NCO 2004:1

Kan enklare bli säkrare?

NCO Nationellt Centrum för Erfarenhetsåterföring från Olyckor

RÄDDNINGSVERKET

Förord

Regeringen har gett Räddningsverket i uppdrag att genomföra projektet *Nationellt centrum för erfarenhetsåterföring från olyckor* – NCO, med ambitionen att i samverkan utveckla statsförvaltningens sektorsövergripande lärande om olyckor, skador, tillbud och säkerhetsarbete. Som en del av uppdraget ska NCO beskriva och göra en *samlad bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige*.

Myndigheternas kanske viktigaste instrument för att främja säkerhetsarbetet är ett fungerande regelverk. Samtidigt riktas kritik mot att regelmassan är bristfälligt koordinerad samt svåröverskådlig. Den kritiken har regeringen tagit på allvar och avser att inom mandatperioden presentera ett handlingsprogram för minskad administrativ börda. Hösten 2003 fick därför samtliga departement och 45 myndigheter i uppdrag att identifiera onödigt betungande regler och redovisa de åtgärder som vidtagits eller planeras i syfte att minska den administrativa bördan för företagen.

Om varje myndighet, var för sig och inom sitt eget ansvarsområde, genomför detta uppdrag är risken uppenbar att samordningsmöjligheter mellan likartade regler utgivna av olika myndigheter inte kommer att belysas.

När det gäller reglerna inom verksamheter som hanterar hälso-, miljö- och säkerhetsfrågor (HMS), tillämpas samma huvudprinciper i många myndigheters regelverk. Det har därför varit naturligt att ställa frågan om inte detta är ett område där det bör finnas stor potential för förenkling genom sektorsövergripande samordning.

För att belysa och diskutera denna fråga arrangerade Räddningsverket och civila enheten vid Försvarsdepartementet den 30 januari 2004 ett seminarium i Rosenbad med temat ”Kan enklare bli säkrare?”. Det blev en intressant dag, som bland annat gav en inblick i det norska förenklingsarbetet, som har ambitionen att minska antalet HMS-relaterade föreskrifter från 100 till 6. I den avslutande debatten rådde enighet bland de berörda myndigheterna, näringslivet och kommunsektorn om såväl möjligheterna som behovet av förenklingar och ökat myndighetssamarbete inom området och att initiativ i denna riktning borde återfinnas i regeringens handlingsplan. Ett sammandrag av presentationerna och diskussionerna från seminariet återges i ***del 2*** i denna rapport.

För att inför seminariet ge en introduktion till och en exposé över ämnesområdet, utarbetade Karlstads universitet på NCO:s uppdrag en förstudie, som beskriver förutsättningar och erfarenheter vad gäller det befintliga regelverket för HMS i Sverige. I studien finns även ett kontrollteoretiskt ramverk och en beskrivning av det långtgående förenklingsarbete av regelverket för HMS som pågår i Norge. Förstudien utgör ***del 1*** i denna rapport.

Ett tack riktas till dem som deltog i planeringen av seminariet, till föredragshållare, panel och deltagare, som alla bidrog till en intressant och givande dag. Våra norska kollegor har under hela projektet visat en utomordentlig öppenhet och hjälpsamhet och har på ett pedagogiskt och lättsamt sätt delat med sig av sina stora erfarenheter inom HMS-området.

Slutligen vill jag också rikta ett tack till projektledaren Frank Huth för hans skicklighet i att lotsa ett svårnavigerat projekt förbi många blindskär.

Thomas Gell

Sekretariatet för forskning och analys, Räddningsverket

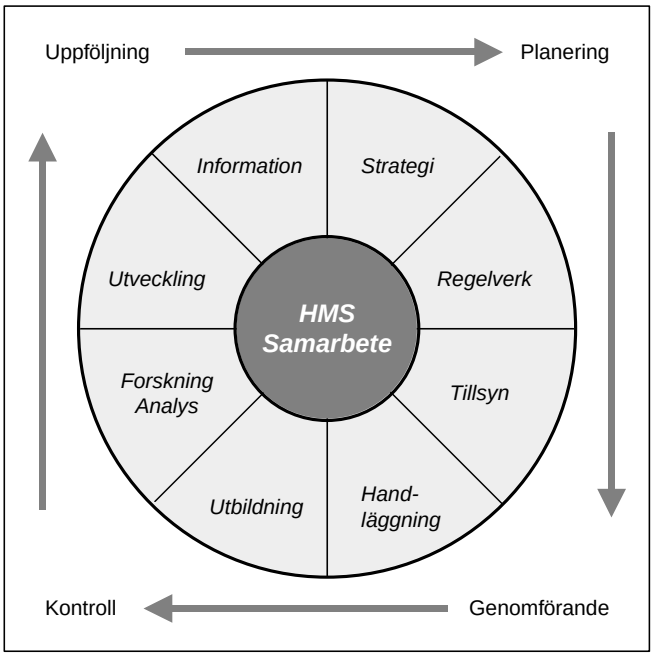
Del 1

Kan enklare bli säkrare?

Om effektivisering av regelverket inom området Hälsa, Miljö och Säkerhet i organiserade verksamheter

En förstudie

Inge Svedung, Karlstads universitet och Frank Huth, Räddningsverket



Räddningsverkets kontaktperson:
Frank Huth, Sekretariatet för forskning och analys, telefon 054-13 50 76

Innehållsförteckning

Del 1

1. Sammanfattning 9

2. Bakgrund 12

Syfte 12

Avgränsningar 12

Metod 12

Liten historik 12

Risksamhället 12

Princip om internkontroll och ledningssystem 13

Behov av sektorsövergripande regelverk 14

Pågående aktiviteter inom området 15

Samlad bild av säkerhetsarbetet i Sverige 15

Genomgång av myndigheternas regelverk 16

Tillsynsutredningen 17

Ansvarskommittén 17

Ett europeiskt nätverk 17

3. Reglering av Hälsa, Miljö och Säkerhet 18

HMS-begreppet 18

Regelområden 19

Regelkategorier 19

4. Ett kontrollteoretiskt ramverk 20

Det sociotekniska systemet 20

Kontrollerbarhet 21

Förutsättningar för kontroll 21

Former för kontroll 23

Riskhanteringsrymden 25

Dimensionerna 25

Aktörer 27

Det effektiva kontrollsystemet 32

Ett minimalistiskt regelverk 33

Reglering av fysiska förhållanden 33

Reglering av administrativa processer 34

Reglering av krav på kompetens 34

5. Nulägesanalys 36

Det har aldrig varit säkrare 36

Kritik från organiserade verksamheter 37

Svåröverskådligt regelverk? 37

Sektorsindelat - lite samordnat? 39

Svårt att hitta kraven och förstå texten – svagt stöd för den reglerade? 40

För många detaljkrav? 41

Splittrande planerings- och dokumentationskrav 42
I för stor grad anpassad till stora företag? 42
Omvärldsanalys: Speciellt om regelförenklingar i Norge 42
Regelförenklingar inom norsk oljeindustri – från 22 till 4 föreskrifter 43
Näringslivets förslag till regelförenkling: från 250 till 6 föreskrifter 44
Regelförenklingar inom Arbeids- og administrasjonsdepartementet - från 100 till 6 föreskrifter 45
Regelförenklingar inom Miljöverndepartementet – från 40 till 2 föreskrifter 47

6. Överväganden och förslag – kan enklare bli säkrare? 48

Inledning 48
Utveckla en gemensam portal för regelinformation och rapportering 50
Utveckla en sektorsövergripande föreskrift om systematiskt HMS arbete 50
Främja utvecklingen ”enklare och säkrare” – ställ tydliga krav på myndighetssamarbete 50
Samarbeta i nordiskt nätverk för att påverka EU kommissionen 52
Förenkla och samordna regelverken i en ny HMS-balk 53

7. Referenser 54

Del 2

Förord 59

Highlights 61

Inledning – Birgitta Ågren, chef för enheten för det civila försvaret, Försvarsdepartementet 66

Föreläsare:

Thomas Gell, chef för sekretariatet för forskning och analys, Räddningsverket 67
Hans Andersson, chef för Näringslivs- och SimpLexenheten, Näringsdepartementet 69
Jan Landahl, huvudsekreterare i Ansvarskommittén 71
Per Juth, biträdande chefsekonom, Svenskt Näringsliv 75
Ragnar Andersson, professor vid Karlstads universitet 78
Harald André Ryen, underdirektör, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Norge 81
Gunhild Dalaker-Tuseth, jurist, Statens Forurensningstilsyn, Norge 86

Sammanfattning av paneldiskussion 90

Avslutning – Christina Salomonson, generaldirektör, Räddningsverket 98

Idéseminarium:

Inbjudan – Program – Deltagare 99

1. Sammanfattning

Ett väl utformat och implementerat regelverk är en av förutsättningarna för en effektiv kontroll av att organiserade verksamheter i samhället tar erforderliga hänsyn till Hälsa, Miljö och Säkerhet.

HMS-regelverket definieras som den lagstiftning som primärt riktar sig till organiserade verksamheter och som handhas av följande myndigheter; Arbetsmiljöverket, Elsäkerhetsverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Naturvårdsverket och Räddningsverket. I ljuset av vad som anges i OECD:s nyligen utgivna rapport *Emerging Systemic Risks* kan en avgränsning till de mer traditionella HMS-frågorna tyckas väl snäv. Eventuellt bör därför ett framtida utvecklingsarbete utgå från ett vidare perspektiv vad gäller hot om skador.

I termer av livslängd och antalet olycksrelaterade skador har Sverige aldrig varit säkrare. Orsakerna till detta är sannolikt många. Bland annat kan det vara en indikation på att regelverket har en gynnsam inverkan. Men det utesluter inte att samma regelverk kan bli effektivare.

Regeringens *Handlingsprogram för enklare vardag för företag* (Faktablad, Näringsdepartementet, oktober 2003) syftar till att minska den administrativa bördan för näringslivet. Bland annat anges möjligheten att minska kraven på uppgiftslämnande, behovet av ökat myndighetssamarbete, förkortade handläggningstider och förbättrad service och tillgänglighet.

Dessa frågor har hög aktualitet även internationellt och engagerar såväl myndigheter som forsknings- och utbildningsmiljöer.

Handläggare av HMS-frågor inom såväl näringsliv som myndigheter upplever att stora delar av regelverket är svåröverskådligt, svårtolkat, för detaljerat, för lite samordnat och alltför administrativt betungande. De erfarenheter som redogörs för i denna rapport anger emellertid att det finns goda möjligheter att förenkla och tydligare göra regelverket inom HMS-området.

Det kanske allvarligaste hindret för att åstadkomma väsentliga regelförenklingar kan vara bristande samarbete mellan myndigheter. Att man ser varandra som konkurrenter har framförts som en förklaring. För att stärka ett systematiskt myndighetssamarbete behövs en väg och ett mål. Följande fem åtgärder föreslås med ett sådant syfte:

1. Utveckla en sektorsövergripande nätportal för regelinformation och rapportering till stöd för kontrollerade verksamheters administrativa HMS-arbete. Portalen ska presentera användarrelevanta delar av regelverket och tillhandahålla formulär för motsvarande dokumentation och rapportering. Regler, formulär och kontaktvägar bör presenteras på ett för den reglerade parten logiskt sätt. Samtidigt bör inrapportering av regelverksrelaterade dokument kunna ske direkt via portalen för att sedan distribueras till berörda myndigheter. Att få till stånd en sådan portal kan ses både som en väg och ett mål för myndighetssamarbetet.
2. Utveckla en sektorsövergripande ramföreskrift som bygger på en holistisk modell av det förebyggande arbetet i organiserade verksamheter. Målet kan i ett första skede vara en föreskrift som berör arbetsmiljön, den yttre miljön, brand- och explosionsfara, produktsäkerhet och elsäkerhet. Det bör ske genom att direkt berörda centrala myndigheter identifierar de regler som ställer krav på ledningssystem och systematiskt kontrollarbete inom HMS området. Med en beskrivning av dessa regler som bas skapas konsensus om en ny gemensam och relativt övrigt HMS-regelverk överordnad föreskrift utan överlappande krav.

3. Myndigheterna inleder ett systematiskt samarbete för att reducera den administrativa bördan på alla relevanta områden. Det kan röra sig om blanketter, rapporteringsformer, tillsynsformer, handläggningsformer, målkonflikter, utbildning, information osv. Samma typ av krav om kontinuerlig förbättring som riktas mot näringslivet bör rimligtvis kunna ställas på myndigheterna.
4. Bilda ett nordiskt nätverk som kan lyfta fram erfarenheterna för en bredare diskussion och påverkan inom EU där det pågår en motsvarande regelförenklingsprocess. De värdefulla erfarenheter och resultat som aktiviteter enligt punkterna 1 till 3 leder till bör ge goda möjligheter att påverka utvecklingen.
5. Regeringen bör på sikt utreda möjligheterna för en HMS-balk. En HMS-balk som tar ett helhetsgrepp, och anpassas till kontrollerade verksamheters behov och situation. Det sker genom att en ny och förenklad föreskriftsstruktur och presentationsform utvecklas. HMS-balken ska hanteras och presenteras på så sätt att reglerade verksamheter, genom att ange vilken kategori de tillhör, exponeras enbart för de delar av regelverket som de berörs av. Samtidigt kan hänvisningar göras till gällande standards och allmänna råd. Svenska HMS-myndigheter kan i detta sammanhang hämta erfarenheter från sina motsvarigheter i Norge. Där har bland annat antalet föreskrifter reducerats från över hundra till fem stycken samtidigt som textmassan har genomgått en omfattande omstrukturering och en kondensering pågår. Dessa erfarenheters relevans för svenska förhållanden stärks av att flertalet föreskrifter som i Norge varit föremål för förenkling är EG-lagstiftning.

Föreslagna aktiviteter medför naturligtvis en rad utmaningar. En utmaning kommer av samhällets sektorisering som resulterat i olika sätt att förstå och kommunicera systemets funktion och överordnade syften. Mångfald anses ofta berikande men för en effektiv samhällsutveckling krävs samarbete och därmed samförstånd i ordets grundläggande betydelse.

En specifik svårighet i arbetet för en samordnad regelskrivning och vid framtida tillämpning och tillsyn kommer av olika traditioner vad gäller riskhanteringsstrategi. Arbetsmiljölagstiftningen bygger i väsentliga delar på en samverkan mellan arbetsgivare och anställda. Den stöder därmed ett underifrån-perspektiv som klart beskrivs i föreskriften om internkontroll. Samma typ av processbaserade föreskrifter används även i samband med andra lagområden som produktsäkerhet och miljö. Tillämpningen av dessa bygger emellertid mer renodlat på specialistkompetenser och på ett ovanifrån-perspektiv.

En annan utmaning har sin grund i den ansats till effektivisering av regelverket som resulterat i krav på systematiskt, processbaserat och målinriktat kontrollarbete (internkontroll). Sådan regelskrivning formuleras i generella processtermer och utan att ange konkreta säkerhetshöjande åtgärder och skydd. Den kontextrelaterade analys och konkretisering som krävs överförs därmed till lägre nivåer i det sociotekniska systemet. En sådan förenkling av regelverket kan därför leda till att HMS-arbetet blir mer krävande. Vad som krävs är att nödvändiga kompetenser säkerställs och hjälpmedel utvecklas.

En tredje utmaning gäller problemen med genuin osäkerhet om risker i termer av orsak och verkan i samband med att farhågor gör sig påminda. Hoten i samband med *emerging risks* kan upplevas som alltför vaga för att motivera åtgärder. Den så kallade försiktighetsprincipen ska tillämpas men den fordrar ett relativt allmänt erkännande av aktuell situation som ett problem. Det underlag och den systemförståelse som behövs för att avgöra behov och möjligheter att påverka utvecklingen kan saknas eller bedömas som otillräcklig av i sammanhanget viktiga aktörer.

Oavsett kontrollstrategi föreligger det ett behov av samordning när det gäller utformning och presentation av regelverket och av de kompetenskrav, de administrativa kontrollstrategier och den tillsyn som hör till.

Slutsatsen är att enklare – i betydelsen tydligare, lättare åtkomligt och mindre administrativt betungande – också kan bli säkrare. Förstudien visar att utsikterna att göra livet enklare för näringslivet är goda utan att kraven på hälsa, miljö och säkerhet reduceras. Genom att göra regelverket enklare och mera lättolkat för reglerade organisationer bedöms verksamheten på sikt underlättas även för de reglerande och för dem som bedriver tillsyn. Detta bör gynna en positiv utveckling av hälsan, miljön och säkerheten i organiserade verksamheter och i samhället som helhet.

2. Bakgrund

Syfte

Föreliggande rapport ska tjäna som ett inlägg och ett stöd för den sektorsövergripande process som pågår med målet att skapa ett mer enhetligt, lättfunnet och lättolkat regelsystem enligt regeringens handlingsprogram. (Handlingsprogram för enklare vardag för företag, Faktablad, Näringsdepartementet, oktober 2003)

Avgränsningar

Rapporten fokuserar på de delar av regelverket som berör Hälsa, Miljö och Säkerhet i organiserade verksamheter, som företag och kommuner. Den del av lagstiftningen som diskuteras är den som administreras av de *centrala HMS-myndigheter* vilka anges i tabell 1.

Rapportens inriktning definieras delvis av de uppgifter kring lagområden och regelkategorier inom HMS-området som anges i kapitel 3. I övrigt beaktas speciellt mindre organisationers förutsättningar och behov.

Metod

Denna rapport bygger dels på ett antal publikationer och andra dokument enligt referenslistan och dels på intervjuer och yttranden från personer inom företag och myndigheter.

Liten historik

Risksamhället

Sakta och under en lång följd av år har vår medvetenhet ökat om riskerna i samband med samhällets utveckling och modern industriell produktion. Orsakerna till ett ökat riskmedvetande kan bland annat härledas till ett antal observerade effekter och händelser som mobiliserat miljörörelser och satt tydliga spår i samhällsdebatten. Rachel Carsons bok, The Silent Spring (1963) är en viktig milstolpe. Andra är stora olyckor som kärnkraftolyckorna vid Three Mile Island (USA 1979) och i Tjernobyl (Ukraina 1986) explosionen i Flixborough (1974) samt giftutsläppen i Seveso (Italien 1976) och Bhopal (Indien 1984). Även en rad naturolyckor med alvarliga konsekvenser har ökat kännedomen om samhällets sårbarhet. Parallellt med denna utveckling har hoten mot ändliga natur-, miljö- och kulturresurser växt sig tydligare vilket mobiliserat såväl globala som nationella och lokala initiativ.

Sociologen Ulrich Beck (Risk society, 1992) sammanfattar epoken med att vi gradvis blev mer uppmärksamma på de ökande teknologiska, ekologiska, medicinska och sociala riskerna och hur dessa hänger ihop. Slutsatsen är att diskussionen om förhållandena i samhällets allt mer förs i termer av risk och att vi därför kan sägas leva i ett *risksamhälle*.

Princip om internkontroll och ledningssystem

Den traditionella regleringsstrategien, som utvecklades i kölvattnet av industrisamhällets framväxt, angav specifika krav på tekniska systems utformning, en deskriptiv kontrollmetod. Parallellt med industrin och teknologin utveckling ökade antalet sådana bestämmelser dramatiskt På 70-talet hade därför denna kontrollstrategi blivit ohanterlig.

För att reducera regelvolymen och höja säkerheten förespråkade den så kallade Robins rapporten en ny typ av regler som innebar att målen för säkerhetsarbetet specificerades. Förslaget gick ut på att lagstiftningen borde ange policy-mål och kräva att arbetsgivarna så långt det är praktiskt möjligt etablerar en hög säkerhetsnivå. Istället för att deskriptivt ange specifika krav och standarder för att främja säkerheten skulle en funktionsbaserad lagstiftning utvecklas.

Krav om egenkontroll växte fram som en konsekvens av de nya riskförhållanden som uppstod i samband med att ny industri och ny teknologi utvecklades. Det gällde specifikt i samband med den offshore baserade oljeutvinningen som startade i Nordsjön under 1970-talet. Då framstod det klart att myndigheterna saknade de kunskaper som skulle till för att formulera explicita regler om anläggningars och utrustningars utförande. Det samma gällde frågor kring procedurer och organisation. Sakkunskapen kring dessa frågor fanns hos dem som utvecklade och opererade teknologin.

Storolyckor inom oljeindustrin medförde ett nytänkande inom regleringen av säkerhet på norsk sockel. År 1979 kom de första kraven om egenkontroll för operatörerna och 1981 blev principerna om internkontroll fastlagda genom nya föreskrifter.

Samtidigt startade inom forskarvärden en grundläggande debatt om hur det moderna samhället kan regleras och hur principerna för den moderna staten ska utformas. Särskilt framgångsrika var bidragen från rättssociologen Niklas Luhman och rättsteoretikern Gunther Teubner. En artikel om ”Reflexive Recht” från 1982 kom att få en central betydelse i den rättssociologiska debatten på 1980-talet. Luhman och Teubner lägger här det teoretiska fundamentet för att använda begreppet *självreglering*[1] när det gäller rättspraxis. Detta gav också legitimitet till principen om ”egenkontroll” eller ”internkontroll” av hälsa, miljö och säkerhet så som den tillämpas i bland annat Sverige och Norge.

En mål- eller funktionsinriktad lagstiftning om systematisk säkerhetsarbete efter internkontrollmodellen har utgjort grunden för myndigheternas arbetsmiljö- och säkerhetslagstiftningen sedan 1990-tales början.

Rapporten från Robins Committee i England[2] och erfarenheterna från internkontroll i den norska oljeindustrin utgjorde också viktiga faktorer bakom den process inom EU som ledde fram till Ramdirektivet för arbetsmiljö[3] (Walters 1998). Detta direktiv bygger på en risk baserad tillsyn. Krav ställs på en systematisk kartläggning av risker i alla verksamheter. Kartläggningen ska dokumenteras och utgöra grunden för myndigheternas tillsynsstrategier.

---

[1] Teubners problemställning: *”Steering by means of governmental economic policy using legal programs that regulates behaviour, or steering by decentraliced mechanism of selfregulation whereby state law regulates general conditions”*

[2] 1972 presenterade en engelsk kommission (Robins Committee) en rapport som rekommenderade införandet av ett nytt begrepp för myndigheternas hantering av risker vid hälsa, miljö och säkerhet. Begreppet ”självreglering” blev introducerad på grundlag av den s.k. ”reflexiva rättspraxis”. De nya principerna blev införda i England i 1974 genom ”Health and Safety at Work Act”.

[3] *EU direktiv 89/391 of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and the health of workers at work*

Motsvarande utveckling har delvis även präglat miljölagstiftningen. Principen om egenkontroll tillämpas exempelvis i samband med kontrollprogram och den årliga sammanställningen av miljörapporter för miljöfarliga verksamheter i fasta anläggningar. Ett annat regelverk där hållbar utveckling och egenkontroll är centrala är EU:s Seveso II direktiv. Det anger relativt detaljerat vad den verksamhetsansvarige ska göra för att kartlägga, förebygga och reducera skaderiskerna i samband med storskalig kemikaliehantering. Samtidigt ställs krav på att informera berörda myndigheter och allmänhet. Även lokal tillsyn och planering berörs av direktivets bestämmelser. Skillnaden jämfört med andra olycksrelaterade regelverk är att direktivet noga beskriver hur säkerhet ska styras istället för att rada upp tekniska detaljer.

Behov av sektorsövergripande regelverk

Det är en utmaning för såväl centrala myndigheter som regioner, kommuner och näringsliv att skapa bättre kunskap om hur olika riskförhållanden utvecklas. Det gäller typ av risker, graden av komplexitet i motsvarande system och hur relaterade frågor skär genom alla samhällets sektorer. Ett brett, tvärsektoriellt samarbete är nödvändigt för att med ett bredare perspektiv upptäcka, bedöma och i rimlig grad kontrollera dessa risker.

Ett av myndigheternas viktigaste instrument för att främja säkerhetsarbetet är ett fungerande regelverk. Reglering av säkerhet handlar om hantering av riskförhållanden. Eftersom dessa förhållanden är föränderliga och komplext kopplade till samhällets funktioner är det avgörande att lagstiftningen stimulerar ett sektorsövergripande arbetssätt.

Vi har ett omfattande regelverk som syftar till att organiserade verksamheter i samhället ska bedrivas säkert med hänsyn till människors hälsa och säkerhet, naturresurserna, miljön och materiella resurser. I Sverige har detta HMS-regelverk byggts upp stegvis under olika epoker. En analys visar att dess olika delar tar utgångspunkt i olika typer av hot och hotade objekt och olika strategier för kontroll och tillsyn. Dessa delar har sedan reviderats genom omstruktureringar, kompletteringar och strategiförändringar. Motiven bakom denna utveckling har exempelvis varit samhällsmålet om en hållbar utveckling, internkontrollreformen och implementeringen av HMS-relaterade delar av EU-regelverket.

Vi lever i ett dynamiskt samhälle. Den snabba teknologiska utvecklingen leder till en ökande grad av funktionell koppling mellan system (konvergens). En förutsättning för detta är kommunikationsteknologin som på alla nivåer griper in och tar över informations- och kontrollfunktioner av vitt skilda slag globalt, regional och lokalt. För att möjliggöra en rimlig grad av kontroll utan att i onödan hindra en positiv utveckling behövs ett regelverk som fokuserar på processer. Det innebär att regelverket behöver formuleras på en mer abstrakt nivå, med färre deskriptiva krav. Analys och åtgärdande av konkreta förhållanden förläggs till verksamheterna där den funktionella kunskapen om sammanhangen finns. Det innebär samtidigt att kraven på analys- och värderingsförmåga skärps och förs ner i organisationerna. Den deskriptiva kontrollstrategin, med direkt bindande krav på utformning av operativa och tekniska system, är föråldrat i många sammanhang, men inte i alla.

Verksamma inom kommuner och företag har att rätta sig efter lagstiftningen och är föremål för motsvarande tillsynsverksamhet. Dessa personer vittnar om att de administrativa rutinerna för riskhantering är så splittrande och betungande att de i vissa sammanhang upplevs som kontraproduktiva. Denna uppfattning, att vi har ett omfattande och komplext HMS regelverk, delas av Kommunförbundet och näringslivets organisationer.

Huvudskyddsombudet Lennart Karlsson vid Billerud, Gruvöns Bruk, önskar sig följande:

- Myndigheter som ser till helheten och förutsättningar för praktisk tillämpning.
- Att myndigheterna har en viss rådgivande funktion.
- Någon form av samverkan mellan användare och regelskapare.
- På något sätt utvärdera dom praktiska följderna av en föreskrift.
- Några som kan utbilda användarna – detta för att få förståelse för nyttan av regelverket.
- Ta fram utbildningsmaterial så att de som i dag har ansvaret lättare kan skaffa kunskap om vilka regler som gäller.

Pågående aktiviteter inom området

Regeringen har givit Räddningsverket två uppdrag som knyter an till behovet av ett sektors-överskridande lärande och ett förenklat och mer enhetligt regelsystem. Det gäller för det första projektet *Nationellt Centrum för erfarenhetsåterföring från olyckor (NCO)*. Det andra uppdraget avser en genomgång av myndighetens regelverk. Dessutom pågår två omfattande arbeten på uppdrag av riksdag och regering som förväntas ge ytterligare bidrag till ett förbättrat myndighetssamarbete – *Tillsynsutredningen* och den så kallade *Ansvarskommittén*. Även inom EU kommissionen pågår arbete som syftar till regelförenkling. Dessa aktiviteter berörs kortfattat nedan.

Samlad bild av säkerhetsarbetet i Sverige

I februari 2002 gav regeringen Räddningsverket i uppdrag att genomföra projektet *Nationellt centrum för erfarenhetsåterföring från olyckor* – NCO. (Fö 2002/307/CIV)

NCO's vision är att verka för ett säkrare och effektivare samhälle genom förbättrat gemensamt lärande från olyckor, skador, tillbud och säkerhetsarbete. Det ska ske bland annat genom att ta fram ett kunskapsunderlag på en övergripande nivå för att på så vis främja debatt och diskussion om effektivare säkerhetsarbete. Den bärande tanken är att ett tvärsektoriellt förebyggande arbetet mot olyckor är till gagn för alla. Regeringen har också givit NCO i uppdrag att ge en *samlad bild och bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige*.

Arbetet när det gäller olycksutvecklingen sammanställs årligen i rapporten *Olyckor i Siffror,* i vilket arbete strävan är att engagera så många berörda myndigheter som möjligt. 2003 år utgåva tas fram i samverkan med bland andra Socialstyrelsen och Konsumentverket. Redovisningen av "säkerhetsarbetet" har ännu inte funnit en fast form, och även detta uppdrag kräver aktiv medverkan från berörda myndigheter.

Myndigheternas kanske viktigaste instrument för att främja säkerhetsarbetet är ett fungerande regelverk. NCO har därför som ett första utvecklingsinitiativ givit Karlstads universitet i uppdrag att i en förstudie beskriva förutsättningar och erfarenheter vad gäller det befintliga regelverket för hur organiserade verksamheters ska hantera Hälso-, Miljö- och Säkerhetsfrågor (HMS). Det material som framkommer ska utgöra en grund för en diskussion om olika strategier för säkerhetsarbete och förhoppningsvis stödja en debatt om möjligheter för en förbättring av regelverken och säkerhetsarbetet. Rapporten har därför kompletterats

med ett kontrollteoretiskt ramverk och en beskrivning av det långtgående förenklingsarbete vad gäller regelverket för HMS som pågår i Norge. Denna förstudie utgör en delrapport till NCO:s rapportering av *En samlad bild och bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet* i samband med årsredovisningen för år 2003.

I detta första skede behandlas säkerhetsarbetet i termer av regelstrukturer och regelvolymer men på sikt är ambitionen också att göra en bedömning av regelverkens effektivitet och hur dessa förhållanden utvecklas[4].

Genomgång av myndigheternas regelverk

Den 2 oktober 2003 fick Räddningsverket och 44 andra myndigheter i uppdrag av regeringen att göra en genomgång av myndighetens regelverk (Fö2003/2264/CIV). Syftet med uppdraget är att identifiera onödigt betungande regler och redovisa de åtgärder som vidtagits eller som planeras i syfte att minska den administrativa bördan för företag. Erfarenheterna av uppdraget ska redovisas för Försvarsdepartementet senast den 1 april 2004. Regeringen ska hösten 2004 i en skrivelse till riksdagen presentera ett samlat och brett handlingsprogram vars syfte ska vara att underlätta för företagen.

I detta sammanhang kan det noteras att statsmakterna har bedrivit ett regelförenklings- och avregleringsarbete under de senaste 25-30 åren. Detta arbete har haft två syften. Dels vill man uppnå en noggrannare prövning ske före beslut om statliga åtaganden. Dels ska en begränsning och förenkling ske av de offentliga föreskrifter som medborgare, kommuner och civilrättsliga organ ska följa. Dessa åtgärder har dock enligt den så kallade Småföretagsdelegationen inte haft avsedd effekt på regelgivningen. I stället har reglerna hela tiden ökad i antal och komplexitet.

I regeringsuppdraget markeras att de nationella reglerna i många fall är beroende av utformningen av motsvarande regler i andra länder och inom EU. Regelförenkling kräver därför ett internationellt perspektiv. Det sammanfaller väl med det initiativ till effektivare lagstiftning som togs av EU-kommissionen i juni 2002 med det centrala målet att skapa en tillförlitlig, aktuell och användarvändlig gemenskapslagstiftning. Detta mål behandlades i kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU och i dess bidrag till Lissabonstrategin som enhälligt välkomnades av EU:s alla institutioner och organ. I ett meddelande från kommissionen av den 11 februari 2003, föreslås en handlingsram med riktlinjer för en översyn av gemenskapslagstiftningen ("Uppdatera och förenkla gemenskapens lagstiftning", KOM (2003) 71, slutlig – SEC (2003) 165).

I diskussioner med EU kommissionen har författarna insett att det finns kopplingar mellan NCO:s uppdrag om *en samlad bild och bedömning av säkerhetsarbetet i Sverige* och kommissionens strävan att uppnå målen om *förenkling av lagstiftningen* (Mål 1) och *om översyn av gemenskapslagstiftningens disposition och presentation* (Mål 4) i KOM (2003) 71 slutlig - SEC (2003) 165. Att arbeta tvärsektoriellt framstår som mycket viktigt eftersom ansvaret för lagstiftningen är fördelat på olika sektorer.

[4] Kommentar: Om rapporterna Olyckor i siffror och Säkerhetsarbete i siffror och motsvarande underlag utsätts för en fördjupad analys med stöd av ett forum av forskare finns där en intressant potential för metodutveckling. En grund kan läggas för övergripande prioriteringar och för formulering och implementering av regelverket. (författarna).

Tillsynsutredningen

Tillsynsutredningen leds av Lennart Gustafsson. Den ska visa på hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Utredaren har i delbetänkandet (SOU 2002:14) redovisat en bred översikt av den statliga tillsynen. I redovisningen ges bland annat en heltäckande inventering av lagar om statlig tillsyn, tillsynsorgan och tillsynsobjekt, samt exempel som illustrerar organisatoriska och praktiska perspektiv på dagens tillsyn.

Enligt tilläggsdirektivet (Dir. 2003:70) ska utredaren bland annat lämna förslag om hur samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter kan utvecklas vidare. En fördjupad analys ska göras av grunderna och motiven för en särskild lag om statlig tillsyn. Dessutom ska de för- och nackdelar belysas som dagens kommunala ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter medför. Utredaren ska också bidra till att utveckla Regeringskansliets arbete med att reglera och styra formerna för de statliga myndigheternas tillsynsverksamhet.

Ansvarskommittén

Ansvarskommittén (http://www.sou.gov.se/ansvar) leds av landshövdingen Mats Svegfors. Den har fått i uppdrag att undersöka brister och förtjänster med den nuvarande organiseringen av staten, myndigheterna, primär- och landstingskommunerna och regionerna. För att i framtiden ge politiken större genomslag och förbättra medborgarnas inflytande, insyn och utkrävande av ansvar ska kommittén också föreslå förbättringar av dessa strukturer och hur ansvar fördelas i sammanhanget.

Som ett av tre förslag i delbetänkandet föreslår Ansvarskommittén regeringen att en strategi tas fram i det fortsatta utredningsarbetet för ökad utvecklingskraft på den statliga nivån. Denna strategi föreslås innefatta en tvärsektoriell utveckling av statlig verksamhet och statlig styrning. *(SOU 2003:123).*

Ett europeiskt nätverk

Ett europeiskt nätverk benämnt *Marie Curie Research Training Network* är under uppstart. Dess program, som kallas *Advances in integrated risk management and Regulation* (IRMAR) fokuserar på hur risker i samhället kan regleras med mindre resurskrävande och mer samordnade regler. Nätverket, som är flervetenskapligt inriktat, omfattar 10-15 forskningsmiljöer främst i Europa men även i USA. Genom projektet ska samordnade utbildningar och utbyten av lärare, forskare och studenter kunna organiseras.

Vid projektets planering och formulering har man utgått från vad som förs fram i boken *Changing Regulation; Controlling risks in society,* Kirwan, B., Hale, A., & Hopkins, A. (2002), Oxford:Pergamon. Därigenom knyter projektet även väl ann till det teoretiska ramverk som presenteras i kapitel 4 i denna rapport.

3. Reglering av Hälsa, Miljö och Säkerhet

HMS-begreppet

Grunderna för statlig regelgivning beskrivs i SOU 1998:78. Där anges bland annat att ett centralt mål för den nationella regelgivningen är skyddet av individernas liv, hälsa och säkerhet samt skyddet av miljön.

I organiserade samhällen har organiserade verksamheter att förhålla sig till officiella regler som kan föras till olika regelområden. HMS-regelverket är ett sådant område och dess olika delar kan karakteriseras exempelvis utifrån dimensionerna i den ”riskhanteringsrymd” som beskrivs i kapitel 4. En beskrivning av regelområdet baserad på en sådan kategorisering torde vara funktionell ur ett riskhanteringsperspektiv. Den resulterar emellertid i en struktur som skiljer sig från den man kan se mer direkt genom att ta del av regelverket. Dess struktur med lagar, förordningar och föreskrifter med olika fokus och krav på olika typer av kontrollregimer kan snarare förklaras i ett historiskt perspektiv.

Begreppet Hälsa, Miljö och Säkerhet eller HMS leder därför till diskussioner om vad som avses. Man tar då utgångspunkt i en mer strikt definition av de tre delbegreppen var för sig och hur de knyter an till olika typer av hot och hotade objekt. Man pekar på delbegreppens delvis överlappande och delvis motsägande betydelser och diskussionen blir utan praktisk mening.

På inrådan av Jan Hovden används därför HMS-begreppet som ett samlingsbegrepp eller en etikett i denna rapport. Med HMS avses de förhållanden som med stöd i lagstiftningen hanteras av de centrala HMS-myndigheterna. Enligt tabell 1 är dessa HMS-myndigheter; Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Elsäkerhetsverket, Konsumentverket och Räddningsverket.

Reglering av HMS handlar om föreskriven kontroll av riskförhållanden i såväl ett långsiktig som ett kortsiktigt perspektiv. Övergripande och långsiktigt ska HMS lagstiftningen stödja en utveckling mot en hållbar utveckling med mål så de presenteras i FN:s rapport ”Our common future” (1987). Lagstiftningens mer kortsiktiga mål är att skydda anställda, medborgare, miljö, egendom etc.

De krav på systematiskt säkerhetsarbete som ställs innebär att man etablerar, underhåller och utvecklar vissa mål och procedurer, utformade för att främja en hållbar utveckling och förhindra skador. På så sätt fungerar HMS-regelverket nästan alltid indirekt. En mer direkt verkan uppnås i de fall bestämmelser utfärdas som innebär direkta krav på att skada som uppstått ska återställas.

Regelområden

De delar av lagstiftningen som riktar sig till organiserade verksamheter generellt och som tydligt ansluter till HMS-området utgår från följande områden:

- Arbetsmiljön
- Miljöbalken
- Skydd mot olyckor i kommuner
- Brandfarliga och explosiva varor
- Produktsäkerhet
- Elsäkerhet.

Regelkategorier

En analys av ovan angivna regelområden kan också ta utgångspunkt i de typer av bestämmelser som förekommer: Resultatet av en sådan analys kan presenteras i följande uppställning av regelkategorier:

- Mål
- Administrativ procedur
- Förbud
- Krav på tillstånd / prövning / villkor
- Krav på försiktighet
- Utrednings- och undersökningsskyldighet
- Olycks- och tillbudsrapportering
- Krav på dokumentering/dokumentation
- Klassificering, märkning, skyltning
- Förpackning, förvaring
- Uppgifts- och informationsskyldighet
- Kompetenskrav
- Krav på utrustning
- Krav på operativa rutiner
- Ekonomiska styrmedel
- Tillsyn och tillsynsavgifter

4. Ett kontrollteoretiskt ramverk

Med kontroll menar vi här att övervaka och styra med avsikt att uppnå ett önskat tillstånd. I tekniska system kan det ske genom överordnade tekniska kontrollsystem. En termostat är ett exempel på ett sådant system. Dess funktion bygger på att temperaturen, exempelvis i en tvättmaskin, känns av med ett temperaturmätsystem och att detta ”är-värde” jämförs med ett önskat och inställt ”bör-värde”. Beroende på graden av överensstämmelse mellan dessa värden styrs energitillförseln så att de båda värdena sammanfaller med önskad precision. Genom att låta en person avläsa temperaturen och manuellt styra energitillförseln föreligger ett manuellt kontrollsystem, ett man/maskin system.

Om vi med kontroll menar att övervaka och styra mot uppställda mål så kan kontrollen av organiserade verksamheter i samhället betraktas och förstås på flera vis. Några sådana betraktelsesätt beskrivs nedan. Först beskrivs olika nivåer nedifrån och upp i en hierarkisk systemmodell enligt figur 1. Modellen kan ligga till grund för flera typer av analyser i olika typer av sociotekniska system.

Det sociotekniska systemet

Fysik nivå. Det är i den fysiska värden som riskkällor förekommer och hot om skador realiseras. Att skador sker innebär alltså att kontrollen över fysiska processer går förlorad. Det handlar normalt om processer som är kända på såväl teoretiska som erfarenhetsmässiga grunder. På den fysiska systemnivån kan därför riskkällorna identifieras och de direkta orsakerna till att motsvarande hot realiseras kan beskrivas med kausala samband. Händelseförloppen kan påverkas genom direkt och planerad intervention.

Den pågående snabba teknologiska utveckling leder till en ökande grad av funktionell koppling mellan system. En förutsättning för detta är kommunikationsteknologin som på alla nivåer griper in och tar över informations och kontrollfunktioner av vitt skilda slag globalt, regional och lokalt.

Individnivå. Det är i samspelet mellan människan och det fysiska systemet som intentioner verkställs. På den nivån är orsak – verkan sambanden och utfallen av interventioner från högre systemnivåer mer svårförutsägbara. Att betrakta människan som en integrerad fysisk del av systemet kan förenkla modellen men det ökar inte dess prediktionskraft. Individers agerande och förutsättningarna för kontroll beskrivs i stället i termer av; människans fysiska förutsättningar, kognitiva strategier, varseblivning, systemförståelse, situations- och målkännedom samt ambitioner, värdegrunder och yttre påverkan.

Organisationsnivå. Samspelet mellan individ/grupp och organisation ska sörja för att ovan nämnda förutsättningar för relevanta kontrollansatser på individnivå skapas och upprätthålls. Kontrollen på den organisatoriska nivån påverkas emellertid av en rad faktorer. Det kan handla om informationsflöden, vad som informeras om, till vilka, när och i vilken form samt vad informationer upplevs uppmana till. Det kan handla om incitament av olika slag och hur dessa påverkas av olika informationer och erfarenheter. På organisationsnivån blir de direkta sambanden mellan orsak och verkan ännu svagare bland annat därför att antalet frihetsgrader ökar när generella instruktioner förs ner på den verkställande nivån.

Myndighetsnivå. De fysiska hoten och de objekt som hotas kan klassificeras och föras till olika kategorier. Utifrån en sådan kategorisering kan man beskriva hur man på samhällsnivån har fördelat kontrollansvaret på olika sektorsmyndigheter. Dessa myndigheter påverkar övrig organiserad verksamhet i samhället genom regelverken, deras utveckling, implementering, uppföljning och utvärdering.

Lagstiftande nivå. Myndighetsnivåns resursmässiga förutsättningar och direktiv styrs primärt av riksdag och regering via departement. Initiativ till förändringar tas i parlamentet och handläggs i utskott. Expertis knyts till enskilda frågeställningar genom ett officiellt utredningsförfarande och sammanställda förslag remitteras. Lagförslag ska granskas med hänsyn till kostnader och förväntade effekter innan de beslutas.

Demokratisk nivå. Riksdag, landstings- och primärkommuner styrs av politiskt tillsatta församlingar. Förutom den direkta påverkan på dessa i samband med allmänna val sker en viss formell påverkan på planer och beslut genom remisser, utställningar och samrådsförfaranden. Genom medias samhällsbevakning och genom karteringar av allmänna opinioner sker en återföring i enskilda frågor.

Ovan angivna systemnivåer kan beskrivas med en hierarkiskt strukturerat modell[5] enligt figur 1. I figuren anges förutom nivåerna och olika former för styrande och kontrollerande informationsflöden även andra förhållanden som på olika sätt påverkar hela systemets utveckling.

Kontrollerbarhet

Samhället är föremål för en lång rad kontrollansatser på olika systemnivåer. Detta till trots kan samhällsutvecklingen inte sägas vara kontrollerad i betydelsen styrd och förutsägbar. Graden av organisation och reglerad kontroll varierar mellan olika sammanhang samtidigt som incitament och värdegrund varierar mellan enskilda aktörer och över tid. Dessutom föreligger ett mycket stort antal frihetsgrader för beslut och ageranden i enskilda lägen genom ett till synes oändligt antal situationsspecifika förhållanden.

Lokalt i systemet identifierar individer frihetsgraderna som möjligheter till effektivisering. Dessa möjligheter prövas och värderas mot relativt lokalt kända mål. Utfallen registreras och läggs till grund för framtida ageranden. Positiva utfall betraktas som förbättringar. Negativa utfall försöker man korrigera.

Detta lokala adaptiva beteende är en viktig förutsättning för samhällets dynamiska utveckling. Samtidigt utgör det en grundorsak till kontrollbehovet och förklarar varför någon kontroll i absolut mening inte är möjlig. I stället bör säkerhet ses som ett tillstånd och kontrollen som en verksamhet vars syfte är att stödja en utveckling utan allvarliga biverkningar.

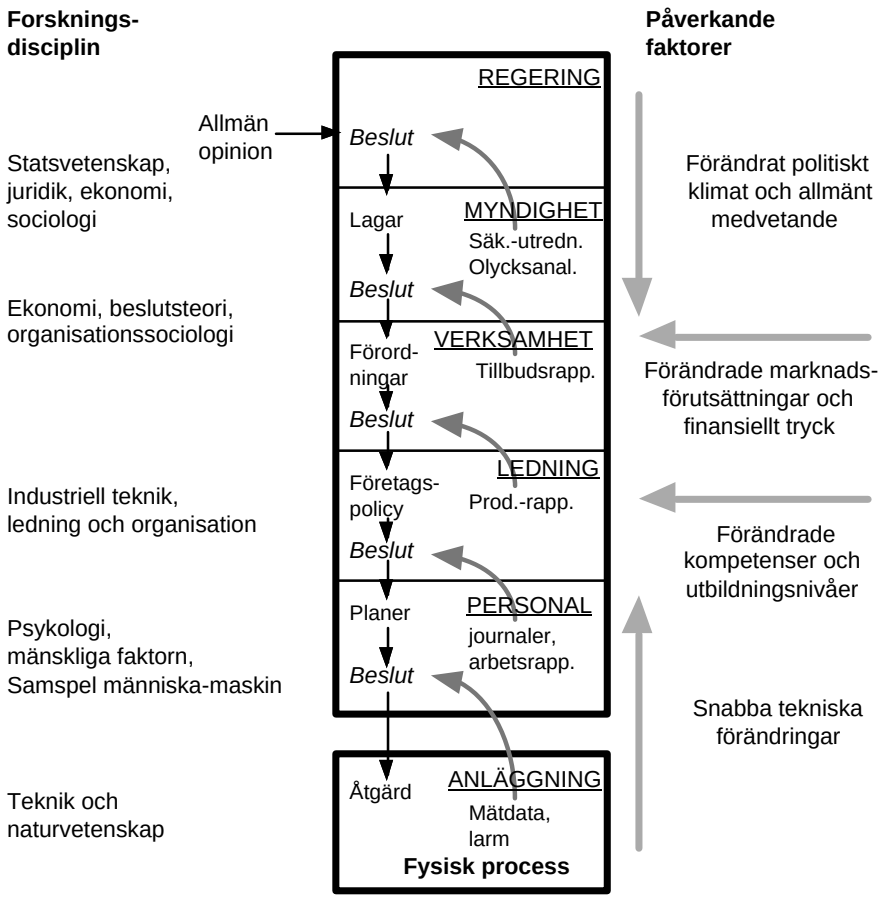
Förutsättningar för kontroll

Utformning, implementering och uppföljning av ett regelbaserat kontrollsystem har att förhålla sig till de förutsättningar för kontroll som kan anses gälla. Följande anges med syftet att beskriva dessa förutsättningar.

Varje socioteknisk system kan betraktas som en uppsättning aktörer som på olika systemnivåer, individuellt och i grupp, söker parera verkan av yttre faktorer och styra utvecklingen genom beslut och ageranden. Beslut kan bara undantagsvis beskrivas som officiella, dokumenterade och baserade på genomanalyserade alternativ. I övrigt förstås beslut bäst som en serie delbeslut med mellanliggande uppföljningar och korrektioner. De erfarenheter som inhämtas bildar grund för individuella beslutsregler och ett över tiden adaptivt beteende.

---

[5] Riskhantering i ett systemperspektiv, I. Svedung och J. Rasmussen, FoU rapport, Räddningsverket. 1997, ISBN 91-88890-95-3



Figur 1. Nivåer och interaktioner i det socio-tekniska system där förutsättningarna för värdeskapande processer skapas samtidigt med kontrollen av associerade oplanerade skadeverkningar. Faktorer som påverkar dessa förutsättningar har markerats liksom de discipliner inom vilka man hämtar metoder och modeller för att kartlägga och beskriva de olika systemnivåerna. Hierarkiska kontrollprocesser indikeras i form av feedback-lopar. Kommunikation förekommer även inom nivåer och även då för att stödja kontrollen av systemet.

För att denna utveckling ska vara säker och framgångsrik fordras att villkor 1–6 nedan är uppfyllda lokalt för varje aktör, på varje systemnivå och till var tid. Villkoren är delvis inbördes kopplade och förutsätter generellt en fungerande kommunikationsstruktur som bygger på feedback inom och mellan systemnivåer. Feedback mellan systemnivåer indikeras i figur 1.

Följande ska alltså vara uppfyllt för varje aktör i systemet:

1. Syften och mål. Situationsrelaterade syften och mål har formulerats och kommunicerats på sådant sätt att alla berörda förstår innebörden av dem i relation till sin egen roll och det egna ansvaret. Såväl operativa som säkerhetsmässiga förhållanden framstår på sådant sätt att de lokalt av individen kan jämföras med förväntade och faktiska utfall.

2. Situationskännedom. Var och en är uppdaterad beträffande sakernas tillstånd och systemets svar på beslut och ageranden. Informationen ges på ett sätt som stöds av och stödjer den individuella förståelsen av systemets funktionella egenskaper. Informationen möjliggör en avstämning med lokalt kända syften och mål. Vad som kan betraktas som lokalt beror på hur långt i systemet funktionella kopplingar verkar.

3. Individuell förmåga. Var och en har tillräckliga teoretiska kunskaper och praktiska erfarenheter för att förstår hur systemet kan påverkas och vilka effekter man kan förvänta sig. Förståelsen baseras på kännedom om det lokala systemets grundläggande designfilosofi, dess funktion, kapacitet och säkerhetskritiska förutsättningar.
4. Riskmedvetenhet. Var och en är, som ett led i situations- och systemförståelsen, införstådd med gällande riskförhållanden och de krav på riskhänsyn som dessa medför.
5. Prioriteringar. Var och en motiveras i varje dynamiskt beslutsläge att ta erforderliga riskhänsyn,
6. Kapacitet. Befintliga resurser (kapaciteter och kompetenser) matchar till var tid de lokala behoven.

Former för kontroll

I samhället söker man påverka utvecklingen genom olika former av styrning. Nedan karakteriseras ett antal styrningsformer som refereras till bland annat i samband med HMS-kontroll. De ansluter på olika sätt till den socio-tekniska kontrollmodell som beskrivs ovan.

Feedback

De förutsättningar eller villkor för kontroll som markeras ovan är relaterade till en generell kontrollteoretisk ansats. Den bygger på en grundsyn vad gäller enskildas goda vilja och rationella beteende utifrån deras lokala system- och situationsförståelse. Det adaptiva erfarenhetsbaserade beteendet ses som en realitet på såväl individ- som grupp- och organisationsnivå. Det utgör grunden för lärande och är en av grundstenarna för utvecklingen av gemensamma erfarenheter och värderingar.

Feedback ter sig olika på olika systemnivåer och i olika sammanhang. På de fysiska och operativa nivåerna kan i en del fall systemet svara momentant på en aktion. I andra fall och mellan andra systemnivåer kan systemets svar vara fördröjda, de kan växa fram under lång tid och maskeras genom brister i hur information utformas, sprids och tolkas. Inom HMS-området utgörs icke-önskad ouput av skador och tillbud. Att återföra, analysera och sprida kunskap från skador och tillbud utgör därför en primär feedback och en grundval för att systemet ska kunna fungera adaptivt och lärande (Kjellén, 2000).

Myndigheters implementering av officiella regler kan beskrivas som en feedbackprocess. Regler, tolkningar och allmänna råd förs nedåt i systemet medan inspektioner, rapporter och dokument skapade genom interna kontrollprocesser förs tillbaka. Det är denna form för kontroll som ska vara anpassad till de reglerades situation om förutsättningarna enligt 1–6 ovan ska kunna uppfyllas.

Resursstyrning

Ovan angivna villkor för påverkan och uppföljning av system- och samhällsutvecklingen förutsätter att tillräckliga resurser är tillgängliga. Resursstyrningen kan sägas bygga på en budgetprocess med stegvis fördelning på olika systemnivåer enligt samma mönster som indikeras i figur 1.

Ekonomisk resursstyrning sker ofta genom att vissa ramar anges tillsammans med krav på verksamhetens inriktning och utfall. Detaljer kring hur tilldelade resurser ska fördelas på olika kostnadsbärare överlåts till den mottagande nivån.

I budgetprocessen formuleras resursbehoven på basis av planering eller design av operativa och fysiska (tekniska) system, genom uppföljning av aktuella förhållanden och avstämning gentemot planer och designförutsättningar. Samtidigt måste de resurser som utnyttjas för kontroll av systemet vara i paritet med de resurser som systemet genererar.

Hur budgetprocessen bedrivs och förankras lokalt i systemet påverkar enskilda aktörer när de tolkar situationer, identifierar mål och överväger olika medel. Resursstyrningen kan därför betraktas som en del i processen för feedback kontroll.

Målstyrning

Mål och delmål formuleras och omformuleras ständigt och på alla systemnivåer som ett led i det dynamiska beslutsfattandet. Genom en rad policys och officiellt markerade mål skapas systemövergripande målbilder och mer bestående förhållningsregler. Exempel på sådana officiella mål avsedda som styrmedel är de miljökvalitetsnormer som anges i Miljöbalken.

De officiella mer långsiktiga riktlinjerna i lagstiftningen bryts ner och operationaliseras på skilda nivåer i systemet samtidigt som de anpassas till sektorsvisa och lokala förutsättningar och metoder.

Organiserade verksamheter arbetar med flera olika typer av mål. I Aktiebolagslagen ställs till exempel krav på hänsyn till aktieägares intresse av avkastning på kapital, krav som långsiktigt kan hotas av bristande hänsyn till HMS-relaterade mål.

Processtyrning

Genom att säkerhetsrelaterade frågeställningar behandlas integrerat med övrig planering och uppföljning bedöms säkerhetshänsynen vägas in i sammanhang där deras relevans säkerställs av sammanhanget. Huruvida kompetens och riskmedvetenhet säkerställs samtidigt kan bero av systemets teknologiska, organisatoriska och marknadsmässiga mognad.

I växande omfattning söker lagstiftare och myndigheter säkerställa en organisationsintern process kallad internkontroll. Processen som ska dokumenteras omfattar; målformulering, situationskartering, -bedömning och -värdering, åtgärdsplanering, implementering och utvärdering.

Restriktioner

Regler kan allmänt betraktas som olika former av restriktioner på handlandet. I föreskrifter kan restriktionerna ha formen av explicita förbud eller villkorade tillstånd. Även krav på kompetens, rapportering, informationsspridning, varningar kan betraktas som restriktioner. Andra restriktioner avser utformningen av tekniska anordningar.

Även mål- och processtyrning kan sägas verka genom restriktioner om än indirekt. Detta sker genom att man i de styrda organisationerna formulerar egna restriktioner i form av designkrav och instruktioner.

Den enskildes agerande styrs inte enbart av hänsyn till restriktioner av olika slag. Lika viktigt är hänsynen till ekonomiskt baserade krav och kraven på rimlig arbetsbelastning.

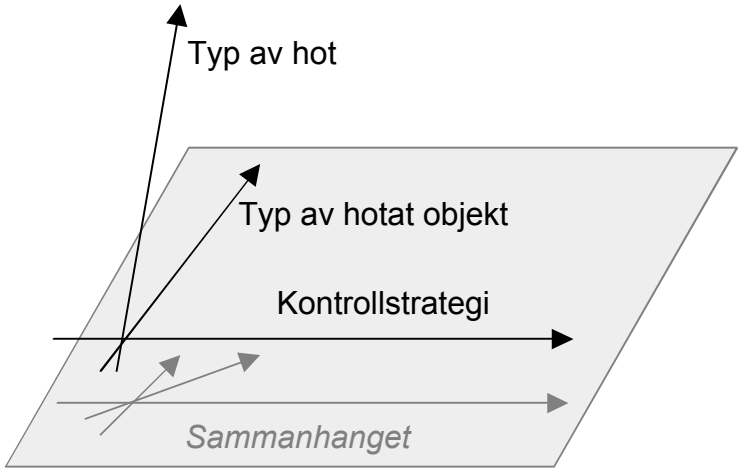
Marknadsstyrning

I affärsmässiga samspel mellan kund och leverantör, underleverantör formuleras en rad krav eller villkor som verkar styrande för utvecklingen med avseende på kvalitet tillförlitlighet och säkerhet.

För att marknadsstyrningen ska säkra en tillfredställande utveckling av HMS-förhållandena krävs en uthållighet hos aktörerna. Vad de väljer att fokusera och ställa krav på kan skifta över tid och med tillgång och efterfrågan.

Riskhanteringsrymden

Hälsa, Miljö och Säkerhet bestäms av en rad faktorer och påverkas av flera aktörers verksamhet i olika roller inom olika funktioner. Nedan görs en ansatts för att definiera en rad av dessa faktorer, skapa ett antal bilder eller modeller och visa på samband.



Figur 2. Fokus och angreppssätt varierar mellan HMS lagstiftningens olika delar. De kan karakteriseras relativt ovan angivna dimensioner. För att göra specifika situationer förståliga och kommunicerbara fordras en kortfattad beskrivning av var, när och hur något sker i relation till dessa dimensioner, en kontextbeskrivning.

Dimensionerna

Typer av hotade objekt

HMS-arbetet i samhället som helhet och i enskilda organiserade verksamheter syftar till relevant omsorg om ett antal olika hotade objekt. Dessa objekt kan föras till någon av följande kategorier:

- Individuell aktör i direkt samverkan med det hotande fysiska systemet
- Anställda i aktuell organisation/företag
- Person som i leverantör/kund- förhållande utnyttjar vara eller tjänst
- Allmänhet

- Miljö
- Egendom
- Samhällsfunktioner/försörjning
- Naturresurser som allokeras eller förbrukas

Ansvaret på myndighetsnivån för omsorgerna om dessa objekttyper har delats upp och förts till olika centrala sektorsmyndigheter.

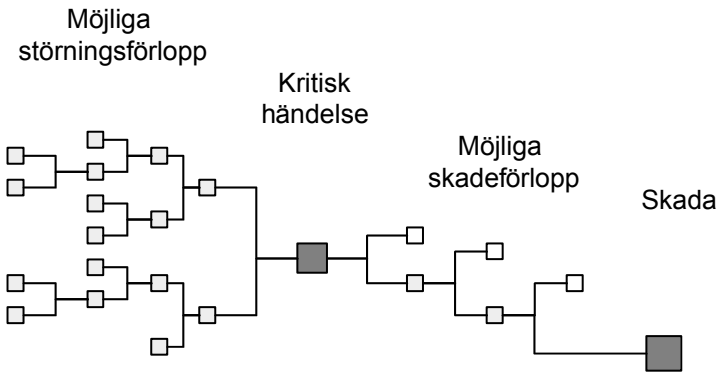
Typer av hot

Behovet av omsorger kommer av skilda typer av hot som om de realiseras kan medföra skador på ovan angivna objekttyper. Även hoten eller korresponderande riskkällor kan kategoriseras:

- Energiansamlingar av olika slag som; termisk energi, lägesenergi, kemiskt bunden energi i reaktiva, brandfarliga och explosiva ämnen
- Ansamlingar av farliga ämnen som kan skada genom inre egenskaper som toxisk verkan, smittorisk, strålning
- Strukturers hållfasthet och stabilitet
- Individer med avsikt och möjlighet att skada

Kontrollstrategier

Riskkällornas fysiska egenskaper och egenskaperna hos det system där riskkällorna hanteras avgör var, när och hur skador kan uppstå. Dessa egenskaper påverkar därför även syften och metoder för en effektiv kontroll av riskförhållandena. De skadescenarier som är relevanta i ett visst sammanhang kan representeras av en uppsättning orsak–verkan-diagram (figur 3a). Vart och ett av dessa konstrueras utgående från en kritisk händelse. Den kritiska händelsen kan t ex representera frigörelsen av en riskkälla eller framväxten av en oönskad störning i samband med en planerad verksamhet.



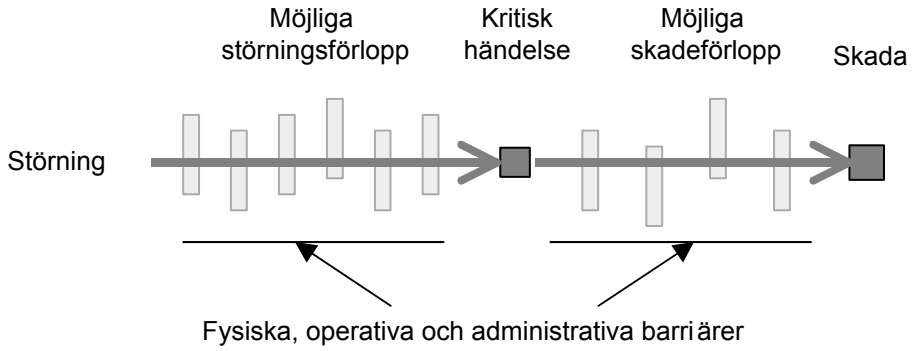
Figur 3a. Ett orsak–verkan-diagram markerar kontrollförutsättningar och illustrerar i vilka sammanhang tekniska och operativa barriärer kan verka säkerhetshöjande. Valet av händelse i kedjan av händelser som ska betraktas som kritisk beror av vad kontrollverksamheten fokuserar på.

Betraktar vi ett generellt orsak–verkan-samband, så det indikeras i figur 3a, kan tre olika kontrollstrategier urskiljas beroende på vad skyddsåtgärderna inriktas mot:

- Att eliminera den fysiska riskkällan eller göra den mindre känslig för kritiska störningar
- Att förhindra störningar som kritiskt kan störa/skada riskkällan
- Kontrollera händelseförloppet efter en kritisk händelse.

Normalt övervägs samtliga tre strategier. I sammanhang då riskkällan har potential att orsaka mycket allvarliga skador eller hot om skador är detta särskilt relevant.

Vad som visas i figur 3a beskrivs i bland även som i figur 3b. I stället för ett antal logiska villkor för en viss händelseutveckling anges ett antal mer eller mindre oberoende barriärer. Var och en av dessa förväntas förmå att bryta händelseutvecklingen. Säkerheten beror därför av om barriärerna utformas och upprätthålls tillfredsställande.



Figur 3b. En orsak–barriärfunktion–verkan-modell. Säkerhetsarbetet fokuseras på barriärernas funktion och tillförlitlighet. Modellen och barriärkonceptet utgår från J. Reasons "schweizerost modell"

Sammanhanget

Det enskilda fallet, händelsen eller scenariot är alltid sammankopplat med ett stort antal situationsspecifika förhållanden som avgör hur kontrollförutsättningarna ska förstås och bedömas. Detta sammanhang behöver därför specificeras på sådant sätt att olika kontrollansatsers lämplighet och rimlighet kan avgöras. Den som ska förhålla sig till och agera utifrån olika regler behöver en bild av hur reglerna kopplas till det för honom/henne aktuella sammanhanget.

Aktörer

HMS-arbetet kan ses som en process som löper parallellt och integrerat med de direkt värdeskapande processerna i företag och andra organisationer.

Det är i det direkta samspelet mellan individer och det fysiska systemet som negativa bieffekter kan uppstå men förutsättningarna för detta skapas genom många aktörers försorg. Figur 1 illustrerar hur aktörer kan föras till olika nivåer i ett hierarkiskt system. I samma figur indikeras hur restriktioner förs uppifrån och ner i systemet medan detaljer relevanta för sammanhanget förs till på de underliggande nivåerna.

Säkra tillstånd skapas och underhålls alltså genom flera aktörers medverkan och försorg. För att systemet av aktörer proaktivt ska motverka att säkerheten degenererar fordras ett gemensamt lärande. Regelverket och dess implementering bör stödjas av och stödja sådana lärandeprocesser.

Aktörerna kan föras till olika kategorier med olika roller, olika fokus och olika behov av att kontrollera den egna verksamheten och samtidigt påverka andra aktörer.

Myndigheter

De centrala HMS-myndigheterna och en rad andra myndigheter med koppling till samhällets HMSarbete har angivits i tabell 1. Av sammanställningen framgår bland annat respektive myndighets verksamhetsfokus och de typer av verksamhet de bedriver; regelföreskrivande, tillsyn, tillståndsprövning och rollen som rådgivande expertmyndighet.

Ackrediterade inspekterande organisationer

Förutom den officiella tillsyn som bedrivs av en rad myndigheter, se tabell 1, så förekommer andra typer av inspektioner. Vissa utförs av organisationer ackrediterade för certifiering enligt standarder för produktkvalitet, miljö, och arbetsmiljö. Exempel är Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut och klassningssällskap som DNV och Lloyds Register of Shipping. Även mer objektsrelaterad inspektion utförs av ackrediterade organisationer. Det kan avse design och konstruktion, utförande och status och beröra till exempel lyftanordningar, tryckbärande anordningar och elektrisk utrustning.

Det förekommer även att de ackrediterade organisationerna utformar egna regler och kriterier främst avsedda som stöd för den egna verksamheten. Sådana regler har en tendens att spridas och bli mer allmänt tillämpade eller refererade till. De ackrediterade organisationerna spelar även en viktig roll i arbetet med att utveckla officiella standarder.

De ackrediterade organisationerna har en omfattande expertis och samlad erfarenhet men ska inte likställas med officiella myndigheter. Bland annat därför att de verkar på en konkurrensutsatt marknad där de finansierar sin verksamhet genom avgifter som betalas av de granskade organisationerna. Dessa kan i sin tur ha ett intresse av att granskningen inte leder till hinder för den pågående verksamheten vilket kan påverka valet av granskande organisation.

Tabell 1. HMS-myndigheter, deras huvudsakliga verksamheter inkl underliggande inspektioner samt departementstillhörighet

Myndighet	**Myndighetens verksamhetsfokus inom området Hälsa, Miljö och Säkerhet i relation till organiserade verksamheter**	**Departement**							
		Finans	Försvar	Jordbru	Justitie.	Miljö	Näring	Social	Utrikes
Myndigheter med regelverk som berör flest verksamheter inom området HMS (centrala HMS myndigheter)									
Arbetsmiljöverket	Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, Seveso II						•		
Elsäkerhetsverket	Produktsäkerhet el-produkter						•		
Kemikalieinspektionen	förebygga skador på människor och miljö från kemiska och biotekniska produkter					•			
Konsumentverket	Produktsäkerhet, varors säkerhet, kvalitet och miljöpåverkan			•					
Naturvårdsverket	Samordnande i miljöarbetet, främja en ekologiskt hållbar utveckling, Seveso II					•			
Räddningsverket	Olycks- och skadeförebyggande åtgärder brand, farliga ämnen, explosiva ämnen, miljö, farligt gods, Seveso II		•						
Myndighetsfunktioner med speciellt ansvar för utövning av operativt tillsyn och tillståndsgivning									
Länsstyrelserna	Miljö, säkerhet, krishantering, kulturvård, säkra livsmedel, tillsyn, tillstånd, samordning av resurser, Seveso II	•							
Kommunerna	Brandsyn, bygglov, livsmedel, miljö, alkohol,	•							
Sektorsmyndigheter som centrala HMS myndigheter samarbetar med i varierande grad									
Banverket	Säkra och miljövänliga järnvägstransporter						•		
Boverket	Plan- och byggnadsförordningen, produktregler på byggområden					•			
Datainspektionen	Dataskydd	•							
Folkhälsoinstitutet	Folkhälsoproblem. Tillsyn, alkohol, tobak, droger							•	
Försäkringskassan	Sjukskrivning, ersättningar, förebygga ohälsa							•	
Gentekniknämnden	Säker användning av gentekniken				•				
Haverikommissionen	Utredning av allvarliga olyckor och tillbud		•						
Jordbruksverket	Jordbruksverksamhet. Handel med jordbruksprodukter och vissa livsmedel. Beredskapsfrågor			•					
Krisberedskapsmyndigheten	Samordna samhällets beredskap inför allvarliga kriser		•						
Kustbevakningen	Sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss		•						
Kärnkraftinspektionen	Kärntekniska anläggningar bedrivs med hög säkerhet, kärnavfall					•			
Livsmedelsverket	Säkra livsmedel, livsmedelshantering, dricksvatten			•					
Luftfartsverket	Säkerheten vid den civila luftfarten						•		
Läkemedelsverket	Säkerheten och kvaliteten för läkemedelsnära produkter, som kosmetika och naturläkemedel, tillsyn av tillverkare och produkter inom det medicintekniska området							•	
Post- och Telestyrelsen	Radio-, tele- och IT-området, särskilt vad gäller säkerhet vid elektronisk informationshantering						•		
Rikspolisstyrelsen	Förebyggande, beredskap, aktion och efterforskning inom området hälsa, miljö, säkerhet				•				
Sjöfartsverket	Krav på fartygens säkerhet, skydd mot vattenförorening från fartyg, rederiers och fartygs säkerhetsorganisation uppfylls						•		
Smittskyddsinstitutet	Skydda medborgarna från smittsamma sjukdomar							•	
Socialstyrelsen	Hälsa, säkerhet och kvalitet vid drift av sjukhus och övrig vårdverksamhet							•	
Statens Geotekniska Institut	Vid skred eller befarad skrädrisk biträda kommunernas räddningstjänst med sakkunnig rådgivning.					•			
Statens Institut för ekologisk hållbarhet	Stödja kommunerna i arbetet med lokal omställning till ekologiskt hållbar utveckling					•			
Strålskyddsinstitutet	Skydda människor, djur och miljö mot skadlig strålning					•			
SWEDAC	Notifiering, marknadskontroll. Produkter som säljs i Sverige ska vara säkra för liv, hälsa och miljö								•
Svenska Kraftnät	Elsäkerhet, beredskap, säkerhetsskydd						•		
Vägverket	Trafiksäkerhet, miljöfrågor ang vägtransportssystemet						•		

Standardiseringsorgan

Merparten av de regler eller kriterier som de ackrediterade organisationerna utgår ifrån har formen av checklistor och tekniska specifikationer fastställda och utgivna av standardiserings-organisationer. I flera fall utgör dessa standarder detaljerade normativa beskrivningar av administrativa processer för egenkontroll och av tekniska anordningars funktion och konstruktion.

Standardiseringsorganisationernas betydelse för HMS-kontrollen i samhället har ökat genom den övergång till process- och målorienterade föreskrifter som skett. Delvis kan detta förklaras med behovet hos de reglerade verksamheterna att identifiera och tillämpa prövade lösningar. Det förekommer dessutom att myndigheter i sin regelskrivning refererar till standarder som exempel på ”tillräckligt säkra” komponent och systemutformningar.

Försäkringsbolag

För att ekonomiskt säkra upp en verksamhet kan den välja att försäkra sig mot olika typer av störningar och skador. Traditionellt bygger de riskuppskattningar som försäkringsbolagens lägger till grund för premiesättning och övrig avtalsskrivning på statistiska underlag. I samband med industriella verksamheter är försäkringsvärdena eller möjliga krav på ersättningar ofta mycket stora. Samtidigt är riskpanoramat mer komplext och påverkat av enskilda förhållanden. För att styra upp de försäkrade verksamheterna förekommer att försäkringsbolagen ställer vissa krav på skyddsåtgärder och administrativa rutiner.

Branschorgan

Näringslivets företag är normalt anslutna till olika branschorgan. Branschtillhörigheten avgörs av verksamhetstyp. Branschorgan organiserar sig i sin tur i nationella och internationella paraplyorganisationer vilka engagerar sig i en rad aktiviteter. Syftet är bland annat att utveckla och implementera branschgemensamma förhållningsregler. Dessa regler, som till exempel kan beröra HMS-frågor, saknar legal status men verkar ändå styrande i många sammanhang.

Dessutom är branschorganisationerna involverade i de processer som myndigheter driver med syfte att utveckla, stämma av och implementera de officiella regelverken, lagstiftningen.

Fackliga organisationer

Även de fackliga organisationerna är engagerade i frågor kring hälsa miljö och säkerhet. Dels i processerna kring utveckling och implementering av lagstiftningen men också i hög grad kring utbildning av medlemsombud. Genom dessa ombud påverkar de även uppföljningen av hur regelverket tillämpas.

Tankar kring en ny resurs i form av HMS-ombud har förts fram. Sådana arbetstagarrepre-sentanter kan bli en viktig resurs för industrin och kommunerna genom att de kan stärka ett allmänt underifrån-perspektiv i miljö- och säkerhetsfrågor.

Marknaden

Organiserade verksamheter påverkar varandra inbördes genom kund/leverantörs/underleverantörsförhållanden. I samband med upphandlingar ställs krav med avseende på aktuella varors eller tjänsters egenskaper, garantier, pris och leveransförhållanden. Med egenskaper kan avses prestanda, tillförlitlighet, skydd, ansvarsförhållanden, kompetens hos utförande personal. Garantivillkor och specifikationer av förutsättningar för åtaganden är styrdokument som båda parter i en affärsuppgörelse har att rätta sig efter.

I samband med att en verksamhet certifieras ställs indirekta krav på certifiering av aktörerna i hela leverantörskedjan. Detta är en förklaringsfaktor bakom de marknadsmässiga framgångarna med certifiering inom näringslivet.

Med marknaden avses i HMS-sammanhang även den effekt på verksamheter som en upplyst allmänhet kan få genom medvetna val av produkter och tjänster. I några sammanhang har denna typ av påverkan visat sig vara mycket betydelsefull. All påverkan som marknaden kan utöva på utvecklingen är emellertid svårförutsägbar och varierande. Förhållanden som kan påverka detta är tillgång, efterfrågan, produktmognad och konkurrerande intressen hos kundgrupperna.

Reglerade verksamheter

Ett stort antal olika typer av aktörer ställer alltså en lång rad krav på organiserade verksamheter. Det gäller kvalitet på varor och tjänster, på ekonomisk kontroll och redovisning med mera. Myndigheterna formulerar dessa krav i ökande grad i termer av mål och systematiska kontrollprocesser. De kontrollerade verksamheterna utför därför en omfattande karterings- och analysverksamhet kring aktuella processer och förhållanden. Med framtagna uppgifter som bas formuleras åtgärdsprogram som i många fall resulterar i interna regler för verksamheten. Dessa kontrollprocesser ska tillsammans med tillhörande underlag dokumenteras. Regler i form av instruktioner utformas ofta på den nivå och i de delar av organisationerna där de ska tillämpas. Grundtanken med detta är att det är där kunskapen om sammanhangen finns. Samtidigt kan processen som leder fram till att instruktionerna formuleras verka lärande och motiverande.

I större organisationer är dokumentationen av den egna verksamheten, dess anläggningar, utrustningar, metoder och rutiner mycket omfattande. Att hålla alla dessa dokument aktuella och planerings- och förändringsprocesser spårbara kräver då stora resurser. Att regelverken ställer krav på dokumentation är naturligtvis inte enda motivet för den omfattande dokument-produktionen men mångfalden av olika krav med delvis olika fokus komplicerar hanteringen.

Individer

Ur ett socialt, organisatoriskt och verksamhetsperspektiv verkar individer lokalt. De förhåller sig till de regler de känner till, förstår och finner tillämpliga. Genom upplärning, instruktioner och erfarenheter av eget agerande skapar de sina egna förhållningssätt och sätt att bete sig.

Individen skapar sig alltså en situationsanpassad uppsättning i egna ögon funktionella och rationella personliga regler som stödjer ett effektivt agerande. Genom att identifiera och pröva nya möjligheter skapas nya erfarenheter och reglerna anpassas till nya omständigheter.

Tillämpningen av dessa utprovade personliga regler utgör en typ av kognitiv strategi som utlöses av indikationer vilka associeras till kända förhållanden. Sådana regler dokumenteras normalt inte men utgör en viktig grund för utvecklingen och kontrollen av verksamheten lokalt.

Ett fortgående lokalt samspel med andra innebär att individen påverkar och påverkas av gruppen. Det leder till att gruppmedlemmarnas värdegrunder förändras vilket i sin tur påverkar deras beteenden. Detta kulturpåverkade adaptiva lärande har två sidor. Dels leder det till att nya möjligheter till förbättringar identifieras och prövas dels kan lokala optimeringar leda till suboptimeringar på systemnivå. Bland annat kan säkerheten urholkas över tid.

Den dynamiska påverkan som nya erfarenheter har på den personliga regeluppsättningen kan alltså leda till lokala optimeringar som i ett större sammanhang kan få oplanerade effekter. På organisationsnivån bör därför regler och andra förutsättningar skapas som möjliggör en större medvetenhet om vidare sammanhang. Situationskännedomen behöver vidgas för att det

dynamiska beslutsfattandet och det personliga lärandet ska erbjuda en fungerande kontroll-strategi. Oönskade bieffekter ska göras synliga och korrektioner ska vara möjliga innan irreparabla konsekvenser har uppstått.

Det effektiva kontrollsystemet

Det är en rad förhållanden eller villkor som ska vara uppfyllda för att ett kontrollsystem för HMS relaterade förhållanden ska fungera effektivt. Kirwan, Hale och Hopkins[6] (2002) har strukturerat dessa villkor enligt figur 4.

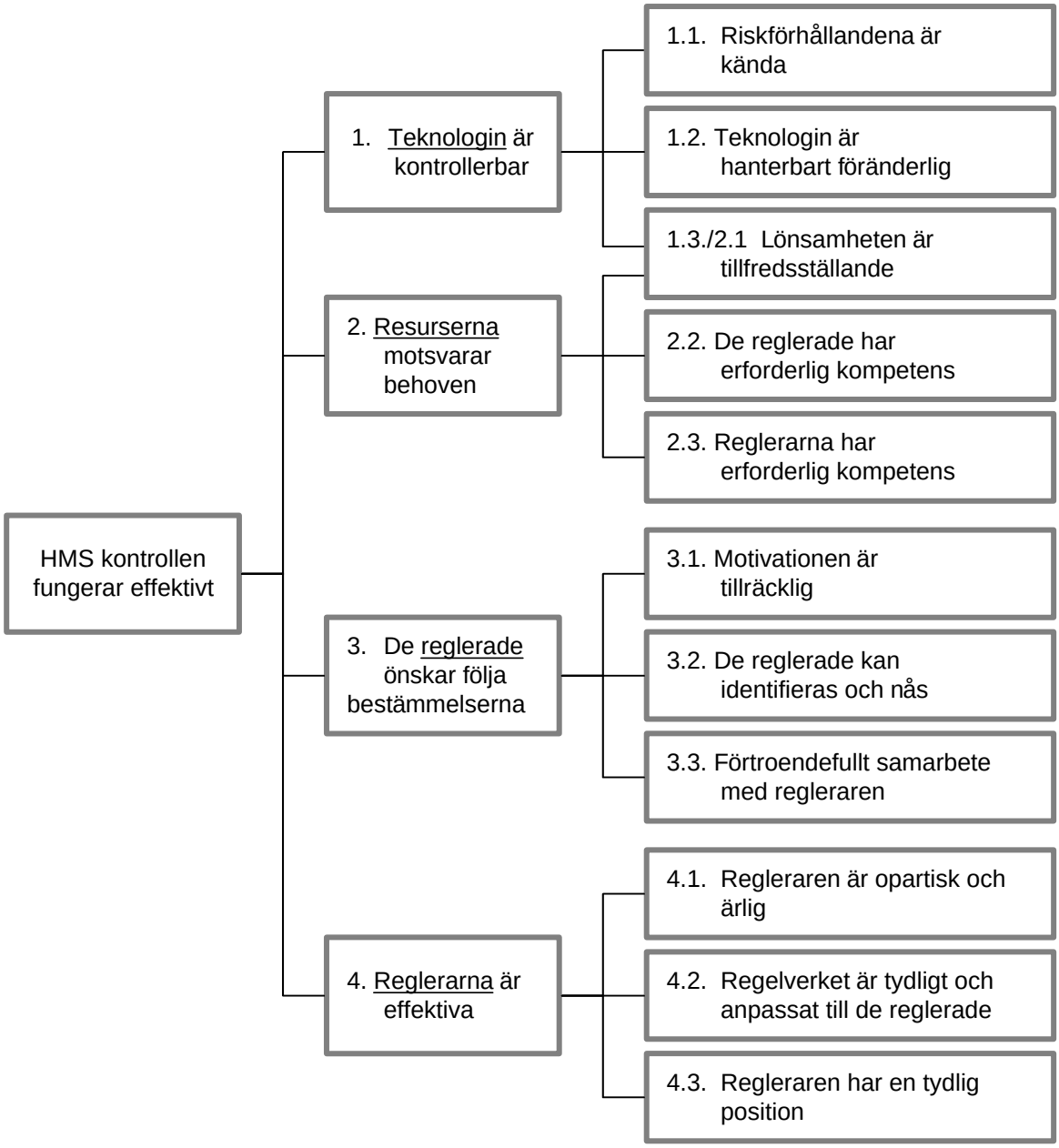


Figure 4. En fungerande HMS kontroll ställer krav på Teknologin i systemet, på resurserna och på de reglerade och reglerande aktörerna. Dessa villkor kan i sin tur brytas ner och specificeras i flera nivåer.

[6] Kirwan, B., Hale, A., & Hopkins, A. (2002) Insights into Safety Regulation. Concluding chapter in B. Kirwan, A. Hale & A. Hopkins(eds.) *Changing Regulation; Controlling risks in society* Oxford:Pergamon

Av figur 4 framgår att kravet på ett tydligt och användaranpassat regelverk enbart är ett bland många villkor för en fungerande HMS kontroll. De olika villkoren är emellertid inte oberoende av varandra. Huruvida regelverket fungerar beror därför också av om aktörerna är kunniga, kompetenta, motiverade och att övriga resurser är anpassade till behoven. Se avsnittet om ”förutsättningar för kontroll”.

Ett minimalistiskt regelverk

Huvudbudskapet i denna rapport gäller regelverkets enkelhet och överskådlighet samt dess anpassning till den reglerades situation. Hur förstår den reglerade sin situation och hur närmar han/hon sig regelverket och med vilken typ av frågor?

Samhällets kontroll bygger på regelverket men också på en officiell inspektion och på tillståndsgivning i enskilda ärenden. Dessa processer tar också utgångspunkt i regelverket. En rationell inspektions- och tillståndsprövning ställer därför också krav på klarhet vad gäller regelverkets innebörd och tillämpning.

Reglering av fysiska förhållanden

Vilka behov av restriktioner som kan föreligga beror av teknologins karaktär och vad som hotas. Utifrån teknologins skadepotential och åtföljande grad av funktionell koppling kan den föras till någon av följande kategorier:

1. Teknologi med så hög skadepotential att utformning och användning av tekniska system behöver anges explicit i form av officiella deskriptiva föreskrifter
2. Teknologi med sådan skadepotential att reglerna kan fokusera på designprocessen. Kritiska förhållanden definieras och anges som säkerhetskritiska villkor för system-utformningen. De definierade säkerhetskritiska villkoren görs synliga vid drift och underhåll och i samband med ändringar.
3. Teknologi där det för enskilda aktörer är möjligt att registrera (inse) när något avviker från säkra förhållanden och då korrigera systemet så att det återgår till säkra förhållanden.

Regler i samband med teknologier med mycket hög skadepotential, kategori 1 ovan, måste ta klar utgångspunkt i teknologin i sig. Reglerna blir då klart situationsberoende och detaljerade. Med fördel utformas sådana regler som tekniska standarder till vilka föreskrifter kan referera. Standardiseringsarbetet utförs av tekniska experter i samspel med aktörer som utvecklar och opererar den aktuella teknologin. Standarder är nationella eller internationella. Processen att ta fram och att revidera standarder är normalt mycket tidskrävande.

Mer generella regler i samband med teknologier med mycket hög skadepotential kan gälla krav på myndighetsgranskning av designprocesser och designförutsättningar. De kan också gälla krav på inspektioner och tester före drifttaganden, på dokumenterade operativa kontrollrutiner och på systematiskt internkontrollarbete.

Flertalet teknologier kan emellertid föras till kategorierna 2 och 3 ovan.

I samband med teknologier med måttligare skadepotential, kategori 2, kan regelverken fokusera på administrativa processer. Reglerna ska ställa krav på designprocessen. Tekniska och operativa system ska utvecklas på basis av tillförlitlighets- och riskanalyser. Analysresultaten ska utgöra grund för det interna regelskrivandet.

En övergång från deskriptiva till målstyrande och processbaserade krav innebär alltså att analys och konkretisering av bestämmelserna sker på en lägre systemnivå än

myndighetsnivån. Det medför ökade krav på kompetens på dessa nivåer samtidigt som myndigheternas regelskrivning kan utformas och tillämpas mer generellt. De generella processinriktade bestämmelserna ställer samtidigt nya krav på inspektionsverksamheten. Detta genom att involverade aktörer, såväl inspekterande som inspekterade, behöver tolka faktiska förhållanden relativt generella regler utan klar knytning till konkreta förhållanden.

Teknologier med måttlig skadepotential, som kan opereras med rimlig säkerhet genom ett dynamiskt samspel mellan det tekniska systemet och operatören, kan i regelverket hanteras genom krav på målstyrt systematiskt säkerhetsarbete. Dynamisk operativ kontroll kräver tydliga signaler för operatören att tolka och förmåga hos denne till sådan tolkning. Delvis är detta en teknisk designfråga och delvis en utbildnings och träningsfråga. Komplexiteten och skadepotentialen är emellertid i dessa sammanhang sådan att uppföljningen primärt kan och bör ske lokalt i systemet och på den operativa nivån.

En komplikation och utmaning som bör markeras i detta sammanhang är den pågående snabba teknologiska utveckling som leder till en ökande grad av funktionell koppling mellan system. En förutsättning för denna förändring är kommunikationsteknologin som på alla nivåer griper in och tar över informations och kontrollfunktioner av vitt skilda slag globalt, regionalt och lokalt. Teknologikategori 3 ovan blir av mindre betydelse om det lokala perspektivet inte räcker till för en fungerande kontroll.

Reglering av administrativa processer

Enligt ovan kan utveckling, användning och kontroll av de flesta teknologier eller system överlåtas till verksamhetsansvariga och deras organisationer. Samhällets kontroll kan grundläggas genom krav på systematiska administrativa processer, på kompetenskrav och på viss dokumentation.

Krav på systematiskt HMS-arbete finns redan i en rad lagar och föreskrifter. Problemet är just att kraven reses från många håll och att det ställs liknande men inte likadana krav. Det är främst kraven på dokumentation av planeringsprocesserna, planerna och uppföljningen av dem som leder till ett splittrat och kanske kontraproduktivt administrativt arbete.

Av omtanke om knappa resurser bör därför möjligheterna till rationella övergripande planeringsprocesser utredas. Samtidigt bör kraven på formell dokumentation och rapportering granskas för att utreda vilka motiven och den reella nyttan är.

Reglering av krav på kompetens

Kraven på kompetens ökar i samband med att regelverket utvecklats mot allt mer process-baserade bestämmelser formulerade på en generell nivå och med krav på probleminventering, analys och planerat åtgärdande. Därför ställs även i ökande utsträckning krav på formell kompetens. Det gäller exempelvis i samband med verksamheter engagerade i hantering av brandfarliga och explosiva varor och i samband med transport av farligt gods. I kemikalielagstiftningen ställes krav på kompetens vad gäller bedömning av toxicitet och miljöfarlighet hos dem som tillverkar och importerar kemiska produkter. I lagstiftningen kring stora olyckor ställes krav på kompetens att analysera och beskriva riskförhållanden i aktuella sammanhang.

Kraven på kompetens blir allt vanligare och allt viktigare att definiera. Samtidigt blir behovet av hjälpmedel av olika slag och av utbildningar allt större. Med hänsyn till att även tillsynsprocesserna blir mer kompetenskrävande när konkreta funktionskrav ersätts med generella processkrav växer även inspektörernas och myndighetshandläggares behov av praktisk erfarenhet och analytisk förmåga. Långa handläggningstider och motstridiga besked

skylls delvis på bristande erfarenhet. En förbättring i detta sammanhang fordrar utbildning och rimliga karriärmöjligheter men också legalt stöd för öppna former av samarbete mellan kontrollerande och kontrollerade parter.

5. Nulägesanalys

Lagstiftningen som kan beröra småföretagen är omfattande. Förutom att känna till delar i Svensk Författningssamling, måste småföretagaren även hålla sig informerad om författningssamlingar från ett stort antal myndigheter, t ex Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Räddningsverket och Livsmedelsverket (Harms-Ringdahl, 1996).

Inom flera områden tycks lagstiftningen vara så omfattande, att det är omöjligt att vara uppdaterad och följa föreskrifterna utan hjälp av experter. Enbart från Arbetsmiljöverket finns omkring 200 krav och ändringar som företagen behöver ta ställning till.

Nedan ges en sammanställning av den kritik som riktas mot regelverket inom HMS-området, samt en omvärldsanalys som inger hopp om att situationen kan förbättras.

Det har aldrig varit säkrare

Samhället har aldrig har varit säkrare. Räddningsverket publicerade 2002 rapporten *Olyckor i siffror* som visar att flertalet typer av dödsolyckor minskar. Det gäller exempelvis el- och drunkningsolyckor, transportolyckor, kvävningsolyckor, arbetsolyckor. Antalet storolyckor, det vill säga olyckor som resulterar i många dödsfall, minskar tydligt. Dessa iakttagelser kan förklaras med att en allt effektivare hantering av riskförhållanden har resulterat i en ökad säkerhet.

Vissa olyckstyper ökar dock. Det gäller exempelvis förgiftnings- och fallolyckor. Dessa förändringar förklaras bland annat av en åldrande befolkning och av vissa livsstilsbeteenden som resulterar i olyckor. De är alltså kopplade till en ökande välfärd.

Två viktiga interaktiva hälsodatabaser, *Folkhälsan i siffror* (www.sos.se/epc/FS) och *World Health Chart* (www.whc.ki.se), visar båda att vi aldrig under överskådlig tid tycks ha levt längre och säkrare än i våra dagar och i vår del av världen. Dödligheten minskar stadigt i samband med flertalet dödsorsaker, inklusive olyckor, och medellivslängden ökar till nivåer som aldrig tidigare uppmätts. Nyfödda barn har aldrig haft större överlevnadschanser än här och nu. World Health Chart visar dessutom att denna positiva utveckling har ett mycket nära samband med den ekonomiska utvecklingen mätt i BNP per capita. Liknande processer kan avläsas världen runt i takt med ökande välstånd (Olyckor i Siffror, 2002).

Regelverket behövs emellertid. All erfarenhet visar att samhället inte förutsättningslöst kan överlåta till verksamhetsansvariga att sörja för en kontrollerad utveckling. Verksamheter och teknologier befinner sig i olika utvecklingsfaser. Dessa karakteriseras av olika grad av riskkännedom, olika resurser och olika grad av motivation för HMS-arbetet. För mindre verksamheter kan sådana förhållanden gälla under långa tidsperioder. Egenkontroll kan därför inte helt ersätta mer specificerad information angående procedurer, fysisk systemutformning samt funktion och funktionsförståelse.

Kritik från organiserade verksamheter

Regelverket har alltså positivt påverkat den utveckling som beskrivs ovan och på så sätt medfört mycket stora besparingar för samhället. Detta utesluter inte att samma regelverk kan göras mer effektivt och mindre resurskrävande att administrera och leva upp till. Det bör ske t ex genom att reducera den administrativa bördan genom att reglera de förhållanden som verkligen har effekt på hälsa, miljö och säkerhet osv. Den kritik som de reglerade för fram och som refereras nedan under skilda rubriker visar att det finns såväl behov som utrymme för förbättringar.

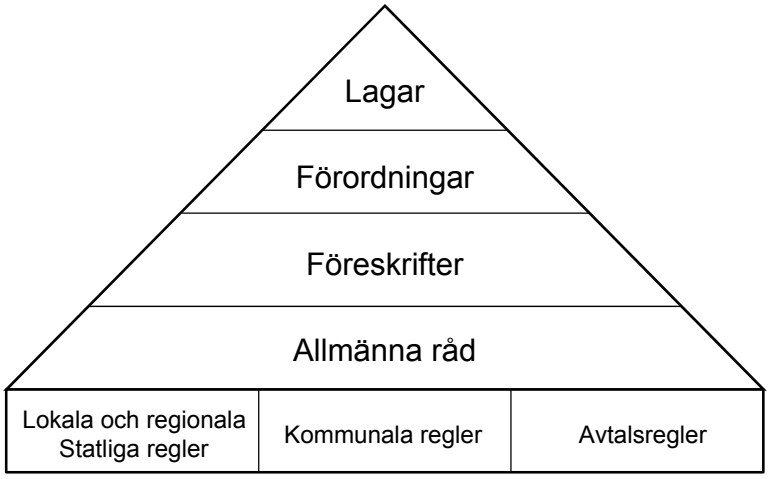
Svåröverskådligt regelverk?

Det finns för många regler, och det är svårt för enskilda verksamheter att få översikt över vilka krav som gäller

Ett uttalande från Arbetsmiljöverkets överdirektör Bertil Rameus i samband med SOU 1998:8 inger förtröstan genom att peka på att myndigheterna också ser behovet av förenklingar. Han uttalade bland annat:

> *Jag tror att ska man komma vidare i en förenkling och en minskning av antalet regler så måste man också vara beredd att diskutera vilken typ av regler dets trots allt är som vi vill ha. Annars hamnar man i en försvarsposition. Jag känner själv ett problem. Vi har konstaterat att vi måste minska reglerna. Och det av flera skäl. Reglerna är för många för avnämarna, men de är också för vår egen tillsynsorganisation. Vi har själva inte lyckats hålla rent i vår egen församling.*

Enligt SOU 1998:78 finns det i dag drygt 1000 lagar. Dessa beslutas av riksdagen. Med stöd av lagarna besluta regeringen om förordningar. Det finns drygt 2000 förordningar. Med stöd av dem beslutar de centrala myndigheterna om regler. Dessa är i princip av två slag, dels föreskrifter, som är bindande, och dels vad som kallas allmänna råd och som inte är formellt bindande. Dessa råd får emellertid stor betydelse i praktiken. Det gäller till exempel när regionala och lokala myndigheter handlägger olika tillstånds- och planärenden och när förvaltningsdomstolarna i olika avseenden ska bedöma enskildas och företags handlande. Av befintliga cirka 7000 ”myndighetsregler" är cirka 2/3 föreskrifter och 1/3 råd.



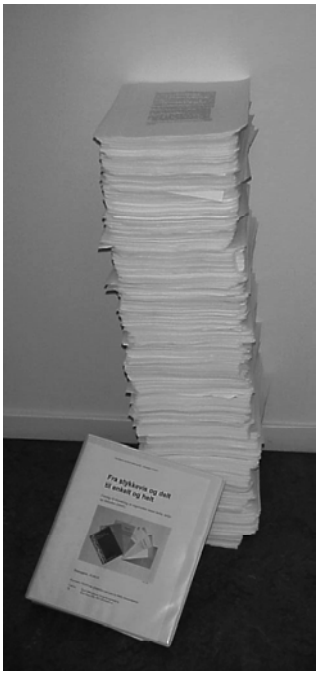
Figur 5. Regelpyramiden enligt SOU 1998:79, s 87

Den sammanlagda volymen myndighetsregler har av Näringslivets Regelnämnd uppskattats till cirka 40.000 sidor varav ungefär hälften är företagsregler. Den årliga regelproduktionen motsvarar cirka 5000 sidor med nya eller ändrade regler.

Det finns ingen mer detaljerad bild av hur stor regelmassan är inom HMS området i Sverige. I Norge uppskattas regelvolymen till 60 lagar och cirka 1000 föreskrifter (Statkonsult, Rapport 1999:2, Helt stykkevis og delt?). Det är rimligt att anta att motsvarande volymen i Sverige snarare överstiger än understiger detta. Fredrik Sterzel professor i konstitutionell rätt skriver i bilaga 5 till SOU 1998:78:

> *Norge hade för fem år sedan en bred utredning om hela sitt regelsystem. Det visar sig att Norge har ungefär 4 000 föreskrifter. Vi har 9 000, mer än dubbelt så mycket. Sverige är dubbelt så långt hunnet i fråga om regleringar.*

Vi har gjort ett försök att uppskatta den totala HMS-regelmassan och kommit fram till cirka 10.000 sidor. En mängd som illustreras av figur 6. Detta kan dock vara en underskattning.



Figur 6. Regelverket inom HMS området är omfattande.

Enligt en undersökning gjord av Svenskt Näringsliv instämmer till exempel 84% av miljöskyddsinspektörerna i påståendet att *det är svårt att överblicka alla de regler som finns på miljöområdet.* I rapporten från undersökningen ställs den naturliga följdfrågan; *Hur ska företagen klara av att följa reglerna när till och med inspektörerna har svårt att hänga med i ändringarna?* I samma undersökning ger miljöskyddsinspektörerna dessutom uttryck för uppfattningen att färre regler underlättar såväl för företagen som för kommunen och gör det lättare att hitta i lagtexten.

Sektorsindelat – lite samordnat?

- *Dagens HMS-regelverk kan indelas utgående från typ av hotade objekt och typ av hot.*
- *Indelningen kan emellertid främst förstås utifrån sektormyndigheternas organisation och kompetensprofil.*
- *Den medför en regelstruktur som inte stöder de reglerade verksamheternas sätt att förstå verkligheten.*
- *Samtidigt försvåras den samordning av regelutveckling och inspektion som verksamheterna ser som naturlig.*

Kritiken ovan kan hänföras till vad som anges i figur 4 angående ”Reglerarens effektivitet” enligt Kirwan/Hale/Hopkins. Ett samordnat regelverk ingår som ett kriterium för ett effektivt myndighetsutövande. Kritiken ovan berör alltså hur myndigheterna organiserar sin verksamhet.

Karlsen (Nordisk grep på arbeidsmiljøutviklingen?1997:91) har sammanfattat utvecklingen av offentlig reglering av HMS i matrisen nedan. Han anger att myndigheter under det senaste decenniet tenderat att sätta konkurrens framför samarbete i samband med utveckling och tillämpning av regleringssystemet. Det omfattande och måttligt koordinerade införandet av krav på ledningssystem och handlingsplaner kan ses som en indikation på detta. Områden där krav på ledningssystem och handlingsplaner införts är arbetsmiljö, patientsäkerhet, konsumentsäkerhet, systematiskt brandskydd, hantering av livsmedel, miljöledningssystem, säkerhetsledningssystem osv. Betraktar vi ledningen av kommunal verksamhet finns ytterligare exempel på sådana krav.

Två generationer för offentlig reglering av HMS	
1970-talets regleringssystem	*1990-talets regleringssystem*
Regelstyrning	Avreglering och målstyrning
Detaljstyrning av myndigheterna	Decentralisering till verksamheterna
Resurserna styrs mot sektorer	Resurserna styrs mot verksamheter
Resurserna beroende av ”input”	Resurserna beroende av ”output”
Enhetlig regleringsregim	Konkurrens mellan regleringsregimen

Påståendet att ett konkurrensklimat råder mellan myndigheter förstärks av erfarenheter som framförts av personer vid myndigheter och andra verksamheter under den tid arbetet med förstudien har pågått. På en konferens i regi av Ansvarskommittén i Göteborg gjordes flera uttalanden som visade på strukturer som verkade låsande och myndigheter som inte samarbetade.

Huvudskyddsombudet Lennart Karlsson vid Billerud AB, Gruvöns bruk skriver i personliga ”funderingar runt HMS”;

> *Som huvudskyddsombud på en stor arbetsplats så kommer man i kontakt med ett antal myndigheter och ser att det finns ett stort behov av att myndigheterna verkligen ser helheten av sitt skapande av regelverk och att detta sker i någon form av samverkan.*

Sammanställningen i tabell 1 ger en översikt av hur olika ansvarsområden inom HMS-området har delats mellan olika myndigheter. De myndigheter vars regelverk berör flertalet verksamheter definieras i tabellen som de *centrala HMS myndigheterna*. Med *sektorsmyndigheter HMS* menas myndigheter med fokus på enskilda och ofta komplexa branscher. Luftfartsinspektionen är ett exempel på en sådan myndighet.

Av tabell 1 framgår att det är många myndigheter som är involverade. Den visar också att de centrala HMS myndigheterna är kopplade mot flera departement. Detta försvårar samarbetet om det inte finns formella krav som tydligt markerar behoven av detta. Det så kallade Seveso II området kan möjligen sägas vara ett undantag. Här pågår ett arbete med ambitionen att åstadkomma en bättre samordning av regelverk och myndighetssamarbete. I övrigt finns det få exempel inom HMS området där ett sådant samarbete har satt tydliga spår.

Svårt att hitta kraven och förstå texten – svagt stöd för den reglerade?

Svårigheten att ta till sig och agera utifrån alla bestämmelser i regelverket gäller för alla berörda; chefer, anställda, skyddsombud och även inspektörer. En bidragande orsak är att krav som riktar sig till verksamheter, privatpersoner och myndigheterna delvis blandas samman.

En förutsättning för en fungerande kontroll är att lagar och föreskrifter är tydliga i betydelsen enkla att hitta, se strukturer i och att tolka. Såväl från företagshåll som från inspektörer inom olika HMS-områden intygas att bestämmelserna inte sällan är svåra att hitta och att tolka.

Det går sannolikt att finna svårtolkade regler i alla myndighetsföreskrifter. Nedan ges ett exempel på en särskilt svårtolkad regelskrivning som redovisades vid expertseminariet i Sunne 2001. Den är hämtad ur AFS 2000:34, ”Användning av pressar och gradsaxar”.

> *Tillämpningsområde*
>
> *1§ Dessa föreskrifter gäller följande:*
>
> *A. Utförandet hos följande gradsaxar och maskinellt drivna mekaniska, hydrauliska och pneumatiska pressar med slagrörelse.*
>
> *1. Gradsaxar och pressar, vilka varken när de släpptes ut på marknaden eller när de togs i drift omfattades av Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse (AFS 1993:10) med föreskrifter om maskiner och vissa andra tekniska anordningar eller av motsvarande föreskrifter i något annat land inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet.*
>
> *2. Gradsaxar och pressar som omfattades av någon av föreskrifterna under 1. men som med stöd av övergångsbestämmelser följde äldre föreskrifter.*
>
> *B. Användningen vid produktion eller undervisning av alla maskinellt drivna mekaniska, hydrauliska och pneumatiska pressar med slagrörelse, för plastisk eller klippande bearbetning eller för pulverpressning.*

Traditionellt hanterades gällande regler som tryckta dokument. Modern elektronisk dokumenthantering och internett möjliggör en mer rationell distribution. I första hand finner företagen de föreskrifter som gäller på följande adresser:

- http://www.riksdagen.se/debatt/lagar_forordningar.asp , där kan man hitta lagar och förordningar
- http://www.lagrummet.gov.se/ , där kan man även hitta myndigheternas föreskrifter
- http://www.notisum.se , en kommersiell hemsida som främst riktar sig till miljöansvariga och där man kan göra fritextsökningar för att hitta för företag relevanta bestämmelser och prenumerera på ändringar

Att hitta alla krav som gäller och att med rimlig säkerhet bedöma att man lyckats med det är tidsödande och kräver erfarenhet. Detta gäller även om ovan angivna verktyg används. Materialet man finner är strukturerat på olika sätt i olika delar, språket är mer anpassat för den juridiska handläggningens syften än för den reglerade partens ibland oerfarne och splittrade handläggare.

En genomgång av miljöbalken visar att den omfattar flertalet miljökrav. Den kan dock inte sägas vara särskilt anpassad till småföretagens resurssituation. I balken blandas krav som rör enskilda, företag, kommuner och myndigheter. Dessutom försvåras företagens vardag av att de även behöver leta sig fram till enskilda myndigheters regelverk, vilka på olika sätt kan beröra handläggningen av frågor inom miljöområdet.

För många detaljkrav?

Att utveckla detaljerade krav angående utformning, handhavande, och inspektion av tekniska system ställer stora krav på kompetens, och kan även vara ett hot mot rättssäkerheten. I samband med snabbt teknologisk utveckling är kompetens inom området ofta en bristvara. En ambition att styra och kontrollera med hjälp av detaljerade krav kan då leda till att utvecklingen hindras.

För att ge stöd till miljöbalkens relativt vida ramlagstiftning har de förordningar och föreskrifter som utgivits med stöd av den formulerats relativt detaljerat. Detta har resulterat i detaljregleringer som av miljöinspektörerna upplevs som oklara, krångliga och många gånger begränsande. Lagen reglerar en mängd småsaker, som trots sin ringa vikt ändå ska prövas och som kan leda till stora summor i miljösanktionsavgifter och till åtalsanmälan (Svenskt Näringsliv, 2003).

Dessutom upplevs de detaljerade formuleringarna som ett hot mot rättssäkerheten. Nya och oerfarna inspektörer ser sig blinda på snåriga detaljbestämmelser och tillämpar dessa mycket strikt, medan erfarna inspektörer med bred insikt tycks fokusera mera på helheten. De anmärker bara på saker av betydelse. Då det fokuseras på mindre viktiga detaljer blir handläggningen tidskrävande och viktiga investeringar fördröjs (Miljöansvarig vid en större processindustri).

Under senare decennier har regelverket styrts över från deskriptiv detaljreglering till mål och processreglering, men det ska alltså noteras att praxis återigen leder till mer detaljreglering. En orsak uppges vara att det visat sig svårt att fastställa skuldfrågan i sammanhang då straffrättsligt ansvar ska utdömas i domstol (Kirwan, Hale, Hopkins, 2002).

Erfarenheterna från flygindustrin demonstrerar emellertid att en större och mer detaljerad regelvolym inte leder till en ökad säkerhet (Amalberti, 2000). Mot denna bakgrund kan klok-skapen med att i praxis återgå till tidigare regleringsstrategier ifrågasättas.

Splittrande planerings- och dokumentationskrav

I olika delar av HMS-regelverket ställes skilda mer eller mindre specificerade krav på dokumentation av tekniska och administrativa system och styrdokument som planer med olika fokus. Dessa krav leder till en splittring av HMS-arbetet i de verksamheter som söker effektivisera arbetet genom regelövergripande samordning.

Lena Björk, Bengtsfors kommun, gör följande reflektion i samband med detta:

> *Med tanke på den mängd direktiv som på olika sätt berör den kommunala verksamheten och på alla de handlingsplaner som "värmer hyllor" är det verkligen angeläget att studera hur "levande" och effektiva dessa implementeringsprocesser är.*
>
> *Jag diskuterade denna problematik nyligen, med rektorn på vår högstadieskola, angående alkoholkommitténs direktiv till skolorna att förebygga drogproblematik. Hon beskrev svårigheterna att föra samman alla direktiv till en helhet, för att leda och utveckla det dagliga arbetet i skolan. De lokala verksamheterna drunknar i lagar och förordningar och har inte förmåga/tid/kunskap att samla, kommunicera och följa upp dessa. Problemet är inte att varje enskilt direktiv är komplicerat eller dyrt att genomföra - snarare är problemet att direktiven är för många och splittrade.*

I för stor grad anpassad till stora företag?

Nära 80% av miljöinspektörerna anser att småföretag inte kan klara miljöreglerna utan konsulthjälp.

Storskalig, teknologiskt och affärsmässigt mogen verksamhet bedrivs normalt av organisationer med stora resurser. Dessa organisationer kan i rimlig grad hantera regelverket och även de mer komplicerade processer som stipuleras. Det är värre för de mindre företagen trots att de ofta driver enklare typer av verksamheter med mindre potential att skada. En erfarenhet som framförs från många håll är dessutom att stora företag ofta fungerar som en samling små. Mindre företag ingår dessutom ofta som medaktörer och underleverantörer till även mycket komplexa verksamheter där tillförlitlighet, säkerhet och kontroll är av vital betydelse. En orsak till att detta blir allt vanligare är trenden att verksamheter utanför de direkta kärnverksamheterna organiseras som självständiga enheter och säljs av som fristående företag.

Det är alltså mycket relevant att i samband med regelutformning i första hand utgå från de små företagens behov och möjligheter.

Omvärldsanalys: Speciellt om regelförenklingar i Norge

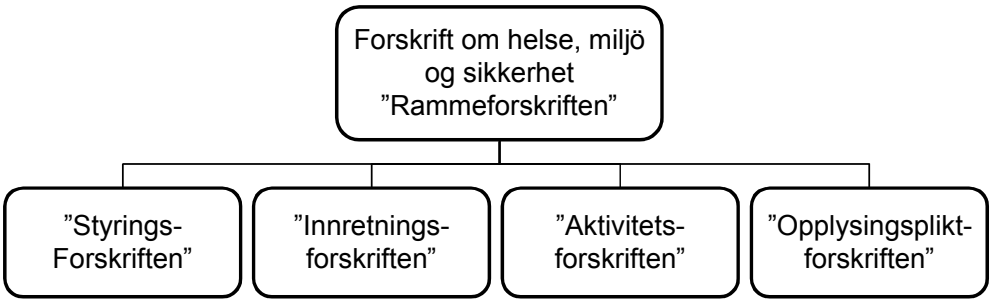
Det arbetas med regelförenklingar och annan reduktion av administrativ börda på flera håll i Europa. OECD rapporten *From Smart Tape to Red Tape, 2003* ger en sammanfattning. Norge är det land som för närvarande arbetar mest systematiskt med regelförenklingar inom HMS-området. Eftersom de nordiska länderna inbördes är lika i många avseenden och har traditioner som framgångsrika pionjärer på HMS-lagstiftningens område har vi specialstuderat arbetet i Norge.

Nämnda förenklingsarbete är en del av en nationell handlingsplan för ett *Enklare Norge*. Syftet är framför allt är att minska den del av organiserade verksamheters administrativa börda som är en följd av onödig byråkrati och krångliga regler.

Regelförenklingar inom norsk oljeindustri – från 22 till 4 föreskrifter

I samband med regleringen av den norska oljeverksamheten har omfattande regelförändringar redan genomförts. 22 föreskrifter blev till 4. Syftet med förändringarna var att samordna och förenkla regleringen av hälsa, miljö och säkerhetsförhållanden inom oljeindustrin. Några viktiga principer vid arbetet med dessa förenklingar har varit att:

- Hålla en hög HMS nivå
- Ge bättre förutsättningar för teknologisk utveckling
- Använda relevanta standarder
- Anpassa regelverket till EU krav
- Lägga större vikt på styrning och operativa förhållanden.



Figur 7. HMS regelverket i oljeindustrin. Källa: Norska Oljedirektoratet,

Regelverket er enligt Oljedirektoratet baserat på en kombination av krav på systematisk styrning (kontrollprocessrelaterade krav), riskbaserade krav och deterministiska krav. Kraven på systematisk styrning gäller hur verksamheter ska organiseras och styras och/eller hur aktiviteter ska planeras, utförs och dokumenteras. Riskbaserade krav syftar till att riskförhållanden ska identifieras och bedömas och effekten av riskreducerande åtgärder ska värderas. Deterministiska krav är krav om någon specifik säkerhetsnivå definierad till exempel av hygieniska gränsvärden eller av konkreta krav på tekniska eller operativa lösningar som uppfyller en given säkerhetsnivå.

En avgränsad sektor som oljeindustrin är självklart inte helt jämförbar med mer diversifierad landbaserad verksamhet. Såväl resurser, variationen vad gäller verksamhetstyp och storlek utgör väsentliga skillnader. Samtliga aktörer ”på sockeln” är väl identifierade. Å andra sidan är många av principerna de samma. Förändringarna har kunnat genomföras och enligt Oljedirektoratet[7] är de reglerade nöjda med det nya regelverket.

[7] Chefsingeniör Hans Spilde, Oljedirektoratet

Näringslivets förslag till regelförenkling – från 250 till 6 föreskrifter

Näringslivet i Norge har känt ett starkt engagemang för regelförenklingsarbetet. Näringslivets Hovedorganisasjon (NHO), som motsvarar Svenskt Näringsliv, skriver att ett fungerande HMS arbete vilar på ett fungerande HMS regelverk. I NHO rapporten *Fra stykkevis og delt til enkelt helt* uppmärksammades myndigheterna om följande;

> *Arbeidslivet har ikke kunnet vise til gode nok resultater innen helse, miljö og sikkerhet (HMS). En av årsakene til dette er et stort og uoversiktlig regelverk på området. Statskonsult slo fast i sin rapport fra 1999 at HMS-området var preget av et regelverk som over tid er blitt "stykkevis og delt". Bedriftene har vansker med å orientere seg blant det store antallet forskrifter. Deler av regelverket har i tillegg en utilgjengelig form. Svärt få har dermed reell oversikt over hva som er aktuelt for dem. Regelverket er dessuten sektordelt på myndighetenes premisser.*

NHO utarbetade ett konkret förslag till förenklingar där antalet föreskrifter reducerades från 250 till 6 med målsättningen att inte reducera ambitionerna vad gäller HMS. Textmassan bedöms kunna reduceras, med ungefär 75%. Denna process pågår.

NHO:s strukturmodell för nya föreskrifter baserades på följande principer:

- *Bättre arbete med HMS:* Regelverket ska vara så enkelt att finna fram i och förstå att alla användare kan efterleva det
- *Från många till få:* Med 250 föreskrifter får de flesta problem med att skaffa sig en översikt. Man behöver ett reducerat antal föreskrifter
- *Från sektor till helhet:* Dagens regelstruktur är baserad på myndigheternas indelning och inte på en övergripande bedömning utifrån verksamheternas perspektiv.
- *Tydligare användarfokus:* Genom att blanda krav riktade till verksamheter, privatpersoner och myndigheternas interna rutiner blir föreskrifter onödigt komplicerade.
- *Från extrem detaljnivå till mera målstyrning:* För att möta de krav som den teknologiska utvecklingen medför. Myndigheterna har svårt att ligga i fas med den teknologiska utvecklingen. Generella krav på systematisk riskhantering är mindre låsande än mer detaljerade krav.
- *Utveckling av kunskap och information:* Ett mera målstyrd regelverk kräver mer information och kunskap om risker.
- *De mest komplicerade förhållandena hanteras i särskild ordning:* Regelstrukturen bör inriktas på att täcka 95% av alla verksamheter. Man bör inte bevara dagens struktur som medför att de verksamheter som driver komplexa tekniska system med stor skadepotential och som utgör 5% av näringslivet, ska försvåra vardagen för de det stora flertalet verksamheter vars hot om skador kan hanteras med enklare krav.

Med detta som bas resulterade NHO:s förslag i följande sex föreskrifter, som alternativ till de befintliga 250:

- Föreskrift om arbetsplatsen
- Föreskrift om organisation och ledning
- Föreskrift om användning av arbetsutrustning
- Föreskrift om genomförande av arbete
- Föreskrift om produkter
- Föreskrift om skydd mot förorening av den yttre miljön

Regelförenklingar inom Arbeids- og administrasjonsdepartementet – från 100 till 6 föreskrifter

I Norge avslutas nu ett större arbete för att förenkla HMS regelverket för de landbaserade verksamheterna. Förbättringsarbetet har övergått till att bli en del av en nationell handlingsplan för ett *"Enklare Norge"*. Syftet är framförallt att minska den administrativa bördan för verksamheterna som orsakas av onödig byråkrati och krångliga regler. Om EU:s och den svenska regeringens mål om förenklad regelverk utifrån ett användarperspektiv ska nås är de norska erfarenheterna intressanta, speciellt eftersom de flesta regler som har genomgått en förenkling är EG-regelverk.

AAD:s[8] regelförenklingsprojekt bedrivs av två myndigheter i samarbete. Den ena myndigheten är *Direktoratet för Samfunnssikkerhet og Beredskap* . Den handhar säkerhetsfrågor i samhället och motsvaras i Sverige av Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Elsäkerhetsverket och delar av Konsumentverket. Den andra myndigheten är *Arbeidstilsynet* som motsvarar Arbetsmiljöverket i Sverige. Man har i sin projektrapport, 2003-01-15, gjort en grovsortering av regelverket baserad på; styrgruppens beslut, på Arbeidstilsynets arbete med ny föreskriftsstruktur och på NHO:s regelverksprojekt.

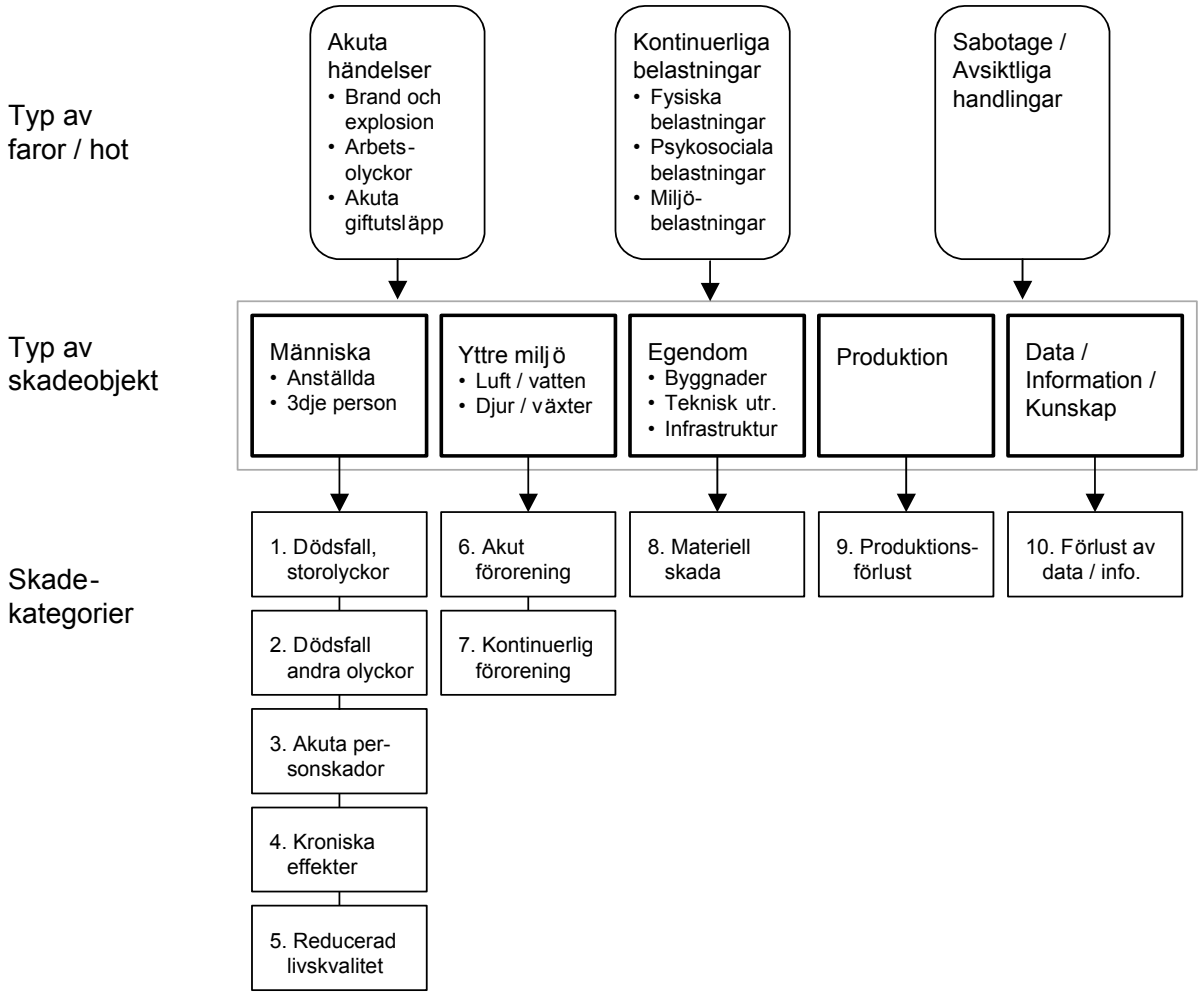
Följande föreskriftsindelning är föreslagen:

1. Organisation, ledning och medverkan: Avser generella krav på verksamheterna, till exempel planering, kartläggning av risker, kontroll/övervakning av arbetsmiljön, beredskap, utbildning, medverkan, skyddsombudsrollen, olycksrapportering, dokumentationskrav etc.
2. Krav på arbetsplatser, lokaler etc. Avser fysiska och byggtekniska krav på arbetsplatsens utformning enligt arbetsmiljölagen. Omfattar bland annat krav på arbetslokaler, arbetsplatser utomhus och personalrum som inte täcks av plan- och bygglagen etc.
3. Planering av arbete och krav på arbetsutrustning. Gäller utrustning som en anställd använder i arbetet, särskilt tekniska inrättningar som omfattas av arbetsmiljölagen samt tekniska krav på arbetsutrustning och användningen av denna.
4. Gränsvärden för påverkansfaktorer. Avser åtgärder mot olika typer av negativ påverkan på den fysiska arbetsmiljön, dvs. buller, vibrationer, damm, rök, gaser, lukt, mikroorganismer, brand och explosiva ämnen etc. Föreskriften kommer att innehålla krav på gränsvärden, administrativa normer, förbud mot vissa ämnen etc.

[8] Miljölagstiftningen är inte en del av projektet eftersom denna hanteras av Miljödepartementet

5. Produktkrav. Avser de krav som riktar sig till producenter, importörer, leverantörer, försäljare och uthyrare. Föreskriften omfattar produkternas säkerhet, märkningskrav, etc.
6. Administrativa bestämmelser. Gäller krav på hur myndigheterna ska organisera sig och vem som utför tillsyn. Dessutom anges bestämmelser om tillämpningsområden, när bestämmelser träder i kraft, straff, dispenser etc.

Enligt Arbeids- og administrasjonsdepartementet blir det allt viktigare att beslut om regelverk och tillsyn inom HMS området baseras på bästa möjliga kunskap om risker, kunskap som kan värderas tvärs över olika samhällsektorer. Genom att myndigheterna har denna kunskap kan målstyrning, planering och resursdisponering inom HMS området förbättras. Departementet har därför startat ett projekt som syftar till att utveckla ett ramverk för tvärsektoriella riskvärderingar. Projektet benämns *Risiko på tvers* och i rapporten med samma namn beskrivs de risker inom HMS-området som det är viktigt att hantera enligt figur 8.



Figur 8. Illustration av faror/hot, värdeförluster och skadekategorier i samband med risk och sårbarhets-styrning

Regelförenklingar inom Miljöverndepartementet – från 40 till 2 föreskrifter

NHO lanserade 2001 idén om att slå samman en rad föreskrifter inom HMS-området, Bland annat därför initierade miljöministern Børge Brende ett projekt for att förenkla regelverket på miljöskyddsområdet. Ungefär 80 föreskrifter sorterar under ”Forurensningsloven” och ”Produktkontrolloven”. Målet är att samla föreskrifter som berör näringslivet i en föroreningsföreskrift och en produktföreskrift. Väsentliga delar av det regelverk som ska förenklas faller inom ramen för befintliga EU-regelverk. Miljöministern gav Statens Forurensningstilsyn, SFT (motsvarande Naturvårdsverket) i uppdrag att genomföra arbetet. Projektet är ett led i den norska regeringens arbete med tvärsektoriell regelförenkling. Ett förslag till förenklingar har sänts på remiss och synpunkter ska ha kommit in senast 1 november 2003.

Utöver detta har man på kemikalieområdet reducerat 27 föreskrifter till 3. Man arbetar vidare med två åtgärder för att förbättra regelverkens tillgänglighet för användarna:

1. En ”industriföreskrift” som kan ersätta ett mycket stort antal specifikt verksamhets-anknutna utsläppstillstånd.
2. Ett nytt Internetbaserat verktyg som ska organisera regelverket efter bransch. Verktyget är resultatet av ett samarbete mellan Statens Förurensningstilsyn, Arbeidstilsynet, Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap och Näringslivets Sikkerhetsorganisasjon.

6. Överväganden och förslag – kan enklare bli säkrare?

Inledning

I tidigare kapitel har erfarenheter och slutsatser delvis förts samman. Nedan görs en summering av de överväganden och förslag som bör läggas till grund för ett fortsatt arbete.

Nulägesanalysen och den mer teoretiska analysen av förutsättningarna för kontroll av organiserade verksamheter visar att reglerna kan utformas enklare utan att det behöver äventyra den höga säkerhet som råder generellt. Tvärt om kan regelverket inom HMS-området bli effektivare på en rad områden. Framför allt fordras att det presenteras på så sätt och med sådana medel att de blir lättare att ta del av och att tolka för den reglerade. En sådan utveckling underlättar även verksamheten för den reglerande parten och för tillsynen. Enklare kan bli säkrare.

Viktiga förutsättningar för att åstadkomma förenklingar finns redan på plats;

- De reglerade verksamheterna har uttryckt sina behov och krav
- Behovet av att förenkla och effektivisera regelverket har satts i fokus inom EU kommissionen
- Regeringen har utfärdat krav på 45 myndigheter om att åstadkomma förenklingar
- Det finns erfarenheter från andra länder som kan tillämpas

Men en viktig förutsättning för att lyckas behöver dock stärkas. Det saknas en genuin vilja inom de olika sektorsmyndigheterna att etablera ett systematiskt samarbete. Att väsentliga regelförenklingar inom området hälsa, miljö och säkerhet kan nås utan förpliktande myndighetssamarbete bedöms som orealistiskt.

För att nå framgångar är det dock avgörande att man erkänner att bristande myndighetssamarbete är ett hinder för regelförenkling. Nulägesanalysen visar på en komplex uppsättning myndigheter underställda flera departement och på ett regelverk som framstår som för lite samordnat och onödigt omfattande på grund av detta. Det kan konstateras att utvecklingen gått mot en ökande grad av överlappning av ansvars- och arbetsfördelningen mellan olika nivåer och aktörer. Rollfördelningen har blivit alltmer otydlig. När en sådan utveckling kombineras med tendenser till konkurrens och revirtänkande föreligger en situation som motverkar en effektiv utveckling av offentlig sektor inom området hälsa, miljö och säkerhet. Denna bild förstärks av vad som sagts av myndighetspersoner som intervjuats. Problemet med myndigheter som bevakar egna områden på bekostnad av medborgar- och samhällsintressen är inget nytt. Konsekvenserna av detta är väl belysta i samband med andra områden som social, vård och omsorg.

Ansvarskommittén betonar i SOU 2003:123, s 161-162, att minskad sektorisering och ökad helhetssyn även är en förutsättning för den framtida utvecklingen av offentlig sektor. Kommitténs analys refereras nedan:

> *En påtaglig sektorisering kännetecknar den offentliga verksamheten. Sektoriseringen är av strukturell karaktär. Men den betingas också av ”kulturella” förhållanden.*

Den strukturella faktorn består i att den offentliga verksamheten är organiserad, och i mycket stor utsträckning också styrs, sektorsvis. Sjukvården är organiserad för sig och med sitt styrsystem. Arbetsmarknadspolitiken har sin sektorsorganisation och sitt eget myndighets- och styrsystem. Motsvarande gäller grund- och gymnasieskolan, högskoleutbildning, socialtjänst etc.

Den kulturella faktorn består i att det inom respektive sektor utvecklas föreställningar om förhållanden och problem som blir sektorsspecifika. På samma sätt som man talar om företagskulturer, kan man tala om sektorskulturer.

Sektoriseringen är ett utslag av den specialisering som har varit en av de främsta faktorerna bakom det moderna industrisamhällets enorma utveckling. I denna mening har sektorisering utgjort en positiv kraft bakom den offentliga verksamhetens utveckling. En renodlad verksamhet främjar en inomprofessionell utveckling. Den ger även möjlighet att ta tillvara kompetens och ger utrymme att formulera och följa upp mål för enskilda verksamheter. Men sektoriseringen begränsar samtidigt samhällets förmåga till helhetssyn och därmed möjligheterna att fortlöpande anpassa organisation, resursfördelning, tekniker, regelsystem etc. till förändrade förhållanden. Inte minst genom de ökade ohälsotalen blir det uppenbart att sektorisering motverkar en helhetssyn på medborgarens behov. Sektorisering kan också befaras försvåra en hållbar utveckling av samhället och hämma tillväxtförutsättningarna.

Sektoriseringen av den offentliga verksamheten är på intet sätt något specifikt svenskt fenomen. Redan den norska maktutredningen beskrev för drygt tjugo år sedan förekomsten av skilda departementskulturer i Norge som en av de viktigaste förklaringarna till politisk vanmakt i det norska samhället.

Man kan tänka sig olika strategier för att så långt möjligt motverka sektoriseringens negativa återverkningar på handlings- och utvecklingskraft i offentlig verksamhet. En viktig komponent i varje sådan strategi torde dock vara att ett samlat tvärsektoriellt handlingsutrymme hos politiskt ansvariga beslutsfattare skapas i syfte att förstärka utvecklingskraften. I princip skulle detta kunna ske på vilken nivå som helst: statlig, regional eller kommunal nivå.

I det fortsatta utredningsarbetet bör de strukturella förutsättningarna för tvärsektoriellt utvecklingsarbete belysas. Erfarenheterna säger oss att den statliga sektoriseringen är förhållandevis svår att bryta, särskilt på nationell nivå. Sektoriseringen på myndighetsnivå har sin direkta motsvarighet i Regeringskansliet. Förmågan till ökad tvärsektoriell förändring på central statlig nivå måste finnas med i en samlad strategi för ökad utvecklingskraft i samhällsorganisationen. Det finns skäl att pröva vilka nya möjligheter som kan skapas för tvärsektoriell utveckling av statlig verksamhet på regional och lokal nivå, i förekommande fall i samverkan med kommunal verksamhet och landstingsverksamhet. Exempel på sådan samverkan är försöken med finansiell samordning, Finsam, Socsam och de regionala tillväxtprogrammen.

Ansvarskommitténs betonar alltså i sin analys att sektoriseringsproblematiken måste hanteras om samhällets organisation ska utvecklas och att detta sannolikt kommer att bli en viktig arbetsuppgift för statsmakterna framöver.

För att få till stånd ett systematiskt myndighetssamarbete fordras ömsesidigt förtroende, gemensamma synsätt och förståelse av begrepp och teorier över sektorsgränserna. Dessa förutsättningar behöver utvecklas. Det kan ske genom tydliga krav på samordning och genom initiering och genomförande av gemensamma projekt. Nedan presenteras fem steg i en utvecklingsprocess. Stegens inbördes ordning kan diskuteras.

Utveckla en gemensam portal för regelinformation och rapportering

En sektorsövergripande nätportal utvecklas till stöd för kontrollerade verksamheters administrativa HMS-arbete. Portalen ska presentera användarrelevanta delar av regelverket och tillhandahålla formulär för motsvarande dokumentation och rapportering. Regler, formulär och kontaktvägar bör presenteras på ett för den reglerade parten logiskt sätt. Samtidigt bör inrapportering av regelverksrelaterade dokument kunna ske direkt via portalen för att sedan distribueras till berörda myndigheter. Att få till stånd en sådan portal kan ses både som en väg och ett mål för myndighetssamarbetet.

Utveckla en sektorsövergripande föreskrift om systematiskt HMS arbete

Ett annat projekt som också kan skapa en plattform för myndighetssamarbete om regelförenklingar nås genom att myndigheterna får ett gemensamt uppdrag att utveckla en sektorsövergripande ramföreskrift. Den ska ta ett enhetligt grepp om det systematiska förebyggande arbete som organiserade verksamheter ska driva kring frågor om arbetsmiljön, den yttre miljön, brand- och explosionsfara, produktsäkerhet och elsäkerhet.

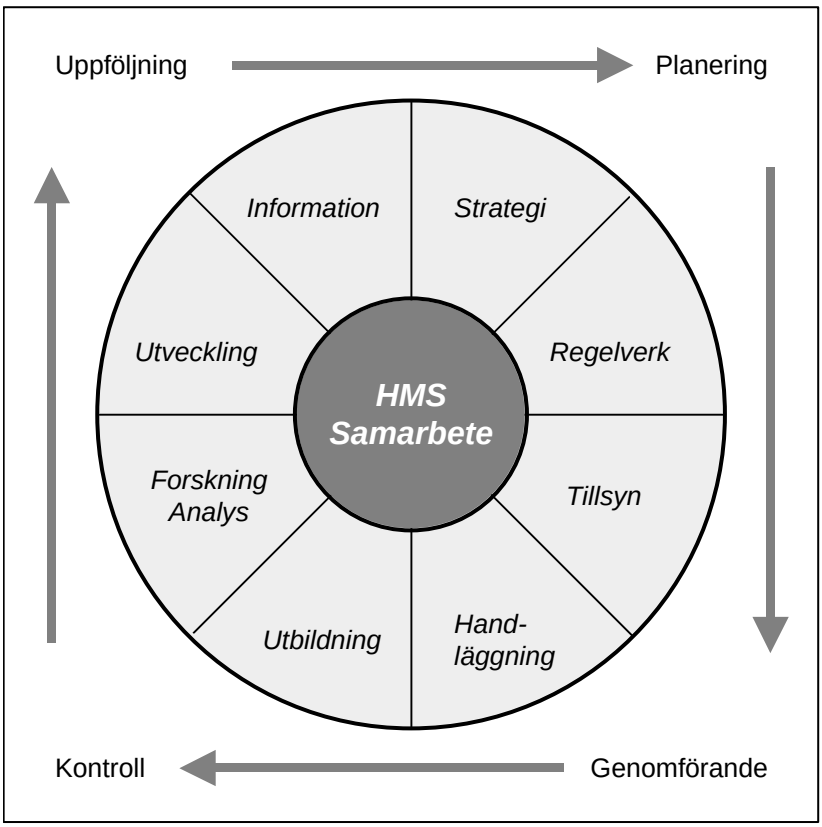
De regler identifieras som avser ledningssystem inom dessa områden och med dessa som utgångspunkt skapas konsensus om en ny gemensam föreskrift. En ny sektorsövergripande föreskrift om systematiskt hälsa, miljö och säkerhetsarbete i organiserade verksamheter kommer att resultera i att överlappande krav på ledningssystem och internkontroll reduceras. Samtidigt rekommenderas departementen införa krav på myndigheterna om systematiskt samarbete i enlighet med föreskriftens mål och syfte.

Främja utvecklingen ”enklare och säkrare” – ställ tydliga krav på myndighetssamarbete

Med förankring i den sektorsövergripande HMS föreskriften inleder myndigheterna ett systematiskt förbättringsarbete för att i framtiden med kraft reducera den administrativa bördan. Det kan gälla enklare blanketter och rapporteringsformer, effektivare handläggningsformer, enklare och bättre information till företagen.

För att enklare också ska bli säkrare bör samarbetet även omfatta myndigheternas strategier för effektiv riskhantering. Samarbete om utbildning, tillsyn och forskning är centrala områden. Att följa upp det norska initiativet om att utveckla ramverk för riskhantering på tvärs av berörda samhällssektorer kan vara framgångsrikt.

En modell för utveckling av det systematiska myndighetssamarbetet i riktningen *enklare och säkrare* har tagits fram. Den har ett förebyggandeperspektiv och är baserad på Demings kvalitetsmodell för kontinuerlig förbättring. Eftersom krav om kontinuerlig förbättring riktas mot näringslivet bör rimligtvis samma krav kunna ställas på myndigheterna. Modellen bygger också in tankarna om bättre *feedback control* eller erfarenhetsåterföring från olyckor och säkerhetsarbete myndigheterna emellan. Bättre förebyggande av olyckor genom erfarenhetsåterföring till beslutsfattare behandlas bland annat ingående i boken *Prevention of Accidents Through Experience Feedback* av Urban Kjellén (2000). En principmodell för vad en sådan process kan omfatta framgår av figur 9. Modellen kan utvärderas och vidareutvecklas i samband med en fortsatt myndighetssamverkan.



Figur 9. Modell för systematisk utveckling av centrala HMS-myndigheters samverkan

De områden som enligt figur 9 kan omfattas av en systematisk utveckling kan beskrivas enligt följande:

- *Strategi.* Systematiskt samarbete om strategi kan stärka gemensamma insatser och prioriteringar på kort och lång sikt. Det kan till exempel gälla hur nya risker ska hanteras. Framgångsrik riskhantering är inte resultatet av en aktörs arbete. Det kräver oftast samordnade insatser.
- *Regelverk.* Samarbete kring ett samordnat regelverk utformat med ett användarperspektiv bör leda till ett mer användarvänligt och därigenom effektivare regelverk. Att undvika dubbelreglering, minskar antalet målkonflikter. Dessutom torde ett systematiskt samarbete tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheter.
- *Tillsyn.* Att myndigheterna uppträder samordnat och konsistent vid tillsyn enligt en sektorsövergripande HMS föreskrift ger utrymme för bättre användning av myndighetsresurser och leder till en enklare vardag för företagen. Företagen får det enklare genom att tillsynen blir bättre koordinerad och genom att inspektörerna arbetar med samstämmiga synsätt och metoder. Myndigheterna blir effektivare genom att de kan utnyttja gemensamma resurser. Det kan till exempel gälla en gemensam tillsynsdatabas för planering, genomförande och uppföljning av tillsynen.

- *Handläggning.* Enklare och mer samordnade regler kan lägga grunden för en bättre och snabbare handläggning. Att verksamheterna får olika svar på i princip samma fråga beroende på vilken myndighet de kontaktar i ärenden som rör Seveso-II är ett exempel på att myndigheterna behöver samordnas bättre på detta område. (Expertseminarium angående HMS-frågor, Sunne 2001).
- *Utbildning.* Samarbete för koordinering av tillsynsutbildning, regelutbildning, handläggningsutbildning, olycksutredningar, riskanalyser osv. bör ge vinster för expertmyndigheterna och reglerade verksamheter.
- *Forskning och analys.* Samarbete om koordinering av forskningsfinansiering och data bör leda till bättre resursutnyttjande och säkrare analyser av utvecklingen inom HMS arbetet. Eftersom faktiska riskförhållanden berör frågor som i sin tur berör flera samhällssektorer är till exempel en gemensam kunskapsuppbyggnad om samband och bestämningsfaktorer viktig.
- *Utveckling.* Sektorövergripande samarbete bör komma till stånd för att utveckla och planera forsknings och utvecklingsprojekt såväl nationellt som internationellt. Därigenom kan utnyttjandet av finansiella och kompetensmässiga resurser utnyttjas effektivare. Exempel kan vara utvecklingen indikatorer för HMS-performance samt gemensamma system för olycks- och tillbudsrapportering.
- *Information och service.* Att hitta enkla sätt att kommunicera med företagen är en förutsättning. Samarbete som koordinerar informationen från myndigheterna gentemot verksamheterna ger utrymme för en enklare vardag. Ett exempel kan vara en gemensam kunskaps- och regelverksdatabas strukturerad och klassificerad så att den underlättar sökning och automatisk sammanställning av branschspecifika regler, rapportsystem m. m. Ett gemensamt serviceåtagande gentemot företagen är ett annat.

Samarbeta i nordiskt nätverk för att påverka EU kommissionen

Ett fortsatt framtida steg mot en uthållig reduktion av den administrativa bördan kan tas genom att myndigheterna samarbetar i ett nordiskt nätverk. På så vis kan fleras erfarenheter läggas till grund för en bredare diskussion och en påverkan inom EU. De Skandinaviska länderna har en lång tradition som förebild för utvecklingen av området hälsa, miljö och säkerhet.

Man kan spåra samma typ av sektoriserade ”optimeringar” inom EU:s centrala myndigheter som inom medlemsländernas. Ett förhållande som kan verka konserverande inom hela unionen och som är föremål för intresse inom EU.

Förenkla och samordna regelverken i en ny HMS-balk

Regeringen bör på sikt utreda möjligheterna för en HMS-balk. En HMS-balk som tar ett helhetsgrepp, och är väl anpassad till kontrollerade verksamheters behov och situation.

Detta föreslås ske genom att en ny och förenklad föreskriftsstruktur utvecklas. Strukturen ska vara sådan att användare genom att ange vilken verksamhetskategori den tillhör exponeras enbart för de delar av regelverket som den berörs av. En bra utgångspunkt kan vara de branschpaket som Arbetsmiljöverket och Kemikontoret har utarbetat.

Svenska HMS-myndigheter kan i detta sammanhang hämta erfarenheter från sina norska motsvarigheter. I Norge har bland annat antalet föreskrifter reducerats till sex stycken samtidigt som textmassan har genomgått en omfattande minskning. Dessa erfarenheters relevans för svenska förhållanden stärks av att flertalet föreskrifter som varit föremål för förenkling i Norge är EG-lagstiftning.

7. Referenser

Amalberti, R. (2000). The paradoxes of almost totally safe transportation systems, Safety Science 27 (2/3) 109-126

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Norge (2001): Svarbrev från norska ministern Jørgen Kosmo till Næringslivets Hovedorganisation, 2001.09.03, Saksnr 2001/1582

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Norge (2002): Forenkling av DATs og DBEs regelverk med næringslivet som målgruppe. Styringsgruppen for regelverksprosjektet.

Arbeidstilsynet, Norge (2003): Regelverksprosjektet – et felles regelverk for DAT og DBE. Rapport grovsortering. Oslo.

Beck, U. (1992): Risk Society. Towards a New Modernity, London: Sage.

Björck, L: reflektioner ang. behov av samordning av regler, Lena Björck, Bengtsfors kommun

Carson, R. (1963): The Silent Spring. New York. Penguin Books

Dir. 2003:70, Tilläggsdirektiv till utredningen om en tydligare och effektivare statlig tillsyn (Ju 2000:06).

EU-kommissionen (2003): Uppdatera och förenkla gemenskapens lagstiftning, KOM (2003) 71, slutlig - SEC (2003) 165).

Hale, A. & Hopkins, A. (2002): Issues in the regulation of safety, contributions to book on project on risk regulation, material for the meeting on October 11 and 12 2002 at Delft.

Harms-Ringdahl, L & Jansson, T (1997): Småföretag och arbetsmiljö – behov av forskning och utveckling, utredning på uppdrag av Rådet för Arbetslivsforskning, Institutet för Riskhantering och Säkerhetsanalys AB

Hovden, J. (1998): Sikkerhetsforskning. En utredning for NFR. Trondheim NTNU. Fagsesjon for HMS.

Karlsen, J.E. (1997): Ledelse av Helse, Miljø og Sikkerhet. Bergen. Fagbokforlaget.

Karlsson, Lennart (2003): Uttalande från huvudskyddsombud Lennart Karlsson vid Billerud Gruvöns Bruk

Kirwan, B., Hale, A., & Hopkins, A. (2002): Changing Regulation; Controlling risks in society, Oxford:Pergamon

Kjellén, U (2000): Prevention of Accidents Through Experience Feedback, Taylor & Francis, London and New York.

Lindøe, P.H., Karlsen, J.E. & Lie, T. (2001): Et nordisk grep på arbeidsmiljöregulering? Organisering og bruk av virkemidler i de nordiske land. TemaNord 2001:535, Nordiska Ministerrådet.

Näringsdepartementet (2003): Handlingsprogram för enklare vardag för företag

Nærings- og handelsdepartmentet, Norge (2002): Handlingsplan for et enklere Norge.

Næringslivets Hovedorganisasjon, Norge (1999): Høringsbrev ang Statskonsults gjennomgang av regelverket og forvaltningsstrukturen på HMS-området undertecknat VD Finn Bergesen jr. till Kommunal- og regionaldepartementet, HF/MS 99/002394

Næringslivets Hovedorganisasjon, Norge (2001): Brev undertecknat VD Finn Bergesen jr. till norska ministern Jörgen Kosmo.

Næringslivets Hovedorganisasjon, Norge (2001): Sluttrapport - Fra stykkevis og delt til enkelt og helt – forslag til forenkling av regelverket innen helse, miljø og sikkerhet (HMS).

OECD (2003): Emerging Systemic Risks.

OECD (2003): From Smart Tape to Red Tape.

Olyckor i Siffror (2002): En rapport om olycksutvecklingen i Sverige. Räddningsverket, NCO. ISBN: 91-7253-173-8

Rasmussen, J. & Svedung, I. (2000): Proactive Risk Management in a Dynamic Society, Räddningsverket.

Regeringsbeslut Fö2003/2264/CIV: Uppdrag till Statens räddningsverk om att göra en genomgång av myndighetens regelverk m.m.

SINTEF (2002): Risiko på tvers, rapportnr STF38 A01435

SOU 1998:105: Minska regleringen av kommuner och landsting. (Avregleringsutredningen)

SOU 1998:78: Bättre och enklare regler, småföretagsdelegationens rapport.

SOU 2002:14: Tillsynsutredningen, Justitiedepartementet.

SOU 2003:123: Ansvarskommittén – delbetänkande.

Spilde, H (2003): Samtal med chefsingeniör Hans Spilde i norska Oljedirektoratet ang HMS regelverk

Statskonsult, Rapport (1999):Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse, miljö og sikkerhetsområdet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Norge.

Strategisk Diskussion om HMS utveckling i Norden (2001): sammanfattning av norskt svenskt expertforum, Karlstads universitet och Räddningsverket. ISBN 91-7253-152-5

Svedung I och Rasmussen J (1997): Riskhantering i ett systemperspektiv, FoU rapport, Räddningsverket, ISBN 91-88890-95-3

Svenskt Näringsliv (2003): 50 miljöinspektörers erfarenhet av miljöbalken – intervjuundersökning.

Teubner, G (1989): Refleksiv ret, Nyt fra Samfundsvidenskaberne. Köpenhamn.

Vogel, L (1994): Prevention at the Workplace. An initial review of how the 1989 Community framework Directive is being implemented. Bryssel. European Trade union Technical Bureau for Health and Safety.

Vogel, L (1998): Prevention at the Workplace, Bryssel. European Trade union Technical Bureau for Health and Safety.

Del 2

Förord

Räddningsverket tillsammans med enheten för det civila försvaret, Försvarsdepartementet, arrangerade den 30 januari 2004 ett seminarium i Rosenbads konferenscentrum i Stockholm. Tema för idéseminariet var *Kan enklare bli säkrare?*

Rapporten med samma titel, som finns i ***del 1***, var utgångspunkten för diskussioner om möjliga former för gränsöverskridande samverkan i arbetet med regelförenkling inom området systematiskt säkerhetsarbete till skydd för liv, hälsa och miljö.

Ett sammandrag av program, deltagarförteckning, presentationerna och diskussionerna vid seminariet återges i ***del 2*** i denna rapport. Referaten är godkända av föredragshållarna.

Under highlights har vi lyft fram de delar som är relevanta för genomförandet av handlingsprogrammet om regelförenkling. I övrigt har vi valt att presentera de olika föredragen i sin helhet, eftersom vi tror att det kan vara till nytta för den som väljer att använda rapporten som ett långsiktigt stöd i regelförenklingsarbetet.

Del 2 är sammanställd av Frank Huth, projektledare, Räddningsverket.

Highlights

Som vi vet, har regeringen uppdragit åt departement och myndigheter att i största möjliga mån försöka förenkla regelverket. Strax före jul hade jag förmånen att åka till Oslo tillsammans med några kollegor från Räddningsverket och Kommunförbundet för att ta del av hur man arbetar med de här frågorna i Norge. Min uppfattning är att där har man kommit längre. Jag tror en orsak till det är att man är mer benägen att titta över gränserna mellan olika verksamheter. I Sverige känns det som om man ofta blir fast i stuprörstänkandet. Samverkan det tycker vi att man kommit längre med i Norge.

Birgitta Ågren, Försvarsdepartementet

Vi kom ut på skolorna för att genomföra en revision, och började förteckna alla dessa föreskrifter som gällde oss. Sen stämde vi av med hur vi levde upp till detta. Jag måste erkänna att det var nedslående. Man slås av tanken; hur kan små företag hantera detta? Att själv uppleva det från kundperspektivet, gjorde ett djupt intryck. Ett underifrånperspektiv när man arbetar med dessa frågor är nyttigt.

Ska man förenkla så tror jag inte att en enskild myndighet kan göra det. Problemet är inte, för att vara konkret, Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete eller Räddningsverkets regler som rör systematiskt brandskyddsarbete. Utan problemet är att regelverken ligger parallellt vid sidan om varandra. Det är vi myndigheter som tillsammans och i samverkan med varandra kan skapa regelförenklingar.

Thomas Gell, Räddningsverket

Det bredare perspektivets betydelse har också slagits fast av regeringen. Handlingsprogrammet är ett beslut om att 45 myndigheter och departement ska gå genom sina regler. Utifrån den genomgången ska man ta fram en plan för vad man under mandatperioden ska göra för att minska kostnaderna för företagen. Generaldirektörerna i de 45 myndigheterna har nyligen, i en mycket positiv anda, träffat näringsminister Leif Pagrotsky. Vi kan konstatera, och det tycker vi är glädjande, att det på sistone har börjat hända saker. Det är kanske det bredare perspektivet som ligger till grund.
Det seminariet vi har i dag ligger mycket väl i linje och i fas med framtagningen av handlingsprogrammet. Om konferensen blir bra, man fattar beslut om att gå vidare och gör upp en plan för arbetet – så vill jag understryka att det blir en viktig del i regeringens handlingsprogram som presenteras för riksdagen i höst. Nu föregriper jag givetvis processen, och ingen vet helt var vi landar, men fortsatta diskussioner utgår jag från att det blir.

Hans Andersson, Näringsdepartementet

Jag tittade på er i publiken förut och funderade på hur ni har satt er. Och det intressanta är inte att några sätter sig långt bak ibland för att läsa något istället för att lyssna på tråkiga föreläsare, utan att vi sätter oss glest med ett utrymme mellan oss – precis som det utrymme som brukar finnas mellan de statliga myndigheterna. Sektoriseringen är alltså en viktig fråga som kommittén också lyfter fram.
Apropå samverkan över organisationsgränser. I förra veckan höll jag ett föredrag på en konferens som handlade om skolan. Där var det 40 olika myndigheter – från kommunal nivå, landstingsnivån men framförallt från den statliga nivån. Vi upptäckte att det fanns tolv myndigheter från den statliga sektorn som alla hade direkt styrningseffekt på den kommunala skolan. Kan vi ha det så framöver? När jag träffar kommunfolk så säger de att så här kan vi

inte hålla på. Vi kan inte ha tolv statliga myndigheter som utan att samordna sig påverkar en kommunal huvudman eller skola.
När EU beslutade om ett nytt vattendirektiv så startar vi en diskussion i vårt land om att föra in en ny myndighetsstruktur utöver den myndighetsstruktur vi redan har. Den särskilda ”Vattenmyndigheten”. Nu blev det inte riktigt så, men frågan är fortfarande hängande om jag förstår situationen rätt efter riksdagsbeslutet. Trots kommunalt ansvar och våra länsstyrelser så måste vi alltså uppfinna en ny Vattenmyndighet. Vi uppfinner nya myndigheter hela tiden.

Jan Landahl, Ansvarskommittén

Om vi vill att Sverige ska växa och att investeringar ska hamna i Sverige så måste vi faktiskt se över handläggningstiderna på miljöområdet snarast. Det är inte så att vi tycker att vi ska sänka kraven på miljö, tvärt om, men hanteringen av ärenden måste gå fortare. Jag vill också hävda att tillväxt är bra för miljön. Nya maskiner är oftast bättre och mer skonsamma mot miljön än gamla anläggningar.
Bättre samordning mellan myndigheter är självklart. Här krävs det dramatiska förändringar. Det skulle leda till enklare blanketthantering, och man skulle kunna hantera IT-lösningar på ett effektivare sätt. Det skulle också medföra att företagen har färre myndighetskontakter.

Per Juth, Svenskt Näringsliv

Jag tror att man också i detta avseende har hittat en bra modell i Norge för samarbetet över sektorer och ger ett gott exempel på hur Näringslivets Hovedorganisasjon, motsvarande Svenskt Näringsliv, på ett konstruktivt sätt har samverkat med myndigheterna.

Thomas Gell, Räddningsverket

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att vi har en lagstiftning och en myndighetsstruktur som speglar gångna tiders riskbild och att träffbilden av samhällets insatser därför är dålig.
Ja, självklart är regelförenkling ett viktigt mål i sig. Detta gäller i all synnerhet de mer procedurinriktade reglerna om hur man ska arbeta för att leva upp till de olika myndigheternas krav. Det är givetvis rimligt att sektorsmyndigheter kan komma till skilda slutsatser om vilka exponeringar, utsläpp och andra förhållanden som kan vara acceptabla, eftersom de har att bevaka skilda aspekter av miljön. Men det är knappast rimligt att de ska kräva olika sätt att arbeta och kräva skilda system för dokumentation, i frågor som ur verksamhetssynpunkt ter sig som en självklar helhet. Ett samlat internkontrolltänkande och regelverk kring frågor om hälsa, säkerhet och miljö bör därför vara en högprioriterad angelägenhet.
Det är alltså på hög tid att i linje med Ansvarskommitténs uppdrag se över lagstiftning och myndighetsstruktur i stort på HMS-området så att vi får en inriktning som bättre svarar mot dagens och morgondagens riskbild.

Ragnar Andersson, Karlstads universitet

Vår målsetning er å skape et felles Helse, Miljö og Sikkerhetsregelverk for näringslivet. Vi har sett, i likhet med det som har blitt sagt tidligere idag, at de enkelte myndighetenes regelverk hver for seg ikke er så omfattende for näringslivet, men det er summen av dette som bli for stort. Näringslivets Hovedorganisasjon (NHO), altså Svenskt Näringslivs sösterorganisasjon i Norge, har tatt et foto av en bedriftsleder som har lagt alle HMS-forskriftene ut på et bord. Bordet er lengre en det vi har framfor oss her i Rosenbad, og forskriftene må faktisk legges ut i to rader for å få plass. I tillegg vet vi jo at bedriften må forholde seg til skatter, avgifter, moms, matsikkerhet (om man har en liten kantine). Ingen ser på helheten i dette forskriftsverket.

Vi går nå fra ca 150 forskrifter til 6 forskrifter. Kobler vi på miljösiden, så ser vi allerede nå at Arbeidstilsynets regelverk som gjelder kjemikalier har store paralleller til SFT's regler om kjemikalier. Her regner vi med å kunne forenkle og slå sammen regelverk etterhvert.

Jeg må også si at det var litt motstand hos myndighetene når departementet sa at vi skulle sette igang dette forenklingsprosjektet, men etter å ha jobbet sammen om dette i 1 ½ til to år, så lærer man hverandre å kjenne og man ser at det er likhetstrekk. Når de 150 forskriftene har ulike formålsparagrafer, som hver for seg regulerer litt forskjellige ting, og du slår disse sammen – så skaper man synergieffekter.

Harald Andre Ryen, Arbeids- og admininstrasjonsdepartementet, Norge

Regelhjelp.no presenterer regelverket for hver enkelt bransje. Kravene er prioritert slik at bedriftene lettere får oversikt over det myndighetene mener er viktigst å forholde seg til, men det er også mulig få fram alle kravene bransjen må forholde seg til.

Poenget med å prioritere kravene er at bedriftene lettere får oversikt over de kravene myndighetene mener det er viktigst å forholde seg til. Myndighetenes tilsyn med at regelverket følges bør i all hovedsak konsentreres om de viktigste kravene. Dette vil også bidra til at det regionalt utførte tilsyn blir mer likt, fornuftig prioritert og forutsigbart.

Gunhild Dalaker Tuseth, Statens Forurensningstilsyn, Norge

Jag tycker det är jättebra om man kan utveckla enkla och tydliga regler. Det borgar för mindre administrativ börda men också säkrare verksamheter. Några få men tydliga regler som man arbetar hårt med att få alla att följa, leva upp till och känna för, är bättre än en stor massa regler där de flesta är relativt okända. Det finns alltså inte bara pengar att spara på detta, men också liv, hälsa, egendom och miljö. I tillstånds- och tillsynsarbetet vore det en tillgång för kommunerna att ha färre och tydligare regler.

Thord Eriksson, Kommunförbundet

Det är väldigt olika krav som ställs på oss verksamhetsutövare beroende på hur tillsynsmyndigheterna tolkar lagen i olika kommuner och regioner. Detta styrs mycket av tillsynsmyndighetens egna engagemang på ett individuellt plan, som t.ex. karriärambitioner hos tillsynspersonalen, vilket leder till att det ställs helt olika krav i Sundsvall, Göteborg och Umeå. Det som är mycket allvarligt i detta är att vi inte får ett konkurrensneutralt system. Det kan styra de etableringar som vi väljer att göra.
Jag vill också poängtera att det är viktigt att myndigheterna samordnar sina inspektioner. Seveso-lagstiftningen är ett exempel på ett område där det är viktigt med en samordnad inspektion från räddningstjänsten, arbetsmiljöinspektionen och miljömyndigheterna. Det verkar vara mycket prestige som styr i hur hög grad man samarbetar eller inte. Man värnar om sitt lilla revir.

Patrik Ellefsson, Statoil

Det fordras mycket innan vi får en perfekt samordnad tillsyn, men det skulle helt klart kännas roligare att komma som tillsynsperson om man kom samordnat och lämnade efter sig mer av en helhet.

Thord Eriksson, Kommunförbundet

Vad vi har hört så långt visar oss att detta är ganska komplext. Jag tycker att det vi har hört från Norge är ett föredöme i sättet att arbeta på, eftersom man har försökt att adressera frågan utifrån en rad olika perspektiv.
Sedan har vi detta med tillämpningen av reglerna. För det första så ska de tillämpas inom varje område, och då är det viktigt att den enskilda myndigheten går igenom hur de tillämpas så att man får en mer harmoniserad praxis i hela landet. För det andra är det viktigt att myndigheterna samverkar så att man får ett gemensamt synsätt på gemensamma komplexa regelområden och problem. För det tredje är det viktigt att man får samla alla blanketter på ett ställe. En enkel sak som kan underlätta mycket för företagen. Och slutligen så kan det hända att man behöver bättre vägledning så att man reducerar behovet av att ta in konsulter för att förklara allt. Det är fördyrande för företagen.

Nicklas Skår, Svenskt Näringsliv

På Räddningsverket diskuterar vi hur våra lagar och förordningar förhåller sig till varandra. Vi kan inte svara till 100% hur de förhåller sig till varandra, och ännu mindre hur de förhåller sig till andra myndigheters regler. Att då komma fram till den slutsatsen att ett litet företag med fem anställda ska ha det fulla ansvaret, ibland under straffansvar, är en ganska magstark slutsats.
Exakt hur staten ska gå till väga för att hantera detta gemensamma problemlösningsansvar är svårt att säga, men en informations- och regelportal, som vi har fått demonstrerat idag, är ju en väldigt god början.
Om vi bortser från skillnaderna i regeringens möjligheter till att styra myndigheterna så tycker jag självklart att om något är genomförbart i Norge så kan man också göra det här. Speciellt som man har så likartad myndighetsstruktur i dessa länder.
Vi kommer att peka på de här vägarna för framgång i regelförenklingsarbetet. Det är också en av anledningarna till att Räddningsverket arrangerar denna idékonferens. Det är en förebild att ta på allvar helt enkelt.

Torkel Schlegel, Räddningsverket

Jag håller med om att vi ska lära av våra norska vänner. Detta är en väldigt intressant tanke. Det som är väldigt sympatiskt i det hela är att det ligger en användarfokus i utformningen av föreskrifterna. Jag tror vi har mycket att lära där, och att detta är något som vi verkligen måste ta till oss.
Jag kommer naturligtvis att noggrant informera min myndighet om vad vi har erfarit i dag. Frågan kommer naturligtvis upp, men hur vårt svar till regeringen kommer att se ut kan jag inte svara på just nu.

Birgitta Melin, Arbetsmiljöverket

Att detta är ett område som är viktigt att få gjort något åt i Sverige är självklart. Vi har ett regelverk i Sverige som är väldigt omfattande. Kan vi bara få en viss samordning, en viss reduktion av antalet regler så vinner vi mycket på det. Inte minst när det gäller de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna. Det är mycket välkommet om vi kan arbeta vidare på det här sättet.

Patrik Ellefsson, Statoil

Min uppfattning är att detta borde gå. Man kan lätt luras till att tro att många regler leder till en hög säkerhet, men det finns blinda fläckar i ett sådant system också. Förstår man inte en regel så finns den inte. Ett mindre antal regler skulle leda till mer alerta organisationer när det gäller att leta efter och följa upp risker.

Thord Eriksson, Kommunförbundet

Jag menar att ramlagstiftningen är basen för själva förenklingsarbetet. Skulle vi inte ha ramlagstiftning och övergripande lagar så skulle det bli mycket svårare att ta bort detaljregleringarna. Ramlagstiftning och funktionskrav är något vi har jobbat med i många år, och det är sättet man kan förenkla på.

Birgitta Melin, Arbetsmiljöverket

Jag vill tacka panelen, andra medverkande under dagen, er som har deltagit under dagen och speciellt mina medarbetare som har jobbat fram konferensen. Jag är glad för att vi har fått vara här i regeringskansliet för att sätta igång en viktig diskussion, som jag naturligtvis hoppas kommer att fortsätta både genom dokumentation från seminariet och vårt svar till regeringen avseende denna fråga. Torkel Schlegel har ju redan lovat vad Räddningsverket ska säga i svaret till regeringen, så jag utgår från att det för mig bara är att skriva under!

Christina Salomonson, Generaldirektör Räddningsverket

Inledning – Birgitta Ågren, chef för enheten för det civila försvaret, Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet ansvarar för ett politikområde som heter skydd- och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Förutom Räddningsverket, är också Kustbevakningen, Krisberedskapsmyndigheten och Statens haverikommission verksamma på detta område. Arbetet med att förebygga och avhjälpa olyckor är utspritt på många olika departement och myndigheter. Det är naturligt eftersom det förebyggande integreras i all verksamhet.

I Norden kan man säga att vi lever i länder som är ganska trygga och säkra. Vi försöker ta hand om riskerna, och det kan vi till en viss del tacka våra myndigheter för. De har jobbat länge och målmedvetet med att försöka kartlägga och förebygga farlig verksamhet. Allteftersom tiden gått och man arbetat med uppgifterna så har det samtidigt utvecklats ett regelverk som nu har blivit ganska omfattande.

Som vi vet, har regeringen uppdragit åt departement och myndigheter att i största möjliga mån försöka förenkla regelverket. Strax före jul hade jag förmånen att åka till Oslo tillsammans med några kollegor från Räddningsverket och Kommunförbundet för att ta del av hur man arbetar med de här frågorna i Norge. Min uppfattning är att där har man kommit längre. Jag tror en orsak till det är att man är mer benägen att titta över gränserna mellan olika verksamheter. I Sverige känns det som om man ofta blir fast i stuprörstänkandet. Samverkan det tycker vi att man kommit längre med i Norge.

Man har där ett väldigt ambitiöst program för att förenkla regelverket så att det minskas till några få ramlagar – vilket vi ska få höra mer om idag. Därför är jag väldigt glad för att Räddningsverket har tagit det här initiativet, och bjudit in till denna konferens. Jag är övertygat om att vi kommer att gå härifrån med en massa nya friska idéer om hur vi ska arbeta vidare. Slutmålet är ju att vi också ska minska olycksrisken och antalet olyckor.

Thomas Gell, chef för sekretariatet för forskning och analys, Räddningsverket

Jag tänkte jag skulle ge mitt personliga perspektiv på varför jag har engagerat mig i denna fråga. Räddningsverket är en sektorsmyndighet, men vi har ett väldigt brett ansvarsområde – på både gott och ont. Vi har ansvar för speciallagstiftningar, som brandfarliga och explosiva varor och transport av farligt gods, men också bredare lagstiftningar som den nya lagen om skydd mot olyckor. Den omfattar ju både person, och egendom och miljö i sitt täckningsområde.

Vi har också en stark koppling till kommunal räddningstjänst, som har som uppgift att hantera olyckor oavsett vilken sektor de drabbar. Det kan vara kommunikationsolyckor, utsläpp till mark och vatten samt olyckor som kan förekomma på arbetsplatser. Av detta skäl har vi behov av att ha det bredare perspektivet. Det kan vara det som ligger bakom regeringens beslut att starta ett tvärsektoriellt centrum i Karlskoga, Nationellt Centrum för Erfarenhetsåterföring från Olyckor (NCO). Där ska man alltså titta på vilka olyckor och tillbud som inträffar inom de olika sektorerna för att se vilka gemensamma lärdomar vi kan dra av detta. Att göra en bedömning av säkerhetsarbetet i Sverige ingår också i uppdraget. Det finns alltså en bas för att arbeta på tvären över sektorerna – kanske även i regelförenklingsfrågor i framtiden.

Räddningsverket hade tidigare i sin styrelse en kraftfull person, Lars Olof Carlsson från kemiindustrin, som slogs för att verket skulle införa HMS-perspektivet eftersom detta tillämpas i kemikalieindustrin. Detta ledde till att Räddningsverkets generaldirektör beslöt att vi skulle miljöcertifieras enligt ISO 14001 standarden. I det arbetet var det naturligt att se utöver det som ligger i ISO-standarden, dvs. arbetsmiljön, vårt eget brandområde och transport av farligt gods.

För mig personligen var det närmast en chock att upptäcka omfattningen av de aktuella regelverken. Jag har själv varit ansvarig för ett lagstiftningsområde, transport av farlig gods. Det var min sektor. Det var min värld. Det fyllde min tid. Jag satt fast i nätet. Reglerna kom från FN och EU. Vi skrev konsekvensbeskrivningar. Det var mycket svårt, men vi gjorde vårt bästa. Industrin klagade på oss, men när vi bad dem om att bedöma konsekvenserna så fick vi inte så många svar.

Jag var projektledare för certifieringsprocessen som hade detta breda perspektiv. Räddningsverket är ju en stor statlig myndighet med många resurser och mycket kompetent folk. Räddningsverket är organiserad med en centralförvaltning i Karlstad och fyra skolor som bedriver utbildning. Skolorna är som små företag, ”kemikaliefabriker”, där man övar realistiskt. Man hanterar farliga kemikalier, och man eldar mycket. En ganska diversifierat verksamhet.
Vi kom ut på skolorna för att genomföra en revision, och började förteckna alla dessa föreskrifter som gällde oss. Sedan stämde av med hur vi levde upp till detta. Jag måste erkänna att det var nedslående. Man slås av tanken; hur kan små företag hantera detta? Att själv uppleva det från kundperspektivet, gjorde ett djupt intryck. Ett underifrånperspektiv när man arbetar med dessa frågor är nyttigt.
Jag kan också berätta att det var en stor intern kamp att försöka städa i eget hus. Men vi lyckades, och har nu ett övergripande HMS system. Vi är miljöcertifierade. Det finns såklart fortfarande brister, men jag tycker vi har kommit ett gott stycke på vägen.

Detta är bakgrunden till att vi har valt att närmare studera HMS-begreppet. Vad innebär det egentligen? Kan vi lära av de norska erfarenheterna på myndighetsnivå? Det har också visat sig att HMS-begreppet, som alltså fångar in frågorna i ett brett och tvärsektoriellt perspektiv, även är nyttigt för att nå resultat i det regelförenklingsarbete som regeringen nu driver på.

När jag läser rapporten *Kan enklare bli säkrare?* som tar upp områdena HMS och regelförenkling, är citatet från en kommunal företrädare i Bengtsfors som hade pratat med rektorn på en skola som gör störst intryck på mig.

> *Med tanke på den mängd direktiv som på olika sätt berör den kommunala verksamheten och på alla de handlingsplaner som "värmer hyllor" är det verkligen angeläget att studera hur "levande" och effektiva dessa implementeringsprocesser är. Jag diskuterade denna problematik nyligen, med rektorn på vår högstadieskola, angående alkoholkommitténs direktiv till skolorna att förebygga drogproblematik. Hon beskrev svårigheterna att föra samman alla direktiv till en helhet, för att leda och utveckla det dagliga arbetet i skolan. De lokala verksamheterna drunknar i lagar och förordningar och har inte förmåga/tid/kunskap att samla, kommunicera och följa upp dessa. Problemet är inte att varje enskilt direktiv är komplicerat eller dyrt att genomföra - snarare är problemet att direktiven är för många och splittrade.*

Om man läser den sista meningen en gång till, så förstår ni också mina tankar. Ska man förenkla så tror jag inte att en enskild myndighet kan göra det. Problemet är inte, för att vara konkret, Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete eller Räddningsverkets regler som rör systematiskt brandskyddsarbete. Utan problemet är att regelverken ligger parallellt vid sidan om varandra. Det är vi myndigheter som tillsammans och i samverkan med varandra kan skapa regelförenklingar.

Hans Andersson, chef för Näringslivs- och SimpLexenheten, Näringsdepartementet

Min erfarenhet efter att ha arbetat med regelförenklingsfrågor i snart fyra år är att mycket handlar om perspektiv och attityd. Då menar jag attityder hos den enskilda tjänstemannen men också hos ledningen i respektive myndighet eller departement. Det handlar också om kulturen i våra organisationer. Det är en väldig skillnad om jag som tjänsteman anser att min uppgift är att förvalta ett regelverk jämfört med att min uppgift är att bidra till att lösa ett problem ute i samhället. Det senare alternativet ger helt andra möjligheter för att finna lösningar på problemen. Har man det bredare perspektivet så tvingas man lyfta blicken från det egna regelverket. Det blir till och med en skyldighet. Det ingår i arbetsuppgiften att ifrågasätta det egna regelverket och hur det förhåller sig till andra regelverk – framförallt tillämpningen av regelverket.

Det bredare perspektivets betydelse har också slagits fast av regeringen.
Handlingsprogrammet är ett beslut om att 45 myndigheter och departement ska gå genom sina regler. Utifrån den genomgången ska man ta fram en plan för vad man under mandatperioden ska göra för att minska kostnaderna för företagen. Generaldirektörerna i de 45 myndigheterna har nyligen, i en mycket positiv anda, träffat näringsminister Leif Pagrotsky. Vi kan konstatera, och det tycker vi är glädjande, att det på sistone har börjat hända saker. Det är kanske det bredare perspektivet som ligger till grund.

När jag säger bredare perspektiv, så menar jag inte bara förenklat regelverk, utan också effektivare IT-lösningar, färre blanketter, bättre myndighetsservice osv. Det bredare perspektivet gör att vår åtgärdsportfölj blir både större och djupare.

När det gäller redovisningen av handlingsplanen ska respektive myndighet vara klar med sina planer i slutet på april och i början på maj. Det är olika deadlines från olika departement. Tanken är att inlämnade planer ska samlas till regeringens handlingsprogram där vi sammanställer allt det som ska göras under mandatperioden; både på myndighets- och departementsnivå. Detta redovisas till riksdagen i höst.

Det seminariet vi har i dag ligger mycket väl i linje och i fas med framtagningen av handlingsprogrammet. Om konferensen blir bra, man fattar beslut om att gå vidare och gör upp en plan för arbetet – vill jag understryka att det blir en viktig del i regeringens handlingsprogram som presenteras för riksdagen i höst. Nu föregriper jag givetvis processen, och ingen vet helt var vi landar, men fortsatta diskussioner utgår jag från att det blir.

När det gäller mätmetoder så ska vi provmäta de administrativa kostnaderna hos företagen. Vi använder oss av den mest utvecklade metoden som finns, som är den holländska, och gör det tillsammans med Danmark och Norge.
Vi har ett väldigt bra och nära samarbete med våra nordiska kolleger. Vi har samma synsätt och samma typ av regler, samma problem och samma utmaningar. Den 10 maj ska NUTEK redovisa resultaten ut av provmätningarna. Efter det hoppas vi att vi ska ha regelbundna mätningar. Det vore bra om vi kunde mäta samma områden i de olika länderna.

Vi har tidigare saknat en koordinerande funktion på myndighetsnivå avseende regelförenklingsarbetet. Nu har NUTEK fått i uppdrag i sitt regleringsbrev för i år att fungera som stödfunktion när det gäller handlingsprogrammet. Säkerligen blir det så att de får i

uppdrag att följa upp handlingsprogrammet. NUTEK ska göra mätningar av den administrativa bördan, men kommer också att få i uppdrag att ge råd och stöd till myndigheter när det gäller konsekvensanalysarbetet. NUTEK kommer även att initiera någon form av servicefunktion där företag kan lämna in förslag på hur man kan förändra en regel. Det ligger väl i linje med vad NUTEK gör idag. Så från och med i år finns det alltså en myndighet som arbetar med regelförenkling utifrån ett företagarperspektiv.

Jag skulle också villa passa på att gratulera Christina Salomonsson för timingen när det gäller detta seminariet med tanke på det regeringen nu har föresatt sig. Detta är ju en del av tillväxtpolitiken.

Jag tror det finns många vinna-vinna situationer som vi kan uppnå i arbetet. Till exempel genom att flera myndigheter samarbetar. Jag är medveten om att det finns konkurrens mellan myndigheter eftersom man kanske är rädd för att tappa en viss verksamhet, men det hoppas jag att man kan se på ett annat sätt. Det finns samordningsvinster, och dem vill vi alla, som skattebetalare, att de tas tillvara. Om det är så att man genom samverkan med andra myndigheter frigör resurser, får man hoppas att dessa resurser används till något annat angeläget inom verksamhetsområdet. Det behöver inte innebära att man tappar något.

Jan Landahl, huvudsekreterare i Ansvarskommittén

Uppgiften för kommittén är att i ett långsiktigt perspektiv, åren 2030-2050, titta på: hur ska vi ha vår samhällsorganisation framöver? Hur ska vi ha det vertikalt mellan staten, den regionala nivån och kommunerna? Vad ska vi göra med det kommunala uppdraget? Hur ska vi ha det på tvären när det gäller den statliga sektoriseringen? Och kan vi med hjälp av strukturförändringar och nya sätt att tänka kanske klara en del av de framöver ökande välfärdsbehoven? Och därmed är vi inne på huvudmålen för den kommittén, vilket är att titta på *hur kan vi säkra välfärden på sikt?*

Ansvarskommittén består av ledamöter som representerar samtliga partier i riksdagen. Ledamöterna är centrala politiker som sitter i partistyrelser, tunga kommunalråd osv.

Kommittén har den 15 december 2003 lagt fram ett delbetänkande *Utvecklingskraft för ökat välfärd*. Inför arbetet med delbetänkandet har vi bland annat ställt följande fråga:
Vad är det för förändringar som händer i omvärlden som ställer kraven på att vi måste förändra oss när det gäller hur vi arbetar tillsammans för att lösa olika problem i samhällsorganisationen?

I delbetänkandet har vi inte gjort några egna forskningsinsatser, men vi har försökt att sammanställa de forskningsresultat som finns i Sverige, exempelvis när det gäller befolkning, demografi och rörelsemönster hos medborgarna. Hur ser det egentligen ut i dag när det gäller våra samhällsstrukturer? När jag själv läser delbetänkandet så här fyra veckor efteråt, får jag fortfarande aha-upplevelser. Jag blir av med en del av mina vanföreställningar. Det ser ofta inte riktigt ut så som det framställs i media. Visste ni att män åker mer kollektivt än kvinnor? Visste ni att stockholmare har längst restid för att ta sig till jobbet? De som har kortast restid är de som bor i Norrland. Visste ni att de som flyttar beroende på de inte har något jobb och flyttar till ett jobb kan räknas på ena handen i procent? 80 % av alla flyttningar i Sverige beror på helt andra saker såsom studier, att flytta till kompisar, närmare släktingar, vill ut från stan osv.

Det vi kan se är att medborgaren kommer att ställa väldigt tuffa krav på offentlig sektor framöver. Vad vi också kan se, är att om vi ska klara dessa krav, vård och skolor, omsorg, vägar osv, så måste vi nog inte bara ändra våra strukturer, vi måste också fundera på om vi faktiskt har råd att finansiera alla dessa krav. Vi ser i de kalkyler som görs, stora finansiella gap komma efter år 2020, framför allt i den kommunala sektorn. Vi misstänker starkt att motsvarande gap kommer att finnas inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Kommittén gör också en genomgång av våra värderingsförändringar. Vi försöker inta ett medborgarperspektiv istället för att organisatoriskt perspektiv. Det är utifrån medborgarens perspektiv vi ska ge oss på våra strukturer. Vi har i delbetänkandet också tittat närmare på en del områden såsom äldreomsorgen, skolan, tillväxt och regional utveckling, EU frågor och försökt göra en analys av hur de styrs. Jag ska ge er ett exempel från hälso- och sjukvårdsektorn. På detta område finns en allmänt hållen målstyrning med begränsad räckvidd, vi har en närmast obefintlig regelstyrning, en stark professionsstyrning genom utbildning och legitimering och en fragmenterad finansiell styrning genom tillfälliga insatser. Ska vi ha det så framöver?

Jag tittade på er i publiken förut och funderade på hur ni har satt er. Och det intressanta är inte att några sätter sig långt bak ibland för att läsa något istället för att lyssna på tråkiga

föreläsare, utan att vi sätter oss glest med ett utrymme mellan oss – precis som det utrymme som brukar finnas mellan de statliga myndigheterna. Sektoriseringen är alltså en viktig fråga som kommittén också lyfter fram.

Min ortoped, som har hand om mitt vänstra knä som jag har skadat ett par gånger vid motorcykelåkning, har en mycket stark teori som han försöker bevisa. Han säger att om vi vände på paradigmet, och istället la pengarna för snöröjning på hälso- och sjukvårdssektorn, då skulle landstinget sätta i gång att ploga alla trottoarer på sådant sätt att vi skickar ut snön i vägbanan. Bilar är ju faktiskt byggda för att kunna gå i snö – vi får väl köra lite saktare. Ja, då skulle vi göra en ohygglig samhällsekonomisk vinst.

Det är lite så Ansvarskommittén måste tänka – i paradigmskiften beroende på hur vi tror medborgaren kommer att se ut och ställa krav åren 2030 och 2050. Det är inte så lätt att tänka i dessa ban0r, vi är vana att tänka i organisationsstrukturer. Vi tänker inte ens i informationsmängder. Vi tänker i strukturer och vi tänker i personal. För att understryka vad jag menar: *Klockor har mekaniska fjädrar och görs i Schweiz*, så har vi tänkt förut. Jämför detta med: *Klockor är elektroniska och tillverkas i Japan*. Det är ett paradigmskifte. Det är verkligheten. Då är frågan, hur kommer det att se ut åren 2030 och 2050? Vad betyder det för vår välfärd?

Apropå samverkan över organisationsgränser. I förra veckan höll jag ett föredrag på en konferens som handlade om skolan. Där deltog ett 40-tal olika myndigheter – från kommunal nivå, landstingsnivån men framförallt från den statliga nivån. Vi upptäckte att det fanns tolv myndigheter från den statliga sektorn som alla hade direkt styrningseffekt på den kommunala skolan. Kan vi ha det så framöver? När jag träffar kommunfolk så säger de att så här kan vi inte hålla på. Vi kan inte ha tolv statliga myndigheter som utan att samordna sig påverkar en kommunal huvudman eller skola.

När EU beslutade om ett nytt vattendirektiv så startar vi en diskussion i vårt land om att föra in en ny myndighetsstruktur utöver den myndighetsstruktur vi redan har – en särskild ”Vattenmyndighet”. Nu blev det inte riktigt så, men frågan är fortfarande hängande om jag förstår situationen rätt efter riksdagsbeslutet. Trots kommunalt ansvar och våra länsstyrelser så måste vi alltså uppfinna en ny ”Vattenmyndighet”. Vi uppfinner nya myndigheter hela tiden. Kommittén anser att vi inte bara behöver titta på det offentliga uppdraget till dess storlek och omfattning, utan framförallt på hur styrningen ser ut, hur den faktiskt utförs och vem det är som ställer uppdragen gentemot en kommun eller ett landsting. I vilken utsträckning ska regeringen vara uppdragsställare? I hur stor omfattning ska statliga myndigheter få ge ut kompletterande bestämmelser? Dessa är viktiga frågor i det fortsatta arbetet.
Vi föreslår regeringen att kommittén ska få utveckla några nya standardmodeller eller strategier för samhällsstrukturen framöver. En skulle vara en klar uppväxling av det kommunala uppdraget med betydligt starkare beslutsbefogenheter. Den andra strategin skulle vara en återgång till en starkare statlig styrning, och kanske även statlig produktion. Slutligen vet vi ju att det faktisk finns områden där vi måste leva med flernivåstyrning, vi måste även ha en strategi för det.

Om jag skall sammanfatta kommitténs arbete efter 8 månader, så kan jag konstatera följande: I ett perspektiv fram till åren 2030–2050 så kommer vi att ha kraftiga obalanser med avseende på vad medborgaren vill ha och vad vi klarar av i offentlig sektor. Vi kommer också att ha ett stort bekymmer med att kompetensförsörja oss i den offentliga sektorn, eftersom 50% av dem

som arbetar i offentlig sektor kommer att ha gått i pension ca. år 2015. Vi har en stark samhällsmodell idag, men det är ganska uppenbart att det blir nödvändigt att diskutera omprövning av vissa åtaganden. Detta är självklart politiskt intressanta frågor. Vi klarar idag inte av att möta de sammansatta krav som medborgaren har på den offentliga sektorn, bland annat beroende på hur vi strukturerar sektorn. För att ge ett exempel, *ohälsoproblematiken* klarar vi inte av idag. Det är inte bara ett strukturproblem utan även ett samhällsproblem. Trots att vi kan observera problemet klarar vi inte av att hantera det. Huvudmän på tre nivåer är involverade, alltså staten, kommunsektorn och landstingssektorn.

Kommittén tror också att man måste öka det vi kallar för medskapande. Det vill säga det egna personliga, medborgerliga ansvaret när det gäller att delta i den offentliga produktionen framöver. Vi tror också att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer måste bli mycket tydligare. Det är en förutsättning för att medborgaren ska förstå hur saker och ting fungerar och därmed kunna ställa rätt krav på rätt ställe. Vad detta skulle kunna innebära för myndighetsstrukturen inom staten är en mycket intressant fråga.

Privat roar jag mig med att rita och berätta om detta för mina vuxna barn som inte kan ett dugg om offentlig sektor, eftersom ingen av dem jobbar i det offentliga. Jag försöker förklara tankar om vad som händer om man lägger ihop riksförsäkringsverk och försäkringskassor med socialtjänsten i kommunen med arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsverket, med hälso- och sjukvårdsproducenter och om man har en helt annan fokus? Ett renodlat medborgarfokus, och inte ett organisationsfokus? Om man försöker bryta sig igenom alla professionella strukturer man har i de här verksamheterna? Om man försöker ensa styrningen och uppföljningssystemen istället för att ha flera olika? Om man försöker bryta sig igenom de lagkomplex som finns, och som ibland gör att man inte kan arbeta tillsammans? Betyder detta inte att vi står inför en jätteuppgift när det gäller att försöka omforma det som säkert var alldeles utmärkt när vi byggde upp det för de behov som fanns för 30–40 år sedan, men som kanske inte kommer att räcka till åren 2030 eller 2050?

Fråga från moderator Thomas Gell, Räddningsverket:
Hur länge ska kommittén hålla på?

Det bestämmer regeringen. Det finns två möjligheter om jag ska spekulera. Den ena möjligheten är att vi lägger ett huvudbetänkande vid årsskiftet 2005–2006. Då ska man komma ihåg att 2006 är ett valår, och då är det knappast troligt att man vill ha en diskussion om t.ex. landstingens berättigande. Det andra alternativet, alltså senvåren 2007 efter valet, är mer sannolikt. Under tiden kan naturligtvis regeringen säga att vi vill ha delbetänkanden om olika områden, eller också får kommittén för sig att utforma pm som används för att känna av stämningen ute i det svenska samhället.

Fråga från Per Juth, Svenskt Näringsliv:
Du säger att det krävs stora förändringar och ett helt nytt tänkande. Är din bedömning att det är politiskt möjligt att få till stånd dessa stora förändringar?

Hittills har ledamöterna haft ett väldigt öppet sinnelag när det gäller att diskutera. Enligt min uppfattning har man lagt band på sig själva. Vissa saker sägs inte i kommittén för att undvika låsningar, t.ex. sägs inte mitt parti tycker – utan jag tycker, man använder inte heller ordet federalism. Partiprogrammen finns alltså ännu inte i kommittén. Ansvarskommittén fungerar lite annorlunda än andra kommittéer. Om det inte finns en parallell medföljande politisk

process inom respektive partier, så kommer kommittén att haverera. Det behöver i och för sig inte vara fel att kommittén havererar, huvudsaken är att den politiska processen rör sig framåt.

Fråga från salen:
Hur ser ni på EU? Direktiven därifrån styr ju väldigt mycket i Sverige.

Vi gör ett konstaterande i delbetänkandet, eftersom det har varit en diskussion om den svenska förvaltningsmodellen och inte om den måste ändras på grund av vårt förhållande till EU, måste vi övergå till ministeriemodell osv. Det är något vi finner i högsta grad överdrivet. Vi tror snarare att det fungerar väldigt effektivt med den förvaltningsmodell som vi har. De största problemen har vi egentligen på hemmaplan i vår relation till EU. Vi har ju tidigare varit inne på exemplet vattendirektivet och ”Vattenmyndigheten”.

Per Juth, biträdande chefsekonom, Svenskt Näringsliv

När vi pratar med våra företag om vilka frågor de tycker vi ska engagera oss i, så kommer det här med regelverk högt upp på den listan. Jag tänkte prata om regler ur ett tillväxtperspektiv, eftersom vi är av den uppfattningen att vi har ett tillväxtproblem i svensk ekonomi. Jag tänkte illustrera hur vi med hjälp av enklare regler kan öka tillväxten i Sverige.

Om jag skulle ställa frågan till företagen om de tycker att regelmassan är lagom som den är, så får man ett rungande nej. Det kanske inte är så konstigt eftersom vi har 10 000 regler, lagar och förordningar som de har att brottas med. Det finns 73 miljoner blanketter*) och 75 myndigheter, och självklart är de inte nöjda med det.
Om jag ställer frågan om de tycker handläggningstiderna är bra, så får jag ett nej där också. Det kan vara till exempel skatteärenden som tar flera år och som leder till att företag går i konkurs, men där det till slut visar sig att företaget hade rätt. Det är saker som vi upplever som väldigt tråkiga. Ett annat område där handläggningstiderna är för långa och som är frustrerande är miljöärenden. Ärenden som bara tar några månader i andra länder tar lika många år i Sverige.
Om jag ställer frågan till företagen om de tycker reglerna är enkla och lätta att följa, så svarar de nej på det också. Det finns regler som är olika beroende på om du är privatperson eller företagare. Ett lysande exempel har vi när det gäller att transportera lysrör. Som privatperson kan du göra det, men som företagare får du inte göra det – utan du måste få tillstånd annars kan du få böter.

Sådana saker gör att företagare blir förvirrade och känner sig väldigt stressade inför regelverken. Det skapar problem och frustration inför hela den regelproblematik vi står inför. Hans Andersson sa något som är väldigt viktigt, och det är att regelförenkling inte är något särintresse för företagen. Det här är ett gemensamt problem för alla. Om regelverken håller tillbaka företagens möjlighet för att växa, så får vi lägre tillväxt i Sverige. Lägre tillväxt betyder, som alla vet sämre välfärd. Vi får sämre sjukvård, skolor, omsorg och miljö osv.

Vi har arbetat med några sifferövningar där vi försöker omsätta regelverken till kostnader för företagen. Pengar vi skulle kunna använda på ett annat sätt om vi kunde göra något åt problemet. Det finns uppskattningar på att den administrativa kostnaden för miljö-, skatte- och arbetsrättsreglerna är ca. 50 miljarder kronor. Beräkningar som inte är i överkant, utan snarare i underkant. Om vi leker med tanken på en halvering av dessa kostnader så skulle vi frigöra 25 miljarder kronor för företagen.
Om vi skulle investera för alla dessa pengar så ökar vi investeringarna i Sverige med 7%. Vilket är av stor betydelse för tillväxten. BNP skulle öka med 1%. Prognosen är nu att BNP ökar med cirka 2%. I stället skulle den alltså hamna på drygt 3%. Utöver det så skulle skatteintäkterna öka med 10 miljarder kronor. 10 miljarder kronor som verkligen behövs. Om det skulle frigöras tid så att alla i Sverige skulle arbeta en halvtimme mer pr dag, skulle det medföra att BNP ökar med 8%, och intäkterna skulle öka med 185 miljarder kronor. Små förändringar som frigör tid, och som har stora positiva effekter. Inte bara för företagen, utan för alla som sitter här. Vi har inte råd att ha det regelverket vi har idag. Det finns en rad räkneexempel utöver detta som vi arbetar med på Svenskt Näringsliv som är ännu mer uppseendeväckande och som visar vad vi får avstå på grund av dagens utformning och omfattning av regelverket.

*) Sammantaget finns 1 150 olika blanketter att hantera för företagen. (Svenskt Näringsliv.)

reglerna. Annars får vi följder av regelverket som är svåra att överblicka. Jag hoppas vi kan vara överens om att det är angeläget att minska kostnaderna för den administrativa börda som drabbar företagen. Det är en vinna–vinna situation för alla.

Det blev sagt att det eftersträvas ett nytt sätt att tänka på när det gäller dessa frågor, och det välkomnar vi verkligen. Om vi tittar på historien när det gäller arbetet med att minska regler och trots att vi har haft en mängd grupper som har sysslat med uppgiften, som NNR, Simplex och diverse ad hoc-organisationer, så måste vi erkänna att det resultat vi har uppnått de senaste åren är milt sagt magert. Då kan man fråga sig – vilka metoder ska vi ha för att lösa dessa problem?

Det enda sättet att få något radikalt gjort är att ta bort alla regler. Börja med ett nytt vitt papper och fråga, *hur skulle det se ut om vi gjorde det idag?* Då kan man vidare fråga sig vad är det som är så bra med att göra det? Och varför kan man inte göra det på ett annat sätt? Om vi skulle välja denna metod, så skulle man i alla fall vara väldigt noga med att undersöka om en regel verkligen är nödvändig. Vidare blir det de som förordar att en regel måste finnas som får bevisbördan, och inte som det är idag – en omvänd bevisbörda.

Näringslivet har blivit anmodat att komma med förslag, men det är inte enkelt för oss att försöka konstruera reglerna annorlunda. Alla säger att metoden är politiskt omöjlig, och kanske den är det. Det var därför jag försökte ställa frågan, om det behövs ett nytt synsätt? I så fall skulle den föreslagna metoden kanske vara det stora genombrottet för att verkligen minska reglerna. Om den nu inte fungerar så tror jag vi måste titta på andra länder. Vi är inte sämst i klassen framhålls det, och det är möjligt, men vi måste också erkänna att det finns länder som ligger långt före oss i det här arbetet. Norge och Storbritannien har nämnts. För att sätta fart på denna process så tror jag att man får ta regler och idéer från andra. Jag tror det är den vägen som är mest framgångsrik.

Jag vet att det jobbas inom Näringsdepartementet och att det getts ett uppdrag till myndigheterna om att förenkla och reducera den administrativa bördan för företagen, men om jag frågar företagen om det räcker, så skulle de svara nej igen. Vi måste ha djärvare grepp och målsättningar för att lyckas i arbetet. Det diskuteras därför på Svenskt Näringsliv om att ha som mål att kostnaderna för den administrativa bördan ska halveras. Om man skulle lyckas med den målsättningen och ambitionen, så finns det beräkningar från NUTEK och ALMI som visar att man borde börja med att förenkla kraven för de företag som har störst potential för tillväxt. Och just tillväxtföretagen är en stor knapphet. Vi har producerat en bok på Svenskt Näringsliv som heter ”Det fattas 40 000 nya företag”. Här behandlar vi problematiken angående hur en företagare tänker inför olika beslutssituationer, och vilka hänsyn man måste ta till olika regelverk.

Ett annat önskemål eller krav är att regeringen presenterar en ambition om att halvera kostnaderna. Regeringen måste ställa sig bakom ett sådant mål, om det ska lyckas.
Jag tycker man måste ha målsättningen klar innan man drar igång med mätmetoder m.m., eftersom målsättningen satt i procent egentligen tillkommit oberoende av hur situationen ser ut idag. Tid är pengar för företagen och Sverige som helhet.

Jag har varit inne på detta med handläggningstiderna. De långa handläggningstiderna har vi också undersökt närmare. Långa handläggningstider skapar osäkerhet hos företagen, och denna osäkerhet minskar bevisligen investeringar i Sverige. Lägre investeringar i Sverige ger minskat tillväxt. I de värsta fallen struntar man helt i att investera och flyttar investeringarna

utomlands. Det gäller speciellt sådana företag som har produktionsanläggningar på andra ställen än i Sverige.
Om vi vill att Sverige ska växa och att investeringar ska hamna i Sverige så måste vi faktiskt se över handläggningstiderna på miljöområdet snarast. Det är inte så att vi tycker att vi ska sänka kraven på miljö, tvärt om, men hanteringen av ärenden måste gå fortare. Jag vill också hävda att tillväxt är bra för miljön. Nya maskiner är oftast bättre och mer skonsamma mot miljön än gamla anläggningar.
När man skapar en regel så tror jag att man måste utgå från de små och medelstora företagen. Alltså utgå från att de som ska tolka och tillämpa reglerna inte har tillgång till hur många experter som helst. Det är bättre att komplettera de regler som är allmängiltiga med specialregler för större anläggningar. Idag har jag känslan av att man skapar regelverken för de stora anläggningarna.

Det finns också mindre förändringar som skulle kunna underlätta för företagen. Jag har denna veckan besökt olika kommuner och presenterat något som heter *lokalt företagsklimat* för kommunalpolitiker och tjänstemän. Här har ”One-Stop-Shop” lyfts fram som en viktig faktor. För en som ska starta ett företag direkt vore det enklare om man kunde gå till en person som kunde tala om exakt vad som krävs av tillstånd osv. Det skulle reducera startsträckan och kostnaderna för företagen och samhället. Detta är en sak som jag tror man kan lösa på lokal nivå.
Bättre samordning mellan myndigheter är självklart. Här krävs det dramatiska förändringar. Det skulle leda till enklare blanketthantering, och man skulle kunna hantera IT-lösningar på ett effektivare sätt. Det skulle också medföra att företagen har färre myndighetskontakter.

Fråga från salen:
När det nu bjuds upp till dans, varför reagerar inte näringslivets organisationer på ett sätt så man medverkar till att utveckla möten och samarbete mellan sektorerna? Jag tror det är viktigt.

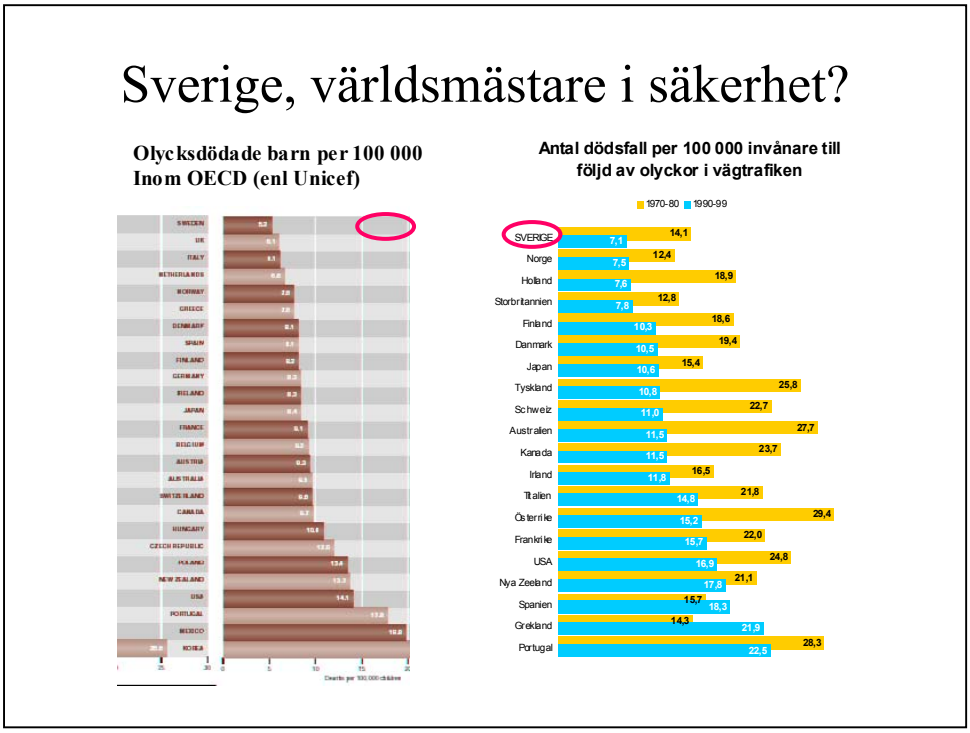
Det är inte min bild att näringslivet inte vill vara med och dansa, men jag tror å andra sidan att detta är ett gyllene tillfälle för de företag som drabbas av reglerna. Jag vill återkomma till den publikation som vi har skrivit. Den bygger på företagens exempel och företagen har berättat vad som kan vara konsekvensen av olika regelverk.

Kommentar från moderator Thomas Gell:
Jag tror att man också i detta avseende har hittat en bra modell i Norge för samarbetet över sektorer och ger ett gott exempel på hur Näringslivets Hovedorganisasjon, motsvarande Svenskt Näringsliv, på ett konstruktivt sätt har samverkat med myndigheterna.

Ragnar Andersson, professor vid Karlstads universitet

Jag har blivit ombedd att komma med några reflexioner på temat ”Kan enklare bli säkrare?”. Jag vill inledningsvis ta som utgångspunkt några statistiska fakta.

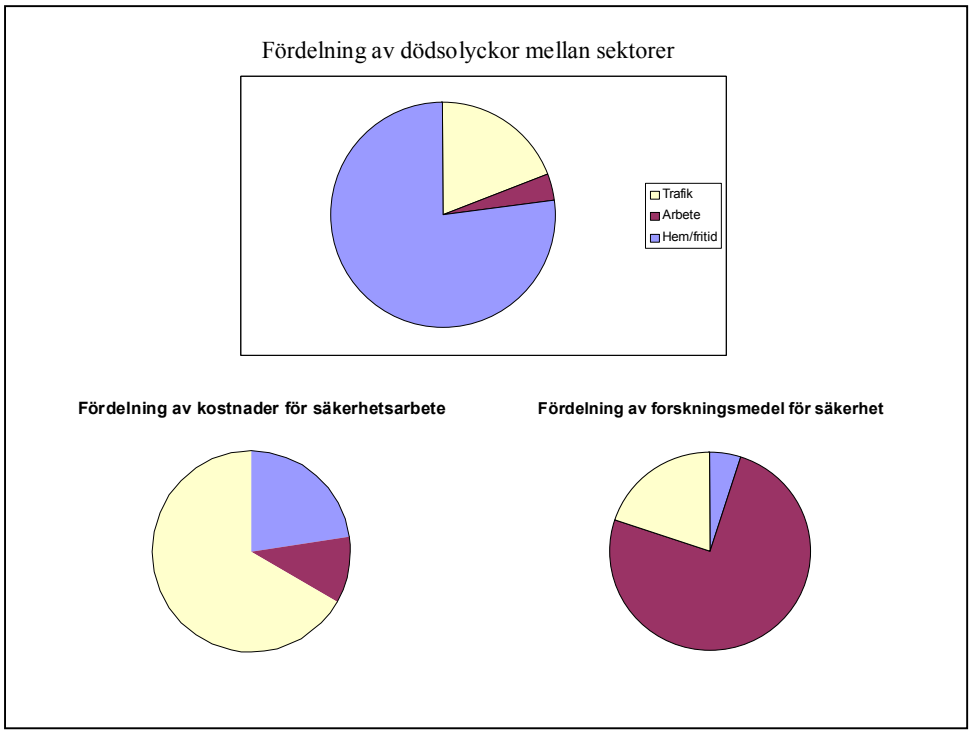
Vi har ju vant oss vid att se Sverige som en ledande nation ifråga om säkerhet. Det finns också flera internationella jämförelser som styrker den bilden. Bland annat utkom för ett par år sedan en rapport från UNICEF som redovisar en jämförelse av situationen ifråga om barnolycksfall med dödlig utgång mellan världens rika länder (OECD-området). Det visar sig att Sverige toppar ligan som världens säkraste land för barn. Rapporten visar också att utvecklingen förbättras mycket snabbt i samtliga länder och att flera länder nu håller på att gå ikapp Sverige.



Vi har vid avdelningen för folkhälsovetenskap vid Karlstads universitet låtit oss inspireras av denna rapport och tittat vidare på motsvarande sätt när det gäller andra olyckskategorier. Vi har också jämfört utvecklingen över tid, från 70-talet till 90-talet, för att se i vilken riktning utvecklingen går.

Ser vi först till dödsfall i trafiken, hamnar även där Sverige i topp som en ledande nation ifråga om säkerhet. Vi ser också att utvecklingen är mycket positiv i flertalet OECD-länder..Men hur ser det då ut i övrigt?
Låt oss exempelvis titta på drunkning. Här visar det sig att Sverige endast når upp till mitten av ligan och hamnar på elfte plats. Liksom för trafiken, går utvecklingen snabbt till det bättre i flertalet länder.
Går vi vidare och ser på dödsfall genom brand, hamnar Sverige först på trettonde plats. Här är heller inte utvecklingen lika gynnsam för Sveriges vidkommande, jämfört med flera andra länder där minskningstakten är betydligt högre.

Fallolyckor är inte heller Sveriges bästa gren. Där kommer vi återigen först på en trettondeplats. Just på denna punkt är dessutom vårt diagram något bedrägligt. Mellan de jämförda perioderna har nämligen Sverige infört förändrad kodningspraxis, vilket gör att det som ser ut som en minskning i själva verket motsvaras av en ökning. Även dödsfallen i arbetsolyckor har minskat dramatiskt i Sverige, till idag ca 10 % av nivån för 50 år sedan. Detta innebär att dessa tillsammans med trafikoffren nu utgör mindre än en fjärdedel av alla olycksdödade i landet. Mer än tre fjärdedelar av alla dödsfall i olyckor inträffar alltså inom det s.k. hem- och fritidsområdet.



Hur står då Sverige resursmässigt rustat för att möta denna riskbild? Jo, när det gäller myndighetsinsatser tillfaller två tredjedelar trafiksektorn medan hem- och fritidssidan som svarar för mer än tre fjärdedelar av olyckorna får mindre än en tredjedel av resurserna.
Ser vi istället till forskningsresurserna är det arbetslivet som tar hem de stora pengarna. Tre fjärdedelar av forskningsmedlen går dit för att göra arbetsplatserna säkrare medan hem- och fritidsområdet knappast får något.Detta leder oss till några viktiga slutsatser:
För det första, Sverige är en B-nation i säkerhet, inte den ledande nation vi gärna skulle vilja se. Vi har varit duktiga på att tackla vissa risker, t ex i trafiken och arbetslivet, men försummat andra. Träffbilden på samhällets insatser i förhållande till riskbilden är usel. Myndigheter och regelverk utgör en struktur som är formad efter gårdagens riskbild. Totalt innebär detta att vi sitter med ett lappverk av myndigheter och regler som hopplöst släpar efter i förhållande till riskutvecklingen. Vad värre är, utgör myndigheterna en konserverande kraft. Deras uppgift är att driva de frågor de är satta att sköta och därför kan man inte lasta de enskilda myndigheterna för att de slåss för frågor som inte längre har samma aktualitet i ett övergripande perspektiv. Problemet är strukturellt.
Denna iakttagelse är genererad utifrån en analys av utvecklingen på olyckssidan, men den skulle lika gärna kunna härledas utifrån andra hälsorisker. Ett helt dominerande hälsoproblem idag är långtidssjukskrivningarna. Detta problem är varken renodlat arbetsmiljörelaterat eller privat till sin natur. Det är heller inte renodlat försäkringstekniskt. Det återspeglar en komplex problematik som ingen befintlig myndighet kan klara själv utifrån sina befintliga mandat och regelverk. **För det andra** kan vi konstatera att regelverken är i hög grad

myndighetscentrerade istället för att vara användarcentrerade. Möjligheten för myndigheter att själva utfärda tillämpningsregler har främjat en utveckling mot regler som stöder tillsynen snarare än egenaktiviteten hos dem som reglerna omfattar. Kraven på att reglerna måste vara juridiskt hållbara för att klara en rättsprocess kommer i förgrunden. Det har också inneburit en möjlighet för olika myndigheter att utveckla egna tillsynsstrategier och kravkulturer. En gemensam trend är utvecklingen mot internkontroll, dvs. att det är företagen och organisationerna själva som i den löpande verksamheten ska tillse att de lever upp till kraven, inte myndigheterna.

Myndigheternas roll blir istället att kontrollera att dessa har fungerande system som säkerställer internkontrollen, så kallad *systemtillsyn*. Regelverken blir mer procedurinriktade med omfattande dokumentationskrav och andra hanteringsregler. Därmed kan en problematik som för användaren ter sig som en naturlig helhet, exempelvis ett företags kemikaliehantering, riskera att ”ryckas sönder” av brisfälligt samordnade procedurkrav från olika myndigheter (Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Räddningsverket, osv.), vilket vore mycket allvarligt och potentiellt kontraproduktivt i förhållande till regleringens syfte.
Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att vi har en lagstiftning och en myndighetsstruktur som speglar gångna tiders riskbild och att träffbilden av samhällets insatser därför är dålig.
Vi ser också att myndigheterna blir en konserverande kraft genom att helt enkelt kraftfullt fullfölja sina uppdrag och driva de sektorsansvar de blivit tilldelade.
Slutligen, när vi ser till effekten av detta, kan vi skönja ett scenario där näringsliv, kommuner och andra verksamhetsansvariga utsätts för kraftfulla myndigheter som var och en driver sina frågor, ibland till och med samma frågor men utifrån olika regelverk och mandat, men där ingen ser till helheten.Tillbaka då till ursprungsfrågan: *Kan enklare bli säkrare?*
Ja, självklart är regelförenkling ett viktigt mål i sig. Detta gäller i all synnerhet de mer procedurinriktade reglerna om hur man ska arbeta för att leva upp till de olika myndigheternas krav. Det är givetvis rimligt att sektorsmyndigheter kan komma till skilda slutsatser om vilka exponeringar, utsläpp och andra förhållanden som kan vara acceptabla, eftersom de har att bevaka skilda aspekter av miljön. Men det är knappast rimligt att de ska kräva olika sätt att arbeta och kräva skilda system för dokumentation, i frågor som ur verksamhetssynpunkt ter sig som en självklar helhet. Ett samlat internkontrolltänkande och regelverk kring frågor om hälsa, säkerhet och miljö bör därför vara en högprioriterad angelägenhet.

Men det räcker inte med att bara göra detta till en förenklings- och samordningsfråga. Det finns en mer grundläggande problematik som har att göra med hur och på vilka områden samhället satser sina resurser för att de skall göra mest nytta. Vi har knappast råd med fortsatta felprioriteringar genom att låsa stora resurser till områden som inte längre kan anses särskilt högprioriterade, eftersom detta motverkar möjligheterna att göra kraftfulla insatser där dessa vore mer befogade.
Det är alltså hög tid att i linje med Ansvarskommitténs uppdrag se över lagstiftning och myndighetsstruktur i stort på HMS-området så att vi får en inriktning som bättre svarar mot dagens och morgondagens riskbild.

Harald André Ryen, underdirektör, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Norge

Jeg jobber i arbeidsmiljö- og sikkerhetsavdelingen i AAD. Vi har ansvaret for Arbeidstilsynet, men vi hadde tidligere også ansvaret for Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, som nå ligger under Justisdepartementet. Utover det har vi ansvaret for sikkerhet og arbeidsmiljö på den norske kontinentalsokkelen når det gjelder petroleumsvirksomheten.

Det jeg skal snakke om idag er regelforenklingsprosjektet. Dette prosjektet er en del av *Ett enklere Norge* som er det store moderniseringsprosjektet som den norske regjeringen har satt igang.

Når det står forenkling av helse, miljö og sikkerhetsregelverket (HMS regelverket) som gjelder for näringslivet, så mener vi brannsikkerhet, elsikkerhet, arbeidsmiljö og produktsikkerhetskrav. I tillegg arbeider Miljöverndepartementet og Statens Forureningstilsyn (SFT) med regelforenkling som også dekkes inn under HMS. Det kommer Gunhild til å si noe mer om senere. Det finns en rekke andre områder som grenser till HMS, men så langt har vi ikke kommet ennå.

Vi satte i 2001 i gang ett regelforenklingsprosjekt der vi önsket å se over alt regelverk som ligger innenfor Arbeidstilsynet og Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap som retter seg mot näringslivet og kommunene. I Norge er det i hvertfall slik at kommunene i den grad de driver virksomhet og har arbeidstakere så regnes de også som en del av näringslivet. Vi forsöker å forholde oss til offentlige myndigheter på samme måte som private.

Hvilke tanker og forutsetninger har vi så gått inn i dette forenklingsprosjektet med? Hva er egentlig problemet?

Vår målsetning er å skape et felles Helse, Miljö og Sikkerhetsregelverk for näringslivet. Vi har sett, i likhet med det som har blitt sagt tidligere idag, at de enkelte myndighetenes regelverk hver for seg ikke er så omfattende for näringslivet, men det er summen av dette som bli for stort. Näringslivets Hovedorganisasjon (NHO), altså Svenskt Näringslivs sösterorganisasjon i Norge, har tatt et foto av en bedriftsleder som har lagt alle HMS-forskriftene ut på et bord. Bordet er lengre en det vi har framfor oss her i Rosenbad, og forskriftene må faktisk legges ut i to rader for å få plass. I tillegg vet vi jo at bedriften må forholde seg til skatter, avgifter, moms, matsikkerhet (om man har en liten kantine). Ingen ser på helheten i dette forskriftsverket.

Videre har vi sett at det er behov for endringer nå. Vi blir utsatt for press fra mange kanter. Vi kan ikke fortsette slik som vi har gjort. Vi har store sykemeldingstall og en alt for tidlig avgang i fra arbeidslivet også i Norge. Samtidig blir statsbudsjettene utsatt for press. Det eneste som er sikkert er at myndighetene ikke får mer penger til å före kontroller og tilsyn. Vi ser også at parlamentarikerne i Norge er interessert i dette. Vi har hvert år et såkalt småting der näringslivet möter det norske stortinget for å fortelle om de problemer og utfordringer små foretak möter. Behovet for enklere regler for små foretak kommer igjen hvert eneste år.

Det er et problem at vi har det samme regelverket for alle. Det gjelder for staten, kommunen, store bedrifter som små bedrifter. Vi vet at over 80% av medlemsbedriftene til NHO har mindre enn 20 ansatte, og så har vi et regelverk som er designet for Norsk Hydro eller Statoil

der de har egne staber som kun arbeider med å fölge opp regelverk. Dette kan vi jo ikke leve med når vi samtidig önsker å stimulere til näringsetablering og entreprenörskap. De möter jo en mur.

Jeg nevnte tidligere at myndighetene ikke får mer penger til å före kontroller og tilsyn. Vi vet idag at en vanlig virksomhet i Norge får i gjennomsnitt ikke besök av Arbeidstilsynet oftere enn hvert tiende til femtende år. Og da har de et regelverk som de i mellomtiden skal forholde seg til, og som de kanskje ikke forstår noe av. Da er det kanskje bedre med et regelverk som gjör at det skjer noe i tiårsperiodene der myndighetene ikke er inne og kontrollerer. Samtidig er det noen som får besök hvert år. De synes kanskje det er for ofte

En annen ting vi har sett er at når vi går bakover i tid og gransker uönskede hendelser eller hva som er årsaken til at folk faller ut av arbeidslivet, så er det ikke fordi en maskin har sviktet o.l. Årsaken er til stor grad å finne i hvordan virksomheten blir organisert og ledet.

Derfor har vi i dette prosjektet sagt at vi skal ha et sterkt fokus på organisasjon og ledelse av ulike risikoforhold som virksomheten må forholde seg til. Da kan for eksempel en felles problemstilling, som at folk går tidlig ut av arbeidslivet, mange blir sykemeldte, man går ut i alderspensjon i 50-års alderen, väre et risikoforhold som bedriftsledelsen må forholde seg til. Man mister human capital veldig tidlig. Hvordan skal man klare å håndtere det?

Vi skal ha fokus på å lage regelverket enklere. Det er ingen mening i å strukturere om hvis ikke regelverket samtidig blir enklere for näringslivet. Samtidig er vårt utgangspunkt at näringslivet helst ikke vil ha regler med mindre det er til fordel i en konkurransesituasjon.

Vi vet også at en veldig enkel form for problemlösning for politikere er nettopp å foreslå en regel. Det ”endrer” alt. Og myndighetene lager dermed regler som et svar på å löse problemer.

Vi skal forsöke å lage regelverket mer funksjonelt og mindre detaljregulerende. Det blir viktigere og viktigere i dagens samfunn ettersom den teknologiske utviklingen går så raskt. Har du en forskrift som sier at en skrue (skruv) skal väre 3mm så kan det hende at teknologien utvikler seg så fort at forskriften er umoderne i löpet av ett halvt år. Da kommer myndighetene hele tiden på etterskudd, og det medförer at vi mister troverdighet hos näringslivet. Det kan vi ikke akseptere. Vi skal väre proaktive, og regulere ting i forkant.

For oss som er jurister er det enkelt å finne fram i lover og regler, men for de som ikke er profesjonelle i dette er det vanskelig. De skal slå opp i lover, forskrifter, rettspraksis, forvaltningaspraksis, standarder, veiledninger og de skal ha kontroll på hva som skjer rundt seg på regelverksområdet. Alt dette blir veldig krevende å fölge opp for en vanlig småbedriftsleder, eksempelvis en snekkerbedrift med 5-6 ansatte, som ikke har ansatte med universitetsutdanning.

Hvordan skal vi nå gjöre dette? Hvordan ser veien ut? Tidligere har det värt slik at når vi har sett et samfunnsproblem, så har vi hatt tradisjon for å finne opp nye myndigheter som skal passe på oss. Resultatet blir at ingen tar et riktig helhetsgrep om problemstillinger på HMS-området.

Så vårt fokus er; Hvordan skal staten regulere näringsvirksomhet? Hvordan skal staten få näringslivet til å gjöre saker som myndighetene er opptatt av? Men hva er det näringslivet er opptatt av, jo de er opptatt av å tjene penger. I veldig mange år så har vi sagt i Norge, og

sikkert i Sverige også, at god helse, miljö og sikkerhet er bra for business. Men vi har jo ikke fått dette helt til. I Norge har dödsfall statistikken i arbeidslivet värt på samme nivå de siste 20 årene til tross for at vi har hatt ganske store endringer på regelverkssiden. Hva er årsaken til det?

Det kan väre att tiden nå er moden for å skifte fokus. Ved siden av å tjene penger så er näringslivslederne opptatt av hvordan de skal organisere og lede virksomheten. Utover det så er det visse ytre forhold som påvirker virksomheten – som vi kaller for risikoforhold. Fra vårt ståsted kan det väre faren for ulykker, brann og det å miste arbeidstakerne sine.

Jeg nevnte tidligere bedriftslederen som hadde alle disse forskriftene liggende foran seg på et bord. Det vil jo väre slik at ikke alle bestemmelsene er like relevante, men han må likevel kjöpe inn alt sammen ettersom det kan väre en paragraf i en av dem som er veldig viktig, mens de andre kan han se bort fra.

Vi önsker å utvikle et modulbasert regelverk, litt etter legoprinsippet, med en overbygning. Vi vet at dette er en måte å tenke på som näringslivet kan kjenne seg igjen i, og vi vet at det er mulig.

Vi kan tenke oss at vi har en regulering på toppen, og avhengig av vilken virksomhet du bedriver, kan du siden plukke fra de övrige modulene – slik at du kan få ditt eget regelverk. Ett som gjelder kun for din virksomhet. Gjennom å utvikle et modulbasert regelverk vil det väre lett å koble på andre moduler etterhvert.

Det er lett å kritisere prosjektet gjennom å si at dere nå kun konsentrerer dere på to myndigheters regelverk i Norge; hva så med alle de andre myndighetenes regelverk? Vårt svar på det er at nå lager vi noen moduler der det er enkelt å koble på flere biter etterhvert. Det er bare opp til de andre departementene og statsrådene for å bestemme seg for å bli med.

Miljöområdet tilhörende Statens Forurensningstilsyn er det mest närliggende feltet å koble på elsikkerhet, brannsikkerhet, produktsikkerhet og arbeidsmiljö. Når vi er ferdige med våre forenklinger og SFT med sine, så kan vi gjennomföre en ytterligere forenkling gjennom å koble det sammen med våre moduler.

Vi går nå fra ca 150 forskrifter til 6 forskrifter. Kobler vi på miljösiden, så ser vi allerede nå at Arbeidstilsynets regelverk som gjelder kjemikalier har store paralleller til SFT's regler om kjemikalier. Her regner vi med å kunne forenkle og slå sammen regelverk etterhvert.

Så hvordan har vi tenkt da? Jo det nye er at vi står inne i virksomheten og ser ut over landskapet, og så spör vi hva er det vi behöver for å drive virksomheten? Det som kjennetegner HMS-regelverket er ikke en ensidig tenkning. Vi har aldri tenkt at vi skal lage en regel som fra myndighetenes side er den viktigste. Vi skal alltid ta hensyn til arbeidslivet, arbeidstakerne og hva som er ökonomisk viktig.

Den viktigste nye modulen heter organisasjons- og ledelsesforskriften. Det er en forskrift som i korte trekk sier at du skal ha et systematisk arbeid med å följe opp de risikoer som du omgir deg med. På samme måte som du har et strategisk arbeid i virksomheten for å sikre deg know-how, utvikle medarbeidere osv – så skal du også ha det på dette området. Den vil kunne väre felles for alle myndighetene uavhengig av vilket felt man arbeider på.

Den neste modulen handler om krav til arbeidsplasser. Dette området er jo også spredt i flere forskjellige forskrifter.

Så har vi en forskrift om tilrettelegging av arbeid og krav til bruk av arbeidsutstyr. Vi har en om ulike påvirkningsfaktorer på arbeidsplassen, for eksempel stöynivåer, vibrasjoner osv.

Så har vi en stor forskrift forelöpig, som heter krav til produkter. Denne er som sagt stor ettersom vi har lagt inn alle produktdirektivene fra EU som stiller krav til CE-merking. En virksomhet som selv ikke produserer produkter med krav til CE-merking behöver ikke vite mer enn at de skal bruke produkter som er CE-merket. Det illustrerer igjen fordelene med de modulbaserte reglene; du skal straks kunne forstå at det i produktforskriften ikke finnes paragrafer som er relevante for deg.

Vi har også en forskrift der vi har samlet alle de administrative forholdene, altså kravene om innsendelse av dokumenter, tillatelser osv til myndighetene. Du skal få vite at på brann- og arbeidsmiljöområdet så er de eneste tillatelsene du behöver finner du i denne forskriften.

Dette skal legges ut på internett etterhvert. Samtidig har regjeringen i desember 2003 lansert en nettbasert tjeneste som heter *Alt-Inn* der alle offentlige blanketter ligger i elektronisk form, og man kan da sende inn disse elektronisk til myndighetene.

Hva er det så vi har gjort? Jo vi har tatt alle disse 150 forskriftene som vi kan tenke oss lå ut over bordet her, vi har satt opp en struktur, vi har klippet ut alle paragrafene i forskriftene og lagt disse inn i den nye strukturen slik at vi har fått et dokument på seks forskrifter på ca 200 sider hver. Men det er jo ingen forenkling. Det er bare en strukturell endring. Det riktige forenklingsarbeidet starter nå

Vi har nå holdt på i ca 1 ½ år bare med denne klipp og lim jobben for to myndigheter. Dette må gjöres grundig og ordentlig. Det krever også IT kompetanse for å holde styr på disse dokumentene. Det viser hvor lang tid slike prosesser tar.

Jeg må også si at det var litt motstand hos myndighetene når departementet sa at vi skulle sette igang dette forenklingsprosjektet, men etter å ha jobbet sammen om dette i 1 ½ til to år, så lärer man hverandre å kjenne og man set at det er likhetstrekk. Når de 150 forskriftene har ulike formålsparagrafer, som hver for seg regulerer litt forskjellige ting, og du slår disse sammen – så skaper man synergieffekter.

Vi har tatt utgangspunkt i petroleumsregelverket. Vi er klare med fase 1, og vi leverte rapporten for dette på nyåret i 2003. Vi skal fortsette med prosjektet i 2004 og fram til og med 2006. fram til nå har myndighetene arbeidet sammen om å utvikle den nye modellen, men i mars skal vi ha et seminar med partene i näringslivet slik at vi kan få konsensus om denne modellen. Dette krever at myndighetene og nöringslivet tenker på en ny måte. Vi må arbeide sammen med de som skal bruke regelverket, og vi skal blant annet dra igang et eget oppläringsprogram som vi vil komme närmere tilbake til om et års tid. Det krever også en oppläring av våre myndighetsinspektörer.

Nå er det ikke lengre slik, for å illustrere, at du bare kan forholde deg til forskriften om kjemikalier og jobbe i kjemisk seksjon i arbeidstilsynet. Nå må man väre litt mer generalist – se på risikoforhold, se på ledelse, organisasjon, psykososiale forhold. Det blir en del utfordringer framover. I denne fasen skal vi også gjöre materielle endringer, og en del av disse

gir seg jo selv. Exempelvis når vi slår sammen regelverk fra ulike hold som kanskje tidligere var på seks setninger til en, så blir det behov for materielle endringer .

Vi skal også fase ut gammelt og utdatert regelverk. Min favoritt er forskrift om hvilekoier, alltså hvilehytter for skogsarbeidere, der er det en paragraf som sier at det ikke er lov å ta med seg motorsagen i sengen. Vi har forskrifter for skurtreskere som gjelder for Svalbard, hvor det som kjent ikke drives kornproduksjon. Dette har overraskende selv for de som arbeider med dette.

Vi skal også se på sammenhengen mellom lov og forskrift. Står det veldig klart i loven så trenger vi selvsagt ikke regulere dette närmere i forskriften og vice versa.

Gunhild Dalaker-Tuseth, jurist, Statens Forurensningstilsyn, Norge

Regelhjelp.no: Slik kan regelverk formidles

- Seks statlige etater - med bistand fra NHO - har laget forslaget til den internettbaserte veiviseren regelhjelp.no for å gjøre det lettere for bedriftene å finne ut hvilke krav som gjelder for dem.
- Tanken er at regelhjelp.no skal bli forvaltningens felles nettsted for formidling av regelverket.
- Kostnaden for å få satt i gang regelhjelp.no er anslått til 5 millioner kroner det første året, og deretter rundt 3,7 millioner per år.

Regelhjelp.no: Nettstedet er foreløpig tilgjengelig på www.miljostatus.no/regelhjelp.
Brukernavn: *kravnett* - Passord: *smb*

Bransjevis formidling av regelverket
Et prosjekt i regi av Statens forurensningstilsyn (SFT) i 2002 munnet ut i en skisse til en internettbasert, bransjevis formidling av regelverket. I løpet av 2003 er modellen videreutviklet. Nettstedet presenterer nå kvalitetssikret informasjon om regelverket for fem bransjer fra fire etater.

SFT har ledet arbeidet, som er gjennomført i nært samarbeid med Arbeidstilsynet (DAT), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Statens helsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) og Næringslivets hovedorganisasjon (NHO).

De fem bransjene er:

- Bygg
- Anlegg
- Agentur- og engroshandel med kjemikalier og kjemiske stoffer
- Overflatebehandling av metaller
- Bygging og reparasjon av skip, båter, oljeplattformer og moduler

Bransjevis formidling: Regelhjelp.no presenterer regelverket for hver enkelt bransje. Kravene er prioritert slik at bedriftene lettere får oversikt over det myndighetene mener er viktigst å forholde seg til, men det er også mulig få fram alle kravene bransjen må forholde seg til.

Tredelt informasjon om kravene i regelverket:

1. Først får du presentert de viktigste kravene (nivå 1)
2. Deretter kan du klikke deg fra ett krav og inn i en mer utfyllende og forklarende tekst til hovedkravet (nivå 2)
3. Tilslutt kan du klikke deg inn i forskriftsteksten (nivå 3)

Prioritering gir enklere oversikt

Poenget med å prioritere kravene er at bedriftene lettere får oversikt over de kravene myndighetene mener det er viktigst å forholde seg til. Myndighetenes tilsyn med at regelverket følges bør i all hovedsak konsentreres om de viktigste kravene. Dette vil også bidra til at det regionalt utførte tilsyn blir mer likt, fornuftig prioritert og forutsigbart.

Krav i kategorier: Kravene på regelhjelp.no er delt inn i kategorier som samsvarer med etatenes arbeidsområder. Nettstedet er testet ut på representanter både fra bransjene, bransjeorganisasjonene og myndighetene.

Forvaltningens felles nettsted for formidling av regelverk

Regelhjelp.no bør utvikles til å bli forvaltningens felles nettsted for formidling av regelverk. Det langsiktige målet bør være et nettsted som favner regelverket for alle samfunnssektorer og alle bransjer. Dette bør nås skrittvis ved å starte med noen bransjer og noen sektorer. Ved å konsentrere første fase om for eksempel regelverket innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS), kan en dra nytte av erfaringer og kontakter som er skapt gjennom arbeidet i prosjektfasen. I så fall vil arbeidet omfatte regelverket til følgende etater: DAT, DSB, NSO, Mattilsynet, Helsetilsynet og SFT. Nettstedet kan lanseres i 2004 med rundt 20 bransjer og så kan 10-15 nye bransjer inkluderes hvert år.

Fem millioner kroner i oppstartskostnader

Det totale ressursbehovet vil være i størrelsesorden 5 millioner kroner det første året og deretter rundt 3,7 millioner kroner per år. Så langt har prosjektet basert seg på eksisterende datautstyr og publiseringsløsninger. For å lage et funksjonelt nettsted må det investeres i skreddersydd utstyr og programvare. Det er anslått at det trengs to årsverk til drifting og innlegging av informasjon. Det trengs også midler til markedsføring. De deltakende etatene må dessuten sette av tilstrekkelige ressurser til å levere regelinformasjonen til nettstedet.

Må videreutvikles
I hovedsak er nettstedet som er utviklet meget funksjonell. Det er imidlertid behov for noe videreutvikling, særlig på følgende punkter:

- **Bransjer:** Bruken av NACE-kodene (internasjonal bransjekode) og utviklingen av en alternativ bransjeinngang. Denne kan for eksempel være basert på yrker.
- **Kategorier:** Må testes mer om den foreslåtte kategorisering av kravene som samsvarer med myndighetenes arbeidsområder, er god nok.
- **Hovedinngangen:** I dag velges bransje på nettstedet via en rullegardinmeny. Denne må utvikles videre.

Les mer om regelhjelp.no:

- **Sluttrapporten fra prosjektet**
  www.sft.no/regelhjelp/regelhjelp_sluttrapport.pdf (PDF-fil på 969 kB)
- **Vedlegg til sluttrapporten**
  www.sft.no/regelhjelp/regelhjelp_vedlegg.pdf (PDF-fil på 948 kB)

Spørsmål kan rettes til SFT:

- SFT-direktør Håvard Holm
  Telefon: 22 57 35 43, e-post: havard.holm@sft.no
- Leder av styringsgruppa for regelhjelp.no: Assisterende SFT-direktør Trond Syversen
  Telefon: 22 57 35 74, e-post: trond.syversen@sft.no
- Prosjekteleder for regelhjelp.no: Rådgiver Gunhild Dalaker Tuseth
  Telefon: 22 57 34 33, e-post: gunhild.dalaker-tuseth@sft.no
- Teknisk/nettstedet: Nettredaktør Reidar Evensen
  Telefon: 22 57 34 31, e-post: reidar.evensen@sft.no

Sammanfattning av paneldiskussion

Utgångspunkt
Diskussion om vilka förutsättningar som finns för regelförenkling inom området systematiskt säkerhetsarbete.

Paneldeltagare
Torkel Schlegel, Räddningsverket, Niclas Skår, Svenskt Näringsliv, Harald Andre Ryen, Arbeids- og administrationsdepartementet, Norge, Thord Eriksson, Svenska kommunförbundet, Birgitta Melin, Arbetsmiljöverket och Patrik Ellefsson, Statoil.

Underlag
Tidigare talares information och underlag, regeringens handlingsprogram, myndigheternas och näringslivets erfarenheter samt egna erfarenheter.

Vad vill vi ha ut av seminariet?
Målet med idéseminariet är att starta en diskussion om möjliga former för ett bredare samarbete på lång sikt angående regelförenkling inom området systematiskt säkerhetsarbete. Seminariet avses också ge möjligheter till att utväxla idéer och tankar om nya former för samverkan och även att identifiera nya aktiviteter som kan redovisas i regeringsuppdraget.

Inledning
Frågan om förenkling av de regler som rör företagen har kommit allt högre upp på den näringspolitiska dagordningen inom OECD:s medlemsländer. Det främsta skälet till detta är att ett enkelt och väl fungerande regelverk är en del av och påverkar den nationella konkurrenskraften.
Regelförenkling består av flera delar och OECD:s medlemsländer avvänder sig i högre eller lägre grad av de olika delarna. Det gäller avreglering av marknader, förbättrad regelkvalitet, ökad tillgänglighet, minskad regelmängd och minskade administrativa bördor i form av exempelvis minskat uppgiftslämnade.
Dagens seminarium är ett idéseminarium om möjliga former för ett bredare samarbete på lång sikt angående regelförenkling inom området *systematiskt säkerhetsarbete*. Företagen har att följa ett antal regelverk som sorterar under flera olika departement och myndigheter. Det betyder i sin tur att ett och samma företag måste ha kontakt med ett stort antal myndigheter. Vi har nu lyssnat till den svenska regeringens mål med regelförenklingsarbetet, näringslivets förväntningar på detsamma och Ragnar Anderssons tankar i fråga om myndigheternas regelförenklingsarbete och möjligheterna till gränsöverskridande samarbete på HMS-området.

I Norge har man hunnit längre och visat på en modell där man genom sektorsövergripande samarbete minskar antalet föreskrifter från 150 till 6. Vi har också fått lyssna till hur norska myndigheter i samarbete med näringslivet utvecklat ett internetverktyg för regler inom området hälsa, miljö och säkerhet.

Vi börjar med en presentation av deltagarna i panelen och en liten koppling till dagens tema.

Thord Eriksson, Kommunförbundet:
Kommunerna bedriver verksamhet men är också statens förlängda arm på flera områden. Verksamhet ska bedrivas enligt gällande lagar. Myndighetsutövandet består avatt utföra tillsyn och ge tillstånd enligt gällande regelverk. Det klart att inga av dessa uppgifter är enkla

om regelverken inte är lättolkade. Man ska också komma ihåg att kommunerna ofta kommer i direkt kontakt med näringslivet, och därför också får ta emot kritiken av system som inte till fullo fungerar.

Patrik Ellefsson, Statoil:
Jag är driftschef i Svenska Statoils område nord och har 14 års operativ erfarenhet inom området. Att arbeta med tillstånd, lagar och regler inom HMS området tillhör min vardag.

Birgitta Melin, Arbetsmiljöverket:
Jag har jobbat med regelförenklingsfrågor sedan 1996. Numera är jag sammanhållande för regelförenklingsarbetet på verket.

Nicklas Skår, Svenskt Näringsliv:
Jag är jurist och arbetar normalt med miljöbalklagstiftningen. Jag har tagit fram den modell som Svenskt Näringsliv har utvecklat för att mäta regelbördan för företagen.

Torkel Schlegel, Räddningsverket:
Jag jobbar som verksjurist med i stort med alla de olika föreskrifter som Räddningsverket har t.ex. gällande transport av farligt gods, förebyggande av brand och brandfarliga och explosiva varor. När det gäller regelförenkling och samordning, så har jag tidigare varit sammanhållande för Simplex-arbetet.

Konkreta frågor till panelen
Regeringen har gett samtliga departement och 45 myndigheter i uppdrag att gå igenom sina regler som berör företagen. Utifrån den genomgång som skall göras skall varje departement och myndighet presentera en plan på åtgärder för att minska den administrativa bördan för företagen och se till att reglerna blir enklare och mer ändamålsenliga. Arbetet skall ske i samråd med representanter för näringslivet.

Fråga 1
Har ni representanter från myndigheterna) satt igång arbetet ännu och hur långt har ni hunnit? Har ni från näringslivet blivit kontaktade i denna fråga ännu?

Birgitta Melin:
På Arbetsmiljöverket gör vi detta på ett väldigt praktiskt sätt. Vi har drygt 100 föreskrifter. Vi går genom varje paragraf och varje allmänt råd och kontrollerar om det finns krav på uppgiftslämnande, dokumentationskrav, tillståndsgivning och möjlighet till samarbete andra myndigheter. Sen går vi också in på allmänna frågor, såsom myndighetens tillgänglighet, handläggningstider, internetbaserad information osv. Varje föreskrift har en ansvarig handläggare som får göra detta arbete. I februari presenterade vi uppläggningen av arbetet för parterna och fick synpunkter. Genomgången av föreskrifterna pågår intensivt just nu.

Torkel Schlegel:
Vi har drygt 50 föreskrifter och allmänna råd som vänder sig till företag. Vi gör på motsvarande sätt som Arbetsmiljöverket, och detta är ju ett arbete som får pågå en stund innan det är fullbordat. Utöver det så sprider vi information om arbetet på vår hemsida. Sen har vi haft en del funderingar på hur vi ska diskutera dessa frågor med näringslivet. När vi hade detta uppdraget för två år sedan, försökte vi med att bjuda in brett till diskussion, men det visade sig att när vi bjuder in brett så får man få svar. Det är kanske bättre att vi framöver använder oss av de kanaler som vi redan har upparbetat.

Nicklas Skår:
Jo, vi har blivit kontaktade av myndigheterna. Det ser lite olika ut, men över lag är min uppfattning att det är ganska bra. Vi har även själva försökt att ta kontakt. Vi ska försöka ställa upp så bra vi kan på de områden där vi själva har ansvaret för alla branscher och på de områden våra andra branschorganisationer har ett huvudansvar.

Moderatorn ställer fråga till Kommunförbundet: Detta gäller ju även kommunerna, hur ser du på detta?
Thord Eriksson:
Jag tycker det är jättebra om man kan utveckla enkla och tydliga regler. Det borgar för mindre administrativa börder men också säkrare verksamheter. Några få men tydliga regler som man arbetar hårt med att få alla att följa, leva upp till och känna för, är bättre än en stor massa regler där de flesta är relativt okända. Det finns alltså inte bara pengar att spara på detta, men också liv, hälsa, egendom och miljö. I tillstånds- och tillsynsarbetet vore det en tillgång för kommunerna att ha färre och tydligare regler.

Moderatorn ställer fråga till Statoil: Hur ser du på det här?
Patrik Ellefsson:
Det finns mycket som kan sägas om HMS-regelverken som styr vår verksamhet. Jag ska försöka göra en operativ koppling till vårt arbetsfält. Vi har i Sverige 7 egna depåanläggningar, och 90 tankbilar. Vad jag tycker är viktigt att lyfta fram är problemen med delegerad tillsyn inom t.ex. räddningstjänstlagen och miljöbalken. Denna delegering är ingen förenkling – tvärt om. Det är väldigt olika krav som ställs på oss verksamhetsutövare beroende på hur tillsynsmyndigheterna tolkar lagen i olika kommuner och regioner. Detta styrs mycket utav tillsynsmyndighetens egna engagemang på ett individuellt plan, som t.ex. karriärambitioner hos tillsynspersonalen, vilket leder till att det ställs helt olika krav i Sundsvall, Göteborg och Umeå. Det som är mycket allvarligt i detta är att vi inte får ett konkurrensneutralt system. Det kan styra de etableringar som vi väljer att göra. Vi tycker det är viktigt med tydlighet i reglerna.

Ett annat område jag vill lyfta fram är att den praktiska kunskapen om vår verksamhet och hur den operativt bedrivs är för låg hos tillsynsmyndigheterna. Det är väldigt vanligt att en miljöinspektör går från en akademisk utbildning och in till ett miljökontor i kommunen där man efter ett tag blir tillsynstjänsteman. När man sedan kommer ut i verkligheten så har man svårt att omsätta den tillsyn man utövar på ett operativt sätt. Vi pratar helt olika språk. Sådana problem upplevs som större än att det finns många lagar och regler.
Jag ska ge ett exempel på hur olika man tolkar och applicerar samma regel. Nu får man inte längre deponera snö var man vill, inte i Sundsvall i alla fall. Miljökontoret ställer krav på att vi ska ta prover på snön för att se om den är förorenad osv., medan kommunen deponerar all sin snö i Sundsvallfjärden.

Jag vill också poängtera att det är viktigt att myndigheterna samordnar sina inspektioner. Seveso-lagstiftningen är ett exempel på ett område där det är viktigt med en samordnad inspektion från räddningstjänsten, arbetsmiljöinspektionen och miljömyndigheterna. Det verkar vara mycket prestige som styr i hur hög grad man samarbetar eller inte. Man värnar om sitt lilla revir.
Ungefär 25 % av all vår tid ute i den operativa driften på en depåanläggning går åt för att administrera, hantera och jobba med reglerna. Det är en för stor andel av vår produktionstid.

Den administrativa bördan har definierats så här av regeringen i sitt uppdrag till NUTEK att ta fram en färdig metod för att mäta den administrativa bördan för företag: ”Företagens kostnader för att upprätta, lagra, eller överföra information eller uppgifter som föranletts av krav, förordningar och myndigheters föreskrifter eller anvisningar i allmänna råd”.

Fråga 2
Var ser ni de största förenklingspotentialerna?

a) Bättre överblickbarhet genom enklare struktur på regelverket och/eller minskad regelmassa,
b) Minskat uppgiftslämnande till myndigheten genom t.ex. färre uppgifter och minskat antal gånger uppgifterna skall lämnas,
c) Ändrade rutiner vid tillståndansökningar,
d) Förändringar i inspektionssystemet genom t.ex. bättre samordning av myndigheternas inspektioner, färre inspektioner eller ökad egenkontroll,
e) Internetbaserade lösningar.

Thord Eriksson:
Jag vill gärna lyfta fram behovet av överblickbarheten samt detta med tillsyn och samverkan som Patrik var inne på. Min erfarenhet är att det inte bara är olika tolkning av regelverken som skiljer, men även kulturer. Jag har ett exempel från tiden när jag jobbade i Nyköpings kommun och vi var flera myndigheter som skulle samverka vid tillsyn på SSAB i Oxelösund. Räddningstjänstens tillsyn är ganska svepande. De tittar på stora saker och det ska hända rätt mycket innan de reagerar. Yrkesinspektören, han tittar på gänger på olika muttrar och att rören sitter som de ska. Vi upplevde nog att det var svårt att samordna oss. Jag tyckte att han tog för lång tid, och han upplevde att jag sprang för fort. Det fordras mycket innan vi får ett perfekt samordnat tillsyn, men det skulle helt klart kännas roligare att komma som tillsynsperson om man kom samordnat och lämnade efter sig mer av en helhet.

Patrik Ellefsson:
Jag håller med Thord Eriksson, men jag vill lägga till att för små företagare så tror jag den norska modellen med en portal som ger överblick och möjlighet till att hämta upp de regler som ska styra just min verksamhet är viktig. Detta ändrar dock inte det som faktiskt står i lagtexten. De större företagen har ju oftast personer eller funktioner som arbetar specialiserat med detta. Jag tror man också måste ändra i själva regelverken så att de blir mer hanterbara och tydligare.

Birgitta Melin:
Jag måste ge en replik på det som blev sagt av Thord. Naturligtvis kan det hända att arbetsmiljöinspektören tittar på detaljer, men huvudsakligen ska man titta på det systematiska arbetsmiljöarbetet. Beträffande våra förenklingspotentialer så ser jag fortsatt stora möjligheter. För att rekapitulera lite så hade vi år 1991 210 föreskriftshäften. Under åren 1997–1999 minskade vi antalet paragrafer med 25 % och nu har vi minskat med 50 %. Vi har inte räknat ut exakt hur många paragrafer vi har år 2006, men enligt vår prognos kommer vi att minska antalet föreskriftshäften till 87.
Vi ska alltså minska antalet paragrafer och regler till ungefär hälften. Det kan vi framförallt göra genom att vi har ramföreskrifter som tar upp kraven i detaljföreskrifterna. Sen arbetar vi också med en tydlig struktur på vårt regelarbete.

När det gäller ändrade rutiner för tillståndsansökning och uppgiftslämnande så har vi inte så mycket att komma med eftersom vi inte har så många krav om det. När det gäller samordning

av inspektionerna däremot, så tror också jag att man kan förbättra mycket. Vidare när det gäller användning av internetbaserade lösningar så har vi börjat, men det finns väldigt mycket mer att göra där också. Vi har våra regler lättillgängliga på vår hemsida, men för att förbättra funktionen så har vi nu gjort en upphandling av en bättre sökmotor.

Nicklas Skår:
Vad vi har hört så långt visar oss att detta är ganska komplext. Jag tycker att det vi har hört från Norge är ett föredöme i sättet att arbeta på, eftersom man har försökt att adressera frågan utifrån en rad olika perspektiv. Jag har funderat lite på vad det är vi egentligen ska åstadkomma. Vi vill inte bara diskutera antalet regler, utan också bördan. Alltså vad är det som minskar bördan. Det ser lite olika ut beroende på om man talar om små eller stora företag.
Vi vill ha färre regler, eftersom vi har många regler i en lag och vi har många lagar inom ett område eller vi har många regler som avser samma sak. Men det räcker inte. Reglerna måste också vara enklare t.ex. språkligt och redaktionellt. För att illustrera med ett exempel. Om man försöker att läsa sig till hur man söker ett tillstånd i miljöbalken så är det fullständigt omöjligt. Det går inte, eftersom miljöbalken inte hänger ihop. Miljöbalken är skriven utifrån den reglering den ska vara till för och inte för den process man har för verksamhetsutövning. Om man vill uppnå målen med en lagstiftning så måste vi förstå hur företagen arbetar. Det hjälper inte att ha regelverk med goda målsättningar om vi inte anpassar dessa till hur företagen ska agera, då blir det en omöjlighet.
Sedan har vi detta med tillämpningen av reglerna. *För det första* så ska de tillämpas inom varje område, och då er det viktigt att den enskilda myndigheten går igenom hur de tillämpas så att man får en mer harmoniserad praxis i hela landet. *För det andra* är det viktigt att myndigheterna samverkar så att man får ett gemensamt synsätt på gemensamma komplexa regelområden och problem. *För det tredje* är det viktigt att man får samla alla blanketter på ett ställe. En enkel sak som kan underlätta mycket för företagen. *Och slutligen* så kan det hända att man behöver bättre vägledning så att man reducerar behovet av att ta in konsulter för att förklara allt. Det är fördyrande för företagen.
Så vad är då viktigast? För det stora företaget med egna resurser är kanske tillståndsprocessen det viktigaste. För de små företagen kan det vara att få enklare regler.

Torkel Schlegel:
Om jag ska försöka att komplettera det som redan är sagt – och som är sant, så ska jag börja med en kort anekdot. När jag läste juridik så var nämligen en av de viktigaste aha-upplevelserna att det svåra med juridik är inte att tillämpa en regel när man väl har hittat regeln. Det svåra ligger i att utifrån ett problem kunna ställa den rätta frågan som ska leda fram till lösningen. Vilka frågor är relevanta i fråga om det här problemet? Så är det också för småföretagen. De ska bedriva en verksamhet, och nu gäller det att ställa de relevanta frågorna. Vad är det jag gör i juridisk mening, och var kan regleringen av denna fråga finnas? Kan den regleras på flera olika ställen? Ett bevis för det här är det som Patrik sa, nämligen att när man väl har hittat bestämmelsen som säger att en plåt ska vara 3 mm, så är inte det svårt att tillämpa. Utan det är vägen fram till denna regel eller föreskrift som är det svåra. *Det är det som skapar bördan*. Därmed så säger jag också att den största regelförenklingspotentialen, åtminstone på det området som Räddningsverket agerar, handlar om att öka överblickbarheten över reglerna. Det är att ha system som är självinstruerande och lätta att tillämpa för verksamhetsutövarna.
Jag tycker också att det finns en stor potential för staten och för myndigheterna genom att ta ett gemensamt ansvar för detta problemlösande. Jag arbetar ju dagligen med denna typ av frågor, exempelvis hur olika lagar och föreskrifter förhåller sig till varandra. På

Räddningsverket diskuterar vi hur våra lagar och förordningar förhåller sig till varandra. Vi kan inte svara till 100 % hur de förhåller sig till varandra, och ännu mindre hur de förhåller sig till andra myndigheters regler. Att då komma fram till den slutsatsen att ett litet företag med fem anställda ska ta det fulla ansvaret, ibland under straffansvar, är en ganska magstark slutsats.
Exakt hur staten ska gå till väga för att hantera detta gemensamma problemlösningsansvar är svårt att säga, men en informations- och regelportal, som vi har fått demonstrerat idag, är ju en väldigt god början.

Fråga från moderatorn till Harald André Ryen, vad tyckte du var det viktigaste om du ska dra erfarenheter från ditt arbete?
Harald André Ryen
Jeg synes alle de punktene du har listet opp er viktige. Vi har sett på og arbeidet med alle dise punktene gjennom hele 90-tallet. Vi har gått igjennom hvilke dokumenter som skal sendes til myndighetene, vi har endret rutinene for inspeksjoner fra å väre detaljinspeksjoner til mer overgripende, vi har lagt ökt vekt på egenkontroll og ökt vekt på internettbaserte lösninger. Jeg föler vi har värt igjennom alle disse fasene, men ikke alle samtidig. Hvis dere nå skal gjöre noe, og dere står foran beslutningen om å gjöre noe med alt samtidig eller å velge ut noen punkter, så har jeg ikke noe godt svar på det. Det kan hende det er best å begynne å se på verktöyene. Om man begynner å se på regelverkets tilgjengelighet gjennom internettbaserte lösninger så tvinger det en til å ta noen valg, for eksempel det å tenke mer på den som skal finne fram, lese og forstå innholdet.

Vi har nu lyssnat till en föredragning av hur Arbejds- og administrationsdepartementet (AAD) i samarbete med myndigheter tagit fram ett förslag som minskar antalet föreskrifter från 150 till 5 inom området hälsa, miljö och säkerhet.
Fråga 3
Är den norska modellen applicerbar också i Sverige? Vari skulle i så fall de största vinsterna ligga för företagen avseende minskad administrativ börda? Om ni inte anser modellen applicerbar på Sverige, vari ligger de väsentliga och bestående hindren för en radikal förändring enligt den norska modellen?

Torkel Schlegel:
Om vi bortser från skillnaderna i regeringens möjligheter till att styra myndigheterna så tycker jag självklart att om något är genomförbart i Norge så kan man också göra det här. Speciellt som man har så likartad myndighetsstruktur i dessa länder. Det är kanske inte en slump att Norge ligger före oss. Det är kanske så att norska regeringens möjligheter till att styra över myndigheter är något starkare.

Nicklas Skår:
Jag tror heller inte att det är något problem. Det som slår mig är den modell som ni i Norge har arbetat efter. Ni har sagt att här har vi ett problem, och då sätter vi igång med att lösa det. Nya problem som dyker upp det löser vi under vägen. Det är ganska olikt det svenska sättet att arbeta på. Vi tänker mer i riktning av ”vad har vi för problem och hur angriper vi det?”. Konsekvensen av det är att vi ska ha en utredning, och alla problem ska vara lösta innan vi går igång och prövar något nytt. Jag tror det finns något att lära sig från våra norska vänner på det här området. Våga ta problemen lite mer när de kommer.

Birgitta Melin:
Jag håller med om att vi ska lära av våra norska vänner. Detta är en väldigt intressant tanke. Det som är väldigt sympatiskt i det hela är att det ligger en användarfokus i utformningen av föreskrifterna. Jag tror vi har mycket att lära där, och att detta är något som vi verkligen måste ta till oss.

Patrik Ellefsson:
Att detta är ett område som är viktigt att få gjort något åt i Sverige är självklart. Vi har ett regelverk i Sverige som är väldigt omfattande. Kan vi bara få en viss samordning, en viss reduktion av antalet regler så vinner vi mycket på det. Inte minst när det gäller de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna. Det är mycket välkommet om vi kan arbeta vidare på det här sättet.

Thord Eriksson:
Min uppfattning är att detta borde gå. Man kan lätt luras till att tro att många regler leder till en hög säkerhet, men det finns blinda fläckar i ett sådant system också. Förstår man inte en regel så finns den inte. Ett mindre antal regler skulle leda till mer alerta organisationer när det gäller att leta efter och följa upp risker.

Fråga från moderatorn till Räddningsverket och Arbetsmiljöverket, kommer ni att föra fram dessa tankar till regeringen i era förenklingsförslag?

Birgitta Melin:
Det är inte jag som svarar på det, men jag kommer naturligtvis att noggrant informera min myndighet om vad vi har erfarit i dag. Frågan kommer naturligtvis upp, men hur vårt svar till regeringen kommer att se ut kan jag inte svara på just nu.

Torkel Schlegel:
Ja, det är självklart att vi kommer att peka på de här vägarna för framgång i regelförenklingsarbetet. Det är också en av anledningarna till att Räddningsverket arrangerar denna idékonferens. Det är en förebild att ta på allvar helt enkelt.

Moderator Lennart Palm:
Om jag ska tillåta mig ha någon uppfattning, så håller jag med om att detta är viktigt. Det är viktigt att flera myndigheter pekar på denna möjlighet i sina svar till regeringen. Det skulle stärka denna process väldigt mycket.

Ramlagstiftningens inverkan på mängden regler och reglernas komplexitet har diskuterats från tid till annan. En fråga som därvid återkommer är om de som beslutar om våra lagar verkligen får en rimlig uppfattning om hur slutprodukten ser ut. Både för dem som skall följa regelverket som företag, kommun och organisation eller för dem som skall kontrollera att regelverket följs.
I rapporten *Kan enklare bli säkrare?* ges exempel som att dokumentationskraven till slut blir så många att de är svåra att följa och att regelverkets komplexitet driver en utveckling som gör småföretagandet allt svårare.

Fråga 4
Stämmer denna bild med din egen uppfattning och om så är fallet; vill du göra något åt problemet och i så fall vad?

Birgitta Melin:
Jag menar att ramlagstiftningen är basen för själva förenklingsarbetet. Skulle vi inte ha ramlagstiftning och övergripande lagar så skulle det bli mycket svårare att ta bort detaljregleringarna. Ramlagstiftning och funktionskrav är något vi har jobbat med i många år, och det är sättet man kan förenkla på.

Patrik Ellefsson:
Ramlagarna innehåller ju inte så många detaljer. Problemet ligger i tolkningsutrymmet. Också den omvända bevisbördan är ett problem. Det är hela tiden vi som måste ta reda på saker, och då får vi använda konsulter. De som blir rika på detta är konsulterna. Vi kan ju inte ringa till miljökontoret för att få reda på saker.
Om vi tar fram rapporter som vi lämnar in till miljökontoret så hittar de alltid saker som de inte tycker är bra. Det är en ständig rundgång på grund av den omvända bevisbördan.

Nicklas Skår:
Om vi har en ramlagstiftning där vi har målformuleringar, och vi accepterar idén om flexibilitet, som också kan vara till fördel för företagen, så förutsätter vi att vi har det processorienterade företaget och ett samarbete mellan myndigheterna. Får vi till det så tror jag vi kan nå väldigt långt med ramlagstiftningen. Problemet menar jag är allt för mycket detaljreglering som låser utvecklingen, och det vill vi ju inte ha. Det har vi sett alltför många exempel på.

Thord Eriksson:
Vi delar Nicklas uppfattning på detta området.

Harald André Ryen:
Jeg tror de fleste er enige om at vi skal ha et funksjonelt regelverk. Det er det industrien önsker, men på den andre side, om det bare finns en mulig lösning på ett problem så får vi heller regelfeste det. Et eksempel på det har vi fra oljeplattformer. Den beste tilgjengelige teknologien for evakuering er fritt fall av livbåter. Det finnes ingen annen måte som gjör at folk kan komme raskere av oljeplattformen. Vår forrige lovgivning sa man skulle ha et tilstrekkelig og godt nok evakueringssystem, mens det nye regelverket spesifiserer et krav om att det skal väre fritt fall fra livbåter. Det vi vinner på det er at industrien ikke begynner å bruke penger på å finne opp nye muligheter, eller komme til oljedirektorat med annen lur lösning med taustiger osv.

Avslutning av moderator Lennart Palm
Jag vill gärna få tacka panelen för insatsen. Jag ser med mycket stort intresse fram emot att dessa förslag kommer in till regeringskansliet i arbetet med framtagningen av handlingsplanen.

Avslutning – Christina Salomonson, generaldirektör, Räddningsverket

Jag vill gärna få tacka er för en fin dag! Jag ska försöka sammanfatta dagen så som jag har upplevd den. Jag har skrivit ner följande ord: *Inspiration!* Det tror jag vi alla har fått. *Provokation!* Tycker jag också vi har fått, som exempel att vi på myndighetssidan måste bli bättre. *Reflektion!* Vi har fått anledning att tänka mycket. *Diskussion! Samverkan och samordning! Enklare och säkrare! Medborgarperspektiv! Brukarperspektiv! Tillgänglighet! Modern teknik!*

Jag vill tacka panelen, andra medverkande, er som har deltagit under dagen och speciellt mina medarbetare som har planerat konferensen. Jag är glad för att vi har fått vara här i regeringskansliet för att sätta igång en viktig diskussion, som jag naturligtvis hoppas kommer att fortsätta både genom dokumentation från seminariet och vårt svar till regeringen avseende denna fråga. Torkel Schlegel har ju redan lovat vad Räddningsverket ska säga i svaret till regeringen, så jag utgår från att det för mig bara är att skriva under!

FÖLJANDE ÄR INBJUDNA TILL SEMINARIET

Departement
Justitiedepartementet
Utrikesdepartementet
Försvarsdepartementet
Socialdepartementet
Finansdepartementet
Utbildningsdepartementet
Jordbruksdepartementet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet
Näringsdepartementet

Myndigheter
Arbetsmarknadsstyrelsen
Arbetsmiljöverket
Banverket
Boverket
Bokföringsnämnden
Datainspektionen
Elsäkerhetsverket
Energimyndigheten
Exportkreditnämnden
Fastighetsmäklarnämnden
Finansinspektionen
Fiskeriverket
Inspektionen för strategiska produkter
Jordbruksverket
Järnvägsinspektionen
Kammarkollegiet
Kemikalieinspektionen
Konkurrensverket
Konsumentverket
Lantmäteriverket
Livsmedelsverket
Lotteriinspektionen
Luftfartsverket
Läkemedelsverket
Naturvårdsverket
Patent- och registreringsverket
Post- och telestyrelsen
Radio- och TV-verket
Revisorsnämnden
Riksantikvarieämbetet
Riksförsäkringsverket
Rikspolisstyrelsen
Riksskatteverket
Räddningsverket
Sjöfartsverket
Skogsvårdsorganisationen
Socialstyrelsen
Statens folkhälsoinstitut
Statistiska centralbyrån
Strålskyddsinstitutet
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SWEDAC
Svenska ESF-rådet
Tullverket
Verket för näringslivsutveckling, NUTEK
Vägverket

Regeringskansliet
Statskontoret,
Ansvarskommittén
Kontaktpersoner för myndigheterna
Arbetsgruppen för minskad administrativ börda
Arbetslivsinstitutet

EU-kommissionen, DG Enterprise,

Sveriges Riksdag
Näringsutskottet

Övriga myndigheter och organisationer
Länsstyrelserna
Lunds Tekniska Högskola, Brandteknik
Kungliga Tekniska Högskolan
Karlstads universitet, Folkhälsovetenskap

Fastighetsägarna Sverige
Företagarna
IVL, Svenska Miljöinstitutet
Kommunförbundet
Lantbrukarnas Riksförbund
Näringslivets Regelnämnd
Plast- & kemiföretagen
Svensk Energi
Svensk Handel
Svensk industriförening
Svenska Brandförsvarsföreningen
Svenska elektriska kommissionen, SEK
Svenska Petroleum Institutet
Svenskt Näringsliv
Sydkraft SAKAB AB

INBJUDAN TILL IDÉSEMINARIUM

Regelförenkling inom området systematiskt säkerhetsarbete till skydd för liv, hälsa och miljö

30 januari 2004
Rosenbads konferenscenter Stockholm

RÄDDNINGS VERKET

BAKGRUND

Idéseminarium om regelförenkling avseende systematiskt säkerhetsarbete till skydd för liv, hälsa och miljö

Regeringens uppdrag om regelförenkling

Nationella och internationella regelverk ställer idag stora krav på företag och andra verksamhetsutövare, exempelvis kommunerna. Riksdag och regering har uppmärksammat företagens behov av enklare och mer ändamålsenliga regler. Regeringen avser att hösten 2004 presentera ett handlingsprogram till riksdagen för att minska företagens administrativa börda och har därför lämnat uppdrag till samtliga departement och 45 centrala myndigheter att identifiera onödigt betungande regler.

Myndigheterna ska under våren 2004 redovisa vad man redan gjort eller planerar att göra, i syfte att förenkla administrationen för företag. I uppdraget betonas betydelsen av samverkan i den offentliga förvaltningen.

Målet med idéseminariet

Den offentliga regleringen med syfte att skydda människors liv och hälsa samt miljön från olyckor och att reducera skadorna efter olyckor är omfattande och sorterar under ett stort antal myndigheter och departement. Detta innebär också att ett företag i sin vardag måste ha kontakt med flera olika myndigheter och också hantera flera olika typer av myndighetsföreskrifter som styr verksamheten.

Det bör därför kunna vara en fruktbar ansats att diskutera gränsöverskridande möjligheter till regelförenkling. I ett antal säkerhetsinriktade bestämmelser ställs krav på verksamhetsutövare att bedriva ett systematiskt planerings-, uppföljnings- och förbättringsarbete.

Målet med idéseminariet är att starta en diskussion kring möjliga former för ett bredare samarbete på lång sikt kring regelförenkling inom området systematiskt säkerhetsarbete.

Seminariet avses ge möjlighet till reflektion och tankar kring nya former för samverkan och även att identifiera eventuella aktiviteter som skulle kunna redovisas i regeringsuppdraget.

I Norge pågår en mycket omfattande regelförenkling som tar sin utgångspunkt i en myndighetsövergripande syn på ledning av systematiskt säkerhetsarbete i verksamheter. Området benämns HMS (Hälsa, Miljö och Säkerhet). Vid seminariet redovisas erfarenheter från detta arbete.

Räddningsverket har – inom ramen för uppbyggnaden av NCO (Nationellt Centrum för erfarenhetsåterföring från olyckor) – det tvärsektoriella uppdraget att medverka till att möjliggöra ”en samlad bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige”. En viktig del i detta arbete är att bidra till debatt och kunskapsutbyte.

En studie från NCO och Karlstads universitet *Kan enklare bli säkrare?* kommer att sändas ut till deltagarna innan seminariet.

Anmälan

Anmälan görs via e-post till frank.huth@srv.se
senast den 23 januari 2004
Tfn direktnummer: +46 (0) 54 13 50 76
Mobil: +46 (0) 70 589 5575

PROGRAM

Fredagen den 30 januari 2004
Rosenbads konferenscenter, Drottninggatan 1, Stockholm

0900 **Kaffe**

0930 **Inledning**
Försvarsdepartementet
Räddningsverket

Regeringens mål med regelförenklingsarbetet och handlingsprogrammet för regelförenkling
Hans Andersson, departementsråd, Näringsdepartementet, Näringslivs- och Simplexenheten

Ansvarskommitténs syn på sektorsövergripande samarbete
Vilka principer bedömer Ansvarskommittén bör vara styrande för sektorsövergripande samarbete?
Representant från Ansvarskommittén

Näringslivets förväntningar på regelförenklingar
Representant från Svenskt Näringsliv

Myndigheternas regelförenklingsarbete och möjligheterna till gränsöverskridande samarbete på HMS-området. Kan enklare bli säkrare?
Ragnar Andersson, professor, Karlstads universitet

1130 - 1300 Lunch

Regelförenklingar i Norge
Från 150 till 5 föreskrifter inom området hälsa, miljö och säkerhet
Hur är det möjligt att så omfattande förenklingar kan genomföras med sektorsövergripande samarbete? Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har i samarbete med myndigheterna arbetat fram ett förslag till enklare regler. Kan dessa erfarenheter tillämpas i det svenska regelförenklingsarbetet?
Harald Andre Ryen, bitr. departementsråd, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Norge

Hur kan småföretagens praktiska användning av reglerna underlättas?
Norska myndigheter har i samarbete med näringslivet utvecklat ett internetverktyg för regler inom området hälsa, miljö och säkerhet. I presentationen beskrivs den sektorsövergripande processen och de möjligheter verktyget ger småföretagen i det praktiska arbetet. Kan exemplet appliceras på ”24-timmarsmyndigheten”?
Gunhild Dalaker Tuseth, projektledare/jurist, Statens Forurensningstilsyn, Norge

Paneldiskussion
Från ord till handling
Moderator; Lennart Palm, vd Näringslivets Regelnämnd
Diskussion om vilka förutsättningar som finns för regelförenkling inom området systematiskt säkerhetsarbete.

I panelen sitter representanter för departement, myndigheter och näringslivet.

1600 **Avslutning**
Christina Salomonson, generaldirektör Räddningsverket.

P R O G R A M

Fredagen den 30 januari 2004
Rosenbads konferenscenter, Drottninggatan 1, Stockholm

0900 Kaffe

0930 Inledning
Birgitta Ågren, chef för civila enheten, Försvarsdepartementet
Thomas Gell, chef för forskning och analys, Räddningsverket

Regeringens mål med regelförenklingsarbetet och handlingsprogrammet för regelförenkling
Hans Andersson, departementsråd, Näringsdepartementet, Näringslivs- och Simplexenheten

Ansvarskommitténs syn på sektorsövergripande samarbete
Vilka principer bedömer Ansvarskommittén bör vara styrande för sektorsövergripande samarbete?
Jan Landahl, huvudsekreterare, Ansvarskommittén

Näringslivets förväntningar på regelförenklingar
Per Juth, Svenskt Näringsliv

Myndigheternas regelförenklingsarbete och möjligheterna till gränsöverskridande samarbete på HMS-området. Kan enklare bli säkrare?
Ragnar Andersson, professor, Karlstads universitet

1130 - 1300 Lunch

Regelförenklingar i Norge
Från 150 till 5 föreskrifter inom området hälsa, miljö och säkerhet
Hur är det möjligt att så omfattande förenklingar kan genomföras med sektorsövergripande samarbete? Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har i samarbete med myndigheterna arbetat fram ett förslag till enklare regler. Kan dessa erfarenheter tillämpas i det svenska regelförenklingsarbetet?
Harald Andre Ryen, bitr. departementsråd, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Norge

Hur kan småföretagens praktiska användning av reglerna underlättas?
Norska myndigheter har i samarbete med näringslivet utvecklat ett internetverktyg för regler inom området hälsa, miljö och säkerhet. I presentationen beskrivs den sektorsövergripande processen och de möjligheter verktyget ger småföretagen i det praktiska arbetet. Kan exemplet appliceras på ”24-timmarsmyndigheten”?
Gunhild Dalaker Tuseth, projektledare/jurist, Statens Forurensningstilsyn, Norge

Paneldiskussion
Från ord till handling
Debattledare: *Lennart Palm, vd Näringslivets Regelnämnd*
Diskussion om vilka förutsättningar som finns för regelförenkling inom området systematiskt säkerhetsarbete.

I panelen: *Arbeids- og Administrationsdepartementet, Harald Andre Ryen. Arbetsmiljöverket, Birgitta Melin. Kommunförbundet, Tord Eriksson. Räddningsverket, Torkel Schlegel. Svenska Statoil AB, Patrik Ellefson. Svenskt Näringsliv, Nicklas Skår*

1600 Avslutning
Christina Salomonson, generaldirektör Räddningsverket.

Deltagarlista

Deltagare	Organisation
Agneta Ödegaard Herlin	Naturvårdsverket
Anders Danielsson	LRF
Anders Dolling	Jordbruksdepartementet
Anders Hultkvist	Näringslivets Regelnämnd
Anders Sjöberg	Järnvägsinspektionen
Anders Swanberg	Statens jordbruksverk
Anna Edberg Antonsson	SWEDAC
Anna Svensson	Kommunförbundet
Ann-Beth Antonsson	IVL
Annika Lindell	Luftfartsinspektionen
Ann-Sofie Eriksson	Räddningsverket
Birgitta Melin	Arbetsmiljöverket
Birgitta Ågren	Försvarsdepartementet
Bo Lövqvist	Första Hjälpen Konsulten AB
Bo Palmberg	Kammarkollegiet
Bodil Leonsson	Räddningsverket
Christer Strömgren	Räddningsverket
Christina Salomonson	Räddningsverket
Christina Wainikka	Svenskt Näringsliv
Eva Nilsson	Kemikalieinspektionen
Eva Parissay	Arbetsmiljöverket
Frank Huth	Räddningsverket
Greger Lundqvist	Plast- & Kemiföretagen
Gunhild Dalaker Tuseth	Statens Forurensningstilsyn
Gunilla Malmlöf	Sjöfartsverket
Gunnar Hem	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
Gunnel Vahlne	Riksantikvarieämbetet
Hans Andersson	Näringsdepartementet
Harald André Ryen	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Harald Frostling	Docent
Henrik Wingfors	Näringsdepartementet
Horst Blüchert	Elsäkerhetsverket
Håkan Hillefors	Svenskt Näringsliv
Inge Svedung	Karlstads universitet
Inger Bye	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
Jan Landahl	Ansvarskommittén
Jan Schyllander	Räddningsverket
Jennie Ossmark	Räddningsverket

Karin Berggren	Företagarna
Karin Nordström	Näringsdepartementet
Karina Härjula	Karolinska Institutet
Keijo Ekelund	Försvarsdepartementet
Kerstin Morast	Post och Telestyrelsen
Kerstin Risshytt	Elsäkerhetsverket
Lena Birgersdotter	IVL
Lena Tistad	Räddningsverket
Lennart Johansson	Försvarsdepartementet
Lennart Karlsson	Billerud Gruvöns Bruk AB
Lennart Palm	Näringslivets Regelnämnd
Lotta Gustavson	Rikspolisstyrelsen
Marcus Abrahamsson	Lunds universitet
Maria Diamant	Försvarsdepartementet
Martina Elfgren-Lilja	Näringsdepartementet
Mikael Wolfbrandt	Försvarsdepartementet
Nicklas Skår	Svenskt Näringsliv
Olov Östberg	Statskontoret
Patrik Ellefsson	Svenska Statoil AB, Energi
Patrik Hult	SWEPRO Project Management AB
Per Juth	Svenskt Näringsliv
Ragnar Andersson	Karlstads universitet
Sofie Almbladh	Konsumentverket
Solfrid Nilsen	Elsäkerhetsverket
Sven Nyström	SWEDAC
Thomas Borglin	Svenska Elektriska Kommittén
Thomas Gell	Räddningsverket
Thord Eriksson	Kommunförbundet
Tomas Löfgren	Statens Strålskyddsinstitut
Tomas Lööv	Näringslivets Regelnämnd
Torkel Schlegel	Räddningsverket
Ulf Bjurman	Räddningsverket
Yogesh Kumar	Miljödepartementet

Räddningsverket, Nationellt Centrum för erfarenhetsåterföring från Olyckor
Värmlandsvägen 25, 691 34 Karlskoga
Telefon 0586-623 00, fax 0586-623 01. www.srv.se

Beställningsnummer I99-108/04. Fax 054-13 56 05
ISBN 91-7253-220-3