



Så klarar du arbetsmiljöansvaret

FÖRTROENDEVALDAS ARBETSGIVARROLL
I KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Så klarar du arbetsmiljöansvaret

FÖRTROENDEVALDAS ARBETSGIVARROLL
I KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER



Upplysningar om innehållet:
Gunnar Sundqvist, gunnar.sundqvist@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018

ISBN: 978-91-7585-705-3

Text: Gunnar Sundqvist

Foto: Hans Alm, Torbjörn Larsson, Rickard L.Eriksson,
Casper Hedberg, Christian Ferm, Maria Rosenlöf, SKL:s bildarkiv,
Maskot bildbyrå, Scandinav bildbyrå

Produktion: Advant

Tryck: Åtta.45, 2018

Förord

Den här skriften ger en översiktlig bild av arbetsmiljöansvaret i landets kommuner, landsting och regioner. Den vänder sig till dig som är förtroendevald inom denna sektor och syftar till att beskriva hur du kan arbeta för att säkerställa en god arbetsmiljö.

Med över en miljon medarbetare står kommuner, landsting och regioner för ungefär en fjärdedel av den svenska arbetsmarknaden. Att dessa medarbetare är engagerade, kunniga, ansvarstagande och motiverade är en förutsättning för att du som förtroendevald ska klara dina politiska uppdrag. För att lyckas i arbetsmiljöarbetet måste insatser göras utifrån såväl hälsofrämjande, förebyggande och efterhjälpande/rehabiliterande perspektiv. Genom att utveckla arbetsmiljön så utvecklas verksamheten, vilket gynnar både ekonomi och effektivitet.

Arbetsmiljöfrågorna är dessutom viktiga eftersom Sverige befinner sig i en demografisk utmaning med en alltmer omfattande arbetskraftsbrist som gäller flera viktiga yrkesgrupper inom kommuner, landsting och regioner. Något av det viktigaste för att klara denna utmaning är att erbjuda en god arbetsmiljö och möjligheter till utveckling, delaktighet och inflytande.

Denna skrift belyser den viktiga arbetsgivarrollen ur flera olika aspekter:

- Vilka lagar är det som styr landstingens, regionernas och kommunernas verksamhet?
- Vad är arbetsmiljöfrågor?
- Hur ska du rent praktiskt gå till väga med arbetsmiljöarbetet?
- Vilket ansvar har medarbetare, skyddsombud, chefer, arbetsledare och förtroendevalda?
- Aktuella rättsfall med kommentarer

Skriften är den fjärde upplagan i samma fråga. Den är framtagen av utredare Gunnar Sundqvist vid avdelningen för Arbetsgivarpolitik, Sveriges Kommuner och Landsting.

Stockholm i december 2018

Agneta Jöhnk
Avdelningen för arbetsgivarpolitik

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 6 Kapitel 1. Förtroendevald och arbetsgivarrollen
- 9 Kapitel 2. Arbetsmiljölagen och andra lagar
- 14 Kapitel 3. Roller och uppgifter i arbetsmiljön
- 18 Kapitel 4. Fördelning av arbetsmiljöuppgifter
- 22 Kapitel 5. Verktyg på vägen
- 25 Kapitel 6. När arbetsmiljön brister - Arbetsmiljöverkets roll
- 30 Kapitel 7. Den organisatorisk och sociala arbetsmiljön
- 32 Kapitel 8. Straffrättsligt ansvar
- 38 Lathund om förtroendevaldas arbetsmiljöansvar
- 39 Frågor
- 40 Lästips

Förtroendevald och arbetsgivarrollen

Vart fjärde år väljer svenska folket 41 000 förtroendevalda i kommuner, regioner och landsting till sammanlagt 68 000 olika politiska uppdrag. En viktig del av detta uppdrag är att vara arbetsgivare. Uppdraget innebär, förutom en rad skyldigheter och möjligheter, även ett tydligt mandat att styra verksamhetens utveckling. Verksamheterna kan styras genom att fastställa mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Lönepolitiken, attraktiva anställningsvillkor och arbetsförhållanden, det vill säga en hälsofrämjande arbetsmiljö, jämställdhet, och mångfald är också viktiga komponenter.

Att vara arbetsgivare inom kommun, landsting eller region innebär stora möjligheter att utveckla verksamheter. Medarbetarna är en viktig resurs och en förutsättning för att samhällets välfärdstjänster ska hålla en hög kvalitet. Nyckeln till en positiv utveckling ligger i att du är aktiv och tydlig i din arbetsgivarroll.

”Som arbetsgivare är ett av dina mest centrala ansvarsområden att se till att din organisation har en god arbetsmiljö.”

Som arbetsgivare är ett av dina mest centrala ansvarsområden att se till att din organisation har en god arbetsmiljö. Inte minst viktigt för arbetsmiljön är att chef- och ledarskapet håller hög kvalitet. En förutsättning är att chefer och arbetsledare har rätt förutsättningar för att utöva sitt ledarskap. För att en kommun, region eller ett landsting ska fungera effektivt, krävs med andra ord en arbetsgivarpolitik som tar ett helhetsansvar för såväl verksamheten och medarbetarna som organisationen i stort.



Lagen och arbetsgivarrollen

Kommunallagen slår fast att nämnderna ska driva verksamheten på ett tillfredsställande sätt och i samråd med dem som nyttjar deras tjänster. Som kommunens, landstingets eller regionens högsta organ är det fullmäktige som ansvarar för att nämnderna får de resurser som behövs och ett tydligt uppdrag för att de ska kunna bedriva verksamheterna enligt lagen och fullmäktiges målsättning.

Otydligheter faller tillbaka på fullmäktige. Fullmäktige har inte rätt att ingripa i enskilda ärenden som rör den löpande verksamheten.

Nämnderna har ansvar för förvaltningen och den löpande verksamheten, och ska verkställa fullmäktiges beslut. I praktiken är det medarbetarna som sköter det operativa arbetet, medan de förtroendevalda i varje nämnd enligt kommunallagen har det yttersta ansvaret för nämndens verksamhet – vilket även inkluderar arbetsmiljön.

Varje nämnd har, inom de budgetramar fullmäktige har beslutat, ett ansvar för att ha den personal och tillhandahålla de resurser som behövs för att verksamheten ska fungera. Skulle resurserna i en nämnd inte motsvara de behov som lagen eller fullmäktige kräver, är det nämndens uppgift att reda ut frågan med fullmäktige för att klara verksamhetens behov. Det slutliga ansvaret för en nämnds verksamhet – och därmed också dess medarbetare – är kollektivt för alla ledamöter i nämnden.

Stora möjligheter till anpassning

Kommuner har stora möjligheter att organisera sina verksamheter utifrån lokala och regionala förutsättningar. För en del kommuner innebär det att minska antalet nämnder, för att istället lägga huvudansvaret för verksamheten, och därigenom arbetsmiljöfrågorna, på kommunstyrelsen och dess olika utskott. I andra kommuner har kommunstyrelsen fått ansvaret för den övergripande personalpolitiken och arbetsmiljöfrågorna. Nämnderna har ett verksamhetsansvar och ska se till att arbetsmiljölagen följs. Ur arbetsmiljösynvinkel är det viktigt att alla berörda har klart för sig vilken roll de har i det systematiska arbetsmiljöarbetet, så att ingen uppgift ”faller mellan stolarna”. Oavsett vilken modell man väljer, är det alltid fullmäktige som bestämmer hur många, och vilka, nämnder som ska finnas, och vad som är nämndernas uppgifter och inbördes förhållande. I 6 kapitlet kommunallagen anges kommunstyrelsens och nämndernas uppgifter och ansvar.

Det är väsentligt att du som förtroendevald är medveten om ditt uppdrag och ditt ansvar som arbetsgivare, eftersom både verksamhetens kvalitet och medarbetarnas prestationsförmåga är så beroende av den. I det avseendet är din parallella roll som företrädare även för medborgarna och partiet mer självklar – även om det ibland kan uppstå konflikter dem emellan.

”Ur arbetsmiljösynvinkel är det viktigt att alla berörda har klart för sig vilken roll de har i det systematiska arbetsmiljöarbetet, så att ingen uppgift faller mellan stolarna’.”



Arbetsmiljölagen och andra lagar

Arbetsmiljölagen är en skyddslagstiftning som gäller för både privat och offentlig verksamhet. Att arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön på en arbetsplats, utesluter inte att även medarbetaren har ansvar för att bidra till goda arbetslivsvillkor. Arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter gäller även i huvudsak för elever samt, i vissa fall, för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och för deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats av socialnämnd.

Utöver kommunallagen finns andra lagar som påverkar kommunernas, landstingens och regionernas verksamhet. Dessa är exempelvis lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), hälso- och sjukvårdslagen (HSL), skollagen, socialtjänstlagen (SoL), lagen om skydd mot olyckor, lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) samt arbetsmiljölagen (AML). Dessa lagar är likställda varandra och ingen tar över någon annan.

Förhållandet till brukare och patienter regleras däremot i annan lagstiftning (bland annat de ovan nämnda). Varje verksamhet måste normalt anpassas till de lagar som gäller för just den verksamheten. Medarbetarna kan dessutom i sin yrkesroll beröras av ytterligare lagar, exempelvis lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet.

FIGUR 1. Arbetsgivarens regelträd



Bilden är en illustration över arbetsmiljöreglerna. Arbetsmiljölagen är trädets rot och fundament. Arbetsmiljölagen är en ramlag, vilket innebär att den ger breda anvisningar om hur arbetsmiljön ska vara. Lagen riktar sig till arbetsgivaren. Stammen utgörs av föreskrifterna om det systematiska arbetsmiljöarbetet (AFS 2001:1). Bladverket illustrerar ett sjuttioal olika sakföreskrifter som handlar om allt från kemikaliehantering till hot och våld.

Arbetsmiljöreglerna bygger på en regelhierarki med bestämmelser på flera nivåer. Viktigast i denna hierarki är Arbetsmiljölagen (AML) som riksdagen beslutar om. På en lägre nivå finns föreskrifter som utfärdas av Arbetsmiljöverket (AFS). Myndigheten kan även utfärda allmänna råd eller vägledningsdokument som inte är bindande.

FIGUR 2. Bilden illustrerar exempel på några olika lagar som styr verksamheterna i kommuner och landsting och som i vissa fall kan komma i konflikt med varandra



Tre rättsliga avgöranden som speglar intresseavvägningen mellan arbetsmiljölagen och angränsande lagstiftningar:

RÄTTSFALL 1: Tobaksrökning gruppboende

Det första målet rör ett gruppboende för personer med funktionsnedsättning, som fått sina boendeinsatser beviljade enligt SoL eller LSS. Varje person hade sin egen lägenhet och samtliga hade ett mycket stort omvårdnadsbehov. De flesta var rökare. Kommunen hade vidtagit åtgärder för att minimera medarbetarnas exponering för tobaksröken, bland annat genom att uppföra ett rökutrymme och att uppmana personerna att inte röka i lägenheterna i samband med vårdbesök. Medarbetare som inte ville vistas i en rökig arbetsmiljö hade dessutom erbjudits omplacering till likvärdigt arbete. Domstolen kom fram till att ytterligare krav mot kommunen på åtgärder i arbetsmiljön var orimliga i förhållande till de resultat som kunde uppnås. Arbetsmiljöaspekterna fick därmed stå tillbaka för de boendes behov av stöd och hjälp (Kammarrätten i Jönköping, mål nr 360-09, den 14 januari 2010. Se SKL cirkulär 10:21).

RÄTTSFALL 2: Omsorgsnämnden

Det andra exemplet rör ett mål där Omsorgsnämnden i en kommun beslöt sig för att avbryta pågående hemtjänstinsatser för en enskild person. Samtidigt avslogs personens egen ansökan om bistånd. Beslutet motiverades med att vårdinsatserna, under rådande omständigheter, innebar en fara för medarbetarnas hälsa eftersom den aktuella personen inte ville använda de hjälpmedel som behövdes, fysiskt motsatte sig den hjälp som lämnades och utsatte medarbetarna för obehagliga situationer. Arbetsmiljöproblemen hade funnits i många år och man hade vid flera tillfällen träffats utan att nå en överenskommelse. Personen erbjöds då andra biståndsinsatser, bland annat korttidsboende (kommunalt eller privat), särskilt boende eller bistånd i form av tillsyn, matdistribution, måltidshjälp och trygghetslarm. Domstolen noterade att personen inte hade någon ovillkorlig rätt att erhålla viss bestämd insats. Eftersom personens behov kunde tillgodoses genom de alternativa insatserna, kunde arbetsmiljöintresset tillåtas att väga över. Omsorgsnämnden bedömdes ha fog för sitt beslut (Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1259-10, den 12 november 2010. Se SKL cirkulär 11:33).

Kommentar: Domarna speglar den gråzon som verksamhetsansvariga ofta hamnar i när regler och krav från olika tillsynsmyndigheter ska följas. Kraven är specificerade utifrån myndighetens tillsynsområde men tar inte alltid hänsyn till helheten, vilket kan medföra praktiska problem i tillämpningen av dem.

RÄTTSFALL 3: Vårdnadshavare arbetsmiljöproblem i skolan

Det sista fallet rör skolhuvudmannens ansvar att se till att skolpersonal och elever har en god arbetsmiljö. Bakgrunden var ett beslut av Försäkringskassan som beviljat en elev personlig assistans för tiden i skolan. Elevens vårdnadshavare har av assistansanordnaren anställt som personliga assistenter. Skolnämnden i kommunen har beslutat att den personliga assistansen i skolan inte fick utföras av någon av vårdnadshavarna, eftersom vårdnadshavarna varit kritiska och tillrättavisande mot lärarna i undervisningssituationer och framfört hotfulla uttalanden mot skolans personal och ledning. Högsta Förvaltningsdomstolen (mål nr 2486-11, den 7 november 2012), bedömde att kommunen av hänsyn till arbetsmiljön i skolan hade rätt att neka vårdnadshavarna möjlighet att fungera som personliga assistenter till eleven i skolan, eftersom de genom sin närvaro har visat sig ha en alltför negativ påverkan på arbetsmiljön.

Kommentar: Kommunens beslut innebar inte att elevens rätt till insatsen personlig assistans i skolan som sådan förvägrades, bara en begränsning av elevens möjligheter att fritt välja personliga assistenter.



”Att arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön på en arbetsplats, utesluter inte att även medarbetaren har ansvar för att bidra till goda arbetslivsvillkor.”

Begreppet arbetsmiljö

Arbetsmiljön omfattar bland annat följande faktorer:

- ‡ Buller
- ‡ Luftkvalitet
- ‡ Ergonomi
- ‡ Kemiska och biologiska hälsorisker
- ‡ Maskinskydd
- ‡ Skydd mot fall och ras
- ‡ Balans mellan krav och resurser
- ‡ Arbetsbelastning
- ‡ Arbetstider
- ‡ Ledarskap
- ‡ Organisatorisk och social arbetsmiljö
- ‡ Personlig och yrkesmässig utveckling
- ‡ Variation i arbete och möjlighet till återhämtning
- ‡ Möjlighet att påverka sin egen arbetssituation
- ‡ Arbetsanpassning och rehabilitering
- ‡ Stick- och skärskador
- ‡ Hot och våld
- ‡ Kränkande särbehandling
- ‡ Rökfri arbetstid

Verksamheten i kommuner, landsting och regioner innefattar alla dessa arbetsmiljöfaktorer.

Roller och uppgifter i arbetsmiljön

Huvudansvaret för arbetsmiljön ligger hos dig som arbetsgivare. Samtidigt är alla medarbetare på arbetsplatsen sin egen arbetsmiljö, vilket ställer krav på medverkan, dialog och samarbete. Du bör därför se till att verksamheten på ett systematiskt sätt planeras, styrs och kontrolleras så att arbetsmiljön blir tillfredsställande för alla på arbetsplatsen. Utgångspunkten i denna process är det systematiska arbetsmiljöarbetet (utförd av Arbetsmiljöverket, AFS 2001:1, även kallat SAM) som enligt lag ska bedrivas i samverkan med medarbetare och skyddsombud. Arbetet ska omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden med betydelse för arbetsmiljön.

De grundläggande kraven på en arbetsgivare är alltid desamma, oavsett om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi. Däremot kan kraven självfallet variera beroende på verksamhetens art och olika branschens specifika förutsättningar. Generellt gäller dock att ditt arbetsmiljöansvar i egenskap av arbetsgivare är långtgående. Enligt arbetsmiljölagen är du och andra arbetsgivarrepresentanter bland annat ansvariga för att ”vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall”.

Arbetsgivaren ska informera arbetstagaren om risker i arbetet och hur de undviks, samt se till att arbetstagaren har den utbildning som behövs. En annan viktig uppgift är att anpassa arbetsförhållandena till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. När arbetet planläggs måste hänsyn tas till att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika.

Not. 1. Se AML kap. 3 § 2.

Arbetsmiljölagens omfattning

Arbetsmiljölagen gäller där "arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning". I definitionen av arbetstagare ingår även personer som genomgår utbildning, vilket innebär att den som bedriver skolverksamhet också har ett arbetsmiljöansvar för sina elever (undantag finns). På samma sätt likställs deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd med arbetstagare – så länge de utför uppgifter som liknar ett förvärvsarbete. Även arbetsmarknadspolitiska program omfattas av lagen, vilket innebär att den som tar del av ett program ska likställas med arbetstagare och den som upplåter sin arbetsplats för programmet ska ses som arbetsgivare. Den som anlitar inhyrd arbetskraft ska följa föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete och exempelvis undersöka arbetsförhållandena, bedöma risker, vidta åtgärder och ge instruktioner. På samma sätt är den som hyr ut arbetskraft skyldig att genomföra långsiktiga arbetsmiljöåtgärder, exempelvis i fråga om utbildning och rehabilitering och att alltid vara uppmärksam på den anställdes fysiska och psykiska belastning.

Vad gäller arbetsmiljölagens regler om rehabilitering (3 kap. 2 a §) är det viktigt att känna till rättsfall från arbetsdomstolen och den begränsning av arbetsgivarens rehabiliteringsansvar som blivit praxis, till exempel:

- › Arbetskamrater får inte komma till skada (AD 1993:42)
- › Arbetsgivaren behöver inte utvidga sin verksamhet genom nya verksamhetsgrenar eller omorganisation (AD 2006:83)
- › Nya verksamhetsmoment behöver inte inrättas (AD 1993:42)

"Enligt arbetsmiljölagen är du och andra arbetsgivarrepresentanter ansvariga för att 'vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall'".

Skyddsombudets roll

Skyddsombudet är medarbetarnas företrädare i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatsen. Skyddsombudets uppgift är att vaka över arbetsförhållandena och kontrollera att arbetsgivaren uppfyller kraven på systematiskt arbetsmiljöarbete. Ombudet ska också delta vid planeringen av nya eller ändrade arbetslokaler eller arbetsmetoder och medverka vid de riskbedömningar som ska göras, till exempel i samband med användningen av skadliga ämnen eller vid planering av förändring av verksamheten. Skyddsombudets uppgift omfattar alla medarbetare inom dennes skyddsområde, även de som har en annan (eller helt saknar) facklig tillhörighet. Ombudet utses av en lokal arbetstagarorganisation som normalt är bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren.



Om det inte finns en facklig organisation, kan arbetstagarna själva välja skyddsombud. Valet ska skriftligen anmälas till arbetsgivaren.

Ett skyddsombud kan enligt arbetsmiljölagen, kapitel 6 § 6 a, begära att arbetsgivaren vidtar åtgärder eller begära en undersökning för att säkerställa en tillfredsställande arbetsmiljö inom det egna skyddsområdet. Arbetsgivaren ska då genast lämna en skriftlig bekräftelse på att arbetsgivaren mottagit begäran och därefter – utan dröjsmål – lämna besked i frågan. Gör inte arbetsgivaren det, kan skyddsombudet kräva att Arbetsmiljöverket meddelar ett föreläggande eller förbud. Detta krav avser givetvis enbart arbetsmiljön, inte frågor som hänger ihop med exempelvis löner eller andra anställningsvillkor.

Skyddsombudet har rätt att få den utbildning i arbetsmiljöfrågor och den ledighet med bibehållna anställningsförmåner som fordras för uppdraget. Hon eller han har också rätt att få del av de handlingar och upplysningar som behövs för uppdraget. Både arbetsgivare och arbetstagare kan bli skadeståndsskyldiga om man hindrar skyddsombudet att fullgöra sina uppgifter. Värt att komma ihåg är att arbetsgivaren inte behöver vara överens med skyddsombudet innan beslut fattas eller åtgärder vidtas – även om enighet naturligtvis är önskvärd.

”Skyddsombudets uppgift är att vaka över arbetsförhållandena och att kontrollera att arbetsgivaren uppfyller kraven på systematiskt arbetsmiljöarbete.”

Medarbetarens ansvar

Även den enskilde medarbetaren är skyldig att medverka i arbetsmiljöarbetet, bland annat genom att följa givna föreskrifter och använda aktuella skyddsanordningar. Medarbetarna har ofta en god uppfattning om riskerna med det egna arbetet och arbetsförhållandena i övrigt. Det är därför bra om de kan delta i arbetsmiljöarbetet med förslag och synpunkter. Detta är särskilt viktigt i samband med riskbedömningar av arbetsmiljön. Att inte rätta sig efter skyddsföreskrifter kan äventyra såväl medarbetarens som arbetskamraternas säkerhet. För att få genomslag på genomförda insatser krävs återkommande information och samverkan med medarbetarna. Om en medarbetare bryter mot gällande regler eller rutiner, kan det bli aktuellt med arbetsrättsliga åtgärder. Det kan röra sig om exempelvis muntlig tillsägelse, skriftlig varning eller förflyttning/omplacering. Ytterst kan det även bli fråga om att medarbetaren sägs upp (i regel ”av personliga skäl”). Det är därför viktigt att arbetsgivaren dokumenterar alla händelser som inträffar eller åtgärder som vidtas.

”Medarbetarna har ofta en bra uppfattning om riskerna med det egna arbetet och arbetsförhållandena i övrigt. Det är därför bra om de kan delta i arbetsmiljöarbetet med förslag och synpunkter.”

Rollen som skyddsombud

På <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/chefens-arbetsmiljoansvar.html> finns skyddsombudsrollen beskriven mer i detalj. Där beskrivs bland annat i vilka situationer som arbetsgivaren måste samverka med skyddsombudet, och vad som gäller om arbetsgivaren och skyddsombudet inte är överens.

Fördelning av arbetsmiljöuppgifter

Rollfördelningen kring arbetsmiljön är densamma som för andra arbetsområden i kommunen eller landstinget: de förtroendevalda i varje nämnd med verksamhetsansvar ska se till att det finns förutsättningar för att de aktuella lagarna följs. Det praktiska arbetsmiljöarbetet sköts sedan av chefer och medarbetare i det dagliga arbetet och i den löpande utvecklingen av verksamheten. I det här sammanhanget är det viktigt att du som förtroendevald ser till att chefer och arbetsledare får ett väldefinierat och rimligt uppdrag, med alla de resurser, kunskaper och befogenheter som krävs för att driva verksamheten med en bra arbetsmiljö. Med befogenheter avses rätt att fatta beslut och att vidta åtgärder. Med resurser avses ekonomiska medel, tillgång till kompetenta medarbetare, utrustning, lokaler, tid och kunskaper.

Huvudprincipen – att högsta ledningen har det yttersta arbetsmiljöansvaret – gäller så länge inte ett särskilt arbetsmiljöuppdrag har tilldelats någon annan person eller funktion på ett klart och tydligt sätt. Även i sådana fall har dock den högsta ledningen alltid kvar det yttersta ansvaret för att försäkra att verksamheten håller en god arbetsmiljö. Om så inte är fallet – ingrip!

Skriftlig fördelning viktig

I kommuner och landsting är det obligatoriskt att det finns en skriftlig fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Denna överenskommelse bör vara undertecknad av båda parter – både av den som fördelar uppgiften och av den som åtar sig densamma. Saknar mottagaren tillräckliga befogenheter eller medel för sitt uppdrag, ska denne vända sig till uppdragsgivaren för att få utökade resurser. Om så inte sker, bör uppdragstagaren i stället fransäga sig – i dagligt tal returnera – sin uppgift.

”I kommuner, regioner och landsting är det obligatoriskt att det finns en skriftlig fördelning av arbetsmiljöuppgifter.”

Det innebär inte att man säger upp sin anställning eller chefsuppgift, och ansvaret för övriga arbetsmiljöuppgifter kvarstår som vanligt. Saknas en tydlig, skriftlig fördelning, ligger det faktiska arbetsmiljöansvaret normalt kvar på den högre beslutsnivån i organisationen (detta gäller dock inte om uppgiften ingår som en del av en större arbetsuppgift eller hör till en viss yrkesroll, till exempel chefer med personalansvar eller lärare i förhållande till sina elever). Viktigt att komma ihåg är att nämnden alltid har det yttersta arbetsgivaransvaret för arbetsmiljön, och därför måste följa upp hur denna ser ut. Är arbetsmiljön otillfredsställande är det nämndens ansvar att vidta nödvändiga åtgärder.

Delegation enligt kommunallagen

Den delegering som enligt kommunallagen får ske av nämnds beslutanderätt till anställd i kommunen (6 kap 33 § KL) och förvaltningschefs rätt att vidaredelegera beslutanderätten (6 kap 37 §) förväxlas ibland med fördelning av arbetsmiljöuppgifter som ska ske enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1, § 6. Fördelningen kan med fördel skiljas bort från kommunens delegationsordning för att undvika missförstånd.

Värt att tänka på vid uppgiftsfördelning:

- › Fördela – men abdikera inte! Följ regelbundet upp hur arbetsmiljöarbetet utvecklas och ingrip om det inte fungerar som det var tänkt.
- › Det är hur arbetsmiljöarbetet fungerar i praktiken som är det viktiga. Stäm av att riskbedömning har gjorts innan beslut om verksamhetsförändringar fattas i nämnd och styrelse.

Var noga med:

- › Att uppgifterna är fördelade på tillräckligt många medarbetare.
- › Att de som får uppgifterna har en självständig ställning och en egen rimlig arbetsituation.
- › Att de som får uppgifterna har tillräckliga befogenheter och resurser.
- › Att fördelningen görs skriftligt och undertecknas av både den som fördelar och den som tar emot uppgiften.
- › Att den som gör fördelningen följer upp hur den har fungerat och ingriper om något behöver förbättras.
- › Att de som får uppgifterna har tillräckliga kunskaper om: a) regler som har betydelse för arbetsmiljön; b) fysiska, organisatoriska och sociala förhållanden som innebär risker för ohälsa och olycksfall; c) åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall samt d) arbetsförhållanden som främjar en tillfredsställande arbetsmiljö.

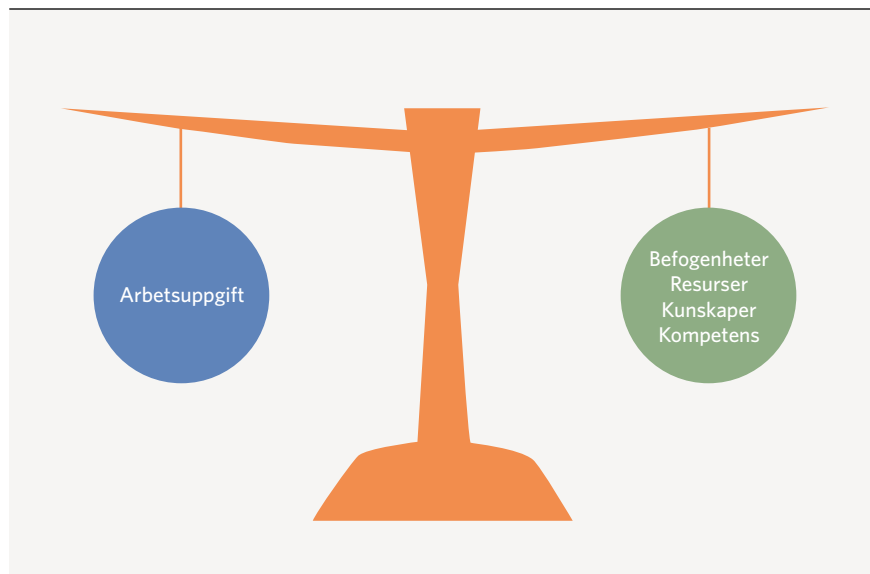


”Det är viktigt att du som förtroendevald ser till att chefer och arbetsledare får ett väldefinierat uppdrag, med alla de resurser, kunskaper och befogenheter som krävs för att driva verksamheten med en bra arbetsmiljö.”

Minneslista vid uppgiftsfördelning:

- › Bestäm vilka uppgifter i arbetsmiljöarbetet som behöver fördelas.
- › Utgå från organisationen.
- › Det är bra om arbetsmiljöansvaret följer verksamhetsansvaret så att inget faller mellan stolarna.
- › Lägg uppgifterna på chefer med personalansvar eller på arbetsledare.
- › Även enskilda medarbetare med speciella uppgifter, till exempel lärare, bör omfattas av fördelningen.
- › Se till att inga uppgifter glöms bort.
- › Hur ska uppgiftsfördelningen utanför fasta arbetsställen och arbetstider hanteras?
- › Lägg uppgifter på en bestämd person eller funktion, inte på en hel grupp.
- › Bestäm vad som ska gälla vid sjukdom, semester och annan frånvaro.
- › Beskriv uppgifterna detaljerat och konkret.
- › Ge befogenheter, resurser och kunskaper för uppgifterna.
- › Ange om det finns rätt till vidarefördelning.
- › Komplettera med muntlig information.
- › Informera berörd personal.
- › Genomför en årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

FIGUR 3. Att tänka på vid uppgiftsfördelning



Verktyg på vägen

Samverkansavtalet

Samverkansavtalet har slutits mellan SKL, Sobona och centrala fackliga organisationer inom den kommunala sektorn. Samverkan bygger på att alla kan och vill bidra till att utveckla verksamheten och hitta lösningar på problem. Avtalet belyser syftet med samverkan – vikten av medarbetarnas delaktighet och engagemang. I Samverkansavtalet görs en tydligare koppling mellan samverkan, arbetsmiljö- och verksamhetsfrågor. Arbetsmiljöfrågorna hanteras som en del i samverkanssystemet. AML kräver att arbetsgivaren ska förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet, ofta i samverkan med arbetstagare. Genom att hantera arbetsmiljöfrågor på arbetsplatsträffar, i samverkansgrupp och på skyddskommitté uppfylls dels kraven i AML och dels utvecklas det lokala arbetsmiljöarbetet.

”Enligt Samverkansavtalet ska arbetsgivare, fackliga organisationer, skyddsombud och medarbetare tillsammans arbeta för en väl fungerande verksamhet med en bra arbetsmiljö.”

Arbetsmiljöutbildning

Det är angeläget att chefer, medarbetare och skyddsombud får en relevant utbildning i arbetsmiljöfrågor och hur risker och brister kan undanröjas. God kompetens är grunden för ett bra arbetsmiljöarbete.

De centrala parterna har i Suntarbetslivs regi tagit fram en arbetsmiljöutbildning för chefer och skyddsombud. I utbildningen finns en pedagogisk blandning av filmer, poddradio etc. Här finns även underlag för gemensamma samtal som bidrar till ett lärande om arbetsmiljöfrågor. Här rekommenderas att chefer och skyddsombud går samma utbildning för att skapa en gemensam bas för ett aktivt systematiskt arbetsmiljöarbete i samverkan.



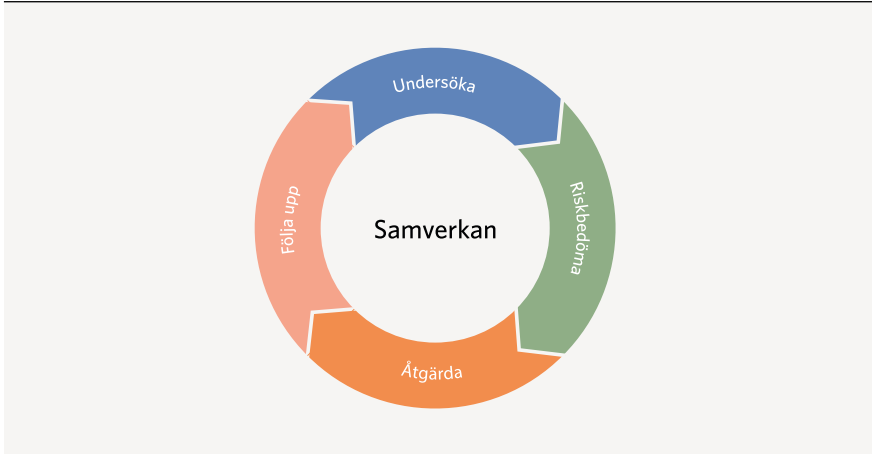
Länk till Suntarbetslivs hemsida om arbetsmiljöutbildning för chefer och skyddsombud.

Systematiskt arbetsmiljöarbete

Ett annat värdefullt hjälpmedel i arbetet med att säkerställa en bra arbetsmiljö är föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), i dagligt tal benämnd SAM. Föreskriften innebär att cheferna på en arbetsplats är skyldiga att i samverkan med medarbetare och skyddsombud:

- › Ta fram en skriftlig arbetsmiljöpolicy om hur arbetsförhållandena ska vara.
- › Ta fram skriftliga rutiner som beskriver hur arbetsmiljöarbetet ska gå till.
- › Fördela arbetsmiljöuppgifterna med befogenheter och resurser till chefer och arbetsledare (ska dokumenteras skriftligt).
- › Ge arbetstagarna kunskaper om arbetet och dess risker. Cheferna behöver särskilda kunskaper.
- › Undersöka verksamheten och bedöma riskerna i arbetsmiljön regelbundet, bland annat vid planerade förändringar (ska dokumenteras skriftligt).
- › Omedelbart undanröja risker och brister i arbetsmiljön och upprätta en skriftlig handlingsplan för åtgärder som inte kan vidtas omgående. Genomförda åtgärder ska kontrolleras.
- › Utreda arbetsskador och allvarliga tillbud.
- › Årligen följa upp hur det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar och ändra vid behov.
- › Vid behov anlita företagshälsovården eller annan sakkunnig hjälp.

FIGUR 4. Figuren beskriver att det finns fyra uppgifter i SAM, som man hela tiden måste arbeta med, som i ett hjul: undersöka, riskbedöma, åtgärda och följa upp

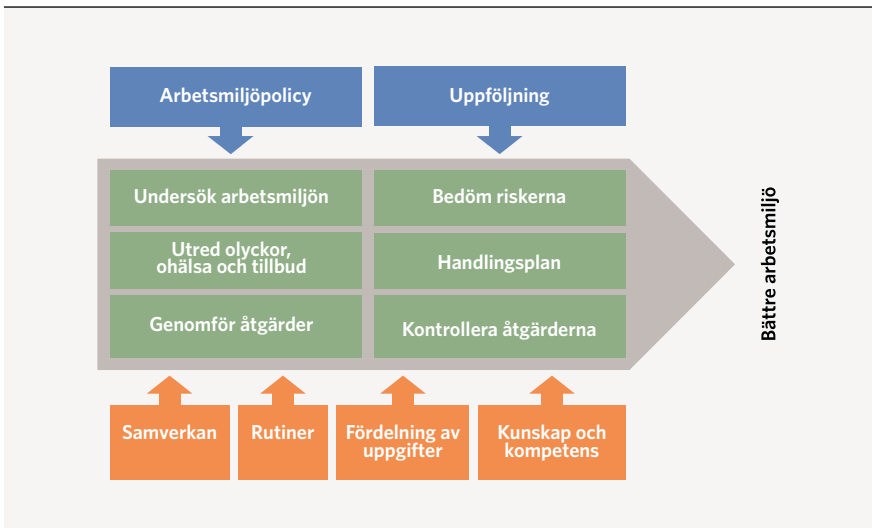


Mer om SAM

SAM är grundbulten för hur man ska arbeta förebyggande med arbetsmiljöfrågor.

Tips: Initiera eller stöd gärna utbildning för viktiga aktörer i arbetsmiljöarbetet, till exempel chefer och skyddsombud.

FIGUR 5. Bilden beskriver olika aktiviteter som ska ske inom ramen för SAM



När arbetsmiljön brister – Arbetsmiljöverkets roll

Det bästa sättet att förebygga arbetsmiljörisker är att se till att chefer och arbetsledare bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete tillsammans med medarbetare och skyddsombud. När en verksamhet ändå brister i sin arbetsmiljö på ett sätt som kan leda till ohälsa eller olycksfall, kan Arbetsmiljöverket, AV, kräva att åtgärder vidtas. Kraven riktar sig då normalt mot arbetsgivaren – i detta fall mot den enskilda kommunen eller landstinget. Sådana beslut kan förenas med ett vite och kan överklagas till förvaltningsdomstol – förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta Förvaltningsdomstolen. (För överklagande till kammarrätt och Högsta Förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd).

Inspektion – så går den till

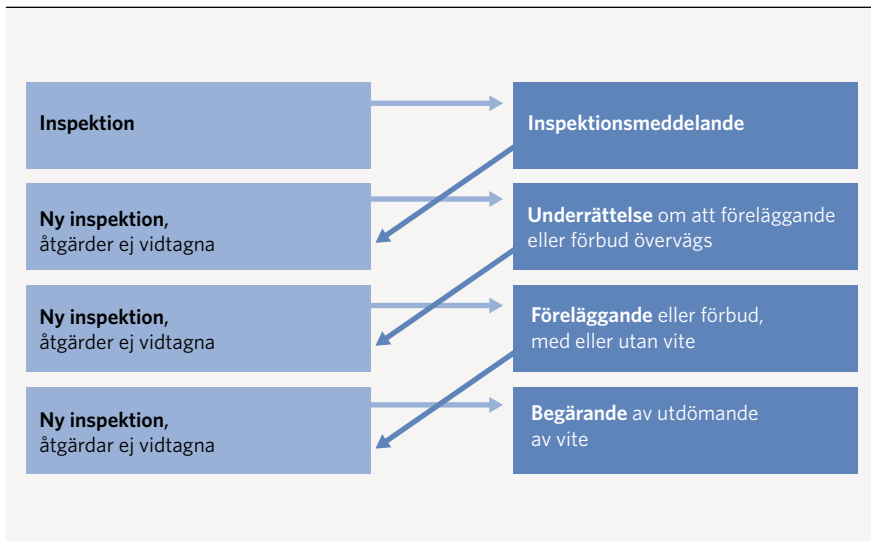
Arbetsmiljöverkets inspektion inleds ofta med en förankning. Verket brukar normalt ange syftet med inspektionen, till exempel om den gäller hela arbetsplatsen en specifik arbetsmiljöfråga eller om inspektionen är ett led i ett riksomfattande projekt. Vid inspektioner är det viktigt att du som arbetsgivare företräds av personer som kan beskriva verksamhetens inriktning och det interna arbetsmiljöarbetet. Dessa personer bör ha befogenhet att besluta om och genomföra nödvändiga ändringar i verksamheten. Det kan till exempel vara förvaltningschef, klinikchef, rektor eller verksamhetschef. Det är bra om personal från HR och fastighetsavdelningen medverkar när så behövs. Även du som förtroendevald bör vara med om inspektionen berör övergripande frågor i verksamheten. I vissa av Arbetsmiljöverkets nationella inspektionskampanjer i kommuner, landsting och regioner finns rutiner för återkoppling till förtroendevalda.

Det är arbetsgivarens ansvar att kalla det berörda skyddsombudet till inspektionen. Innan denna avslutas brukar AV:s företrädare, oftast en arbetsmiljöinspektör, sammanfatta sina iakttagelser och vilka krav på förändringar som kommer att ställas. Det finns alltid utrymme, såväl under som efter inspektionen, att enskilt framföra synpunkter eller begära förtydliganden.

Arbetsmiljöverket meddelar sedan i ett skriftligt inspektionsmeddelande där de formella kraven formuleras. Om inte åtgärder vidtas för att undanröja bristen eller risken, kan AV med stöd av arbetsmiljölagen meddela förelägganden eller förbud mot arbetsgivaren.

Att AV ställer krav innebär inte automatiskt att verksamheten måste rätta sig efter dem. De kan både ifrågasättas och – när det gäller föreläggande och förbud – överklagas. I beslutet från AV står hur och inom vilken tid som överklagandet måste göras. Om överklagandet inte görs i rätt tid, blir kraven bindande för verksamheten. Det är alltid bra om nämnden eller styrelsen följer upp alla inspektionsmeddelanden och förelägganden/förbud från AV. AV:s krav i ett inspektionsmeddelande innebär oftast inte att alla åtgärder behöver vara genomförda innan svarstiden. Det räcker då att beslut är fattat och tidplan upprättad i samverkan med skyddsombud. Men kom ihåg: som arbetsgivare är du alltid ansvarig för arbetsmiljön – oavsett om AV har ställt krav eller inte.

FIGUR 6. Figuren beskriver ett ärendes gång efter en inspektion där Arbetsmiljöverket anser att kraven inte är tillräckligt åtgärdade





Mer om Arbetsmiljöverket

AV genomförde under år 2017 sammanlagt 2 022 besök i förvaltningsstyrda verksamheter i kommuner, landsting och regioner. Samma år skrev verket 914 inspektionsmeddelanden/inspektionsprotokoll och meddelade 107 förelägganden och förbud med vite. SKL har tagit fram konkreta råd för att underlätta kontakterna med AV och ge råd om hur verkets krav kan hanteras. På AV hemsida finns ytterligare information.

”Att AV ställer krav innebär inte automatiskt att verksamheten måste rätta sig efter dem. De kan både ifrågasättas och – när det gäller föreläggande och förbud – överklagas.”

Två exempel på rättsfall som illustrerar hur AV fungerar i praktiken.

RÄTTSFALL 1 AV: Slöjdsal

Förvaltningsrätten i Stockholm avgjorde ett mål som gällde arbetsmiljön i slöjdsalen i en skola. AV hade förelagt kommunen att undanröja en del angivna brister i slöjdsalen. Föreläggandet, som hade knutits till ett vite på 89 000 kronor, gällde bland annat krav på riskbedömning, introduktion av eleverna och skyddsåtgärder för flera maskiner som användes. Då kommunen inte rättade sig efter föreläggandet, vände sig AV till Förvaltningsrätten och begärde att vitet skulle dömas ut. Kommunen invände då att man inte hade kunnat följa föreläggandet, eftersom skolan var på väg att omorganiseras och i samband med detta skulle få en helt ny slöjdsal.

När målet två år senare kom upp i domstolen hade de flesta av kraven i föreläggandet uppfyllts, bland annat genom att den nya slöjdsalen hade färdigställts. Trots detta beslöt domstolen att vitet skulle dömas ut. I motiveringen menade domstolen att AV:s föreläggande var "lagligt grundat" och tillräckligt preciserat för att kunna följas. Eftersom det inte hade överklagats, hade det också vunnit laga kraft. Att de flesta åtgärderna hade vidtagits efter utsatt tid var med andra ord inte skäl nog för att slippa vitet. Det hade inte heller funnits några faktiska eller rättsliga hinder för kommunen att följa föreläggandet (vitet jämkades dock ner till 20 000 kronor.) Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 10663-10, den 17 augusti 2010).

Kommentar: En kommun eller ett landsting kan inte underlåta att följa ett föreläggande bara för att någon form av omorganisation är på gång. Regeln är att AV:s krav ska följas om de går att följa. Om ansvariga på en kommun sedan märker att man av tidsbrist eller av andra skäl inte kan vidta de åtgärder som beskrivits, bör man med stöd av 27 § förvaltningslagen ansöka hos AV att ompröva föreläggandet. Ansökan ska göras innan tidsfristen löpt ut.

RÄTTSFALL 2 AV: Arbetsbelastning på akuten

Förvaltningsrätten i Malmö upphävde ett föreläggande av AV mot Region Skåne att vidta åtgärder för att minska vad man ansåg var en ohälsosam arbetsbelastning för arbetstagarna på akutmottagningen SUS i Lund. Föreläggandet var belagt med ett vite på 4 miljoner kronor. I sin dom konstaterade domstolen att ett beslut om föreläggande måste uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav, bland annat genom att preciseras så tydligt att det inte finns några som helst tvivel om vilka åtgärder som behöver vidtas för att föreläggandet ska vara uppfyllt. AV:s sätt att i det aktuella föreläggandet använda uttryck som "märkbart" och "åtminstone" ansågs strida mot detta krav. AV tydliggjorde först i förvaltningsrätten vad man avsåg i beslutets kravpunkter.

Regionen ansågs därmed ha fått alltför stort utrymme att själv bestämma vilka metoder som skulle användas för att nå upp till kraven, vilket medförde att föreläggandet upphävdes (Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 2331-13, dom den 4 juni 2013).

Kommentar: Domen visar att du som arbetsgivare har rätt att få veta exakt vilka åtgärder som måste vidtas för att undgå att vitet döms ut. Oklarheter faller tillbaka på AV. Om din kommun, ditt landsting eller din region mottar ett oklart och otydligt föreläggande och förbud: överväg att överklaga – och se till att göra det i tid!

Kom ihåg

Som arbetsgivare är du alltid ansvarig för arbetsmiljön – oavsett om AV har ställt krav eller inte. Huvudinriktningen för arbetsmiljöarbetet ska vara att utveckla kommunens interna arbetsmiljö och verksamhet, inte att göra Arbetsmiljöverket eller facket tillfreds.

Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön

Dagens teknikutveckling har inneburit förbättringar beträffande många traditionella fysiska arbetsmiljöproblem. Denna utveckling har även möjliggjort för flera arbetstagare att arbeta oberoende av tid och plats vilket bland annat underlättat flexiblare arbetstider. Samtidigt kan teknikutvecklingen skapa arbetsmiljöproblem. Om gränsen mellan arbete och fritid blir alltmer flytande kan det medföra stressbelastning. I vissa välfärdsyrken finns det ingen exakt gräns för när man gjort ett fullgott arbete. Detta är tendenser som kan komma att bli ännu mer markanta i framtiden vilket gör att det krävs ett väl utbyggt systematiskt arbetsmiljöarbete med tydliga riktlinjer för när och hur medarbetarna ska vara tillgängliga i sitt arbete.

En konsekvens har varit att intresset för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ökat. Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) reglerar kunskapskrav, mål, arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling – i dagligt tal benämnd OSA. Genom den verksamhetsutveckling och de stödjande insatser som arbetet med föreskriften om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön innebär kan kvaliteten för både brukare, patienter, elever och medarbetare förbättras.

Följande karakteriserar en god organisatorisk och social arbetsmiljö:

Mål	Arbetsgivaren ska ha mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Målen ska syfta till att främja hälsa och öka organisationens förmåga att motverka ohälsa.
Fördelning	Tydlig fördelning av arbetsuppgifter, resurser och befogenheter som är känd för medarbetarna.
Kunskap	Arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om: 1. Hur man förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning. 2. Hur man förebygger och hanterar kränkande särbehandling.
Medverkan	Medarbetarna har möjlighet att påverka sina arbetsuppgifter och medverka i förändrings- och utvecklingsarbete som rör verksamheten.
Information	Medarbetarna får information som rör både den egna arbetssituationen och verksamheten i sin helhet.
Utveckling	Medarbetarna har anpassade arbetsuppgifter som ger utrymme för egen utveckling.
Gemenskap	Medarbetarna ingår i en arbetsgemenskap som ger trygghet och social samhörighet.
Tillit	Medarbetarna har tillit till ledningens förmåga att driva verksamheten effektivt.
Social arbetsmiljö	Den sociala arbetsmiljön handlar om möjligheter till psykisk hälsa och personlig utveckling. Den styrs av faktorer som arbetsorganisation, arbetets innehåll och upplägg, men också känslan av att befinna sig i ett sammanhang med ett meningsfullt arbete, eget ansvar, inflytande och kontroll över den egna arbetssituationen.
Organisatorisk arbetsmiljö	Den organisatoriska arbetsmiljön handlar om villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar: 1. ledning och styrning, 2. kommunikation, 3. delaktighet, handlingsutrymme, 4. fördelning av arbetsuppgifter och 5. krav, resurser och ansvar.
Resurser för arbetet	Det i arbetet som bidrar till att: 1. uppnå mål för arbetet, eller 2. hantera krav i arbetet. Resurser kan vara: arbetsmetoder och arbetsredskap, kompetens och bemanning, rimliga och tydliga mål, återkoppling på arbetsinsats, möjligheter till kontroll i arbetet, socialt stöd från chefer och kollegor och möjligheter till återhämtning.
Kränkande särbehandling	Handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.
Ohälsosam arbetsbelastning	När kraven i arbetet mer än tillfälligt överskrider resurserna. Denna obalans blir ohälsosam om den är långvarig och möjligheterna till återhämtning är otillräckliga.

Straffrättsligt ansvar

När polis och åklagare utreder om någon ska ställas till svars för arbetsmiljöbrott eller brott mot arbetsmiljölagen, granskas arbetsgivarens aktiva arbetsmiljöarbete. Om någon har brustit i sitt ansvar att utföra skyddsåtgärder och det finns ett tydligt samband mellan försummelsen och en inträffad arbetsplatsolycka, kan denne komma att dömas för arbetsmiljöbrott. Ofta handlar försummelser om att reglerna i AML, arbetsmiljöförordningen (AMF) eller Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) inte har följts.

Prövningen sker utifrån brottsbalkens bestämmelse om arbetsmiljöbrott (3 kap 10 § Brottsbalken). Själva prövningen fokuserar särskilt på riskbedömningen, om den har gjorts, om åtgärder har vidtagits för att undanröja brister, om verksamheten kontrollerats ur arbetsmiljösynpunkt, om medarbetarna haft kännedom om arbetets risker och brister samt fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Försummelser avseende det sistnämnda kan leda till att den som brustit i fördelningen av den aktuella arbetsmiljöuppgiften ställs till straffrättsligt ansvar.

Detta gäller även förtroendevalda i nämnder eller styrelser. Åtal kan väckas mot flera befattningshavare för samma arbetsplatsolycka, var och en efter sin egen försummelse och sitt ansvar. Avgörandet sker utifrån vem som har beslutsmakten i det enskilda fallet och som inte vidtagit de åtgärder som varit rimliga.

”Om någon har brustit i sitt ansvar att utföra skyddsåtgärder, kan denne komma att dömas för arbetsmiljöbrott.”

TABELL 1. Tabellen illustrerar skillnaden mellan arbetsmiljöansvar och straffansvar. En skillnad är att arbetsmiljöansvaret gäller det förebyggande arbetsmiljöarbetet och tar sikte på situationen innan någon olycka inträffat i arbetet.

Arbetsmiljöansvaret AML	Straffansvaret AML och BrB
Förebyggande syfte	Sanktionerande syfte
Kan ligga på fysiska eller juridiska personer	Kan bara ligga på fysiska personer/Företagsbot
Kan inte flyttas	Kan hamna på olika personer
Arbetsgivaren fördelar uppgifter	Domstolen beslutar om straff
Uppgiftsfördelningen görs i förväg	Straff bestäms i efterhand
Fördelningen förutsätter befogenheter, resurser, kunskaper och tydlighet	Straff förutsätter uppsåt eller oaktsamhet, befogenheter, resurser, kunskaper och tydlighet
Är lätt att konstatera	Är ofta komplicerat att reda ut



Exempel på rättsfall som förtydligar straffansvaret vid arbetsmiljöbrott.

RÄTTSFALL ARBETSMILJÖBROTT: Ordförande i KS

I ett uppmärksammat fall dömdes ordföranden i kommunstyrelsen och förvaltningschefen i en kommun för arbetsmiljöbrott i samband med en olycka under ett rivningsarbete som utfördes av anställda i kommunen. Domstolen ansåg att arbetsgivaren brustit i tillsyn och kontroll över arbetsmiljön på arbetsplatsen, bland annat genom att underlåta att upprätta en arbetsmiljöplan och att inte se till att rivningsarbetet hade den ledning och övervakning som krävdes för en säker arbetsmiljö. Arbetstagarna hade inte heller tillräckliga kunskaper om riskerna med rivningsarbetet och hur dessa kunde förhindras. Domstolen fann därför att det förelåg ett orsakssamband mellan bristerna i arbetsmiljön och det dödsfall som olyckan krävde. Domstolen konstaterade att kommunen har arbetsgivaransvaret och därför alltid måste klargöra vilket styrorgan (en viss nämnd eller styrelse) som ytterst företräder arbetsgivaren. Detta styrorgan kan sedan delegera arbetsmiljöuppgifter till chefer som tar på sig arbetsgivarrollen i det dagliga arbetet. Domstolen konstaterade också att kommunen, i egenskap av fastighetsägare, var byggherre och därför var skyldig att upprätta arbetsmiljöplan. Enligt kommunens personalpolicy var det förvaltningschefen som ytterst företrädde arbetsgivaren och därför borde ha sett till att arbetsmiljöplanen upprättades innan rivningsarbetet påbörjades. I kommunen pågick en omorganisation, vilken domstolen menade hade satt arbetsmiljöansvaret ur spel. Enligt domstolen påverkade denna omständighet dock inte arbetsgivarens grundläggande arbetsmiljöansvar. Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap 1 § KL leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. I reglementet för kommunstyrelsen angavs att denna svarar för samordningen av kommunens arbetsmiljöarbete. Domstolen ansåg att kommunstyrelsen hade det yttersta ansvaret för att kommunens verksamhet bedrevs på ett lagenligt sätt och att tillse att rollfördelningen beträffande arbetsgivarens arbetsmiljöansvar blev klarlagd. Kommunstyrelsens ordförande borde ha säkerställt en tydlig rollfördelning för detta ansvar, och därigenom också sett till att arbetsmiljöarbetet inom kommunen bedrevs på ett lagenligt sätt. Genom sin underlåtenhet att vidta sådana åtgärder ansågs ordföranden därmed ha bidragit till de brister i arbetsmiljön som orsakade olyckan. Ordföranden och förvaltningschefen dömdes till 50 dagsböter vardera (Göta Hovrätt, mål nr B 2701-05, den 22 december 2006).

Domen överklagades, men Högsta Domstolen gav inte prövningstillstånd (Mål nr B435-07 den 5 februari 2008).

RÄTTSFALL ARBETSMILJÖBROTT: Olycka vid praktik

En 16-årig elev på Båtbyggarskolan ådrog sig bestående men när han fastnade med båda händerna i en bredbandsputs i samband med arbetsplatsförlagd utbildning (APU) hos en snickerifirma i Kalmar. Olyckan ledde till att åklagaren åtalade både ordföranden och förvaltningschefen i kommunens Barn- och Ungdomsnämnd.

Enligt tingsrätten var ansvaret för APU-placeringarna otydligt, liksom valet av praktikplats och elevens uppgifter med hänsyn till dennes ålder och erfarenhet. Något besök av lärare på arbetsplatsen, för att se vilka maskiner som fanns och vilka risker som förelåg, hade inte skett. Inte heller fanns några skriftliga rutiner på praktikföretaget om besök av skolan för att eliminera eventuella risker. Skolan hade dessutom inte kontrollerat huruvida instruktör/handledare på arbetsplatsen var utsedd. Enligt tingsrätten hade skolan därmed underlåtit att göra vad som ålegat den enligt arbetsmiljölagstiftningen vid val av APU.

Arbetsgivarens ansvar vilar i första hand på högsta chefen, men delegering kan ske. I all form av delegering är det viktigt att klargöra vem som i olika avseenden bär ansvaret för att arbetsmiljölagstiftningen följs. Otydlig delegering medför att ansvaret ligger kvar på den närmast högre nivån. Befattningshavare kan ha ett visst ansvar för säkerheten även utan delegering om det följer med deras uppgifter (faktisk delegation). Lärare har normalt ansvar för elevernas arbetsmiljö till den del som är hänförlig till lärarens omedelbara tillsyn av eleven. Detta ansvar fritar inte högre befattningshavare från ansvar.

Saknas en uttrycklig delegation, vilar arbetsmiljöansvaret enligt Regeringsformen (bland annat 1 kap 7 §) ytterst på en kommuns fullmäktige. Eftersom oklarheter i delegationen hade konstaterats av bland annat AV, fann tingsrätten att det straffrättsliga ansvaret för arbetsmiljöbrott låg hos kommunfullmäktige när olyckan inträffade. Åtalet mot ordföranden och förvaltningschefen ogillades med hänvisning till att det saknades skäl att pröva deras eventuella underlåtenhet att organisera arbetsmiljöarbetet (Kalmar Tingsrätt, mål nr B 3564-09, den 20 december 2010).

Kommentar: Om arbetsmiljöuppgifter har fördelats av den kommunala nämnden via förvaltningschef och enhetschef till enskilda arbetsledare/medarbetare kan ledamöterna i nämnden liksom förvaltningschefen och enhetschefen gå fria från straffansvar om de varken vid val av person, genom bristande tillsyn eller på annat sätt varit försumliga. Om det har gjorts en korrekt fördelning till en medarbetare med tillräcklig kunskap och erfarenhet och med befogenheter och resurser har denne ett arbetsmiljöansvar och kan också göras straffrättsligt ansvarig. Om arbetsmiljöbrott föreligger eller ej avgörs av domstol.

RÄTTSFALL ARBETSMILJÖBROTT: Sjuksköterska smittad

En sjuksköterska på infektionskliniken vid sjukhuset i Kristianstad smittades med tuberkulos av en inlagd patient. Orsaken till smittan befanns enligt åklagaren vara att hon hade återanvänt sitt andningsskydd, något som kliniken accepterade under förutsättning att andningsskydden återanvändes under ett och samma arbetspass för samma patient. Verksamhetschefen var ansvarig för arbetsmiljön på kliniken. Han hade därmed långtgående skyldigheter att bedöma och undanröja riskerna för tuberkulossmitta. Även om han tog sitt arbetsmiljöansvar på allvar, hade han inte gjort en såpass systematisk och detaljerad analys av smittoriskerna som regelverket krävde.

Tingsrätten menade dock att en sådan analys inte nödvändigtvis skulle ha lett till ett förbud mot återanvändning av andningsskydd på kliniken. Återanvändningen strider inte vare sig mot de rutiner som utarbetats av Vårdhygien i Skåne eller mot någon allmänt etablerad praxis eller erfarenhet i landet. Något olycksfall som skulle ha gett verksamhetschefen anledning att särskilt uppmärksamma återanvändningen av andningsskydd som en riskfaktor har hittills aldrig inträffat i Sverige. Med anledning av detta frikände tingsrätten verksamhetschefen (Kristianstad Tingsrätt, mål nr B 317-10, den 11 augusti 2011).

Hovrätten menade att återanvändningen av andningsskydd kan vara en förklaring till att sjuksköterskan smittades med tuberkulos. Det finns emellertid andra förklaringar till att hon smittats med tuberkulos som framstår som lika sannolika som den åklagaren hävdade. Exempelvis att det kunde finnas smitta i luftslussen mellan sjukhuskorridoren och patientens rum. Åklagaren har därför inte bevisat sitt påstående att sjuksköterskan med hög grad av sannolikhet har "smittats genom att de andningsskydd som är avsedda för engångsbruk har återanvänts, vilket medfört att de förlorat sin skyddsfunktion". Hovrätten menade att åtalet redan på den grunden skulle ogillas. (Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 4 september 2012, mål nr B 3404-11)

Kommentar: Hovrätten behövde inte gå in på frågan om vilka skyldigheter klinikchefen haft att bedöma och undanröja risker för tuberkulossmitta samt om han fullgjort dessa skyldigheter.



Företagsbot

Företagsbot är en ekonomisk sanktion som riktar sig mot den formella arbetsgivaren om det i dennes näringsverksamhet har begåtts ett brott eller en förseelse mot bland annat arbetsmiljölagstiftningen. Det måste vara fråga om ett brott som har begåtts i näringsverksamhet vilket exempelvis inbegriper kommunala affärsdrivande verksamheter. Däremot betraktas inte offentlig verksamhet, där myndighetsutövning är en viktig del, som näringsverksamhet.

Förutsättningen är att näringsidkaren inte har förebyggt brottsligheten eller att brottet eller förseelsen har begåtts av en person i ledande ställning eller med ansvar för tillsyn eller kontroll. En företagsbot kan uppgå till maximalt 10 miljoner kronor och som lägst till 5 000 kronor. Åklagaren behöver inte peka ut vilken eller vilka personer i näringsverksamheten som har varit försumliga.

Sanktionsavgift

Det har införts en sanktion för vissa av bestämmelserna inom arbetsmiljö- och arbetstidsområdet som gäller sedan den 1 juli 2014 att arbetsgivaren kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift i stället för böter. Avgiftens storlek beräknas i de flesta fall efter antalet sysselsatta i organisationen. I vissa fall tas sanktionsavgiften ut med ett fast belopp. De flesta föreskrifter med sanktionsavgifter handlar om överträdelse av den fysiska arbetsmiljön och uppgår till maximalt 1 miljon kronor.

Lathund om förtroendevaldas arbetsmiljöansvar

- › Arbetsmiljöansvaret är kopplat till uppgiften som arbetsgivare.
- › Fullmäktige bestämmer vilken styrelse eller nämnd som har arbetsmiljöansvar.
- › Grundbulten är att de förtroendevalda i varje nämnd med verksamhetsansvar ytterst ansvarar för att arbetsmiljölagstiftningen och kommunens interna arbetsmiljöregler följs.
- › Det är också betydelsefullt att det görs en skriftlig fördelning av arbetsmiljöuppgifter, befogenheter och resurser ut i förvaltningarna. Det är ute på arbetsplatserna som det systematiska arbetsmiljöarbetet ska utföras.
- › En annan viktig uppgift är att följa upp hur arbetsmiljöarbetet utförs, och att ingripa om verksamheten inte fungerar som den ska.
- › Viktigt att samverka med medarbetare och skyddsombud stimuleras. I praktiken är det ofta av avgörande betydelse för att få till stånd bra arbetsvillkor.
- › Sker en arbetsplatsolycka och det finns ett samband mellan bristen i arbetsmiljön och olyckan, kan medarbetare/förvaltningschef/ förtroendevald åtalas och dömas om denne/de brustit i att utföra sina uppgifter.
- › Den vanligaste sanktionen mot en bristfällig arbetsmiljö är annars att Arbetsmiljöverket ingriper med vitesföreläggande/förbud eller sanktionsavgift, som riktar sig mot kommunen som sådan.
- › Det är viktigt att de förtroendevalda får information om den årliga uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Frågor

Har du frågor om förtroendevaldas eller andra befattningshavares arbetsmiljöansvar?

Kontakta gärna Sveriges Kommuner och Landsting.

Telefon 08-452 70 00

Oktober–mars, vardagar 08.00–16.45

April–september, måndag–torsdag 08.00–16.45, fredag 08.00–15.15

E-post info@skl.se

Lästips

- Arbetsgivarperspektiv på kommuner och landsting. Fakta och analys. SKL, 2017.
- Arbetslivsinriktad rehabilitering – Arbetsgivarens ansvar för rehabilitering och arbetsanpassning i kommuner, landsting och företag. SKL Kommentus, 2016.
- Arbetsmiljö för sjukvården, Tor Nitzelius och Göran Söderlöf. Lars Åhnberg förlag, 2017.
- Arbetsmiljö för socialtjänst, kommunal vård och omsorgsverksamhet, Tor Nitzelius och Göran Söderlöf. Lars Åhnberg förlag, 2016.
- Arbetsrätten i kommuner och landsting – en översikt. SKL, 2017.
- Arbetsrätt för skolledare och pedagoger, Göran Söderlöf. Wolters kluwer, 2017.
- Arbetstid Lagar och Avtal. SKL Kommentus, 2018.
- Bra arbetsgivare skapar bra verksamhet Medarbetarengemang - för bättre välfärd. SKL Kommentus, 2016.
- Chefens arbetsmiljöansvar. SKL Kommentus, 2018.
- God Arbetsmiljö för handläggare inom socialtjänsten. SKL Kommentus, 2014.
- Kommunala samverkansformer. SKL Kommentus, 2009.
- Patientsäkerhet och arbetsmiljö, SKL Kommentus, 2013.
- Sjukfrånvaro i kommuner och landsting Vad är problemet? SKL Kommentus, 2017.
- Skolans arbetsmiljö-praktiska typfall, Tor Nitzelius och Göran Söderlöf Norstedts juridik, 2018.
- Så kan du som politiker hantera arbetsmiljöfrågor Arbetsmiljöverket ADI 563.

Så klarar du arbetsmiljöansvaret

FÖRTROENDEVALDAS ARBETSGIVARROLL I KOMMUNER,
LANDSTING OCH REGIONER

Arbetsmiljöarbetet handlar inte bara om att undvika straff eller påföljd. Genom att utveckla arbetsmiljön så utvecklas verksamheten, vilket gynnar ekonomi, effektivitet och attraktivitet. För att lyckas i arbetsmiljöarbetet måste arbetsgivare arbeta både hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande. Syftet med den här skriften är att ge en övergripande bild av de förtroendevaldas arbetsmiljöansvar.

För att kunna leverera välfärdstjänster av god kvalitet behöver arbetsgivare i kommuner, landsting och regioner se till att medarbetarna trivs och vill stanna kvar, och samtidigt få unga att söka sig till välfärdsjobben. Något av det viktigaste för att klara denna utmaning är att erbjuda en god arbetsmiljö och möjligheter till utveckling, delaktighet och inflytande.

Skriften tar upp frågor om hur du som förtroendevald i kommun, landsting, region eller bolag anslutet till Sobona kan arbeta för en god arbetsmiljö. Förhoppning är att skriften ska fungera som inspiration och vägledning.

ISBN 978-91-7585-705-3

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skl.se



Sveriges
Kommuner
och Landsting