



etui.

ARBETSMILJÖ



”Hur man får lögner att låta som sanning”

*– tillämpning av Standardkostnadsmodellen
på europeisk arbetsmiljölagstiftning*

Laurent Vogel, Chef för ETUIs avdelning för arbetsmiljöfrågor

Landsorganisationen i Sverige

För den som för första gången ska sätta sig in i frågorna om bättre reglering, är det nog Orwells *Politics and the English language*, som man i dag framför allt bör läsa som introduktion.

PROFESSOR GEORGE YARROW,
OXFORD REGULATORY POLICY INSTITUTE,
PM TILL UNDERHUSET, JULI 2008

Kontakt LO:

Christina Järnstedt, LO arbetsmiljöombudsman tillika Ledamot av
Rådgivande Kommitten för Hälsa och Säkerhet i Luxemburg

Telefon: 08-796 25 00

E-post: christina.jarnstedt@lo.se

Claes-Mikael Jonsson, LO Jurist tillika Ledamot i Europafackets
arbetsgrupp för social policy

Telefon: 08-796 25 00

E-post: claes-mikael.jonsson@lo.se

Rapporten är översatt och utgiven av Landsorganisationen i Sverige
med tillstånd från European Trade Union Institute (ETUI).

Originallets titel: *Better Regulation: Perspectives Critiques*

© ETUI, 2010 (ISBN 978-2-87452-163-8)

www.etui.org › health & safety

ETUI får ekonomiskt stöd från EU.

EU ansvarar inte för hur informationen i den här rapporten används.

© Landsorganisationen i Sverige 2010

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Översättning: Kerstin E Wallin

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2010

ISBN 978-91-566-2621-0

LO 10.04 100

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord | 5 |
| Inledning | 6 |
| Den aktuella kontexten | 10 |
| Är SCM relevant för arbetsmiljön? | 18 |
| Så här tillämpas SCM i konsortiets rapporter | 23 |
| Huvudsakliga steg i kostnadsberäkningen | 26 |
| Det godtyckliga valet av informationsskyldigheter | 27 |
| Analys av direktiven | 30 |
| Analys av nationella förhållanden | 34 |
| Genomförandet av intervjuerna | 37 |
| Extrapolering av data till andra länder | 39 |
| Uppskattning av den administrativa bördan | 42 |
| Beräkning av kostnadsbesparingar | 46 |
| Validering genom upprepning | 49 |
| Stoiber-gruppens bidrag | 53 |
| Kommissionens förslag | 57 |
| Kommissionens budskap | 62 |
| Verkliga problem ignoreras | 64 |
| Slutsatser och rekommendationer | 67 |
| Referenser | 70 |

Förord

Hur lögner blir till sanningar

Konsekvenserna av det regelförenklingsarbete som inledes av Kommissionen 2005 börjar nu att bli tydligt. När Europa ska "avbyråkratiseras" får löntagarnas, konsumenternas och medborgarnas intressen stå tillbaka. Den så kallade Stoibergruppen som för kommissionens räkning har stått för förslagen har fått eget liv och kräver nu att bli en slags självständig institution inom EU.

Kommissionens intentioner är tydliga, och inte helt olik den borgerliga politiken i Sverige. Arbetstagarnas förmåner och rättigheter ska pressas av marknadskrafterna. Med kommissionens nyspråk blir arbetsrätt och arbetsmiljö till administrativa kostnader. Regelförenkling har blivit till avreglering.

Regelförenklingen utgör ett reellt hot mot de värn som byggts upp på arbetsmarknaden i syfte att trygga goda anställningsvillkor. Översättningen av Laurent Vogels rapport kan förhoppningsvis bidra till diskussionen om regelförenklingens dolda agenda även i Sverige.

STOCKHOLM I APRIL 2010

WANJA LUNDBY-WEDIN

Inledning

”BÄTTRE REGLERING” – Det kan väl ingen ha något emot? Det skulle vara som att klaga på att det är vackert väder. Bakom begreppet döljer sig emellertid illavarslande avsikter. Vad handlar det då om? I grunden två saker. Den första är uppenbar, den andra underförstådd:

1. Alla former av offentlig reglering riskerar att hämma företagens tillväxt, i synnerhet om företagen åläggs skyldigheter mot samhället och på olika sätt måste redovisa vad de gör. Det handlar alltså om att avveckla byråkratin för företagen, och i synnerhet deras informationsskyldigheter.
2. Den enda goda regleringen är den som främjar ekonomisk tillväxt. Legitimiteten i ett offentligt ingripande måste mätas i effektanalyser, vilket betyder olika typer av kostnads-intäktsanalyser.

Idéerna kommer från USAs tidigare president Ronald Reagan och hans regering i början av 1980-talet. I ”Reaganomics” var staten inte lösningen på problemet utan själva problemet. Det var ett märkligt påstående från en man som i egenskap av ledare för världens mäktigaste stat var överbefälhavare för den starkaste militärapparat världen någonsin skådat. Margaret Thatchers Storbritannien anammade villigt tron på avregleringarnas välsignelser. Den nya labourregeringen var kritisk men tog aldrig avstånd från den. Under tiden skapade OECD en slags avregleringsvänlig tankesmedja genom att upprätta samarbete mellan avreglerare i de ledande industriländerna. OECD sponsrar de modeller för beräkning av kostnaderna för regleringar som Barrosos kommission blev så förtjust i. Resultatet av modellerna saknar reell underbyggnad, men vad spelar det för roll? De ekonomiska kalkylerna är ändå bara rökrådär. Den verkliga frågan är en annan: det handlar om att företagen i större omfattning ska reglera sig själva och om att begränsa den information som de idag är skyldiga att ge offentliga myndigheter, sina anställda och konsumenterna. Det är en politisk, snarare än ekonomisk fråga. Om man lägger större makt i händerna på arbetsgivarna skapas ett politiskt system som inte störs av förargliga demokratiska val.

Den nuvarande ekonomiska krisen borde ha minskat avreglerings-
ivern. Den motbevisar än en gång den fria marknadens gamla lärosats
att summan av individernas själviskhet blir det allmänna bästa. Enorma
belopp satsas på att rädda det finansiella systemet, men man har inte
begripit de politiska lärdomarna av 25 års avreglering.

Ordet "avreglering" verkar nu ha blivit omodernt och ersatts av en
mängd olika termer som uppfunnits för att stryka en opolitisk fernissa
över vad som i själva verket är en djupt politisk debatt: "bättre regle-
ring", "bättre lagstiftning". Barrosos kommission är mycket nöjd med
vad hans informationsrådgivare hittat på: sedan september 2009 har
nyckelordet varit "smart reglering" – en formulering som manar fram
bilden av kompakta småbilar och bantande regeringar.

När en byråkrati drar igång ett korståg mot byråkratin gör den det på
sitt eget invecklade och ogenomträngliga sätt. Det är en hemlighetsfull
process. Största delen av de handlingar som kommissionen skrivit, dess
många astronomiskt dyra konsulter och Stoiber-gruppen är obegripliga
för utomstående. De politiska frågorna döljs bakom ihärdigt upprepade,
många gånger fantasifulla siffror som travas på varandra som om redan
deras sammanlagda vikt gör dem betydelsefulla. Och siffrorna kan va-
riera mellan olika handlingar. De är varningsskott snarare än en kontroll
av verkligheten. När kommissionen vill pressa medlemsstaterna hävdar
den att 32 procent av de administrativa kostnaderna för EUs lagstiftning
beror på överreglering, det vill säga nationella åtgärder för att inlemma
lagar som går längre, är mer detaljerade och effektivare än originalen.
När kommissionen vill slå ILO på fingrarna publicerar den konsultrap-
porter som påstår att 99 procent av de administrativa kostnaderna för
två arbetsmiljödirektiv härrör från ILO-konventioner.

De svårbegripliga dokumenten och bristen på insyn i metoderna är
delar av försöket att marginalisera de politiska organen som representerar
motstridiga intressen, både de beslutsfattande (parlament) och de råd-
givande. Processen styrs till största delen av en samling byråkrater och
privata konsulter. Den enda röst som hörs när kostnader ska beräknas
och förslag utformas är arbetsgivarnas genom EUs "Standard Cost Model"
(Standardkostnadsmodellen; i det följande SCM) och samråd online. Sym-
biosen mellan byråkrater och konsulter personifieras på ett utmärkt sätt
av Dr. Edmund Stoiber, som sedan november 2009 har suttit på två stolar

samtidigt: ordförande för den "högnivågrupp" som kommissionen tillsatt, och ordförande för Deloitte-gruppens rådgivande styrelse. Deloitte-gruppen har fått miljoner euro för arbete av högst tvivelaktig kvalitet. Den här typen av sittning på flera stolar främjar inte kritiska bedömningar.

Syftet med föreliggande rapport är att hjälpa till att klargöra situationen. Den analyserar hur SCM tillämpats på arbetsmiljön på arbetsplatserna och diskuterar de roller som kommissionen, de privata konsulterna under ledning av Deloitte-gruppen och Stoiber-gruppen spelar.

Förhoppningsvis kommer den att bidra till en välinformerad offentlig debatt om de olika initiativen till bättre reglering och se till att det som ett byråkratiskt angreppssätt försöker lyfta ut, det vill säga diskussionen om reglerings mål och om hur de bäst kan nås, åter lyfts fram på den politiska scenen.

Den 22 oktober 2009 skickade EU-kommissionen ut ett pressmeddelande som med stora bokstäver i triumf basunerade ut: "Byråkratin skärs ner: Kommissionen uppfyller med råge sitt löfte." Kommissionen skröt med att de föreslagna åtgärderna skulle göra det möjligt för företagen att spara omkring 40,4 miljarder euro, av de 123,8 miljarder som läggs ner på byråkratin medlemsstaterna tvingas till av 72 EU-lagar och åtgärderna för att inlemma och tillämpa dem.¹

Kommissionens två främsta upphovsmän till kampanjen för bättre reglering ansåg att parlamentet och medlemsstaterna var skyldiga att acceptera förslagen. Ordföranden Barroso sade att "Företagen kommer redan nu att spara 7,6 miljarder per år, men det kommer att bli cirka 40 miljarder om medlemsstaterna och parlamentet ger våra förslag sitt fulla stöd". Näringslivskommissionären Verheugen uppmanade parlamentet och medlemsstaterna att rätta in sig i ledet. Det behövdes ingen debatt, sade han, eftersom "(åtgärden) inte kostar något".

I den här rapporten ifrågasätter vi två av kommissionens huvudsakliga påståenden. Kommissionens siffror har inte tagits fram med en tillförlitlig metod. Uppgifterna om 123,8 miljarder euro i årliga kostnader och 40,4 miljarder euro i besparingar varje år liknar snarare ideologisk marknadsföring än tillförlitliga statistiska bedömningar. Kommissionär Verheugens påstående att åtgärderna inte ska kosta något, är ännu mer

1 Kommissionens pressmeddelande IP/09/1562, 22 oktober 2009

tveksamt. En närmare granskning leder till slutsatsen att de föreslagna åtgärderna rimligen kommer att stå allmänheten, löntagarna och de offentliga myndigheterna dyrt.

I den här analysen granskas ett av de 13 prioriterade områden som ingår i kommissionens handlingsprogram, nämligen arbetsmiljön. Detta är ett område där det finns tillräckliga bevis för att hävda att den politik som kommissionen driver är riskfylld och att de besparingar man hävdar att företagen kan göra sannolikt är kraftigt uppblåsta. En kritisk granskning av kommissionens förslag för andra områden skulle kunna leda till liknande slutsatser. Det är utan tvivel en uppgift som måste göras, för att antaganden ska bli väl underbyggda svar.

Den aktuella kontexten

KOMMISSIONENS FÖRSLAG kan bara förstås mot bakgrund av kampanjen för bättre reglering.

Den långa förhistorien består av ett växande antal publikationer. Bibliografin pekar på en del av dem (en bra översikt över utvecklingen av bättre reglering på EU-nivå finns i Van den Abeele, 2009).

De närmare bakgrunduppgifterna kommer från år 2005, då några medlemsstater började trycka på kommissionen för att den skulle ta fram en gemensam metod för beräkning av kostnaderna för EUs regelverk (IDLUAF, 2004). I oktober 2005 valde kommissionen en standardmodell för kostnadsberäkning (Standard Cost Model, SCM) som redan i varierande omfattning användes av en del EU-stater (KOM, 2005, d). Kommissionens meddelande innehåller trots det vissa reservationer i fråga om de mest SCM-vänliga staternas inställning, och uppmanar fler medlemsstater att starta nationella projekt på grundval av metoden. En pilotfas inleddes.

Den 20 januari 2007 antog kommissionen ett handlingsprogram kallat "Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union" (Handlingsprogram för att minska de administrativa bördorna inom EU; KOM, 2007 a) och meddelade att man skulle sänka de administrativa bördorna som EU-lagstiftningen lägger på företagen med 25 procent. Här följde man råd från konsulter som sade att man skulle ställa upp ett högt mål redan innan man börjat mäta antagandena om kostnaderna och avgöra om de är berättigade eller oproportionerliga med hänsyn till målen (Boeheim, 2007, sid. 139). Den antar att om man gör en sådan minskning från år 2012, skulle det på medellång sikt leda till en BNP-ökning på 150 miljarder euro.² Utifrån det meddelandet skapade kommissionen ett system som i huvudsak styrs av DG Näringsliv och består av tre grundläggande delar.

² Siffran 150 miljarder euro i årliga besparingar kommer från kommissionens meddelande den 22 oktober 2009. Den var hämtad från holländska data (Tang and Verweij, 2004) som DG Näringsliv extrapolerat. De flesta uttalanden från kommissionsmedlemmar och E. Stoiber låter bli att nämna att det handlade om en projicering till år 2040!

1. Kommissionen beslutade att man skulle beräkna de administrativa kostnader som var förenade med ett antal EU-lagar på 13 olika områden, men genomförandet av arbetet lades ut på privata konsulter. Arbetet genomfördes med hjälp av SCM-modellen som utarbetats i Nederländerna. Flera europeiska länder hade tagit den till sig och OECD främjade den. Den har aldrig blivit föremål till oberoende vetenskaplig validering, men antogs formellt av kommissionen år 2005 (KOM, 2005, b). Ett konsortium bildades under ledning av den multinationella Deloitte-gruppen, med bland annat CapGemini och Ramboll Management, och det gjorde de största delarna av beräkningarna. En annan privat grupp, Centre for European Policy Studies (CEPS) var också engagerad i olika skeden, ibland på egen hand, ibland i samarbete med Austrian Institute of Economic Research (WiFO). Priset för detta arbete var av allt att döma kraftigt uppblåst, om man ser till den tveksamma kvaliteten på de rapporter som producerades. Det Deloitte-ledda konsortiet tog ensamt hem 17 miljoner euro. Målets höga politiska prioritet fick kommissionen att strunta i varningarna för att man underskattade de komplicerade frågor det gällde (Cavallo, Coco and Martelli, 2007).
2. Kommissionen bildade en "High Level Group of Stakeholders" (en intressentgrupp på hög nivå) under ledning av Edmund Stoiber, tidigare premiärminister i Bayern och den konservativa katolska högerns galjonsfigur. Gruppens sammansättning ger automatiskt majoritet till hökarna bland avreglerarna. Några minoritetsmedlemmar går emot majoritetens linje men lyckas sällan få något reellt inflytande på gruppens ställningstaganden.³ DG Näringsliv stödjer den administrativt. Gruppens mandat gäller i princip bara "administrativa kostnader" och är tidsbegränsat till tre år. Redan från början har emellertid en majoritet av gruppens ledamöter försökt bredda uppdraget genom att lämna synpunkter på frågor som inte har något att göra med administrativa kostnader, som exempelvis översynen av arbetstidsdirektivet. Mer konkret, vill majoriteten att gruppen ska bli en permanent del av EUs byråkratiska apparat.

³ I det följande används "Stoiber-gruppen" som kortform för de uppfattningar som majoriteten i gruppen har. Varje enskild medlems ställningstaganden framgår av protokoll från gruppens möten.

3. En intensiv propagandakampanj drogs igång kring frågan om "avbyråkratisering" och en stor konferens arrangerades i Bryssel den 20 juni 2008, under den rubriken. Parallellt med kampanjen drevs ett ytterst ensidigt initiativ om "digital demokrati". Kommissionen startade ett offentligt rådslag för att företagen skulle kunna klaga på orimliga "administrativa kostnader". Samrådet och frågeformuläret som skulle fyllas i gav inget utrymme för konsumenter och löntagare att argumentera för att en del av informationsskyldigheterna var väl motiverade. Samrådet kunde i bästa fall ses som en begränsad framgång att döma av förslagen rörande arbetsmiljön, som i de flesta fall hade hämtats från redan befintliga dokument (inklusive från arbetsgivarföreningarna i Danmark och Slovenien och offentliga myndigheter i Bayern). De mycket få nya förslag som presenterades speglade vissa arbetsgivares benhårda motstånd mot själva principerna bakom en politik för att förebygga risker och skador i arbetslivet. Detta e-samråd skulle Stoiber-gruppen komma att använda för att överskrida sina befogenheter. Andra organisationer med nära band till styrelserum kanaliserade förslagen genom en rad offentliga initiativ som utformats för att ge kampanjen en positiv framtoning. Bland dessa organisationer finns European Policy Centre (EPC)⁴ och Bertelsmann Foundation.

Den tidplan som fastställdes år 2007 var naturlig.⁵ Konsortiet måste publicera sin rapport i slutet av 2008, för att Stoiber-gruppen skulle kunna diskutera resultaten och komma med rekommendationer under 2009. Tidplanen skulle ha gjort det möjligt att föra en offentlig debatt om konsortiets beräkningar och rekommendationer innan de lades till grund för policyförslag från kommissionen.

Tidplanen sprack. I slutet av 2008 blev det uppenbart att det fanns mängder av fel i konsortiets dokument. Detta borde ha lett till att de släpptes för offentlig debatt, men i stället låtsades DG Näringsliv som om det regnade och bad bara konsortiet om marginella korrigeringar

4 Förslaget att utse en av EPCs konsulter – hr. Telicka – till Stoiber-gruppen kom från EPC. Hr. Telicka är en av två medrapportörer i arbetsmiljöfrågor. EPCs roll för att främja tobaksindustrins intressen gentemot europeiska institutioner har nyligen avslöjats av forskare som haft tillgång till handlingar från British American Tobacco (Smith, 2010).

5 Se MEMO/07/471, utgivet av kommissionens pressavdelning den 19 november 2007.

samtidigt som handlingarna belades med sekretess. Kvalitet verkar inte ha varit en huvudfråga i rättningsövningen. Det som hände var att konsortiets kostnadsberäkningar i fråga om arbetsmiljö sköt i höjden från 2,9 miljarder till över 4,2 miljarder euro, bara för att sedan minska till 3,8 miljarder euro i kommissionens meddelande den 22 oktober 2009. Inga förklaringar gavs till ändringarna.

I september 2008 såg det fortfarande ut som att DG Näringsliv tänkte erkänna problemen i konsortiets arbete, men fyra månader senare hade direktoratet lyckats få hela kommissionen att ställa upp bakom konsortiets arbete. Kommissionens meddelande den 28 januari 2009 beskriver arbetet med följande ord: "Detta neddragningsprogram bygger på ett omfattande arbete då man kartlagt och bedömt de administrativa bördor som EUs lagstiftning inom 13 prioriterade områden lägger på de 27 medlemsstaterna. Detta har gjort att EU går i spetsen för arbetet med att minska byråkratin som följer av så kallade 'informationsskyldigheter'. Arbetet har givit mycket bättre förståelse för hur medlemsstaterna inlemmar och tillämpar EU-lagstiftning och för vad detta betyder för företagens informationsskyldigheter" (KOM, 2009, a).

Den 22 oktober 2009 försäkrade kommissionen att handlingarna var offentliga, men inte förrän den 13 november 2009 lades en partiell version av konsortiets rapport ut på DG Näringslivs webbsida. Stora delar av rapporten hemlighålls fortfarande. Den stympade versionen ger ingen information om vilken metod som använts för att extrapolera data som utgör mindre än 5 procent av den totala beräkningen. Dessutom hade kommissionen i november 2009 redan fått en mycket kritisk rapport skriven av ett annat konsortium, som bildats av Austrian Institute of Economic Research (WiFO) och Centre for European Policy Studies (CEPS)⁶. Den satte ljuset på "konstiga resultat" i konsortiets dokument om arbetsmiljö och moms, och menade att den totala administrativa bördan som härrör från EUs lagstiftning, så som den beräknats av konsortiet, borde minskas kraftigt. Konsortiet hade beräknat den till mellan 184 och 223 miljarder euro. WiFO-CEPS-konsulterna angav den till runt 120 miljarder. Kommissionen har inte offentligtgjort WiFO-CEPS rapport.

⁶ CEPS driver European Network for Better Regulation. Se <http://www.enbr.org/home.php>

Vid första anblicken ser detta ut som politiskt buktaleri, där DG Näringsliv utnyttjar Deloitte-konsortiets och dess privata konsulter röster för att få igenom sin egen syn på andra områden i kommissionen, och sedan pressa Stoiber-gruppen för att den ska upprepa kärnförslagen förklarade till ett ännu kraftigare angrepp på löntagarnas rättigheter. Slutligen segrade direktoratet och fick med sina åsikter i ett dokument som är bindande för hela kommissionen, i ett slags testamente från Barroso I till Barroso II.

Verkligheten är emellertid mer komplicerad. Vid sidan om det ytliga samförståndet driver var och en av aktörerna sina egna spel.

Ett krig håller på att bryta ut mellan kommissionen, som vill behålla kontrollen över lagstiftningen, och Stoiber-gruppen, som vill bli ett permanent organ och utvidga sina befogenheter till att omfatta alla nya lagförslag (Telicka, 2009). Stoiber-gruppen kräver ett sekretariat, en budget och rätt att lämna in yttranden till parlamentet och ministerrådet, och vill ha befogenheter och resurser som skulle göra den till en nyckelspelare i lagstiftningsarbetet. Gruppen har aktivt stöd av en koalition av nationella organ som står bakom åtgärder mot "administrativa bördor" i fyra EU-länder (ACTAL⁷ i Nederländerna, Regulatory Policy Committee i Storbritannien⁸, Regelrådet i Sverige och National Normkontrollrat i Tyskland). Koalitionen vill att kostnadsberäkningsprocessen ska utsträckas till alla EUs regelverk och alla nya lagstiftningsinitiativ (ACTAL *et al.*, 2009).

Om Stoiber-gruppen blir ett permanent organ skulle det trassla till den institutionella strukturen. Den skulle konkurrera med den konsekvensbedömningsnämnd (Impact Assessment Board) som kommissionen tillsatte år 2006. Förutom att det då finns risk för att lagstiftningsprocessen kör fast på grund av tillkomsten av nya organ som inte reglerats i fördraget, lurar här också en mycket mer grundläggande konflikt mellan ett förenklat förhållningssätt, som enbart bygger på företagets kostnader, och ett långt mer komplicerat förhållningssätt som tar hän-

7 ACTAL betyder Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten – rådgivande styrelse för minskning av administrativa bördor.

8 Mr. Gibbons, en av Stoiber-gruppens två rapportörer om arbetsmiljöfrågor, utsågs i oktober 2009 till ordförande för brittiska Regulatory Policy Committee.

syn till både kostnader och förväntad nytta.⁹ SCM, som kommissionens metod i den här räkneövningen bygger på, är en tämligen rudimentär bedömningsform som bortser från alla fördelar och rättvis kostnadsfördelning. Modellens överraskande popularitet motiveras av faktorer som inte har med den vetenskapliga validiteten att göra (Wegrich, 2009). De privata konsulter som förordar den kämpar för att bevara sin andel av marknaden. Det betyder att alla står enade bakom krav på att konsekvenserna av nya lagar i ökad omfattning ska kostnadsbedömas, men skiljer sig åt när det gäller att kommentera konkurrenternas arbete. De har lärt sig att när det handlar om tillämpning av SCM, väger politisk fingertoppskänsla tyngre än sunda analyser och kalkyler.

Medlemsstaterna är inte ense med kommissionen och är förfärade över hur hafsigt nationella förhållanden analyseras. En del tiger av politiska skäl. Deras beslutsamma avregleringsvilja tvingar dem att blunda för konsulternas misstag – åtminstone verkar det vara vad som sker i Storbritannien och Nederländerna. Europeiska arbetsgivare ser en möjlighet att skapa politiskt kapital och har också valt att skyla över konsulternas felaktigheter, samtidigt som man energiskt protesterar mot att data ska granskas av Rådgivande kommittén för arbetslivsfrågor.

Kommissionen är kraftigt splittrad. Kampanjen för bättre reglering gav DG Näringsliv tillfälle att stärka sin egen profil inom kommissionen (Radaelli, 2010) och ta på sig en slags tillsyn över arbetet i de andra generaldirektoraten. Detta speglar också konflikten mellan politiker som vill svänga sig med skarpa mål och personalen i de olika generaldirektoraten, om de negativa effekterna på medellång och lång sikt av urholkade offentliga mekanismer för upprätthållande av lagar och förordningar. Under åren 2005 och 2006 drev kommissionär Verheugen en kampanj i pressen där han framställde sig själv som EU-byråkratins gissel och krävde att kommissionens olika avdelningar skulle skaffa sig en "ny politisk kultur".¹⁰

DG Näringsliv har tonat ner sina egna konflikter med Stoiber-grup-

9 Effektbedömningar som tar upp såväl kostnader som fördelar kan naturligtvis manipuleras av ekonomiska intressen, men en granskning av den frågan ligger inte inom den här rapportens ram. (se Smith *et al.*, 2010).

10 Se särskilt "Interview with Günter Verheugen, vice-president and commissioner for Enterprise and industry", *EurActiv*, 2 augusti 2005; Hagelüken, A., "Der Kommissar ist nur ein Hausbesetzer" *Süddeutsche Zeitung*, 4 oktober 2006, Parker, G., "Uphill battle against Brussels bureaucracy", *Financial Times*, 10 oktober 2006.

pen och i stort sett använt den för att driva igenom sina egna uppfattningar inom områden den inte hade något ansvar för. DG Sysselsättning presenterade ett mycket relevant svar på konsortiets handlingar. Det faktum att statistiska fel inte hade rättats i den slutliga versionen av handlingarna är ett tydligt tecken på den politiska dominans som DG Näringsliv skaffat sig. Det visar att majoriteten i kommissionen marginaliserar socialpolitiken. Övergången från kommission Barroso I till Barroso II kommer att flytta tyngdpunkten i DG Näringslivs verksamhet närmare ordförandeskapet. Kommissionen kommer knappast att göra någon kritisk bedömning av den olycksaliga tillämpningen av SCM på europeisk nivå. Det är enligt många mening vad som följer av ordförande Barrosos löfte att förlänga Stoiber-gruppens mandatperiod och låta dess ordförande sitta kvar.

I denna härva av motstridiga intressen har det vuxit fram en allians på hög nivå mellan offentliga och privata intressen. Den 11 november 2009 meddelade Deloitte-gruppen att Stoiber utsetts till ordförande för gruppens rådgivande kommitté. Den utnämningen skapar enligt min mening en intressekonflikt. Stoiber-gruppen har struntat i den mycket undermåliga kvaliteten i arbetet som konsortiet under Deloittes ledning bedrivit, och använt det till stöd för sina egna politiska syften. Det är förvånande att Stoiber får fortsätta i spetsen för gruppen samtidigt som han påtar sig ledarskapet för ett av gruppens strategiska organ.

Europaparlamentet har till stor del fått sitta på åskådarplats. Det har antagit ganska ologiska resolutioner i frågan och det verkar som om det inte håller så noga reda på vad som händer. Parlamentet verkar vela mellan att stärka sin politiska roll som medverkande i lagstiftningsarbetet, och att stödja krav på att de administrativa bördorna ska minskas med 25 procent, vilket i stor utsträckning skulle sätta stopp för alla möjligheter till nya regler på många områden. Att döma av de få frågor som ställts från parlamentet, är det mycket få parlamentariker som intresserar sig för den här frågan. Stoiber har utsett Klaus-Heiner Lehne, en annan tysk kristdemokrat och parlamentsledamot, till kontaktman mellan parlamentet och Stoiber-gruppen¹¹, med rätt att delta i gruppens möten. De protokoll som offentliggjorts visar att han var med på mötet

11 Se G. Verheugens svar på en parlamentsfråga den 23 juli 2008, P-3371/08EN.

den 18 september 2008, men efter den artighetsvisiten tycks han inte ha deltagit i några fler möten och han har heller inte rapporterat om Stoiber-gruppens arbete till parlamentet.

Är SCM relevant för arbetsmiljön?

STANDARDKOSTNADSMODELLEN (SCM) såg dagens ljus i Nederländerna år 1994, som en del av ett program som kallades "Marknadens funktion, avreglering¹² och kvalitet i lagstiftningen". Därefter tog EIM-konsulterna fram en metod – MISTRAL – för att beräkna administrativa kostnader (Nijsen and Vellinga, 2002). Så vitt är känt var detta första gången som ett initiativ till avreglering uttryckligen avfärdade potentiella fördelar med lagstiftning och i stället hävdade att politik kunde utformas på grundval av enkla kostnadsberäkningar. Ett av de främsta argumenten för det som skulle bli SCM är att den skulle göra debatten opolitisk genom att bevara regleringens viktigaste mål samtidigt som de administrativa kostnaderna sänks. År 2000 skaffade Nederländerna sig en speciell avregleringsbyråkrati i form av ACTAL-kommittén¹³.

När Storbritannien införde SCM var det ett delresultat av en politisk framstöt för avreglering, vilket framgår av 2005 års rapport från Better Regulation Task Force, där man sjunger SCMs lov (BRTF, 2005).

SCM är i grund och botten en opinionsundersökning med vissa speciella kännetecken. Proceduren för att bestämma frågorna är krånglig och sker i flera steg. Formerna för extrapolering är förenklade och tämligen dunkla. SCM är på det hela taget ett frestande verktyg för konsulter, eftersom modellen är betydligt lönsammare än en vanlig undersökning. Resultaten är däremot långt mindre tillförlitliga. Den vetenskapliga litteraturen om bättre reglering är mager; SCM har bara behandlats av en handfull statsvetare (Wegrich, 2009) men ekonomer och statistiker har aldrig prövat den för att se om den håller måttet. Även om den nu används i en eller annan form i nästan alla EU-stater, och från början var en stor marknad för ett litet antal konsultgrupper, finns det en på-

12 Sambandet mellan SCM och avregleringens politiska mål var uppenbart under de första åren. Därefter har OECD och kommissionen försökt lansera en mindre tydlig terminologi. Man talar inte längre om "större avreglering" utan om bättre reglering! Trenden är densamma i Storbritannien, där Avregleringsenheten döpts om till Enheten för bättre reglering.

13 En mer detaljerad beskrivning av vad som hände i Nederländerna finns i OECD, Paris, 2003, sid. 173-193.

taglig brist på oberoende utvärderingar av den. Största delen av litteraturen kommer från konsulter och offentliga myndigheter som har politiskt intresse i den. På det hela taget rör det sig om litteratur som förklarar och illustrerar antagandena och stegen i arbetet med metoden. Det mesta (med enstaka undantag, som Cavallo, Coco and Martelli, 2007) går ut på att rättfärdiga den. Litteraturen har en tendens att avfärda och förringa kritiken och hävda att det bara handlar om berörda myndigheters motstånd mot förändringar. All kritik av statistikdelen avfärdas med att metoden är "pragmatisk". Så vitt jag vet, är det bara det brittiska parlamentet som begärt en granskning (CPA, 2008) av de frågor som metoden väcker.

När SCM antogs som metod för att bedöma kostnader på europeisk nivå, gjorde kommissionen några små förändringar i den nederländska modellen och av den som föreslagits av internationella organ. Ändringarna behandlas inte i denna rapport.

Denna kritiska granskning avser bara hur SCM tillämpats på arbetsmiljön, men den väcker frågor som går längre än så. Den lyfter fram bristerna som är inbyggda i metoden i alla sammanhang där lagar ska stiftas för att uppnå allmänna mål med hjälp av regler för information, analys och samråd, som ska avgöra vilka åtgärder varje ansvarig part ska vidta. Metodens självutsägelser påverkar både anställnings- och miljölagar och reglering av marknaderna för både arbetsredskap och kemiska produkter. Det är intressant att se att det varken för direktivet för maskiner eller Reach har gjorts några beräkningar av det slag som kommissionen lanserat, trots att dessa regler för varors fria rörelse också bygger på en rad informationsskyldigheter i vid mening. Om man hade gjort beräkningar skulle hela kampanjen för bättre reglering troligen ha brutit samman, eftersom det skulle ha visat hur artificiell skillnaden mellan "administrativa kostnader" och "efterlevnad" är.

Två av principerna bakom SCM kan tillämpas på arbetsmiljön. En tredje väcker allvarliga tvivel på kvaliteten i den information som samlats in.

Den första principen är att en undersökning av ett fåtal företag kan extrapoleras till att gälla ett helt land (eller hela EU) utan att man behöver ta hänsyn till de konkreta skillnaderna mellan olika industrisektorer. För SCM är företagets storlek det enda relevanta kriteriet för ex-

trapolering. Om informationsskyldigheten bara vore en fylleriövning för att ge byråkraterna ett enda formulär med information som används för alla sektorer utan åtskillnad, skulle det kriteriet kunna vara acceptabelt. Om det finns bestämda regler för hur ett lönebesked ska se ut, kan man anta att den genomsnittliga tiden för att skriva ut det är densamma för alla branscher. Samma sak kan sägas om en rapport från en arbetsplatsolycka. När det gäller arbetarskydd och arbetsmiljö är företagsstorlek absolut inte det enda kriterium som avgör hur lång tid informationsskyldigheten kräver. Riskbedömningen för ett kemiföretag måste självfallet ta längre tid och vara mer komplicerad än den för en statlig myndighet av samma storlek.

Den andra principen är att kostnaderna för efterlevnaden av en lag kan skiljas från de administrativa kostnader som samma lag ger upphov till. Det är knappast någonsin fallet när det gäller arbetsmiljön, vilket är lätt att visa med ett exempel. När det finns ett lagstadgat krav för brandskydd, som innebär att det ska finnas en nödutgång, branddörrar och brandsläckare, kan kostnaden för efterlevnad skiljas från informationsskyldigheten. Det aktuella företaget måste köpa utrustning och anpassa sina lokaler, och då det blir kostnader för efterlevnad av lagen. Det måste också informera de anställda, sätta upp märkningar och skyltar och rapportera till brandmyndigheterna. Det är, med den terminologi som används i OECDs skrifter om SCM, "administrativa kostnader", eller "byråkrati". Visserligen kan åtgärderna för brandskydd kanske inte fungera ordentligt om ingen information ges, men det går ändå att skilja mellan kostnadstyperna. Så gott som alla EUs regler om arbetsmiljö gör det i stort sett omöjligt att göra en sådan åtskillnad. Det beror på att de bara innehåller några få uttryckliga skyldigheter. I stället anger de ett ledningssystem i vilket bearbetningen av informationen är en förutsättning för att man ska kunna identifiera nödvändiga praktiska åtgärder som varierar beroende på varje företags specifika verksamhet.

Alla former av lagstiftning om arbetsmiljön sedan 1970-talet har byggt på antagandet att det som behövdes var ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Framställning, bearbetning och vidareinsändning av information är byggstenar i den processen. Utan regelbunden tillförsel av information kan inga förebyggande insatser göras, bara reaktioner i efterhand. Utan information blir samråd med löntagarna och deras re-

presentanter meningslöst. Utan information begränsas det allmännas kontroll och tillämpning av lagarna och det blir bara reaktioner på de allvarigaste händelserna, som dödsolyckor. Utan information finns det inga möjligheter att integrera arbetarskydd med företagsstrategi. Arbetarskydd och skatteåtgärder är i det avseendet som eld och vatten. En reell skyldighet, som att betala en viss procent i skatt, kan skiljas från informationsskyldigheter av administrativ typ, som att föra bok eller göra en självdeklaration. Den gränsdragningen blir konstgjord när det gäller arbetsmiljön, eftersom det för de frågorna inte finns några i förväg fastställda förebyggande skyldigheter. Med få undantag har arbetsgivarerna inga listor över giftiga kemikalier de ska byta ut, och inga instruktioner om vad som måste göras för att en maskin ska kunna användas på ett säkert sätt. Lagstiftningen är en så kallad reflexiv lag – ett begrepp som ofta används i miljölagstiftning för regler som inte specificerar det resultat som ska uppnås, utan procedurer med vars hjälp man ska nå målen som anges i relativt allmänna termer (Treubner, 1994).

Detta betyder att ramdirektivet och de flesta andra EU-direktiv om arbetsmiljön innehåller få konkreta regler (gränsvärden i arbetsmiljön, läkarkontroller, tekniska specifikationer för fabriker och utrustning, innehållet i hälsokontroller etc.). I stället fastställer de ett antal allmänna mål och former för organisering och procedurer som utformats för ledningssystem, med kontroller och balanser som är kopplade till traditionella kollektiva arbetslivsrelationer. Regleringsprocedurerna är komplicerade och utgår från att ett samband ska skapas mellan arbetsmiljön, som en del av ett företags ledningssystem, och erkännandet av att det finns motstridiga intressen som gör arbetarskydd till en del av systemet för kollektiva relationer¹⁴. Man kan därför säga att reglerna framför allt handlar om etablering av ett väl fungerande system för information och kontakter (med de anställda och deras representanter, offentliga myndigheter, räddningstjänster och, i mindre utsträckning, andra företag där liknande verksamhet pågår, som arbete på rörliga eller tillfälliga byggarbetsplatser).

Dessa system och relationer är en absolut förutsättning för säkert och hälsosamt arbete. Att påstå att man kan avgränsa konkreta skyl-

¹⁴ En mer detaljerad analys finns i Walters, 2002 och Frick *et al.*, 2000.

digheter genom att hävda att de är oberoende av informationsskyldigheter och de ledningsinsatser som krävs i företagen är rent nonsens. I stället för information i efterhand om konkreta åtgärder som vidtagits, är skyldigheterna i själva verket utgångspunkt för ett ledningssystem som måste identifiera vilka åtgärder som måste vidtas.

En tredje princip för SCM införde en större snedfördelning i de olika beräkningarna. SCM möjliggör inte någon expertbedömning när lagstiftningen rör omtvistade frågor. Handboken som det europeiska nätverket för SCM givit ut förutser medverkan av olika parter vid olika tidpunkter i metoden (SCM Network, 2005, sid. 13–14). Fackföreningar finns emellertid inte med och det finns inte heller något utrymme för samråd med miljöskydds- eller konsumentorganisationer. Den uteslutningen är en logisk följd av att SCM framställs som ett neutralt redskap som inte väljer sida i omtvistade frågor. De administrativa kostnadernas andel av den administrativa bördan beräknas uteslutande på grundval av vad arbetsgivarna säger. När de säger att största delen av informationsskyldigheterna i arbetsmiljöfrågor bara fullgörs för att lagen så kräver, är det uttryck för ett djupt rotat missnöje med att det över huvud taget finns sådana skyldigheter. Det är emellertid knappast troligt att påståendena speglar verkligheten. Även när det inte finns någon lagstadgad skyldighet kommer löntagarnas krav på information om risker i arbetsmiljön inte att försvinna. De kommer snarare att uttryckas i form av en kraftig ökning av antalet domstolsärenden och konflikter på arbetsplatserna. Möjligheterna för arbetsgivarna att få igenom en drastisk minskning av skyldigheterna i fråga om arbetsmiljön är små.

Så här tillämpas SCM i konsortiets rapporter

KONSORTIETS RAPPORTER SKRIVS INTE i den form som är vanlig för vetenskapliga skrifter. Konkret information om hur undersökningen utförts lyser med sin frånvaro. De flesta grundläggande frågorna förblir obesvarade. Hur många arbetsgivare har intervjuats för varje informations-skyldighet? Vilka ekonomiska sektorer är representerade? Hur stora är företagen? Har intervjuerna gjorts per telefon, i hemmen eller på möten? Hur stor är bortfallsprocenten? Hur beräknades genomsnittet? Hur stor är felmarginalen?

Läsaren hålls okunnig om de flesta av de faktorer som krävs för att man ska kunna bedöma kvaliteten i de data som presenteras. Enligt DG Sysselsättning gick det utför från en rapportversion till nästa. Avgörande information har försvunnit i ändringarna. Avvikelse i beräkningarna – av vilka en del är av stor betydelse – förekommer utan någon förklaring till varför så sker. Den uppskattade kostnaden för riskbedömning har fördubblats, medan yrkesinspektörernas besök gått åt andra hållet med en minskning på runt 60 procent. Största delen av den information som konsortiet ger är vag och oprecis. Den skriver till exempel att data från befintliga nationella undersökningar ”anpassats manuellt”. Det skulle ha varit bra att få veta på vilka grunder dessa data anpassats.

DG Näringsliv sätt att publicera konsortiets handlingar skapade ytterligare oklarhet: alla handlingar publicerades nämligen inte. Allmänheten fick bara veta att ”Datainsamlingen (intervjuer/workshopar, expertbedömningar) gjordes åren 2007–2008”. Konsulterna hämtade också data från nationella baslinjemätningar som då fanns tillgängliga. Dessa uppgifter hade samlats in mellan 2005 och 2008. Skillnader i tid och valutor (euro, brittiska pund, danska kronor, svenska kronor) antogs ha marginell effekt på den administrativa bördan och därmed också på jämförbarheten i dessa data (när de sistnämnda motsvarar samma reglerande parameter – se nedan). De faktorer som framför allt påverkade storleken på de administrativa bördorna var i själva verket relativt stabila (inflationstakt, timlöner, växelkurser mellan dessa valutor och eu-

ron samt det totala antalet företag i EU). Den största delen av stycket behandlar frågor som har att göra med växelkursvariationer, som bara borde påverka beräkningarna marginellt. Det verkliga problemet – som enligt mångas uppfattning kullkastar alla beräkningar – nämns bara i förbigående. Vi får veta att konsortiet genomfört intervjuer (hur många för varje informationskyldighet?), seminarier (hur många, och med vilka deltagare?) och expertbedömningar (av experter som verkar ha valts mer för sina politiska uppfattningars skull än för sina kunskaper om faktiska förhållanden).

Rekommendationerna stöds aldrig av några analytiska översikter. En uppsättning sinsemellan divergerande delar ”klipps och klistras” ihop. Resultatet är ett dokument som är fullt av motsägelser och inkonsekvenser och som mest liknar ett hopkok av olika bidrag som ingen försökt hitta någon gemensam nämnare i.

Analyserna kännetecknas av oklarheter. När man läser rapporten får man ofta känslan av att resa genom ett dimmigt landskap. Man kan skönja vaga konturer till resonemang, men allt är disigt och ogripbart. För att ta bara ett exempel: När konsortiet får en ovanligt hög kostnadsberäkning för arbetsmiljöprogram på rörliga och tillfälliga byggarbetsplatser i Portugal (4 800 minuter i Portugal jämfört med 510 i Sverige) ifrågasätter man inte rimligheten i sina egna beräkningar. Man förklarar skillnaden med att säga att företagen passat på att kontrollera vad som händer på arbetsplatsen. Det är inget lagstadgat krav, men tas med i beräkningen av den administrativa bördan. Var kommer denna utbredda vana i Portugal ifrån? Konsortiet svarar att ”Dessa så kallade uppdateringar av arbetsmiljöprogrammen orsakas inte av lagen utan av en bok som gavs ut år 1996 (sedan direktivet först inlemmats i lagarna) av en portugisisk expert. I boken angavs riktlinjer för hur en arbetsmiljöplan ska vara utformad. Sedan dess har boken använts som den modell som ska tillämpas och enligt den är uppdateringarna nödvändiga. Följden är att arbetsmiljöprogrammen blir betungande på grund av dålig praxis som bygger på informell information på nationell nivå”. Detta är en mycket vag förklaring och det skulle ha varit bra att få detaljerad information om en bok som haft ett så avgörande inflytande. Det mest befängda är att den, när man beräknar den administrativa bördan, används för att rättfärdiga en icke-obligatorisk utgift för normal företagsverksamhet.

DG Näringslivs mål att bevara ledningens monopol på dessa kontrakt har enligt många mening förvärrat saken. DG Sysselsättning har lämnat in relevanta, övertygande kritiska synpunkter men de har i stort sett ignorerats i den slutliga texten. Det allmänna intrycket är att det yttersta politiska målet (att säkerställa DG Näringslivs dominans över de andra generaldirektoraten) vägt tyngre än omsorgen om effektivitet och konsekvens. Till och med uppenbara skrivfel finns kvar.

Huvudsakliga steg i kostnadsberäkningen

NÄR MAN SKA TILLÄMPA SCM på arbetsmiljön måste man använda en rad statistiska steg¹⁵, som kan beskrivas som följer:

1. Identifiering av informationsskyldigheter som kan skiljas från vad efterlevnaden av direktivet kräver (varje skyldighet är vanligen uppdelad i krav på olika data).
2. Urval av ett litet antal länder ("riktmärkesländer").
3. Genomförande av ett antal intervjuer om kostnaderna för informationsskyldigheterna (under seminarier eller per telefon).
4. Beräkning av förhållandet mellan administrativa bördor och administrativa kostnader under intervjuerna.
5. Extrapolering av intervjudata till de allmänna förhållandena i "riktmärkesländerna", på grundval av ett normaleffektivt företags uppskattade kostnader för varje skyldighet.
6. Användning av befintliga data från andra länder som tillämpat SCM på det aktuella området (så kallade "baslinjeländer") och anpassning av dessa data till studien, med hjälp av olika metoder.
7. Extrapolering av beräkningarna för båda grupperna av länder till alla EU-länder.
8. Sammanställning av rekommendationer.
9. Beräkning av kostnadsbesparingar som uppstår om rekommendationerna genomförs.

Metodens inbyggda partiskhet och politiska anvisningar från sponserna gör att felkällorna ökar kraftigt från steg till steg.

¹⁵ Det är bara de huvudsakliga stegen som tas med här. SCMs nätverks handbok (2005) innehåller 15 olika steg.

Det godtyckliga valet av informationsskyldigheter

EU:S ARBETSMILJÖDIREKTIV HANDLAR OM utveckling av ett system för drift av ett företag som, med hjälp av samråd med anställda och deras representanter, skapar arbetsvillkor som inte påverkar de anställdas hälsa negativt.

Kommissionen väljer emellertid två direktiv för att bedöma kostnaderna som följer av informationsskyldigheterna: 1989 års ramdirektiv och direktivet för tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser. Senare lägger man till direktivet om cancerogener, som för närvarande håller på att ses över. Ramdirektivet var ett uppenbart val eftersom det är grundbulten för EUs arbetsmiljölagstiftning. Skälen till att man valde de andra två direktiven är oklara, förutom att arbetsgivarorganisationerna bedriver en mycket hård kampanj mot dem. Frågorna som tas upp i dessa direktiv är mycket viktiga för löntagarna. Byggindustrin har en speciellt hög andel dödsolyckor och är mycket utsatt för hälsorisker (Donaghy, 2009), vilket bland annat leder till överdödlighet i cancer (Thuret, 2009). Det beror exempelvis på användning av underentreprenörer i flera led, brist på samordning mellan entreprenörer på en och samma arbetsplats och underlåtenhet att ta med arbetsmiljökrav när arbetsplatser planeras. Den vanligaste orsaken till arbetsrelaterad dödlighet i Europa är exponering för cancerogena ämnen. Eftersom exponeringen leder till cancer först efter lång tid, har företagen inget ekonomiskt intresse av att vidta förebyggande åtgärder om deras verksamhet kan fortsätta utan några statliga restriktioner.

Hela innehållet i dessa direktiv (och särskilt i ramdirektivet) kan, med få undantag, beskrivas som ett system för organisering av insamling, bearbetning, vidarebefordran och diskussion av information. Försök att avskilja en grundläggande del som kan utföras oberoende av informationsskyldigheterna blir en rent artificiell övning.

Eftersom kommissionen var bakbunden av en metod som inte var ändamålsenlig, försökte den urskilja specifika informationsskyldigheter. Den hittade fyra i ramdirektivet och tre i direktivet om tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser. Det var inte bara konsortiets verk – flera

olika generaldirektorat deltog. Rapporten säger ingenting om eventuella meningsskiljaktigheter.

Valet är godtyckligt. Kriterierna för vad som ska tas med och inte, är inte definierade, och det har lett till tvivelaktiga inneslutningar och oförklarade uteslutningar.

En av de tvivelaktigaste uteslutningarna rör yrkesinspektionens besök. Ramdirektivet tar inte upp yrkesinspektionen alls, utan hänvisar bara till den allmänna principen bakom alla EU-direktiv: medlemsstaterna måste garantera efterlevnad. Yrkesinspektionen är inte den enda statliga myndigheten med en sådan skyldighet; domstolarna och polismakten är också inblandade. Med den logik konsortiet använder sig av, skulle man alltså också ta med tid som arbetsgivarna lägger ner på att agera i domstol, förbereda sitt rättsliga försvar etc. som kostnader. Det är intressant att se att rättsprocesser togs med som administrativa kostnader när det gällde ett annat socialt direktiv (KOM, 2009, d, sid. 104). Kostnaderna för domstolsärenden om arbetsgivarens ansvar, som det definierats i ramdirektivet, torde bli mycket högre än åtgärderna för att bilda europeiska företagsråd.

Det är också uppenbart att yrkesinspektionens arbete inte bara omfattar kontroll av att ramdirektivets krav uppfylls. Alla EUs medlemsstater har mycket olika inspektionssystem, men alla har det gemensamt att de inte begränsar inspektörernas uppgift till kontroll av att givna lagar efterlevs. Fem av de sex länder som konsortiet samlat data från, har en allmän yrkesinspektion som arbetar med alla delar av arbetsmarknadslagstiftningen.

Om riskbedömning är hörnstenen i företagets förebyggande arbete, är det oklart på vilka grunder man uteslutit annan verksamhet, som ofta hör ihop med riskbedömning. Information till de anställda och deras representanter, arbetet i organ som arbetarskyddskommittéer som ska informeras och höras och hälsokontroller är exempel på verksamhet som kan beskrivas som informationsskyldigheter. Särskilt hälsokontroller omfattar möten, kontroll och utfrågning av anställda om deras arbete och hälsa, förmedling av anonymiserad information om grupper av anställda till relevanta organ som har till uppgift att organisera förebyggande insatser etc. Detta är inte en process som är skild från riskbedömning och den bör därför med fördel kopplas ihop med den. Det råder

inga tvivel om att ett möte i en arbetarskyddskommitté i allt väsentligt handlar om utbyte av information och synpunkter på arbetsvillkoren och deras effekt på hälsan och förebyggande åtgärder. Konsortiets val kan bara förklaras av den uttryckliga hänvisningen till ett dokument i ramdirektivet och direktivet om tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser, så att det bara är de skyldigheter för vilka direktiven kräver att en särskild handling ska lämnas in, som ska utgöra informationsskyldigheter. I så fall skulle detta göra att medräkningen av yrkesinspektionens besök blir ännu mer godtycklig. Å andra sidan handlar beskrivningen av kostnaderna om långt mer än bara sammanställningen av en handling.

Samma godtyckliga teknik återkommer när det gäller direktivet om tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser. Förutom att man felaktigt sätter likhetstecken mellan kunder och företag, har konsortiet utan motivering bortsett från vissa bestämmelser (information till anställda, ansvarig samordnare). Än en gång är det intressant att se hur valet av vad som räknas som informationsskyldigheter kan skilja sig åt mellan kontrakten. I en tidigare studie som Ramboll-gruppen gjorde för DG Näringsliv, till exempel, räknades skyldigheten att upprätta ett arbetsmiljödokument för efterföljande arbeten inte till informationsskyldigheterna.

Storbritannien har dock pekat på dessa motsägelser i handlingarna som lämnats in till kommissionen. Utifrån uppfattningen att alla informationsskyldigheter måste betraktas som en administrativ kostnad, säger Storbritannien att konsortiet skulle ha tagit hänsyn till ramdirektivets krav på att anställda ska informeras och höras. När det gäller direktivet om tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser anser de brittiska myndigheterna att konsortiet utelämnat fem informationsskyldigheter.

Analys av direktiven

OM MAN SKA IDENTIFIERA informationsskyldigheter krävs naturligtvis en korrekt analys av direktivets innehåll. Både konsortiet och CEPS verkar ha ögnat igenom det så snabbt att felaktigheter och vantolkningar samlats på hög i deras analys.

Den godtyckliga tolkningen av ramdirektivet har redan nämnts. Det fastställer ett ledningssystem och föreskriver mycket större och mer systematiska informationsflöden än de som konsortiet slagit ner på.

Även om det inte är heltäckande, slår ramdirektivet fast många åligganden som faller inom SCM-lobbyns definition av informationsskyldigheter. Det handlar exempelvis om:

1. Samråd med de anställda när ny teknik ska införas (artikel 6.3.c).
2. Tillräckliga instruktioner till anställda som har tillträde till områden där det finns allvarliga och konkreta risker (artikel 6.3.d).
3. Utbyte av information mellan arbetsgivare i olika företag med verksamhet på samma arbetsplats och information till anställda i de företagen (artikel 6.4).
4. Information till personal hos myndigheter med förebyggande uppgifter (artikel 7.4).
5. Information om organisering av första hjälpen (artikel 8).
6. Information och samråd med de anställda (artiklarna 10 och 11).
7. Regelbunden och återkommande utbildning av anställda för hantering av nya eller förändrade risker och behov (artikel 12).
8. Hälsokontroller (artikel 14).

En strikt tillämpning av SCM skulle ha visat inte bara hur totalt olämplig metoden är för det aktuella området, utan också att alla allvarligt menade försök att minska de "administrativa bördorna" i verkligheten skulle minska både den säkerhet som eftersträvas och de anställdas rättigheter. Hellre än att ta den risken valde konsortiet och kommissionen att göra ett halv-dant jobb och bara ta med några av ramdirektivets informationsskyldigheter och hänga på yrkesinspektionen på ett fullständigt godtyckligt sätt.

Direktivet om tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser är uppbyggt på ett mycket speciellt sätt och skiljer sig från EUs andra arbetsmiljödirektiv. Det föreskriver bara några få skyldigheter för arbetsgivarna. Målet är i huvudsak att hålla kunden – oftast den som äger byggnaderna eller anläggningarna – ansvarig, genom att kräva att denne vidtar åtgärder som garanterar samordning mellan dem som ska utföra byggnadsarbetena, så att arbetsmiljökrav införs i projekten redan när de ligger på ritbordet.

Konsortiet jämnställer felaktigt kundens skyldighet med skyldigheterna för företag som är verksamma på arbetsplatsen, men erkänner att kostnaderna för privata kunder är avsevärda. De utgår då från belgiska data, enligt vilka över 90 procent av byggnadstillstånden gäller privata projekt (Rec. No. 124, 2009, sid. 5). Detta faktum nämns, men konsortiet drar inga slutsatser av det. Förfarandet är typiskt för alla konsortiets rapporter: de lappas ihop av texter som skrivits av olika författare, utan hänsyn till att de ska bilda en helhet. Den missuppfattningen leder konsortiet till att införa begreppet extern samordnare. Direktivet kräver naturligtvis samordning bara om flera företag är verksamma på arbetsplatsen. Den samordnare som finns måste därför vara fristående från alla företag (till exempel en arkitekt som fungerar som samordnare eller en expert som anlitas uteslutande för samordning) eller från övriga företag om samordnaren är anställd av ett av de berörda företagen.

De tre skyldigheter som konsortiet tar upp går därför långt utöver vad som ska ingå när administrativa kostnader ska beräknas, eftersom de inte bärs av företag, såvida inte företagen själva är kunder. Ännu mer ologiskt är att konsortiet uteslutit de få informationsskyldigheter som arbetsgivarna faktiskt har, som skyldigheten att rapportera olyckor och sätta upp skyltar, som anges i direktivets bilaga IV. Det kan naturligtvis bero på att konsortiet inte vet att direktivets bilagor är bindande.

Konsortiet begränsade sig till att behandla två direktiv. Kommissionen bad sedan CEPS att också titta på direktivet om cancerogener (och direktivet om europeiska företagsråd) (Renda and Luchetta, 2009-b). CEPS resultaten blev ännu värre än konsortiets.

CEPS försökte visa att de flesta informationskyldigheterna i direktivet om cancerframkallande ämnen bara var upprepningar av vad som redan fanns i ramdirektivet. Det gjorde att CEPS kom med skrattretande

påståenden. I CEPS-rapporten stod till exempel att skyldigheten att rapportera yrkesrelaterade cancerfall bara var en upprepning av skyldigheten att rapportera in olycksfall i arbetet. Forskarna hade av allt att döma inte förstått vad som menas med olycka. I EU-ländernas rättssystem är en olycka en plötslig händelse som orsakar omedelbar fysisk skada. Den definitionen stämmer inte överens med en cancer som utvecklas först lång tid efter den första exponeringen för det cancerframkallande ämnet. För att snickra ihop bevis för att direktivet om cancerogener inte innehåller några andra informationsskyldigheter än de som redan finns i ramdirektivet, valde CEPS att bortse från de flesta artiklar i direktivet som kräver att konkret och tydlig information ska ges till anställda och offentliga myndigheter. Det handlar exempelvis om skyldigheten att hålla information om ersättning och minskning av cancerframkallande ämnen tillgänglig för offentliga myndigheter (artikel 4); skyltning av riskområden (artikel 5.5.j); märkning av behållare avsedda för cancerframkallande ämnen (artikel 5.5.1) och flera informationsskyldigheter i förhållande till offentliga myndigheter utöver vad som anges i ramdirektivet (artikel 6); information till anställda i händelse av onormal exponering (artikel 7) samt en rad föreskrifter om information och utbildning av anställda, som är mycket mer detaljerade än de som finns i ramdirektivet (artiklarna 11 och 12); organisering av hälsokontroller (artikel 14) samt efterlevnad av gränsvärden för exponering, till exempel mätning av luftburna koncentrationer av vissa ämnen (artikel 16) som inte kan skiljas från en rad informationsskyldigheter.

Om man betraktar CEPS märkliga tillvägagångssätt ur ett rent affärsmässigt perspektiv kan man dock urskilja viss logik. När direktivet analyserades ville kommissionen uppenbarligen att de beräknade kostnaderna för informationsskyldigheterna skulle vara så låga som möjligt, i ett försök att övertyga arbetsgivarna om att revideringen av direktivet skulle minska de administrativa bördorna. Allt som är känt om utkastet till reviderat direktiv om cancerogener motsäger emellertid det. Målet med revideringen är att göra direktivet effektivare genom att lägga mer detaljerade skyldigheter på arbetsgivarna. Det kommer troligen att bli fler gränsvärden, vilket givetvis ökar informationsskyldigheterna. Kommissionens försvarsargument, att revideringen av direktivet skulle kunna minska dessa informationsskyldigheter är en blinkande

varningssignal för försämringar i systemet för utformning av politiken. Enligt en försiktig uppskattning orsakar yrkesrelaterad cancer 80 000 dödsfall per år inom EU; dödsfall som hade kunnat undvikas. Det finns all anledning att införa konkreta och detaljerade begränsningar för företagens användning av cancerframkallande ämnen. När kommissionen försöker rättfärdiga det under sken av minskade administrativa bördor är det bara dumt.

Analys av nationella förhållanden

OBEGRIFLIGA SKILLNADER mellan länder i dokumenten tvingar gång på gång kommissionen att komma med förklaringar. I regel påstår den att det finns objektiva skillnader mellan nationella förhållanden. Det räcker emellertid med några få exempel för att visa att dessa skillnader är tydliga tecken på konsortiets bristfälliga kunskaper om dessa förhållanden.

I princip har data validerats av ”experter” som konsortiet valt och av ”kontaktpunkter” som offentliga myndigheter i medlemsstaterna tillhandahållit. Dessa båda parter medverkar omnämns vid olika tillfällen i dokumenten som DG Näringsliv givit ut. I praktiken är det tveksamt om myndigheterna fick regelbunden och fullständig information. Felet är så ofta förekommande och i vissa fall så uppenbara att man måste fråga sig hur DG Näringsliv hanterat genomförandet av kontraktet.

Här ska bara några få, speciellt slående exempel ges: Den uppskattade kostnaden för riskbedömning varierar kraftigt mellan länderna. För att undanröja effekterna av skilda lönenivåer har man som mått-enhet använt den tid per år som går åt för att uppfylla skyldigheten. I Sverige skulle det vara 20 minuter i både företag med 1–9 anställda och med 10–50 anställda, men öka till 50 minuter i företag med över 50 anställda. I den andra extremen skulle kostnaden vara 150 gånger högre i bulgariska företag med 1–9 anställda (2 995 minuter), 175 gånger högre i företag med 10–50 anställda (3 595 minuter) och nästan 200 gånger högre i företag med över 50 anställda. En så stor skillnad är särskilt anmärkningsvärd om man tänker på att uppgifterna ska ha samlats in på samma sätt. Konsortiets intervjuer i dessa två länder genomfördes med hjälp av konsortiets egen analytiska checklista.

Konsortiet har en fyndig förklaring till skillnaden och citerar två tänkbara skäl till att riskbedömningen i Sverige går fortare:

1. Största delen av riskbedömningen görs av fackliga ombud vars löner betalas genom skatter. Riskbedömningen kan visserligen kopplas till samråd med löntagarnas representanter, men den är ändå något som

görs av arbetsgivaren, troligen med stöd av myndigheter för förebyggande insatser. Det finns inga spår av dem i konsortiets beräkningar, vilket således tyder på att användningen av externa konsulter är okänd i Sverige. Detta strider mot all litteratur som handlar om arbetsmiljöarbetet i Sverige (Remaeus and Westerholm, 2001). Det är också fel att säga att de fackliga ombudens löner betalas av allmänna medel. De enda fackliga representanter som i någon utsträckning finansieras så är de regionala skyddsombuden, men de arbetar bara med små arbetsplatser. Av de totalt cirka 100 000 skyddsombuden är cirka 2 000 regionala ombud.

2. Riskbedömning i Sverige påstås vara en tvåstegsprocess: en allmän bedömning och en bedömning som tar hänsyn till sektorspecifika risker. Den åtskillnaden finns varken i svensk lag eller i analyserna av företagens praxis; den är ett rent påhitt. Konsortiet har vantolkat förekomsten av sektorsguider som finns i Sverige liksom i de flesta andra EU-länder. Av allt att döma har förklaringen lagts till i efterskott, av någon som inte deltog i intervjuerna. Faktum är att checklistan för intervjuer uttryckligen nämnde att man måste ta hänsyn till sektoriella checklistor när riskbedömning görs.

Skyldigheten att rapportera arbetsplatsolyckor till behörig myndighet orsakar också lika märkliga avvikelser och konsortiets fantasi får fria tyglar när man försöker hitta förklaringar.

Den första märkliga omständigheten är konsortiets påstående att skyldigheten att rapportera arbetsplatsolyckor till behörig myndighet tar 0 minuter i företag med mellan 1–50 anställda på Malta (FR, 2009, sid. 78–79). Ingen förklaring ges till detta mysterium. Handlar det om ett övernaturligt fenomen med tankeöverföring, eller inträffar olyckor bara i företag med fler än 50 anställda? Efter det maltesiska miraklet går konsortiet vidare och hävdar att rapporter om arbetsplatsolyckor i svenska företag tar fem minuter och 1 400 minuter i företag i Rumänien. I Bulgarien varierar tiden slumpmässigt med företagsstorlek – märkligt, när det är samma frågeformulär som ska fyllas i. I företag med 1–10 anställda krävs 530 minuter medan företag med 10–50 anställda sparar en timme och bara behöver 470 minuter. Företag med över 50 anställda behöver 690 minuter. Man kan förstå att det tar längre tid i större företag,

eftersom det finns specifika organ, men det finns ingen förklaring till att det går fortast i medelstora företag.

Skillnaden mellan fem minuter i Sverige och 23 timmar i Rumänien borde inte ha fått stå utan förklaring. Konsortiet tror att man slipper undan med att säga att olyckshändelserna i Sverige rapporteras per telefon. Författaren av den förklaringen har uppenbarligen inte läst konsortiets eget skriftliga material om intervjuerna. Frågorna konsortiet ställde skulle omfatta en serie i fyra steg: möten, insamling av relevant information, sammanställning av skriftlig rapport och inlämning av den. Det verkar rimligt att anta att det är de två första stegen som tar längst tid. Att skriva och skicka in rapporten kan göras relativt snabbt. De rubriker som rapporterna ska innehålla är dessutom nästan identiska i de olika EU-länderna. Nationella skillnader är relativt obetydliga, eftersom arbetsplatsstatistiken är harmoniserad på gemenskapsnivå. Användningen av telefonrapporter i Sverige förklarar inte hur svenska företagare kan samla in all information som krävs på bara fem minuter.

Vi kan ge flera andra exempel, men utrymmet räcker inte till för att redovisa alla fel som görs i samband med direktivet om tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser. Varenda en av konsortiets beräkningar innehåller uppenbara fel. Inte en enda av konsortiets förklaringar håller för granskning.

Bristen på förståelse för nationella förhållanden är lika tydlig i konsortiets rekommendationer. Den har gjort det tämligen enkelt för sig och dess strävan efter "goda metoder" är mycket selektiv. Med få undantag rapporteras inga goda metoder alls från Nederländerna, Storbritannien eller Sverige. Den bakomliggande tanken är att goda metoder bara förekommer i länder där man använder SCM på sin arbetsmiljölagstiftning.

Genomförandet av intervjuerna

KONSORTIET VALDE UT SEX LÄNDER för direkt insamling av data – Bulgarien, Estland, Malta, Portugal, Rumänien och Sverige. Det finns ingen förklaring till varför just dessa länder valdes. Tillsammans har de cirka 10 procent av alla löntagare i Europa. Två av dem har nyligen inlemmat EUs direktiv i nationell lagstiftning. Man kan fråga sig om rumänska och bulgariska företagare när intervjuerna genomfördes hade fått tillräckliga erfarenheter för att bedöma direktivens effekter. Dessa två länder svarade tillsammans för nästan hälften av urvalet, räknat på antal anställda.

Av de 238 miljoner euro som uppskattas för de sex länderna svarar Portugal ensamt för över 70 procent av kostnaderna för bara cirka 20 procent av gruppens anställda. Ett så förbryllande resultat hade också behövt en förklaring. Konsortiet nöjer sig med att säga att de portugisiska kostnaderna beror på att det finns så många företag i Portugal och på att det sker så många arbetsplatsolyckor. Att skylla på att det finns många företag är fel. Det förklarar inte gapet mellan Portugal och Sverige (cirka 5-1) eller mellan Portugal och Spanien, om man utvidgar jämförelsen till länder som data extrapolerades för. Jämförelsen med Sverige är intressant. Svensk lagstiftning har i många år varit inriktad på att placera in arbetsmiljöfrågorna i ledningssystemen. Det svenska kravet på "intern kontroll" av arbetsmiljön gällde redan innan landet blev EU-medlem och införde ramdirektivet. Konsortiets uppskattningar för Sverige, som placerar informationsskyldigheterna på den lägsta nivån bland länderna där intervjuer genomfördes, är därför inte trovärdiga. Att skylla gapet mellan Sverige och Portugal på summan av arbetsplatsolyckorna är fel av två skäl. För det första bygger påståendet på två grova statistiska fel: konsortiet gav Portugal en alltför hög siffra för arbetsplatsolyckor, samtidigt som man dividerade Sveriges olyckssiffror med 10. Det stämmer inte heller med att skyldigheten att rapportera arbetsplatsolyckor svarar för mindre än 25 procent av de kostnader som anges för Portugal.

Rapporterna som DG Näringsliv publicerat säger inget om antalet intervjuade, de ekonomiska sektorerna som berörts eller storleken på de företag som ingått i urvalet. Hemligheten är så väl bevarad att inte ens GD Sysselsättning fått tillgång till uppgifterna. I en anmärkning daterad mars 2009 säger direktoratet emellertid att "För mätningen av alla 233 informationsskyldigheterna i sex medlemsstater förefaller antalet intervjuer och workshoppar som genomförts för att få information om informationsskyldigheterna, deras kostnader och bördor, vara ganska lågt: 29 workshoppar och totalt 2 850 intervjuer har genomförts för elva policyområden (exklusive finansiella tjänster och handelsrätt) med 33 lagar och inte mindre än 233 informationsskyldigheter. Det betyder att en workshop tog upp i genomsnitt tio informationsskyldigheter och att det bara gjordes 12 intervjuer för varje informationsskyldighet. Sysselsättningsrapporten innehåller inga konkreta uppgifter om antalet intervjuer och/eller workshoppar som ägde rum. Informationen i huvudrapporten om antalet workshoppar och intervjuer förefaller ha tagits bort ur den slutliga versionen av rapporten. Detta gör att konsortiets granskningsmetoder blir ännu svårare att se och väcker ytterligare tvivel på tillförlitligheten i extrapoleringen".

En jämförelse mellan nationella data från dessa sex länder avslöjar en tydlig brist på enhetlighet i beräkningarna. Överallt där det uppstått stora avvikelser har konsortiet försökt bortförklara dem med påstådda skillnader i nationella förhållanden. Det den verkligheten gjort i varje enskilt fall är bara att avslöja sin brist på kunskap om de förhållandena.

Extrapolering av data till andra länder

KONSORTIET ANVÄNDE TVÅ TEKNIKER för sin extrapolering av data. Den ena var att utnyttja tillgängliga data i fem länder (Tyskland, Österrike, Danmark, Nederländerna och Storbritannien) som samlats in med hjälp av checklistor som avsevärt avviker från konsortiets egna. Dessa data integrerades sedan med hjälp av tre olika tekniker: återanvändning, manuell anpassning (?) och extrapolering. Som vanligt är konsortiet otydligt om de metoder som använts. Resultaten av denna första omgång extrapoleringar är förbryllande. Kostnaderna för informationsskyldigheterna verkar vara högre i Storbritannien än i Tyskland, och högre i Österrike än i Nederländerna. Å andra sidan verkar de anpassningar som konsortiet gjort vara oerhört stora. Som WiFO och CEPS rapporterat (Renda and Luchetti, 2009, sid. 23) minskades uppskattningarna som byggde på nederländska data från en nationell beräkning på 979 miljoner euro till 83,5 miljoner i konsortiets beräkningar.¹⁶ Danmarks nota minskades med över 50 procent, från 145 miljoner till 59 miljoner euro. Det är ännu svårare att förstå eftersom konsortiet hävdar att alla danska data användes utan extrapolering och manuell anpassning.

Den stora bristen på överensstämmelse mellan nationella data som samlats in på grundval av SCM kan illustreras med exemplet Tyskland, där de uppskattade kostnaderna för riskbedömning förefaller ganska blygsamma, jämfört med dem som beräknats för andra länder. Skälen tycks vara att riskbedömning i de tyska beräkningarna ses som en pågående process för att generera kunskap som kan förbättra verksamheten och därför inte betraktas som en administrativ kostnad. Detta förhållningssätt borde ha undersökts närmare, eftersom riskbedömning är en process för att sprida vad som ibland kallas en "preventiv kultur" som en naturlig del av ett företags alla aktiviteter. Vare sig det handlar om att starta en maskin eller lagra kemikalier påverkar riskbedömningen

¹⁶ Konsortiet försöker framhålla Nederländerna som en modell för administrativa kostnader. Då passade holländarnas uppskattning på nära en miljard euro i kostnader givetvis inte in. Det kan vara förklaringen till den drastiska minskningen av de nederländska kostnaderna i konsortiets beräkningar.

de metoder som ska användas. De tyska uppgifterna om riskbedömning avser därför bara den tid det tar att skriva en viss skrivelse.

Italienska forskare har varnat för jämförelser som bygger på mycket heterogena data: "För en rättvisande jämförelse eller riktmärkesbedömning, och för att resultaten ska kunna tolkas korrekt, måste man inte bara förstå de grundläggande sociala, ekonomiska och historiska skillnaderna mellan olika länder. Man måste försäkra sig om att de skillnader som observeras verkligen beror på skillnader i regelverket och inte på att mätningarna gjorts på olika sätt" (Cavallo, Coco and Martelli, 2007). Dessa elementära krav uppfylldes inte på grund av att DG Näringsliv hade så bråttom med att bevisa att Europa hade ett första klassens verktyg för kostnadsberäkningar.

För de andra 16 staterna extrapolerade konsortiet helt enkelt data utan hänsyn till hur direktiven hade inlemmats med lagstiftningen. De publicerade handlingarna ger ingen som helst vägledning till den magiska process som ligger bakom extrapoleringarna, men där finns en del märkliga saker. Kostnaden för informationsskyldigheter som granskats i Italien, till exempel, är mer än dubbelt så hög som den i Frankrike. En jämförande analys av lagstiftningen i de båda länderna ger ingen ledtråd till varför det skulle vara så. I Tjeckien är kostnaderna tio gånger högre än i Slovakien, trots att Tjeckien har 2,5 gånger så många löntagare. De administrativa bördornas andel varierar också från lägst 85 procent i Spanien till högst 97,55 procent i Tjeckien.

Ursprungliga data svarar totalt för mindre än 5 procent av de beräknade kostnaderna, medan extrapoleringar på grundval av befintliga, nationella data svarar för strax över 40 procent. Det betyder att omkring 55 procent av kostnaderna uppskattats utifrån extrapoleringar som inte bygger på nationella data.

Ett av konsortiets mål var att mäta omfattningen av de kostnader som orsakas av en tillämpning som går utöver direktivens minimikrav. Allmänt sett ser de kostnaderna ut att vara obetydliga; mindre än en procent av de totala kostnaderna (32 av 4 288 miljoner). Det enda land där dessa kostnader är ganska höga är Irland (strax över en tredjedel av kostnaderna) men den siffran verkar orimlig. För Storbritannien rapporterar konsortiet att tillämpningen av direktiven gäller egenföretagare, men uppskattar ändå andelen till 0 procent.

Godtyckligheten i dessa extrapoleringar är tydlig när man jämför dem med beräkningar som gjorts av brittiska myndigheter¹⁷, som uppskattade kostnaderna för riskbedömningar i EU-företag till 5,5 miljarder euro (BRE, 2008). Den ursprungliga versionen av konsortiets rapport nämnde summan 1,453 miljarder euro. Mindre än ett år senare, efter en omskrivning under DG Näringslivs tillsyn, gav samma data en bedömning som fördubblade de totala kostnaderna till 2,9 miljarder euro. Denna dubbla-till-fyrdubbla variationen visar sannolikt bara sponsernas motvilja mot skyldigheten att bedöma risker.

¹⁷ Uppskattningarna för Storbritannien bygger på en studie som konsultbyrån PricewaterhouseCoopers gjorde år 2005. De kritiserades skarpt i en parlamentsrapport (CPA, 2008).

Uppskattning av den administrativa bördan

UPPSKATTNINGEN AV den administrativa bördan är avgörande för processen. Den leder raka vägen från statistiska beräkningar till politiska beslut, då kommissionens mål är att mäta administrativa kostnader och minska den administrativa bördan med 25 procent. SCM påstås kunna identifiera kostnaderna för dessa bördor genom att fråga intervjuade arbetsgivare hur stor del av aktiviteterna de skulle fortsätta med om reglerna togs bort.

Detta är ett fullständigt subjektivt förhållningssätt. I de flesta fall är skyldigheterna i fråga om arbetsmiljön oskiljaktiga delar av ett företags normala verksamhet. Svaren som ges kontrolleras inte objektivt och de flesta speglar en nära på reflexmässig motvilja mot arbetarskyddsbestämmelser. I praktiken är det inte troligt att den hårda linje som kommer fram i intervjuerna stämmer med verkligheten. Faktum är att en stor del av åtgärderna för riskbedömning är oskiljbar från produktionen som sådan. Mycket information samlas in för både riskbedömning och arbetsorganisation. Detta ifrågasätter trovärdigheten i konsortiets bedömning att 92 procent av den tid som ägnas åt riskbedömning skulle sparas om reglerna togs bort. Detsamma gäller handlingar som producerats av samordningen på arbetsplatsen, som till stor del används för att visa hur aktiviteterna på olika företag där samspelar. En rationell projektledning skulle troligen besluta att den informationen skulle samlas in, sammanfattas och dokumenteras skriftligt också om det inte fanns någon skyldighet. Detta var ett av de påpekanden som professor Rob Baldwin från London School of Economics gjorde i en PM till Underhuset den 8 juli 2008: "Ett andra problem (med SCM) gäller identifieringen av kostnader som tvingas fram av ett regelkrav och som överstiger kostnaderna som en kompetent företagsledning skulle ta i normal

verksamhet. Dessa frågor rör omtvistade antaganden och bidrar till en risk för att företagen, om man ber dem beräkna administrativa kostnader (som i detta fall), tenderar att blanda ihop kostnader för policy och administration, regelverk och företagsledning. Följden blir att både kostnaderna för informationsbördorna och de potentiella vinsterna om en regel avskaffas, kommer att överdrivas kraftigt”.

Extrapoleringarnas validitet är också tvivelaktig eftersom inte alla företagsledare är lika negativt inställda till arbetsmiljöbestämmelser. En brittisk studie visade på betydande skillnader i den frågan (Vickers *et al.*, 2001).

Det godtyckliga sättet för beräkning av förhållandet mellan administrativa kostnader och administrativa bördor framgår tydligt när man jämför de olika uppskattningar av förhållandet man får när SCM används. På uppdrag av DG Näringsliv gjorde Ramboll Management-gruppen för några år sedan en studie av kostnaderna i samband med direktivet för tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser (KOM, 2005, c)¹⁸

Frågorna skiljer sig något åt i de olika studierna. Ramboll Management studerade inte samma informationsskyldigheter åren 2000 och 2007. Mot den bakgrunden måste man lyfta fram den enorma skillnaden i uppskattningarna av vad företag skulle fortsätta göra utan regelverk.

Av 2005 års rapport framgår att i runda tal två tredjedelar av de företag som svarade skulle fortsätta uppfylla regelkraven i sin normala verksamhet, medan omkring en tredjedel skulle fundera på att minska eller avveckla aktiviteten. År 2007, och utifrån ett mindre urval, uppskattar konsortiet att 80 procent av informationsskyldigheterna är administrativa bördor som företagen skulle avveckla om regelverket tillät det. När det gällde förhandsbesked om byggarbetsplatser skulle 90 procent av företagen avveckla det.

Det är anmärkningsvärt att konsortiet i sin rapport tenderar att göra en mycket mer negativ bedömning av direktivet än den som görs i Ramboll Management-rapporten år 2005. I den senare skulle runt en tredjedel av företagen sluta med föreskriven verksamhet och cirka två tredje-

18 Om man tar hänsyn till SCMs inbyggda begränsningar var studien som publicerades år 2005 mer korrekt och bättre utvecklad än studien år 2007. Detta väcker frågan om varför DG Näringsliv beställde en andra studie av samma ämne från samma organisation (som denna gång ingick i ett konsortium), men med mycket mindre konkreta specifikationer.

Bedömning av den administrativa bördan år 2005

| | Företaget skulle inte göra det alls eller i mindre omfattning % | Företaget skulle göra det i samma eller högre utsträckning % | Företagen vet inte | Antal svar |
|---|---|--|--------------------|------------|
| Utse samordnare | 28 | 58 | 13 | 532 |
| Ta fram en arbetsmiljöplan | 27 | 58 | 12 | 544 |
| Samordnarens uppgifter (under projektförberedelserna) | 30 | 55 | 16 | 535 |
| Samordnarens uppgifter (under genomförandet av projektet) | 27 | 57 | 16 | 539 |
| Ge förhandsbesked | 29 | 54 | 16 | 534 |

Källa: Ramboll Management i KOM, 2005 c, sid. 148–153.

delar skulle fortsätta med den, medan den senare rapporten antyder att en stor majoritet av företagen skulle avveckla de aktiviteterna.

Den allmänna uppskattningen att administrativa bördor utgör nära 89 procent av alla kostnader ser ut att vara kraftigt överdriven. Det skulle vara intressant att också titta på ev. motsägelser i beräkningarna för varje land. Konsortiet samlade bara information från sex länder, extrapolerade uppgifterna till att gälla de andra länderna och kompletterade dem i vissa fall med nationella data. I Tyskland uppges den administrativa bördan svara för 100 procent av kostnaderna för informationsskyldigheterna i de båda direktiv som granskningen gällde. Med andra ord, och med den logik konsortiet tillämpar, skulle inte ett enda tyskt företag göra en skriftlig riskbedömning eller rapportera en arbetsplatsolycka om de tvingande reglerna slopades. Det är snarare rent förtal än statistik, men Stoiber-gruppen – vars femton ledamöter omfattar tre tyska ”experter på hög nivå” (inklusive ordföranden) – protesterade inte. Omvänt är ett av de länder som enligt konsortiets beräkningar har de högsta kostnaderna, också det land där den administrativa bördans andel av

Bedömning av den administrativa bördan år 2007

| | % av kostnaderna som anses vara en administrativ börda som företagen skulle avveckla om reglerna försvann | Antal företag som svarade |
|---------------------------------|---|---------------------------|
| Förhandsbesked | 89 | Ej angivet |
| Arbetsmiljöplan | 79 | Ej angivet |
| Efterföljande verksamhetsplaner | 79 | Ej angivet |

Källa: FR, 2009

de administrativa kostnaderna är lägst – Portugal. För det landet uppskattar konsortiet den administrativa bördan till bara 78,95 procent av den administrativa kostnaden. Det är bara Storbritannien som har lite bättre siffror, med den administrativa bördan beräknad till 75 procent av kostnaderna. Här finns det återigen överraskande skillnader mellan konsortiets kalkyler och de som gjorts nationellt, med samma metod. Den slovenska regeringen, till exempel, rapporterar att den administrativa bördan uppgår till 67 procent¹⁹, medan konsortiets obegripliga extrapoleringar kommer fram till den mycket precisa procentsiffran 91,16.

Riskbedömningen i Sverige är ett annat intressant fall. Enligt konsortiets beräkningar tar den nästan ingen tid alls; 20 minuter/år för företag med 1–50 anställda och 50 minuter/år för företag med över 50 anställda. Mindre än en minut per år och anställd förefaller inte vara en överdrivet lång tid för att identifiera arbetsrisker och åtgärder för att förebygga dem. Om svenska företag fick fria händer att bedriva verksamheten utan arbetsmiljöregler skulle de trots det, enligt konsortiets beräkningar, upphöra med 99 procent av riskbedömningarna. Bara en procent av den tid som ägnas åt sådana skulle (med SCMs terminologi) klassas som "vanlig verksamhet". Detta motsvarar 12 sekunder/år i företag med 1–50 anställda och 30 sekunder/år i företag med över 50 anställda (FR, 2009, sid. 70–71).

¹⁹ Presentation av S. Patekar från ministeriet för offentlig förvaltning på en konferens i Brdo pri Kanju, 7 november 2008.

Beräkning av kostnadsbesparingar

KONSULTERNA GÖR REKOMMENDATIONER som påstås minska den administrativa bördan utan att efterlevnaden av grundläggande lagstadgade krav påverkas. Kostnadsbesparingarna som rekommendationerna skulle ge är uppskattningar.

Detta är den del som politiker som planerat att tillkännage spektakulära kostnadsbesparingar för företagen väntat på allra ivrigast. I sitt meddelande den 22 oktober förutspådde kommissionen potentiella besparingar på 40 miljarder euro. Besparingarna på arbetsmiljöområdet skulle uppgå till 659,5 miljoner euro.

Nederländerna och Danmark är två exempel på att det är i den här delen som arbetsgivarnas förväntningar kom mest på skam (NAO, 2007). I de flesta fall var de aviserade besparingarna långt större än de som faktiskt uppnåddes. I Danmark är det bara en tredjedel av de små- och medelstora företagen som anser att kostnaderna minskat och det finns flera anledningar till detta.

1. Ohållbara kostnadsuppskattningar, som vi inte behöver säga mer om. Tendensen att blåsa upp kostnaderna ökar automatiskt det totalbelopp som besparingarna beräknas på.
2. SCM antar att alla företag uppfyller alla sina skyldigheter, men det antagandet är helt klart missvisande. Den rent subjektiva metod som använts för beräkningarna gör att de administrativa bördornas andel också blir uppblåst. Det får sannolikt två resultat: företag som inte efterlevt lagen gynnas av bluffen. Deras agerande legaliseras. Andra företag får inte nödvändigtvis några kostnadssänkningar eftersom de kanske av andra skäl fortsätter med en aktivitet som inte är en lagstadgad skyldighet. När det gäller riskbedömningar är det, med all respekt för konsortiets och kommissionens påståenden, troligt att ett jämförelsevis stort antal mindre företag fortsätter att göra riskbedömningar därför att det gör verksamheten lättare att bedriva och ger dem ett dokument som referens för information och samråd med de anställda, eller därför att de är bundna av sina försäkringsavtal eller

kanske vill få sitt system för hanteringen av arbetsmiljön certifierat och så vidare. För SCM-lobbyn spelar skillnaden ingen roll. De bemöter bara kritiken med att företagen nu lägger ner tid och pengar på sådant de själva beslutar om.

Gapet mellan utlovade och faktiska kostnadsminskningar visar på ett stort, inbyggt fel i SCM. Modellen bygger på en mycket förenklad syn på regler som något som bara uttrycks i skriftlig lag. Den gör en direkt koppling mellan en lagregel och faktisk utgift. En ändring av lagen sänker automatiskt kostnaderna den orsakade. Detta antagande är mer undantag än regel. Det kanske gäller för enkla, rent administrativa skyldigheter. Exempelvis om ett körkort ska förnyas med 10 års intervaller i stället för 25, kommer en regeländring troligen att medföra besparingar av cirka 50 procent för den skyldigheten. De praktiska frågorna kring arbetsmiljön är emellertid långt mer komplicerade. Tillgängliga studier tyder på att lagstiftningen spelar en nyckelroll som kommer till uttryck på flera olika sätt, från yrkesinspektionens effektivitet (= arbetarskydd) till löntagarrepresentanternas arbete; från medlemskap i kollektiva nätverk till arbetslivskonflikter, från allmänna opinionens tryck till förebyggande myndigheters verksamhet.

Kommissionen kunde ha tagit hänsyn till den här komplexiteten om den hade tagit sig tid att granska konsortiets rapporter ordentligt. Storbritannien är det enda EU-land som valt att bara överföra direktivens minimikrav till sin lagstiftning. Det är också ett land där påtryckningarna för avregleringar är starkast, vilket är uppenbart av Storbritanniens inlemmande av arbetsmiljödirektiven. I vissa fall har viktiga delar till och med utelämnats, vilket inte åtgärdats därför att kommissionen inte agerat. Ett exempel är att företag med färre än tio anställda undantagits från kravet på skriftlig riskbedömning. När Tyskland gjorde samma sak fick det kommissionen att inleda rättsliga åtgärder, men när det gäller Storbritannien har man avstått från att agera.

Trots detta visar konsortiets beräkningar för Storbritannien att de administrativa kostnaderna där är bland de högsta i EU – nästan dubbelt så höga som Frankrikes, för en arbetande befolkning av samma storlek, och mer än 20 procent högre än Tysklands, trots att arbetskraften där är mycket större. Bara Italien anses ha högre kostnader. Faktum är emel-

lertid att konsortiets rekommendationer i många fall bara hänvisar till vad som görs i Storbritannien! Om konsortiet tagit upp de kostnader som med hjälp av SCM beräknats i och för Nederländerna, skulle resultatet ha blivit detsamma: ett land som är mycket angeläget om att införa lagstiftning om "minimivillkor", och som ändå får lika märkligt höga kostnader. Förutom de många uppenbara felräkningarna finns det en sak till som verkligen kräver noggrannare granskning.

Många företag har lagt ut en stor del av sina förebyggande åtgärder på entreprenad – det gäller i synnerhet riskbedömningarna i många av länderna – vilket lett till att en oreglerad marknad med de bästa och värsta konsultföretagen av alla slag vuxit fram. I många fall består externa konsulter riskbedömningar bara av enkla checklistor som inte leder till några systematiska program för förebyggande åtgärder och sällan tar hänsyn till erfarenheter från de anställda och deras representanter. Att detta troligen är orsaken till en stor del av förlusterna framhölls för Storbritanniens del i en rapport som parlamentets Work and Pensions Committee lagt fram (2008). Den brittiska regeringen och anhängarna av bättre reglering låter sig ändå inte rubbas, och gör av ideologiska skäl ingenting åt detta påtagliga problem. För att minska förlusterna och förbättra kvaliteten i externa förebyggande tjänster måste man lägga fast ramar med mer detaljerade föreskrifter och ge löntagarrepresentanterna större befogenheter att kontrollera de externa konsulternas arbete. En sådan praktisk lösning är emellertid bannlyst av dem som tror på att marknadskrafterna kan reglera sig själva. De noga reglerade förebyggande tjänsterna, som i vissa länder (Frankrike, Belgien, Spanien) måste driva sin verksamhet som icke-vinstdrivande organisationer, fungerar troligen som en billigare länk mellan lagstiftning och praktik än en avreglerad marknad med konsulter, som den brittiska (och i viss mån den italienska), eller primärt kommersiella förebyggande tjänster som de i Nederländerna. Det är emellertid ett antagande som inte kommer att diskuteras vidare i den här rapporten.

Validering genom upprepning

SCM-DATA LIDER AV att vara extremt osäkra. För att inte utsätta dem för den smärtsamma test som vetenskaplig validering innebär, har alla berörda parter – från konsortiet till Stoiber-gruppen och DG Näringsliv – helt enkelt använt sig av upprepning. En siffras tillförlitlighet står i omvänd proportion till hur ofta den återkommer i olika handlingar, företrädesvis från olika håll. Avsiktliga osanningar och felaktigheter som upprepas tillräckligt många gånger blir till sanningar.

Detta kan illustreras med bedömningen av den andel av de administrativa bördorna för arbetsmiljöarbete som kommissionen hävdar att ILO orsakar (FR, 2009, sid. 42–45). Den procentuella andelen 98,6 (eller 99 procent) har upprepats från det ena dokumentet till det andra ända sedan början av 2009.

Varifrån kommer den? Konsortiet utgick från att ett antal skyldigheter som anges i arbetsmiljödirektiven speglar föreskrifter i ILO-konventioner. Konsortiet gjorde därför en tabell där man jämförde de EU-regler som skulle kostnadsberäknas, med ILOs konventioner. Tabellen är ganska ungefärlig men inte helt felaktig. Här talar vi fortfarande om ”omkring”, det vill säga så bra det kan bli i konsortiets dokument. Faktum är, att innehållet i gemenskapens skyldigheter är i stort sett likartade, men inte alldeles desamma som de skyldigheter som skrivits in i ILOs konventioner. Konsortiet drog slutsatsen att sex av de sju informationsskyldigheterna som man kostnadsberäknade härrörde från ILO-konventionerna. Den enda EU-motiverade informationsskyldigheten²⁰ sades utgöra en marginell kostnad på cirka 40 miljoner av totalt 4,2 miljarder euro.

Konsortiet hänvisade sedan till en föreskrift i EU-fördraget (artikel 307) som säger att skyldigheter som är inskrivna i internationella fördrag mellan medlemsstaterna innan de gick med i EU inte påverkas av fördraget. Denna rättsliga referens håller emellertid inte riktigt ef-

20 Förhandsbesked för byggarbetsplatser

tersom medlemsstaterna, när det gäller sociala frågor, har full rätt att förbättra de minimiregler som finns i EU-lagstiftning, och därför kan fortsätta ratificera avtal som innehåller mer långtgående föreskrifter också efter inträdet i gemenskapen. Mot den bakgrunden ligger frågan kvar i "omkring-området". Det är en vag beräkning, mellan tummen och pekfingret, men den är inte fullständigt fel.

Konsortiet drog därefter slutsatsen att eftersom de flesta skyldigheterna följde av ILO-konventionerna, måste de vara orsak till cirka 99 procent av de administrativa bördor de förorsakar. Detta är rent nonsens. Medlemsstaterna måste bara uppfylla kraven i de ILO-konventioner de ratificerat. Det har konsortiet faktiskt också sagt (FR, 2009, sid. 45) men utan att inse att det slår alla dess kalkyler i spillror.

Konsortiet fick fram siffrorna 99 procent helt enkelt genom att strunta i att kontrollera vilka stater som ratificerat de konventioner som granskades. Enligt konsortiets beräkningar är riskbedömning den skyldighet som kostar mest. Den internationella källan till den finns i ILO-konvention 161, artikel 5. Hur många medlemsstater har ratificerat den? Det har nio av 27.

Skyldigheterna som följer av konvention 167 om arbetsmiljön på byggarbetsplatser gäller bara i en tredjedel av medlemsstaterna (9 av 27). Konsortiet påstår att dessa skyldigheter tar omkring en fjärdedel av kostnaderna. Det är bara konvention 81 om arbetsmiljöinspektion som ratificerats av alla medlemsstater, och enligt konsortiet orsakar skyldigheterna som följer av den bara 5 procent av de totala kostnaderna.

Man behöver inte ha doktorsexamen i statistik för att inse att siffran 99 procent är gripen ur luften. Även om man accepterar kopplingen mellan de konventioner som nämnts och informationsskyldigheterna i EU-direktiven, betyder det faktum att så många av medlemsstaterna inte ratificerat alla konventioner att andelen av de totala kostnaderna för skyldigheterna som följer av dem knappast kan vara högre än 20-25 procent.

Siffran "nästan 99 procent" blir 98,6 procent i Stoiber-gruppens version. Beräkningarna blev uppenbarligen aldrig kontrollerade. Decimalkommat kan mycket väl ha stoppats dit för att ge sken av noggrann och korrekt statistisk forskning. Formuleringen "nästan 99 procent" speglar en uppfattning, medan "98,6 procent" flyttar in uppgiften i naturve-

tenskapens heliga rum. Procentsiffran har nu blivit en fastslagen siffra. Konsortiets klumpigt hopsnickrade gissning befästs som absolut sanning.

Men det blir ännu bättre! År 2005 gav den holländska regeringen privata konsulter i uppdrag att undersöka hur stor andel av företagens administrativa bördor som härrörde från internationella skyldigheter. Undersökningen utfördes av CapGemini, en av konsortiets tre medlemmar.

Man kunde vänta sig att de uppskattningar som CapGemini kom fram till i arbetet som utfördes för och betalades av de holländska skattebetalarna, och beräkningarna i samma ämne som betalades från EUs budget i stort sett skulle överensstämma med varandra (Kok *et al.*, 2005). Men icke. De flesta av de konventioner som konsortiet tittade på för EU finns med bland de 106 konventioner som en medlem av det konsortiet i Nederländerna granskade. I rapporten för Nederländerna uppskattas deras administrativa kostnad till 0 procent, jämfört med nästan 99 procent för EU. I CapGeminis undersökning från år 2005 betraktas varken yrkesinspektion, riskbedömning eller någon annan skyldighet som ingår i dessa ILO-konventioner som administrativa bördor.

Hur kan den motsägelsen förklaras? Det är svårt att inte dra slutsatsen att en kombination av bristande fantasi och resignation fick forskarna att inse att deras arbete inte hade något verkligt vetenskapligt värde och att det de skrev för att tillfredsställa en klients politiska krav kunde motsägas av vad de skrev några år senare i ett annat dokument för en annan klients räkning. Om det antagandet är korrekt, blir räkneförmågan irrelevant och i stället är det politisk fingertoppskänsla (och sinne för affärer) som räknas. Det vi har här handlar inte om statistik utan snarare om reklam.

Det finns ingen beräkning som kan förklara skillnaden mellan noll procent och "nästan 99 procent", men klientens avsikter kan ge en ledtråd. 2005 års undersökning ser ut att ha två huvudsakliga syften: att övertyga de olika holländska ministerierna om att informationsskyldigheterna enligt internationella konventioner måste tillämpas på ett begränsande och förbehållsamt sätt, och att få internationella organisationer att ställa upp på standardkostnadsmodellen, och i synnerhet på "CapGeminis begreppsram" (se bilaga 4 till dokumentet). Det sist-

nämnda målet öppnar vägen till storartade förtjänster för konsulterna. Med tanke på att de tog 17 miljoner euro för sitt arbete för EU, törs man inte ens tänka på vad det skulle kosta att göra extrapoleringar till fem världsdelar.

Stoiber-gruppens bidrag

STOIBER-GRUPPENS BIDRAG till den slutliga analysen var blygsamt i fråga om expertkunskap, men avgörande ur politisk synvinkel. Gruppen fungerade som transportkompani mellan konsortiets produkt och kommissionens godkännande av ett handlingsprogram.

Redan från början fick Stoiber-gruppen regelbundna rapporter från olika intressenter om allvarliga fel som konsortiet gjorde sig skyldigt till. Den frågan borde gruppen, logiskt sett, ha tagit upp i sitt yttrande. Problemet är att gruppen inte hade så mycket nytt att komma med, förutom vad den kunde vidarebefordra från konsortiet. Det var mycket svårt för den att komma med kritik och onda aningar om ett konsortium vars tänkande man var nästan fullständigt beroende av. Om Stoiber-gruppen hade visat sig kritisk, skulle den dessutom troligen ha äventyrat sina möjligheter att få den kommande kommissionen att permanenta den.

Inledningsvis distanserade Stoiber-gruppen sig ibland från konsortiets beräkningar, vilket framgår av yttrandet den 10 juli 2008 om företagslagstiftning och årsredovisningar och av protokollet från mötet den 18 september samma år. Bristen på överensstämmelse mellan arbetsmiljödata påtalades av en minoritet av medlemmarna. Fr. Jongerius skickade in en detaljerad skrivelse med mängder av exempel. DG Sysselsättning skickade en mer konkret och utförlig skrivelse. Stoiber avfärdade all kritik mot konsortiet; svaret avslöjar att hans agerande var motiverat av politisk opportunist. Han sade: "När det gäller konsortiets arbete säger han (hr Stoiber) att oberoende av kvalitetsfrågorna, är mätningen en av de viktigaste grunderna för högnivågruppens arbete"²¹. I tidiga versioner av yttrandet den 28 maj 2009 fanns det fortfarande begränsad kritik av konsortiets beräkningar, men efter majoritetsbeslut med åtta röster mot två togs kritiken bort från den slutliga versionen.

När det gäller konsortiets rekommendationer följde gruppen de fles-

21 Protokoll från mötet 16-17 april 2009, sid. 3

ta av dem. Den tog emellertid bort en av rekommendationerna (om arbetsmiljödokument för efterföljande arbeten enligt direktivet om tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser). Dessutom vässades konsortiets avregleringstaktik genom tillägg av en rekommendation om en ny lag enligt vilken företag med färre än tio anställda skulle undantas från skyldigheten att göra skriftliga riskbedömningar om de bedrev verksamhet med låg risk.

Gruppen motiverade den rekommendationen genom att manipulera siffrorna på ett sätt som konsortiet skulle ha avundats den. Man använde Eurostats statistik om arbetsolyckor och drog vad man ansåg vara sannolika slutsatser av den.

Faktum är, att deras slutsatser bortser från två viktiga omständigheter.

1. Statistiken hade inte justerats för sektoriell fördelning av de olika företagskategorier som var aktuella. Många sektorsanalyser, både nationella och europeiska, motsäger Stoiber-gruppens. I många sektorer finns ett omvänt samband mellan företagsstorlek och andelen arbetsolyckor (UCATT, 2009). På samma sätt tyder alla tillgängliga data på att det finns större brister i arbetsmiljöarbetet i mindre företag och att anställda där får mindre systematisk riskinformation.
2. Stoiber-gruppen har vägrat ta hänsyn till olika nivåer av underrapportering av olyckor. Det kan förklara den uppenbara motsättningen mellan antalet olyckor och dödsolyckor som rapporterats.

Det här handlar emellertid om mer än bara sifferfiffel. När Stoiber-gruppen ansåg att det skulle gynna gruppens politiska syften, var den fullt beredd att ta direktkontakt med konsortiet för att försöka få dess stöd för en rekommendation som undantar mindre företag från kravet på riskbedömning. En av de rapporterade medlemmarna när det gällde arbetsmiljö försökte göra det i mars 2009, men avvisades av konsortiet.

Konsortiet hade givetvis inte beräknat kostnadsminskningarna som var förenade med en rekommendation det avvisat, men Stoiber-gruppen ville gärna blåsa upp omfattningen av det begärda undantaget. I gruppens interimrapport, som antogs den 17 september 2009, hävdade den att undantaget skulle medföra potentiella besparingar på mellan en och två miljarder euro av den totala kostnaden på 2,9 miljarder som kon-

sortiet räknat fram. Eftersom undantaget bara skulle gälla småföretag var budskapet tydligt: det är hela processen med riskbedömning som ifrågasätts, och inte bara utformningen av ett skriftligt dokument, som majoriteten av gruppen hävdade.

Från ignorans till manipulation

De flesta misstag som kommissionens olika konsulter har gjort kan skyllas på okunnighet, men det finns också några exempel på att siffror missbrukats för att tillgodose sponsorernas politiska önskemål.

Konsortiet som leddes av Deloitte hävdar att belgisk lag inte kräver att arbetsolyckor ska rapporteras till yrkesinspektionen, men en snabb titt på arbetsmarknadsministeriets webbsida visar att det påståendet är fel. De lagstadgade skyldigheterna i Belgien varierar beroende på hur allvarlig en olycka är och konsortiet har rätt när det gäller olyckor som inte klassas som "allvarliga". I sådana fall skickas en rapport till försäkringsbolaget som sedan underrättar myndigheterna, men kraven på information vid allvarliga olyckor och dödsolyckor är mycket stränga. Arbetsgivaren måste skicka in en detaljerad rapport till yrkesinspektionen. Om myndigheten inte är nöjd med rapporten kan den kräva att arbetsgivaren anlitar en utomstående expert som ska analysera olyckans orsaker och komma med rekommendationer. Detta är ett skolexempel – som är helt berättigat – på vad kommissionen kallar *förgyllning* eller "överreglering". Belgien har infört regler som går längre än EUs för att man vill minska antalet arbetsplatsolyckor. Konsortiets manipulering är så flagrant att den inte ens besvärar sig med att försöka få de statistiska beräkningarna att stämma överens med analysen. Enligt konsortiets beräkningar är kostnaderna för informationsskyldigheterna i Belgien extremt höga, medan de enligt kommentarerna inte drar någon kostnad alls. Denna uppenbara gallimatias har inte uppmärksammats av vare sig Stoiber-gruppen eller kommissionen.

Konsortiet citerar en skrivelse från ILO och påstår att inspektionerna enligt den inte bör ta längre tid än en timme på små arbetsplatser, en halv dag på medelstora företag och en dag i stora företag.

När Annie Rice, som författat skrivelsen som konsortiet åberopar, tillfrågades om detta blev hon upprörd. Skrivelsen har framställts som att den angav en allmän regel, utan att något sades om det mycket spe-

ciella sammanhang den skrevs för. Annie Rice sade att "citatet är ryckt ur sitt sammanhang. Det ska tolkas inom ramen för den kontext och målgrupp skrivelsen riktade sig till, det vill säga – yrkesinspektionerna i Sydosteuropa, som skulle lära sig en ny form av inspektion. Dessförinnan tog inspektioner av företag med 100–200 anställda 4–5 dagar. Det är verkligen en administrativ börda och knappast effektivt. Med skriftlig riskbedömning och åtgärder för riskhantering kan en yrkesinspektör på en eller två timmar effektivt se om en arbetsgivare med ett litet företag uppfyller föreskrifterna. På ett medelstort företag kan det klaras på en halv dag, med ett arbetsplatsbesök inräknat. Om nödvändigt kan stora företag inspekteras av team, eller av inspektörer som koncentrerar sig på de delar av företaget där riskerna är störst. En förbättring av effektiviteten får emellertid aldrig uppfattas som att det betyder färre besök. Hela tanken bakom effektiva inspektioner är att inspektörerna ska få tid att göra fler besök till andra företag. Konsortiet tycks inte ha tagit hänsyn till den aspekten*".

Första pris för fantasifull faktatolkning måste emellertid gå till hr. Telicka, medlem av Stoiber-gruppen och en av de två rapportörerna om arbetsmiljöfrågor. På mötet den 16–17 april 2009 förklarade han sin ståndpunkt på följande sätt: "Hr. Telicka hänvisar till sin erfarenhet som arbetsmiljökommissionär. Hans avsikt är inte att avskaffa lagstiftning; det var inte högnivågruppens uppgift att bedriva politik".

Faktum är, att hr. Telicka var utnämnd till kommissionär för offentlig hälsa och konsumentskydd mellan maj och november 2004. Även om erfarenheten var kortvarig kan han inte ha varit okunnig om att arbetsmiljön ligger under kommissionären för sysselsättning och sociala frågor. Under sin tid som kommissionär hade hr. Telicka aldrig något med arbetsmiljöfrågor att göra.

* Meddelande från Annie Rice till Lawrence Vogel, 16 december 2009

Kommissionens förslag

KOMMISSIONENS MEDDELANDE från den 22 oktober 2009 innehåller åtta förslag till åtgärder som rör arbetsrätten. Sju av dem gäller arbetsmiljön. Ett har redan antagits, tre är på gång och de övriga är under beredning. I allt väsentligt tar de upp Stoiber-gruppens rekommendationer, med några variationer i fråga om beräknade kostnadsminskningar. Kommissionen har i viss mån dämpat de överdrivna spekulationerna om möjliga kostnadsbesparingar. Man utlovar 650 miljoner euro, och nästan allt rör arbetsmiljöregler.

Den första åtgärden kopplar på ett märkligt sätt ihop två initiativ som inte har något som helst samband med varandra. Det ena handlar om att Europeiska arbetsmiljöbyrån ska ta fram handledningar och checklistor för riskbedömning, och det andra om att yrkesinspektionskommittén ska anta ett dokument med gemensamma principer för arbetsmiljöinspektioner. Det förstnämnda syftar inte till att minska den tid som ägnas åt riskbedömningar utan handlar om att göra dem effektivare med hjälp av systematiserade analyser. Detsamma gäller införandet av ett IT-verktyg för riskbedömning (åtgärd nr 2). Det andra initiativet har ingen direkt påverkan på företagens riskbedömningar, utan handlar bara om effektiva inspektioner. Det finns inget som tyder på att det initiativet skulle leda till färre eller kortare arbetsplatsinspektioner. Detta var också den slutsats som CEPS-konsulterna (Renda and Luchetti, 2009, c, sid. 75–76) drog. Trots det krävde kommissionen att åtgärden skulle tas med bland åtgärder som bidrar till att minska företagets kostnader. Risker finns att åtgärderna buntats ihop för att dölja att den andra inte skulle påverka kostnaderna alls, eftersom de totala kostnadsminskningarna för båda åtgärderna är desamma som de som konsulterna beräknade för den första av dem – 92,5 miljoner euro!

Åtgärd nummer 5 rör också yrkesinspektioner och uppmanar medlemsstaterna att anta ett ”riskbaserat förhållningssätt”. Kommissionen förklarar inte vad man menar med det, och den visar inte heller att yrkesinspektionen i de olika medlemsstaterna kanske ställer överdrivna informationskrav på företagen. Både konsortiet och Stoiber-gruppen

gömmar sig bakom allmängiltiga formuleringar som framför allt speglar deras ovilja att ta hänsyn till hur komplicerade inspektionssystemen är. Man utlovar besparingar på 62 miljoner euro (jämfört med 109 miljoner som konsortiet och sedan Stoiber-gruppen först aviserade).

Den åtgärd som enligt kommissionen kommer att leda till de största besparingarna är vägledning till medlemsstaterna för att göra det lättare att inlemma ramdirektivet (åtgärd nr. 4) i nationell lagstiftning. Det skulle minska direktivets informationsskyldigheter med runt 7 procent (230 miljoner euro). Konsortiets rapport innehåller emellertid inga bevis för att medlemsstaterna har tolkat direktivet fel. Förslaget bygger på en mycket större fråga. Kommissionen har under det senaste året kämpat mot så kallad "förgyllning" (överreglering). När det gäller arbetsmiljö och yttre miljö handlar det om påtryckningar för att direktiven ska inlemmas sådana de är. Detta strider mot EU-fördraget, som tydligt anger att direktiven innehåller minimikrav på arbetsmiljön och att medlemsstaterna får behålla eller införa bestämmelser som förbättrar skyddet för anställda. Det var på den grunden som direktiven förhandlades fram, och när medlemsstaterna i vissa fall accepterade kompromisser berodde det på att de visste att de kunde behålla bättre nationella regler. Kommissionen kommer nu med en politisk utmaning av den rätten och hävdar att medlemsstaterna bör avskaffa föreskrifter som är mer långtgående än direktivens minimikrav (COM, 2009, c, sid. 7).

Åtgärd nummer 3 gäller översyn av ramdirektivet. Kommissionen överväger ett undantag för de allra minsta företagen som bara bedriver "låg riskverksamhet". Det här ifrågasättandet av riskbedömningen är utan tvivel det som väcker störst oro. Vi behöver knappast framhålla att riskbedömning är grundbulten för organisering av förebyggande insatser. Åtgärden skulle slå in en stor kil mellan anställda i företag som är undantagna och andra. Den skulle avskaffa den rätt som anställda i den första typen av företag har att bli tillfrågade om arbetsmiljöfrågor. Åtgärden påstås minska kostnaderna med 135 miljoner euro. Eftersom den summan inte beräknats av vare sig konsortiet eller CEPS-konsulterna, måste kommissionen förklara hur man kommit fram till den.²²

22 I september 2009 uppskattade Stoiber-gruppen kostnadsminskningen som denna rekommendation skulle ge till mellan en och två miljarder euro – siffror som verkar högre än totalsumman för riskbedömning i alla företag med färre än 10 anställda. Den är typisk för det otvetygiga förhållningssättet till frågor som borde behandlas mer systematiskt.

Åtgärd nr. 6 är att sammanställa en handledning till direktivet för tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser. Planerna på att använda ett sådant dokument för att minska den tid som läggs ner på förebyggande arbete är upprörande – det skulle i själva verket göra informationshanteringen mer systematisk och effektiv. Man måste också fråga sig om en EU-handling automatiskt skulle förbättra förståelsen för nationella regler som införts när direktivet inleddes i nationell lag. Oavsett hur det är med det, är kommissionens uttalade mål en kostnadsminskning på 21 procent, eller 140 miljoner euro.

Åtgärd nr. 8 handlar om en revidering av direktivet om carcinogener. Kommissionen är mycket noga med att inte vara för tydlig med hur det skulle kunna minska arbetsgivarnas informationsskyldigheter på området. Här finns heller ingen beräkning av kostnadssänkningen.

Vilka lågriskföretag?

Varken kommissionen eller Stoiber-gruppen har brytt sig om att definiera "lågriskföretag". Att göra det, företag för företag, skulle ju kräva att man först gör en riskbedömning. Det gör hela undantaget till ett skämt, såvida inte kommissionen skulle låta varje arbetsgivare själv avgöra om han utsätter sina anställda för låg risk.

I praktiken kommer undantagen att avgöras på sektorsbasis, vilket urholkar förebyggande insatser av tre skäl:

1. Skillnaderna mellan företag inom samma sektor är större än skillnaderna mellan sektorer.
2. "Lågrisk"-begreppet har ingen reell innebörd när det används i allmänna ordalag. Risker är verkliga. En aktivitet kan medföra låg risk för olyckor men ändå utsätta de anställda för stora psykosociala risker.
3. En av ramdirektivets grundläggande principer är att arbetet ska anpassas till den enskilde arbetstagaren. Nyckeln till det är riskbedömningen, eftersom man med dess hjälp kan analysera varje konkret aktivitet och avgöra om det krävs förändringar för individer som berörs. Att inte göra en riskbedömning skulle sätta frågetecknet kring skyddet för gravida anställda och för anpassningen av arbetet till individen.

Stoiber-gruppen definierar ingenstans vad man menar med "låg risk", och begreppet liknar mest av allt en kort jingel. Faktum är att Stoiber-gruppens uppskattade kostnadsbesparing (en till två miljoner euro) är mycket större än den totala kostnaden för riskbedömning i alla företag med färre än 10 anställda.

Kommissionen räknar med en årlig kostnadsminskning på 165 miljoner euro, men säger ingenting om hur man kommit fram till den siffran.

Det är bara brittiska myndigheter som föreslagit specifika kriterier (BERR, 2008). I en omtvistad rapport angav Better Regulation Executive vilka sektorer som skulle kunna anses vara lågrisksektorer (Fidderman, 2008). Huvudkriteriet är arbetsrelaterade olyckor och sjukdomar som rapporterats av anställda i en arbetskraftsundersökning. Bland andra kriterier finns yrkesinspektionens arbete och anställdas uppfattning om hanteringen av arbetsmiljön på deras företag.

Fyra sektorer anses vara lågrisksektorer:

- finans och försäkring,
- hotell och restaurang,
- parti- och minuthandel samt bilreparationer, och
- undervisning.

De brittiska kriterierna är tydligt arbetsgivarvänliga och koncentreras till risker som får omedelbara och direkta ekonomiska effekter för företaget, men bortser från arbetets långsiktiga effekter på hälsan. En sektor inom vilken en stor andel av arbetskraften utsätts för cancerogener (till exempel fordonsservice och -reparationer) kan klassas som lågrisksektor. På samma sätt åsidosätter kriterierna psykosociala risker eftersom de inte leder till omedelbar sjukdom.

De fyra sektorer som klassats som lågrisksektorer är de fyra inom vilka arbetsgivarnas kostnader för skador och sjukdom ligger under genomsnittet (BERR, 2008, sid. 78). Det är inte nödvändigtvis ett avsiktligt resultat utan speglar de kriterier som valts och den relativa vikt som varje faktor tillskrivits. Om sjukdomar hade givits större vikt skulle undervisning inte ha klassats som en lågrisksektor. Om större vikt fästs vid anställdas uppfattning om kvaliteten på förebyggande åtgärder skulle hotell- och restaurang inte ha hamnat i lågriskkategori.

De brittiska kriterierna förstärker tendensen att nonchalera arbetarskydd inom kvinnodominerade sektorer. Mängder av kvinnor arbetar i de fyra sektorer som sägs vara lågrisksektorer, i synnerhet inom undervisning och hotell- och restaurangbranschen. Utan en skriftlig riskbedömning skulle det bli mycket svårare att få yrkesskador och sjukdomar erkända inom dessa sektorer. Det gäller särskilt sjukdomar vars symptom växer fram på medellång och lång sikt. Det kommer att befästa den stereotypa bilden av dessa sektorer som "lågrisksektorer" ytterligare.

Kommissionens budskap

REGLERINGSLOBBYNS GRUNDLÄGGANDE TROSSATSER kan ifrågasättas. Ryggraden i det förebyggande arbetet handlar mer om informationsskyldigheter än hjälmar som kan tas av och på efter behag. Men vad ska man säga om Stoiber-gruppens och kommissionens huvudbudskap, det vill säga att informationsskyldigheterna när det gäller arbetsmiljön är en tung börda som hämmar företagens konkurrensförmåga?

I praktiken använder företag mycket mindre tid än nödvändigt på arbetsmiljön. Den brittiska regeringen är en av de mest högljudda förespråkarna för ”bättre reglering” av arbetsmiljön, och målet är att minska de administrativa bördorna för små- och medelstora företag. En rapport som publicerades av Health and Safety Executive slår sönder myten om att små- och medelstora företag lamslås av sina informationsskyldigheter rörande arbetsmiljön (Heriot Watt University, 2007). Rapporten byggde på en mycket mer grundläggande metod än den litteratur som använts för att kvantifiera de administrativa bördorna med hjälp av kostnadsberäkningsmodeller. Rapportens slutsatser visar hur lite tid som faktiskt läggs ner på arbetsmiljön. Författarna berättar att ”Små och medelstora företag använder förvånansvärt liten tid på arbetsmiljöarbete. 59 procent av företagen använder högst en timme i veckan medan vart fjärde företag inte använder någon tid alls”. Tillgänglig information från andra länder pekar åt samma håll: den tid som läggs ner på förebyggande åtgärder i vid mening är för kort för att garantera en effektiv arbetsmiljöpolitik.

När det gäller direktivet för tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser, beräknar Storbritannien att ingen ansvarig part använder mer än 2 procent av projektvärdet på dessa grundläggande åtgärder för arbetarskydd.

I Frankrike år 2005 blev bara 19 procent av de anställda informerade om riskerna på sina arbetsplatser (Coutrot, 2008) och i företag med färre än 10 anställda var det bara 15 procent som informerades. Siffran är mycket låg – under 30 procent – också i högrisksektorer som bygg-

industrin. Kvinnor får ännu mindre information än män (13 procent jämfört med 33,8 procent). Data från den europeiska kartläggningen av arbetsvillkor ger stöd för dessa siffror. Företag med färre än 10 anställda är sämre på att informera personalen om arbetsmiljörisker (Eurogip, 2009).

En undersökning som den irländsk regering gjort har presenterat vad som ser ut som en rimlig kostnadsberäkning²³; den uppskattar kostnaderna för alla arbetsmiljöåtgärder till cirka en procent av arbetskraftskostnaderna för företag utanför byggsektorn, och till cirka 2 procent inom byggnadsindustrin. Det är mycket låga siffror med hänsyn till vad det handlar om – nästan 160 000 människor inom EU dödas varje år på grund av undermåligt arbetarskydd på arbetsplatserna.

En jämförande studie som den svenske forskaren Kaj Frick nyligen presenterade på en internationell konferens, visade att dålig hantering av arbetarskyddet ligger bakom tekniska och organisatoriska risker, men att dålig ledning på småföretag (med färre än 50 anställda) snarare bör beskrivas som en särskild risktyp. Deras brist på arbetsmiljö- och/eller planeringskompetens utsätter ofta de anställda för risker som annars skulle vara både enkla och billiga att undanröja. De större risker som påträffas i småföretag är delvis följderna av att det finns fler anställda i manuellt arbete och/eller i risksektorer. Oavsett detta är huvudproblemet att riskerna ökar på grund av dåligt arbetsmiljöarbete²⁴.

23 Daniel Kelly, *Economic Impact Assessment of Occupational Safety & Health Legislation in Ireland*, föredrag som hållits för konferensen i Brdo pri Kranju (Slovenien) den 7 november 2008.

24 Anteckningar från professor Kaj Fricks paper till International Work and Health Forum, Paris, 3 november 2008.

Verkliga problem ignoreras

ATT ARGUMENTERA FÖR BEFINTLIG LAGSTIFTNING betyder inte att man blundar för de verkliga problemen. Lagen missbrukas ofta. Sammanhängande strategier tillämpas inte. Det allra värsta med det stora resursslöseri som kampanjen för bättre reglering innebär, är att den aldrig tar itu med de verkliga problemen. En magisk lösning som passar alla – minskning av den administrativa bördan med 25 procent – antas undanröja alla problem. Man gör ingen konkret analys av svårigheterna med att tillämpa reglerna. "Allt som krävs" är att göra en lista över arbetsgivarnas klagomål och sedan göra en osthyvelsänkning med 25 procent oavsett vilket område och vilken lag det gäller.

En mer rationell analys visar att lagstiftningen skulle kunna bli mycket effektivare och slöseriet undvikas om man tillgrepar andra lösningar än nedskärningar av relevant information.

Ett av de bästa sätten för offentliga myndigheter att hjälpa företag att bedriva en effektivare arbetsmiljöpolitik är att kollektivera kunskap och erfarenheter. Erfarenheten från de tjugotalet år gamla arbetsmiljöfonderna, som infördes i de skandinaviska länderna efter reformerna på 1970-talet, är ett strålande exempel på det. I alla riskkategorier är förekomsten av system för utbyte av information och erfarenhet av problem och möjliga lösningar till stor hjälp för företagen (och i synnerhet små- och medelstora företag) i deras arbetsmiljöarbete. Olika nationella kartläggningar har funnit att det bästa förebyggande arbetet finns i företag som samarbetar i nätverk, utbyter information och följer med i den tekniska utvecklingen. Nationella förebyggande strategier kan spela en avgörande roll för detta och EU-politiken skulle kunna ta till sig den aspekten på ett aktivare sätt, med värdefulla resultat. Inom sektorer som byggindustrin, där det finns mängder av vad som ofta kan vara kortlivade småföretag, har förekomsten av databaser över ämnen som kan ersätta farliga kemikalier givit goda resultat.

Kollektiveringen utgår från ett helt annat förhållningssätt än det som "bättre reglerings-lobby" har. Deras bild är rosafärgad och före-

tagen jämförs med vilda västerns pionjärer, ensamvargar som struntar i allmänna regler och anser att de inte är ansvariga inför någon. All slags kommunikation – muntlig, skriftlig eller i annan form – är en oacceptabel påлага. Att tvingas redogöra inför myndigheter, anställda eller andra företag ses som en börda. Den ekonomiska historien ger emellertid inte stöd för den enögda synen. Arbetsmiljöarbetet hindrar ingen produktiv verksamhet utan bidrar tvärt om till utveckling. Marknaderna fungerar bara på de två pelarna systematisk produktion/utbyte av information och regelmekanismer. Ändå anser sig Stoiber-gruppen kunna hävda att "Företagen och deras personal bör koncentrera sig på sina produkter och inte tvingas göra överflödigt arbete för statens räkning".²⁵ Det måste till politisk fräckhet om man utan vidare ska godta arbetsgivarnas förbittring och nedvärdering av offentlig reglering, när samma chefer högljutt och ihållande kräver fler offentliga regler och ingripanden när det passar deras omedelbara intressen.

Att utveckla löntagarnas organiserade medverkan i arbetsmiljöarbetet är också effektivt. Flera studier har visat att där det finns självständig löntagarrepresentation i arbetsmiljöfrågor och de har tillräckligt handlingsutrymme, blir de förebyggande insatserna mer systematiska, praktiska och bättre lämpade för att angripa långsiktiga problem. Det är än en gång det rakt motsatta mot "bättre reglerings"-argumentet att löntagarrepresentation bara är ytterligare en kostnad.

Det tredje sättet är effektiv, kompetent och trovärdig arbetsmiljöinspektion. De flesta studier som gjorts av arbetsmiljöregler framhåller att yrkesinspektionen spelar en nyckelroll (Davis, 2004). Kommissionens förslag i den delen är ansvarslösa och syftar till att minska såväl företagets informationsskyldigheter som kontrollen av arbetsplatserna. Det är en fråga som professor Rob Baldwin från London School of Economics redan påtalat för Storbritanniens del. I en kommentar till den dubbla rekommendationen att begränsa företagets informationskyldigheter och göra arbetsmiljöinspektionen mer målinriktad skrev han: "Problemet är, för det första, att det för målinriktning krävs att inspektioner och andra åtgärder bygger på information och, för det andra, att om företagets skyldigheter att tillhandahålla information minskas, blir

25 Stoiber-gruppens pressmeddelande, 29 maj 2008.

det allt svårare för lagstiftarna att göra den målinriktningen utan att ta fram information på egen hand. En sådan oberoende sammanställning av data kan naturligtvis bli långt dyrare för dem än för företagen som de kontrollerar (och som redan kan ha informationen nära till hands)".

Slutsatser och rekommendationer

DENNA GENOMGÅNG AV ARBETSMILJÖFRÅGAN vederlägger premissen att SCM är politiskt neutral, att alla vinner på den och att administrativa kostnader kan sänkas utan att det påverkar lagstiftningens grundläggande syften. De åtgärder som kommissionen föreslår kan urholka arbetet med att förebygga arbetsplatsolyckor och främja ett rent reaktivt förhållningssätt där den planering som krävs för riskvärdering betraktas som en belastning. För företagen är fördelarna troligen mer politiska än ekonomiska. Kostnadsbesparingarna kan kraftigt ifrågasättas, men om man minskar informationsskyldigheterna försvårar det utan tvivel samrådet med de anställda och tillämpningen av arbetsmiljöreglerna.

SCM uppskattar kostnader genom att placera in lagstiftningen i olika lådor märkta "informationsskyldigheter", och i stort sett bortse från sambanden mellan en komplex lagstiftnings olika delar. Rekommendationerna är också instoppade i lådor. I vissa fall kan metoden leda till motsägelsefulla rekommendationer och omfördelning snarare än till en kostnadsminskning. De två åtgärder som kommissionen i första hand föreslår för ramdirektivet motverkar varandra. Exempelvis skulle ett antal småföretag undantas från kravet på skriftliga riskbedömningar, och samtidigt skulle det bli färre och/eller kortare arbetsplatsinspektioner. Det är rimligt att anta att om det inte finns några skriftliga riskbedömningar tvingas yrkesinspektörerna göra längre och mer systematiska inspektioner av de arbetsplatser som besöks. I många länder kan inspektörerna tack vare skriftliga riskbedömningar göra bättre prioriteringar. Om vissa företag inte längre måste ta fram skriftliga bedömningar, måste inspektörerna själva gå igenom arbetsplatsen för att se riskerna och föreslå förebyggande åtgärder. På samma sätt kan man anta att SCM-baserade rekommendationer i många fall inte kommer att undanröja en viss verksamhet utan bara leder till en ändrad klassificering av kostnaderna, från "administrativa kostnader" till "business as usual".

Jag anser att SCM framför allt är ett propagandaverktyg för avregleringar. Användningen av metoden på EUs verksamhet har troligen

gjort redan osäkra uppskattningar ännu osäkrare. DG Näringslivs politiska ledning är också delvis ansvarig för det verkligt osannolika resultatet. Även de allra lägsta kraven på politisk transparens talar för att den europeiska versionen av SCM bör underkastas en kritisk bedömning grundad på denna första storskaliga tillämpning innan den utvidgas till annan lagstiftning.

EU-kommissionen antar SCM inom ramen för en bredare politisk situation. Kampanjen för bättre reglering har mycket gemensamt med de system för egendomsbaserad rösträtt som fanns i många europeiska länder på 1800-talet. De åtgärder som vidtas för att kontrollera och begränsa lagstiftarnas makt har utformats för att bara en röst ska höras – arbetsgivarnas. Det framgår med all önskvärd tydlighet av beräkningarna av vad som anses utgöra administrativa bördor. Att sätta upp målet 25 procents minskning redan innan man beräknat och analyserat vad som ska minskas, speglar bara arbetsgivarnas behov och ringaktning för de kostnader som andra grupper i samhället kan komma att åsamkas.

Stoiber-gruppen kan sägas ha avstått från att vidareutveckla diskussionen om reglering. De har i stället hindrat den och försökt legitimera konsortiets arbete i stället för att göra en oberoende granskning av det. Det finns ingen anledning att utvidga gruppens mandat, så som ordföranden Barroso sagt att man tänker göra. När man läser gruppens uttalanden kommer man att tänka på George Orwells ord: *Politiskt språk (...) är utformat för att få lögnen att låta som sanningar, göra mord respektabla, och få luft att verka vara något fast*²⁶. Europaparlamentet måste nu ta sitt ansvar och starta en kritisk granskning av hur kampanjen för bättre reglering hittills har förts.

ELENA: ett skolboksexempel på hur SCM fungerar

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) framhåller databasen ELENA (datoriserat inkomstregister) som skolexempel på hur standardkostnadsmodellen (SCM) fungerar. Man hävdar att systemet skulle kunna spara in 86 miljoner euro per år åt företagen. ELENA togs fram efter en detaljerad analys av kostnaderna för framtagning av lagstiftning och sägs vara ett förslag som alla vinner på – företagen, allmänheten och

²⁶ George Orwell, *Politics and the English Language*, 1946.

staten. NKR:s rapport från år 2008 ägnar ett helt kapitel åt att bevisa att SCM kan tillhandahålla objektiva lösningar för lagstiftning, som kan användas på andra håll (NKR; 2008, sid. 34–37). NKR ansåg emellertid att projektet inte gick långt nog och att det skulle ha innehållit fler data. I sin rapport från år 2009 framhåller NKR än en gång ELENA som en av de tio stora bidragsgivarna när det gäller att minska företagets administrativa bördor (NKR 2009, sid. 14). En av författarna av dessa rapporter, NKR:s ordförande Johannes Ludewig, är också en av Stoiber-gruppens tre tyska medlemmar.

Innan ELENA togs i bruk måste alla arbetsgivare ge de anställda lönebesked och meddela behörig myndighet om några anställda fick arbetslöshetsersättning. ELENA är en central databas som innehåller information från arbetsgivarna. Det är en teknisk lösning som påstås minska den tid som används för dessa skyldigheter. Det gäller inte bara arbetslöshetsersättning utan också föräldrapenning och bostadstillägg, men det betyder inte att det är en neutral lösning med bara vinnare. Skyddet för de anställdas privatliv kan visa sig vara den stora förloraren. Den centrala databasen kommer att samla in mängder av olika data, inklusive om sjukledighet och strejk, liksom om anledningen till att en anställning avslutats (uppsägning, avskedande etc.).

ELENA har kritiserats av Peter Schaar, som ett hot mot privatlivet och de grundläggande fri- och rättigheterna. Schaar leder Data Protection and Freedom of Information Commission (BfDI) under inrikesministeriet, som bevakar tyska medborgares rättigheter. Han hävdar att ELENA bryter mot den tyska grundlagen, och Frank Bsirske, ordförande för fackförbundet Ver.di, har kritiserat de övergrepp som systemet kan ge upphov till. Hans inställning är tydlig: "ELENA är ett svart hål som hotar att sluka strejkrätten, respekten för enskilda och våra sociala förmåner." Oppositionspartiet Die Linke har tagit ställning mot ELENA, liksom också det liberaldemokratiska partiet, som ingår i koalitionsregeringen.

Till och med arbetsgivarna verkar vara tveksamma till systemet och tror att kostnadsbesparingarna kraftigt överskattats. Det bevisar att SCM-uppskattningar är mer tilltalande för politiker än för företagare.

I januari 2010 tvingades den tyska regeringen slå till bromsarna och lägga i backen och meddelade att en del aspekter av ELENA skulle omprövas.

Referenser

Kommissionens dokument

- European Commission (2005, a) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM(2005)97, 16.3.2005.
- European Commission (2005, b) Commission staff working document, *Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model, Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union Minimising administrative costs imposed by legislation Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model*, COM(2005)97 final, SEC(2005)175, 16.3.2005.
- COM, 2005, c : European Commission, Enterprise DG, *Ex- Post Evaluation of EC Legislation and its Burden on Business. Final Report*, May 2005.
- European Commission (2005, d) *Communication from the commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, COM(2005)518 final, 21.10.2005.
- European Commission (2005, e) Commission staff working document, *Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April– September 2005), Annex to the Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, COM(2005)518 final, SEC(2005)1329, 20.10.2005.
- European Commission (2006, a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A strategic review of Better Regulation in the European Union*, COM(2006)689 final, 14.11.2006.
- European Commission (2006, b) *Commission working document, First progress report on the strategy for the simplification of the regulatory environment*, COM(2006)690 final, 14.11.2006.
- European Commission (2006, c) *Commission working document, Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*, COM(2006)691, 14.11.2006.

European Commission (2007, a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, COM(2007)23 final, 24.1.2007.

European Commission (2008, a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Second strategic review of Better Regulation in the European Union*, COM(2008)32 final, 30.1.2008.

European Commission (2008, b) *Commission working document, Reducing administrative burdens in the European Union, 2007 progress report and 2008 outlook*, COM(2008)35 final, 30.1.2008.

European Commission (2009, a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third strategic review of Better Regulation in the European Union*, COM(2009)15 final, 28.1.2009.

European Commission (2009, b) *Commission working document, Reducing Administrative Burdens in the European Union, Annex to the 3rd Strategic Review on Better Regulation*, COM(2009)16 final, 28.1.2009.

European Commission (2009, c) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*, COM(2009)544 final, 22.10.2009.

European Commission (2009, d) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU, Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*, COM(2009)544 final Annex, 22.10.2009.

Stoiber-gruppens dokument

De document som granskats fanns på följande webbsida:

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm mellan 10 december 2009 och 20 januari 2010.

Dokument från konsortiet Deloitte/Cappgemini/Ramboll Management

En del av handlingarna finns på DG Näringslivs hemsida, men kan bara öppnas via följande länk: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm

DFR, 2008: *Draft Final report. Measurement data and analysis as specified in the specific contract on Modules 3&4 for the Priority Area Working Environment/Employment Relations of the Framework Contract n° ENTR/06/61*, 31 July 2008.

FR, 2009: *Final report. Measurement data and analysis as specified in the specific contracts 5&6 on Modules 3&4 under the Framework Contract n° ENTR/06/61. Report on the Working Environment/Employment Relations Priority Area*, June 2009.

Rekommendationer No. 103, 104, 107, 112, 118, 121, 122, 123, 124, 127 (June 2009).

Detaljerade rekommendationer:

Make labour inspection visits more efficient (26 June 2009)

Simplify the obligation to report on occupational accidents suffered by workers (26 June 2009),

Provide more and better targeted information of practical use (26 June 2009)

CEPS-WiFo-gruppens dokument

Boenheim M. (Coordinator), *Pilot Project on Administrative Burdens, Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC, FINAL REPORT*, 14.12.2006.

Renda A., Luchetta G., (2009a), *Measurement of Administrative Burdens Generated by EU Legislation, Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Specific Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC. Final Report on Task 1*, 28.9.2009.

Renda A., Luchetta G., (2009b), *Measurement of Administrative Burdens Generated by the Acts included in the "extension list" attached to the action programme on Administrative Burdens, Prepared by CEPS for the Directorate General of Enterprise and Industry of the European Commis-*

sion under Specific Contract No. SI2.513744 implementing Framework Contract No. B2/ENTR/05/091-FC, 19.10.2009.

Renda A., Luchetta G., (2009), *Measurement of Administrative Burdens Generated by the Acts included in the "original list" attached to the action programme on Administrative Burdens. Prepared by CEPS for the DG Enterprise of the European Commission. Specific Contract Nr. SI2.513744*, 19.10.2009.

Bibliografi

- Ackerman, F. and L. Heinzerling (2004) *Priceless: on knowing the price of everything and the value of nothing*, New York, The New Press.
- Ackerman, F., L. Heinzerling and R. Massey (2004) 'Applying Cost-Benefit to Past Decisions: Was environmental protection ever a good idea?', Georgetown Public Law Research Paper No. 576161.
- Arrow, K. et al. (1996) *Benefit-cost analysis in environmental, health, and safety regulation: a statement of principles*, AEI/Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, DC. http://aeibrookings.org/publications/books/benefit_cost_analysis.pdf
- ACTAL, Nationaler Normenkontrollrat, Regelrådet, Regulatory Policy Committee (2009) *Position paper on Achieving a sustainable reduction of administrative burdens in the European Union*.
- Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (2008) *Improving outcomes from health and safety: a report to government by the better regulation executive*, London, BERR.
- Better Regulation Executive (2008) *25 ideas for simplifying EU law*, London, BRE. http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2008/07/25_ideas_for_simplifying_eu_law_517.pdf
- Better Regulation Task Force (2005) *Regulation – less is more: reducing burdens, improving outcomes, a brtf report to the prime minister*, London, BRTF.
- Cavallo L., G. Coco and M. Martelli (2009) *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, Bari, Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bari.
- House of Commons. Committee of Public Accounts (2008) *Reducing the cost of complying with regulations: the delivery of the administrative burdens reduction programme 2007. Thirty-second report of session 2007–08*, London, CPA.

- Coutrot, T. (2008) 'La prévention des risques professionnels vue par les salariés', *Premières synthèses de la DARES*, n° 5-01.
- Davis, C. (2004) *Making companies safe: what works?*, London, Centre for Corporate Accountability.
- Dansk Industri (2007) *Making business easier. 20 proposals to reduce administrative burden on EU business*, Copenhagen, DI.
- Dodds, A. (2006) 'The core executive's approach to regulation: from 'better regulation' to 'risk-tolerant deregulation'', *Social Policy & Administration*, (40) 5, 526–542.
- Donaghy, R. (2009) *One death is too many, inquiry into the underlying causes of construction fatal accidents*, London, Secretary of State for Work and Pensions.
- Eurogip (2009) *La prévention des risques professionnels dans les PME en Europe, note thématique*, Paris, Eurogip.
- Fidderman, H. (2007) *RoSPA NOSHC Inquiry into OSH assistance to SMEs: a map*. <http://www.rospace.com/occupationsafety/sme/map.pdf>
- Fidderman, H. (2008) 'What will « better regulation » mean for « low-risk » firms?', *Health and Safety Bulletin*, 372, 8–12.
- Frick, K. and D. Walters (1998) 'Worker representation on health and safety in small enterprises: Lessons from a Swedish approach', *International Labour Review*, 137 (3), 395–417.
- Frick, K., L.P. Jensen, M. Quinlan and T. Wilthagen (2000) *Systematic occupational health and safety management, perspectives on an international development*, Oxford, Elsevier.
- Frick, K. (2002) 'Sweden: occupational health and safety management strategies from 1970–2001', in D. Walters (ed.) *Regulating health and safety management in european union: a study of the dynamics of change*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang, 211–234.
- Frick, K. (2009) 'Health and safety representation in small firms: a Swedish success that is threatened by political and labour market changes', in D. Walters and T. Nichols (eds.) *Workplace health and safety – international perspectives on worker representation*, New York, Palgrave-Macmillan, 154–176.
- Geradin, D. (2004) 'The development of European regulatory agencies: what the eu should learn from the American experience', *The Co-*

- Columbia Journal of European Law*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877922
- Gunningham, N. and R. Johnstone (1999) *Regulating workplace safety: system and sanctions*, Oxford, Oxford University Press.
- van der Hauw, P. A. and J. J. Boog (2005) *Weten voor meten: leerpunten nulmetingsonderzoeken op het terrein van de administratieve lasten*, Zoetermeer, EIM.
- HSE (Health and Safety Executive), *Administrative Burdens of Regulation*, 2006.
- HSE (Health and Safety Executive), *Construction (Design and Management) Regulations 2007. Baseline Study*, Prepared by BOMEL Ltd for the HSE, Research Report n° 555, Berk, 2007.
- IDLUAF, 2004: Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, *Joint statement on Advancing Regulatory Reform in Europe*, 7 December 2004.
- Kok, E., J. van der Tang, M. de Weger et V. Viool (2005) *Administratieve lasten uit verdragen van vijf internationale organisaties*, Utrecht, Capgemini. <http://www.actal.nl/research/Administratieve+lasten+uit+verdragen+van+vijf+internationale+organisaties/926/3754/nl/> <http://www.actal.nl/research/Administratieve+lasten+uit+verdragen+van+vijf+internationale+organisaties/926/3757/nl/>
- Löfstedt, R. E. (2003) 'The swing of the regulatory pendulum in Europe: from precautionary principle to (regulatory) impact analysis', AEI-Brookings Center for Regulatory Studies, Working Paper No 04-07.
- Heriot-Watt University (2007) *Health and safety in the small to medium-sized enterprise. Psychosocial opportunities for intervention*, HSE, research report RR 578.
- Meuwese, A.C.M. (2008) *Impact assessment in EU law-making*, Alphen van den Rijn, Kluwer Law International.
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales (2008) *VI Encuesta nacional de condiciones de trabajo*, Madrid, MTAS.
- Morrison, A. (1986) 'OMB interference with agency rulemaking: the wrong way to write a regulation', *Harvard Law Review*, 99 (1059).
- National Audit Office (2007) *Reducing the cost of complying with regulations: the delivery of the administrative burdens reduction programme*, 2007, London, NAO.

- Nijssen, A. and N. Vellinga (2002) *A model to measure the administrative burden of businesses*, Zoetermeer, EIM.
- Nationaler Normenkontrollrat (2008) *Reduction of bureaucracy: time to decide, Annual Report of the National Regulatory Council*, Berlin, NKR.
- NKR, 2009: Nationaler Normenkontrollrat, *A Good Star. Expectations still to be met!*, Annual Report of the National Regulatory Council, Berlin, 2009.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2003) *From red tape to smart tape: administrative simplification in OECD countries*, Paris, OECD.
- Radaelli, C. M. (2007) 'Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?', *Journal of European Public Policy*, 14 (2), 190–207.
- Radaelli, C. M. (2009) 'Desperately seeking regulatory impact assessments: diary of a reflective researcher', *Evaluation*, 15 (1), 31–48.
- Radaelli, C. M. (2010) 'rationality power, management and symbols: four images of regulatory impact assessment', *Scandinavian Political Studies*, in press
- Remaeus, B. and P. Westerholm (2001), 'Official Supervision and the Occupational Health Service', in S. Marklund (ed) *Worklife and Health in Sweden 2000*, Stockholm, Arbetslivinstitutet, 51–70.
- SCM Network (2005) *International standard cost model manual: measuring and reducing administrative burdens for businesses*. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>
- Smith, K. E. et al. (2010) "Working the System"—British American tobacco's influence on the European Union Treaty and its implications for policy: an analysis of internal tobacco industry documents, *PLoS Medicine*, 7 (1). <http://www.plosmedicine.org/article/info:doi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.1000202>
- Sunstein, C. R. (2002) *Risk and reason: safety, law and the environment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Telicka, P. (2009) 'Doing even better on « Better Regulation »', *Challenge Europe*, 19, 69–74.
- Thuret, A. et al. (2009) 'Analyse de la mortalité prématurée dans le secteur de la construction', *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, 30, 325–328.

- Torriti, J. (2007) 'The Standard cost model: when better regulation fights against red-tape' in: S. Weatherill (ed.) *Better Regulation*, Oxford, Hart.
- Treubner, G. (1996) *Droit et réflexivité : l'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris, L.G.D.J.
- UCATT (2009) *Small isn't beautiful. Construction worker deaths 2007/8: employer size and circumstance*, London, Centre for Corporate Accountability.
- Van den Abeele, E. (2009) *L'agenda mieux légiférer en Europe*, Brussels, CRISP.
- Vibert, F. (2004) *The EU's new system of regulatory impact assessment – A scorecard*, London, European Policy Forum.
- Vickers, I., P. James, D. Smallbone, R. Baldock (2005) 'Understanding small firm responses to regulation: the case of workplace health and safety', *Policy Studies*, 26 (2), 149–169.
- VNO et MKB (2008) *Better regulation for better business. European action programme for better regulation. First set of proposals from Dutch business for the reduction of administrative burdens, inconsistent regulations and simplification of European regulation*.
- Vogel, L. (2004) 'Soft law et initiatives volontaires : les habits neufs de la dérégulation', *Newsletter du BTS*, 26, 27–30.
- Vogel, L. (2009) 'Dossier spécial: better regulation', *Newsletter du BTS*, 35.
- Walters, D. (2001) *Health and safety in small enterprises: european strategies for managing improvement*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang.
- Walters, D. (ed.) (2002) *Regulating health and safety management in european union: a study of the dynamics of change*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang.
- Walters, D. et al. (2005) *The role and effectiveness of safety representatives in influencing workplace health and safety*, HSE Books.
- Wegrich, K. (2009) 'The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion', CARR Discussion Paper No 52. <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper52.pdf>
- Weidenbaum, M. (2000), *Regulatory Process Reform from Ford to Clinton*, Washington, DC. www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.html

Work and Pensions Committee (2008) 'The role of the health and safety commission and the health and safety executive in regulating workplace health and safety: third report of session 2007–08', House of Commons Paper No. 246.

”Hur man får lögner att låta som sanning”

KONSEKVENSERNA AV DET REGELFÖRENKLINGSARBETE som inleddes av EU-kommissionen 2005 börjar nu bli tydliga. När Europa ska ”avbyråkratiseras” får löntagarnas, konsumenternas och medborgarnas intressen stå tillbaka. Kommissionens förslag har tagits fram av den så kallade Stoiber-gruppen. I denna rapport som är skriven av Laurent Vogel, chef för ETUIs avdelning för arbetsmiljöfrågor, avslöjas regelförenklingens dolda agenda. Det utgör ett reellt hot mot de värn som byggts upp på arbetsmarknaden i syfte att trygga goda anställningsvillkor. Arbetstagarnas förmåner och rättigheter ska pressas av marknadskrafterna, vilket är oacceptabelt från facklig synpunkt.