

NOTAT



3. oktober 2016

J.nr. 20165000453

Metoder og Virkemidler (MV)
AMF

Høringsnotat - Ændring af arbejdsmiljøloven og enkelte andre love (*Ændring af organisering og finansiering af arbejdsmarkedets parter arbejdsmiljøindsats m.v.*)

Arbejdstilsynet har på baggrund af den eksterne høring modtaget en række høringsvar vedrørende udkast til forslag til ændring af lov om arbejdsmiljø.

Følgende myndigheder og organisationer er hørt:

Rigsrevisionen, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Arbejdsmiljørådet, Arbejdsmiljøklagenævnet, Landsorganisationen i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikerne (AC), Dansk Arbejdsgiverforening, Landbrug & Fødevarer, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Lederne, KL, Danske Regioner, Moderniseringsstyrelsen, Business Danmark, Danmarks Frie Fagforening, Den Kooperative Arbejdsgiver- og Interesseorganisation i Danmark, Frie Funktionærer, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Gartneri-, Land- og Skovbrugs Arbejdsgivere, Det faglige Hus, Producentforeningen og Forsikring og Pension.

Der er modtaget høringssvar fra følgende høringssparter (*kursiv* = ingen bemærkninger): Arbejdsmiljørådet (AMR), Arbejdsmiljøklagenævnet (AMK), *Dansk Arbejdsgiverforening (DA)*, *Danske Regioner*, *KL*, *Moderniseringsstyrelsen*, *Arbejdsmarkedets Erhvervssikring*, Forsikring og Pension og Rigsrevisionen.

Kommentarerne fra høringssvarene er grupperet efter hovedelementerne i lovforslaget.

1. Generelle bemærkninger

AMR noterer sig, at lovforslaget afspejler de forslag til justeringer af partssystemets opgaver, struktur og økonomi, som **AMR** har sendt til beskæftigelsesministeren, hvor rådet foreslog en række tilpasninger af partssystemet, herunder forslaget om etablering af Dialogforum for tværgående samarbejde.

AMR bakker på den baggrund op om lovforslaget.

AMR bemærker videre, at rådet i 2020 vil foretage en evaluering af, om ændringerne af partssystemet har fungeret efter hensigten.

1.1. Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Beskæftigelsesministeriet finder det positivt, at Arbejdsmiljørådet bakker op om lovforslaget og ser frem til, at rådet i 2020 vil foretage en evaluering af, om ændringerne af partssystemet har fungeret efter hensigten.

2. Udvidelse af Arbejdsmiljørådets opgaver

AMR finder, at det fremstår upræcist, hvad muligheden for at inddrage viden om, erfaring med og ønsker til udvikling af arbejdsskadeområdet som en integreret del af arbejdsmiljøet i sin rådgivning af ministeren, konkret indbefatter. **AMR** peger dog på, at det giver nye muligheder i forhold til en tidlig indsats og forebyggelse, når arbejdsskader i endnu højere grad samtænkes med arbejdsmiljø, og **AMR** vil sikre, at integration af arbejdsskadeområdet styrker det forebyggende arbejdsmiljøarbejde. Herudover påtænker **AMR** at nedsætte et permanent udvalg om arbejdsskader og arbejdsmiljø, der kan følge arbejdsskadeområdet og komme med forslag til styrkelse af den forebyggende indsats.

Herudover bemærker AMR og KL at de forudsætter, at lovforslaget ikke medfører ændringer i kompetencefordelingen mellem Arbejdsmarkedets Erhvervssikringsbestyrelse, Erhvervs sygdomsudvalget m.v. på arbejdsskadeområdet i øvrigt. **KL** forudsætter desuden, at arbejdsmarkedets parter inddrages direkte i de drøftelser om anbefalingerne fra ekspertudvalget om arbejdsskadeområdet, som Beskæftigelsesministeren har oplyst om i et svar på spørgsmål nr. 492 af 6. september 2016 til Beskæftigelsesudvalget.

2.1. Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Beskæftigelsesministeriet finder det positivt, at Arbejdsmiljørådet vil sikre, at integration af arbejdsskadeområdet styrker det forebyggende arbejdsmiljøarbejde, og at Arbejdsmiljørådet vil nedsætte et permanent udvalg om arbejdsskader og arbejdsmiljø til styrkelse af en forebyggende arbejdsmiljøindsats.

Det fremgår af lovforslaget, at Arbejdsmiljørådets kompetence til at rådgive ministeren vedrører politiske temaer om sammenhængen mellem arbejdsmiljø og arbejdsskader, og at forslaget ikke ændrer ved, at bestyrelsen for Arbejdsmarkedets Erhvervssikring har ansvar for og kompetence til at sætte strategiske mål for og til at prioritere Arbejdsmarkedets Erhvervssikrings sagsbehandling af arbejdsskader. Arbejdsmiljørådet kan heller ikke drøfte konkrete arbejdsskadesager, herunder spørgsmål om anerkendelsespraksis og erstatningsniveau, som Arbejdsmarkedets Erhvervssikring og Ankestyrelsen som første og anden instans har ansvar for og kompetence til at træffe afgørelse i. Forslaget ændrer herudover ikke ved, at Erhvervs sygdomsudvalget har kompetence til at indstille til ministeren hvilke sygdomme, der skal på erhvervs sygdomsfortegnelsen.

Det vil i lyset af de givne bemærkninger blive yderligere præciseret, at Arbejdsmiljørådets kompetence vedrører sammenhænge mellem arbejdsmiljø og arbejdsskader, som kan styrke arbejdsmiljøforebyggelse, og at forslaget ikke medfører ændringer i kompetencefordelingen mellem Arbejdsmiljørådet, bestyrelsen for Arbejdsmarkedets Erhvervssikring og Erhvervs sygdomsudvalget.

For så vidt angår KL's bemærkning, kan Beskæftigelsesministeriet bekræfte, at arbejdsmarkedets parter vil blive inddraget, når drøftelserne om en modernisering af arbejdsskadeområdet igangsættes.

3. Finansieringen af arbejdsmarkedets parters arbejdsmiljøindsats

Forsikring og Pension foreslår, at der i stedet for et 2 pct. bidrag opkræves et fast årligt beløb pr. fuldtidsansat, da et mere stabilt finansieringsgrundlag er hovedargumentet for ændringen af beregningen af 2 pct. bidraget, og da incitamentet til at nedbringe omfanget af arbejdsulykker med lovforslaget forsvinder. **Forsikring og Pension** foreslår, at bidraget opkræves direkte hos arbejdsgiverne af Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, hvis bidraget erstattes af et fast beløb pr. fuldtidsansat.

Samtidig bør det i den sammenhæng overvejes om ikke også Arbejdsmarkedets Erhvervssikrings tilkendelser på erhvervssygdomsområdet skal indgå i fordelingen af dette bidrag.

Forsikring og Pension bemærker, at hvis et incitament skal virke, skal det påvirke aktuel adfærd. Det forudsætter, at ændringer i tilkendelser af erstatninger og godtgørelser slår direkte ud i arbejdsmiljøbidraget, og det kriterie vurderes ikke at være opfyldt med det nye lovforslag.

Forsikring & Pension bemærker, at der vil gå mere end 10 år før en eventuel permanent stigning i tilkendte erstatninger og godtgørelser (fx som følge af stigende antal arbejdsulykker), slår fuldt ud igennem i bidraget. Spørgsmålet er, om dette er hensigtsmæssigt, eller om man i dette tilfælde vil føle det nødvendigt at ændre beregningsmetoden af 2 pct. bidraget igen.

Forsikring & Pension vurderer, at ændring af opkrævningsåret til året før bidragsåret vil være konkurrenceforvridende i form af systematisk forhøjelse for selskaber, som har faldende tilkendte erstatninger og godtgørelser som følge af faldende markedsandel og omvendt for selskaber med stigende markedsandele.

Forsikring & Pension går ud fra, at forsikringselskaberne jf. arbejdsmiljølovens § 68, stk. 4, som hidtil har adgang til at forhøje præmierne forholdsmæssigt, såfremt miljøbidraget vil stige som følge af lovforslaget.

AMR tager den foreslåede nye finansieringsmodel for bevillingsgrundlaget for partsindsatsen for perioden 2017-2020 til efterretning og lægger til grund, at Beskæftigelsesministeriet yder ekstraordinære tilskud til partsindsatsen på 3,9 mio. kr. i 2017 og 1,9 mio. kr. årligt i perioden 2018-2020 udover de midler, der tilvejebringes via finansieringsmodellen.

Efter **AMR**s opfattelse er det væsentligt, at der på længere sigt er et tilstrækkeligt økonomisk grundlag for partsindsatsen på den anden side af 2020 og foreslår, at der gennemføres en evaluering af finansieringsmodellen med henblik på fortsat at skabe et økonomisk råderum for en styrket partsindsats. **AMR** forventer at blive inddraget i planlægningen og vurderingen heraf.

3.1. Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Den nuværende finansieringsmodel indebærer, at niveauet for det samlede bidrag til parternes arbejdsmiljøindsats i kraft af to procent bidraget til dels er betinget af omfanget af tilkendte godtgørelser for mén og erstatninger for erhvervsevnetab i arbejdsulykkessager. Det princip har siden etableringen af ordningen været et bærende element i ordningen.

Det princip har derfor også ved udarbejdelse af det nye lovforslag vejet tungt i formuleringen af lovteksten. Princippet har skullet opvejes mod, at det med det nye lovforslag også har været hensigten at sikre en mere stabil finansiering af indsatsen.

Det er Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at det med lovforslaget er lykkedes at skabe balance mellem disse to principper og fastholde incitamentsstrukturen og samtidig skabe en stabil økonomi for partsindsatsen.

Med den nye finansieringsmodel i lovforslaget udjævnes udsvingene i niveauet for indsatsen. Det vil betyde, at en stigning i erstatningsniveauerne, når Arbejdsmarkedets Erhvervsforsikring forventeligt får indhentet efterslæbet i arbejdsskadesagerne, først slår fuldt igennem over en 10 årig periode. Det er en indbygget automatik i ordningen, som sikrer et stabilt niveau for partsindsatsen, og netop den egenskab har været tilstræbt ved udformningen af lovforslaget.

Det er ministeriets vurdering, at incitamentsstrukturen bibeholdes, også selv om to procent bidraget ændres fra at blive beregnet på baggrund af en årlig opgørelse over erstatninger til at blive beregnet som et glidende gennemsnit over ti år jf. ovenfor. Bidraget vil stadig svinge, men udsvingene vil blive udjævnet.

Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at variabiliteten i to procent bidraget bør fastholdes og ikke erstattes af et fast bidrag pr. fuldtidsansat, som de facto ville betyde en konstant indsats. Det vil gøre partsindsatsen uafhængig af erstatningerne og dermed være en fravigelse fra et af hovedprincipperne i ordningen.

Forsikring og Pension berører spørgsmålet om en eventuel konkurrenceforvridende effekt i forbindelse med, at bidraget efter forslaget opkræves på basis af fordelingen af bidrag på grundlag af godtgørelser og erstatninger tilkendt året før bidragsåret, og ikke som i dag på grundlag af godtgørelser og erstatninger tilkendt i bidragsåret.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at størrelsen af to pct. bidraget, som opkræves i et givet år, er baseret på godtgørelser og erstatninger i det kalenderår, der ligger to år før bidragsåret, jf. § 68, stk. 3, 1. pkt.

Følges tankegangen i Forsikring og Pensions argumentation, kan der argumenteres for, at den nuværende opkrævning således har indeholdt en skævhed, idet størrelsen af det bidraget, som skal betales, ikke fuldstændigt har fulgt størrelsen i erstatningsniveauet og fordelingen på bidragsyderniveau, idet der er et gab på to år mellem beløbet, som opkræves, og den fordelingsnøgle som fastlægger betalingsandele mellem de bidragspligtige.

Med lovforslaget reduceres gabet til et år. Det er dog væsentligt at understrege, at det efter Beskæftigelsesministeriets vurdering ikke er muligt at konstruere en fuldstændig retfærdig løsning. Fordelingen på bidragsydere vil indeholde et vist element af solidaritet mellem bidragsydere, idet selskaber som er i markedet, vil skulle betale for de selskaber, som er gået konkurs. Det er tilfældet i dag, men vil i endnu højere grad være tilfældet i en model, hvor der tilstræbes fuldstændig retfærdighed imellem bidragsyderne – fx i en model, hvor bidragsydernes andele af erstatninger også skulle beregnes på baggrund af et 10 årigt gennemsnit. Det vil øge sandsynligheden for at de nuværende selskaber skulle betale for flere selskaber, som ikke længere er i markedet.

Det er beskæftigelsesministeriets vurdering, at en opkrævningsmodel baseret på andele af erstatninger året før bidragsåret er en pragmatisk og samtidig administrativ enkel løsning.

Beskæftigelsesministeriet skal bemærke, at arbejdsmiljølovens § 68, stk. 4, ikke vil blive ændret med forslaget.

Det er på ovenstående baggrund Beskæftigelsesministeriets holdning, at Forsikring og Pensions bemærkninger ikke giver anledning til ændringer i lovforslaget.

Med hensyn til AMRs høringssvar bemærkes det, at det allerede af lovbemærkningerne fremgår, at Beskæftigelsesministeriet vil yde ekstraordinære tilskud til partsindsatsen på 3,9 mio. kr. i 2017 og 1,9 mio. kr. årligt i perioden 2018-2020 udover de midler, der tilvejebringes via finansieringsmodellen.

Beskæftigelsesministeriet tager AMR's ønske om en evaluering i 2020 til efterretning.

4. Fordeling af midlerne til arbejdsmarkedets parter arbejdsmiljøindsats

Rigsrevisionen bemærker i deres høringssvar, at det i bemærkninger til lovforslaget fremgår at Arbejdsmiljørådet skal aflægge regnskab til Arbejdstilsynet for tværgående aktiviteter, og at regnskabet skal revideres af Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen gør i den forbindelse opmærksom på, at Arbejdsmiljørådets regnskab indgår i Arbejdstilsynets regnskab og ikke vil blive revideret særskilt.

AMR bemærker, at det af lovforslagets § 68 stk. 5, fremgår, at beskæftigelsesministeren efter høring af AMR kan træffe anden bestemmelse om uforbrugte midlers anvendelse. **AMR** er af den holdning, at de midler, der i henhold til arbejdsmiljøloven tilvejebringes til finansiering af parternes arbejdsmiljøindsats, skal give mest muligt arbejdsmiljø for pengene, og at branchefællesskaberne bør have adgang til at omdisponere midler inden for rammerne af aktivitetsplanen uden først at indhente Arbejdstilsynets godkendelse. **AMR** foreslår derfor, at 2. punktum udgår.

4.1. Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Beskæftigelsesministeriet er enig i Rigsrevisionens bemærkninger og vil tilpasse bemærkningerne til lovforslaget.

Med hensyn til AMRs hørings svar begrundet AMR deres forslag med, at midlerne bør anvendes til parternes arbejdsmiljøindsats. Beskæftigelsesministeriet er enig i rådets ønske om mest muligt arbejdsmiljø for pengene, og et af formålene med lovforslaget er netop at opnå et smidigt og hensigtsmæssigt afløb ved, at uforbrugte midler overføres til tværgående aktiviteter iværksat af AMR.

Det er dog vurderingen, at der kan opstå situationer, hvor der vil kunne være behov for at fravige bestemmelsen om, anvendelse af de overskydende midler. Det kan fx være, ved stor ophobning af uforbrugte midler som følge af manglende afløb i det selvfinansierede kredsløb. I den situation vil ministeren efter høring af AMR så kunne omfordele til andre formål inden for parternes arbejdsmiljøindsats. Derfor foreslås det at fastholde bemyndigelsen til ministeren. Det vil dog blive præciseret i lovbemærkningerne, at et af formålene med lovforslaget er at få aktiveret midlerne (og på den måde opnå mest muligt arbejdsmiljø for pengene), og at det er hensigten (som det også er tilfældet med den eksisterende lovgivning), at midlerne bliver anvendt til partsindsatsen.

Der vil fremover hvert år blive taget stilling til omfordeling af uforbrugte midler. Omfordeling af midler sker efter høring i Arbejdsmiljørådet. Det er hensigten, at midlerne bliver anvendt til arbejdsmiljøindsatsen, og det er ikke tanken, at midlerne skal anvendes til andre formål end parternes arbejdsmiljøindsats.

Beskæftigelsesministeriet har på den baggrund fastholdt formuleringen i lovforslaget. Det vil dog blive præciseret i lovbemærkningerne, at et af hovedformålene med lovforslaget er at få aktiveret midlerne og på den måde opnå mest muligt arbejdsmiljø for pengene, og at det er hensigten, at midlerne bliver anvendt til partsindsatsen.

5. Ændring af Arbejdsmiljøklagenævnets sammensætning

Sekretariatet for AMK har noteret sig forslaget og at der ikke er fundet behov for, at Justitsministeriet er repræsenteret i AMK.

KL forudsætter, at der i klagesagsbehandlingen i AMK fortsat vil være fokus på de forvaltningsretlige krav til myndighedsafgørelser og på vurdering af sagens arbejdsmiljøfaglige indhold.

5.1. Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Beskæftigelsesministeriet kan oplyse, at ændringen i AMK's sammensætning og i kravet til formandens uddannelsesmæssige baggrund ikke medfører ændringer i, hvordan AMK behandler de afgørelser, der indbringes for klagenævnet.

Bemærkningerne har således ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.