



En god arbetsmiljö för alla

– Statliga insatser inom
arbetsmiljöområdet

RIR 2016:23



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-416-2

RIR 2016:23

FOTO: PLAINPICTURE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2016

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

En god arbetsmiljö för alla

– Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet

Riksrevisionen har granskat om de statliga arbetsmiljöinsatserna på ett effektivt sätt bidrar till att en god arbetsmiljö kan uppnås. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsmiljöverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsmiljöverket. Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut även en bilaga i elektronisk form, vilket framgår av innehållsförteckningen.

Vi vill tacka Eva Vingård, professor emerita i arbets- och miljömedicin vid Uppsala universitet och Gunn Johansson, professor emerita vid Psykologiska institutionen, Stockholms universitet, som läst och bidragit med synpunkter på rapportens innehåll i slutskedet av granskningen. Vi vill även tacka seminariedeltagare vid AFA Försäkring för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som redovisas i rapporten.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisor Yvonne Thorsen har varit föredragande. Revisionsledare Christian Jonsson, revisionsdirektör Jana Fromm, ämnessakkunnig Anders Berg och enhetschef Katarina Rickardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Yvonne Thorsen

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet
Arbetsmiljöverket

EN GOD ARBETSMILJÖ FÖR ALLA

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	10
1.2 Tidigare analyser av arbetsmiljöområdet	10
1.3 Syfte och revisionsfrågor	11
1.4 Avgränsningar	11
1.5 Genomförande	12
1.6 Bedömningsgrunder	12
2 Arbetet för en god arbetsmiljö	15
2.1 Arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna	15
2.2 Arbetsmarknadens parter och arbetsmiljöarbete	16
2.3 Arbetsmiljöverket	17
2.4 Arbetsmiljöforskningen	18
2.5 Förändrade förutsättningar på arbetsmarknaden	19
2.6 Arbetsmiljöns utveckling över tid	20
3 Regeringens styrning av arbetsmiljöpolitiken	24
3.1 Anslag till arbetsmiljöpolitiken	24
3.2 Regeringens styrning av Arbetsmiljöverket	25
3.3 Regionala skyddsombud	26
3.4 Regeringens arbetsmiljöstrategi	27
3.5 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	27
4 Ger arbetsmiljöstatistiken en tillförlitlig bild av arbetsmiljön?	29
4.1 Att mäta arbetsmiljö och dess koppling till hälsa	29
4.2 Statistik över dödsolyckor	29
4.3 Arbetsstadestatistiken	30
4.4 Läkares skyldighet att rapportera arbetssjukdomar	31
4.5 Självupplevd arbetsmiljö	32
4.6 Arbetsmiljöverkets analysverksamhet	33
4.7 Möjliga utvecklingsområden för arbetsmiljöstatistiken	35
4.8 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	37
5 Anpassas föreskrifterna fortlöpande till förändringar i arbetsmiljön?	39
5.1 Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt	39
5.2 Arbetsmiljöverkets föreskriftsarbete	40
5.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	43
6 Anpassas kommunikationen till arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov?	44
6.1 Arbetsmiljöverkets informationskanaler	44
6.2 Arbetsmiljöverkets stöd till arbetsgivares arbetsmiljöarbete	45
6.3 Arbetsmiljöverkets svarstjänst	45
6.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	47

7	Kan tillsynen bedrivas mer effektivt?	48
7.1	Arbetsmiljöverkets styrning av inspektionsverksamheten	48
7.2	Arbetsmiljöinspektörerna	49
7.3	Nationell tillsyn	50
7.4	Obligatorisk tillsyn	53
7.5	Övrig tillsyn	55
7.6	Arbetsmiljöverkets hantering av tips från arbetstagare och allmänhet	56
7.7	Så genomförs inspektionerna	58
7.8	Samverkan med andra myndigheter	60
7.9	Utfall av tillsynen	63
7.10	Sammanfattande iakttagelser och bedömning	66
	Referenslista	70

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en elektronisk bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Den kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Enkät till arbetsmiljöinspektörer

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Arbete kan främja hälsa, ge stimulans och social tillhörighet. Men det kan också leda till negativa konsekvenser i form av arbetsskador. Arbetsskador drabbar inte bara den enskilde individen utan medför också kostnader för samhället i form av produktionsbortfall, kostnader för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen samt kostnader för medicinsk vård och rehabilitering.

Sett över en längre period är det färre personer som omkommer eller skadas svårt i arbetet, men under de senaste åren har det skett en ökning av anmälningar av arbetssjukdomar med sociala eller organisatoriska orsaker. Det övergripande målet för arbetsmiljöpolicen är att denna ska bidra till en arbetsmiljö som förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetet och som samtidigt tar hänsyn till människors olika förutsättningar och bidrar till utvecklingen av både individer och verksamhet.

I den svenska modellen för arbetsmiljöarbete har arbetsgivarna huvudansvaret för arbetsmiljön och arbetet för en god arbetsmiljö ska ske i samverkan med arbetstagarerna. Skyddsombud som företräder arbetstagarerna ska rapportera till arbetsgivaren eller i förlängningen till Arbetsmiljöverket om arbetsgivaren inte lever upp till sitt arbetsmiljöansvar.

Statens styrmedel på arbetsmiljöområdet är framför allt lagstiftning, information och tillsyn. Arbetsmiljöverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljöfrågor. Arbetsmiljöverket är en expertmyndighet som har stor frihet att avgöra hur uppdraget ska utföras. Efter en anslagsminskning 2007–2008 har anslagen till Arbetsmiljöverket ökat under senare år, och i februari 2016 lanserade regeringen en ny arbetsmiljöstrategi. I strategin anges tre prioriterade områden; nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor, ett hållbart arbetsliv samt psykosocial arbetsmiljö. Det finns i dagsläget ingen myndighet som har i uppgift att utvärdera arbetsmiljöpolicen och det finns få analyser av statens insatser för att förbättra arbetsmiljön.

Syfte med granskningen

Riksrevisionen har granskat om de statliga arbetsmiljöinsatserna på ett effektivt sätt bidrar till att en god arbetsmiljö kan uppnås. Granskningen utgår från följande övergripande frågor:

- Har regeringen skapat ändamålsenliga förutsättningar så att Arbetsmiljöverket ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt?

- Ger arbetsmiljöstatistiken och analysen av den en tillförlitlig bild av arbetsmiljön och dess utveckling?
- Anpassas Arbetsmiljöverkets föreskrifter fortlöpande till förändringar i arbetsmiljön?
- Anpassas Arbetsmiljöverkets information och kommunikation om arbetsmiljöarbete till arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov?
- Kan Arbetsmiljöverkets tillsyn bedrivas på ett mer effektivt sätt?

Granskningens resultat

Tydligare viljeinriktning från regeringen men risk för undanträngning av Arbetsmiljöverkets utvecklingsarbete

I den arbetsmiljöstrategi regeringen fastställde under 2016 riktas många uppdrag till Arbetsmiljöverket. Trots goda intentioner riskerar den stora mängden detaljerade uppdrag att ta resurser från nödvändigt utvecklingsarbete hos Arbetsmiljöverket. För att åstadkomma förbättringar inom de tre prioriterade områden som anges i strategin behövs fortsatt utveckling av arbetsmiljöstatistiken, regelverket, informationen och tillsynen. I dagsläget saknas en löpande utvärdering av arbetsmiljöpolitiken och effekterna av den. Riksrevisionen ser därför positivt på den pågående utredningen om inrättandet av ett nationellt centrum för kunskap och utvärdering av arbetsmiljö och arbetsmiljöpolitik.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- säkerställa att Arbetsmiljöverkets utvecklingsarbete inte trängs undan och att det överensstämmer med de prioriteringar som anges i regeringens arbetsmiljöstrategi.

Svårt att få en god bild av arbetsmiljöns utveckling

För att beslutfattare och allmänhet ska få en rättvisande bild av arbetsmiljöns utveckling behövs tillgång till relevant och heltäckande statistik på området. För närvarande används främst anmälningar av arbetsskador och enkätsvar om arbetsmiljö och arbetsorsakade besvär för att få indikatorer på hur svensk arbetsmiljö utvecklas. En osäker koppling mellan anmälda och faktiska arbetsskador och svårigheter att mäta självupplevd arbetsmiljö gör det svårt att veta vilka de stora arbetsmiljöproblemen är, hur de förändras över tid och hur många som drabbas. På grund av de utmaningar som är förknippade med att mäta arbetsmiljöns utveckling krävs en stor försiktighet i tolkningen av statistiken på området. Arbetsmiljöverket arbetar i dagsläget med att utveckla statistiken för att få fram nya sätt att beskriva arbetsmiljöns utveckling på. I granskningen framkommer att fortsatta insatser behövs för att förbättra statistiken.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsmiljöverket att:

- utveckla arbetsmiljöstatistiken så att den på ett bättre sätt lever upp till kvalitetskraven på överensstämmelse mellan skattningarna och de okända värdena samt jämförbarhet mellan grupper och tidsperioder som ställs på den officiella statistiken.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter anpassas löpande till förändringar på arbetsmarknaden och en större översyn är på gång

Idag finns cirka åttio föreskrifter som i olika avseenden reglerar arbetsmiljön på landets arbetsplatser. Från att ha varit specifika för olika branscher har föreskrifterna utvecklats till att bli mer branschövergripande. Föreskrifterna är också mer inriktade på att beskriva funktion istället för att precisera detaljerade krav. Det ställer i sin tur högre krav på Arbetsmiljöverkets kompletterande information till arbetsgivare. Arbetsmiljöverket har utvecklat informationen till arbetsgivare med vägledning och branschanpassad information. Arbetsmiljöverket arbetar fortlöpande med att förnya föreskrifterna och en större översyn av dessa är dessutom på gång. Vid införandet av nya föreskrifter efterfrågar arbetsmiljöinspektörerna förbättrad information.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsmiljöverket att:

- förbättra informationen till inspektörerna vid införandet av nya och förändrade föreskrifter.

Stor potential i utvecklad information till arbetsgivare och arbetstagare

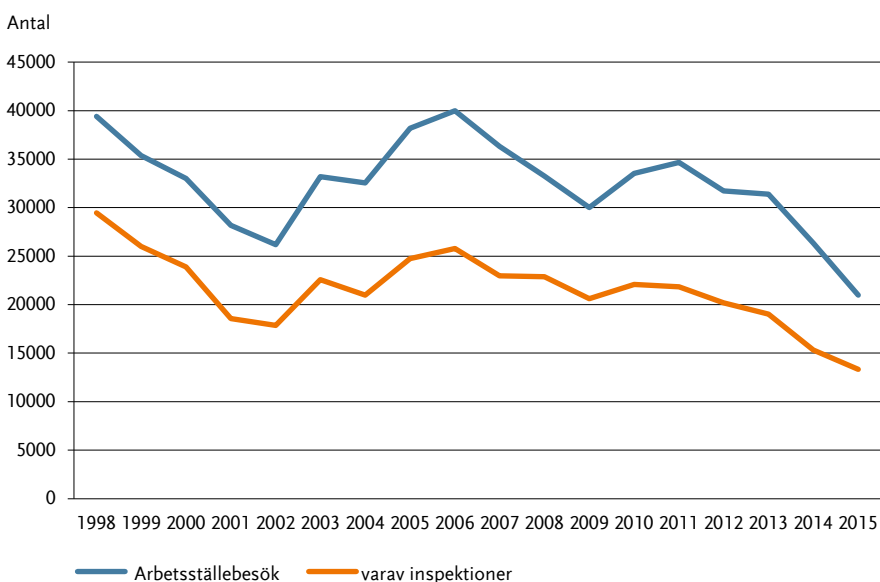
Arbetsmiljöverket har ett viktigt uppdrag i att informera arbetsgivare och arbetstagare om vilka regler som gäller för arbetsmiljön. Tillgången till information och stöd är särskilt viktig i mindre företag där det ofta saknas en funktion som jobbar med personal- och arbetsmiljöfrågor. Under senare år har Arbetsmiljöverket utvecklat sin informationsverksamhet och bland annat inrättat en gemensam svarstjänst för att hantera inkommande frågor. Svarstjänsten har emellertid haft långa svarstider och det tar i genomsnitt sex dagar att få svar på ett e-post meddelande. Arbetsmiljöverket nyanställer därför personal till svarstjänsten under 2016.

Färre inspektioner och tidskrävande projekt

Tillsyn är Arbetsmiljöverkets mest resurskrävande verksamhetsdel och är prioriterad av regeringen. Arbetsmiljöinspektörerna får en omfattande internutbildning och många har mycket lång erfarenhet i yrket. Arbetsmiljöverket har under senare år förändrat inriktningen på tillsynen. Nationella projekt som rikas mot specifika branscher eller vissa arbetsmiljöproblem har blivit ett allt större inslag i tillsynsverksamheten. Samtidigt har antalet besök på arbetsplatser minskat med en tredjedel

sedan 2011. Minskningen har sannolikt flera orsaker; myndighetens omorganisering och arbete med rekrytering, att planering av tillsynen tar mer tid och att varje besök är mer resurskrävande.

Figur 1 Antal besök och inspektioner



Källa: Arbetsmiljöverket 2016

Enbart utifrån minskningen av antalet besök går det inte att uttala sig om *effekten* av tillsynen har påverkats. Satsningen på nationella projekt kan ha bidragit med positiva effekter på arbetsmiljön genom att fokus på specifika problem ökar och erfarenheter sprids till fler än de inspekterade arbetsplatserna. I granskningen har det emellertid framkommit att de nationella projekten ibland brister i genomförande och att projekten har trängt undan uppföljning av tips och tillsyn som initieras regionalt. Arbetsmiljöverket avser att minska antalet nationella projekt och satsa mer på att följa upp tips och oplanerade händelser under kommande år.

Arbetsmiljöverkets system för urval av arbetsplatser med brister i arbetsmiljön används sällan i praktiken av inspektörerna och myndigheten ser därför över hur systemet kan förbättras. De tips och anmälningar som inkommer till myndigheten registreras inte på ett sätt som gör att det går att se om en arbetsplats har fått flera anmälningar om brister i arbetsmiljön över tid. Granskningen visar också att det förekommer att inspektörerna misstänker brott eller oegentligheter som berör en annan myndighets tillsynsområde vid inspektion. Det finns i dagsläget inga rutiner för hur inspektören ska göra för att kontakta den andra myndigheten vid en sådan misstanke men Arbetsmiljöverket arbetar med frågan.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsmiljöverket att:

- förbättra planeringen och genomförandet av de nationella projekten för att skapa förutsättningar för genomförande av fler inspektioner.
- utveckla hanteringen av de tips och anmälningar som kommer in till myndigheten i syfte att underlätta prioriteringen mellan mer eller mindre allvarliga ärenden och för att på ett bättre sätt kunna använda tips som ett underlag för urval av arbetsplatser att inspektera.
- utarbeta rutiner för hur inspektörerna ska agera om de misstänker oegentligheter som berör en annan myndighets tillsynsområde.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Det övergripande målet för arbetsmiljöpolitiken är en arbetsmiljö som förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetet och tar hänsyn till människors olika förutsättningar och bidrar till utvecklingen av både individer och verksamhet.¹

Arbetsmarknaden har genomgått förändringar under de senaste decennierna. Färre arbetar inom industrin och fler inom tjänstemanna- och serviceyrken. Anställningsförhållanden har förändrats och andelen fackligt anslutna arbetstagare har minskat. Med detta förändras det arbetsmiljöarbete som bedrivs på arbetsplatserna och de hälsoproblem som kan följa av arbetet. Sett över en längre period är det färre personer som omkommer eller skadas svårt i arbetet, men under de senaste åren har det skett en ökning av anmälningar om arbetssjukdomar med sociala eller organisatoriska orsaker. Arbetsmiljöproblem som leder till arbetsskador kan kosta samhället stora belopp och innebära personligt lidande för den som drabbas. Den totala kostnaden för arbetsskador mäts inte i dagsläget men uppgår sannolikt till många miljarder årligen.²

Arbetsmiljöverket är en expertmyndighet som har stor frihet att avgöra hur uppdraget ska utföras. Det finns i dagsläget ingen aktör som har i uppgift att utvärdera arbetsmiljöpolitiken och det finns få analyser av statens insatser för att förbättra arbetsmiljön.

1.2 Tidigare analyser av arbetsmiljöområdet

Riksrevisionen publicerade 2004 rapporten ”Arbetsmiljöverkets tillsyn” som omfattade Arbetsmiljöverket och regeringens styrning av myndigheten.³ Riksrevisionen pekade då bland annat på att både regeringen och Arbetsmiljöverket borde se över målen för tillsynen och att uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten borde förbättras. Riksrevisionen pekade också på vikten av att tillsynen riktas mot de arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst och att man därför borde utveckla metoderna för att förbättra urvalet av tillsynsobjekt. Därutöver ansåg Riksrevisionen att Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik borde förbättras.

¹ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 14.

² I rapporten *Samhällsekonomiska kostnader för arbetsmiljöproblem* diskuteras möjliga sätt att mäta kostnader för arbetsmiljöproblem.

³ Riksrevisionen 2004. *Arbetsmiljöverkets tillsyn* (Rapport 2004:14).

Statskontoret har genomfört två utredningar inom arbetsmiljöområdet under de senaste åren. Under 2014 genomförde de en myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket där man bland annat förde fram att regeringen borde se över Arbetsmiljöverkets instruktion i syfte att ange vilka uppgifter myndigheten ska prioritera utifrån de tilldelade resurserna och vilka resultat som ska uppnås. Statskontoret pekade även på att Arbetsmiljöverket borde utreda vilken eller vilka principer som bör vara vägledande för prioriteringar och urval i tillsynen samt hur myndigheten avser att styra mot dem. Statskontoret visade också på att Arbetsmiljöverket kommer ha stora behov av att anställa ny personal på grund av pensionsavgångar och att myndigheten därför behövde ta fram en strategi för sin kompetensförsörjning.

Statskontoret publicerade under 2015 en analys av den föregående regeringens handlingsplan för arbetsmiljöpolitiken. Handlingsplanen innehöll 29 uppdrag som framförallt skulle genomföras av Arbetsmiljöverket. Statskontorets slutsats var att handlingsplanen *inte* uppfyllde de krav som bör ställas på en plan som avses vara styrande för att genomföra åtgärder inom arbetsmiljöpolitiken. Det gällde till exempel krav på tydliga målformuleringar, ett utpekat ansvar för genomförandet av konkreta åtgärder samt krav på uppföljning och återrapportering av resultat. Dessutom efterlyste Statskontoret ett mer departementsövergripande arbetssätt vid framtagandet av handlingsplanen.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Riksrevisionen har granskat om de statliga arbetsmiljöinsatserna på ett effektivt sätt bidrar till att en god arbetsmiljö kan uppnås. Utifrån syftet har följande revisionsfrågor formulerats:

- Har regeringen skapat ändamålsenliga förutsättningar för att Arbetsmiljöverket ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt?
- Ger arbetsmiljöstatistiken och analysen av den en tillförlitlig bild av arbetsmiljön och dess utveckling?
- Anpassas Arbetsmiljöverkets föreskrifter fortlöpande till förändringar i arbetsmiljön?
- Anpassas Arbetsmiljöverkets information och kommunikation om arbetsmiljöarbete till arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov?
- Kan Arbetsmiljöverkets tillsyn bedrivas på ett mer effektivt sätt?

1.4 Avgränsningar

Svensk arbetsmiljöpolitik omfattar många aktörer och många olika typer av insatser. Riksrevisionen belyser i den här rapporten framförallt de förebyggande insatserna för att åstadkomma en god arbetsmiljö snarare än de reaktiva insatser som sätts in då en skada skett, till exempel rättsliga åtgärder eller ersättning till den drabbade. Arbetskadeförsäkringen ingår därför inte i granskningen och inte heller de

rättsliga processerna vid arbetsmiljöbrott eller det nya sanktionssystemet för brott mot arbetsmiljölagen. De långsiktiga effekterna av de statliga insatserna, exempelvis i form av minskad sjukfrånvaro analyseras inte och inte heller landstingens verksamhet vid arbetsmedicinska kliniker. Granskningen innefattar inte heller statens påverkan på arbetsmiljön i rollen som arbetsgivare eller upphandlande aktör. Den regionala skyddsombudsverksamheten berörs endast översiktligt.

1.5 Genomförande

I granskningen har Riksrevisionen inhämtat information och data på följande sätt:

- Analys av Arbetsmiljöverkets *statistik* över genomförda inspektioner, resultat av inspektionerna såsom sanktioner och förelägganden och förbud, skillnader mellan olika regioner, svarstider i Arbetsmiljöverkets svarstjänst med mera.
- *Intervjuer med experter på arbetsmiljöområdet* bestående av arbetsmiljöforskare, representanter för arbetsgivare och arbetstagare.
- *Intervjuer med chefer och medarbetare* vid Arbetsmiljöverkets huvudkontor och vid myndighetens samtliga fem inspektionsregioner.
- *Intervjuer med företrädare för Regeringskansliet.*
- Granskning av *Arbetsmiljöverkets styrdokument och interna rutiner* samt utredningar och övrig dokumentation som beskriver myndighetens verksamhet.
- *Deltagande vid arbetsmiljöinspektioner* under november och december 2015.
- *Enkätundersökning* till samtliga 229 arbetsmiljöinspektörer vid Arbetsmiljöverket under december till januari 2015–2016. Svarsfrekvensen i enkätundersökningen var 88 procent.

Därutöver har vi intervjuat ett mindre antal arbetsgivare som nyligen har haft en inspektion, varit medlyssnande vid inkommande frågor till Arbetsmiljöverkets svarstjänst och genomfört dokumentstudier av rapporter och utredningar på arbetsmiljöområdet.

1.6 Bedömningsgrunder

Det här avsnittet innehåller en redogörelse för vad som ligger till grund för granskningens inriktning. En diskussion om utgångspunkterna i vår granskning finns även i början av varje kapitel.

En övergripande utgångspunkt för granskningen är **arbetsmiljölagens (1977:1160) ändamål** vilket är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.⁴ Arbetsmiljölagen innehåller grundläggande bestämmelser om

⁴ 1 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

arbetsmiljöns beskaffenhet och anger översiktligt kraven när det gäller olika arbetsmiljöfaktorer. Arbetsmiljölagen är en ramlag och lagen kompletteras av **bestämmelser i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)** och i föreskrifter som meddelas av Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöstatistik och analys – Arbetsmiljöverket är statistikansvarig myndighet och har därmed ansvar för den officiella statistiken på arbetsmiljöområdet. Den officiella statistiken ska enligt lagen om den officiella statistiken (2001:99) vara objektiv och allmänt tillgänglig. Den ska utvecklas, framställas och spridas på grundval av enhetliga standarder och harmoniserade metoder. Följande kvalitetskriterier ska då tillämpas:

Relevans

Mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande och potentiella behov.

Noggrannhet

Grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena.

Aktualitet

Perioden mellan den tidpunkt då de statistiska uppgifterna finns tillgängliga och den händelse eller företeelse som de beskriver.

Punktlighet

Den tid som förflyter mellan det datum då myndigheten gör uppgifterna tillgängliga och det datum då de lämnas.

Tillgänglighet och tydlighet

Hur användarna kan få tillgång till, använda och tolka uppgifter.

Jämförbarhet

Mätning av effekten av skillnader i de statistiska begrepp, mätverktyg och mätförfaranden som använts, när statistik från olika områden eller från olika tidsperioder jämförs.

Samstämmighet

Mått på i vilken utsträckning uppgifterna med tillförlitlighet kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål.⁵

Föreskrifter till arbetsmiljölagen – I arbetsmiljöförordningen har regeringen be-myndigat Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter avseende större delen av arbetsmiljölagen.⁶ I föreskrifterna anges de närmare krav som ska uppfyllas i arbetsmiljöhänseende. Riksrevisionen anser att föreskrifterna ska vara tydliga och hållas uppdaterade för att möta upp och reglera de arbetsmiljöproblem och hälsofaror som finns på arbetsplatserna.

Stöd och information till arbetsgivare och arbetstagare – Riksrevisionen anser att arbetsgivare, arbetstagare, skyddsombud och allmänhet bör ha tillgång till uppdaterad och lättillgänglig information om vilka regler som gäller.

Tillsyn – Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att arbetsmiljölagen och dess föreskrifter meddelade med stöd av lagen följs.⁷ Enligt arbetsmiljöförordningen ska

⁵ 1 och 3 a §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken samt 2 § förordningen (2007:913) om instruktion för Arbetsmiljöverket.

⁶ 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

⁷ 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1997:1160).

myndigheten genom sin tillsyn verka för en tillfredsställande arbetsmiljö.⁸ För att Arbetsmiljöverkets tillsyn ska vara verkningsfull anser Riksrevisionen att myndigheten ska genomföra insatserna effektivt och rikta dessa till de arbetsgivare där en inspektion kan förväntas ge god effekt i form av förbättrad arbetsmiljö. Arbetsmiljöverket behöver även säkerställa att åtgärderna har genomförts genom en väl fungerande uppföljning.

⁸ 15 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

2 Arbetet för en god arbetsmiljö

2.1 Arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna

Av arbetsmiljölagen framgår att arbetsgivarna och arbetstagarerna ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö.⁹ Arbetsgivarna är skyldiga att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten så att föreskrivna krav på en god arbetsmiljö uppfylls. I det ingår att utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta eventuella åtgärder.¹⁰ Arbetsgivarna är även skyldiga att se till att arbetstagarerna får god kännedom om de förhållanden och risker som kan vara förbundna med arbetet och att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå.¹¹

Skyddsombud

Av arbetsmiljölagen framgår att arbetsgivarna och arbetstagarerna tillsammans ska bedriva ett organiserat arbetsmiljöarbete. Arbetstagarernas representant är skyddsombudet. Skyddsombudet har bland annat befogenheter att ta del av handlingar som rör förhållanden i arbetsmiljön och få utbildning. Skyddsombudens roll beskrivs i 6 kap. 5 och 6 §§ i arbetsmiljölagen.

Systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM)

Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas att arbetsgivaren systematiskt ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. SAM ska bedrivas av samtliga arbetsgivare och regleras i Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:01 – Systematiskt arbetsmiljöarbete.

Arbetstagarerna har också en viktig roll i främjandet av en god arbetsmiljö. Arbetstagarerna är skyldiga att följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar som finns samt iakttäta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Arbetstagarerna är också skyldiga att underrätta arbetsgivaren eller skyddsombudet om de upptäcker att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa.¹²

En faktor som är viktig för en god arbetsmiljö är företagets egen drivkraft för att ha en bra arbetsmiljö för att behålla och attrahera ny personal samt att ha ett gott anseende. Under senare år har forskare börjat intressera sig för vad en god arbetsmiljö kan medföra i form av vinster för företagen, samhället och individen. I betänkandet *God arbetsmiljö – en framgångsfaktor* (2009) konstateras att det finns all anledning att tro att ett gott och systematiskt arbetsmiljöarbete leder till positiva resultat för de anställdas hälsa men att det däremot är svårt att dokumentera att god arbetsmiljö

⁹ 3 kap. 1 a § i arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁰ 3 kap. 2 a § i arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹¹ 3 kap. 3 § i arbetsmiljölagen (1977:1160) och 3 kap. 2 c § i arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹² 3 kap. 4 § i arbetsmiljölagen (1977:1160).

leder till bättre produktivitet och lönsamhet i verksamheterna. I betänkandet påpekas emellertid att det saknas djupare kunskap om dessa samband.

Statistik över arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna

I enkätstudien *Arbetsmiljöundersökningen* tillfrågas arbetstagare om arbetsmiljöarbetet på deras arbetsplats.¹³ Ungefär hälften av de tillfrågade uppger att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen. I en kunskapsmanställning från Arbetsmiljöverket hävdas emellertid att det är betydligt färre arbetsplatser än så som har ett fungerande arbetsmiljöarbete. Det beror enligt rapportförfattarna på att enkätfrågorna i *Arbetsmiljöundersökningen* riktar in sig på rutiner och processer för SAM, inte om hur arbetsmiljöarbetet förebygger risker i arbetet.¹⁴ I *Arbetsmiljöundersökningen* tillfrågas arbetstagare om hur arbetsmiljöbrister hanteras på arbetsplatsen. I 2013 års undersökning anger 64 procent att arbetsmiljöbrister åtgärdas alltid/för det mesta medan 27 procent uppger att arbetsmiljöbristerna för det mesta eller aldrig åtgärdas.

2.2 Arbetsmarknadens parter och arbetsmiljöarbete

Arbetsmarknadens parter samverkar om arbetsmiljö både på lokal och central nivå. På den lokala nivån är de regionala skyddsombuden en viktig aktör. De regionala skyddsombuden besöker företag som saknar skyddskommitté och verkar för att aktivera det lokala arbetsmiljöarbetet och för att brister ska åtgärdas.¹⁵

På den centrala nivån finns fyra viktiga partsgemensamma organisationer; *AFA Försäkring*, *Prevent*, *Sunt arbetsliv* och *Partsrådet*. *AFA Försäkring* är ett aktiebolag som ägs gemensamt av arbetsmarknadens parter. Genom kollektivavtal försäkras anställda inom den privata sektorn, kommuner, vissa kommunala bolag, landsting och regioner. Den som är försäkrad genom kollektivavtal kan bland annat få ersättning vid sjukdom, arbetsskada och dödsfall. Från försäkringsfallen tar *AFA Försäkring* fram statistik som de analyserar. *AFA Försäkring* utlyser och finansierar även forskningsprojekt. I dagsläget är *AFA Försäkring* den största finansiären av arbetsmiljöforskning i Sverige. Resultaten av forskningen ska leda till förebyggande arbetsmiljöåtgärder.¹⁶

Inom det privata näringslivet sker samverkan mellan parterna i organisationen *Prevent*. *Prevent* arbetar främst med att informera om arbetsmiljöfrågor, genomföra seminarier och ta fram produkter och metoder som kan användas för att förbättra

¹³ Arbetsmiljöverket 2014. *Arbetsmiljön 2013* (Rapport 2014:3).

¹⁴ Arbetsmiljöverket 2013. *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen Del II: Hur SAM genomförs i branscherna* (Rapport 2013:12).

¹⁵ Arbetslivsinstitutet 2006. *Arbetsmiljöarbete i Sverige 2004*.

¹⁶ Hämtat från *AFA Försäkrings* webbplats 2016-06-29.

arbetsmiljön.¹⁷ För anställda i kommuner och landsting arbetar Sunt arbetsliv med att samla in och sprida kunskaper om förebyggande, hälsofrämjande och rehabiliterande insatser. Sunt arbetsliv drivs av de fackliga organisationerna i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting samt Pacta.¹⁸ Partsrådet är rådet för parts-gemensamt stöd inom det statliga avtalsområdet.

Arbetsmiljöverket ska samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer innan myndigheten beslutar föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting men även när de beslutar i förvaltningsärenden av större vikt.¹⁹

2.3 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Myndigheten har ansvar för den officiella statistiken som gäller arbetsmiljö och arbetsskador. Den meddelar föreskrifter och allmänna råd med stöd av lagstiftningen och ska även förmedla information. Arbetsmiljöverket har också till uppgift att ha tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.²⁰ Arbetsmiljöverket bildades 2001 genom att tio yrkesinspektioner och Arbetarskyddsstyrelsen gick samman till en myndighet. Arbetsmiljöverket har som mål att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet och att förbättra arbetsmiljön ur ett helhetsperspektiv, det vill säga när det gäller såväl fysiska, psykiska som arbetsorganisatoriska avseenden.²¹ Arbetsmiljöverket bedriver även marknads-kontroll som innebär att de kontrollerar att produkter är CE-märkta och därmed uppfyller grundläggande hälso-, miljö- och säkerhetskrav.

Tillsyn genom inspektioner bedrivs i myndighetens regionala organisation. Under 2015 genomförde Arbetsmiljöverket ungefär 21 000 besök på 13 600 arbetsplatser, vilket motsvarar ungefär 3,4 procent av samtliga arbetsplatser med anställda i Sverige.²²

Under 2015 var Arbetsmiljöverkets utgifter ca 550 miljoner, exklusive statsbidraget till den regionala skyddsombudsverksamheten. Den största utgiftsposten var inspektion med 390 miljoner, därefter kom regelverksamheten med närmare 71 miljoner, kommunikation 52 miljoner och analysverksamheten 40 miljoner. Mellan 2011 till 2014 var utgifterna för de olika verksamhetsområdena relativt konstanta.

¹⁷ Hämtat från Prevent:s webbplats 2016-06-29.

¹⁸ Hämtat från Suntarbetsliv:s webbplats 2016-06-29.

¹⁹ 6 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

²⁰ 2 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket och bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

²¹ Hämtat från Arbetsmiljöverkets webbplats 2016-06-29.

²² Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2015.

Ökade anslag 2015 gjorde att varje verksamhetsområde fick ett tillskott på mellan 7 miljoner (analys) och 15 miljoner (inspektion) under året.

Arbetsmiljöverket gjorde stora organisationsförändringar vid årsskiftet 2013/2014. Inspektionsverksamheten gick från 10 distrikt till fem regioner, med vardera ett regionkontor och ett antal filialkontor. I samband med omorganisationen inrättades även en ny avdelning för internationella frågor. Dessutom omorganiserades juridikavdelningen och det har inrättats två enheter för inspektionsjuridik. Verksamheten finns efter omorganisationen på elva orter i Sverige.²³

Arbetsmiljöfrågorna spänner över alla sektorer i samhället och Arbetsmiljöverket har därmed kontaktytor mot ett stort antal andra myndigheter. Enligt Arbetsmiljöverkets instruktion ska myndigheten särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.²⁴ I samband med tillsyn ska Arbetsmiljöverket vid behov även samverka med exempelvis Kemikalieinspektionen samt berörda länsstyrelser och kommuner.²⁵

2.4 Arbetsmiljöforskningen

Uppdraget att bedriva och sammanställa arbetsmiljöforskning ligger i dag utspritt på universitet och högskolor, Arbetsmiljöverket samt Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) som är ett kunskapscentrum för hälso- och sjukvården. Tidigare rymdes en stor del av arbetsmiljöforskningen inom Arbetslivsinstitutet. Arbetslivsinstitutet var ett nationellt forskningsinstitut och kunskapscentrum för arbetslivsfrågor. När institutet lades ned 2007 överfördes uppdraget att bedriva arbetsmiljöforskning till universitet och högskolor. Det som angavs som de huvudsakliga skälen till nedläggningen var att minska den statliga byråkratin samt att säkra kvaliteten i forskningen genom att låta forskningsanslagen fördelas av forskningsfinansiärer i konkurrens mellan forskare.²⁶ En del av de statliga forskningsmedlen till arbetslivsforskningen fördelas i dag via Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte, tidigare FAS) samt Vinnova.²⁷

Sedan år 2011 har Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag från regeringen att systematiskt sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för sjukdom. Inom ramen för uppdraget har SBU hittills tagit fram fyra systematiska litteraturoversikter – inriktade på ryggproblem, symtom på depression

²³ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2015 samt Arbetsmiljöverkets utredning "Ny organisation 2014 – Den nya inspektionsavdelningen" 2013-10-21.

²⁴ 7 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

²⁵ 17 a § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

²⁶ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 14.

²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte).

och utmattningssyndrom, sömnstörningar samt hjärt- och kärlsjukdomar. SBU har tidigare även sammanställt kunskap om arbetets betydelse för besvär och sjukdomar i nacke och arm.²⁸

I samband med att en arbetsmiljöstrategi tagits fram för åren 2016–2020 har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur ett nationellt centrum för samling och spridning av kunskap och forskningsresultat om arbetsmiljö bör inrättas och utformas. Centrumet ska även ägna sig åt utvärdering av arbetsmiljöpolitik. Utredaren ska bland annat lämna förslag om vid vilken befintlig myndighet eller vilket befintligt lärosäte verksamheten för det nationella centrumet ska placeras samt verksamhetens utformning och omfattning. Utredningens förslag ska rymmas inom ramen för befintliga resurser inom området.²⁹

Riksdagen beslutade i mars 2014 om ett tillkännagivande med innebörden att regeringen borde tillsätta en utredning om hur arbetslivsforskningen kan samlas och stärkas.³⁰ Vid kontakt med Utbildningsdepartementet i samband med denna granskning framfördes att den forskningspolitiska propositionen, som är aviserad till hösten 2016, för närvarande är under beredning inom Regeringskansliet. Bland annat mot bakgrund av Riksdagens tillkännagivande i frågan 2014 kan arbetsmiljöforskningen komma att beröras i denna proposition.³¹

2.5 Förändrade förutsättningar på arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden påverkar det arbetsmiljöarbete som bedrivs på arbetsplatserna och de hälsoproblem som kan följa av arbetet. Under de senaste decennierna har antalet sysselsatta inom industrin minskat medan antalet sysselsatta inom tjänstebranscher har ökat kraftigt. Mellan 1998 och 2015 ökade antalet sysselsatta i tjänstebranscher med närmare 630 000 personer. Även antalet sysselsatta i byggbranschen ökade med 135 000 personer. Inom industri- och varubranscherna *minskade* däremot antalet anställda med 163 000 respektive 20 000 personer.³²

Allt fler av de sysselsatta arbetar i mindre företag. Under tiden 2008–2015 ökade antalet anställda i företag med fler än 500 anställda med omkring 7 procent medan antalet anställda i företag med 1–4 anställda ökade med omkring 22 procent.³³

²⁸ Hämtat från SBU:s hemsida 2016-06-29.

²⁹ Kommittédirektiv för Nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö (dir. 2016:2).

³⁰ Betänkande 2013/14:AU5, Arbetsmiljö (rskr. 2013/14:183).

³¹ Telefonkontakt med Utbildningsdepartementet 2016-03-09.

³² Konjunkturinstitutets prognosdatabas *Sysselsatta per näringsgren enligt nationalräkenskaperna 2016*.

³³ SCB:s *företagsregister* uttag hämtat 2016-02-22.

Tidsbegränsade anställningar är vanligare på arbetsmarknaden i dag jämfört med slutet på 1980-talet, och den stora ökningen skedde framför allt i samband med krisen på 1990-talet. Ökningen har sedan planat ut och mellan 2005 och 2014 har endast en marginell ökning skett; 2014 var knappt 17 procent tillfälligt anställda.³⁴ Utöver tidsbegränsade anställningar förekommer även nya typer av förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare där arbetsgivaransvaret är mer oklart. Exempelvis arbetar fler personer i bemanningsbranschen i dag än tidigare; under 2012 förvärvsarbetade nästan 61 000 personer i branschen, vilket kan jämföras med 25 000 personer 2002.³⁵ En mer global arbetsmarknad leder till ett ökat antal utländska arbetstagare i Sverige. Det handlar både om personer som arbetar i Sverige under en begränsad tid och om arbetskraftsinvandrare.³⁶

Den fackliga organisationsgraden för arbetstagare har sjunkit. 1993 var 85 procent av alla arbetstagare medlemmar i en facklig organisation. 2013 hade den siffran sjunkit till 70 procent.³⁷ Arbetstagarna representeras oftast av sina skyddsombud i det lokala arbetsmiljöarbetet. Det finns i dagsläget ingen officiell statistik över antalet skyddsombud i Sverige. Enligt en uppskattning från Landsorganisationen (LO) är det ungefär hälften av arbetsplatserna som saknar skyddsombud och det är en siffra som har varit konstant under en längre tid.³⁸ En lägre organisationsgrad bland arbetstagare innebär att regionala skyddsombud har tillträde till färre arbetsplatser då de bara har tillträde till arbetsplatser med fackligt ansluten personal.

Sammantaget medför förändringarna på arbetsmarknaden nya utmaningar för arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet. Fler anställda i småföretag innebär att Arbetsmiljöverket har fler och mindre potentiella tillsynsobjekt. Förändrade anställningsvillkor gör också att det tar tid att utreda vem som har arbetsgivaransvaret och därmed ansvaret för den anställdes arbetsmiljö. Fler utländska företag medför krav på information och kommunikation på fler språk och på att säkerställa att svenska arbetsmiljöregler följs. Teknikutveckling och färre anställda i industrin kan däremot påverka arbetsmiljön på ett positivt sätt genom att färre personer arbetar i olycksdrabbade sektorer.

2.6 Arbetsmiljöns utveckling över tid

Sammantaget pekar flera indikatorer på att arbetsmiljön har förbättrats sedan början av 2000-talet. Däremot finns det tecken på att sociala och organisatoriska orsaker till arbetsmiljöproblem har ökat under de senaste åren. Osäkerhet i hur stor andel

³⁴ SCB (2014).

³⁵ SCB (2012).

³⁶ *Nya regler i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare* trädde i kraft den 1 juli 2013. Enligt reglerna ska utländska arbetsgivare som utstationerar arbetstagare i Sverige i mer än fem dagar anmäla detta till Arbetsmiljöverket.

³⁷ Medlingsinstitutets årsrapport för 2014.

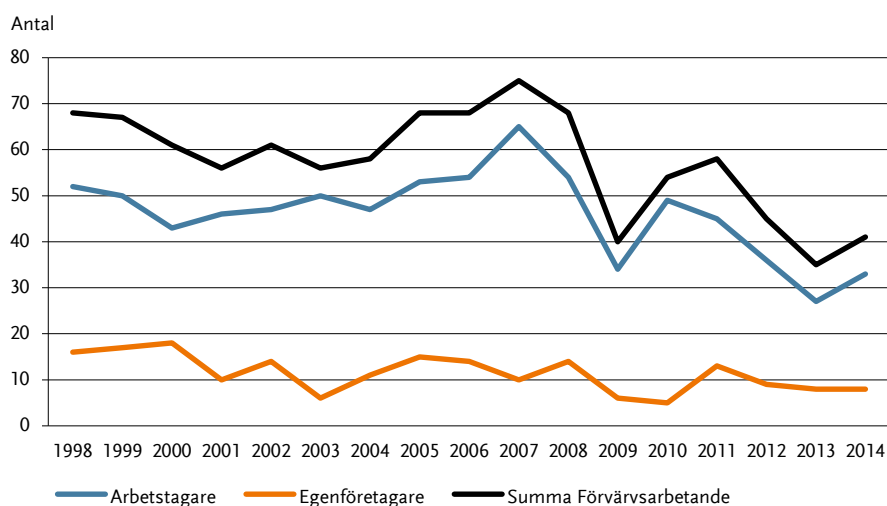
³⁸ Intervju vid Landsorganisationen (LO), Stockholm 2015-03-17.

av arbetsskadorna som inrapporteras och stort bortfall i enkätundersökningar gör dock att statistiken innehåller flera osäkerhetsfaktorer. Dessa belyses närmare i kapitel 4.

2.6.1 Dödsolyckor

Dödsolyckorna har minskat kraftigt över en längre tidsperiod. På 1950-talet skedde omkring 400 dödsolyckor per år bland anställda. Sedan slutet av 1990-talet har antalet dödsolyckor bland anställda de flesta år varit färre än 50. I dessa siffror räknas inte egenföretagare in, men även för dessa har antalet dödsolyckor visat en nedåtgående trend. Flest dödfall finns i näringsgrenarna Byggverksamhet, Tillverkning, Jordbruk, skog och fisk samt inom Transport och magasinering. I regeringens arbetsmiljöstrategi för åren 2016–2020 ingår en nollvision för dödsolyckor. Dödsolyckor bland anställda i utländska företag som är verksamma i Sverige räknas inte in i den svenska arbetsskadestatistiken, 2015 inträffade sex dödsolyckor i dessa företag.

Figur 2 Antal anmälda dödsfall i arbetsolyckor efter anställningsform 1998–2014



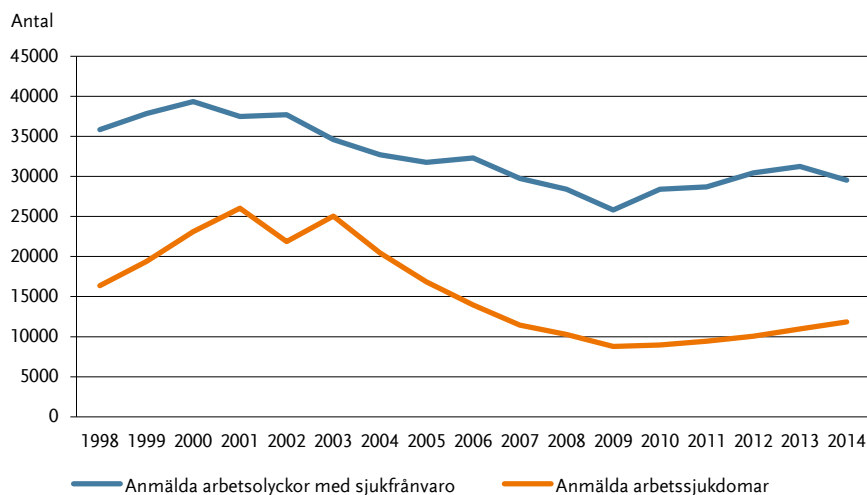
Källa: Arbetsmiljöverket 2016

2.6.2 Arbetsskador

Arbetsgivare eller arbetsföreståndare som fått kännedom om en arbetsskada är skyldiga att anmäla skadan till Försäkringskassan. Antalet anmälda arbetsolyckor och arbetssjukdomar har minskat sedan början av 2000-talet men sedan 2009 har antalet börjat öka. Sedan 2010 har antalet anmälningar om arbetssjukdomar med sociala eller organisatoriska orsaker ökat med drygt 70 procent och är nu den vanligaste orsaken till anmälda arbetssjukdomar för kvinnor. Den vanligaste orsaken till en

arbetsolycka bland kvinnor är fallolyckor och för män är den vanligaste orsaken förlopad kontroll över till exempel ett fordon.³⁹

Figur 3 Anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro och anmälda arbetssjukdomar för sysselsatta åren 1998–2014



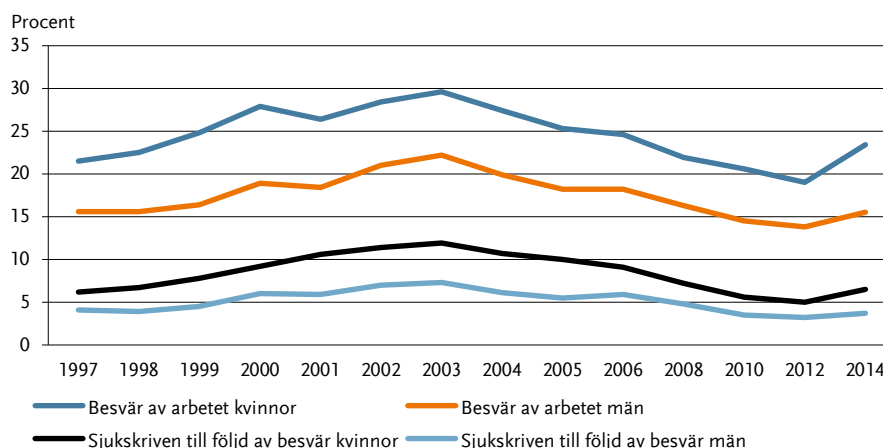
Källa: Arbetsmiljöverkets arbetsskadestatistik

2.6.3 Arbetsorsakade besvär

Statistiska centralbyrån (SCB) gör på uppdrag av Arbetsmiljöverket regelbundet två enkätundersökningar om arbetsmiljö riktade till arbetstagare. I figuren på nästa sida visas uppgifter från undersökningen *Arbetsorsakade besvär* där det framgår hur de upplevda arbetsorsakade besvären har utvecklats mellan 1997 och 2014. I figuren framkommer att kvinnor i högre grad än män upplever arbetsorsakade besvär och att kvinnor också i högre utsträckning än män är sjukskrivna på grund av besvären. Besvären minskade mellan 2003 till 2012 men har därefter ökat igen för båda könen. Drygt sex procent av de sysselsatta uppger i undersökningen *Arbetsorsakade besvär* 2014 att de har varit sjukskrivna en dag eller mer till följd av arbetsorsakade besvär (andra än arbetsolyckor).

³⁹ Arbetsmiljöverket 2015. *Arbetsskador 2014* (Rapport 2015:1).

Figur 4 Andel sysselsatta som har upplevt arbetsorsakade besvär, som inte beror på en arbetsolycka, under de senaste tolv månaderna.



Källa: Arbetsmiljöverkets statistikdatabas

2.6.4 Arbetsmiljöns betydelse för sjukskrivningstalen

Sjukskrivningskostnader relaterade till ohälsa i arbetslivet beräknas uppgå till miljardbelopp varje år, även om den exakta siffran är svår att beräkna.⁴⁰ Under 1990- och 2000-talet skedde det stora förändringar i utvecklingen av sjukpenningen. Det så kallade sjukpenningtalet (sjuktalet), som Försäkringskassan använder för att följa upp sjukskrivningarnas utveckling, började öka kraftigt från år 1997 och en bit in på 2000-talet. Efter en minskning fram till år 2010 har sjuktalet åter ökat, om än inte till samma nivåer som i början av 2000-talet. I Försäkringskassans *Socialförsäkringsrapport 2014:4* pekas på betydelsen av arbetsrelaterade faktorer för risken att bli sjukskriven och exempel på sådana faktorer är en hög fysisk belastning, höga krav och låg kontroll i arbetet. I rapporten beräknas samvariationen mellan sjukskrivningar och upplevd arbetsmiljö i en rad olika yrken. I studien framträder en koppling mellan yrken med bristfällig psykosocial arbetsmiljö, exempelvis i form av hög stressnivå, och sjukskrivningar med psykisk diagnos. Den vanligaste orsaken till sjukskrivning är numera psykisk ohälsa för såväl kvinnor som män.

Det direkta sambandet mellan arbetsmiljö och förändringar i sjukfrånvaron är dock omtvistat. I en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO 2016) hävdas att ingenting tyder på att de kraftiga svängningar som präglar den svenska sjukfrånvaron över tid skulle vara kopplade till förändringar av hälsotillståndet eller arbetsmiljön. Rapportförfattarna menar i stället att det finns ett starkt stöd i forskningen för att orsakerna främst går att finna i utformningen av försäkringen.

⁴⁰ Arbetsmiljöverket 2010. *Samhällsekonomiska kostnader för arbetsmiljöproblem*. (Rapport 2010:2).

3 Regeringens styrning av arbetsmiljöpolitiken

För att Arbetsmiljöverket ska kunna verka för en bättre arbetsmiljö krävs att myndigheten ges goda förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete. I följande kapitel görs en analys av om regeringen har skapat ändamålsenliga förutsättningar för att Arbetsmiljöverket ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt.

3.1 Anslag till arbetsmiljöpolitiken

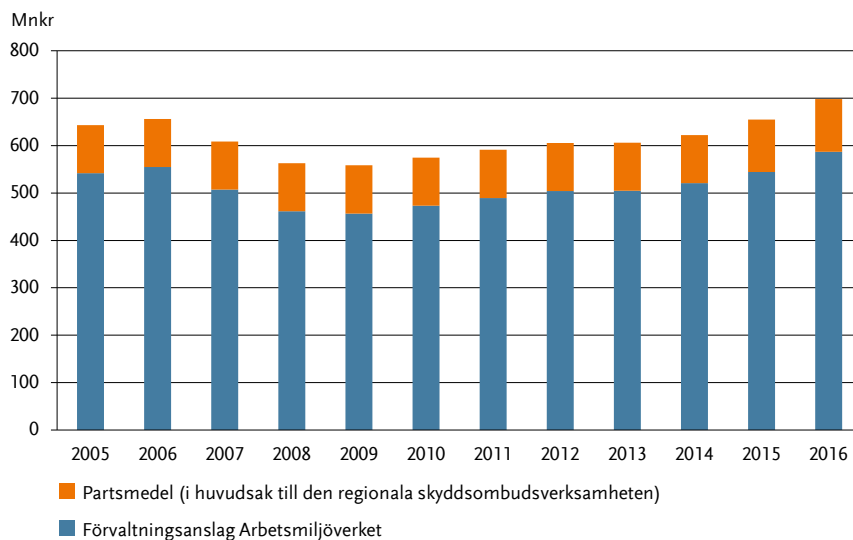
Arbetsmiljöfrågorna spänner över många olika områden och budgetposter vilket gör att det är relativt svårt att få en tydlig bild av hur statens utgifter inom detta område har varierat över åren. Under de senaste tio åren har regeringens anslag till arbetsmiljöpolitiken minskat för att sedan öka något. Från år 2007 minskade anslagen till området både genom nedläggningen av Arbetslivsinstitutet och genom resursneddragningar för Arbetsmiljöverket. Arbetslivsinstitutet som lades ner 2007 hade en budget på 349 miljoner.⁴¹ Sedan nedläggningen har mer forskningsmedel fördelats ut på landets lärosäten. En del av de statliga forskningsmedlen till arbetslivsforskningen går i dag även via Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte, tidigare FAS). Under 2015 finansierade Forte närmare 70 miljoner till forskningsprojekt inom områdena arbete och hälsa samt arbetsorganisation.⁴² Därutöver beviljar myndigheten Vinnova bidrag till arbetsmiljöforskning vilket under 2015 rörde sig om 12 miljoner.⁴³ Riksrevisionen har inte lyckats kartlägga hur stor andel av resurserna från Arbetslivsinstitutet som överfördes till arbetsmiljöforskning vid universitet och högskolor eller hur stora anslag som företagshälsovården har fått under åren efter Arbetslivsinstitutets nedläggning.

Sedan 2009 har anslagen till Arbetsmiljöverket successivt ökat och för åren 2015 och 2016 har även anslagen till de regionala skyddsombuden ökat med omkring 10 miljoner per år.

⁴¹ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetslivsinstitutet.

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.

⁴³ Vinnovas årsredovisning 2015.

Figur 5 Arbetsmiljöverkets anslag

Källa: Arbetsmiljöverkets regleringsbrev 2005–2016

3.2 Regeringens styrning av Arbetsmiljöverket

I Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för åren 2013 till 2016 finns inga mål för myndighetens verksamhet angivna. Arbetsmiljöverkets instruktion är relativt kortfattad och inte heller i denna anges vilka uppgifter som ska prioriteras av myndigheten.⁴⁴ Regeringen skriver dock i regleringsbrevet för 2015 att Arbetsmiljöverket i samband med anslagsökningen ska prioritera ”en förstärkning av tillsynsverksamheten inklusive marknadskontroll. Förstärkningen ska ha ett särskilt och långsiktigt fokus på inspektion”. Arbetsmiljöverket har ett stort handlingsutrymme att avgöra om tillsynen exempelvis ska bedrivas som proaktiva nationella projekt eller fokusera på olyckor, anmälningar och tips.

I vårändringsbudgeten för 2015 fick Arbetsmiljöverket utökat anslag med 29 miljoner. Avsikten med resursförstärkningen var att Arbetsmiljöverket ska anställa fler arbetsmiljöinspektörer, modernisera och tydliggöra myndighetens regelverk samt utveckla bättre metoder för att mäta effekterna av myndighetens insatser. Denna satsning fortsätter under 2016.⁴⁵ Regleringsbrevet för 2016 innehåller flertalet särskilda uppdrag till Arbetsmiljöverket.⁴⁶

⁴⁴ Förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

⁴⁵ Vårändringsbudget för 2015 (2014/15:99), utgiftsområde 14 och Arbetsmiljöverkets regleringsbrev 2016.

⁴⁶ Arbetsmiljöverkets ändringsregleringsbrev från 28 januari 2016 innehåller 12 uppdrag varav 5 har flera olika delar.

Regeringen har uppdragit åt Arbetsmiljöverket att under 2015–2018 stärka sin tillsyn av företag som bryter mot arbetsmiljölagstiftningen för att få konkurrensfördelar. I uppdraget ingår att samverka med andra myndigheter. Arbetsmiljöverket ska även vara kontaktpunkt och Sveriges representant i olika forum för odeklarerat arbete på EU-nivå samt utveckla och genomföra informationsinsatser som är särskilt riktade mot berörda branscher och företag, i samråd med arbetsmarknadens parter.

3.3 Regionala skyddsombud

Regionala skyddsombud (RSO) har samma uppgifter och befogenheter som övriga skyddsombud men med den skillnaden att de inte är anställda på arbetsplatsen. Regionala skyddsombud utses av fackföreningar på arbetsplatser där det saknas skyddskommitté. Vanligtvis är det på arbetsplatser med färre än femtio anställda. Det måste finnas minst en medlem i det regionala skyddsombudets fackliga organisation på arbetsstället för att ombudet ska ha tillträde dit.⁴⁷ Syftet med den regionala skyddsombudsverksamheten är att aktivera och vara ett stöd för arbetstagar sidan i arbetsmiljöarbetet på arbetsplatsen, framför allt på mindre arbetsställen.⁴⁸

Arbetsmiljöverket disponerar ett anslag som för 2016 ligger på drygt 110 miljoner för att stödja fackförbundens regionala skyddsombudsverksamhet.⁴⁹ Anslaget betalas ut till LO, TCO, Saco och Svenska Hamnarbetarförbundet efter rekvisition. Arbetsmiljöverkets uppgift är betala ut pengarna samt att återrapportera verksamheten till regeringen genom en sammanställning av de redovisningar som mottagarna gör. Anslagsvillkoren anger dock inte på vilka grunder medlen ska betalas ut eller hur medlen ska fördelas mellan organisationerna.

Regeringen har i samband med lanseringen av en ny arbetsmiljöstrategi för åren 2016-2020 gett direktiv om att se över den tillträdesrätt och de befogenheter som regionala skyddsombud har och utarbeta nödvändiga författningsförslag.⁵⁰

Tidigare utredningar har påtalat bristen av styrning och uppföljning av de statliga medel som går till verksamheten med regionala skyddsombud.⁵¹ Även om en genomlysning av användningen av de statliga medel som transfereras till parterna är angelägen ligger det utanför ramarna för den här granskningen.

⁴⁷ 6 kap. 1, 2 och 8 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁴⁸ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 14.

⁴⁹ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 14, anslag 2:2, anslagspost 2 Regional skyddsombudsverksamhet. Utöver de 110 miljoner kronorna betalar Arbetsmiljöverket, efter rekvisition från arbetstagarorganisationerna, även ut högst 1 500 000 kronor för deltagande i standardiseringsverksamhet.

⁵⁰ Arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv (dir. 2016:1).

⁵¹ Ekonomistyrningsverket (2009:27). *Regionala skyddsombud*, Statskontoret (2015:2), *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*.

3.4 Regeringens arbetsmiljöstrategi

I februari 2016 presenterade regeringen en arbetsmiljöstrategi för de kommande fem åren.⁵² Regeringen anger utgångspunkter för arbetsmiljöpolitiken och det moderna arbetslivets utmaningar och möjligheter. I strategin, som tagits fram i samverkan med arbetsmarknadens parter, presenterar regeringen åtgärder inom tre prioriterade områden:

- Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor
- Ett hållbart arbetsliv
- Psykosocial arbetsmiljö

Regeringen har inrättat ett dialogforum för att i dialog med arbetsmarknadens parter arbeta vidare med de arbetsmiljöfrågor som bedöms vara relevanta. Regeringen presenterade även tillsättningen av två särskilda utredningar, en rörande ett nationellt centrum för arbetsmiljöforskning och en andra om eventuella åtgärder och regeländringar på arbetsmiljöområdet.

Strategin innehåller många specifika uppdrag till Arbetsmiljöverket. Bland annat ska Arbetsmiljöverket analysera dödsolyckorna inom de sektorer och yrken där män dominerar, planera och genomföra en seminarieserie i samband med Europeiska arbetsmiljöbyråns kampanj för ett hälsosamt arbetsliv, utreda webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare samt ta fram ett urvalskriterium för tillsyn med fokus på att synliggöra eventuella branscher och arbetsställen där det finns ett tidigt utträde som i rimlig grad kan relateras till arbetsmiljöfaktorer.

3.5 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Tydligare viljeinriktning från regeringen men risk för undanträngning av Arbetsmiljöverkets utvecklingsarbete

Det finns inga uttalade mål för Arbetsmiljöverket och myndigheten har genomgående stor frihet i att bestämma hur arbetsmiljöpolitiken ska verkställas. Avsaknaden av tydlig styrning och mål ger Arbetsmiljöverket möjlighet att utforma verksamheten utifrån sina kunskaper som expertmyndighet men skapar samtidigt svårigheter att bedöma om myndigheten fullgjort sitt uppdrag på ett tillfredställande sätt.

Det är mycket svårt att fastställa kvantitativa mål för arbetsmiljöområdet i form av t.ex. minskade arbetsskador eller bättre upplevd arbetsmiljö. Det beror på svårigheterna att mäta arbetsmiljö och kopplingen till hälsa på ett tillfredsställande sätt. Det kan förklara avsaknaden av målstyrning inom arbetsmiljöpolitiken. Problemet diskuteras vidare i kapitel 4.

⁵² Regeringens skrivelse till riksdagen, *En arbetsmiljö för det moderna arbetslivet 2016-2020* (2015/16:80).

Arbetsmiljöstrategin innehåller tre prioriterade områden som beskriver regeringens viljeinriktning inom området vilket kan fungera som en vägledning för Arbetsmiljöverkets arbete under de kommande åren.

Arbetsmiljöstrategin innehåller många uppdrag till Arbetsmiljöverket. Flera av uppdragen är angelägna utifrån de utmaningar vi noterat i granskningen. Riksrevisionen ser dock en risk i att uppdragen, på grund av sin omfattning, kommer att tränga undan annat nödvändigt utvecklingsarbete hos Arbetsmiljöverket. Riksrevisionen anser därför att det är av stor vikt att Arbetsmiljöverket ges möjlighet att, utöver uppdragen i strategin, under de närmaste åren arbeta med att utveckla arbetsmiljöstatistiken, att uppdatera regelverket och utveckla informationen, kommunikationen och tillsynen. Genom att myndigheten utvecklar sina styrmedel på området bör förutsättningarna öka för en positiv utveckling inom de prioriterade områden som anges i strategin.

Initiativ för ökad utvärdering

I dagsläget saknas en löpande utvärdering av arbetsmiljöpolitiken och effekterna av den. Det finns behov av att öka kunskapen om hur statliga interventioner, så som inspektion och information, påverkar arbetsmiljön på arbetsplatserna. Riksrevisionen ser därför positivt på utredningen om inrättandet av ett nationellt centrum för kunskap och utvärdering av arbetsmiljö och arbetsmiljöpolitik. Riksrevisionen anser att det är lämpligt att det nationella centrumet, så som föreslås i direktivet, ska finansieras inom befintliga ramanslag. Uppdraget är dock komplext och det kan därför ta tid innan det går att se tydliga framsteg.

4 Ger arbetsmiljöstatistiken en tillförlitlig bild av arbetsmiljön?

Det finns många aktörer som behöver kunskap om hur arbetsmiljön ser ut och utvecklas. Riksdag, regering och myndigheter behöver kunskap för att fatta korrekta beslut om insatser för att förbättra arbetsmiljön, arbetsgivare behöver kunskap om vilka risker som finns för att kunna förebygga och åtgärda arbetsmiljöproblem. Fackförbund och skyddsombud behöver kunskap om arbetsmiljön för att kunna uppmärksamma arbetstagare och arbetsgivare på risker i arbetsmiljön på arbetsplatserna. Även den som står inför ett yrkesval kan vara intresserad av att få kännedom om vilka arbetsmiljörisker som finns i olika branscher. Arbetsmiljöverket är statistikansvarig myndighet vilket innebär att de bland annat ansvarar för att säkerställa att statistiken är objektiv och allmänt tillgänglig. I det följande kapitlet görs en analys av om arbetsmiljöstatistiken och analysen av denna ger en tillförlitlig bild av arbetsmiljön och dess utveckling.

4.1 Att mäta arbetsmiljö och dess koppling till hälsa

En god arbetsmiljö kan antas förebygga ohälsa kopplad till arbetet. I regeringens arbetsmiljöstrategi 2016–2020 anges att arbetsmiljön ska förebygga ohälsa och olycksfall samt motverka att människor lämnar arbetslivet i förtid.

Arbetsmiljö och hälsa samt vilka faktorer som leder till en god hälsa är mycket komplexa begrepp och de betyder sannolikt olika saker för olika individer. En utgångspunkt i diskussionen om arbetsmiljöstatistiken är att det är mycket svårt att mäta hälsa, och att därutöver kartlägga sambanden mellan förhållanden i arbetsmiljön och hälsopåverkan komplicerar saken ytterligare.⁵³ En variabel som skiljer ut sig från andra är dödsolyckor som ofta på ett tydligt sätt kan kopplas till en händelse på arbetsplatsen.

4.2 Statistik över dödsolyckor

Antalet dödsolyckor är den arbetsmiljöindikator som är mest tillförlitlig. Det är osannolikt att det förekommer dödsfall i arbetet som inte kommer till myndigheternas kännedom. Arbetsmiljöverket får kännedom om dödsolyckor antingen genom att arbetsgivaren anmäler dödsfallet på anmälarbetskada.se, eller genom att Arbetsmiljöverket kontaktas av polisen.

⁵³ Det är välkänt i litteraturen att hälsa är ett mycket komplext begrepp att mäta (se t.ex. O'Donnel (2009)).

4.3 Arbetskadestatistiken

En viktig källa till kunskap om vilka arbetsmiljöproblem som finns i samhället är statistik över uppkomna arbetsskador. Arbetsskador som uppkommit på annat sätt än genom olycksfall i arbetet klassificeras som arbetssjukdomar. Med en arbetssjukdom menas en sjukdom som beror på skadlig inverkan i arbetet under längre tid.⁵⁴ Arbetsgivare som fått kännedom om en arbetsskada är skyldiga att anmäla arbetsskadan till Försäkringskassan enligt bestämmelser i Socialförsäkringsbalken.⁵⁵ De typer av skador som ska anmälas till Försäkringskassan är arbetssjukdom, arbetsolycka, olycka på väg till eller från arbetet, dödsfall på grund av arbetsolycka och dödsfall på grund av arbetssjukdom.⁵⁶ Även i arbetsmiljölagen finns krav på att arbetsgivaren ska anmäla allvarlig arbetsolycka, allvarligt tillbud och dödsfall på grund av arbetsolycka. Anmälan ska då göras till Arbetsmiljöverket.⁵⁷ För allvarliga olyckor och dödsfall gäller alltså att arbetsgivaren ska göra en anmälan *både* till Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket. I anmälan finns bland annat uppgifter om den skadade och dennes yrke, anställningsform, arbetsgivare, skadans omfattning, olycksförlopp och misstänkta orsaker. Registreringssystemet är anpassat till EU-klassifikationer.⁵⁸

Under 2011 införde Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan det gemensamma anmälningsverktyget, www.anmalarbetsskada.se. Att det blivit enklare att anmäla arbetsskador kan ha medfört att antalet inrapporterade skador ökat. Efter 2011 finns en viss ökning av inrapporterade skador.

Statistik över inträffade arbetsskador samlas in av flera instanser: Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen samt AFA Försäkring. Arbetsmiljöverket är statistikansvarig myndighet och ger varje år ut statistikrapporten *Arbetsskador*. Statistiken hos de olika instanserna fyller olika syften och innehåller olika typer av information. Arbetsmiljöverket för statistik över antalet anmälda arbetsskador, medan Försäkringskassan för statistik över antalet arbetsskador för vilka ersättning utbetalas. Det görs emellertid inte någon regelbunden och sammanhållen analys av den statistik som finns över antalet arbetsskador.

Statistiken över arbetsskador är beroende av att arbetsgivare rapporterar in händelsen till Försäkringskassan. I Socialförsäkringsutredningen från 2015 anges att det i huvudsak finns två felkällor i statistiken över anmälda arbetsskador. Det första felet är rena felklassificeringar, dvs. att olyckor eller besvärstillstånd klassificeras som arbetsskador trots att de är relaterade till andra orsaker. Detta fel uppkommer som

⁵⁴ Hämtat från webbplatsen för Anmäl arbetsskada 2016-06-29.

⁵⁵ 42 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁵⁶ Hämtat från webbplatsen för Anmäl arbetsskada 2016-06-29.

⁵⁷ 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵⁸ Arbetsmiljöverket 2015. *Arbetsskador 2014* (Rapport 2015:1).

ett resultat av att det inte prövas om skadan ska anses som en arbetsskada innan registrering sker. Detta kan leda till att antalet arbetsskador överskattas. Det andra felet är att alla arbetsskador inte anmäls, vilket framför allt rör de skador som inte berättigar till ersättning. Detta kan leda till att antalet arbetsskador underskattas.⁵⁹ Studier visar på att det finns en underrapportering av ersättningsberättigade fall, särskilt bland mindre arbetsgivare.⁶⁰

Arbetsmiljöverket arbetar med att ringa in anmälningsbenägenheten för arbetsskador. I undersökningen Arbetsorsakade besvär ställs frågor om respondenterna har anmält den olycka eller sjukdom de råkat ut för. I Arbetsorsakade besvär 2014 anges att:

Av dem som uppger att de haft arbetsorsakade besvär säger 13 procent att besvären också är anmälda som arbetsskada. Av dem som inte anmält uppger 36 procent att de inte bedömt besvären som så allvarliga att en arbetsskadeanmälan är motiverad. Omkring 13 procent uppger att de inte vet att arbetsskador skall anmälas och 11 procent avvaktar utredning eller besvärens utveckling. 11 procent uppger att de inte anmält sina besvär eftersom det inte lönar sig, det vill säga man räknar inte med att få någon ersättning. 4 procent är rädda att stöta sig med arbetsgivaren och 26 procent har avstått av andra skäl.

Enligt Arbetsorsakade besvär 2014 finns det därmed en osäkerhet avseende anmälningar av arbetsskador. Även om samtliga arbetsorsakade besvär inte är allvarliga nog för att anmälas som en arbetsskada visar undersökningen på problem både vad det gäller kunskapen som krävs för att anmäla arbetsskador och rädsla för att, genom att yrka på en anmälan, stöta sig med arbetsgivaren.

Arbetsmiljöverket har låtit göra en undersökning kring faktorer som påverkar en arbetsgivare att anmäla en arbetsskada. I den undersökningen framkommer det att tydlig information och tydliga rutiner på arbetsplatsen är den faktor som har störst påverkan på sannolikheten att anmäla arbetsskador.⁶¹

Statistiken över arbetssjukdomar är mer osäker än statistiken över arbetsolyckor. Den som råkat ut för en olycka kan oftast säga när den inträffade. Vad gäller arbetssjukdomar är det i många fall inte möjligt att med någon större noggrannhet bedöma när och varför en arbetssjukdom uppstått.

4.4 Läkares skyldighet att rapportera arbetssjukdomar

Enligt 2 § i arbetsmiljöförordningen ska läkare anmäla sjukdomar som kan ha samband med arbete och är av *särskilt intresse* från arbetsmiljösynpunkt till Arbetsmiljöverket. Varje år inkommer endast omkring 30 anmälningar till Arbetsmiljöverket.

⁵⁹ SOU 2015:21.

⁶⁰ Se bl.a. studier av Sundström-Frisk C och Weiner J. 2004 samt Torén 2010.

⁶¹ Stelacon AB. *Undersökning av faktorerens betydelse för benägenheten att anmäla arbetsskador* (Rapport 2014).

I en utvärdering av systemet med läkares anmälningar gjord av Arbetsmiljöverket under 2015 anges att syftet med anmälningarna, att systematiskt kunna identifiera okända samband mellan arbetsmiljöfaktorer och ohälsa, inte har infriats. I Norge, Finland och Danmark har läkare ett vidare uppdrag när det kommer till att rapportera arbetsskador och där rapporteras tusentals fall per år.⁶²

Läkares anmälningar kommer in till Arbetsmiljöverket i pappersform och registreras inte elektroniskt på ett sätt så att det går att följa om en arbetsplats har fått flera anmälningar över tid. I Arbetsmiljöverkets utvärdering av systemet anges att det ändå finns ett värde i läkares anmälan eftersom Arbetsmiljöverket uppmärksammas på enskilda arbetsplatser eller typer av arbetsplatser med problem. Anmälningarna bidrar också till Arbetsmiljöverkets omvärldsanalys och att nya riskmiljöer uppdagas. I Arbetsmiljöverkets rapport från 2015 föreslås att hanteringen av anmälningarna behöver effektiviseras, bland annat genom en elektronisk anmälningsblankett. Under tiden för den här granskningens genomförande har Arbetsmiljöverket lanserat en sådan elektronisk anmälningsblankett på sin hemsida.

4.5 Självpupplevd arbetsmiljö

4.5.1 Arbetsmiljöundersökningen

Statistiska Centralbyrån (SCB) har sedan 1989 löpande gjort undersökningar om arbetsförhållandena inom svenskt arbetsliv genom att vartannat år ställa frågor till mellan 5 000 och 12 000 personer. Undersökningen görs på uppdrag av Arbetsmiljöverket. Frågorna i den senaste *Arbetsmiljöundersökningen*, som gjordes 2015, ställdes som tilläggsfrågor i SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU) via enkäter som skickades till dem som sagt att de också vill svara på tilläggsfrågor om arbetsmiljö.

I Arbetsmiljöundersökningen ställs omkring hundra frågor om bland annat arbetstider, arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen, användning av teknisk utrustning på arbetet, arbetsförhållanden, sjuknärvaro, stress och oro med mera. Enligt arbetsmiljöforskare vi har intervjuat är frågorna i undersökningen relevanta väl genomarbetade för att mäta arbetsmiljön på ett så bra sätt som möjligt.⁶³ Inför 2015 års undersökning gjordes en översyn av frågorna i samverkan med arbetsmiljöstatistikens användarråd.

Antalet svarande i Arbetsmiljöundersökningen har minskat över tid. Det beror både på att bortfallet i den underliggande undersökningen, AKU, har ökat samt att allt färre svarar på tilläggsfrågorna om arbetsmiljö. För 2015 års undersökning är det totala antalet svarande under trettio procent. I AKU finns ett bortfall på 42 procent och för tilläggsfrågorna i Arbetsmiljöundersökningen är bortfallet 53 procent.⁶⁴ I

⁶² Arbetsmiljöverket 2015. *40 år med läkares anmälan till Arbetsmiljöverket* (Rapport 2015:12).

⁶³ Intervju med arbetsmiljöforskare 2015-08-21 och 2015-09-23.

⁶⁴ Arbetsmiljöverket 2016. *Arbetsmiljöstatistik Rapport 2016:2*.

rapporten följs bortfallets omfattning upp men inte vilka grupper som svarar i mindre eller större omfattning. SCB gjorde 1999 en studie av bortfallet i Arbetsmiljöundersökningen och kom då fram till att deltagandet är något lägre bland män än bland kvinnor. För både kvinnor och män är deltagandet lägre bland unga, personer med låg utbildning, personer med låga inkomster samt personer med utländsk bakgrund. Efter 1999 har det inte gjorts någon bortfallsanalys av Arbetsmiljöundersökningen, trots att bortfallet ökat markant sedan dess. SCB använder viktning för att motverka osäkerheten som det relativt stora bortfallet skapar. Arbetsmiljöverket och SCB har gjort olika insatser för att öka svarsfrekvensen så som att förtydliga syftet med undersökningen, införa en webbenkät och tydligare uppmana underrepresenterade grupper att svara vid påminnelsemeddelanden. Detta har emellertid inte påverkat svarsfrekvensen i positiv riktning.⁶⁵

4.5.2 Arbetsorsakade besvär

Utöver Arbetsmiljöundersökningen genomför SCB även undersökningen *Arbetsorsakade besvär* på uppdrag av Arbetsmiljöverket. Undersökningen syftar till att kartlägga de hälsoproblem som orsakats av arbetet. Undersökningen genomförs som en webbenkät till ett urval arbetstagare inom olika yrken där de bedömer sina upplevda arbetsorsakade besvär. Undersökningen genomförs vartannat år och den senaste gjordes 2014. På samma sätt som i Arbetsmiljöundersökningen ställs frågorna i Arbetsorsakade besvär som tilläggsfrågor till SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU). I AKU var bortfallet 35 procent 2014 och därutöver finns ett ytterligare bortfall på 8 procent i tilläggsfrågorna om arbetsorsakade besvär. Bortfallet är alltså lägre i Arbetsorsakade besvär än i Arbetsmiljöundersökningen.⁶⁶

4.6 Arbetsmiljöverkets analysverksamhet

För att utföra Arbetsmiljöverkets uppdrag inom regelöversyn, information och tillsyn krävs god kunskap om arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete. Myndigheten bedriver därför analysarbete i många delar av sin verksamhet. Arbetsmiljöverket gör analyser på den officiella statistiken liksom olika typer av fördjupningsstudier. Nedan beskrivs huvuddelen av de analyser Arbetsmiljöverket genomför.

Effektutvärdering

Ett av skälen till att regeringen gav Arbetsmiljöverket utökade resurser 2015 var att Arbetsmiljöverket ska kunna utveckla bättre metoder för att mäta effekterna av myndighetens insatser. Under 2015 startade Arbetsmiljöverket ett projekt för att utreda hur myndigheten ska arbeta med effektutvärdering av sin verksamhet. Avsikten med projektet är att utförligt utvärdera några tillsyns- och informationsprojekt per

⁶⁵ Arbetsmiljöverket 2016. *Arbetsmiljöstatistik Rapport 2016:2*.

⁶⁶ Arbetsmiljöverket 2014. *Arbetsorsakade besvär 2014*.

år med avseende på vilka effekter projekten har haft på arbetsmiljön. Därutöver vill man ta fram metoder för att följa upp utfallet av samtliga projekt på ett mer grundläggande sätt.⁶⁷

Omvärldsanalys

Sedan 2009 genomför Arbetsmiljöverket omvärldsanalys som resulterar i två rapporter per år. Omvärldsanalysen ingår i den strategiska planeringen och utgör bland annat ett underlag för inriktningen på inspektionsverksamheten. I omvärldsanalysen 2015 belyses bland annat flyktingströmmens påverkan på den framtida arbetsmiljön.

Nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv

År 2013 fick Arbetsmiljöverket i uppdrag av regeringen att inrätta en nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv. Kunskapsfunktionen består framför allt av att Arbetsmiljöverket beställer kunskapssammanställningar från forskare för att tillgängliggöra den kunskap som redan finns i tidigare framtagen forskning eller som tas fram av myndigheten. Arbetsmiljöverket började med kunskapssammanställningar 2010 och har hittills beställt 51 sådana.⁶⁸ Syftet med sammanställningarna är att kartlägga och stärka kunskapsläget inom arbetsmiljöområdet.

Arbetsmiljöindikatorer

Regeringen har gett Arbetsmiljöverket i uppdrag att följa och analysera flera indikatorer som beskriver arbetsmiljöns utveckling över tid. I regleringsbrevet för 2016 anges att Arbetsmiljöverket ska analysera antalet dödsolyckor i arbetet, antalet anmälda arbetsolyckor, antalet anmälda arbetssjukdomar samt de sammanvägda måtten anställda och ohälsa samt upplevda besvär.

Djupstudier

Arbetsmiljöverket genomför djupstudier av vissa arbetsolyckor. Målet med djupstudier av arbetsolyckor är att de ska ge svar på vilka bakomliggande faktorer som har påverkat eller framkallat en olycka och ge förslag till förebyggande åtgärder. Varje år väljs ett nytt område ut för fördjupad analys.⁶⁹

Bransch- och sakområdesanalyser

Fram till 2015 gjordes branschanalyser där branschansvariga i de olika inspektionsregionerna bidrog med sakkunskap om arbetsmiljöproblem i olika branscher. I branschanalyserna sammanställdes kunskaper om de största arbetsmiljöproblemen i respektive bransch. Branschanalyserna kommer under 2016 att ersättas med sakområdesanalyser där olika arbetsmiljöområden som exempelvis ergonomi, social och organisatorisk hälsa samt kemi belyses. Avsikten är att kartlägga

⁶⁷ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret 2016-06-22.

⁶⁸ E-post från Arbetsmiljöverkets statistikenhet 2016-02-16.

⁶⁹ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2014.

och utgå ifrån generella arbetsmiljöproblem eftersom samma problem kan förekomma i flera branscher.

Faktablad om arbetsmiljöstatistik

Arbetsmiljöverket publicerar serien "Korta arbetsskadefakta" som belyser arbetsskade- och arbetsmiljöproblematik i en mer lättillgänglig form.

Arbetsmiljöverket arbetar i dagsläget med att utveckla den officiella statistiken genom att ta reda på vilka ytterligare faktorer i arbetsmiljön som kan vara väsentliga att mäta. Arbetet bedrivs i två spår och avsikten är att kunna följa utvecklingen över tid och att bättre förstå sambanden mellan olika faktorer i arbetslivet. Det ena spåret är att utveckla indikatorer på olycksrisk i arbetet för individer, organisationer och arbetsställen. Här används officiell arbetsskadestatistik som kompletterats med uppgifter om företag, offentliga organisationer samt sysselsatta från SCB.

Det andra spåret är indikatorer på arbetslivets arbete med god arbetsmiljö där en nyutvecklad undersökning om systematiskt arbetsmiljöarbete och arbetsorganisation, används i kombination med SCB-data. Undersökningen inhämtar uppgifter från arbetsgivare, vilket är ett perspektiv som idag inte finns med i den officiella statistiken. Ett flertal rapporter är publicerade på Arbetsmiljöverkets hemsida och fler rapporter är planerade att publiceras under 2016.⁷⁰

4.7 Möjliga utvecklingsområden för arbetsmiljöstatistiken

För att utöka kunskapen om *arbetsskador* skulle det även vara möjligt att göra en sammanhållen analys av arbetsskadestatistiken baserad på de fall som inrapporteras i dagsläget från Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och AFA-försäkring. En mer krävande insats för att förbättra arbetsskadestatistiken är att förändra rutinerna för inrapportering av skador. En möjlig väg att gå är att ha en anmälningsskyldighet för läkare och tandläkare som i sin yrkesutövning kommer i kontakt med misstänkta arbetsskador. Arbetsskadekommissionen föreslog i sin slutrapport 2012 att man borde utreda denna möjlighet. Anmälningsskyldigheten skulle då gälla samtliga arbetsskador och inte som i dagsläget, endast mer ovanliga fall.

För att utveckla mätningen av *den självskattade arbetsmiljön* finns metoder för att kontrollera för människors skiftande upplevelser av sin situation. En sådan metod går ut på att man använder så kallade *vinjetter* i en enkät.⁷¹ Utgångspunkten är att vi vet att två personer kan tolka en viss situation på olika sätt, dvs. *subjektivt*. Denna subjektivitet kan delvis variera med observerade karaktäristika (utbildningsnivå, kön, yrke, etc.), men också med skillnader i preferenser/normer eller andra karaktäristika som vi inte kan observera. Lösningen kan vara att i ett första steg i enkäten

⁷⁰ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret 2016-06-22 samt e-post 2016-06-27.

⁷¹ Teorin bakom vinjetter beskrivs i Salomon m.fl. (2001) samt King m.fl. (2004). En tillämpning som handlar om uppfattningar om vad som är ett funktionshinder finns i Kapteyn m. fl. (2007).

använda en vinjett för att ta reda på hur en person generellt uppfattar allvarlighetsgraden i en viss situation. Detta görs med hjälp av en vinjett som beskriver den en viss hälsolivå (t.ex. ett antal symptom) hos en hypotetisk person. Tanken är att respondenten ska bedöma den hypotetiska personens hälsa på samma sätt som sin egen hälsa. Detta gör det möjligt att ”justera” för subjektivitet, och därmed jämföra subjektiva mått över tid eller mellan grupper. En enkät kan då se ut på följande sätt:

Fråga 1

Lars har huvudvärk en gång i månaden som släpper efter det att han tagit en tablett. Han kan fortsätta med sina dagliga sysslor medan han har huvudvärk. Hur mycket smärta eller obehag upplever Lars, enligt din mening? (Svarsalternativ: ingen; lindrig; genomsnittlig; stor; mycket stor)

Fråga 2

Mikael har nästan ständigt ont i sina knän, armbågar, handleder och fingrar. Det är värst under första halvan av dagen. Trots att mediciner lindrar smärtan är det besvärligt att röra sig samt att hålla och lyfta saker. Hur mycket värk eller smärta har Mikael upplevt? (Svarsalternativ: ingen; lindrig; genomsnittlig; stor; mycket stor)

Fråga 3

(frågan av intresse) Generellt sett under de senaste 30 dagarna, hur mycket smärta eller obehag har du upplevt? (Svarsalternativ: ingen; lindrig; genomsnittlig; stor; mycket stor)

Frågorna i exemplet ovan handlar om smärta/obehag men bör gå att göra om till hypotetiska frågor som rör arbetsmiljö, utifrån ett mindre antal faktorer. Metoden lämnar utrymme för att ställa relativt få frågor och ändå mäta relevanta, sammanfattande mått. Denna mätmetod gör det även möjligt att jämföra utvecklingen över tid och att jämföra grupper med varandra.

En utökad uppföljning av *exponeringen för hälsorisker* såsom buller, luftföroreningar, vibrationer och repetitivt arbete är en väg att ytterligare kartlägga de risker som möter arbetstagare på arbetet. I rapporten *Hälsorelaterad arbetsmiljöövervakning* från Arbetsmiljöverket ges förslag till hur fler faktorer i arbetsmiljön kan följas upp genom att man mäter och för register över exponeringens förändring över tid.⁷² Det finns redan en skyldighet för arbetsgivare att genomföra exponeringsmätningar och i rapporten föreslås att befintliga system för inrapportering, utvärdering och sammanställning av dessa mätningar bör ses över för att kunna ge en snabb återkoppling vad gäller tidstrender. I rapporten föreslås även att befintliga register som upprättats i annat syfte i vissa fall kan användas för att följa upp arbetsmiljön. Exempel på sådana register är Cancerregistret, ett nationellt kvalitetsregister över patienter utredda för misstänkt vibrationskada och ett administrativt register över överbeläggningar.

⁷² Arbetsmiljöverket 2014. *Hälsorelaterad arbetsmiljöövervakning* (Rapport 2014:1).

4.8 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Komplicerat att mäta självskattad arbetsmiljö

För närvarande används främst anmälningar av arbetsskador och enkätsvar om arbetsmiljö och arbetsorsakade besvär för att få indikatorer på hur svensk arbetsmiljö utvecklas. Enkätundersökningarna om arbetsmiljö ger endast en bild av hur arbetstagaren *själv uppfattar* sin arbetsmiljö och de besvär som uppkommer till följd av arbetet. Den självupplevda arbetsmiljön kan vara mycket svår att jämföra över tid, branscher och grupper. En högutbildad, välbetald person som arbetar på en arbetsplats med mycket god arbetsmiljö kan uppfatta sin arbetsmiljö som dålig beroende på sina förväntningar (t.ex. "min förra arbetsplats var ännu bättre") eller kontext (t.ex. "min bekant har ännu bättre arbetsmiljö"). På samma sätt kan en lågt betald person som jobbar med farliga maskiner i en osäker och farlig arbetsmiljö tycka att arbetsmiljön är bra, på grund av skillnad i t.ex. förväntningar och normer på arbetsplatsen. Dessa skillnader kan bara delvis kontrolleras för med hjälp av observerbara karaktäristika – en stor del beror på skillnader i preferenser eller helt enkelt faktorer som inte går att observera i data.⁷³

Självrapportering är särskilt svårt att använda när man vill mäta riskfaktorer för sjukdomar som utvecklas efter en längre tids exponering för en hälsorisk, till exempel förekomsten av hälsofarliga kemiska ämnen.⁷⁴ Det beror på att individen sällan själv kan avgöra om hon eller han utsätts för mycket eller lite av en viss substans eller annan hälsorisk.

Arbetsmiljöundersökningen har ett stort bortfall och det finns en problematisk självselektion av svarande eftersom respondenten själv väljer om hon eller han vill svara på tillägsfrågorna om arbetsmiljö. Det gör att resultaten av undersökningen är särskilt svåra att tolka.

Arbetskadestatistiken starkt kopplad till benägenheten att anmäla

Statistiken över arbetsskador är starkt kopplad till arbetsgivares benägenhet att anmäla arbetsskador. Om en arbetsskada anmäls eller inte kan bland annat bero på om individen uppfattar att det finns en chans att få en ersättning för skadan, kunskapen om att arbetsskador ska anmälas och om individen bedömer att skadan har orsakats av arbetet eller inte. Dessa faktorer påverkas av samhällsutvecklingen.

Statistiken bör utvecklas för att ge en bättre överblick över förhållandena i arbetsmiljön och utvecklingen över tid

Vid framställning av den officiella statistiken ställs krav på att hänsyn tas till bland annat grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna

⁷³ För en generell diskussion om att mäta med hjälp av enkätdata, se King m.fl. (2004).

⁷⁴ Arbetsmiljöverket 2014. *Hälsorelaterad arbetsmiljöövervakning* (Rapport 2014:1).

värdena samt jämförbarhet mellan olika områden och tidsperioder. Dessa kvalitetskriterier är i dagsläget svåra att uppnå inom arbetsmiljöstatistiken. På grund av de svårigheter som är förknippade med att mäta arbetsmiljöns utveckling krävs en stor försiktighet i tolkningen av statistiken.

Avsaknaden av en heltäckande statistik på området leder till svårigheter att på ett strukturerat och tillförlitligt sätt identifiera och prioritera vilka arbetsmiljöproblem som utgör de största riskerna för arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden. För att fördela de resurser som finns på arbetsmiljöområdet behöver prioriteringarna bygga på korrekt statistik över allvarlighetsgraden i problemen och hur många som är drabbade.

Riksrevisionen bedömer därför att det behövs ytterligare åtgärder för att ge ett tydligare beslutsunderlag och information till myndigheter, arbetsgivare, arbetstagare och allmänhet om arbetsmiljöns utveckling, vilket även flera tidigare utredningar konstaterat.⁷⁵

⁷⁵ Se SOU 2015:21, SOU 2013:25 samt Arbetsmiljöverket 2014. Hälsorelaterad arbetsmiljöövervakning (Rapport 2014:1).

5 Anpassas föreskrifterna fortlöpande till förändringar i arbetsmiljön?

Arbetsmiljöverket har en omfattande föreskriftsrätt, vilket innebär att myndigheten är normerande för vad som ska gälla för arbetsmiljön på landets arbetsplatser. Att föreskrifterna är uppdaterade, tydliga och ändamålsenliga är en förutsättning för att arbetsmiljöinspektörerna ska kunna hänvisa till dem i sina krav på åtgärder. Det är också en förutsättning för att arbetsgivare och skyddsombud ska kunna arbeta utifrån dem. I det följande kapitlet görs en analys av om Arbetsmiljöverkets föreskrifter fortlöpande anpassas till förändringar i arbetsmiljön.

5.1 Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt

Arbetsmiljölagen innehåller grundläggande bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet och anger översiktligt kraven när det gäller olika arbetsmiljöfaktorer.⁷⁶ Lagen är en ramlag som kompletteras av bestämmelser i arbetsmiljöförordningen. Förordningen ger Arbetsmiljöverket en omfattande rätt att utfärda föreskrifter.⁷⁷

Arbetsmiljöverket får dessutom meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift.⁷⁸ I utredningen ”*En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*” (SOU 2011:57) konstaterade utredaren att straffsanktion inte är det mest effektiva sättet att se till att regler om arbetsmiljön följs. I utredningen föreslogs därför att området där Arbetsmiljöverket kan meddela föreskrifter om sanktionsavgifter skulle utökas och att det högsta belopp för sanktionsavgiften skulle höjas. Den 1 juli 2014 utökades området för föreskrifter om sanktionsavgifter.⁷⁹ I januari 2015 infördes ytterligare några nya sanktionsavgifter i vissa av Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

⁷⁶ 2 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁷⁷ 4 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

⁷⁸ 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Av 8 kap. 6 a § framgår att Arbetsmiljöverket kan förelägga den som bedöms vara ansvarig att godkänna avgiften omedelbart eller inom viss tid (avgiftsföreläggande). När föreläggandet har godkänts gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande om att avgift ska tas ut. Av 8 kap. 7 § framgår att Arbetsmiljöverket får, om ett avgiftsföreläggande inte har godkänts inom utsatt tid, ansöka hos förvaltningsrätt om att sanktionsavgift ska tas ut.

⁷⁹ Se 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 – 8 §§ ska inte leda till straff. Överträdelse av sådana föreskrifter kan i stället följas av sanktionsavgift meddelad i föreskrift av Arbetsmiljöverket med stöd av bemyndigande i 8 kap. 5 §. Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall enligt arbetsmiljölagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (se 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160)).

5.2 Arbetsmiljöverkets föreskriftsarbete

Arbetsmiljöverket har i dag cirka 80 gällande föreskrifter, som mer i detalj reglerar utformningen av arbetsmiljön och täcker olika typer av risker såsom psykiska och fysiska belastningar, farliga ämnen eller maskiner. Föreskrifterna utarbetas i samråd med arbetsmarknadens parter och revideras löpande till följd av teknisk utveckling, språkkrav, intressenternas krav med mera.⁸⁰ Under hösten 2015 påbörjade Arbetsmiljöverket en förstudie inför en kommande större översyn i syfte att förnya och förenkla regelverket och under 2016 till 2018 är regelförnyelse ett av Arbetsmiljöverkets prioriterade områden.⁸¹ Syftet med uppdraget är att förnya och förenkla regelverket och målet är att Arbetsmiljöverkets intressenter ska uppleva regelverket som modernt, tydligt, relevant och tillgängligt.⁸² Samtliga föreskrifter ska enligt Arbetsmiljöverkets interna föreskriftsprocess omprövas minst vart femte år. Föreskriftsarbetet på Arbetsmiljöverket innebär fyra olika steg; omprövning, förstudie, förändring och implementering. Direktiv från EU kan göra att man startar tidigare än vart femte år. Även signaler utifrån, från inspektörer, eller från Arbetsmiljöverkets svarstjänst kan leda till att en föreskrift omprövas tidigare. Varje gång myndigheten omprövar föreskrifterna avser den överväga om det ska ingå sanktionsavgifter i den nya versionen av föreskriften.⁸³

Arbetsmiljöverket publicerar förutom föreskrifter även allmänna råd samt vägledningar som ett stöd till dem som ska följa och använda föreskrifterna. Det finns även ett stort antal broschyrer med information om vilka krav som ställs i föreskrifterna. Det finns även sidor med branschspecifik information på myndighetens hemsida.

I september 2015 fattades beslut om en ny föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Föreskriften trädde i kraft 31 mars 2016 och reglerar kunskapskrav, mål, arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling. Bland de representanter från Arbetsmiljöverket och arbetsmiljöforskare vi har intervjuat finns en blandad syn på betydelsen av den nya föreskriften. Flera menar att den *inte* innebär någon stor förändring eftersom det endast är ett förtydligande av föreskriften AFS 2001:01 – Systematiskt arbetsmiljöarbete. Andra menar däremot att föreskriften på sikt kommer att få betydelse genom att arbetsgivarens ansvar för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön klargörs.

⁸⁰ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2015-06-09.

⁸¹ Regeringens skrivelse till riksdagen, *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016 – 2020* (2015/16:80).

⁸² Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2015.

⁸³ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2015-06-09.

5.2.1 Arbetsmiljöinspektörernas användning av och uppfattningar om föreskrifterna

Arbetsmiljölagen och föreskrifterna är viktiga delar av inspektörernas arbetsverktyg. I praktiken använder sig inspektörerna ofta av föreskriften om Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Det syns också i fördelningen av krav i de inspektionsmeddelandena som inspektörerna skriver i samband med inspektion där det är dubbelt så vanligt att inspektören ställer krav på det systematiska arbetsmiljöarbetet som att inspektören ställer krav på medicinska och sociala frågor, yrkeshygien eller teknik.⁸⁴ Om det inte finns en passande föreskrift som ringar in en arbetsmiljörisk kan inspektören ställa krav på att arbetsgivaren ska åtgärda risken enligt bestämmelserna i arbetsmiljölagen.

Riksrevisionen har gjort en enkätundersökning riktad till samtliga arbetsmiljöinspektörer. Av undersökningen framgår att en klar majoritet av inspektörerna tycker att regelverket fungerar ganska eller mycket bra som ett redskap i tillsynen.

Tabell 1 Inspektörernas syn på föreskrifterna

Hur bedömer du att Arbetsmiljölagen och föreskrifterna fungerar för att kunna utföra tillsyn för dig som inspektör?	Andel svar
Mycket bra	19 %
Ganska bra	66 %
Varken bra eller dåligt	10 %
Ganska dåligt	5 %
Mycket dåligt	1 %
Ingen åsikt	0 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörer.⁸⁵

Inspektörerna upplever också att föreskrifterna fungerar relativt bra för företag. För *små företag* upplever 60 procent av inspektörerna att föreskrifterna fungerar bra eller mycket bra. För *stora företag* är motsvarande siffra 81 procent.

Flera inspektörer menar däremot i fritextsvar i enkätundersökningen att kännedomen om lagstiftningen är låg bland arbetsgivare, särskilt bland små arbetsgivare. En inspektör skriver att "Arbetsgivares kunskaper om lagstiftning är avgörande, det

⁸⁴ Arbetsmiljöverkets inspektionsstatistik 2008 – 2014 och myndighetens årsredovisningar för 2010, 2013, 2014 och 2015.

⁸⁵ Enkätundersökningen utgör en elektroniska bilaga till rapporten och kan exempelvis laddas ned från Riksrevisionens webbplats.

är ofta kunskaperna brister och då fungerar lagstiftningen dåligt.” en annan inspektör skriver att ”Kunskaperna om våra föreskrifter är inte särskilt stor ute bland företagen är min uppfattning.”

Informationen till inspektörerna vid nya eller förändrade föreskrifter behöver utvecklas enligt många inspektörer. Ungefär 50 procent tycker att de får bra eller ganska bra information vid *införandet av nya föreskrifter* mot 30 procent som tycker att de får mycket dålig eller ganska dålig information. Inspektörerna anser vidare att informationen vid *förändring av föreskrifter* generellt fungerar relativt dåligt. Närmare hälften anser att de får ganska dålig eller mycket dålig information vid förändringar i befintliga föreskrifter. Att ha en bred kunskap om föreskrifterna har blivit allt viktigare då Arbetsmiljöverket har ändrat inriktning till att fler inspektörer ska klara av att inspektera inom många olika branscher. Föreskrifterna har även blivit mindre detaljerade och mer inriktade mot att beskriva funktioner. Tidigare fanns föreskrifter riktade till specifika branscher men merparten av dessa är ersatta med föreskrifter som riktar sig till en bredare krets av arbetsplatser. Exempel på föreskrifter är *Användning av truckar* (2014:20) samt *Gravida och ammande arbetstagare* (AFS 2007:5).

Att föreskrifterna har blivit mer generella och funktionsinriktade ställer ökade krav på att det finns en samsyn på Arbetsmiljöverket angående hur regelverket ska tolkas. I enkäten ställde vi en fråga om hur inspektörerna tycker att myndighetens arbete för att skapa en enhetlig bedömning vid inspektioner fungerar. Uppfattningen om detta är delad mellan inspektörerna men det är mer än en tredjedel som bedömer att det fungerar mycket eller ganska dåligt. Inspektörerna vänder sig ofta till kollegor lokalt för att få stöd i hur de ska tolka regelverket och hantera olika arbetsmiljöproblem de stöter på under inspektionerna. Inspektörerna anser att det är lätt att få stöd i både juridiska och sakfrågor i regionen men att det är svårare att få hjälp av specialister vid huvudkontoret när de behöver stöd i ett ärende.

Vid våra intervjuer har det framkommit att en utmaning kan vara att utreda vem som har arbetsmiljöansvaret på arbetsplatser där det finns inhyrd arbetskraft eller egenföretagare som arbetar på uppdrag av en större arbetsgivare. För att klarlägga arbetsmiljöansvaret i nya anställningsformer har regeringen aviserat att en utredning ska kartlägga utmaningar i dagens arbetsliv samt analysera och bedöma om gällande bestämmelser är ändamålsenliga. Utredaren ska även se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter och utarbeta nödvändiga författningsförslag.⁸⁶

⁸⁶ Arbetsmiljörregler för ett modernt arbetsliv (dir. 2016:1).

5.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Löpande process för uppdatering av föreskrifterna och en översyn är på gång

Det finns en upparbetad process för att uppdatera föreskrifterna minst vart femte år. Inspektörerna anser också att det fungerar bra att utföra tillsyn utifrån föreskrifterna och att föreskrifterna fungerar väl för företagen. Riksrevisionen ser positivt på att Arbetsmiljöverket har initierat ett arbete för att uppdatera föreskrifterna och att detta är prioriterat av myndigheten.

Förändrade föreskrifter innebär ökade krav på information till arbetsgivarna

Över tid har arbetsmiljöföreskrifterna blivit allt mer inriktade mot att beskriva funktion i stället för att i detalj ange olika faktorer i arbetsmiljön ska vara utformade. Tidigare fanns det fler föreskrifter som var riktade till en specifik bransch vilket kan ha underlättat för arbetsgivare att veta vad som krävdes för att leva upp till kraven i regelverket. Förändringen av föreskrifterna ställer ökade krav på information till arbetsgivare och arbetstagare avseende hur föreskrifterna ska tolkas. Eftersom Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över arbetsmiljön är det en utmaning att ge information om regelverket men samtidigt undvika att ange exakt hur arbetsgivaren ska agera. Arbetsmiljöverket har mött upp detta behov bland annat genom att publicera vägledningar som är tänkta att vara ett stöd i tolkningen av regelverket.

Inspektörerna efterfrågar ökat stöd i tolkningen av föreskrifter

För att säkerställa likabehandling av arbetsgivare i tillsynen krävs att inspektörerna är väl underrättade om hur regelverket ska tolkas. Inspektörerna anger i enkäten att det kan vara svårt att få stöd från specialister vid huvudkontoret i hur mer komplicerade ärenden ska hanteras. Att inte vara expert inom ett område utan inspektera inom flera branscher gör också att inspektörerna behöver vara bekanta med fler föreskrifter. Arbetsmiljöverket behöver mot denna bakgrund se över hur inspektörerna kan få ökat stöd i hur föreskrifterna ska tolkas så att det i slutändan skapas bättre förutsättningar för en enhetlig bedömning av arbetsmiljön på olika arbetsplatser. Utökad information på intranätet och/eller enklare kontaktvägar till specialister på huvudkontoret kan vara sätt att nå inspektörerna med utförligare information och stöd.

6 Anpassas kommunikationen till arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov?

För att arbetsgivare ska kunna bedriva ett gott arbetsmiljöarbete krävs att det finns tillgång till information och stöd i det löpande arbetet på arbetsplatsen. I svenskt arbetsmiljöarbete har mycket åstadkommit via arbetsmarknadens parter, och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har en fortsatt viktig roll i att sprida information om arbetsmiljöarbete till medlemmarna. I det följande kapitlet görs en analys av om Arbetsmiljöverkets information och kommunikation om arbetsmiljöarbete anpassas till arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov.

6.1 Arbetsmiljöverkets informationskanaler

Arbetsmiljöverket har sedan ett tiotal år tillbaka arbetat aktivt med information och kommunikation, och 2011 inrättades en ny kommunikationsavdelning. Arbetsmiljöverket bedriver många typer av informationsinsatser. På Arbetsmiljöverkets hemsida *av.se* finns utöver information om regelverket även flera filmer där arbetsgivare kan lära sig mer om arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöverket anordnar seminarier kopplade till olika tillsynsprojekt och arbetsmiljöfrågor. Varje år anordnas även *Arbetsmiljöriksdagen* där föreläsare bjuds in för att diskutera aktuella frågor. I samband med lanseringen av den nya föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) har Arbetsmiljöverket skickat brev till alla Sveriges arbetsgivare där myndigheten informerar om den nya föreskriften. I samband med den nya föreskriften lanserade Arbetsmiljöverket också en film om stress på arbetet med en tillhörande informationskampanj.

Arbetsmiljöverket har under det senaste året arbetat med att ta fram en strategi för hur myndigheten ska kommunicera med sina intressenter.⁸⁷ I samband med framtagandet av strategin har Arbetsmiljöverket gett ett konsultföretag i uppdrag att undersöka hur arbetsgivares, arbetstagares och skyddsombuds önskemål och behov av information och kommunikation ser ut. I denna undersökning framkommer att intressenterna önskar att Arbetsmiljöverket ska utveckla och förbättra webbplatsen samt utveckla kommunikationen via telefon och e-post. De anser även att kännedomen om Arbetsmiljöverket bör öka, till exempel genom att myndigheten skulle använda befintliga och nya kanaler för att nå nya målgrupper och mindre företag. Därutöver vill de se målgruppsanpassade nyhetsbrev, "Mina sidor"-funktion och webb-inarier.⁸⁸

⁸⁷ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2016-02-04.

⁸⁸ Stelacon AB 2015. *Fokusgrupps- och djupintervjuundersökning avseende intressenters behov av kanaler för kontakt med Arbetsmiljöverket* (Rapport november 2015).

Konsultföretaget har även intervjuat anställda på Arbetsmiljöverket om hur de anser att myndigheten borde informera och kommunicera med sina intressentgrupper. I undersökningen lyfter de intervjuade fram att kännedomen om Arbetsmiljöverket behöver öka, och man pekar på behovet att nå grupper i samhället som vanligtvis inte känner till Arbetsmiljöverket och arbetsmiljöarbete. De intervjuade pekar också på behovet av individanpassad information för att förenkla för arbetsgivare.

6.2 Arbetsmiljöverkets stöd till arbetsgivares arbetsmiljöarbete

Arbetsmiljöverket har en ingång på sin hemsida av.se som heter "Arbeta med arbetsmiljön". Där finns skriftligt material, filmer och instruktioner avseende hur man arbetar systematiskt med arbetsmiljöarbetet. Det finns även en flik som heter "Komma igång med arbetsmiljöarbetet" där arbetsgivare kan skriva ut exempel på hur en arbetsmiljöhandbok kan struktureras upp och se ut. Det är tänkt att varje arbetsgivare ska ta fram sina egna rutiner utifrån sin verksamhet.

Arbetsgivarrepresentanter vi har intervjuat lyfter fram behovet av stöd i arbetsmiljöarbetet främst för nya och mindre arbetsgivare. Ett exempel är "Det finns ingen startutbildning för företag i arbetsmiljö. AV borde ha en startutbildning för nya företag. Skatteverket bjuder in till träffar för nya företag där kunde AV hänga på. Det är så många som vill göra rätt för sig."⁸⁹

Enligt Arbetsmiljöverkets kommunikationsavdelning arbetar myndigheten bland annat med att hitta möjligheter att förlänga relationen med arbetsplatsen efter en inspektion för att den besökta arbetsplatsen ska upprätthålla ett gott arbetsmiljöarbete över tid. Kommunikationsavdelningen undersöker även nya sätt att nå småföretagare.⁹⁰ Arbetsmiljöverket bedriver i dagsläget ingen utbildningsverksamhet utan hänvisar till andra aktörer som erbjuder utbildning inom arbetsmiljöfrågor.

6.3 Arbetsmiljöverkets svarstjänst

Sedan 2011 hänvisas alla inkommande frågor till Arbetsmiljöverket angående arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete till myndighetens svarstjänst. Svarstjänsten började som ett projekt 2007/2008. Funktionen etablerades och integrerades med växel-funktionen och publikationsservice 2009. Svarstjänsten ansvarar för Arbetsmiljöverkets telefonväxel, ordermottagning av publikationer och besvarar allmänna frågor från främst arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud. Svarstjänsten hanterar även användarsupport för alla e-tjänster samt administrerar registret för utländsk arbetskraft. Sedan september 2015 hanteras tips och anmälningar av den personal som även har hand om Arbetsmiljöverkets växelfunktion. Inkommande tips skickas

⁸⁹ Intervju vid branschorganisation, Stockholm 2015-10-07.

⁹⁰ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2016-02-04.

vidare till de olika regionerna för hantering. Genom att samla tipshanteringen till en funktion i myndigheten kan enheten ge återkoppling till den som lämnat tipset samt sammanställa information om vilken typ av tips som har inkommit, exempelvis om det inom en region har kommit in många tips rörande stegar och ställningar som kanske kan hanteras i särskild ordning framöver.⁹¹

Tabell 2 Samtal och meddelanden samt svarstider hos Arbetsmiljöverkets svarstjänst

	2013	2014	2015
Växel telefonsamtal (antal)	85 177	73 137	67 474
Telefonfrågor (antal)	36 960	35 108	32 523
Frågor per e-post (antal)	11 269	12 712	14 550
Samtal som besvaras inom en minut, andel (målsättning 75 %)	77	71	60
Besvarade samtal, andel (målsättning 95 %)	93	91	84
E-postmeddelanden som besvaras inom 3 dagar, andel (målsättning 90 %)	88	68	45
Genomsnittlig svarstid på e-post, dagar	-	-	5,9

Källa; Arbetsmiljöverket Månadsrapport helår 2015 2016-01-19

Svarstjänsten har inte nått sin egen målsättning om önskad svarstid för inkommande ärenden. Den genomsnittliga svarstiden för e-postmeddelanden var närmare sex dagar. Arbetsmiljöverket menar att man satt de interna målen högt för att visa på vilken servicenivå myndigheten vill uppnå och att målen inte är verksamhetsmål.⁹²

Som skäl till de långa väntetiderna för svar på e-postmeddelanden anger Arbetsmiljöverket att antalet frågor via e-post har ökat mellan 2013 och 2015. E-postmeddelanden tar längre tid att svara på än ett telefonsamtal och till följd av de ökande antalet e-postmeddelanden har svarstiderna blivit längre. Svarstjänsten håller emellertid på att rekrytera personal vilken man förväntar sig kommer leda till kortare svarstider.⁹³ Det är viktigt att kunna informera på olika språk. Svarstjänsten rekryterar därför aktivt medarbetare som är flerspråkiga. Flera arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter som vi har talat med har påtalat att Arbetsmiljöverkets långa svarstider utgör ett problem eftersom de ofta behöver snabba svar när de vänder sig till Arbetsmiljöverket med frågor.⁹⁴

⁹¹ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2016-01-22.

⁹² E-post från Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2016-04-12.

⁹³ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2016-01-22.

⁹⁴ Intervju vid branschorganisation 2015-10-07 samt fackförbund 2015-10-14.

6.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Arbetsmiljöverket har utvecklat sin information och kommunikation men större vinster finns att hämta

Riksrevisionen ser positivt på att Arbetsmiljöverket har gjort en inventering av intressenternas informationsbehov samt att Arbetsmiljöverket arbetar med att ta fram en informationsstrategi. Merparten av Arbetsmiljöverkets arbete syftar till att arbetsgivarna ska utveckla sitt eget arbetsmiljöarbete och sin egenkontroll. I dagsläget uppger emellertid endast hälften av de sysselsatta att det bedrivs systematiskt arbetsmiljöarbete på deras arbetsplats vilket tyder på att det kan finnas behov av att nå ut med mer information om vilka krav som ställs på arbetsgivares arbetsmiljöarbete. Mindre och nya företag är två viktiga målgrupper för Arbetsmiljöverkets information. Dessa företag saknar ofta funktioner som arbetar med personal- och arbetsmiljöfrågor och nås även i mindre utsträckning av den information som ges av andra aktörer på arbetsmiljöområdet.⁹⁵

Flera möjliga utvecklingsområden inom information och kommunikation

I dagsläget finns inga rutiner för kommunikation med arbetsgivaren efter att ett inspektionsärende är avslutat och arbetsmiljöinspektören bedömer att arbetsgivaren har åtgärdat de problem som tidigare fanns. Arbetsmiljöverket har uppmärksammat att det skulle finnas fördelar med att på ett strukturerat sätt försöka hålla kontakten med arbetsgivaren även efter att ett inspektionsärende har avslutats. Riksrevisionen ser positivt på detta, och om Arbetsmiljöverket lyckas skapa ett mer varaktigt arbetsmiljöarbete på arbetsplatserna är det sannolikt att arbetsmiljön kan förbättras på ett mer permanent sätt. Ett sätt att hålla kontakt med arbetsgivarna är att skapa ett webbverktyg med "Mina sidor"-funktion där arbetsgivare enkelt kan hantera dokumentationen av det systematiska arbetsmiljöarbetet och få aktuell information om vilka arbetsmiljörisker samt förändringar i föreskrifter som gäller deras sektorer. På en "Mina sidor"-funktion kan arbetsgivare arbeta med arbetsmiljön på ett mer tidsenligt sätt än att samla olika skriftliga dokument i en pärm. Vi har under granskningen noterat att ett sådant system används av Danmarks motsvarighet till Arbetsmiljöverket.⁹⁶

Långa svarstider hos Svarstjänsten behöver åtgärdas

Det är positivt att Arbetsmiljöverket valt att utveckla myndighetens funktion för inkommande frågor genom att inrätta Svarstjänsten. Svarstjänsten har dock långa svarstider. Det är därför välkommet att Arbetsmiljöverket utökar antalet anställda inom denna verksamhet och även att myndigheten aktivt söker efter flerspråkig personal.

⁹⁵ Intervju och seminarium vid AFA Försäkring, Stockholm 2016-03-30.

⁹⁶ Hämtat från danska Arbetstillsynets hemsida 2016-06-29.

7 Kan tillsynen bedrivas mer effektivt?

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs. För att Arbetsmiljöverkets tillsyn ska vara verkningfull behöver myndigheten rikta sina insatser till de arbetsgivare där en inspektion kan förväntas ge god effekt i form av förbättrad arbetsmiljö. Vid inspektionen behöver inspektören identifiera eventuella arbetsmiljöproblem och ställa krav på att dessa åtgärdas. Inspektören behöver även säkerställa att åtgärder har genomförts genom uppföljning. I det följande kapitlet görs en analys av om Arbetsmiljöverkets tillsyn kan bedrivas på ett effektivare sätt.

7.1 Arbetsmiljöverkets styrning av inspektionsverksamheten

Mellan 2013 och 2014 genomförde Arbetsmiljöverket en omorganisation av myndighetens inspektionsverksamhet. Syftet med omorganisationen var bland annat att, utifrån dåvarande antagande om att myndigheten skulle få mindre resurser, ha ett mer effektivt ledningssystem och använda den samlade kompetensen på ett bättre sätt. Tre inspektionsavdelningar slogs ihop till en och antalet regionkontor minskades. I och med omorganisationen övergick inspektörerna från att vara knutna till specifika arbetsställen till att inspektera inom alla branscher. I samband med detta övergick inspektionsavdelningen även till att fokusera på sakområden (t.ex. ergonomi) istället för på branschområden. Syftet med att fokusera på sakområden istället för på branscher var att regelavdelningen och inspektionsavdelningen skulle ha en gemensam utgångspunkt för att underlätta samarbetet.⁹⁷

Arbetsmiljöverket samordnar de flesta inspektionerna på nationell och regional nivå. Urvalet för de inspektionsinsatser som genomförs styrs övergripande av en strategisk plan. Den strategiska planen tas fram utifrån statistik, omvärldsanalys samt regeringsuppdrag och de inriktningar som bestäms på EU-nivå. Därefter bestäms sakområde, bransch, tillsynsmetodik och arbetsställen. Arbetsmiljöverkets utgångspunkt är att fokusera inspektionsverksamheten på arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olyckor är som störst.⁹⁸

Arbetsmiljöverket har initierat flera utvecklingsprojekt inom tillsynsverksamheten till exempel fortsatt utveckling av inspektionsstödet Ines samt utveckling av framtida tillsynsmetoder. Myndigheten initierade under 2015 ett arbete med att utveckla myndighetens *effektutvärdering*. Arbetsmiljöverket har med projektet för avsikt att mäta och beskriva effekterna av myndighetens verksamhet för män och kvinnor i

⁹⁷ Arbetsmiljöverket 2013, *Ny organisation 2014 - Den nya inspektionsavdelningen* (2013/106015).

⁹⁸ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2015.

arbetslivet. Myndigheten planerar att göra ett antal omfattande utvärderingar av genomförda projekt per år samt att följa upp samtliga genomförda projekt på ett mer grundläggande sätt. Myndigheten planerar också att utveckla ett nytt system som kan ersätta det *tillsynsindex* som används för att identifiera arbetsplatser med arbetsmiljöproblem.

7.2 Arbetsmiljöinspektörerna

Under 2015 arbetade ungefär 230 arbetsmiljöinspektörer med tillsyn på Arbetsmiljöverket. Nyanställda genomgår en omfattande internutbildning innan de börjar arbeta som inspektörer. En arbetsmiljöinspektör stannar, generellt sett, länge i sitt yrke. I den enkät Riksrevisionen ställt till arbetsmiljöinspektörerna anger mer än sex av tio att de varit anställda på Arbetsmiljöverket i mer än tio år.

I enkätundersökningen uppger drygt 60 procent att de inte har någon särskild branschtillhörighet utan inspekterar inom många olika områden. Närmare 20 procent uppger att de tillhör en akutgrupp och därmed arbetar med att genomföra obligatorisk tillsyn och 12 procent uppger att de i huvudsak inspekterar inom byggbranschen. Ytterligare 8 procent uppger att de har en annan specifik inriktning. Arbetsmiljöverket anger att de rekryterar personer med kommunikativ förmåga med god förmåga att vara myndighetspersoner snarare än experter inom en viss bransch. Skälet till detta är att inspektörerna bör kunna vara flexibla och inte låsta till en viss bransch.⁹⁹ Många inspektörer uppger i intervjuer att de känner sig osäkra när de genomför inspektioner i en bransch som de saknar djupare kunskap om.

”Man måste lära sig branschen och dess kultur och förkortningar för att kunna inspektera. Det tar tid att bli bra på att inspektera i en bransch, man kan inte hjälpa till att flytta fram positionerna utan man kan bara hålla sig till den grundläggande nivån om man inte kan branschen.”¹⁰⁰

Vi har i enkäten frågat inspektörerna om de anser att deras kompetens tas till vara på ett bra sätt i verksamheten. De som har angett att de tillhör en akutgrupp eller till största delen inspekterar i byggbranschen är mer nöjda än övriga med hur deras kompetens tas till vara. Av inspektörer i akutgrupperna och inspektörer som inspekterar i huvudsak inom byggbranschen anser 80 respektive 75 procent att deras kompetens tas till vara på ett bra sätt. Motsvarande siffra för arbetsmiljöinspektörer som inspekterar inom många branscher är 65 procent. I enkätundersökningen anger inspektörerna att *Förbättrad fortbildning av arbetsmiljöinspektörerna* är det viktigaste området att förbättra inom tillsynsverksamheten.

⁹⁹ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2015-05-22.

¹⁰⁰ Intervju vid Arbetsmiljöverket, Region Syd 2015-06-05.

Vi har även frågat arbetsmiljöinspektörerna hur de tycker att Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet sammantaget fungerar. Närmare sju av tio tycker att den fungerar mycket eller ganska bra. Av medarbetare som tillhör en akutgrupp tycker i 77 procent verksamheten fungerar bra eller mycket bra. Motsvarande siffra för de som primärt inspekterar inom byggbranschen är 58 procent och för övriga arbetsmiljöinspektörer är siffran 65 procent. Mest nöjda med tillsynsverksamheten är alltså de som tillhör en akutgrupp och jobbar med bland annat olyckor, allvarliga händelser och skyddsombudsstopp.

Vid våra intervjuer med arbetsgivar- och arbetstagarparter har flera av de intervjuade framfört att de tycker att arbetsmiljöinspektörerna har god kompetens. Några är dock oroad över att arbetsmiljöinspektörerna inte längre är branschspecialister. De menar liksom många arbetsmiljöinspektörer i enkäten att det är viktigt att ha kunskap om den specifika branschen för att vinna arbetsgivarnas förtroende.¹⁰¹

7.3 Nationell tillsyn

Den största delen av Arbetsmiljöverkets tillsyn utgörs av nationella projekt. Arbetsmiljöverket har bedrivit nationella projekt under många år men under de senaste 3–5 åren har de ökat markant i betydelse. Nationella projekt innebär att Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn under en begränsad period och där föremålen för tillsynen är ett eller flera specifika arbetsmiljöproblem i en eller flera branscher. Tillsynen bedrivs i projektform över hela landet. I projekten tar man fram utbildningsmaterial och checklistor som arbetsmiljöinspektörerna ska följa då de genomför inspektionerna. Ett nationellt projekt kan pågå under en kortare period eller under flera år. Syftet med att genomföra merparten av tillsynen som nationella projekt är att öka genomslaget för tillsynen samt att genom enhetliga kravnivåer verka för konkurrensneutralitet mellan företag i en bransch. I samband med de nationella projekten genomförs ofta informationsinsatser för att få ett genomslag av tillsynen i hela branschen. Vid intervjuer med företrädare för Arbetsmiljöverket framför man att man vill bedriva proaktiv tillsyn och fokusera på arbetsgivare som kan förbättra sitt arbetsmiljöarbete och inte bara ägna sig åt reaktiv tillsyn där brister redan är ett faktum.¹⁰² Ett ytterligare syfte med de nationella projekten är att ha möjlighet att gå till botten med ett eller flera arbetsmiljöproblem för att åstadkomma en permanent förändring i branschen.¹⁰³

Under 2015 var 54 procent av inspektionerna del av ett nationellt tillsynsprojekt. Under 2015 genomfördes, bland andra, tillsynsprojekten *Första linjens chefer inom*

¹⁰¹ Intervjuer vid Arbetsmiljöverket, Region Öst 2015-06-15, branschorganisation 2015-10-07 och vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2015-05-05.

¹⁰² Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2015-11-11.

¹⁰³ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2016-06-22.

vård och omsorg, Fokus på ergonomi och systematiskt arbetsmiljöarbete, Kemi- och processintensiva företag, Skolan 2013–2016 samt Inspektion inom sten- och bergshantering. Totalt sett bedrevs ett tjugotal nationella tillsynsprojekt under 2015.¹⁰⁴

I enkäten till arbetsmiljöinspektörerna har vi dels frågat om hur de bedömer det senaste nationella projektet de medverkade i och dels hur de bedömer samtliga nationella projekt som de har deltagit i. Mer än hälften av arbetsmiljöinspektörerna tycker att det nationella projekt som de senast deltog i har ett tydligt mål för hur arbetsmiljön ska förbättras på arbetsplatserna. Arbetsmiljöinspektörerna är också relativt nöjda med den utbildning som de har fått inför genomförandet av det nationella projektet, 55 procent svarar att utbildningen har varit ganska eller mycket bra. Arbetsmiljöinspektörerna ger också ett gott betyg till de checklistor och handledningar som används i projektet, närmare 70 procent tycker att dessa är ganska eller mycket bra. Arbetsmiljöinspektörerna har delade uppfattningar om i vilken utsträckning det nationella projektet kommer att förbättra arbetsmiljön på arbetsplatserna som de besöker.

Tabell 3 Förbättrar projektet arbetsmiljön på arbetsplatserna?

I vilken utsträckning tror du att det nationella projektet kommer att förbättra arbetsmiljön på de inspekterade arbetsplatserna? (Frågan rör det senaste nationella projekt som inspektören deltog i.)	Andel svar
I mycket hög grad	8 %
I ganska hög grad	46 %
I någon grad	44 %
Inte alls	1 %
Ingen åsikt	1 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörer

Vid våra intervjuer har det framkommit att man sällan tar tillvara erfarenheter från tidigare projekt utan i stället börjar om från början varje gång man genomför tillsyn i en bransch. I enkäten anger närmare fyra av tio att erfarenheter endast i viss mån eller aldrig tas tillvara för att förbättra kommande projekt.¹⁰⁵

Vid våra intervjuer med företrädare för tillsynsverksamheten framfördes att man har för avsikt att göra förändringar i de nationella tillsynsprojekten så att de sträcker sig över en längre tidsperiod. Ett exempel på detta är satsningen på tillsyn inom

¹⁰⁴ Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik, månadsrapport helår 2015. 2016-01-19.

¹⁰⁵ Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörerna som utsändes 2015-12-07.

skolan som sträcker sig över tre år, från 2013 till 2016.¹⁰⁶ Det finns också en ambition att ha *färre* nationella tillsynsprojekt som löper parallellt. Arbetsmiljöverket planerar att minska antalet nationella projekt under 2017 i syfte att frigöra tid för andra typer av tillsyn. En ambition är att den nationella tillsynen ska utgöra omkring 40-50 procent av tillsynsbesöken.¹⁰⁷

Slutligen har vi frågat arbetsmiljöinspektörerna om de anser att Arbetsmiljöverket bör lägga mer eller mindre av sina resurser på nationell tillsyn. När det gäller nationella projekt tycker hälften av arbetsmiljöinspektörerna att myndigheten borde *minska* resurserna för nationell tillsyn. Detta skiljer sig från uppfattningen om obligatorisk och övrig tillsyn där majoriteten tycker att resurserna bör ökas.

Tabell 4 Resurser till nationella projekt

Tycker du att Arbetsmiljöverket bör lägga en större eller mindre andel av sina nuvarande resurser på nationella projekt?	Andel svar
Arbetsmiljöverket bör lägga mindre resurser på nationella projekt	49 %
Det är bra som det är i dag	38 %
Arbetsmiljöverket bör lägga mer resurser på nationella projekt	7 %
Ingen åsikt	6 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörer

Arbetsmiljöinspektörerna har även lämnat tilläggsynpunkter i enkäten. Arbetsmiljöinspektörerna lyfter fram både positiva och negativa aspekter på de nationella projekten. En arbetsmiljöinspektör menar så här; "Nationella projekt slår över hela Sverige. Detta gör att Arbetsmiljöverket kan påverka en bransch mycket bättre. Checklistor är ett krav eftersom alla som deltar i projektet måste hålla sig till samma sak. Skulle vi inte göra det så skulle konkurrensen på marknaden eller i branschen bli fel. Det är något vi redan har problem med idag. Projektet säkras upp av jurist och då kan inte en region bara strunta i det."

Flera arbetsmiljöinspektörer pekar emellertid på att de nationella projekten ibland bedrivs på ett ineffektivt sätt; "På små enheter och sektioner blir inspektörerna rätt så låsta i nationella projekt som av praktiska skäl ibland flyttas fram i tid och kan krocka. Vi gör ofta rätt få inspektioner inom flera projekt. Omställningstiden kan bli en tidstjuv och stressfaktor."

Vid våra intervjuer har inspektörer lyft att det ofta är andra arbetsmiljöproblem på arbetsplatsen än vad som berörs i checklistorna i de nationella projekten och detta

¹⁰⁶ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2015-05-22.

¹⁰⁷ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, 2016-06-22.

beskriver även en inspektör i enkätundersökningen; ”Det är ofta andra problem på arbetsplatsen än den inriktning som det specifika nationella projektets ramar innefattar, antingen går man utanför ramarna och ställer bredare krav eller så startar man ett till ärende på arbetsstället beroende på omfattningen.”¹⁰⁸

En jurist som hanterar inspektionsärenden uppger att det kan vara svårt att ställa krav på arbetsgivaren utifrån den dokumentation som inspektören har med sig tillbaka från en nationell tillsyn. Det beror på att inspektören i många fall endast dokumenterar genom att kryssa i en checklista under inspektionen. Checklistorna är i sin tur svåra att använda som underlag i ett ställningstagande om ärendet ska drivas vidare till exempelvis ett föreläggande eller ett förbud.¹⁰⁹

7.4 Obligatorisk tillsyn

Arbetsmiljöverket definierar obligatorisk tillsyn som tillsyn med anledning av skyddsombudsstopp, skyddsombuds framställan, eller inspektion med anledning av olycka eller allvarligt tillbud. Inspektioner inom obligatorisk tillsyn initieras då anmälningar kommer in till Arbetsmiljöverket från skyddsombud eller från arbetsgivare. Utöver inkomna anmälningar från arbetsgivare händer det även att polis tillkallar Arbetsmiljöverket då det har skett en olycka på en arbetsplats. Vid den obligatoriska tillsynen agerar arbetsmiljöinspektören i det specifika ärendet som anmälan rör. När det gäller skyddsombuds framställan och skyddsombudsstopp sker inspektioner. Vid anmälan av allvarliga tillbud är det vanligt att arbetsgivarnas egna utredningar av händelserna begärs in men vissa händelser kan leda till en inspektion. Den obligatoriska tillsynen genomförs i de flesta regioner av arbetsmiljöinspektörer som tillhör en ”akutgrupp” och endast arbetar med obligatorisk tillsyn. Den obligatoriska tillsynen står för omkring en femtedel av Arbetsmiljöverkets tillsynsinsatser.

¹⁰⁸ Arbetsmiljöverket framhåller i e-postmeddelande 2016-08-22 till Riksrevisionen att det finns rutiner för att hantera de fall då inspektören hittar andra problem än de som berörs i checklistan.

¹⁰⁹ Intervju vid Arbetsmiljöverket, Region Öst 2016-02-03.

Skyddsombuds framställan

Om skyddsombudet anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, eller att en viss undersökning av arbetsmiljön ska göras, ska skyddsombudet begära det av arbetsgivaren. Om arbetsgivaren inte vidtar begärda åtgärder eller lämnar tillfredsställande besked i frågan inom skälig tid, kan skyddsombudet göra en framställan till Arbetsmiljöverket som prövar om ett föreläggande eller förbud ska meddelas, en så kallad 6:6 a-anmälan. Skyddsombuds framställan regleras i 6 kap. 6a § i arbetsmiljölagen.

Skyddsombudsstopp

Om ett visst arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagarens liv eller hälsa kan skyddsombudet, om rättelse inte genast uppnås genom att skyddsombudet vänder sig till arbetsgivaren, bestämma att arbetet ska avbrytas i avvaktan på Arbetsmiljöverkets ställningstagande, s.k. skyddsombudsstopp. Skyddsombudsstopp regleras i 6 kap. 7 § i arbetsmiljölagen.

Anmälan om dödsfall leder alltid till att Arbetsmiljöverket utreder händelsen. Skyddsombudsstopp och skyddsombuds framställan leder i de allra flesta fall till en utredning från Arbetsmiljöverket, antingen genom en inspektion på plats eller genom kontakt med arbetsgivare och skyddsombud. Under de senaste åren har antalet skyddsombudsstopp och skyddsombuds framställningar ökat men antalet besök ligger kvar på samma nivå, vilket innebär att Arbetsmiljöverket agerar i en mindre andel av ärendena än tidigare.¹¹⁰ Även antalet anmälningar om olycka eller allvarligt tillbud har ökat under senare år och 2015 inkom nära 16 000 anmälningar.

Vi har frågat inspektörerna hur de bedömer Arbetsmiljöverkets insatser inom obligatorisk tillsyn. Vad gäller skyddsombudsstopp och begäran från skyddsombud så anser sex av tio arbetsmiljöinspektörer att det fungerar mycket eller ganska bra. På grund av att dessa ärenden hanteras av akutgrupperna är det även närmare en tredjedel av arbetsmiljöinspektörerna som inte har någon uppfattning. Arbetsmiljöinspektörerna tycker att hanteringen av tillsyn i samband med arbetsgivares anmälan om olycka eller allvarligt tillbud fungerar något sämre än ärenden som inkommer från skyddsombud. I dessa typer av ärenden anser hälften av arbetsmiljöinspektörerna att det fungerar bra eller mycket bra.

På frågan om huruvida Arbetsmiljöverket bör lägga mer eller mindre resurser på obligatorisk tillsyn är det bara 6 procent som svarar att man borde lägga mindre resurser på den obligatoriska tillsynen medan 43 procent tycker att myndigheten borde utöka resurserna. Det är i stort sett ett omvänt förhållande till den nationella tillsynen där hälften av arbetsmiljöinspektörerna tyckte att man borde lägga mindre resurser.

¹¹⁰ Arbetsmiljöverkets månadsrapport, helåret 2015. 2016-01-19.

Tabell 5 Resurser till obligatorisk tillsyn

Tycker du att Arbetsmiljöverket bör lägga en större eller mindre andel av sina nuvarande resurser på obligatorisk tillsyn?	Andel svar
Arbetsmiljöverket bör lägga mindre resurser på obligatorisk tillsyn	6 %
Det är bra som det är i dag	37 %
Arbetsmiljöverket bör lägga mer resurser på obligatorisk tillsyn	43 %
Ingen åsikt	14 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörer

I enkäten motiverar en inspektör behovet av att avsätta mer tid till den obligatoriska tillsynen; "Arbetsgivaren är mycket mottaglig för att åtgärda frågor avseende arbetsmiljön när tillbud och olyckor inträffat vi får en bra effekt på vår tillsyn men naturligtvis är förebyggande det bästa."

Vid våra intervjuer menar arbetsmiljöinspektörerna att de inte behöver "sälja in" arbetsmiljöarbetet vid en inspektion efter en olycka eller tillbud, utan arbetsgivaren är då mycket mån om att göra förbättringar. Det kan få positiva effekter på arbetsplatsens arbetsmiljö under en längre tid.

7.5 Övrig tillsyn

Övrig tillsyn är ett samlingsbegrepp för inspektioner som *inte rymms* inom ramen för obligatorisk eller nationell tillsyn. Den övriga tillsynen planeras i regionen eller av arbetsmiljöinspektören själv. Inom den övriga tillsynen återfinns både regionala projekt med tillsyn av en regionalt viktig bransch, uppföljning av tidigare gjorda inspektioner inom ramen för nationella projekt, samt viss hantering av tips från allmänheten. Under 2015 utgjordes omkring 20 procent av Arbetsmiljöverkets tillsyn av övrig tillsyn. Under 2017 har Arbetsmiljöverket för avsikt att öka andelen övrig tillsyn.¹¹¹

Närmare hälften av arbetsmiljöinspektörerna tycker att den övriga tillsynen alltid eller ofta är anpassad för att komma till rätta med arbetsmiljöproblemen i deras region. För de nationella projekten var det en tredjedel som ansåg att projekten alltid eller ofta var anpassade efter arbetsmiljöproblemen i deras region. I den enkät vi har genomfört till arbetsmiljöinspektörer framkommer det med stor tydlighet att arbetsmiljöinspektörerna vill ha mer tid till egeninitierad tillsyn i regionerna. Närmare 70 procent anser att Arbetsmiljöverket bör lägga mer resurser på övrig tillsyn.

¹¹¹ Intervju Arbetsmiljöverket, huvudkontoret 2016-06-22.

Tabell 6 Resurser till övrig tillsyn

Tycker du att Arbetsmiljöverket bör lägga en större eller mindre andel av sina nuvarande resurser på övrig tillsyn?	Andel svar
Arbetsmiljöverket bör lägga mindre resurser på övrig tillsyn	5 %
Det är bra som det är i dag	19 %
Arbetsmiljöverket bör lägga mer resurser på övrig tillsyn	67 %
Ingen åsikt	9 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörer

I några citat från vår undersökning framkommer orsakerna till att arbetsmiljöinspektörerna vill ha mer tid för övrig tillsyn; ”Jag har knappt någon tid alls avsatt för övrig tillsyn. Det är ett stort problem då jag vet att s.k. skamställen inte blir inspekterade just därför att man inte har någon tid för det”.

”Det pågår gigantiska ombyggnadsprojekt i regionen som vi inte har tid att prioritera då den övriga tillsynen är så snålt tilltagen till förmån för den nationella. Detta är väldigt olyckligt och skapar stress hos inspektörer då vi får många signaler från arbetsplatserna men måste jaga pinnar i de nationella aktiviteterna!”

7.6 Arbetsmiljöverkets hantering av tips från arbetstagare och allmänhet

Arbetsmiljöverket får in omkring 1600 tips om arbetsplatser med bristande arbetsmiljö per år.¹¹² Enligt Arbetsmiljöverkets statistikavdelning har antalet tips från allmänhet och arbetstagare ökat kraftigt över tid. Det kan bero på att anmälningsbenägenheten har ökat, att problemen på arbetsplatserna har ökat, att Arbetsmiljöverket har börjat registrera inkomna tips i högre utsträckning än tidigare eller en kombination av dessa faktorer. Den som vill anmäla ett ärende till Arbetsmiljöverket hänvisas till Arbetsmiljöverkets svarstjänst. Anmälningarna fördelas därefter till den sektionschef som har ansvar för det geografiska området. Om anmälan kommer från en arbetstagare som vill anmäla dålig arbetsmiljö på sin nuvarande eller tidigare arbetsplats blir anmälan anonymiserad av myndigheten, som kallar detta ett ”NN-ärende”. Enligt de chefer och arbetsmiljöinspektörer vi har intervjuat är det sällan man agerar på anonymiserade anmälningar. Ärendet betraktas som ett tips

¹¹² Arbetsmiljöverket började 2015 föra statistik över antalet inkomna tips varför statistiken dessförinnan är osäker. Vid intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket 2015-06-03 uppskattades antalet tips ha legat på en något lägre nivå åren närmaste före 2015.

om det är en privatperson som anmäler, då bedöms ärendet inte omfattas av sekretess på samma sätt som vid arbetstagares anmälan.¹¹³ De arbetsmiljöinspektörer och chefer på Arbetsmiljöverket vi har intervjuat påpekar att anmälningar från arbetstagare kan innehålla mycket känsliga uppgifter. Arbetsmiljöinspektörerna upplever ofta att det är svårt att göra en inspektion utan att röja orsaken till att inspektionen genomförs och därmed källan.

Inkomna anmälningar och tips registreras inte på ett sådant sätt att det går att identifiera hur många anmälningar som rör en viss arbetsplats. Det gör att det saknas överblick över om det finns arbetsplatser som får ett större antal anmälningar om brister i arbetsmiljön. Sedan hösten 2015 har svarstjänsten ett nytt system för att hantera tips vilket bedöms ge en bättre överblick över inkomna ärenden, även om det i ett första skede inte kommer att gå att se om det har inkommit många tips på ett och samma arbetsställe. Arbetsmiljöverket uppmärksammade under 2013 behovet av att ta fram styrande principer för hanteringen av tips och anmälningar.¹¹⁴

Arbetsmiljöinspektörerna är relativt kritiska till myndighetens hantering av inkomna tips. Endast två procent av arbetsmiljöinspektörerna tycker att hanteringen av tips fungerar mycket bra medan fler än fyra av tio tycker att det fungerar mycket eller ganska dåligt. Närmare 60 procent tycker att myndigheten borde lägga mer resurser på att följa upp tips.

Tabell 7 Resurser till att hantera tips och anmälningar

Tycker du att Arbetsmiljöverket bör lägga en större eller mindre andel av sina resurser på att hantera tips om bristande arbetsmiljö från arbetstagare och allmänhet?	Andel svar
Arbetsmiljöverket bör lägga mindre resurser på att hantera tips	3 %
Det är bra som det är i dag	24 %
Arbetsmiljöverket bör lägga mer resurser på att hantera tips	57 %
Ingen åsikt	16 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörer

En arbetsmiljöinspektör sammanfattar utmaningen i att göra en avvägning mellan akuta och planerade insatser; ”Tipsen leder oss ofta till de sämsta arbetsplatserna samtidigt som de ofta genererar kraftfulla åtgärder i form av omedelbara förbud och

¹¹³ Sekretess gäller hos Arbetsmiljöverket i ärende enligt lagstiftningen om arbetsmiljön för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. En arbetstagares anmälan i ärende om arbetsskydd till Arbetsmiljöverket omfattas alltid av sekretess (se 28 kap. 14 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)).

¹¹⁴ Arbetsmiljöverket 2013. *Översyn av våra arbets sätt och arbetsformer inom avdelning IS.*

sanktionsavgifter. Samtidigt är det svårt att genomföra en planerad tillsyn om för mycket kraft läggs på 'blixnutryckningar'."

7.7 Så genomförs inspektionerna

7.7.1 Före besöket

I de nationella projekten väljer arbetsmiljöinspektören vilken arbetsplats som ska inspekteras utifrån en lista över arbetsplatser som omfattas av projektet. Till sin hjälp har arbetsmiljöinspektören ett index där arbetsplatsen klassas på en skala mellan ett till tre. I tillsynsindex ingår bland annat SAM-status, dvs. Arbetsmiljöverkets tidigare bedömning av arbetsplatsens systematiska arbetsmiljöarbete samt arbetsplatsens anmälningar om olycka enligt 3 kap. 3 a § i arbetsmiljölagen.

Variabler som ingår i tillsynsindex

1. Arbetsskador på arbetsstället
2. Arbetsskador per bransch
3. Sjukpenning
4. Antal anställda på arbetsstället
5. Viktiga handlingar på arbetsstället
6. SAM-status
7. Senaste inspektion
8. Anmälan AMF 3.3a §
9. Krav/kontroll
10. Dödsfall/bransch

Källa: e-post från Arbetsmiljöverket 2016-04-16

Arbetsmiljöinspektörerna har stor möjlighet att påverka vilken arbetsplats de vill besöka och det är bara en fjärdedel av arbetsmiljöinspektörerna som uppger att de ofta använder sig av index för att välja ut vilken arbetsplats de ska besöka. De vanligaste urvalskriterierna är i stället om arbetsgivaren inte har haft en inspektion tidigare eller om det var länge sedan den förra inspektionen. Arbetsmiljöinspektörerna gavs också möjlighet att ange andra svarsalternativ under "Annat". Flera arbetsmiljöinspektörer angav där att de försöker välja arbetsplatser längst en rutt som medger att man hinner genomföra många inspektioner på en dag.

Tabell 8 Vad avgör vilken arbetsplats du väljer att inspektera i de nationella projekten?

	Aldrig	Sällan	Ibland	Ofta	Alltid
Vilket index arbetsplatsen har	8 %	32 %	36 %	24 %	0 %
Om arbetsplatsen aldrig har haft en inspektion	0 %	0 %	9 %	69 %	22 %
Om det var länge sedan senaste besöket	0 %	0 %	12 %	68 %	20 %
Om jag vet att det tidigare har varit problem på arbetsplatsen	2 %	7 %	39 %	37 %	14 %
Tips från regionalt skyddsombud	7 %	25 %	36 %	25 %	8 %
Tips från arbetstagare, lokalt skyddsombud eller allmänheten	5 %	27 %	39 %	23 %	6 %
Hur lång restid det är till arbetsplatsen	21 %	36 %	29 %	11 %	2 %
Fördelningen av arbetsplatser i olika delar av regionen för att få en geografisk spridning	10 %	18 %	39 %	29 %	3 %
Annat, ange vad	9 %	3 %	36 %	39 %	12 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörer

Skälet till att arbetsmiljöinspektörerna inte använder tillsynsindex i högre utsträckning är att de inte tycker att det fungerar bra för att hitta arbetsställen med en bristande arbetsmiljö. Sju av tio arbetsmiljöinspektörer tycker att index fungerar mycket eller ganska dåligt. Arbetsmiljöverket uppger att myndigheten har för avsikt att ersätta nuvarande tillsynsindex med ett annat system. Det är dock oklart om ett nytt system kommer att kunna användas för att identifiera arbetsplatser som bör besökas eftersom det är en stor metodologisk utmaning att skapa ett system som på ett tillförlitligt sätt kan identifiera arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olyckor är som störst.¹¹⁵

Vid obligatorisk tillsyn är det ofta en chef på regional nivå som avgör i vilka ärenden Arbetsmiljöverket ska genomföra en inspektion.

Merparten av besöken anmäls i förväg genom ett telefonsamtal eller en skrivelse. Arbetsmiljöinspektören kan dock även komma oanmäld. Motivet till att föranmäla besöket är att säkerställa att rätt personer finns närvarande i samband med inspektionen. Vid våra intervjuer med arbetsmiljöinspektörer uppger dessa att det inom byggsektorn ibland förekommer besök utan föranmälan.

¹¹⁵ Intervju Arbetsmiljöverket, huvudkontoret 2016-06-22.

7.7.2 Under besöket

Oftast genomförs inspektionen av en arbetsmiljöinspektör men i vissa fall är de två eller fler. Hur inspektionen genomförs beror till stor del på att tillvägagångssättet skiftar beroende på bransch, företagets storlek eller organisationens storlek. Genomförandet av inspektionen styrs också av om den är del av ett nationellt projekt med förbestämd checklista eller om det är en inspektion på förekommen anledning. Skyddsombudet eller annan personalföreträdare deltar normalt vid inspektionen. I anslutning till inspektionen redogör arbetsmiljöinspektören muntligt för hur han eller hon har uppfattat arbetsmiljön och de eventuella brister som observerats.

7.7.3 Efter besöket

Om arbetsmiljöinspektören har hittat några brister så dokumenteras detta i ett eller flera inspektionsmeddelanden och/eller underrättelse om föreläggande eller förbud, och/eller omedelbart föreläggande eller förbud. I ett inspektionsmeddelande uppmanas arbetsgivaren att till en viss tidpunkt skriftligt eller vid ett uppföljningsbesök redogöra för hur de beskrivna bristerna i arbetsmiljön kommer att åtgärdas. Inspektionsmeddelandet innebär inget formellt beslut, utan utgör enbart en uppmaning till arbetsgivaren att vidta de åtgärder som Arbetsmiljöverket bedömer vara erforderliga utifrån arbetsmiljölagstiftningen. Av denna anledning kan inspektionsmeddelandet inte överklagas.¹¹⁶ Under 2015 resulterade 71 procent av inspektionerna i ett inspektionsmeddelande. I många fall görs en uppföljning på plats hos arbetsgivaren för att klargöra om bristerna har åtgärdats. Enligt enkätundersökningen till arbetsmiljöinspektörer upplever merparten av arbetsmiljöinspektörerna (55 procent) att de alltid kan göra uppföljningar i den utsträckning som behövs för att komma tillrätta med arbetsmiljöproblem på de inspekterade arbetsplatserna. Antalet uppföljningsbesök har emellertid nära nog halverats mellan 2013 till 2015, från drygt 9000 besök 2013 till 5500 besök 2015 (se tabell 10).

I de fall inspektionen resulterar i ett föreläggande/förbud eller en sanktionsavgift samråder inspektören med sin chef samt en jurist om den vidare handläggningen.

7.8 Samverkan med andra myndigheter

Arbetsmiljöverket samverkar med ett stort antal myndigheter, dit hör Polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Elsäkerhetsverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försäkringskassan, Skatteverket, Inspektionen för vård och omsorg, Kemikalieinspektionen och Arbetsförmedlingen. Samverkan ser olika ut i olika regioner och varierar i omfattning beroende på myndighetens uppdrag.

¹¹⁶ Arbetsmiljöverket 2014. *Anvisningar för inspektion: Inspektion – Rutiner* (I 2014/121429).

Behovet av samverkan rör framför allt föreskriftsarbetet för att säkerställa att myndigheternas föreskrifter inte står i ett motsatsförhållande till varandra. Samverkan handlar också om att informera varandra om arbetsgivare som kan tänkas bryta mot endera myndighetens föreskrifter. Nyligen utökade Arbetsmiljöverket sitt samarbete med Försäkringskassan. Försäkringskassan har fått i uppdrag att utveckla kommunikationen till Arbetsmiljöverket i syfte att uppmärksamma verket på arbetsgivare som inte fullgör sitt ansvar enligt arbetsmiljölagen och/eller socialförsäkringsbalken.¹¹⁷

Som en del av uppdraget *Osund konkurrens* har Arbetsmiljöverket bildat en samverkansgrupp där för närvarande tolv myndigheter ingår – Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Swedac, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten. Syftet är att bedriva en övergripande samverkan genom omvärldsanalys och samordning av aktiviteter som avser till exempel inspektion, regelförändringar och information.¹¹⁸ Riksrevisionen har i enkäten till arbetsmiljöinspektörer ställt frågor om samverkan med andra myndigheter. Vi har frågat arbetsmiljöinspektörerna om det händer att de misstänker att arbetsgivare bryter mot lagar eller regler som rör andra myndigheters ansvarsområden och om de i så fall kontaktar den andra myndigheten. Mer än en tredjedel av arbetsmiljöinspektörerna uppger att de ibland eller ofta misstänker brott eller oegentligheter om ligger utanför arbetsmiljölagen. Det kan till exempel vara odeklarerat arbete.

Tabell 9 Misstanke om brott och oegentligheter

Händer det att du misstänker brott eller oegentligheter som ligger utanför Arbetsmiljöverkets tillsynsområde när du är på inspektion?	Andel svar
Ofta	2 %
Ibland	34 %
Sällan	44 %
Aldrig	13 %
Ej relevant	7 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till arbetsmiljöinspektörer

Vi har också frågat om det har hänt att arbetsmiljöinspektörerna har *avstått* från att kontakta en annan myndighet trots att de misstänker att det kan föreligga risk för

¹¹⁷ Regeringens skrivelse till riksdagen *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020* (2015/16:80).

¹¹⁸ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2015 samt e-post från Arbetsmiljöverket 2016-08-22.

brott eller oegentligheter under en inspektion. Frågan ställdes endast till de arbetsmiljöinspektörer som angett att de någon gång misstänkt oegentligheter. Mer än hälften anger att de aldrig har avstått medan en fjärdedel säger att de en eller flera gånger har avstått från att kontakta den andra myndigheten.

Vi har frågat om skälen till att dessa arbetsmiljöinspektörer valde att inte kontakta den andra myndigheten och det vanligaste svaret är att de inte visste vart de skulle vända sig. En arbetsmiljöinspektör skriver också att denne var rädd för repressalier från arbetsgivaren och därför valde att inte kontakta Skatteverket vid misstanke om skattebrott. Några arbetsmiljöinspektörer har också skrivit att det saknas rutiner för hur en sådan kontakt ska gå till. I Arbetsmiljöverkets rutiner för inspektion finns i nuläget ingen beskrivning av hur arbetsmiljöinspektörer som misstänker oegentligheter ska agera. Arbetsmiljöverket har dock planer på att införa en rutin för hur arbetsmiljöinspektörer ska kontakta andra myndigheter vid misstanke om oegentligheter inom ramen för programmet ”Osund konkurrens”.¹¹⁹

7.8.1 Arbetsmiljöverkets uppföljning av inspektionsverksamheten

Uppföljning på medarbetarnivå

Att arbeta som arbetsmiljöinspektör är ett mycket självständigt arbete. Mycket tid går åt till resor och inspektionerna görs ofta av en ensam arbetsmiljöinspektör. Varje arbetsmiljöinspektör har en individuell planering där antal dagar för inspektioner och antal dagar för utbildning ingår. I planeringen ingår även hur många inspektioner arbetsmiljöinspektören ska göra under året. Under 2015 genomförde en heltidsarbetande arbetsmiljöinspektörer i genomsnitt 104 inspektioner. Det är en minskning från 2013 och 2014 då arbetsmiljöinspektörerna gjorde 135 respektive 121 besök under året. I planeringen ingår ett antal nationella projekt som arbetsmiljöinspektören ska delta i samt en mindre pott för ”övrig tillsyn”. Omkring 20 procent av arbetsmiljöinspektörerna tillhör en akutgrupp vilket innebär att de hanterar obligatorisk tillsyn där främst olyckor och ärenden från skyddsombud och arbetsgivare ingår. Arbetsmiljöverket följer även upp arbetsmiljöinspektörernas *utetid*. Med utetid menas den tid arbetsmiljöinspektören befinner sig hos en arbetsgivare eller på resa. Utetiden har under de senaste åren varit drygt 30 procent och i denna siffra ingår även resor till och från arbetsplatser. Det innebär att inspektörer besöker arbetsplatser under en relativt begränsad del av sin arbetstid.

Uppföljning av projekt

Inför varje projekt görs en projektplan. Enligt de vi intervjuat ska varje projekt följas upp men uppföljningen berör främst om projektet gjort de antal inspektioner man föresatt sig att göra. Arbetsmiljöverket bedriver ett utvecklingsprojekt om hur projekten kan följas upp på ett bättre sätt.

¹¹⁹ Intervjuer vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2016-02-03 och 2016-02-04.

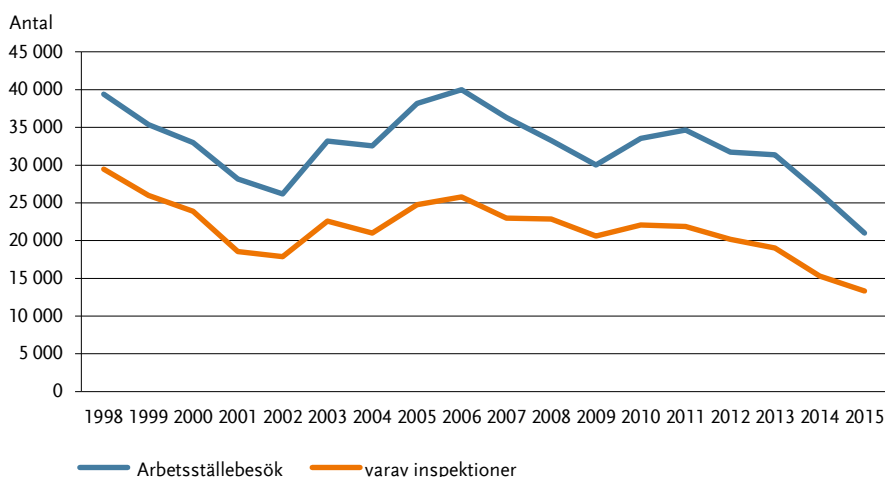
Uppföljning av hela tillsynsverksamheten

Arbetsmiljöverket följer en mängd nyckeltal på månatlig basis. Till dessa hör andel inspektionsärenden, andel inspektionsärenden med uppföljning och antal besök. Nyckeltalen används bland annat för att följa upp de olika regionernas prestationer. Arbetsmiljöverket arbetar även med frågan om hur framtida inspektionsmetoder ska anpassas till nya förhållanden på arbetsmarknaden. I detta arbete är erfarenheter från utvärderingar av olika projekt tänkta att vara en kunskapskälla.¹²⁰

7.9 Utfall av tillsynen

Under 2015 genomfördes det lägsta antalet besök på arbetsställen och inspektioner som uppmätts sedan 1998. *Arbetsställebesök* innefattar det totala antalet besök och kan innebära både inspektioner, uppföljningar, samverkan och information. Med *inspektion* menas däremot endast det första inspektionsbesöket på en arbetsplats.¹²¹ Arbetsmiljöverket har haft något färre anställda arbetsmiljöinspektörer under 2015 än under tidigare år. Jämfört med 2013 har antalet arbetade dagar minskat från dryga 48 000 till närmare 46 000, det vill säga med 5 procent. Minskningen i antalet genomförda inspektioner står däremot inte i proportion till antalet arbetade timmar utan har minskat betydligt mer. Från omkring 20 000 inspektioner 2013 till omkring 14 000 under 2015, det vill säga en minskning med närmare en tredjedel.

Figur 3 Antal besök och inspektioner



Källa: Arbetsmiljöverket 2016

¹²⁰ E-post från Arbetsmiljöverket 2016-08-22.

¹²¹ E-post från Arbetsmiljöverkets statistikenhet 2016-02-16.

Det är framförallt den övriga tillsynen som har minskat mellan åren 2013 och 2015. Inspektioner med anledning av skyddsombudsstopp och skyddsombudsframställan har legat relativt stilla trots att andelen inkomna ärenden har ökat. Det innebär att andelen ärenden vid vilka Arbetsmiljöverket gör besök på arbetsplatsen har minskat.

Vid våra intervjuer vid Arbetsmiljöverket centralt angavs flera orsaker till att antalet inspektioner har minskat. Ett skäl som anges är införandet av ett nytt inspektionsstöd kallat INES i början av 2015.¹²² Vid flertalet intervjuer har arbetsmiljöinspektörer även framfört att införandet av det nya systemet inte gick som förväntat och att de administrativa rutinerna tog mycket av arbetsmiljöinspektörernas tid vilket gjorde att de inte hann göra så många inspektioner under början av året. Den pågående omorganisationen liksom många pensionsavgångar av seniora och erfarna arbetsmiljöinspektörer lyfts också som ett skäl till den lägre produktiviteten. Arbetsmiljöverket har anställt ett tjugotal nya arbetsmiljöinspektörer under 2015 och gjort ytterligare rekryteringar av inspektörer som börjar under 2016. I årsredovisningen anges att introduktion och utbildning av nya medarbetare tar tid från övrig verksamhet. Det har också framförts att de nationella projekten tar mycket tid i anspråk för förberedelse och dokumentation vilket kan vara en anledning till att antalet besök minskar då andelen nationell tillsyn ökar på bekostnad av den övriga tillsynen.¹²³

¹²² Detta nämns även i Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2015, s. 25.

¹²³ Intervju vid Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2016-01-19.

Tabell 10 Statistik över genomförda inspektioner under åren 2013, 2014 och 2015

	Antal/andel år 2013	Antal/andel år 2014	Antal/andel år 2015
Arbetade dagar inspektörer (exklusive facklig tid)	48 241	45 152	45 734
Totalt antal arbetsställebesök (även uppföljning)	31 385	26 333	20 988
- varav inom nationell tillsyn	14 042	13 919	13 053
- varav inom övrig tillsyn	12 820	8 568	4 130
- varav inom obligatorisk tillsyn	4 524	3 846	3 805
Antal besök på arbetsställe	28 299	23 259	18 897
Antal besökta unika arbetsställen	19 194	15 744	13 645
Antal inspektioner	19 566	15 738	13 833
Inspektion med anledning av skyddsombudsstopp*	78	58	42
Inspektion med anledning av skyddsombudsframställan 6:6a**	461	373	466
Informationsinsatser	1 336	1 840	1 916
Samverkansbesök	327	271	152
Yrkeshygienisk mätning	84	9	5
Uppföljning	9 148	8 160	5 465
Besök på arbetsställe utan CFAR-nr ***	418	496	144
Andel inspektionsärenden med arbetsmiljöbrister	69 %	70 %	71 %
Andel inspektionsärenden som leder till rättsliga åtgärder	12 %	10 %	7 %
Antal sanktionsavgifter (källa årsredovisning 2015)	55	88	355

Källa: Arbetsmiljöverkets månadsrapport för helåret 2015

* Antalet inspektioner med anledning av skyddsombudsstopp har minskat men antalet inkomna skyddsombudsstopp har ökat. Under åren 2013 till 2015 inkom 77, 79 respektive 100 skyddsombudsstopp.

** Antalet begäran från skyddsombud har var högre 2015 än tidigare år, 2015 764 anmälningar, 2014 516 anmälningar och 2013 656 anmälningar.

*** CFAR-nr är ett arbetsställes åttasiffriga identitet som tilldelas av SCB:s Företagsregister. Att ett företag inte har ett CFAR-nummer innebär ofta att det är ett registrerat eller ett utländskt företag.

Arbetsmiljöverket har besökt betydligt färre icke-registrerade arbetsgivare (utan CFAR-nummer) under 2015 än tidigare år. Det kan röra sig om utländska företag eller företag som av någon annan anledning inte finns med i SCBs företagsregister. Andelen inspektioner som leder till straffrättsliga åtgärder minskar också. Det kan till viss del bero på att fler ärenden numera i stället leder till en sanktionsavgift.

7.10 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Kompetensen hos arbetsmiljöinspektörerna är god men specialistkunskaper riskerar att urholkas

Genomgående under vår granskning har arbetsmiljöinspektörerna fått ett gott betyg av intressenter utanför myndigheten. Arbetsmiljöinspektörerna får en omfattande internutbildning och många har mycket lång erfarenhet i yrket. Både arbetsmiljöinspektörer och arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter uttrycker dock en oro för att kompetensen minskar då arbetsmiljöinspektörerna inte längre är branschexperter. Arbetsmiljöverket beslutade att upphöra med inspektörernas branschanknytning för att få mer flexibilitet i tillsynen och för att kunna hantera arbetsmiljöproblem som uppkommer oberoende av bransch. Att släppa branschanknytningen har dock vissa negativa sidor; det kan ta längre tid för inspektören att förbereda sig för tillsyn inom ett obekant område och det är svårt att följa med i utvecklingen inom området när inspektören sällan besöker samma typ av arbetsplats.

Det finns risker även med branschspecialiserade inspektörer: inspektören kan bli "blind" för arbetsmiljörisiker i branschen och acceptera problem som inte hade varit godtagbara på en annan del av arbetsmarknaden. Inspektörerna kan också bli upplåsta till en viss bransch vilket medför att det är svårt att flytta resurser mellan olika branschområden när inriktningen på tillsynen förändras. Arbetsmiljöverket bör arbeta vidare med att hitta en bra balans mellan inspektörernas specialist- och generalistroll för att åstadkomma en effektiv tillsynsverksamhet.

Allt färre besök av arbetsmiljöinspektörer på arbetsplatserna

Arbetsmiljöverket har de senaste fem åren genomfört allt färre inspektioner och andelen inspektioner som leder till straffrättsliga åtgärder minskar. Det ligger sannolikt många orsaker bakom minskningen; något färre arbetade timmar för arbetsmiljöinspektörerna, mer tid till planering, mer omfattande inspektioner, nyanställningar och den omorganisation som myndigheten genomförde. Att antalet inspektioner på arbetsplatserna minskar betyder inte per automatik att effekten av Arbetsmiljöverkets tillsyn har försämrats. Riksrevisionen bedömer dock att Arbetsmiljöverket bör kunna nyttja resurserna på ett mer effektivt sätt och i följande stycken diskuteras hur de olika tillsynsinriktningarna kan utvecklas.

Nationella projekt – effekter kan spridas till många men projekten kräver resurser för planering

Nationella projekt kan, när de fungerar bra, bidra till att sprida kunskaper om arbetsmiljöarbete även utanför de arbetsplatser som inspekteras och därmed vara ett effektivt sätt att använda resurserna på. I en mindre bransch där det är möjligt att inspektera samtliga arbetsgivare bidrar projektformen till konkurrensneutralitet eftersom det finns större möjligheter att alla kan bedömas likvärdigt än om inspektioner hade skett löpande, utan fastställd checklista. Att Arbetsmiljöverket aviserar om ett planerat tillsynsprojekt kan också leda till att arbetsplatser startar sitt systematiska arbetsmiljöarbete i förebyggande syfte och att resultaten från projekten kan spridas till många arbetsplatser, via till exempel branschorganisationer och media. Att genomföra tillsyn i projektform medför att myndigheten kraftsamlar för att gå till botten med ett arbetsmiljöproblem vilket kan medföra positiva effekter på arbetsmiljön på längre sikt.

I vår granskning har det däremot framkommit att det finns vissa problem i genomförandet av de nationella projekten. Projekten tar ofta tar mycket tid i anspråk för planering och uppstart, inte minst eftersom erfarenhetsåterföringen från tidigare projekt är svag. Projekt skjuts ibland upp och krockar med varandra vilket leder till att inspektörernas tid inte alltid används på ett bra sätt.

De nationella projekten riktas mot särskilt riskutsatta delar av arbetsmarknaden. Det är dock troligt att arbetsmiljön på de specifika arbetsplatserna som projekten besöker varierar stort. I dagsläget saknas ett tillförlitligt system för att identifiera de arbetsplatser som har särskilt stora problem och inspektörerna väljer ofta att åka till de arbetsplatser som inte har besökts tidigare.

Arbetsmiljöverkets ledning betonar vikten av att en stor del av tillsynsverksamheten är planerad och bedrivs i nationellt eller regionalt initierade projekt. Arbetsmiljöinspektörerna vill istället se att mer tid läggs på tillsyn på arbetsplatser med kända arbetsmiljöproblem eller där det inkommit tips om brister i arbetsmiljön. Skillnaden i uppfattning mellan ledningen och inspektörerna indikerar på behovet av en balans mellan att hantera arbetsmiljöproblem i samhället med samlade insatser och behovet av att säkerställa att arbetsplatser med stora arbetsmiljöproblem löpande identifieras och inspekteras. Arbetsmiljöverkets ledning aviserar att man planerar att minska antalet nationella projekt och öka andelen övrig tillsyn vilket bör leda till en bättre balans mellan de två sätten att initiera inspektioner.

Obligatorisk tillsyn – bedöms fungera bra men når sällan ut till arbetsplatser där olyckor eller missförhållanden inte anmäls

Den obligatoriska tillsynen är avsedd att hantera situationer när olyckan redan har skett eller när skyddsombuden signalerar och bedömer att arbetsgivaren inte lever upp till sitt arbetsmiljöansvar. De arbetsmiljöinspektörer som arbetar med obliga-

torisk tillsyn är mer nöjda med hur tillsynen fungerar än andra inspektörer. En inspektion inom den obligatoriska tillsynen initieras ofta mot bakgrund av arbetsgivarens anmälan om att en olycka eller ett tillbud har skett. Att arbetsgivaren anmäler olycka eller tillbud tyder på att denne har en grundläggande kunskap om arbetsmiljölagen. Skyddsombuds framställan eller skyddsombudsstopp är verktyg främst för arbetsplatser där det finns aktiva skyddsombud. Men det finns även arbetsgivare som sällan anmäler de olyckor och tillbud som sker och arbetsplatser där det saknas skyddsombud eller fackligt ansluten personal.¹²⁴ Det finns därför behov av att även söka upp arbetsplatser där vare sig skyddsombud eller arbetsgivare anmäler olyckor till Arbetsmiljöverket men där det kan bedömas finnas risk för arbetsmiljöproblem.

Övrig tillsyn och hantering av tips och anmälningar – ett nedprioriterat område under de senaste åren

Att aktivt begära och agera på tips från allmänhet och arbetstagare kan vara ett förfarande som identifierar de mest riskutsatta arbetsplatserna, vilka inte alltid fångas upp inom den obligatoriska eller den nationella tillsynen. Då sannolikheten för att identifiera arbetsställen med dålig arbetsmiljö via ett indexsystem bedöms vara låg är det desto viktigare att hantera den information man får in om arbetsgivare med brister i arbetsmiljön via tips och anmälningar.

Arbetsmiljöverket tar idag emot tips till svartjansen men möjligheten att tipsa myndigheten lyfts inte fram på myndighetens hemsida. I motsvarigheten till Arbetsmiljöverket i till exempel Danmark, Norge, Storbritannien och USA finns tydliga uppmaningar till allmänheten om att tipsa myndigheten om arbetsplatser med brister i arbetsmiljön. Det gör också att det kommer in många tips till myndigheterna. Antalet inkomna tips till Arbetsmiljöverket är i dagsläget ca 1600 per år medan det är 7000 i Norge där möjligheten att tipsa myndigheten om arbetsplatser med brister i arbetsmiljön lyfts fram på hemsidan.¹²⁵ Arbetsmiljöverket registrerar inte hur många tips som inkommit på en och samma arbetsplats vilket kan leda till att man missar arbetsplatser där allmänhet eller arbetstagare vid upprepade tillfällen signalerar om brister i arbetsmiljön.

Tips har fördelen att de kan ge en aktuell bild av arbetsmiljön på arbetsplatsen till skillnad från ett index som bygger på befintlig statistik och därmed ger en historisk bild av situationen på arbetsplatsen. Nackdelen med att agera på tips är att de kan lämnas på felaktiga grunder eller vara direkt felaktiga. Det kan också vara svårt att prioritera mellan olika tips och välja ut de som är mest relevanta. I andra länder har man försökt lösa detta problem genom att ha webbformulär där uppgiftslämnaren kan lämna utförlig information om bland annat antal anställda på arbetsplatsen, om arbetsmiljörisken bedöms medföra livsfara samt vilken relation uppgiftslämnaren

¹²⁴ Att det finns en underrapportering av arbetsskador är väl kartlagt i forskning - se Sundström-Frisk C och Weiner J (2004) och Torén K (2010).

¹²⁵ Hämtat från norska Arbeidstilsynets hemsida 2016-06-29.

har till arbetsplatsen. I Norge är det även möjligt att ladda upp en film eller fotografier som styrker tipset. Genom att uppmuntra allmänhet och arbetstagare att tipsa myndigheten om farliga arbetsplatser bör sannolikheten öka för att Arbetsmiljöverket får kännedom om arbetsplatser där det råder stor risk för arbetstagare att skadas. För att inspektörerna ska kunna agera i dessa fall krävs också att det finns tid avsatt för att hantera trovärdiga och allvarliga tips och anmälningar. Att hitta och inspektera arbetsplatser med allvarliga arbetsmiljöproblem bör kunna vara ett av flera sätt att bidra till regeringens nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetso-lyckor. Att på ett mer systematiskt sätt hantera tips kan även vara ett sätt att stärka arbetet mot osund konkurrens genom att öka sannolikheten att arbetsplatser med bristande arbetsmiljö upptäcks och inspekteras.

Samverkan med andra myndigheter på lokal nivå behöver utvecklas

Vid våra intervjuer med intressenter utanför myndigheten har Arbetsmiljöverket fått genomgående positiva omdömen angående samverkan på central nivå. Det finns dock utrymme för att förbättra samverkan på lokal nivå. I Arbetsmiljöverkets rutindokument saknas instruktioner som anger hur arbetsmiljöinspektören ska agera om de misstänker oegentligheter som ligger utanför arbetsmiljölagstiftningens lagområde. I vår enkätundersökning är det en tredjedel av inspektörerna som uppger att de ibland misstänker oegentligheter som ligger utanför Arbetsmiljöverkets tillsynsområde vilket tyder på att det behöver finnas rutiner för att hantera sådana situationer. Arbetsmiljöinspektörerna svarar också att det är svårt att veta vem man ska kontakta på t.ex. Skatteverket eller Försäkringskassan om man misstänker att en arbetsgivare bryter mot regler som berör en annan myndighet. I ett pågående projekt hos Arbetsmiljöverket kallat "Osund konkurrens" finns ambitionen att utveckla myndighetssamverkan avseende företag som bryter mot arbetsmiljölagstiftningen.

Referenslista

Riksdagstryck

Betänkande 2013/14:AU5, *Arbetsmiljö* (rskr. 2013/14:183).

Budgetproposition för 2007, *Utgiftsområde 14* (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:09).

Vårändringsbudget för 2015, *Utgiftsområde 14* (prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255).

Budgetproposition för 2016, *Utgiftsområde 14* (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU10, rskr. 2015/16:123).

Regeringens skrivelse till riksdagen, *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020* (skrivelse 2015/16:80, bet. 2015/16:AU8, rskr. 2015/16:270).

Offentliga utredningar

Arbetskadekommissionen, 2012. *Förslag till en reformerad arbetsskadeförsäkring*. (Slutrapport 2012-08-31).

Kommittédirektiv, 2016. *Arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv* (dir. 2016:1).

Kommittédirektiv, 2016. *Nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö* (dir. 2016:2).

SOU 2006:44. *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.*

SOU 2007:43. *Bättre arbetsmiljöregler II.*

SOU 2009:40. *En ny modell för arbetsmiljö tillsyn.*

SOU 2009:47. *God arbetsmiljö – en framgångsfaktor?*

SOU 2009:97. *Marknadsorienterade styrmedel på arbetsmiljöområdet.*

SOU 2011:57. *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner.*

SOU 2011:60. *Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö - behov och förutsättningar.*

SOU 2012:28. *Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre.*

SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring.*

Litteratur

Forskningsrapporter och kartläggningar

Arbetslivsinstitutet 2006. *Arbetsmiljöarbete i Sverige 2004*. En kunskapssammanställning över strategier, metoder och arbetssätt för arbetsmiljöarbete utförd av Ing-Marie Andersson, Göran M Hägg och Gunnar Rosén (red).

Arbetsmiljöverket, 2010. *Samhällsekonomiska kostnader för arbetsmiljöproblem*. Kunskapssammanställning (Rapport 2010:2).

Arbetsmiljöverket, 2013. *Systematiskt arbetsmiljöarbete*. Kunskapssammanställning. (Rapport 2013:11).

Arbetsmiljöverket, 2014. *Hälsorelaterad arbetsmiljöövervakning*. Kunskapssammanställning (Rapport 2014:1).

Arbetsmiljöverket, 2014. *Arbetsmiljön 2013* (Rapport 2014:3).

Arbetsmiljöverket, 2014. *Arbetsorsakade besvär 2014* (Rapport 2014:4).

Arbetsmiljöverket, 2014. *Redovisning av regeringsuppdraget Arbetsmiljöansvar i entreprenad- och inhyrningssituationer* (Rapport 2014-09-24).

Arbetsmiljöverket, 2015. *Redovisning av arbetsmiljöindikatorer för 2014 enligt regeringsuppdrag* (Rapport 2015-05-05).

Arbetsmiljöverket, 2015. *Arbetsskador 2014* (Rapport 2015:1).

Arbetsmiljöverket, 2015. *40 år med läkares anmälan till Arbetsmiljöverket – En utvärdering*. Kunskapsöversikt (Rapport 2015:12).

Arbetsmiljöverket, 2015. *Svensk arbetsmiljöforskning 2017–2027 Underlag till regeringens forskningspolitik* (Rapport 2015:18).

Arbetsmiljöverket, 2016. *Arbetsmiljön 2015 (Arbetsmiljöstatistik Rapport 2016:2)*.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016. *Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet* (Rapport 2016:2).

Övriga rapporter

Ekonomistyrningsverket, 2009. *Regionala skyddsombud – Förslag till nya rutiner för administration och redovisning av det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet* (Rapport 2009:27).

Riksrevisionen, 2004. *Arbetsmiljöverkets tillsyn* (Rapport 2004:14).

SCB (2012). *Registerbaserad arbetsmarknads- och lönesummestatistik 2012*. (Statistiska meddelanden AM 30 SM 1301).

SCB (2014). *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda Arbetskraftsundersökningarna Kvartal 4 2014* (Statistiska meddelanden AM 110 SM 1501).

Statskontoret, 2014. *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket* (Rapport 2014:21).

Statskontoret, 2015. *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken* (Rapport 2015:2).

Övriga skriftliga källor

Arbetsmiljöverket, 2001. *Föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete* (AFS 2001:01).

Arbetsmiljöverket 2012. *Morgondagens tillsyn* (ISA 2009/14651).

Arbetsmiljöverket, 2013. *Uppdragsdirektiv: Ny organisation 2014 - Den nya inspektionsavdelningen* (2013/106015).

Arbetsmiljöverket, 2013. *Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet, korta fakta* (Bilaga 1 2013/106015).

Arbetsmiljöverket, 2013. *Utveckling av Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet* (PM 2013-08-19).

Arbetsmiljöverket, 2013. *Översyn av våra arbetssätt och arbetsformer inom avdelning IS* (ISG 2013/102643).

Arbetsmiljöverket, 2014. *Anvisningar för inspektion: Inspektion – Rutiner* (Inspektionsrutin 2014/121429).

Arbetsmiljöverket, 2015. *Verksamhetsplanering 2015*.

Arbetsmiljöverket, 2015. *Föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö* (AFS 2015:4).

Arbetsmiljöverket, 2008 – 2015. *Inspektionsstatistik mm.* (Årsredovisningar 2008–2015).

Arbetsmiljöverket, 2016. *Anslagsutveckling mm.* (Budgetunderlag 2017–2019).

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), 2015. *Anslag mm.* (Årsredovisning 2015).

Medlingsinstitutet, 2014. *Årsrapport 2014*.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetslivsinstitutet.

Regleringsbrev för budgetåren 2005–2016 avseende Arbetsmiljöverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.

Stelacon AB 2015, *Fokusgrupps- och djupintervjuundersökning avseende intressenters behov* (Konsultrapport beställd av Arbetsmiljöverket).

Stelacon AB, 2014. *Undersökning av faktorerens betydelse för benägenheten att anmäla arbetsskador.* (Konsultrapport beställd av Arbetsmiljöverket).

Vinnova, *Årsredovisning 2015*.

Artiklar

Kapteyn, Arie, James P. Smith and Arthur van Soest. 2007. *Vignettes and Self-Reports of Work Disability in the United States and the Netherlands*. American Economic Review, 97(1): 461-473.

O'Donnel (2009), *Measuring health inequalities in Europe. Methodological issues in the analysis of survey data.*, Eurohealth, vol. 15(3)).

Salomon, J., Tandon, A., Murray, C.J.L. (2001). *Using vignettes to improve cross-population comparability of health surveys: concepts, design, and evaluation techniques*. Global Programme on Evidence for Health Policy Discussion Paper, No. 41. WHO: Geneva.

Sundström-Frisk C och Weiner J (2004). *What do the occupational injury statistics tell us?* Artikel i Worklife and health in Sweden, Arbetslivsinstitutet 2004.

Torén K (2010). *Arbetskadeförsäkringen – en historia om sambandet mellan arbete och sjukdom*, Artikel i Arbete och hälsa nr 2010:44 (1).

Intervjuer

Landsorganisationen i Sverige (LO), Stockholm 2015-03-17.

Svenskt Näringsliv, Stockholm 2015-03-26.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Stockholm 2015-05-05.

Stockholms universitet, Stressforskningsinstitutet, 2015-05-05.

Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2015-05-22, 2015-05-26, 2015-06-02 och 2015-06-03.

Danska Riksrevisionen, 2015-06-04.

Danska Arbetsmiljöverket (Arbetsstillsynet), 2015-06-04.

Arbetsmiljöverket, Region Syd, Malmö, 2015-06-05.

Arbetsmiljöverket, huvudkontoret Stockholm 2015-06-09.

Arbetsmiljöverket, Region Öst, Göteborg 2015-06-15 och 2015-06-16.

Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2015-06-02.

Uppsala universitet, ekonomisk-historiska institutionen, 2015-08-21.

Mälardalens högskola, akademien för ekonomi och samhälle, 2015-09-14.

Uppsala universitet, medicinska institutionen, 2015-09-17.

Arbetsmiljöforskare, Stockholm, 2015-09-23.

Svenska Byggindustrier, Stockholm 2015-10-07.

IF Metall, förbundskontoret, Stockholm 2015-10-14.

Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2015-11-11 och 2015-11-16.

Arbetsmiljöverket, Region Väst, Göteborg 2015-11-23 och 2015-11-24.

Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2015-11-24.

Arbetsmiljöverket, Region Nord, Umeå 2015-12-01 och 2015-12-02.

Arbetsmiljöverket, Region Mitt, Örebro 2015-12-09 och 2015-12-10.

Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2016-01-14, 2016-01-19, 2016-01-22, 2016-02-03, 2016-02-04.

Telefonintervjuer med arbetsgivare, 2015-12-13 och 2016-01-13.

Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, telefonsamtal 2016-03-09.

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet, 2016-03-15.

Arbetsmiljöverket, huvudkontoret, Stockholm 2016-06-21 och 2016-06-22.

Riksrevisionen har i en granskning av de statliga arbetsmiljöinsatserna närmare undersökt regeringens styrning av Arbetsmiljöverket, arbetsmiljöstatistiken, arbetet med att ta fram föreskrifter, information och kommunikation samt tillsynen av arbetsmiljön.

Regeringen lanserade under 2016 en ny arbetsmiljöstrategi med många uppdrag till Arbetsmiljöverket. Även om många av uppdragen är relevanta riskerar de att tränga ut nödvändigt utvecklingsarbete på Arbetsmiljöverket.

Granskningen visar att arbetsmiljöstatistiken har brister som gör att vi i dagsläget inte med säkerhet vet vilka de största arbetsmiljöproblemen är. Bristerna beror till viss del på att det är svårt att mäta tillståndet i arbetsmiljön men också på att det inte gjorts tillräckliga insatser för att förbättra statistiken. Arbetsmiljöverket har påbörjat en större översyn för att förnya reglerna på arbetsmiljöområdet och arbetar med att utveckla sin information och kommunikation.

Arbetsmiljöverket har under senare år fått utökade resurser för att öka tillsynen. Trots detta har besöken sjunkit kraftigt. Det har flera orsaker. Bland annat har arbetssättet förändrats och inspektionerna genomförs i större utsträckning i nationella projekt. För att utveckla tillsynen rekommenderar vi Arbetsmiljöverket att bland annat förenkla planeringen av de nationella projekten och förbättra hanteringen av de tips som kommer in till myndigheten.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-416-2

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

