

Handläggare
Holmlund Jan
Hagberg Therese

Datum
2016-05-03

Diarienummer
SCN-2015-0055

Socialnämnden

Yttrande till förvaltningsrätten i Stockholm angående utdömande av vite

Förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

att avge yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm enligt upprättat förslag.

Sammanfattning

Uppsala kommun har av Förvaltningsrätten i Stockholm inbjudits att yttra sig över Arbetsmiljöverkets yttrande i målet, aktilaga 9, mål nr. 27134-15.

Arbetsmiljöverket har i sitt yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm anfört att det inte räcker att kommunen vidtagit åtgärder som syftar till att uppfylla kraven i arbetsmiljölagen utan att kraven rent faktiskt ska vara uppfyllda dvs, ha fått avsedd effekt vid tiden för deras uppföljande besök, sex månader efter att föreläggandet utfärdades.

Ärendet

Arbetsmiljöverket genomförde under mars 2015 en inspektion med anledning av att huvudskyddsombuden för Akademikerförbundet SSR och Vision skrivit till Arbetsmiljöverket angående arbetssituationen på barn- och ungdomsenhet Norr.

Vid Arbetsmiljöverkets besök framkom brister i arbetsmiljön och i maj 2015 ombads nämnden att inkomma med ett yttrande då arbetsmiljöverket övervägde att besluta om ett föreläggande mot socialnämnden. Samma månad avgav nämnden ett yttrande till arbetsmiljöverket där vidtagna och pågående åtgärder redovisades.

I juni 2015 beslutade Arbetsmiljöverket om föreläggande, ett vite om 500 000 kr. I september 2015 svarade nämnden Arbetsmiljöverket med anledning av föreläggandet och i oktober

genomförde arbetsmiljöverket en uppföljande inspektion. I december 2015 ansökte Arbetsmiljöverket hos förvaltningsrätten i Stockholm om att utdöma vite om 500 000 kr. Arbetsmiljöverket skrev i ansökan att arbetsgivaren har vidtagit flera åtgärder i syfte att komma till rätta med arbetsmiljöproblemen men vid inspektionen i oktober hade inte åtgärderna fått avsedd effekt. Socialnämnden inlämnade ett yttrande till förvaltningsrätten i Stockholm i mars 2016. I yttrandet redogjorde nämnden för de åtgärder som genomförts på förvaltningsnivå och enhetsnivå.

Nämndens inställning är att vitet helt bör bortfalla då nämnden har vidtagit flertalet åtgärder både före och efter föreläggandet vilka samtliga varit ägnade att balansera kraven och resurserna hos de aktuella medarbetarna.

Socialförvaltningen

Jan Holmlund
Direktör



Mål nr.
27134-15 Avdelning 31

Anges vid kontakt med domstolen

Uppsala kommun
753 75 Uppsala

Uppsala Kommun
Socialnämnden

2016-04-05

Dnr: SCN-2015-0055/24
Handl:

2015/018358

Arbetsmiljöverket ./ Uppsala kommun
angående **utdömande av vite**

Ni får tillfälle att yttra Er över innehållet i bifogade handlingar, aktbilaga 9.

Om Ni yttrar Er ska yttrandet vara skriftligt och ha kommit in till förvaltningsrätten **senast den 22 april 2016**. Ange förvaltningsrättens målnummer som finns längst upp till höger.

Använd helst bara ett sätt att svara (via antingen vanlig post, e-post eller fax). Adresser finns nedan.

Om Ni har några frågor kan Ni kontakta förvaltningsrätten.

Siv Ernbert, Domstolshandläggare
Telefon 08-561 68004

Dok.Id 718735

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt		



Enheten för region mitt
Mia Carnerius, 010-730 9735
Sari Forsberg, 010-730 9835
Jenny Jernberg, 010-730 9147

Förvaltningsrätten i Stockholm
115 76 Stockholm

Yttrande över aktbilaga 6 i målnummer 27134-15

Med anledning av Förvaltningsrättens underrättelse i mål 27134-15, daterad den 19 februari 2016, anför Arbetsmiljöverket följande.

Inledning

Syftet med arbetsmiljölagen och dess föreskrifter är att förebygga ohälsa.

Enligt 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen ska arbetsmiljön vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Arbetstagaren ska ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid ska även löneformer och förläggning av arbetstid beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete ska undvikas eller begränsas. Det ska eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter. Det ska vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

Av Regeringsrättens dom RÅ 2010 not 38 framgår att Arbetsmiljöverket, med stöd av föreskrifter, har en långtgående möjlighet att utfärda förelägganden eller förbud.

Tydliga krav

Kommunen har anfört att de har genomfört de åtgärder som Arbetsmiljöverket angett i sitt föreläggande och för det fall Arbetsmiljöverket anser att det ålegat kommunen att vidta ytterligare åtgärder anser kommunen att dessa inte framgått av föreläggandet. Arbetsmiljöverket instämmer i att det är viktigt att förelägganden är tydliga. Den enskilde adressaten behöver dock ges möjlighet



att utföra den förändring som är bäst lämpad i den aktuella verksamheten. Det är därför upp till arbetsgivaren att ta reda på vilka specifika åtgärder som behövs i den aktuella verksamheten för att åstadkomma en balans mellan de krav som ställs i arbetet och resurser som står till arbetstagarnas förfogande så att man kommer tillrätta med arbetstagarnas höga arbetsbelastning.

Exempel på åtgärder som kan behövas för att komma tillrätta med ohälsosamt hög arbetsbelastning är att minska arbetsmängd, ändra prioriteringsordning, variera arbetsuppgifterna, ge möjligheter till återhämtning, tillämpa andra arbetssätt, öka bemanning eller tillföra kunskaper. Arbetsgivaren bör även försäkra sig om att den teknik som används är utformad och anpassad till det arbete som ska utföras.

Liknande krav som det som ställts i det aktuella föreläggandet har ställts i ett antal ärenden som prövats av domstol. Förvaltningsrätten har exempelvis bedömt kraven vara tillräckligt tydliga/precisa i följande domar:

- Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 1508-12
- Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 3856-14
- Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 1988-13
- Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 10224-12 (vitesutdömande)
- Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 26671-12 (vitesutdömande)

Förvaltningsrätten i Karlstad (mål nr 1988-13) har uttalat att "Utformande av förelägganden om att vidta åtgärder för att komma till rätta med hög arbetsbelastning är förenat med svårigheter när det gäller att precisera vilka åtgärder som behöver vidtas. Förvaltningsrätten finner dock mot bakgrund av vad som förekommit tidigare rörande den aktuella verksamheten och de upplysningar som lämnats i föreläggandet att formuleringen av det överklagade beslutet får anses vara tillräckligt preciserad."

Mot bakgrund av vad som utgör grund för de krav som finns i föreläggandet anser Arbetsmiljöverket att det måste anses ha varit tydligt för arbetsgivaren vad som krävdes för att kraven skulle anses uppfyllda och att de inte uppfyllde dessa vid tiden då kraven skulle ha varit uppfyllda.

Brist på fullgörande vid tiden för inspektion

I det nu aktuella fallet skulle de ställda kraven ha varit uppfyllda den 30 september 2015. En uppföljande inspektion genomfördes den 8 oktober 2015 för att kontrollera om arbetsgivaren uppfyllt kraven i föreläggandet.

Vid uppföljningsbesöket hade arbetsgivaren vidtagit ett antal åtgärder i syfte att komma tillrätta med arbetstagarnas höga arbetsbelastning. Det räcker dock inte



att vidta åtgärder som *syftar* till att uppfylla kraven utan det krävs även att åtgärderna har en sådan effekt att kraven *rent faktiskt* är uppfyllda.

Vid uppföljningsbesöket uppgav arbetstagarna att de fortfarande upplevde att arbetsbelastningen var ohälsosamt hög; de uppvisade fortfarande ohälsosymptom och uppgav att de åtgärder som vidtagits inte medfört att man kommit tillrätta med problemen. Med andra ord hade arbetsgivaren inte åstadkommit en sådan balans mellan krav och resurser att arbetsbelastningen inte längre gav upphov till ohälsa.

Arbetsgivaren hade, exempelvis med en enkät eller genom gruppsamtal, kunnat mäta vilken effekt arbetstagarna upplevde att de genomförda åtgärderna fått på deras arbetsbelastning och på så sätt fått reda på om ytterligare åtgärder krävdes.

Det är i målet ostridigt att det, vid uppföljningsbesöket, inte var klargjort i vilken ordning arbetstagarna skulle prioritera sina arbetsuppgifter och vilka arbetsuppgifter som skulle väljas bort när den tillgängliga tiden inte räckte till. Arbetsgivaren skriver i sista stycket på sidan 5 i aktbilaga 6 att "Vid tiden för Arbetsmiljöverkets inspektion var en prioriteringsordning inte färdigställd. Detta är nu åtgärdat. Den 17 december antogs en prioriteringsordning..." Den rutin som innehåller prioriteringsordningen är daterad 2016-01-07, se bilaga 5 till aktbilaga 6.

Såsom Arbetsmiljöverket angivit i sin ansökan om utdömande av vite är bedömningen fortsatt att arbetsgivaren inte hade uppfyllt kraven vid tiden för den uppföljande inspektionen.

Vite

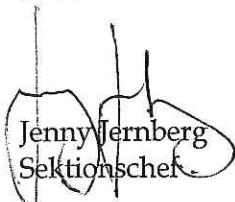
Arbetsmiljöverket vidhåller att arbetsgivaren inte hade uppfyllt kraven i föreläggandet vid tidpunkten för Arbetsmiljöverkets uppföljande inspektion den 8 oktober 2015.

Arbetsgivaren har i aktbilaga 6 redogjort för vilka åtgärder som genomförts i syfte att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Majoriteten av de åtgärder som redovisas har dock vidtagits, eller planeras att vidtas, *efter* den 30 september 2015. I aktbilaga 6 uttrycker arbetsgivaren bland annat att "förhoppningen är att... [...] ...ska bidra till en upplevelse av att arbetstiden räcker till" och att "Omorganisationen förväntas leda till minskad sårbarhet". Arbetsmiljöverket kan i dagsläget inte ta ställning till vilken effekt åtgärder vidtagna efter den 8 oktober 2015 har haft. Arbetsmiljöverket har för avsikt att genomföra en ny inspektion för att kontrollera detta.



Jämkning av vitesbeloppet kan ske om det finns *särskilda skäl*. Rekvisitet särskilda skäl är en betoning från lagstiftaren att jämkning inte får bli det normala i mål om utdömande av vite. I så fall skulle risker för viteshotets effektivitet uppstå.

En försenad prestation eller en utfästelse från arbetsgivaren om framtida åtgärder räcker inte för att en jämkning ska bli aktuell. Sammanfattningsvis anser Arbetsmiljöverket således fortfarande att ändamålet med vitet inte har förfallit och att det inte framkommit några nya skäl som talar för att jämkning av vitet bör ske.


Jenny Fernberg
Sektionschef

Handläggare
Therese Hagberg

Datum
2016-05-03

Diarienummer
SCN-2015-0055/17

Förvaltningsrätten i Stockholm
Avdelning 31
115 76 Stockholm

Yttrande över aktbilaga 9

Mål nr. 27134-15

Arbetsmiljöverket *./. Uppsala kommun* angående utdömande av vite

Socialnämnden i Uppsala kommun (fortsättningsvis *kommunen*) har givits möjlighet att yttra sig över aktbilaga 9 och vill härmed anföra följande.

Inledning

Kommunen ifrågasätter varken syftet med arbetsmiljölagen eller innehållet i densamma.

Arbetsmiljöverkets föreläggande och vidtagna åtgärder

Kommunen vidhåller att de åtgärder som kan anses framgå av föreläggandet har vidtagits. Tolkningar som innebär att ett föreläggande kan anses omfatta mer än vad som direkt framgår ska göras restriktivt till förmån för den som är adressaten för föreläggandet.

Arbetsmiljöverket har anfört att det inte räcker att kommunen vidtagit åtgärder som syftar till att uppfylla kraven i arbetsmiljölagen utan att kraven rent faktiskt ska vara uppfyllda dvs. ha fått avsedd effekt vid tiden för deras uppföljande besök, sex månader efter att föreläggandet utfärdades. Att kommunen inte uppfyllt kraven i föreläggandet baserar Arbetsmiljöverket på svar på frågor från arbetstagare på enheterna.

Kommunen står fast vid att sex månader är en för kort tid för att full effekt (av det slag Arbetsmiljöverket efterfrågar) av vidtagna åtgärder ska visas, särskilt mot bakgrund av den situation som socialförvaltningen stod inför och som beskrevs i kommunens föregående yttrande.

Det finns inga garantier för att det finns ett samband mellan vidtagna åtgärder och enskilda medarbetares upplevelse av balans mellan krav och resurser och upplevd hälsa. Tvärtom finns det en risk för att det, av olika orsaker, finns situationer där inte går att nå det resultat Arbetsmiljöverket vill uppnå och att adressaten för föreläggandet därmed inte heller har möjlighet att efterkomma det.

Arbetsmiljön april 2016

Enligt AFS 2015:4 10 § ska arbetsgivaren se till att arbetstagarna känner till vilka arbetsuppgifter de ska genomföra, vilket resultat som ska uppnås med arbetet, om det finns särskilda sätt som arbetet ska utföras på och i så fall hur, vilka arbetsuppgifter som ska prioriteras när tillgänglig tid inte räcker till för alla uppgifter som ska utföras och vem de kan vända sig till för att få hjälp och stöd för att utföra arbetet. Under april 2016 gjordes därför en mätning av arbetstagarnas kännedom om detta, där de fick skatta på en tiogradig skala hur väl de höll med eller inte höll med ett påstående där 1 innebär ”instämmer inte alls” och 10 ”instämmer helt”.

Resultatet för de tre berörda norr-enheterna:

”Jag känner till på vilket sätt jag förväntas utföra mitt arbete”: 7,85

”Jag känner till vilket resultat jag ska uppnå med mitt arbete”: 6,85

”Jag känner till på vilket sätt jag förväntas utföra mitt arbete”: 6,9

”Jag vet vilka arbetsuppgifter jag förväntas prioritera när tiden inte räcker till för alla uppgifter som ska utföras”: 6,1

”Jag vet vem jag kan vända mig till för att få hjälp och stöd i mitt arbete”: 7,65

Kommunen tolkar resultatet så att det fortfarande finns förbättringsarbeten att göra, men vi bedömer samtidigt utifrån detta att medarbetarna har relativt god kännedom om vad som förväntas och var de kan vända sig för att få stöd och att kommunens vidtagna åtgärder faktiskt har fått effekt. Det kan tilläggas att det är enstaka svar som dragit ner genomsnittet.

Arbetsgivaren bevakar regelbundet sjukfrånvarostatistiken samt gör regelbundna avstämningar av årsarbetstiden för att fånga upp tidiga signaler på ohälsa.

Vid upprepad korttidsfrånvaro blir chefer automatiskt medvetandegjorda om detta via lönesystemet och ska då enligt kommunens rutiner ha ett utredande samtal. För perioden januari-mars 2016 låg avdelning barn och unga samt avdelning placering (där de aktuella enheterna är organiserade) under 6 procents långtidssjukfrånvaro vilket kommunen anser är godtagbart.

Arbetsmiljöarbetet nu och framåt

Inom förvaltningen försätter nu arbetet med att förbättra det systematiska arbetsmiljöarbetet. Tillsammans med medarbetarrepresentanter och skyddsombud är det nu framtaget ett förslag på ett förvaltningsövergripande årshjul (se bilaga 1) vilket kommer slutsamverkas den 15 juni. Årshjulet kommer att fungera som en ram för fortsättningen av den redan påbörjade utbildningssatsningen för förvaltningens chefer.

Den rutin för hög arbetsbelastning som togs fram i december 2015, och som även innehåller en prioriteringsordning, har under året använts inom de tre aktuella enheterna. Arbeta pågår nu tillsammans med fackliga företrädare och skyddsombud för att ytterligare tydliggöra rutinen inför att den ska implementeras i hela förvaltningen. Mätning av arbetstid har påbörjats med syftet att mäta socialsekreterarnas arbetstyngd. Dessa kommer att genomföras en gång per kvartal. Resultatet av mätningen ska sammanställas och utgöra underlag för dialog mellan arbetstagare och chef kring arbetstagarens arbetssituation. Vid behov ska en individuell handlingsplan upprättas med syftet att precisera åtgärder för att skapa en hållbar arbetssituation. Mätningarna kommer också att avpersonifieras och sammanställas på enhetsnivå för att utgöra underlag för diskussion avseende arbetsmiljö och arbetsbelastning på respektive enhets APT.

Den enkät som ovan redovisats kommer att genomföras regelbundet och bli ett verktyg för arbetsgivaren att fånga upp tidiga signaler på hög arbetsbelastning, och vid behov vidta åtgärder som följs upp på ett systematiskt sätt enligt årshjulet.

Vite

Särskilda skäl för jämkning av vite ansetts föreligga när arbetsgivaren vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med aktuella brister (jrf dom från Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 26671-12).

I övrigt hänvisar kommunen till vad som tidigare anförts i målet.

Socialnämnden

Ingrid Burman
Ordförande

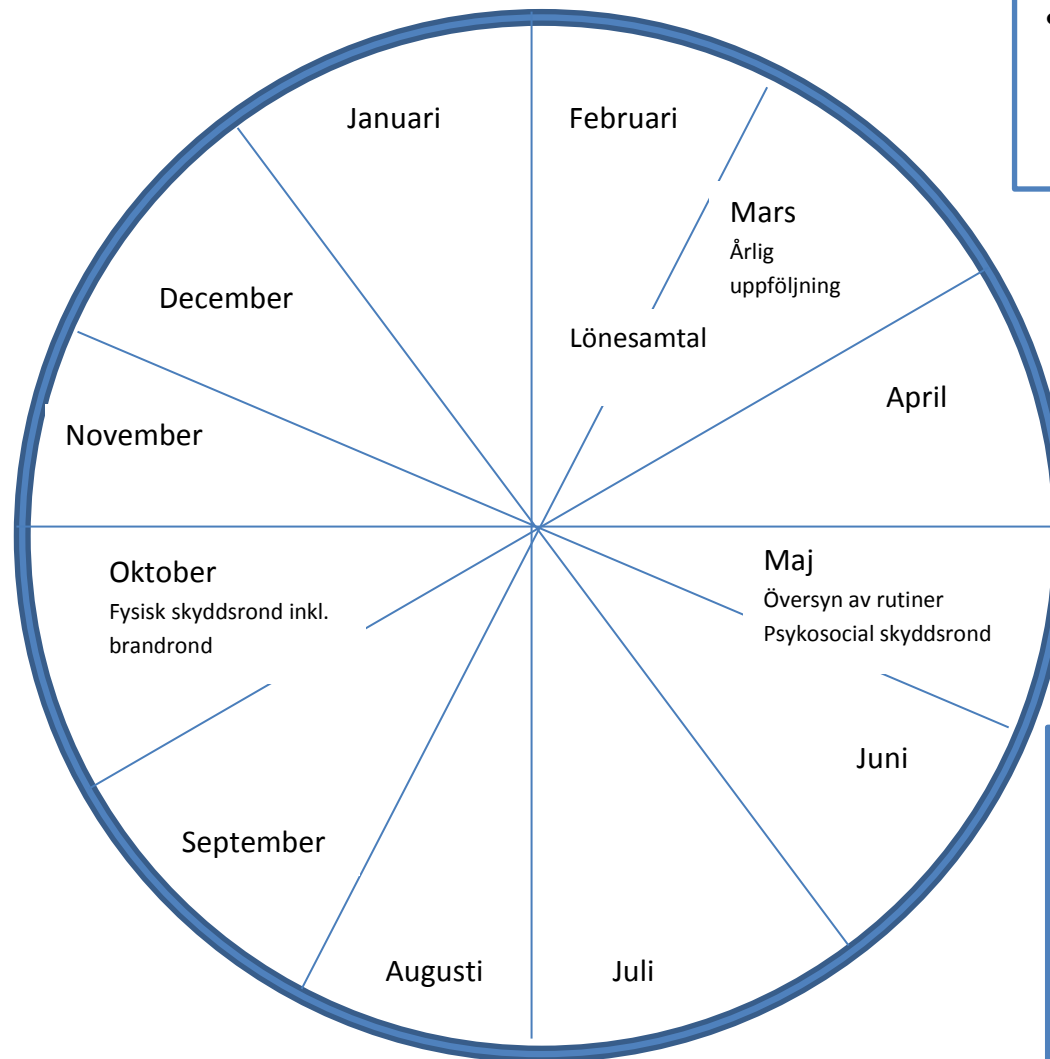
Lotta von Wowern
Sekreterare

AKTIVITETER

- Medarbetarsamtal – sept-nov.
- LÖV inkl lönesamtal dec-mars
- Årlig uppföljning SAM (enkät) mars
- Översyn av rutiner
- Översyn av uppgiftsfördelning – genomförs i samband med medarbetarsamtal.
- API

MÅNADSVIS UPPFÖLJNING

- Sjukfrånvaro
- Olyckor och tillbud (via KIA)



Lokala tillägg till de kommunövergripande rutinerna avseende

- Introduktion
- Hot och våld
- Utrymning och säkerhet
- Rutin för hög arbetsbelastning inklusive prioriteringsordning

Forum för uppföljning av arbetsmiljöarbetet

- APT
- Arbetsmiljöutskott
- Samverkan

Löpande undersökningar för att upptäcka arbetsmiljöbrister

- Skyddsronnd-Fysisk arbetsmiljö (inklusive brandronnd)
- Skyddsronnd-Organisatorisk och social arbetsmiljö
- Temperaturmätning utifrån AFS 2015:4
- Arbetstyngdsmätning (Göteborgsmodellen)