal SAF – LO			
1978 Arbetsmiljölagen	Förstärkt ASS och lokal förhandlingsrätt	ASS-föreskrifter	Förstärkta sanktionsmöjligheter för yrkesinspektörer

Källa: (Sund & Åmark, 1990, s 18)

Tabell 2. Skadeförsäkringssystemet

Lag	Mydighet/Organisation	Praxis	Tvistlösning
1901 Olycksfallsförsäkring	Riksförsäkringsanstalten (Rfa)/privata bolag	Lag	Ordinarie domstolar
1916 Olycksfall i arbetet	Rfa/ömsesidiga bolag	Lag	Försäkringsrådet
1929 Yrkessjukdomar i arbetet			
1936 revidering			
1938 revidering			
1944 revidering			
1955 Yrkesskadeförsäkring	Rfa/bolag	Rfa-anvisningar	
1969	Enbart Riksförsäkringsverket (RFV)	RFV-anvisningar	
1974	Allmänna försäkringskassor första instans		
1977 Arbetsskadeförsäkring	RFV/allmänna försäkringskassor	RFV; anvisningar Prejudicerande domar från FÖD	Försäkringsöverdomstolen (FÖD)

Källa: (Sund & Åmark, 1990, s 19)

Med lagen om olycksfallsförsäkring erkändes rätten till ersättning, men den medförde endast principiell skyldighet för arbetsgivarna att ersätta inkomstbortfall. 1918 förändrades lagtexten på så sätt att arbetsgivarna blev skyldiga att försäkra sina arbetstagare och på så sätt överföra ersättningsansvaret på en statligt administrerad försäkring. (Sund & Åmark, 1990, ss 30-31)

Så småningom utvidgades arbetsskadebegreppet så att inte bara olycksfall, utan även sjukdomar uppmärksammades. Detta skedde genom Lag om yrkessjukdomar som kom 1929. I den erkändes att vissa sjukdomar kunde bero på arbetsrelaterade faktorer, men lagen var i praktiken oväsentlig då endast ett fåtal sjukdomar erkändes vara orsakade av skadlig inverkan i arbetet. (Sund & Åmark, 1990, ss 31-32)

Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (SAP) vann valet 1932. Politiken vändes då till att bli mer samverkansinriktad, men ändå var det avtal mellan arbetsparterna som var mest utbrett. I och med Saltsjöbadsavtalet 1938 betonades samverkan allt mer. I slutet av 1930-talet tillsattes från regeringens sida ett antal utredningar som syftade till att förstärka arbetarskyddet, men först 1949 utvecklades en ny arbetarskyddslag. Arbetarskyddsstyrelsen inrättades i samband med det, och utförde å ena sidan inspektion och framtog å andra sidan föreskrifter och anvisningar för arbetsmiljöarbete. Dock var dessa dokument bara rådgivande och arbetsgivarna hade ännu möjlighet att själva avgöra eventuella åtgärder. (Sund & Åmark, 1990, ss 35-38) Den nya arbetarskyddslagen gjorde att fler arbetstagare omfattades, inspektionsarbetet spreds över landet och skyddsombud gjordes obligatoriskt. (Zanderin, 2005, s 15)

År 1955 trädde lagen om allmän sjukförsäkring i kraft. Den nya lagen samordnades med Yrkesskedeförsäkringen eftersom att båda berörde frågan om skydd mot inkomstbortfall på grund av sjukdom eller skada. En administrativ samordning gav möjlighet att effektivisera arbetet på så sätt att korta frånvaroperioder på grund av arbetsolyckor kunde utredas i sjukförsäkringssystemet. Den nya lagen om yrkesskador från 1955 definierade yrkesskador som ”en skada som uppstått pga olycksfall, pga ämne eller strålände energi i arbetet, pga ensidiga och ovanliga rörelser, skakningar och vibrationer och pga smitta”. (Sund & Åmark, s 41)

LO var starkt drivande under 1960-talet när det gällde arbetsrättsliga frågor. Genom undersökningar kom de fram till att arbetsmiljön i praktiken var betydligt sämre än vad den officiella statistiken visade. LO:s påtryckningar ledde till en offentlig arbetsmiljöutredning som kom fram till att även psykosociala faktorer var en risk i arbetsmiljön. (Sund & Åmark, 1990, ss 40-47)

Beslut om en ny arbetsskedeförsäkringslag fattades 1976. Året därpå fattades beslut om en ny och kraftigt reviderad arbetarskyddslag, nämligen Arbetsmiljölagen (AML). Den nya Arbetsmiljölagen var en ramlag vilket innebar att den slog fast ansvarsförhållandena och procedurerna i det lokala arbetsmiljöarbetet, snarare är detaljerade regler, kravnivåer och sanktioner. Lagens paragrafer kunde därför framstå som allmänna och vaga. Tanken var att dessa lagar skulle kompletteras av kollektivavtal. (Sund & Åmark, 1990, s 47) Arbetsmiljöavtalet var ett sådant kollektivavtal, vilket slöts mellan LO, SAF och PTK år 1976. I avtalet reglerades bland annat hur arbetsmiljöverksamheten och företagshälsovården skulle skötas i stort. (Günzel & Zanderin, 2009, s 18)

Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen hade fram till den nya Arbetsmiljölagen saknat tvingande medel för makt, utan lagens syfte hade snarare varit att stimulera arbetsmarknadsparternas vilja till förhandling. Men 1978 fick Arbetarskyddsstyrelsen befogenhet att utfärda föreskrifter med juridiskt tvingande verkan och påföljder. Även i

yrkesskadeförsäkringen gjordes förändringar. Yrkessjukdom ändrades till begreppet arbetssjukdom och lagen förändrades till att bli mer av en ramlag med större definitionsbredd, vilket kännetecknas av en vagt formulerad och principiellt hållen lagtext med ett ökat tolkningsutrymme. Vad som bedömdes vara arbetssjukdomar avgjordes i Försäkringsöverdomstolen och deras domar blev därmed praxis i den fortsatta ärendehantering. (Sund & Åmark, 1990, ss 48-51) Trots att psykosociala arbetsmiljöfrågor aktualiserats redan på 1960-talet var det först i 1978 års Arbetsmiljölagen som dessa frågor innefattades i lagstiftningen. Behovet av att förebygga psykosociala arbetsmiljörisker och se till att arbetstillfredsställelse råder aktualiserades i den nya lagstiftningen. (Zanderin, 2005, ss 15-16) Bland annat uttrycktes detta genom AFS 1980:14, *Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön*, där psykiska och sociala faktorer erkändes som en del av arbetsmiljöproblematiken. I den förskriften, som utkom 1980, ges allmänna råd till arbetsgivare gällande hur de kan arbeta med psykosociala arbetsmiljöfrågor, men inga krav ställs och den anger inte heller hur arbetsgivaren ska bedriva det psykosociala arbetsmiljöarbetet. ("Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön", 1980) Ytterligare ett antal föreskrifter från 1980- och 90-talet berör det psykosociala arbetsmiljöområdet och av dessa är den som berör kränkande särbehandling den enda renodlat psykosociala. Några andra föreskrifter som innefattar psykosociala aspekter, men som i huvudsak berör fysiska arbetsmiljöfrågor, är föreskrifterna gällande hot och våld, ensamarbete samt arbetsanpassning och rehabilitering.

2.1.2 1990-TALETS ARBETSMILJÖREFORM

År 1991 reviderades arbetsmiljölagen så att innebörden av arbetsgivarens ansvar precisades. (Zanderin, 2005, s 16) Revideringen innebar bland annat att en 3 kap. 2 a § infördes i AML. Där står att att "arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö". (Arbetsmiljölagen 1977:1160) Genom 3 kap. 2 a § skulle arbetsmiljöarbetet integreras i organisationen. (SOU, 2006:44, s 60)

Härigenom tydliggjordes att arbetsgivaren på ett genomtänkt sätt måste planera, styra och kontrollera arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet. Enligt bestämmelserna skall arbetsgivaren utreda arbetsskador, undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som behövs. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras. Arbetsgivaren skall dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna i den utsträckning det behövs, varvid handlingsplaner skall upprättas. Enligt samma paragraf skall arbetsgivaren också se till att det finns en organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. (SOU, 2006:44, s 60)

Med stöd av denna tilläggsparagraf utfärdades föreskrifter om internkontroll av arbetsmiljön (AFS 1992:6). Idag är den reviderad och kallas SAM – *Systematiskt arbetsmiljöarbete* (AFS 2001:1, delvis ändrad i AFS 2008:15). (SOU, 2006:44, s 61) Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas att arbetsgivaren för att undvika ohälsa och olycksfall ska undersöka, genomföra och följa upp sin verksamhet. Det är främst ett krav på förebyggande och integrerande arbete som åsyftas. (Zanderin, 2005, ss 24-25) Även AML 2 kap. 1 § genomgick en förändring i samband med revideringen och innebar ett förtydligande av arbetstagarens möjlighet att medverka i arbetssituationens utformning. (SOU, 2006:44, s 61) År 1993 kom föreskriften om kränkande särbehandling (AFS 1993:17), vilken innehöll såväl bindande regler som allmänna råd.

I början av 2000-talet slogs Yrkesinspektion samman med Arbetarskyddsstyrelsen till en sammanhållen statlig myndighet. Myndighetens namn ändrades till Arbetsmiljöverket (AV),

de regionala yrkesinspektionsdistrikten namn ändrades till Arbetsmiljöinspektionen (AI) och yrkesinspektörstiteln ändrades till arbetsmiljöinspektör. (Zanderin, 2005, ss 16-17)

2.1.3 DEN LEGALA GRIMMAN – OM INSPEKTIONSARBETET

Arbetsmiljölagstiftningen innefattar arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, arbetsmiljöförordningen, arbetsmiljöverkets föreskrifter och råd (som ges ut i arbetsmiljöverkets författningssamling, AFS) samt kollektivavtal. Arbetsmiljölagen är en ramlag och arbetsmiljöförordningen bemyndigar Arbetsmiljöverket att utfärda föreskrifter. Arbetsmiljöverkets författningssamling består av en mängd föreskrifter och allmänna råd. (Zanderin, 2005, ss 19-20) Eftersom AML har karaktär av en ramlag krävs specificeringar i form av föreskrifter och råd samt kollektivavtal. Vissa föreskrifter är kopplade till straffsanktioner, medan andra endast har vägledande karaktär. (Günzel & Zanderin, 2009, ss 22-23)

I AML 7 kap. 1 § står att det är Arbetsmiljöverket som utövar tillsyn så att lagen och de juridiska föreskrifterna efterföljs. Det är arbetsmiljöinspektörer som utför tillsynen på arbetsplatserna och deras befogenheter begränsas av det juridiskt bindande regelverket, det vill säga lagtext och föreskrifter. (Zanderin, 2005, ss 33-35)

I samband med att systematiskt arbetsmiljöarbete infördes utvecklades en ny tillsynsmetod, så kallad systemtillsyn. Planering, ledning och uppföljning kontrolleras vid systemtillsyn. Det gäller till exempel att arbetsgivaren ska ha formulerat mål och rutiner för resultatuppföljning och riskbedömning. (Zanderin, 2005, s 34)

I dokumentet *Grundläggande regler för inspektion* framgår hur arbetsmiljöinspektörernas arbete ska bedrivas. Dokumentet uppdateras regelbundet och utgör "Arbetarskyddsverkets interna föreskrifter råd och upplysningar om inspektion samt om handläggning av obligatoriska tillsynsuppgifter och rättsliga åtgärder". ("Grundläggande regler för inspektion", 2000, s 1) Där framgår att inspektören "skall i inspektionsmeddelandet ange den eller de föreskrifter som kraven grundas på genom att hänvisa till aktuella paragrafer samt författningens namn". ("Grundläggande regler för inspektion", 2000, ss 12-13) Det betyder att det måste finnas ett juridiskt giltigt dokument, i form av aktuell föreskrift, för att kunna ställa krav på arbetsgivaren. Krav bör i första hand anges utifrån den föreskrift och regel som kravet tar stöd i. Om en sådan föreskrift saknas kan kravet motiveras med direkt hänvisning till en paragraf i Arbetsmiljölagen, men det tydliggörs i dokumentet att detta i största möjliga mån bör undvikas. En inspektör får inte ställa krav eller ge ett råd gällande hur en arbetsgivare ska hantera ett arbetsmiljöproblem med hänvisning till de allmänna råden i föreskrifterna. En jurist granskar de krav och eventuella förelägganden som inspektörerna ställer i inspektionsmeddelandet innan detta skickas till arbetsgivaren. Av detta följer att arbetsmiljöinspektörerna, i avsaknad av föreskrifter om de sociala och psykiska arbetsförhållandena, saknar möjlighet att ställa krav på arbetsgivaren eller utfärda förelägganden som inspektören finner vara motiverade på grund av konstaterade brister i arbetsmiljön. Utan en föreskrift som reglerar den specifika arbetsmiljöproblematiken är det alltså mycket svårt att kunna ålägga en arbetsgivare att åtgärda eventuella brister, i och med att lagen ger så pass generella anvisningar.

2.1.4 SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Denna historiska översikt har visat att det med tiden har blivit allt större fokus på arbetsmiljöfrågor. De psykosociala arbetsmiljöfrågorna aktualiserades under 60-talet och i Arbetsmiljölagen som antogs 1977. I och med Arbetsmiljölagens revidering under 1990-talet

och föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) har såväl arbetsmiljökraven som Arbetsmiljöinspektionens tillsynsstrategi ändrats i riktning mot en fokusering på huruvida arbetsgivarna bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöinspektionen ägnar sig numera i huvudsak åt systemtillsyn vilket framgår av att en övervägande andel av de krav som ställs i inspektionsmeddelandena motiveras med hänvisning till SAM-föreskriften (AFS 2001:1).

Under rubriken *Arbetsrelaterad psykisk ohälsa* nedan beskrivs hur den psykiska ohälsan, inte minst utmattningssyndrom och annan arbetsrelaterad ohälsa, ökat kraftigt under 1990-talet och början av 00-talet. Samtidigt saknas en generell föreskrift som möjliggör kravställande. Det finns några föreskrifter som kan åberopas som grund för kravställande på avgränsade områden som till exempel vid kränkningar, hot och våld. Utöver det finns idag bara generellt hållna allmänna råd. Dessa har dessutom inte uppdaterats sedan 1980. När det gäller de sociala och psykologiska förhållandena på arbetsplatserna hålls de arbetsmiljöinspektörer som vill bedriva inspektionsarbete i avsikt att komma tillrätta med sådana brister tillbaka av en legal gramma. I praktiken innebär avsaknaden av juridiskt giltiga föreskrifter att arbetsmiljöinspektörerna, trots de utbredda psykiska hälsoriskerna, inte ges möjlighet att utöva tillsyn gällande det uppkomna samhällsproblem. På detta område har mycket lite hänt under Arbetsmiljöinspektionens över 100-åriga historia, vilket för mig är minst sagt förvånande.

Detta väcker naturligtvis ett antal frågor:

- Varför har man inte uppdaterat och anpassat föreskrifterna kring psykosocial arbetsmiljö utifrån rådande förutsättningar?
- Har det grund i det dubbla maktsystemet?
- Beror det på att området är komplext och svårdefinierat?
- Har den arbetsrelaterade psykiska ohälsan överhuvudtaget fått legitimitet som arbetsskada?
- Finns det andra anledningar till att de psykosociala arbetsmiljöfrågorna hamnar i skymundan?

2.2 ARBETSRELATERAD PSYKISK OHÄLSA

I detta avsnitt redogörs för hur den arbetsrelaterade psykiska ohälsan utvecklats från slutet av 1800-talet till idag. De senaste två decennierna beskrivs mer ingående genom en sammanställning av statistiska underlag. Utmattningssyndrom och det nya arbetslivet avhandlas också i relation till ohälsan.

2.2.1 DEN PSYKISKA OHÄLSANS HISTORIA

I slutet av 1800-talet omvandlades västvärlden genom övergång till marknadsekonomi, ny teknologi, industrialisering och urbanisering. Utöver det sågs de nya kommunikationsmöjligheterna som en bidragande orsak till ett hektiskt och brådskande levnadssätt. Man menade att människorna inte klarade av att hantera sådana stora förändringar. Det förekom att människor fick mentala överansträngningar, vilket bidrog till sömnsvårigheter, ångest och trötthet. För mycket arbete och för lite vila ansågs ligga bakom symptomen. Överansträngningen var enligt dåtidens analyser en fysiologisk reaktion på att kroppens energi blivit uttömd. Det kunde handla om såväl fysiska som psykiska påfrestningar. Tröttheten sågs som en reaktion på den höga förändringstakten, på att man inte maktade med

att hantera omvärldens nya krav. Termen *neurasteni* infördes som en diagnos i samband med dessa nya symptom. Den utgick från extrem mental uttröttnings och kunde fånga upp diffusa sjukdomsbilder i termer av 80 möjliga symptom, till exempel kraftlöshet, sömnsvårigheter, ångest och avtrubning. Dock var den mentala tröttheten det viktigaste symptomet, vilket ansågs hänga samman med överaktivering, överstimulering och för lite vila. Under 1930-talet, då samhällsförändringarna inte kunde sägas vara nya längre togs diagnosen bort. Därefter sågs symptomen inte längre som normala mänskliga reaktioner utan snarare som psykiatrisk problematik. (Johannisson, 2005, ss 15-22)

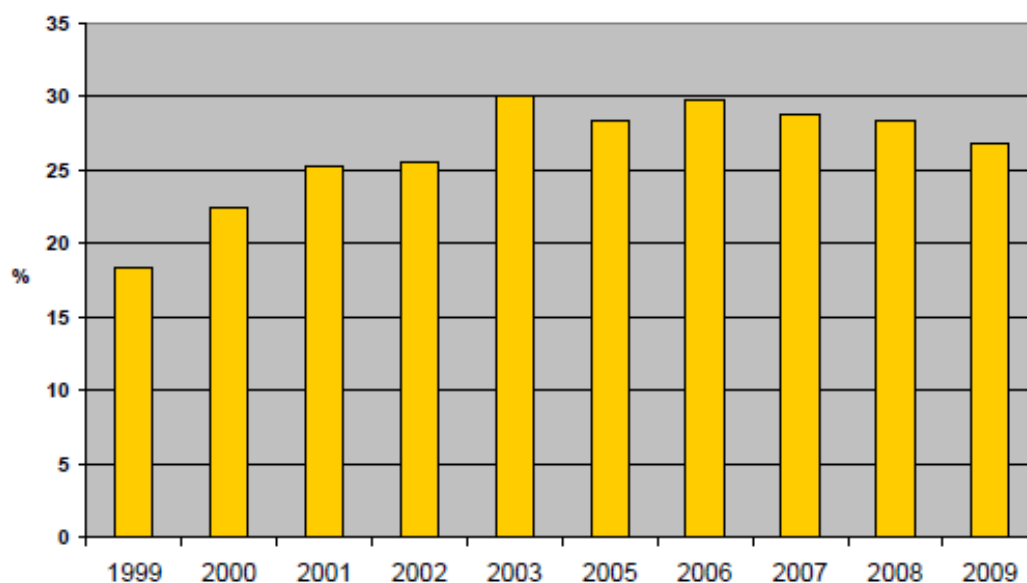
Den psykiska ohälsan och de diagnoser och symptom som beskrevs under sekelskiftet 1900 liknar den psykiska ohälsans utveckling från och med mitten av 1980-talet. Även denna gång har världsbilden förändrats och människor har många förväntningar, krav och valmöjligheter. (Allvin et. al., 2006, ss 134-135) På 1980-talet blev kroniskt trötthetssyndrom det nya namnet på vad som förr kallats neurasteni. Extrem trötthet och utmattning var även i den nya diagnosen huvudsymptom, men orsaken ansågs nu vara yttre hot. Kring sekelskiftet 2000 började begreppet utbrändhet bli allt mer omtalat. Det ses som ett syndrom som beror på samhälleliga faktorer och till stor del även arbetsrelaterade sådana. Liksom vid det föregående sekelskiftet rådde en förändringsanda där nya krav på flexibilitet, eget ansvar och prestationer förekom. Detta anses i sin tur ha lett till definitionen av syndromet, som liksom tidigare begrepp kännetecknas av trötthet beroende på stress. Utbrändhet och utmattningssyndrom beskrivs vidare under punkt 3.2.3. (Johannisson, 2005, ss 23-25)

2.2.2 DEN NYA PSYKISKA OHÄLSOVÅGEN

I en analys av Riksförsäkringsverket (som tillsammans med regionala försäkringskassor slogs samman till Försäkringskassan under 2000-talet) framgår att psykiska sjukdomar stod för 14 % av långtidssjukskrivningarna i början av 1990-talet, för att sedan öka till 18 % år 1999 och 23 % år 2000. Av de psykiska sjukdomarna utgjordes de flesta av depression, ångestsyndrom och stressreaktioner. Att dessa typer av psykiska sjukdomar stod för den stora ökningen tyder enligt Riksförsäkringsverkets analys på arbetsrelaterad stress som del av orsaksbilden. Inom den offentliga sektorn fanns störst andel sjukskrivningar på grund av psykiska sjukdomar. Utöver offentligt anställda var kvinnor överrepresenterade i statistiken. *Utbrändhet* infördes som diagnos år 1997, men ändrades senare till *utmattningssyndrom*. I rapporten framgår att de som diagnostiserats med utbrändhet uppgick till 3 % år 2000, men att dessa sedan ökade. Utmärkande förhållanden för de som drabbas av psykiska sjukdomar som leder till långtidssjukskrivning har i rapporten utifrån den så kallade RFV-LS-undersökningen (Riksförsäkringsverkets undersökning av långtidssjukskrivningar). Främst drabbade är tjänstemän och personer som arbetar i kontaktyrken (till exempel utbildning, vård, service) samt offentligt anställda. (Riksförsäkringsverket, 2002)

Statistiska analyser genomförda av Försäkringskassan visar en fortsatt ökning av den psykiska ohälsan mellan 1999 och 2003. Som högst var andelen 30 %. År 2009 var psykisk ohälsa orsak till 27 % av långtidssjukskrivningarna. Stressreaktioner och ångestsyndrom motsvarar knappt hälften av alla psykiska sjukdomar mellan 1999 och 2009. Försäkringskassans slutsats är att andelen psykiska diagnoser bland långtidssjukskrivningarna fortfarande är mycket hög. (Försäkringskassan, 2010)

Figur 1. Andel sjukskrivna 60 dagar eller längre med psykisk diagnos



Källa: Försäkringskassans socialförsäkringsrapport 2010:16, *Långtidssjukskrivna – beskrivande statistik 1999-2009*, s. 14

Sammanfattningsvis ökade andelen psykiska diagnoser mycket kraftigt under 1990-talet. Ökningen fortsatte sedan fram till mitten av 2000-talet. Under andra halvan av 2000-talet har en svag nedgång skett, men andelen psykiska diagnoser bland långtidssjukskrivna är fortfarande relativt stor.

Eftersom Försäkringskassans och Riksförsäkringsverkets statistik baseras på endast dem som erkänts rätt till sjukförmåner är det även intressant att se hur ohälsan i stort förändrats. Statistiska Centralbyrån (SCB) tog år 2001 fram rapporten *Negativ stress och ohälsa – Inverkan av höga krav, låg egenkontroll och bristande stöd i arbetet*. Detta på uppdrag av Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöundersökningarna under 1990-talet låg till grund för rapporten. Inom samtliga sektorer har sömnsvårigheter ökat och även andelen som känner olust inför att gå till arbetet har ökat kraftigt. Rygg- och nackbesvär har också ökat i samtliga sektorer och kroppslig uttröttnings och kroppsliga besvär ökade i samtliga utom statslig sektor. (*Negativ stress och ohälsa*, 2001, s 8) Till exempel upplever 20 % av samtliga sysselsatta kvinnor att de har svårt att sova minst en gång i veckan på grund av tankar på arbete, och 17 % av dem känner varje vecka olust inför att gå till arbetet. Rygg- och nackbesvär upplevs varje vecka av 40 % av kvinnorna, kroppslig uttröttnings av 47 % och kroppsliga besvär av 24 %. Dessa siffror gäller arbetsrelaterade besvär, alltså som informanterna upplever har orsakats av arbetet. På frågan om besvären uppstått på grund av stress eller andra psykiska påfrestningar svarar 12 % av kvinnorna att så är fallet. Rapporten visar också att inom samtliga sektorer har andelen personer som är utsatta för höga krav i arbetet ökat under 1990-talet. (*Negativ stress och ohälsa*, 2001) Den självskattade ohälsan har alltså ökat kraftigt under 1990-talet, enligt SCB:s analyser utifrån arbetskraftsundersökningarna.

2.2.3 UTMATTNINGSSYNDROM

Begreppet *utbrändhet* myntades på 1970-talet. Det innefattar både en alltför stor arbetsanstränging och ett utslocknat personligt engagemang. Begreppet kopplades samman med de högre krav i arbetet som uppkom under 80-talet, men kunde även förekomma bland

personer som inte förvärsarbetade. År 1997 accepterades utbrändhet som sjukskrivningsorsak i Sverige. (Allvin et. al., 2006, ss 164-165)

I början av 2000-talet publicerade Socialstyrelsen skriften *Utmattningssyndrom – Stressrelaterad psykisk ohälsa*. (Åsberg, 2003) Diagnosen utmattningssyndrom föreslås i rapporten, utifrån studier utförda av en expertgrupp vid Karolinska institutet. I och med den ökade psykiska ohälsan och det svårtolkade begreppet utbrändhet fanns behov av att definiera och särskilja diagnosen från egentlig depression. I utmattningssyndrom ingår depressionssymptom men även stressrelaterade faktorer från långvariga påfrestningar. (Åsberg, 2003, ss 28-30)

Utmattningssyndrom definieras som ett tillstånd som 'utvecklats till följd av en eller flera identifierbara stressfaktorer vilka har funnits under minst sex månader'. (Åsberg, 2003, s 30)

Åsberg et. al. beskriver att diagnosen utmattningssyndrom tecknar en karaktäristisk sjukdomsbild som framträder efter långa perioder av stress och påfrestningar. Allmän överbelastning går över till att påverka både sömn, koncentration, minne och humör. Ofta är de drabbade extremt psykiskt utmattade, upplever ångestkänslor, sömn- och koncentrationssvårigheter samt värk. I vissa fall kan även bröstsmärtor och svår yrsel förekomma. Viktigt är att dessa symptom ska ha uppkommit till följd av en eller flera långvariga stressfaktorer som pågått under minst sex månader. (Åsberg, Nygren, Herlofson, Rylander & Rydmark, 2005, ss 224-231)

En av forskargruppen genomförd undersökning av 150 personer som var långtidssjukskrivna på grund av psykiska diagnoser påvisar svårigheterna med diagnostisering av utmattningssyndrom. De flesta personerna led primärt av utmattningssyndrom, trots att de diagnostiserats för något annat, till exempel depression. (Åsberg et. al., 2005, ss 224-228)

En noggrann psykiatrisk undersökning visade att sjukskrivningsorsaken 'depression' vanligen var korrekt [...] Men även om den vanligaste DSM-diagnosen var depression, står det helt klart att merparten av dess patienter primärt led av ett utmattningssyndrom. (Åsberg et. al., 2005, s 227)

Även Allvin et. al. påtar denna problematik. De menar att den psykiska ohälsan är diffus och därför svårdiagnostiserad. Depression, med diagnoskriterier som inte är lika tydligt kopplade till arbete, har till exempel ökat de senaste 15-20 åren. Dessa diagnoser kan i många fall ha liknande orsaker som vid utmattningsdepression,. (Allvin et. al., 2006, ss 165-167)

Ett flertal statliga utredningar gjordes i samband med de ökade sjukskrivningarna under 1980-talet, men även därefter har antalet sjukskrivningar ökat stort. 1990-talets ekonomiska kris och den höga arbetslösheten medförde att människor gick till arbetet trots att de borde stannat hemma och från 1997 har långtidssjukskrivningarna ökat stadigt. AFA och ALECTA är de två största sjukförsäkringsbolagen i Sverige och deras statistik visar hur diagnosmönstren för de sjukskrivna ser ut. Bland tjänstemännen var psykiska diagnoser den vanligaste sjukskrivningsorsaken år 2004. Sådana diagnoser har också ökat i stort bland tjänstemännen. Psykiska diagnoser är också de diagnoser som ökat mest bland kommun- och landstingsanställda. De utgör över 30 % av långtidssjukskrivningarna inom gruppen. Bland LO-anställda utgjorde istället värkrelaterade sjukdomar den största andelen. (Åsberg et. al., 2005, ss 229-230) Värk och smärta kan vara symtom på utmattningsdepression, vilken kan göra statistiken svårtolkad. Beroende på vad som fokuseras under läkarundersökningen kan olika symtom utgöra grund för olika diagnoser. Som exempel nämner Åsberg et. al. att de

flesta tjänstemän som är diagnostiserade för utmattningsdepression även lider av värkproblematik. (Åsberg et. al., 2005, ss 230- 231)

Om de själva hade valt att koncentrera sig på dessa symtom, eller om läkaren inte frågat om depressionssymtom, hade sjukskrivningsdiagnosen mycket väl kunnat bli värk i rygg eller nacke. (Åsberg et. al., 2005, s 230)

När det gäller att förebygga utmattningssyndrom är det förutom påfrestningar och utmaningar även möjlighet till kontroll, monetära och icke-monetära belöningar, sociala relationer och överensstämmelse av värderingar som spelar roll. Företagskulturen spelar även en viktig roll där återhämtning uppmuntras och chefer är uppmärksamma. (Åsberg et. al., 2005, s 231)

2.2.4 DET NYA ARBETSLIVET

Tendenser

SCB sammanställde i boken *Arbetsmiljön i siffror* ett antal undersökningar. Dessa visar att arbetsmiljön generellt hade förbättrats mellan 1960 och 1980, men att den i fråga om belastningar och stress hade försämrats. Den ekonomiska krisen som började under slutet av 1970-talet gjorde att arbetstagarnas position försämrades och att det gjordes besparingar i både privat och offentlig sektor. Detta har skapat ett ökat prestationstryck på individen och hennes eget ansvarstagande. Samtidigt som belastningarna har ökat kan det i arbetsskadebedömningar vara svårt att bevisa att en belastningsskada har orsakats av arbetsförhållandena. (Sund & Åmark, 1990)

Allvin et. al. menar att det förändrade arbetslivet inte nödvändigtvis behöver innebära sämre villkor. Den ekonomiska krisen på 1970-talet bidrog till inflation och en stagnerad tillväxt, vilket ledde till ökade internationella affärer, nya styrsystem och ny teknologi. För arbetslivet har detta inneburit neddragningar för att skapa kostnadseffektivitet samt att krav på kunskap social kompetens har ökat. Vissa arbetstagare arbetar under oklara måldefinitioner, medan andra har fått ökad detaljstyrning. Flexibilitet krävs av både företagen och arbetskraften, anpassningsbarhet och individualisering är starkt förknippat med det nya arbetslivet. Dock innebär det egna ansvaret att vissa når bättre villkor, medan vissa får det sämre. (Allvin et. al., 2006, ss 13-18)

New Public Management

Christensen et. al. beskriver New Public Management (NPM) som en reformrörelse som inleddes för ungefär 30 år sedan. NPM är nära förknippat med den traditionen som menar att offentliga organisationer inte skiljer sig särskilt mycket från privata sådana. (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2005, s 14) Både ekonomiska teorier och ledningsteorier ligger till grund för NPM som infördes som en förnyelseprocess i den offentliga sektorn under 1980-talet. (Christensen m.fl., 2005, s 159) Likheter och allmängiltiga organisationsteorier förespråkas, snarare än en traditionell uppfattning om att privata och offentliga organisationer har skilda ändamål och därför inte bör ledas och styras på samma sätt. (Christensen m.fl., 2005, ss 14-15) Andersson beskriver NPM som ett svar på krav på ökad effektivitet som riktades mot den offentliga sektorn under 1980-talet. Den nya organisationsformen baserades på teorier från privata affärsvärlden. Inom NPM fokuseras ledning och styrning, kundperspektiv, konkurrensutsättning, delegering och rationalisering. (Andersson, 2010, ss 12-16)

Som en del av NPM infördes i offentliga organisationer mål- och resultatstyrning. Mål finns för både sektorer, enheter och avdelningar och innefattar både mål i specifika frågor, utvecklingsmål och effektivitetsmål. Enligt författarna har diskussioner förts om huruvida det

är möjligt med sådan målstyrning i den offentliga sektorn, som till sin utformning är väldigt komplex. Detta kan resultera i att man fokuserar på det som är kvantitativt, mätbart och konkret snarare än de kvalitativa värdena. En konsekvens av en sådan utveckling kan bli att kommersiella och ekonomiska mål överskuggar politiska och samhällseliga sådana. (Christensen m.fl., 2005, ss 114-116)

En historisk tradition säger att särskilda värderingar bör ligga till grund för offentliga mål. Utifrån gemenskap, majoritetsstyre och pluralism förväntas en offentlig organisation ha vissa värderingar i sitt arbetssätt och sin representation. Effektivitetsfokuseringen i NPM tar tillvara dessa förväntningar, medan den demokratiska processen istället åsidosätts. (Christensen m.fl., 2005, ss 116-117) Andersson i sin tur menar att förändringen mot NPM har misslyckats därför att man gjorde för stora förändringar på en gång och inte uppnådde djupgående förändring. Offentliga organisationer har en lång historia av att vara rigida samhällseliga institutioner, varför förändringar av ett sådant slag som NPM eftersträvar är svåra att genomföra. (Andersson, 2010, ss 73-74)

Arbetet orsakar ohälsa

Flexibilitet och självständighet, otydliga relationer samt avmoralisering och avpolitisering är konsekvenser som drabbar människor i modern tid. Allvin et. al. menar att det är arbetets utveckling utifrån detta som har påverkat människans hälsa. Hon utsätts för påfrestningar på grund av de nya villkor som framkommer. (Allvin et. al., 2006, ss 149-150) Sociala krav har ökat, liksom osäkerhet och ekonomisk stress. Det är inte bara förhållandena på arbetsplatserna som förändrats, utan även villkoren på arbetsmarknaden samt individers och professionella gruppers självbilder och privatekonomi. Ett allt större ansvar på individnivå och ett mer diffust arbetsbegrepp gör att människor själva måste hantera och förhålla sig till nya villkor. Det är därmed inte bara arbetsvillkoren utan även individens möjlighet att hantera dessa som påverkar. (Allvin et. al., 2006, ss 159-167)

Åsberg menar att lågkonjunkturen i början 1990-talet innebar neddragningar inom i princip samtliga branscher i Sverige. Ökad arbetsbelastning och upprepade omorganisationer blev följden. Dessa faktorer är vanliga som utlösande faktorer för utmattningssyndrom, enligt Åsberg. (Åsberg, 2003, ss 38-39) Hon hävdar att det finns ett samband mellan arbetsrelaterad stress och psykisk ohälsa. Att utveckla utmattningssyndrom eller andra stressrelaterade symptom påverkas starkt av förhållandena på arbetsplatsen. (Åsberg, 2003, s 11) Åsberg et. al. skriver att "en mycket stor andel av de patienter som idag söker hjälp för utmattningstillstånd uppger att arbetet varit den viktigaste orsaken". (Åsberg et. al., 2005, s 224) I tidigare nämnda undersökning med sjukskrivna med psykiska diagnoser framkom att 86 % av de 150 patienterna uppgav arbetet som en av orsaksfaktorerna. Endast arbete som faktor återfanns hos 50 % av patienterna, medan 36 % hade ytterligare faktorer för utmattningen. Upprepade omorganiseringar och för stor arbetsbelastning var de två tydligaste orsakerna till utmattningssyndrom. Åsberg et. al. konstaterar att arbetsförhållandena varit en viktig faktor för utvecklingen av utmattningssyndrom, men att även andra faktorer förekommer. (Åsberg et. al., 2005, s 228) Dock finner författarna skäl att anta att det är just de förändrade arbetsförhållandena i samband med lågkonjunkturen som ligger bakom det ökade ohälsotalet. Särskilt påverkad är den offentliga sektorn, där ansvar för att utföra komplicerade arbetsuppgifter decentraliserats till driftsansvariga utan att dessa givits rimliga resurser och befogenheter för att hantera problemet på ett professionellt ansvarigt sätt. (Åsberg, 2003, ss 38-39)

Bäckman och Edling finner i en studie att den psykosociala arbetsmiljön försämrats under 1990-talet. År 1991 var det 15 % av de förvärsarbetande som hade en psykosocialt krävande

arbetsmiljö, medan siffran ökat till 19 % år 1997. För offentligt anställda är ökningen ännu större, från 14 % till 21 %. Detta baseras på arbetsmiljöstatistiska tillägg till SCB:s arbetskraftsundersökningar utförda under 1990-talet. Under den undersökta perioden skedde också en ökning av självskattad utmattning, trötthet och oro. Dessa symptom har i analyser visat sig ha ett signifikant samband med den psykosociala arbetsmiljön, vilket i sig tyder på att ökningen av psykisk ohälsa kan bero på den försämrade arbetsmiljön. (Bäckman, O. & Edling, C., 2000, ss 125-152)

Även i en studie av Lundberg bekräftas arbetsvillkorens betydelse för den psykiska hälsan. Att drabbas av psykisk ohälsa kan bero på de enskilda arbetsvillkoren, bland annat höga krav och sociala faktorer. Mellan 1994 och 1998 har den psykiska ohälsan ökat, men analysen visar också att arbetsmiljön försämrats i form av bland annat ökad arbetsbelastning. (Lundberg, I., 2000, ss 303-321)

2.2.5 SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Psykisk ohälsa aktualiserades ur överbelastningshänseende redan i slutet av 1800-talet. Under 1990-talet började dock den psykiska ohälsan öka. Under första halvan av 2000-talet fortsatte ökningen, med en toppnotering år 2003 då 30 % av de långtidssjukskrivna hade psykiska diagnoser. Under andra halvan av 2000-talet har en svag nedgång skett, men andelen psykiska diagnoser är fortfarande relativt hög. Orsakerna till nedgången kan diskuteras, men införandet av den så kallade rehabiliteringskedjan 2008 bör nämnas. Rehabiliteringskedjan har påverkat sjukförsäkringssystemet och det är möjligt att hårdare bedömningsregler för sjukersättning och sjukpenning blivit konsekvensen. (Prop. 2007/08:136)

Det är inte bara sjukskrivningarna med psykiska diagnoser som ökat, utan även den upplevda arbetsrelaterade ohälsan i stort, enligt SCB:s mätningar. Diagnosbeteckningen utmattningsdepression som infördes 1997 är intressant då den inrymmer bedömningar av om långvarig stress. Det har framkommit att arbetsförhållandena är en av de stora orsakerna till den stora ohälsoökningen under de senaste 10-15 åren. Det finns också anledning att tro att den arbetsrelaterade psykiska ohälsan kan vara ännu större än vad statistiken visar, beroende på förändrade sjukförsäkringskriterier och diagnostiska svårigheter. Det är till exempel vanligt att utmattningsdepressionen innefattar smärta och värk, vilket i samband med sjukskrivningen kan resultera i att läkaren tar fasta på diagnoser som snarare inriktas mot somatiska besvär.

Nya tendenser i arbetslivet har påverkat människans arbetssituation genom till exempel ökat ansvarstagande och ökade krav på anpassningsbarhet och kunskap. Nya trender gällande ekonomi och styrning har bidragit till att nya former för organisation, ledning och styrning av verksamheten (New Public Management) införts i den offentliga sektorn under 1980- och 90-talen. Den nya formen att organisera utgår från att offentliga organisationer kan styras på liknande sätt som man styr privata företag. Detta kan ha medfört svårigheter att stå fast vid demokratiska och samhälleliga värderingar, men även delegering och decentralisering utan rimliga befogenheter har blivit en konsekvens av NPM.

Min slutsats är att sparkrav och nya organisationsformer kan ha bidragit till en förändrad arbetssituation. Att stora delar av de offentliganställda är kvinnor skulle kunna förklara varför just kvinnor och offentliganställda är överrepresenterade i sjukfrånvarostatistiken. Traditionella professionella värderingar har utmanats via avregleringar och omorganisationer samt genom införandet av professionellt neutrala resultatmål och uppföljningsrutiner. Då de professionella värderingarna har blivit övergivna och styrningen av arbetet präglas av tid och pengar, framstår arbetet för många inte längre som meningsfullt. Detta i sin tur har skapat en miljö som bidrar till ohälsa, värdekonflikter, trötthet och depressioner.

3. METOD

Nedan kommer uppsatsens metodiska tillvägagångssätt och analyssätt behandlas. Även material och metodologisk kritik kommer att diskuteras.

3.1 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH MATERIAL

Denna uppsats baseras på en kvalitativ metodik. Eftersom syftet är att beskriva föreskriftsprojektet och förstå vad som hände före, under och efter är den kvalitativa metoden den mest passande för denna uppsats. Det ger enligt Trost en större förståelse att djupare studera ett fenomen på ett kvalitativt sätt jämfört med ett kvantitativt. (Trost, 2005, s 14) Både teoretiska och empiriska perspektiv ligger till grund för att besvara uppsatsens frågeställningar. Genom expertintervju med en representant från Arbetsmiljöverket ges information gällande projektarbetet med föreskriften. Dokument samt rapporter som berör föreskriften kompletterar detta ytterligare. Dokumentanalysen och analysen av den kvalitativa intervjun är den grundläggande metodiken som denna uppsats baseras på. Det kan sägas vara en fallstudie av ett moment som utgör ett institutionellt tillvägagångssätt för att framta en juridisk skrift.

3.1.1 INTERVJU

Först genomfördes informationsintervjun och därefter fick jag tillgång till dokumentationen. Under intervjun fick jag veta aktens nummer, vilket gjorde att jag kunde begära ut dokumenten ur Arbetsmiljöverkets arkiv. Jag hade alltså ingen möjlighet att utforma intervjun utifrån aktens innehåll.

Intervjun genomfördes för att få en ytterligare förståelse för föreskriftsprojektet. Detta ger viktig information som inte går att läsa om i akten om vad som hände med projektet. Intervjun har karaktär av att vara en expertintervju, då det viktigaste syftet var att få information. Urvalet är baserat på detta och den intervjuade har valts ut då hon som medarbetare i projektet har erfarenhet och kunskap om aktuellt projekt. Den intervjuade är handläggare på Arbetsmiljöverkets enhet för människa och omgivning. Hon var medarbetare i projektgruppen under föreskriftsarbetet och har därför en insyn i projektet som andra på Arbetsmiljöverket inte har. En annan handläggare vid samma enhet hänvisade till informanten i och med hennes deltagande i projektet.

Vid intervjuer ska störningsmoment och orosmoment undvikas och Trost rekommenderar att den intervjuade ska få bestämma plats. (Trost, 2005, ss 44-45) Intervjun genomfördes därför i informantens arbetsrum på Arbetsmiljöverket, efter hennes eget önskemål. Den första kontakten togs via telefon. Intervjun ägde rum den 13 april och skedde utan störningar. Intervjun bandades med inspelningsapparat på dator, vilket godkändes av informanten. Dock var kvaliteten inte perfekt, vilket gjorde avlyssningen något svår. Vissa ord är svårtydda och därför har vissa meningar fått anses odugliga. Med undantag för dessa få perioder i inspelningsmaterialet förekommer inget bortfall.

Frågorna vid intervjun följde ett antal teman utifrån uppsatsens syfte. Att redan innan intervjun lista upp ett antal frågeområden kan kallas för att skapa en intervjuguide. (Trost, 2005, s 50) Den intervjuguide som användes återfinns i bilaga 1. Guiden följer som nämnt ett antal teman, dessa teman följer i huvudsak en kronologisk ordning för att försöka strukturera intervjun.

Vid första kontakten fick informanten en beskrivning av intervjuens syfte och vad resultatet kommer att användas till. Detta beskrevs åter innan intervjun genomfördes. Dock informerades inte om möjligheten att avbryta intervjun eller avstå att svara på frågor, utan samtalet om projektet inleddes direkt. Däremot erbjöds den intervjuade konfidentialitet.

3.1.2 DOKUMENT

Dokumenten som används i uppsatsen är de dokument som återfinns i Arbetsmiljöverkets akt för det aktuella projektet. Akten består av dokument som registrerats av Arbetsmiljöverket och finns samlade i ett särskilt ärende, CTO 2002/48053. Dokumenten är daterade mellan 2002 till 2005 och innefattar rapporter, beslut, förslag, remissvar, e-post och vissa mötesanteckningar. Samtliga dokument berörs av offentlighetsprincipen och har sekretesskontrollerats. I och med sekretesskontrollen kan det inte anses finnas etisk problematik rörande dokumentationen, särskilt då jag valt att inte namnge personer som nämns i till exempel remissvar.

Trots offentlighetsprincipen och noga kontrollerad dokumenthantering finns möjligheten att vissa dokument saknas. Detsamma gäller diskussioner som förts och som har betydelse för projektarbetet. Detta är dock inte något som varken kan utgå ifrån eller kontrolleras. Dock är jag medveten om denna risk och att viktig information kan vara otillgänglig, även om det inte kan anses vara ett så pass stort problem att det påverkar tolkningen.

3.2 ANALYS

Analysen av materialet består av textanalys där en teoretisk studie ligger till grund för resultatet. Det handlar om att få en förståelse för hur projektet fortskridit genom att analysera dokumenten och den kompletterande informationsintervjun. Intervjun har transkriberats för att lättare kunna analyseras. Utifrån dokumentaktens indelning, kronologi och intervjuguidens kategorisering har materialet strukturerats för att göra tolkningen möjlig. Utifrån de teoretiska utgångspunkterna, det insamlade intervjumaterialet samt de dokument som framtagits i samband med föreskriftsprojektet analyseras och diskuteras till sist slutsatser utifrån uppsatsens syfte.

3.3 METODOLOGISK KRITIK

I denna uppsats är ambitionen att utforska föreskriftsprojektet. I perspektiv av reliabilitet och validitet finns därför ett antal funderingar som bör diskuteras. Reliabilitet betyder tillförlitlighet, vilket innebär att flera mätningar ska ge lika resultat och vara utan slumpmässiga effekter. (Trost, 2005, s 111) Validitet betyder giltighet, det vill säga att man mäter det man avser att mäta. (Trost, 2005, s 113)

När det gäller dokumentationen så har jag förutsatt att dessa offentliga källor är sanningsenliga och korrekta. Dock finns ingen möjlighet att kontrollera detta, och inte heller är det möjligt att kontrollera om dokument saknas. Däremot ser dessa dokument lika ut oavsett vid vilken tidpunkt man läser dem. Det är också en anledning till att dokumentationen måste anses vara en tillförlitlig källa. Gällande val av informant så kontaktades först en ny handläggare på avdelningen som hänvisade till den mer erfarna handläggaren som varit med under projektet. Det finns flera intressanta personer inom projektet som troligen hade varit givande att intervjua, men inom ramen för denna uppsats fanns inte den möjligheten. Detta kan naturligtvis påverka resultatet, då informationsintervjun endast ger en individs bild av föreskriftsarbetet.

Tolkningssvårigheter kan föreligga när det gäller både dokumentationen, intervjun och de teoretiska bakgrundsperspektiven. Detta är jag medveten om, särskilt då en fullständig kartläggning inte har varit genomförbar. Uppsatsen har varit tvungen att begränsas utifrån syftet att resa frågan om föreskriftsprojektet.

Konfidentialitet för informanten är ett av de etiska överväganden som jag har gjort. Övriga reflektioner av etisk art rör att informanten intervjuas i syfte att få information om projektet. Det är alltså ingen intervju om informanten personligen. Utöver detta är projektets handlingar offentliga samt sekretesskontrollerade och jag ser därför ingen etisk problematik kring detta.

EMELIE ÖHMAN

4. RESULTAT

I resultatet beskrivs föreskriftsprojektet kronologiskt. Bakgrund, inklusive en utvärdering av föreskriften om kränkande särbehandling samt förstudien inleder. Därefter följer projektstarten med underrubrikerna projektbeslut, hearing och möte samt internremiss. Efter det följer förslaget, inklusive konsekvensutredningen, och därefter avhandlas de olika parternas remissvar. Delrapporten och nedläggningsbeslutet avhandlas sedan och slutligen redogörs för planerna på ett nytt föreskriftsprojekt samt förutsättningarna för detta. Till grund för resultatet ligger både dokumentationen och informationsintervjun. Informanten nämns i resultatet som handläggaren.

4.1 BAKGRUNDEN TILL PROJEKTET

Det har gjorts flera försök till att ta fram en samlad föreskrift inom det psykosociala arbetsmiljöområdet enligt handläggaren. Syftet har hela tiden varit att förenkla för användaren. Under 1990-talet genomfördes enligt handläggaren ett projekt, som inte ledde till en ny föreskrift, och detta nämns också i förstudien till projektet (se vidare i rubrik nedan). Där står i bakgrunden att det gjordes försök att utforma nya föreskrifter under 1990-talet, men att dessa försök avbrutits.

De föreskrifter som berör psykosocial arbetsmiljö är främst kränkande särbehandling, men även andra föreskrifter finns som inte är renodlat psykosociala. Allmänna råd om psykosocial arbetsmiljö finns också, från 1980. Handläggaren menar dock att resonemanget i de allmänna råden fungerar bra och att inspektörerna finner texten värdefull. Dock går det inte att ställa bindande krav utifrån råden.

Med syfte att förenkla och förtydliga när det gäller användning och tillämpning skulle föreskriften tas fram. Generella krav på myndigheten är att reglerna ska bli färre och enklare, varför man ansåg att de psykosociala arbetsmiljöfrågorna skulle slås ihop i en enda föreskrift. En annan anledning var att föreskrifterna följer en fysisk struktur och inte har någon egen psykosocial sådan, vilket enligt handläggaren bidrar till att det blir väldigt spretigt. Ytterligare ett argument beskrivs vara ökningen av den psykiska ohälsan. Detta tar handläggaren upp efter att ha blivit tillfrågad hur den psykiska ohälsöökningen spelade roll för projektet. Hon menar att Arbetsmiljöverket hänvisade till statistik kring ökningen och att det hänger samman med stress och arbetsbelastning. Hon säger också att det var en av drivkrafterna till projektet och att ökningen av ohälsan har oacceptabelt höga kostnader.

I den dokumenterade förstudien beskrivs bakgrunden till projektet vara att området psykosocial arbetsmiljö var spridd i flertalet föreskrifter och allmänna råd. Ytterligare beskrivs revideringar av gällande föreskrifter inte ha skett i den utsträckning som arbetslivet utvecklats. Behovet av aktuella föreskrifter ansågs vara stort i och med ökade sjukskrivningar och hälsoproblem som uppstått på grund av brister i den psykosociala arbetsmiljön. Även EU underströk den psykosociala problematiken och uppmanade sina medlemsstater att uppmärksamma arbetsrelaterad stress. Samlade föreskrifter på området föreslogs i Sahlinrapporten och regeringen har betonat området i budgetpropositionen för 2002.

Innan projektet gjordes även en utvärdering av föreskriften om kränkande särbehandling, vilken beskrivs nedan. Förstudien beskrivs också ytterligare under egen rubrik nedan.

4.1.1 *UTVÄRDERING AV KRÄNKANDE SÄRBEHANDLING*

År 2000 gjorde Arbetarskyddsstyrelsen en utvärdering av föreskrifterna om kränkande särbehandling. Denna utvärdering finns med i projektakten som det tidigast daterade och kan tillsammans med ytterligare material och statistik anses utgöra en del av bakgrunden till projektet.

Syftet med utvärderingen var att utreda huruvida föreskriften om kränkande särbehandling är lätt att förstå, förmår ge stöd och vägledning och om den når ut till arbetsmiljöansvariga och inspektörer. Genom intervjuer med arbetsgivare och enkätformulär till Yrkesinspektionens personal har utvärderingen genomförts. Resultatet visar att åtgärder och tillsyn tenderar att fokusera på individer snarare än arbetsmiljö i stort. Arbetsgivarna upplever att de kompletterande allmänna råden ger bra hjälp, men att föreskriftsreglerna är svårtolkade. Inspektörerna upplever att det är svårt att ställa krav utifrån föreskrifterna, särskilt på grund av svårigheter att identifiera brister och se samband. Slutsatserna i utvärderingen är att information inom Arbetsmiljöverket behövs och att en övergripande psykosocial föreskrift vore klargörande när det gäller organisatoriska perspektiv.

4.1.2 *FÖRSTUDIE*

I november 2002 genomfördes en förstudie om särskilda föreskrifter för det sociala och psykologiska området. Detta bekräftas både av handläggaren och i dokumenten. I förstudien beskrivs bakgrund, revideringsbehov samt hur en ny föreskrift påverkar de föreskrifter som då var gällande. Revideringsbehovet kan sammanfattas i fyra punkter:

- Reglerna upplevs som svårtillgängliga och svåra att överblicka
- Reglerna upplevs ge otillräckligt stöd till förebyggande arbete
- Revidering i enlighet med AML 2 kap. 1 §
- Vissa regler upplevs svåra att förstå och tillämpa

Förstudien utmynnar i en slutsats och i den står:

Starka skäl talar för att särskilda föreskrifter om sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden behöver arbetas fram. Den dokumenterat kraftiga ökningen av ohälsa i psykosociala förhållanden är det viktigaste skälet. Arbetsmiljöansvariga behöver ha tillgång till aktuella och tydliga regler för sitt agerande, pedagogiska framställningar av vanliga samband mellan arbetsmiljöförhållanden och hälsorisker och råd om vilka åtgärder som kan vidtas för att minska hälsoriskerna och förbättra arbetsförhållandena. (s 9)

I övrigt framgår att en särskild föreskrift skulle förtydliga de då gällande reglerna, samtidigt som dessa revideras och aktualiseras. Föreskriftshäftet förväntas göra det lättare att hitta och att följa, och även underlätta inspektionsarbetet.

4.2 *PROJEKTSTART*

Projektet startade efter förstudien i samband med att projektbeslutet togs. Detta beskrivs nedan, liksom hearing och möte med arbetsmarknadens parter samt internremissen till Arbetsmiljöinspektionen.

4.2.1 PROJEKTBSLUT

Den 18 november 2002 undertecknade den dåvarande generaldirektören för Arbetsmiljöverket författningsarbetet. Författningen ämnades bli en helt ny författning och ersätta tidigare föreskrifter och allmänna råd inom det psykosociala området (AFS 1980:14 Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön, AFS 1990:18 Omvårdnadsarbete i enskilt hem, AFS 1992:19 Arbete i utgångskassa samt AFS 1993:17 Kränkande särbehandling i arbetslivet). Motiveringen angavs vara att göra ett föreskriftshäfte som var aktualiserat, tillgängligt och överskådligt. Detta för att arbetsgivare och andra aktörer skulle få vägledning i hur regelverket ska tillämpas. Syftet var att minska ohälsa uppkommen av brister i den sociala och psykologiska arbetsmiljön. Detta skulle uppnås genom den enklare användningen av reglerna och råden, samt att de skulle bli enklare att hitta, förstå och följa.

Tidsplanen såg ut enligt följande:

Författningsarbetet planeras starta	Beräknad tidpunkt för internremiss	Beräknad tidpunkt för externremiss	Beräknad tidpunkt för beslut
Oktober -02	April -03	Juni-September -03	Februari -04

4.2.2 HEARING OCH MÖTE

Hearing

Efter påbörjat arbete inbjöds ett antal parter till en hearing den 20 mars 2003. Inbjudna var Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Arbetsgivarverket, Företagarnas Riksorganisation, SAO Småföretagarna, Arbetsgivaralliansen, Försvarsmakten och Arbetslivsinstitutet. Samtliga parter fanns representerade på hearingen, liksom representanter från Arbetsmiljöinspektionen och Arbetsmiljöverket. Hearingen innefattade en inledning hållen av generaldirektören, som berörde ohälsan och myndighetskrav mot kränkande särbehandling. Även utvärderingen av föreskrifterna om kränkande särbehandling samt upplägget inför projektarbetet beskrevs. Till sist hölls en diskussion där parterna uppmuntrades lämna synpunkter gällande projektet.

I minnesanteckningarna från hearingen framgår att flera av parterna önskade någon slags referensgrupp inför arbetet. Både Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet, LO, SACO, Arbetsgivarverket och Försvarsmakten förespråkade samarbetet. Övriga kommentarer som framkom var att:

- Arbetsgivarverket emotsatte att stress alla gånger förorsakar mobbning.
- Arbetslivsinstitutet undrade hur man förebygger något som inte redan finns och tryckte på väsentligheten av definitioner.
- Försvarsmakten tyckte att definitioner och diskrimineringslagar är viktiga att beakta.
- Svenskt Näringsliv såg problem med det förebyggande arbetet, och menade att mobbning bör ses som ett samhällsproblem.
- TCO och LO var positiva till att samla föreskrifterna i en. Arbetsgivaralliansen, Landstingsförbundet och SACO menade att man bör vara försiktig.

Vidare påtalade Arbetsgivarverket att det är viktigt att det inte blir ett problem med individfokuserade regelverk och Landstingsförbundet menade att det är ett svårt område. Arbetsmiljöverket framhöll den organisatoriska kontexten och SACO var positiv till detta.

Svenskt Näringsliv oroade sig istället och menade att Arbetsmiljöverket inte ska bestämma hur arbetsorganisationen ska ordnas samt att reglerna ska vara så enkla att även småföretagare kan tillämpa dem. Dessutom önskade de fokus på att det blir en morot och inte piska. Arbetsgivarverket hoppades på att fokus blir på goda exempel och redskap istället för upprepningar av andra föreskrifter.

Arbetsmiljöinspektörerna menade att nuvarande regler är svåra att använda, att inspektörerna saknar föreskriftsstöd och att föreskrifterna bör ta upp goda exempel och vara informativa snarare än detaljstyrda.

Möte

Efter hearingen anordnades även ett möte som skedde 14 maj 2003. Detta på grund av det önskade samarbetet gällande föreskriftsarbetet. Inbjudna till mötet var från parterna SIF, LO, Landstingsförbundet, SACO, Sv. Metallindustriarbetareförbundet, Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket och Svenska Kommunförbundet. Tillsammans med inbjudan bifogades ett förslag till föreskrifter och allmänna råd, vilket beskrivs ytterligare under rubriken "Internremiss" nedan. På mötet deltog inbjudna parter med undantag från SIF, Lnadstingsförbundet och Svenskt Näringsliv. Svenskt Näringsliv sände i ett brev sina skäl till att avstå, vilket hänfördes till att föreskriftsförslaget inte innebar någon förenkling för användarna och att främst 7-8 §§ verkade innebära en skärpning av arbetsgivaransvaret. Bland annat menar Svenskt Näringsliv att förändring i förslaget anses vara belastande. De menar också att man bör avvakta tills projektet "Stress i arbete" är utrett inom EU, något som nyligen påbörjades innan förslaget. Till sist menar Svenskt Näringsliv att föreskriftsförslaget inte tillför AML särskilt mycket.

Under mötet menade även Arbetsgivarverket att förslaget inte tillför något och inte heller att det underlättar tolkningen. SACO och LO var positiv till en föreskrift, men SACO ansåg också att kränkande särbehandling inte diskuterades korrekt i förslaget. Definitioner, individens ansvar och hur förslaget komplementerar AML diskuterades som särskilt problematiskt bland parterna. Samtliga deltagande parter hade invändningar mot förslaget.

4.2.3 INTERNREMISS

Ett förslag till föreskrift skickades ut på internremiss till Arbetsmiljöinspektionens lokala kontor den 10 april 2003. I förslaget finns tio paragrafer, och under varje paragraf finns allmänna råd. 1 § behandlar tillämpningsområdet, det vill säga att föreskriften gäller för alla arbetsgivare. 2-3 §§ har rubriken "Policy" och innefattar attityd kring kränkningar och arbetstagarens egna ansvar. Förebyggande åtgärder finns i 4-9 §§ och handlar om åtgärder som arbetsgivaren ska ta till. 10 § rubriceras "Undersökning och riskbedömning" och handlar om att arbetsgivaren ska ta reda på hur arbetstagaren upplever sin arbetssituation.

Arbetsmiljöinspektionen meddelar i sammanställningen av remissvaren att en föreskrift är välkommen och förväntas underlätta inspektionsarbetet och kravställandet. Dock menar man att förslaget inte är tillräckligt konkret, utan för allmänt hållet. Främst påtalar AI att definitioner av begrepp bör förtydligas och att strukturen bör omarbetas och kompletteras. Strukturen bör göras i enlighet med föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete. Föreskrifterna om kränkande särbehandling och omvårdnadsarbete i enskilt hem önskar inspektörerna ska få vara kvar. Däremot är inte dubbla lagrum önskvärda, vilket gör att föreskriftsförslaget bör ges större omfattning och att de ersätta föreskrifterna bör kompletteras med information och övrigt material.

4.3 FÖRSLAG

Den 16 juni 2003 sände Arbetsmiljöverket ut det nya föreskriftsförslaget på externremiss. För yttrande sändes förslaget till Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarverket, SAO Småföretagarna, Företagarnas Riksorganisation, Kooperationens förhandlingsorganisation, SACO, LO, TCO, SWEDAC och Arbetslivsinstitutet. Förslaget återfinns i bilaga 2 och innefattar nio paragrafer samt allmänna råd om tillämpning. Förslaget gäller för samtliga arbetsgivare, även sådana som hyr in arbetskraft. I förslaget återfinns förebyggande åtgärder, motverkande åtgärder samt undersökning och riskbedömning. 1 § innehåller tillämpningsområdet, medan 2-8 §§ uttrycks i termer av "Arbetsstagaren skall...". Den sista paragrafen, 9 §, gäller arbetstagare. I 2-5 §§ formuleras förebyggande åtgärder, vilket innefattar krav, arbetsuppgifter, förändringar och attityder. I 6-7 §§ beskrivs motverkande åtgärder, som reglerar åtgärder för att motverka ohälsa. I 8-9 §§ regleras hur detta ska undersökas och bedömas.

De allmänna råden som efterföljer den juridiska föreskriften beskrivs vara icke juridiskt bindande. Dessa är endast förtydliganden och preciseringar till föreskrifterna. I bakgrunden som finns i de allmänna råden står att:

Arbetets innehåll och planering har stor betydelse för vilka påfrestningar som arbetstagarna kan utsättas för. Det är nödvändigt att ta hänsyn till detta redan när man planerar [...] Genom att anpassa omgivningen krav och förväntningar till individens förutsättningar kan man undvika och mildra psykiska påfrestningar som kan leda till ohälsa eller olycksfall. Ohälsa kan förutom manifesta sjukdomstillstånd vara olika slag av psykiska och fysiska stressreaktioner.

Det beskrivs också att det finns riskkällor som kan leda till ohälsa och att för höga krav kan vara en sådan källa. Konflikter är bland annat en stressfaktor som arbetsgivaren bör kunna identifiera för att kunna åtgärda. Även ett antal begrepp definieras och förtydligas i bakgrunden. Till sist finns kommentarer till varje enskild paragraf i föreskriftsförslaget, som exemplifierar och preciserar ytterligare. Dessa kommentarer är någorlunda omfattande och inkluderar bland annat förtydliganden kring övertidsarbete, ansvar, förväntningar, kränkningar, stöd och kunskap.

I kommentarerna till 2 § står att stor arbetsmängd och tidspress kan innebära psykisk påfrestning, liksom långa perioder av övertidsarbete. Även att ha för lite att göra eller snabba växlingar kan påverka. Vid förändrade arbetsuppgifter är kunskap viktigt och att kompetens tas tillvara. Kommentarerna till 3 § berör tydlighet och avgränsning gällande mål, uppgifter och förväntningar. I kommentarerna till 4 § diskuteras förändringar och att de kan innebära påfrestningar. Information och deltagande föreslås. Förtydliganden om vad kränkningar innebär återfinns i kommentarerna till 5 §. Både definition, förutsättningar och värderingar kring detta diskuteras. I kommentarerna till 6 § framhålls betydelsen av olika sorters stöd, betydelsen av kunskap och kompetens samt betydelsen av möjlighet till återhämtning. Inflytande och olika sätt att känna inflytande över det egna arbetet diskuteras i kommentarerna till 7 §. Kommentarerna till 8 § handlar om att i god tid kunna se signaler om otillfredsställande arbetsförhållanden och föreslår bland annat enskilda samtal som metod. Företagshälsovården beskrivs som särskilt värdefull i bedömningsarbetet. Till sist beskrivs i kommentarerna till 9 § att respekt, tillit och kunskap om arbetsmiljö är viktigt för att arbetstagarna ska ha möjlighet att påtala brister samt för att skapa engagemang.

4.3.1 KONSEKVENsutREDNING

Tillsammans med föreskriftsförslaget bifogades en konsekvensutredning enligt 27 § verksförordningen samt enligt förordningen om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. I konsekvensutredningen beskrivs projektet och dess syfte, och förslaget motiveras med ökade arbetsskador och -sjukdomar och kostnader för detta. I övrigt är motivet förenklingen samt ett förtydligt samband till SAM-föreskriften.

Målet med föreskriften beskrivs vara att arbetsgivarens arbete kan effektiviseras i form av bedömningar och åtgärder samt att föreskriften kan utgöra ett stöd i det arbetet. I konsekvensutredningen försvaras också samtliga paragrafer med hänvisning till lagtexter och forskning. Det tydliggörs också att i stort sett hela arbetsmarknaden berörs av föreskriften, men att inga extra kostnader av betydelse beräknas medföras. Däremot kan behovet av kunskap medföra mindre kostnader, liksom eventuellt behov av extern hjälp. Småföretag beräknas drabbas hårdare av föreskriften när det gäller kostnader och initial tid, men i utredningen motiveras det med att sjukfrånvaron i sig är en stor kostnad. Även hearingen och mötet med parterna beskrivs och att synpunkter har beaktats i möjlig mån. Däremot har arbetsgivarssidans åsikt om att en föreskrift är överflödigt inte beaktats och inte heller har arbetstagarparternas önskemål om delaktighet kunnat preciseras i föreskriften.

4.4 REMISSVAR

Förslaget som skickades ut i juni 2003 skulle besvaras senast den 6 oktober 2003. Sändlistan för yttrande innefattade:

- Svenskt Näringsliv
- Svenska Kommunförbundet
- Landstingsförbundet
- Arbetsgivarverket
- Arbetsgivaralliansen
- Företagarnas Riksorganisation
- Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO)
- SAO Småföretagarna
- Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
- Landsorganisationen (LO)
- Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
- Försvarsmakten
- Arbetslivsinstitutet
- SWEDAC

Det inkom remissvar till Arbetsmiljöverket i omfattande mängd. Sammanfattningsvis kan sägas att remissvaren innefattade ett antal olika huvudlinjer:

- Arbetsgivarparterna ansåg inte att det var lämpligt att reglera området i bindande föreskrifter och att vissa formuleringar inkräktade på arbetsledningsrätten
- Arbetstagarparterna ansåg föreskriften vara efterlängtat och önskade ännu större kravnivå och tydlighet
- Främst Svenskt Näringsliv ansåg att man bör invänta EU:s projekt ”stress at work”
- Flera remissvar menade att föreskriften utgjorde dubbelreglering till AML och SAM

Dessa huvudlinjer är endast kategoriseringar av mönster i remissvaren. Härefter kommer remissvaren att beskrivas ytterligare. Beskrivningarna anger huvuddrag i respektive remissvar och är uppdelat i kategorierna Arbetsgivarparter, Arbetstagarparter och Övriga. Av arbetsgivarparterna inkom yttranden från samtliga förutom Företagarna, som valde att avstå från att lämna synpunkter.

4.4.1 ARBETSGIVARPARTER

Svenskt Näringsliv

I remissvaret står att Svenskt Näringslivs åsikt är att information och allmänna råd har större förutsättningar att förbättra de sociala och psykologiska arbetsförhållandena, snarare än bindande föreskrifter. Att modernisera och aktualisera allmänna råd borde istället genomföras. Fler bindande föreskrifter är inte rätt sätt att stimulera förbättringsinsatser, och särskilt problematiskt menar man att småföretagare med begränsade resurser har det. Psykologiska och sociala problem beskrivs som svåra att mäta och att individuella skillnader föreligger. AML och SAM tillgodoser redan behovet av reglering, menar Svenskt Näringsliv, och vissa delar av förslaget bör istället användas till att uppdatera SAM-föreskriften. 5 § och 9 § bör läggas i SAM-föreskriften och 7 § bör utgå med hänvisning till arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Till sist meddelar Svenskt Näringsliv att EU:s projekt om ”stress at work” troligen kommer att innehålla förhandlingar kring problematiken och att detta bör inväntas.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet skriver i sitt remissvar att de är positiva till en förenkling av Arbetsmiljölagen och tillhörande föreskrifter, men att förslaget istället innebär en dubbelreglering av AML och SAM. Samtliga paragrafer hänvisas finnas i AML och SAM, förutom 5 § som med fördel kan omformuleras och läggas till i SAM. Med anledning av detta menar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet att förslaget innebär en risk för förvirring och att förslaget därmed bör avvisas.

Arbetsgivarverket

Det remissvar som inkom från Arbetsgivarverket är till innehåll och struktur mycket likt remissvaret från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. De framhåller också dubbelregleringen och risken att förslaget blir förvirrande, men menar också att information är att föredra framför bindande föreskrifter.

Arbetsgivaralliansen

Arbetsgivaralliansen skriver i sitt remissvar att de är positiva till en samlad föreskrift. Handledning är dock ett begrepp som de anser bör utgå ur föreskriftsförslaget, då detta snarare berör arbetsledning. Arbetsgivaralliansen påpekar också att det inte är praktiskt möjligt för arbetsgivare med få anställda att leva upp till föreslagna krav, varför checklistor föreslås som underlättande.

SAO – Småföretagarna

Ett förtydligande av regelverket i form av samlade föreskrifter uppmuntras av SAO, men de anser att föreskriftsförslaget är en upprepning av AML och att dubbelreglering därför föreligger. Detta kan skapa tolkningssvårigheter. SAO menar också att 7 § kan tolkas inkräkta på arbetsledningsrätten. De anser också att de allmänna råden kan tolkas som att arbetsgivaren enskilt orsakar sjukfrånvaron samt att 5 § är för detaljerat formulerad.

KFO – Kooperationens Förhandlingsorganisation

KFO säger sig vara positiva till förenklingar av regelverket, men menar att förslaget innebär en komplicering av SAM och att formuleringarna därför blir otydliga. Både SAM, AML och Arbetstidslagen reglerar redan de föreslagna områdena, och KFO menar att arbetsgivaren själv bör hantera arbetsledningsfrågor istället för Arbetsmiljöverket. Information är mer rimligt än en bindande föreskrift.

4.4.2 ARBETSTAGARPARTER

Landsorganisationen (LO)

I remissvaren meddelar LO att man välkomnar förslaget och att det snarast bör tas i bruk i och med att särskilda föreskrifter saknas. Man menar dock att det saknas könsperspektiv och att brister finns gällande arbetstagarnas inflytande över arbetet. Förslaget vore mer effektivt om tydligare regler och preciseringar gjordes. I remissvaren återger LO sina förslag till lydelse i respektive paragraf, där huvudsyftet är att ytterligare stärka arbetstagarens rättigheter. LO motsäger sig inte att regler återfinns i flera föreskrifter, utan menar istället att detta underlättar för användaren.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

TCO menar i sitt remissvar att föreskriften är efterlängtd i och med att regelverket i stort bara består av allmänna råd trots ett förstärkt regelverk kring psykosociala förhållanden under 1990-talet. Dock vill TCO se en komplettering av förslaget, då det är alldeles för likt SAM. Struktur och innehåll i så gott som samtliga paragrafer bör omarbetas och utvecklas, särskilt begreppet ”inflytande” och paragrafen som berör kränkande särbehandling (5 §). Tydligare skrivningar och ett genusperspektiv efterfrågas i remissvaret.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)

SACO skriver i remissvaret att man ser positivt på föreskriften, som är nödvändig trots att området är svårreglerat. SACO ställer sig inte bakom förslaget att föreskriften om kränkande särbehandling tas bort, då man menar att denna särskilda föreskrift behövs. De svårigheter att tolka denna föreskrift menar de inte stämmer och baseras på utvärderingen som inte är tillräckligt omfattande. I övrigt önskar SACO en skarpare formulerad föreskrift med tydligare hänvisning till SAM. I remissvaret föreslås hur paragraferna kan kompletteras med mer preciserade formuleringar.

4.4.3 ÖVRIGA

Arbetslivsinstitutet

Arbetslivsinstitutet menar i sitt remissvar att föreskriftsförslaget är angeläget. I förslaget anses ett antal viktiga faktorer finnas med. I övrigt föreslås ett antal förtydliganden av paragraferna och de allmänna råden, bland annat rörande interaktionen mellan fysiska och psykiska aspekter.

Försvarsmakten

I sitt yttrande tillstyrker Försvarsmakten generellt förslaget och vikten av en föreskrift inom området, men poängterar vikten av informationsinsatser. Ett antal tillägg och omformuleringar föreslås, bland annat gällande 7 § där inflytande bör ändras till medverkan och förtydliganden kring vissa begrepp.

SWEDAC

SWEDAC tillstyrker förslaget, men föreslår att gemensamt ansvar ska betonas och efterlyser incitament i form av exempelvis certifiering.

Utöver remissvaren från Arbetslivsinstitutet, Försvarmakten och SWEDAC inkom ett antal ytterligare remissvar som får anses höra till de övriga yttrandena. Dessa var från bland andra norska Arbeidstilsynet, danska Arbejdstilsynet, Näringslivets Regelnämnd, HomO, Handikappombudsmannen och Institutet för Psykosocial Medicin (IPM).

4.5 DELRAPPORT

Den 13 januari 2004 utkom en delrapport som beskriver hur arbetet fortlöpt dithills. Detta innefattar rapportering om vad som hänt i projektet. Det började med utformning av riktlinjer och sedan deltog parterna i en hearing. Ett förslag togs därefter fram, vilket diskuterades på ett möte med parterna samt sändes för internremiss. Kort nämns också att föreskrifterna är efterfrågade inom Arbetsmiljöverket och av arbetstagarparterna, men att arbetsgivarparterna inte finner regleringen nödvändig. Arbetsmiljöinspektionen oroar sig dock för att de redan gällande föreskrifterna kommer att tas bort och försvåra deras arbete. Inom Arbetsmiljöverket finns också ett behov av enhetlighet. Ett nytt förslag utarbetades sedan och skickades på externremiss. Eftersom ledningsgruppen bedömde att ytterligare diskussion behövdes så förändrades också tidsplanen. Det beräknade datumet för beslut om föreskriften var tidigare februari 2004, men flyttades i och med delrapporten fram till maj 2004.

Även en sammanställning över arbetsmaterialet utkom strax efter delrapporten, den 2 mars 2004. I den framkommer tre tillfällen för föreskriftsförslag, mellan mars och juni 2004. Detta innebar enligt tidsplanen både utskick till styrelsen och partssamråd för varje förslag.

4.6 BESLUT OM NEDLÄGGNING

Den 19 september 2005 undertecknade generaldirektören beslutet att föreskriftsprojektet skulle avslutas. Beslutet grundas enligt dokumentet på diskussion vid möte i ledningsgruppen 18 oktober 2004. Vid detta möte fördes inget protokoll. Projektavslutet är skrivet 5 juli 2005, och bifogas beslutet.

I projektavslutet beskrivs bakgrunden vara att det saknas en tolkning för hur AML 2 kap. 1 § ska tolkas, det vill säga hur den skadliga psykiska belastningen i arbetet kan undvikas. Även de tidigare försöken tas upp och att dessa inte lett till någon föreskrift då parterna inte kunnat enas. Framförallt handlade det om oenighet kring hur långt myndighetsområdet egentligen sträcker sig. Utöver detta finns ett behov hos inspektörerna att förtydliga föreskrifterna som anses svåra att tillämpa. Särskilt nämns utvärderingen av föreskriften om kränkande särbehandling.

Föreskriftsprojektets syfte att göra föreskrifterna lättillgängliga och minska arbetssjukdomarna som beror på organisatoriska förhållanden beskrivs i projektavslutet. Även EU och Sahlinrapporten nämns som skäl då de båda fokuserar på stress i arbetet. Ytterligare skäl nämns också, bland annat att man upplever ett behov av förenkling och minskad dubbelreglering.

Under rubriken måluppfyllelse och resultat beskrivs föreskriften vara efterfrågad både inom och utanför Arbetsmiljöverket. I remissvaren ansågs detta framkomma, men interna remisser visade också på en oro för att förlora de gällande föreskrifterna som planerades ersättas. Arbetsgivarparterna menar att föreskriften inkräktar alltför mycket på ledningsrätten då

förslaget behandlar organisatoriska frågor, medan arbetstagarparterna har önskemål om att detaljreglera sådant som fungerar som skydd för arbetstagarens hälsa. Från början beskrivs projektet ha fokuserat positiva uppmaningar och skapandet av en god arbetsmiljö, för att sedan gå över till beskrivningar av hur arbetsmiljön inte bör vara. Stöd, kunskap och åtgärder har varit nyckelbegrepp under arbetet. Arbetsmiljöverket har dragit slutsatserna att det nuvarande regelverket är svårt att tillämpa och att föreskriften om kränkande särbehandling bör omarbetas och ingå i en ny föreskrift. Generaldirektören beslutade den 18 oktober 2004, enligt projektavslutet, att forskriftsprojektet skulle avslutas.

Huvudorsaken är att arbetsmarknadens parter på flera punkter står så långt ifrån varandra att en reglering inte är möjlig att genomföra. Tillämpningen, framför allt i tillsynen, skulle bli alltför svår att hantera. Det kan också konstateras att arbetsområdet för forskriftsprojektet är mycket stort och att de ingående föreskrifternas karaktär, som tidigare nämnts, är mycket olika.

Men Arbetsmiljöverket bedömer ändå förslaget som relevant och användbart som informationstext. Tidsplanen har följts, med undantag från att nedläggningsbeslutet togs i oktober 2004, istället för februari. I övrigt beskrivs också projektarbetets gång i projektavslutet, inklusive hearing och möte med parterna, internremiss och externremiss. Diskussioner i ledningsgruppen under oktober och november 2003 ledde till konstateranden om att förslaget behövde utvecklas och diskuteras ytterligare. Till sist meddelas att de i projektet aktuella gällande föreskrifterna planeras att ses över med start 2005 och att Arbetsmiljöverket kommer att följa EU:s arbete kring stress i arbetet.

4.6.1 HANDLÄGGAREN OM NEDLÄGGNINGSBESLUTET

Under projektets gång menar handläggaren att projektgruppen kom väldigt långt. Fullständiga förslag skickades på remiss, vilket också är dokumenterat i akten, men det var remissvaren som gjorde att projektet inte kunde fullföljas. Handläggaren beskriver att remissvaren var omfattande, men att de olika parterna hade alldeles för vitt skilda åsikter, vilket framkom i sammanställningen av svaren. Grundmotsättningarna mellan arbetsmarknadens parter var så pass stora att de inte går att överbrygga. Enligt handläggaren var det alltså parternas olika ståndpunkter som gjorde det omöjligt att ta fram en ny föreskrift. Arbetsgivarorganisationerna menade att det låg för nära deras arbetsledningsrätt och arbetstagarparterna menade att det krävs bindande föreskrifter med straffsanktioner. Handläggaren menar att generaldirektören kände att Arbetsmiljöverket som myndighet inte hade möjlighet att balansera dessa krav. Bedömningen var att åsikterna inte kunde kombineras på så vis att båda skulle gå med på ett och samma förslag och därför beslutade generaldirektören att projektet skulle läggas ned.

Handläggaren hävdar att det inte hade varit möjligt att lyckas med projektet, då varje förslag hade legat alldeles för nära någon av parterna för att kunna accepteras. Det är inte lätt att tydliggöra, synliggöra och bevisa psykosociala aspekter om man jämför med fysiska sådana. Enligt handläggaren kan det ses som attitydfrågor som är beroende av en mänsklig bedömningsfaktor. Hon menar också att det är viktigt som myndighet att ordentligt diskutera förslagen med berörda parter i och med att föreskrifterna är bindande lagkrav. För att kraven ska få efterlevnad är det viktigt att man är överens. Handläggaren menar att regelförslagen tenderar att vara vitt formulerade, vilket ger utrymme för värderingstolkningar. Attityderna lyser då igenom för parterna vilket skapar motsättningarna.

Handläggaren menar att projektgruppen gärna hade fortsatt med arbetet och diskussionerna, och att det var generaldirektören som med sin beslutsmakt lade ner projektet. Hans

bedömning utgick även från tid- och kostnadsfrågor, enligt handläggaren. Och utan stöd från högsta chefen går det inte heller att fortsätta arbeta med ett projekt.

Under projektet förekom även andra kostnader, i form av att en i gruppen blev deprimerad och projektledaren avslutade sin anställning. Angående beslutet om nedläggning säger handläggaren:

Men det är ju som sagt så som i all politik, det blir ju så när det är hög myndighetsnivå också, när man är en enstaka myndighet som vi är, att då måste ju generaldirektören ligga väldigt nära arbetsmarknadsdepartementet i det här fallet och följa regeringens... jag menar, han har ju vissa begränsade resurser på sitt verk och han kan inte bara låta sånt här fortsätta, han har liksom inte råd till det om politikerna bedömer att det inte är framgångsrikt. Så jag tar bara förgivet att han hade starka signaler från regeringen då.

Generaldirektören är därmed inte ensam i sin beslutsmyndighet, utan även regeringens åsikt bör tas hänsyn till vid bedömningen. Handläggaren hävdar att det är en resursfråga. Om inte generaldirektören kan motivera ett projekt får han inte heller resurser för det. Handläggaren menar också att Arbetsmiljöverkets generaldirektörer tenderar att vara aktiva socialdemokrater.

På min undran om det inte blir arbetsgivarparten som går vinnande ur projektet i och med nedläggningen svarar handläggaren att hon håller med. Arbetsmiljöverket alltid är i mothåll med arbetsgivarparten, då det är dessa som blir granskade och anklagade. Det är lättare att tillmötesgå de fackliga parterna. Handläggaren hävdar att resultatet för projektet kan bero på en mer aktiv arbetsgivarpart, men säger också att det går att diskutera.

4.7 DET NYA PROJEKTET

Handläggaren berättar att ett liknande projekt som det beskrivna föreskriftsarbetet nyligen påbörjats i och med att behovet fortfarande finns. Dock kommer inte handläggaren att delta i projektgruppen för det nya projektet. Arbetsmiljöverket är återigen initiativtagare, men det är dock bara en förstudie som gjorts ännu, så ett projekt har inte officiellt startat. I september 2010 drogs det första förslaget för ledningen vilket ledde till möjligheten att genomföra förstudien.

För det nya projektet har Arbetsmiljöverket valt att begränsa området till endast några av de föreskrifter som var aktuella i det tidigare projektet. De föreskrifter som är aktuella inför det nya projektet är de om kränkande särbehandling, arbetsanpassning, rehabilitering och de allmänna råden. Dessutom planeras en paragraf om handledning att ingå i den nya föreskriften. Med detta mer begränsade föreskriftspaket hoppas handläggaren att det kommer bli tydligare vad projektet syftar till.

Egentligen ska föreskrifter uppdateras oftare än vart 30:e år, menar handläggaren.

[...] arbetsmarknaden förändras ju på olika sätt hela tiden och tekniken till exempel ser helt annorlunda ut idag och då är det ju jätteviktigt att även sådana här regler kan anpassas till de arbetsförhållandena vi har idag.

Nu tror handläggaren att förutsättningarna för att ta fram en ny föreskrift är goda. Med bättre argument, ett tydligare föreskriftspaket och med en struktur hämtad från föreskriften om systematisk arbetsmiljöarbete tror hon att motsättningarna kommer att överbryggas. Speciellt utifrån aktuell forskning menar handläggaren att diskussionen ser annorlunda ut nu, att det ses mindre som attitydfrågor. Även att det är en ny generaldirektör kan påverka, tror

handläggaren, beroende på hur tufft han agerar och hon nämner återigen direktkontakten med regeringen som något väsentligt. Om generaldirektören vågar och känner stöd från medarbetarna så kan han komma långt, särskilt i och med att ansvaret för att skriva föreskrifter delegerats till Arbetsmiljöverket. Men generaldirektören är trots allt den som står mellan regeringen och Arbetsmiljöverket och mod är viktigt för projektet, tror handläggaren.

För att lyckas med föreskriftsarbetet menar handläggaren att det krävs dels en annan diskussion på regeringsnivå, dels en annan diskussion på partsnivå. De nya förutsättningarna, det vill säga tydligare koppling till föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete och framskriden statistik, menar hon också är en väsentlig del i ett lyckat föreskriftsprojekt.

Handläggaren hävdar att motsättningarna mycket väl kan vara mindre nu, och menar att mindre vidlyftiga regler kan vara det som bidrar till det. Med mer konkreta regler kan parterna ha lättare att mötas. Begränsade regler i form av handlingsregler ger bättre möjligheter för samarbete. Genom att begränsa antalet föreskrifter som ska uppdateras kan man låta dessa ligga närmare varandra, vilket gör det lättare att formulera regler som har en tydlig struktur. Det handlar enligt handläggaren om att:

[...] klä reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete i psykosociala termer. Och att just tala om riskbedömningar och åtgärder och uppföljning av dem och så vidare.

Så det framställs som att Arbetsmiljöverket har en plan för hur man ska gå tillväga i detta projekt. Genom att använda sig av SAM-strukturen ska föreskriften accepteras av båda parter och riskbedömningar, åtgärder och uppföljning är grundläggande begrepp. Även i föregående projekt menade man ju att föreskriften var till för att förenkla och förtydliga, men det som i det nya projektet framstår som nyskapande är strukturen. Dock menar handläggaren att generaldirektörens makt blir sårbar i och med att han är ensam och därmed också själv utsatt för påtryckningarna från parterna, vilket kan påverka hans beslut.

4.8 SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Projektet med att ta fram en ny föreskrift för sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden startade 2002 och föregicks av en förstudie och en hearing med arbetsmarknadens parter. Syftet med projektet var att ta fram en föreskrift som skulle förenkla, förtydliga och aktualisera det psykosociala arbetsmiljöområdet. Ett första förslag togs fram i början av 2003, vilket remitterades internt inom Arbetsmiljöverket samt diskuterades av arbetsmarknadsparterna vid ett särskilt möte. Utifrån de åsikter som framkom efter remissen och mötet lades ett nytt förslag fram i juni 2003, som i denna uppsats har kallats *förslaget*. En externremiss gjordes för förslaget och i de remissvar som framkom var åsikterna dels att området inte lämpade sig för reglering på grund av dubbelreglering och inskränkning i arbetsledningsrätten, dels att förslaget borde förtydligas och skärpas ytterligare. Beslut om nedläggning togs i september 2005, efter möte i ledningsgruppen i oktober 2004. Detta motiveras med att det inte är möjligt för parterna att enas om ett förslag.

Det som i huvudsak är intressant att reflektera över är hur förslaget kan tolkas och vilka förutsättningar som råder för framtagandet av en ny föreskrift i ett nytt projekt.

När jag läser förslaget är det en kortfattad föreskrift som består av få paragrafer med få ord. Uttrycken är relativt neutrala och det är inget särskilt häpnadsväckande vid läsningen. Vad innebär det egentligen? Hur är förslaget utformat? Kan det ha legat en särskild strategi bakom? Enligt Arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren göra allt den kan för att undvika ohälsa och olycksfall, och föreskrifterna ska underlätta och specificera detta. Förslaget skulle kunna

tolkas som att Arbetsmiljöverket återigen lämnar över detta ansvar till arbetsgivaren. I och med att en föreskrift krävs för att kunna ställa krav vid inspektion skulle föreskriften kunna få betydelse för inspektionsarbetet på samma sätt som föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) som fått stor utbredning både i det lokala arbetsmiljöarbetet och inspektionsarbetet. Det förefaller vara en strategiskt formulerad föreskrift, då formuleringarna i princip överlåter ansvaret till arbetsgivaren men ändå möjliggör kravställande.

Ett nytt projekt har påbörjats, men ännu är bara en förstudie gjord. Det ska bli intressant att följa utvecklingen av det nya projektet, då handläggaren tror att förutsättningarna är goda denna gång. Tydligare struktur, ett mer begränsat område och mer konkreta regler förväntas minska motsättningarna mellan parterna så att en föreskrift kan tas fram. Min undran är om parterna någonsin kommer kunna enas, då arbetsgivarparterna tryckte väldigt starkt på just att reglering inom området inte var nödvändig. Att påtryckningar är viktigt för framtagandet av en föreskrift framgår i resultatet. Generaldirektören har enligt handläggaren stor makt till beslut, men även andra starka makthavare måste tas hänsyn till vid bedömningen. Dessa synpunkter vore intressanta ur ett perspektiv av vidare forskning, både gällande projektet som lades ner och projektet som nyligen påbörjats.

5. DISKUSSION

Detta diskussionsavsnitt kommer först att innehålla en kort sammanfattning dels av de teoretiska utgångspunkterna, dels av vad som framkommit i uppsatsens resultat. Därefter följer en övergripande diskussion där resultatet analyseras i relation till den teoretiska bakgrunden. Sedan följer den slutsats som jag i denna uppsats kommit fram till samt slutligen implikationer för fortsatt forskning.

5.1 SUMMERING

Historiskt sett är det staten som ska intervensera uppkommen problematik, det vill säga balansera vågen gällande arbetsskador och arbetssjukdomar. Om ohälsa eller olycksfall inom något område börjar öka så är det statens ansvar att förebygga och begränsa dessa olyckor och ohälsorfall. Det är utifrån den historiska bakgrunden den logiska följden. För att staten ska kunna påverka problematiken krävs en juridiskt bindande föreskrift, annars är det inte möjligt för arbetsmiljöinspektörerna att ställa krav på arbetsgivarna.

Sedan 1990-talet har den psykiska ohälsan ökat kraftigt. År 2003 stod psykiska diagnoser för 30 % av långtidssjukskrivningarna i Sverige, jämfört med 14 % i början av 1990-talet. Den psykiska ohälsan har visats ha samband med ett förändrat arbetsliv. Särskilt kvinnor och offentligt anställda har drabbats av ohälsa och organisationsformen New Public Management kan antas ha med ohälsöökningen att göra. Nya styrsystem, effektivisering och ökat fokus på ekonomiska snarare än mänskliga värden har påverkat de som arbetar inom offentlig sektor.

År 2002 startades ett projekt för att ta fram en ny föreskrift för sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden. Under 2003 framtogs ett förslag som remitterades till arbetsmarknadens parter. I remissvaren framgick att arbetsgivarparterna inte tyckte att området lämpade sig i en föreskrift och att förslaget till viss del inskränkte arbetsledningsrätten. Arbetstagarparterna anförde å sin sida att förslaget var välkommet, men önskade ytterligare förtydliganden och skärpningar. Diskussioner fördes i Arbetsmiljöverkets ledningsgrupp under 2004, och år 2005 lades projektet ner med hänvisning till att parterna inte kunde enas.

Utifrån förslaget kan man ana att formuleringarna följer en särskild strategi. Den strategin kan sägas gå ut på att ansvaret förs över till arbetsgivarna, som enligt Arbetsmiljölagen ska göra allt de kan för att undvika ohälsa och olycksfall. På så vis ger forskriften ett förtydligt ansvar att arbetsgivaren verkligen ska göra allt, genom att ha relativt övergripande formuleringar.

5.2 ÖVERGRIPANDE DISKUSSION

Syftet med denna uppsats har varit att utifrån en explorativ ansats undersöka Arbetsmiljöverkets projekt för att ta fram en föreskrift om sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden. Uppsatsen har ämnat besvara frågeställningarna:

- Vilken bakgrund angav Arbetsmiljöverket för att starta föreskriftsprojektet?
- Hur såg det förslag ut som projektgruppen lämnade till Arbetsmiljöverkets ledning för beslut?
- Var det något som saknades i förslagen till föreskriftstext för att myndighetsledningen skulle kunna besluta att godkänna föreskriften och de nya allmänna råden?
- På vilka grunder lades projektet ned?
- Vilka konsekvenser har nedläggningsbeslutet?

Dessa frågeställningar besvaras i resultatdelen av denna uppsats. Bakgrunden har angivits vara en önskan om att förenkla, förtydliga och aktualisera föreskrifterna inom det psykosociala området. Att reglera området angavs vara ännu mer väsentligt med hänvisning till den ökade psykiska ohälsan. I bakgrunden angavs även att både EU och regeringen betonade ökat arbete med psykosociala frågor inom arbetsmiljöområdet. Förslaget som lämnades till Arbetsmiljöverkets ledning för beslut framstår som ett medvetet strategiskt formulerat förslag. Denna strategi består i att förtydliga och precisera arbetsgivarnas ansvar att göra allt de kan för att undvika ohälsa och olycksfall i arbetet, samt att skapa verktyg för inspektion och tillsyn. Kan den anses vara lyckad? Det går att se på utifrån två perspektiv. Strategin är antagligen mycket väl genomtänkt och ifall forskriften trätt i kraft hade den varit både ett värdefullt verktyg för inspektörer likväl som en garant för arbetstagare om en hälsosam social och psykisk arbetsmiljö. Men eftersom förslaget lades ner så ger det ju ingen effekt alls. Att föreskriften inte kunde tas fram motiveras med att parterna inte kunnat komma överens. Arbetsgivar- och arbetstagarparterna ansågs av Arbetsmiljöverkets ledningsgrupp inte kunna mötas och enas om en föreskrift. Det handlade då om remissvarens olika huvudlinjer som kan sägas vara dels att området inte lämpar sig för bindande reglering och att förslaget inkräktade på arbetsledningsrätten, dels att området bör ha en ännu starkare reglering än vad som framhålls i förslaget.

Utifrån de funderingar jag hade kring arbetsskadesystemet och det dubbla maktsystemet i relation till psykosocial ohälsa kan sägas att jag funnit ett antal svar. Ja, det psykosociala området är komplext och svårdefinierat. Men det är inte så problematiskt att det är omöjligt att formulera. Min grund för detta är att diagnosen utmattningsdepression har kunnat definieras av klinikerna. Om klinikerna kan formulera en diagnos som inkluderar en faktor av långvarig stress så är det inte omöjligt att definiera det psykosociala området i rättsliga former. De teoretiska utgångspunkterna visar också på ett förändrat arbetsliv som bakgrund till den ökade psykiska ohälsan. Inom detta nya arbetsliv finns ökade krav på arbetstagarna i form av kunskap, anpassningsbarhet, individualisering och eget ansvarstagande. Dessa ökade krav bör rimligen mötas av ökade rättigheter, för att balansera problematiken. Det har också framkommit att vissa arbetstagare har nått bättre arbetsvillkor i och med det nya arbetslivet, men för många har det istället blivit försämrade villkor. Borde inte det leda till ett agerande från ansvariga så att alla arbetstagare får rimliga arbetsmiljöförhållanden, även inom det psykosociala området? På svenska arbetsplatser är arbetsmiljöförhållandena uppenbarligen inte rimliga, då den psykiska ohälsan fortsätter att öka och den har visats vara arbetsrelaterad.

Vilken roll spelar det dubbla maktsystemet? Arbetsgivarna vill inte få sin näringsfrihet och ledningsrätt inskränkt. Detta uttrycks även i remissvaren, som är den officiella anledningen till nedläggningsbeslutet. Arbetstagarna vill inte riskera ohälsa, vilken i sin tur också uttrycks i remissvaren. Anledningen till nedläggningen angavs vara att parterna inte kunde komma överens, men är det konstigt att arbetsgivar- och arbetstagarparter har olika ståndpunkt? Från min synvinkel är det rimligt att arbetstagarparter vill ha ännu strängare regler för att trygga arbetstagarnas hälsa, samt att arbetsgivarparterna inte vill att deras näringsfrihet ska inkräktas och att de vill att kraven på dem ska minimeras. Den psykiska ohälsan har dock ökat under 20 års tid och inget åtgärder har vidtagits. Man kan alltså dra slutsatsen att maktsystemet inte balanserats. Staten är som sagt den som ska intervensera uppkomna problem genom att agera då de uppstår.

Under 1990-talet uppstod en kraftig ökning av den psykiska ohälsan, som hade kunnat få en vändning, men som fortfarande ökar i och med att inga åtgärder vidtas. Staten ska garantera medborgarnas trygghet. Mot bakgrund av den ökade ohälsan och att den faktiskt kan anses vara arbetsrelaterad så är det definitivt läge för staten att agera genom reglering. Detta borde

ha skett redan under 1990-talet, men flera misslyckade föreskriftsförsök har inte lett till någon ändring. Istället har den psykiska ohälsan fortsatt att öka. Flera instanser och grupperingar i samhället kräver reglering, eftersom det är omöjligt för Arbetsmiljöinspektionen att ställa krav utan en bindande föreskrift. För inspektörerna hade forskriften också kunnat bli ett viktigt verktyg för tillsyn. Är det möjligt att staten, som i sista hand är totalgaranten för att den arbetande befolkningen har en trygg och säker arbetsmiljö, inte lyckas ta fram en sådan föreskrift som kan öka kraven på hälsosamma arbetsförhållanden?

Att staten inte agerar genom reglering i form av föreskrifter skapar legitimitetskriser. Legitimiteten, som består i att samhället uppfattar att det finns en rimlig ordning och att till exempel lagstiftning fungerar korrekt, hamnar i gungning. Kriser som uppstår då detta inte efterlevs består i att allmänheten och arbetstagarna blir missnöjda när tillsynen inte fungerar. Arbetsmiljöinspektionen kan inte utfärda krav på arbetsgivarna och ohälsan fortsätter därför att öka. Samhällets tillit till systemet försvagas när staten inte tar sitt ansvar. Det är staten som ska garantera tryggheten och upprätthålla legitimiteten. Medborgarna ska kunna vara säkra på att ohälsa förebyggs. Staten ska vilja medborgarna väl, men hur uppfattas det då ett projektet som detta läggs ner?

5.3 SLUTSATS

Min slutsats är att staten inte tagit sitt ansvar när det gäller att förebygga den psykiska ohälsan och de har inte heller upprätthållit den samhälleliga legitimitet medborgarna har rätt att kräva i en så viktig sak som denna. Det finns saklig grund för att ta fram en föreskrift om sociala och psykologiska förhållanden. En föreskrift skulle kunna stimulera det lokala arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna och på så sätt bidra till psykiskt hälsosamma arbetsplatser. Föreskrifter är nödvändiga för att kunna ställa krav på arbetsgivaren. Det är därför anmärkningsvärt att staten inte lyckas ta fram generella juridiskt bindande föreskrifter på detta område i en situation när den arbetsrelaterade psykiska ohälsan galopperar.

5.4 FORTSATT FORSKNING

Denna studie har en explorativ karaktär. Det innebär att avgränsningar har fått göras, till exempel har inte olika ledningsnivåer berörts. En angelägen forskningsuppgift i förlängningen av denna explorativa studie kan vara att ytterligare undersöka föreskriftsprojektet utifrån fler aktörers synvinkel. Detta kan till exempel vara ledande personer inom Arbetsmiljöverket, departement eller andra starka makthavare som kan anses vara intressenter eller aktörer i relation till projektet. Det finns också ett behov av en ny forskningsöversikt. Det kan ge förutsättningar för att ytterligare styrka sambandet mellan social och psykisk arbetsmiljö och psykisk ohälsa. Det vore väldigt intressant att utreda detta vidare. Även det projekt som nyligen påbörjats vore intressant att följa. Förhoppningsvis leder det nya projektet till att en föreskrift kan tas fram. Att titta utanför myndigheten och se närmare på olika intressenters och aktörers ståndpunkter är även då relevant, liksom arbetsgivarkårens motstånd.

KÄLLFÖRTECKNING

- Allvin, M., Aronsson, G., Hagström, T., Johansson, G. & Lundberg, U. (2006). *Gränslöst arbete: socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet*. Malmö: Liber.
- Andersson, C. (2010). *Samhällsinstitutioner i brytningstid: Den offentliga sektorns förändringsproblematik*. Visby: Nomen.
- Bäckman, O. & Edling, C. (2000). Arbetsmiljö och arbetsrelaterade besvär under 1990-talet. I: Marklund, S. (red.) *Arbetsliv och hälsa 2000*. (ss 125-152). Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Försäkringskassan. (2010). Långtidssjukskrivna - beskrivande statistik 1999-2009. Socialförsäkringsrapport 2010:16. Försäkringskassan.
- Grundläggande regler för inspektion. (2000). Tillsynsserien.
- Günzel, M., & Zanderin, L. (2009). *Arbetsmiljörätt och rehabilitering*. Malmö: Liber.
- Johannisson, K. (2005). Den moderna tröttheten: Historiska perspektiv. I: Ekman, R. & Arnetz, B. (red.) *Stress: individen, samhället, organisationern, molekyler*. (ss 15-28). Stockholm: Liber.
- Lundberg, I. (2000). Arbetsmarknad, arbetsliv och psykisk ohälsa. I: Marklund, S. (red.) *Arbetsliv och hälsa 2000*. (ss 303-321). Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Negativ stress och ohälsa: inverkan av höga krav, låg egenkontroll och bristande socialt stöd i arbetet*. (2001). Information om utbildning och arbetsmarknad, 1400-3996; 2001:2. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Proposition 2007/08:136. En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete. Stockholm: Regeringskansliet.

Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön (AFS 1980:14). (1980). Arbetsskyddsstyrelsen.

Riksförsäkringsverket. (2002). Långtidssjukskrivningar för psykisk sjukdom och utbrändhet - Vilka egenskaper och förhållanden är utmärkande för de drabbade?

Riksförsäkringsverket analyserar, 2002:4. Utredningsavdelningen.

SFS 1977:1160. *Arbetsmiljölagen*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SOU 1990:49. (1990). Betänkande av Arbetsmiljökommissionen, Arbete och hälsa. Statens offentliga utredningar.

SOU 2006:44. (2006). Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.

Delbetänkande av Utredningen om arbetsmiljölagen. Statens offentliga utredningar.

Sund, B., & Åmark, K. (1990). *Makt och arbetsskador under 1900-talet*. Maktutredningens publikationer, 99-0641947-4. Stockholm: Carlsson.

Trost, J. (2005). *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.

Zanderin, L. (2005). *Arbetsmiljö*. Lund: Studentlitteratur.

Åsberg, M. (2003). Utmattningsyndrom. Socialstyrelsen.

Åsberg, M., Nygren, Å., Herlofson, J., Rylander, G. & Rydmark, I. (2005).

Utmattningsyndrom. I: Ekman, R. & Arnetz, B. (red.) *Stress: Individen, samhället, organisationen, molekylerna*. (ss 224-231). Stockholm: Liber.

BILAGA 1 – INTERVJUGUIDE

- **Bakgrund – vad/hur/vad/varför?**
 - Varför aktualiserades projektet?
 - Initiativ?
 - Uppdragsbeskrivning
- **Vad hände?**
 - Förslag till föreskrift
 - Varför lyckades man inte?
 - Vad saknades?
 - När och varför nedläggning? Beslut?
- **Återaktualisering**
 - Varför?
 - Vad är på gång?
 - Finns uppdrag?
 - Finns det förutsättningar?
 - Vad krävs?
 - Hur lyckas?
 - Vad är gjort sedan tidigare?
- **Dokumentation**
 - Ärendemapp?
 - Offentlig handling?

BILAGA 2 – FÖRSLAG TILL FÖRESKRIFT

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden

Arbetsmiljöverket meddelar med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) följande föreskrifter.

Föreskrifterna tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter gäller för alla arbetsgivare. Med arbetsgivare likställs de som hyr in arbetskraft. 9 § gäller arbetstagare.

Förebyggande åtgärder

2 § Arbetsgivare skall organisera arbetet så att risker för ohälsa och olycksfall p.g.a. arbetsmängd och arbetsuppgifternas svårighetsgrad förebyggs.

3 § Arbetsgivaren skall se till att arbetstagaren väl känner till arbetsuppgifternas omfattning och innehåll.

4 § Förändringar i verksamheten skall planeras och genomföras på ett sådant sätt att risker för psykiska påfrestningar som kan ge ohälsa undviks.

5 § Arbetsgivaren skall klargöra att kränkningar av den enskilde arbetstagarens integritet och värdighet inte accepteras i verksamheten.

Motverkande åtgärder

6 § När arbetet innebär risker för psykiska påfrestningar skall arbetstagaren ges stöd och handledning, kunskap och möjligheter till återhämtning i den omfattning som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

7 § Arbetstagaren skall ges möjlighet till inflytande över hur det egna arbetet utförs.

Undersökning och riskbedömning

8 § Arbetsgivaren skall ta reda på hur arbetstagaren upplever sin arbetssituation och bedöma riskerna för ohälsa och olycksfall till följd av psykiska påfrestningar. Arbetsgivaren skall utifrån de bedömningar som gjorts genomföra de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

9 § Arbetstagare, som bedömer att arbetet innebär sådana påfrestningar att det finns risk för ohälsa och olycksfall för arbetstagaren, skall underrätta arbetsgivaren om detta.

Ikraftträdande

Dessa föreskrifter träder i kraft den xxxx 2004.

Samtidigt upphävs

Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om kränkande särbehandling i arbetslivet, (AFS 1993:17)

Arbetskyddsstyrelsens allmänna råd om psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön,
(AFS 1980:14)

Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om omvårdnadsarbete i enskilt hem, (AFS 1990:18)

Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om arbete i utgångskassa, (AFS 1992:19)

EMELIE ÖHMAN