

RiR 2004:14

Arbetsmiljöverkets tillsyn

ISBN 91 7086 016 5

RiR 2004:14

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Regeringen
Näringsdepartementet

Datum 2004-06-07
Dnr 31-2003-0574

Arbetsmiljöverkets tillsyn

Riksrevisionen har granskat Arbetsmiljöverkets tillsyn, med inriktning på inspektionsverksamheten. Granskningen grundas på Riksdagens revisorers förstudie 2002/03:4 *Arbetsmiljöinspektioner – utveckling och inriktning*. När Riksdagens revisorer upphörde den 30 juni 2003 överfördes granskningen till Riksrevisionen, som bildades den 1 juli 2003.

Företrädare för Arbetsmiljöverket, Riksförsäkringsverket, fem försäkringskassor, Näringsdepartementet och Socialdepartementet har faktagranskat innehållet i rapporten.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Lena Sandström* och revisionsledare *Anna Björnemo* har varit föredragande. I granskningen har även revisionschef *Hans Folkesson* och revisionsledare *Anne-Marie Lindström* medverkat.

Eva Lindström

Lena Sandström

Anna Björnemo

För kännedom

Arbetsmiljöverket
Riksförsäkringsverket
Socialdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Granskningens bakgrund och genomförande	13
1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	14
1.2 Genomförande	15
1.3 Rapportens uppläggning	16
2 Sambanden mellan sjukskrivning, arbetsmiljö och tillsyn – en översikt	17
2.1 Förstärkt tillsyn av arbetsmiljön	17
2.2 Sambanden arbete – ohälsa – sjukskrivning är oklara	18
2.3 Arbetsmiljöns utveckling	23
2.4 Effekterna av insatser inom arbetsmiljöområdet	25
2.5 Sammanfattning	28
3 Arbetsmiljöverkets uppgifter och organisation	29
3.1 En sammanhållen myndighet sedan 2001	30
3.2 Huvudkontor och tio inspektionsdistrikt	31
3.3 Sammanfattning	32
4 Arbetsmiljölagstiftningen	33
4.1 Vad är en god arbetsmiljö?	33
4.2 Arbetsgivarna har ansvaret för arbetsmiljön	34
4.3 108 föreskrifter kompletterar lagen	36
4.4 Arbetsmiljöverkets tillsyn över lagen	37
4.5 Sammanfattning	39
5 Regeringens styrning och rapportering till riksdagen	41
5.1 Målstruktur	41
5.2 Målen ska vara mätbara och realistiska	42
5.3 Regeringens mål för Arbetsmiljöverkets tillsyn	42
5.4 Rapporteringskrav och rapportering	44
5.5 Regeringens redovisning till riksdagen	46
5.6 Sammanfattning	48
6 Regeringens medelstildelning och Arbetsmiljöverkets fördelning av resurser	49
6.1 Ökade anslag för tillsyn	49
6.2 Resursfördelningen inom Arbetsmiljöverket	51
6.3 Sammanfattning	53
7 Arbetsmiljöverkets planering och uppföljning av tillsynen	55
7.1 Tillsynens inriktning	55
7.2 Planering inom distrikten	59
7.3 Genomförda uppföljningar	60
7.4 Sammanfattning	62

8	Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik	65
8.1	Registrering av uppgifter i SARA	65
8.2	Vad är en inspektion?	66
8.3	Hur många inspektioner som görs är oklart	67
8.4	Oklara uppgifter om hur många arbetsställen Arbetsmiljöverket når genom inspektion	69
8.5	7 % av arbetsställena säger sig inte ha haft inspektion	69
8.6	Minskat antal besök på arbetsställen t.o.m. 2002	72
8.7	Sammanfattning	73
9	Genomförande och dokumentation av inspektioner	75
9.1	Hur hittar Arbetsmiljöverket de "sämsta arbetsställena"?	75
9.2	Genomförande av inspektionsbesök	76
9.3	Brister beskrivs i ett inspektionsmeddelande	77
9.4	Kontroll av att kraven har uppfyllts	78
9.5	Dokumentation av inspektioner	80
9.6	Sammanfattning	81
10	Erfarenheter av Arbetsmiljöverkets tillsyn	83
10.1	Bra arbetsmiljö före inspektionen	84
10.2	Olika syn på inspektörens roll	85
10.3	Inspektörernas kunskap	86
10.4	Har arbetsgivaren vidtagit åtgärder?	87
10.5	Inspektionens betydelse för arbetsmiljöarbetet vid arbetsplatsen	88
10.6	Har arbetsmiljön blivit bättre efter inspektionen?	91
10.7	Sammanfattning	93
11	Samverkan för att förebygga ohälsa	95
11.1	Regeringens mål, uppföljning och rapportering till riksdagen	95
11.2	Myndigheternas åtgärder för att utveckla samverkan	98
11.3	Förekomst och erfarenheter av samverkan	100
11.4	Sammanfattning	105
12	Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	107
12.1	Oklara mål och begränsad uppföljning	107
12.2	Ökade anslag för tillsyn	108
12.3	Regeringens resultatredovisning behöver förbättras	108
12.4	Oklart om Arbetsmiljöverket uppnår målen	109
12.5	Arbetsmiljöverkets uppföljning är bristfällig	110
12.6	Oklart om Arbetsmiljöverket når de "sämsta arbetsställena"	111
12.7	Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik behöver förbättras	112
12.8	Oklarheter kring registreringen av inspektioner	113
12.9	Dåliga förutsättningar för samverkan mellan Arbetsmiljöverket och försäkringskassorna	113
12.10	Erfarenheter och effekter av tillsyn	114

Referenser	117
Bilaga 1a	123
Enkäter till inspekterade arbetsställen – metodbeskrivning och enkätformulär	
Bilaga 1b	135
Redovisning av deltagande i inspektioner	
Bilaga 2	137
Statistik över anmälda arbetsskador 1980–2001	
Bilaga 3	141
Regeringens mål för Arbetarskyddsverket/ Arbetsmiljöverket 1998, 2002 och 2004	
Bilaga 4	143
Regeringens återrporteringskrav och Arbetarskyddsverkets rapportering 1998	
Bilaga 5	145
Regeringens återrporteringskrav och Arbetsmiljöverkets rapportering 2002	
Bilaga 6	147
Arbetarskyddsverkets/Arbetsmiljöverkets och Riksförsäkringsverkets redovisning av samverkan 1998–2003	
Bilaga 7	149
Verksamhetsprogram 1997–1999, inklusive uppföljning	
Bilaga 8	151
Verksamhetsprogram 2000–2002 (mål för Yrkesinspektionen, YI)	
Bilaga 9	153
Verksamhetsprogram 2004–2006	
Bilaga 10	155
Exempel på inspektion av maskinsäkerhet – Stena Gotthard Återvinning AB	
Bilaga 11	159
Exempel på systeminspektion – Ingelsta kalkon AB	
Bilaga 12	165
Exempel på inspektion av lärarnas psykosociala arbetsmiljö och den fysiska arbetsmiljön	

Sammanfattning

Syftet med arbetsmiljölagstiftningen är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetslivet samt i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. I lagstiftningen är arbetsgivarens ansvar tydligt. Det är straffbart att bryta mot arbetsmiljölagen och de föreskrifter som kompletterar lagen. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över efterlevnaden av lagstiftningen genom att informera, utfärda föreskrifter och inspektera arbetsställen.

Riksdagen har efter förslag från regeringen utökat Arbetsmiljöverkets anslag med totalt 160 miljoner kronor mellan 2000 och 2003. Detta motsvarar en höjning av anslaget med 40 %. Regeringen har i budgetpropositionerna motiverat anslagsökningen med att utgifterna för sjukförsäkringen och antalet anmälda arbetssjukdomar har ökat.

Riksrevisionens granskning avser Arbetsmiljöverkets operativa tillsyn, dvs. inspektionsverksamheten. Den syftar till att analysera Arbetsmiljöverkets insatser för att motverka ohälsa och olycksfall i arbetslivet genom tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen. Granskningen omfattar dels regeringens styrning av Arbetsmiljöverket, dels Arbetsmiljöverkets styrning och uppföljning av tillsynen. Därutöver behandlas erfarenheter av tillsynen och samverkan för att motverka ohälsa. Centrala frågor i granskningen har bl.a. varit:

- Vilken styrning utövar regeringen genom mål för tillsynen och uppföljning av resultatet?
- Vilken styrning utövar Arbetsmiljöverket genom planering och uppföljning av tillsynen?
- Hur genomförs urvalet av tillsynsobjekt mot bakgrund av att verket särskilt ska inrikta tillsynen mot ”de sämsta arbetsställena”?
- Vilka erfarenheter har arbetsgivare och skyddsombud av Arbetsmiljöverkets inspektioner?
- Vilka erfarenheter finns av samverkan mellan Arbetsmiljöverket och försäkringskassan?

Regeringens styrning av Arbetsmiljöverket och information till riksdagen

Regeringens mål för tillsynen har under perioden 1998–2004 blivit alltmer övergripande. Möjligheterna att följa upp målen och därigenom klarlägga vad som uppnåtts har minskat. Regeringens nuvarande mål för tillsynen är att efterlevnaden av arbetsmiljölagen ska öka, i synnerhet på de arbetsställen

där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Det saknas emellertid en överblick över efterlevnaden av lagen generellt på alla arbetsställen och specifikt på arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Regeringens uppföljning av resultatet av Arbetsmiljöverkets tillsyn har varit begränsad.

Regeringens rapportering till riksdagen har förändras under perioden 1998–2004. Under de första åren pekade regeringen på att arbetsmiljön hade blivit säkrare genom olika typer av insatser. Därefter har regeringen bl.a. framhållit att den försämrade arbetsmiljön under 1990-talet har varit en väsentlig förklaring till den ökade sjukfrånvaron. Regeringen har dock inte redovisat något underlag som bekräftar detta förhållande.

Arbetsmiljöverkets styrning och uppföljning av tillsynen

Verket fastställer mål för sina tillsynsinsatser som redovisas i treåriga verksamhetsprogram. Målen har inte omfattat hela verksamheten. De mål som har gällt under perioden 1997–2003 har ofta förutsatt kunskap om utgångsläget och effekterna av tillsynen för att man skulle kunna bedöma om målen har uppnåtts eller inte. Det finns nästan enbart sådana mål i det nu gällande verksamhetsprogrammet.

Verkets uppföljning av tillsynen har betydande brister. Uppföljningen omfattar målen i verksamhetsprogrammen och inte hela verksamheten. Genomförda uppföljningar av målen ger dock ingen tydlig bild av vad som har uppnåtts.

Det är oklart om Arbetsmiljöverket når de ”sämsta arbetsställena”. Inom verket saknas metoder för att identifiera de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Arbetsmiljöverket har under flera år bedrivit ett utvecklingsarbete när det gäller metoder för tillsyn. Motsvarande arbete har dock inte gjorts när det gäller underlag för att identifiera de sämsta arbetsställena.

Underlag som enligt verkets regler borde ligga till grund för urvalet av arbetsställen har brister. Exempelvis är arbetsskadestatistiken bristfällig. Det är vidare sällsynt att försäkringskassan lämnar uppgifter till Arbetsmiljöverket om arbetsställen som har många sjukdomsfall. I praktiken blir enskilda inspektörers branschkunskap och lokalkännedom avgörande för urvalet av arbetsställen.

Arbetsmiljöverkets statistik över tillsynen har brister. En inspektion på ett arbetsställe kan omfatta flera aktiviteter såsom förmöte, inspektionsbesök (ett eller flera) och möte med anledning av genomförd tillsynsinsats. Samtliga aktiviteter registreras som inspektion. Detta leder till att statistik som syftar till att belysa antalet inspektioner blir missvisande. Man får ett intryck av att verket gör fler inspektioner än vad man faktiskt gör. Statistik

om antalet inspektioner i förhållande till antalet inspektionsmeddelanden blir också missvisande.

Arbetsmiljöverket har redovisat att man når knappt 10 % av alla arbetsställen genom inspektion. Riksrevisionen har funnit att Arbetsmiljöverket 2002 genomförde inspektionsbesök vid 4 % av alla arbetsställen.

Det finns exempel på att Arbetsmiljöverkets dokumentation av inspektioner har varit ofullständig i förhållande till verkets regler. Det finns också några exempel på att aktiviteter som inte borde ha registrerats som inspektion ändå har registrerats som inspektion. Detta försvårar ytterligare möjligheterna att bedöma resultatet av tillsynen på grundval av befintlig statistik.

Erfarenheter av tillsyn och samverkan

Riksrevisionens genomgång av forskar- och utredningsrapporter om sjukfrånvaro, arbetsmiljö och tillsyn visar att det inte finns tillräcklig kunskap om sambanden däremellan.

Riksrevisionen har genomfört två enkätundersökningar med syfte att inhämta de erfarenheter som finns på arbetsställen av Arbetsmiljöverkets inspektioner. Den ena undersökningen har dock en låg svarsfrekvens. Resultaten visar att inspektörerna får goda omdömen när det gäller deras kunskap om arbetsmiljörisker. Arbetsgivaren har i allmänhet åtgärdat de brister som verket har begärt. Inspektionen har många gånger lett till att arbetsgivaren har blivit mer medveten om arbetsmiljörisker. Men samtidigt framhålls att det finns andra faktorer som påverkar arbetsmiljön. Många menar att arbetsmiljön inte har förändrats efter inspektionen. Detta gäller särskilt för den psykosociala arbetsmiljön.

Regeringen har under flera år angivit mål för samverkan mellan Arbetsmiljöverket (dåvarande Arbetarskyddsverket) och Riksförsäkringsverket. Under perioden 1997–2002 var dock de mål om samverkan som regeringen fastställde delvis olika för Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket och Riksförsäkringsverket. Ett mål som bl.a. innebar att försäkringskassan skulle lämna information till Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket för att förbättra kontrollen av arbetsgivare omfattade enbart Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket. Den myndighet, Riksförsäkringsverket, som skulle säkerställa att informationen lämnades till Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket omfattades således inte av målet.

Det nuvarande målet avser samverkan inom rehabiliteringsområdet. Sedan 2003 anges målet om samverkan i myndigheternas instruktion. Återrapporteringskrav om resultatet saknas numera. Före 2003 fanns dock återrapporteringskrav kopplade till målen. Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket har ibland redovisat skilda uppgifter till regeringen om resultatet av

samverkan. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av myndigheternas återrapportering.

Varken Arbetsmiljöverket eller Riksförsäkringsverket har utfärdat några riktlinjer till inspektionsdistrikten respektive försäkringskassorna om samverkan. Förekomsten och resultatet av samverkan på regional och lokal nivå varierar. Det är sällsynt att försäkringskassorna lämnar information som Arbetsmiljöverket sedan kan använda vid urval av tillsynsobjekt.

Riksrevisionens förslag

Riksrevisionen anser att regeringen bör se över målen för tillsynen över efterlevnaden av arbetsmiljölagen. Vidare bör regeringens uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten förbättras. Uppföljningen behöver kopplas till målen för tillsynen. När det gäller målet för samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket bör regeringen överväga vilka åtgärder som behövs för att få till stånd en samverkan som kan bidra till att motverka ohälsa.

Vidare föreslår Riksrevisionen att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att se över sina mål för tillsynen. Regeringen bör också uppdra åt verket att förbättra uppföljningen av tillsynsverksamheten. Riksrevisionen anser att det är angeläget att tillsynen inriktas mot de arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Regeringen bör därför uppdra åt Arbetsmiljöverket att utveckla metoder för att förbättra urvalet av tillsynsobjekt.

Riksrevisionen anser att Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik behöver förbättras så att den speglar verksamheten på ett tydligt och rättvisande sätt. Enligt Riksrevisionens uppfattning behöver också den interna kontrollen av registrering och dokumentation av inspektioner förbättras. Mot denna bakgrund föreslås att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att förbättra verksamhetsstatistiken.

1 Granskningens bakgrund och genomförande

Under senare år har både arbetsmiljön och Arbetsmiljöverkets tillsyn uppmärksammats alltmer i samhällsdebatten. Arbetsmiljön har också framhållits som en orsak till att sjukfrånvaron har ökat.

Frågor som rör arbetsmiljön regleras i arbetsmiljölagen. Syftet med arbetsmiljölagstiftningen är i första hand att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetslivet. I lagstiftningen är arbetsgivarens ansvar tydligt. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Att bryta mot arbetsmiljölagen är straffbart.

Arbetsmiljöverket kontrollerar att arbetsgivarna följer arbetsmiljölagen. Denna tillsyn är således riksdagens medel för att säkerställa att arbetsmiljölagen efterlevs. Vad som avses med tillsyn är dock inte helt klarlagt. Arbetsmiljöverket använder ofta tillsynsbegreppet i vid bemärkelse. Med en sådan definition omfattar tillsynen att utfärda föreskrifter, inspektera arbetsställen och informera om arbetsmiljöfrågor.

Riksdag och regering har under senare år vidtagit två åtgärder som har syftat till att förstärka och effektivisera tillsynen. Den ena åtgärden var att utöka Arbetsmiljöverkets anslag. Från och med 2001 har nivån på anslaget höjts med 100 miljoner kronor. Totalt ökade anslaget med ca 160 miljoner kronor (exklusive stöd till regionala skyddsombud) mellan 2000 och 2003, vilket motsvarar en höjning med 40 %.

Skälet till anslagsökningen var framför allt att förstärka tillsynen mot bakgrund av "den alarmerande ökningen" av främst arbetssjukdomar. Sjukdomarna hade, enligt regeringen, lett till sjukskrivningar på grund av besvär i rörelseorganen och psykisk belastning.

Den andra åtgärden var att ombilda Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen till en myndighet. Motivet till ombildningen var bl.a. att den dåvarande organisationen inte var helt ändamålsenlig. Enligt regeringen ställdes högre krav på tillsynen mot bakgrund av den kraftiga ökningen av arbetssjukdomar.

Arbetsmiljöverkets tillsyn har endast i begränsad utsträckning varit föremål för extern granskning eller utvärdering. Undantagen är de insatser som verket självt har tagit initiativ till samt ett regeringsuppdrag till Statskontoret i juni 2003. Uppdraget, som bestod i att utvärdera Arbetsmiljöverkets tillsyn

av arbetsplatsernas systematiska arbetsmiljöarbete m.m., har avrapporterats i april 2004.¹

År 1990 genomförde Riksrevisionsverket en granskning av inspektionsverksamheten vid dåvarande Yrkesinspektionen. Riksrevisionsverket uppmärksammade att det fanns konflikter mellan inspektionens rådgivande och kontrollerande uppgifter. Verket föreslog bl.a. att inspektionsverksamheten skulle renodlas till kontroll.²

År 1996 framhöll Riksrevisionsverket i en annan rapport att försäkringskassan och Yrkesinspektionen borde samverka när det gällde information om arbetsrelaterad ohälsa. Verket pekade på att det också fanns sådana intentioner i lagtexter och förarbeten. Försäkringskassan borde vidarebefordra information till Yrkesinspektionen om arbetsgivare som inte fullgjorde sina skyldigheter när det gällde arbetsanpassning och rehabilitering. Yrkesinspektionen borde sedan använda denna information vid urvalet av arbetsställen att inspektera.³

Slutligen behandlades samordningen av Arbetarskyddsverkets tillsyn i en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 1998.⁴ Rapportförfattarna konstaterade att Arbetarskyddsstyrelsen hade en stark ställning som samordnare av Yrkesinspektionens verksamhet. Myndigheten hade, enligt författarna, varit framgångsrik när det gällde arbetet med att ändra inriktningen på och metoderna för Yrkesinspektionens tillsyn.

1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Denna granskning syftar till att analysera Arbetsmiljöverkets insatser för att motverka ohälsa och olycksfall i arbetslivet genom tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen. Granskningen har inriktats mot den operativa tillsynen, dvs. inspektionsverksamheten.

Följande områden behandlas:

- 1 Regeringens styrning av Arbetsmiljöverket samt information till riksdagen.
 - Vilken styrning utövar regeringen genom mål för tillsynen och uppföljning av resultatet?
 - Vilken redovisning har regeringen lämnat till riksdagen om tillsynen?

¹ Statskontoret; *Systematiskt arbetsmiljöarbete. En utvärdering av Arbetsmiljöverkets insatser*, rapport 2004:13.

² Riksrevisionsverket; *Kontroll och rådgivning. Yrkesinspektionens dubbla roller*, dnr 1989:1500.

³ Riksrevisionsverket; *Samverkan med förhinder*, rapport 1996:40.

⁴ Ds 1998:50; *Att se eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

- 2 Arbetsmiljöverkets styrning och uppföljning av tillsynen.
 - Vilken styrning utövar Arbetsmiljöverket genom planering och uppföljning av tillsynen?
 - Hur genomförs urvalet av tillsynsobjekt mot bakgrund av att verket särskilt ska inrikta tillsynen mot "de sämsta arbetsställena"?
 - Hur genomförs och dokumenteras inspektioner?
- 3 Erfarenheter av tillsyn och samverkan för att motverka ohälsa.
 - Vilka erfarenheter har arbetsgivare och skyddsombud av Arbetsmiljöverkets inspektioner?
 - Vilka erfarenheter finns av samverkan mellan Arbetsmiljöverket och försäkringskassan?

Den tidsperiod som granskningen omfattar varierar beroende på tillgången på data. Redovisning och analys av regeringens mål för tillsynen, uppföljning av verksamheten samt rapportering till riksdagen avser perioden 1998–2004. Arbetsmiljöverkets/Arbetarskyddsverkets egna mål som har gällt eller gäller perioden 1997–2006 behandlas. Granskade uppföljningar som Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket har genomfört omfattar perioden 1997–2002. Uppgifter om mål för samverkan för att motverka ohälsa och erfarenheter av samverkan mellan Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket avser perioden 1997–2004. Erfarenheter av Arbetsmiljöverkets tillsyn grundas bl.a. på enkätundersökningar som avsåg tillsynsinsatser 2002. Beroende på tillgängligt underlag omfattar övriga områden i huvudsak perioden 2001–2004, dvs. efter ombildningen av myndigheten.

1.2 Genomförande

Underlag för denna rapport är offentligt tryck samt statistik, rapporter, och övrig dokumentation från Arbetsmiljöverket, Riksförsäkringsverket och Riksrevisionsverket. När det gäller Arbetsmiljöverkets dokumentation har även akter i ett antal inspektionsärenden och registerutdrag ur informations-systemet SARA (samordnat arbetsställeregister) granskats.

Därutöver har Riksrevisionen genomfört två enkätundersökningar i syfte att inhämta arbetsgivarnas och skyddsombudens synpunkter på de inspektioner som Arbetsmiljöverket har genomfört på arbetsplatserna. Hur enkätundersökningarna har genomförts beskrivs i bilaga 1a.

Projektmedarbetare vid Riksrevisionen har även deltagit i hela eller delar av inspektioner som Arbetsmiljöverkets inspektionsdistrikt har utfört. Redovisningen av inspektionerna finns i bilaga 1b.

Slutligen har intervjuer genomförts med företrädare för Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Arbetsmiljöverket på central och regional nivå, Riksförsäkringsverket samt fem försäkringskassor. Vid Arbetsmiljöverket

har Riksrevisionens projektmedarbetare besökt sex av tio inspektionsdistrikt.

En referensgrupp bestående av professor Olle Lundberg, Stockholms universitet (Centre for Health Equity Studies, CHES) och professor *Michael Tählin*, Stockholms universitet (Institutet för social forskning, SOFI) har varit knuten till granskningen i syfte att kvalitetssäkra resultatet.

1.3 Rapportens uppläggning

Rapporten inleds med en översiktlig redovisning av ett antal utredningar och forskarrapporter som behandlar sambanden mellan arbetsmiljön och sjukskrivningar. Även studier av effekterna av tillsyn på arbetsmiljöområdet belyses (*kapitel 2*). I *kapitel 3* redovisas kortfattat Arbetsmiljöverkets uppgifter och organisation. Arbetsmiljölagstiftningen, som ligger till grund för verkets tillsyn, beskrivs i *kapitel 4*.

Kapitel 5 behandlar regeringens styrning av Arbetsmiljöverkets/Arbetarskyddsverkets tillsyn fr.o.m. 1997 och fram till i dag. Redovisningen koncentreras på målen för tillsynen, uppföljningen av Arbetsmiljöverkets/Arbetarskyddsverkets verksamhet samt rapporteringen till riksdagen. I *kapitel 6* redogörs för regeringens tilldelning av anslag till Arbetsmiljöverket. I samma kapitel beskrivs Arbetsmiljöverkets fördelning av inspektionsresurser mellan olika distrikt m.m.

Arbetsmiljöverkets planering och uppföljning av tillsynen analyseras i *kapitel 7*. *Kapitel 8* innehåller en beskrivning av de brister som Riksrevisionen har funnit när det gäller Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik. *Kapitel 9* behandlar genomförandet av inspektioner. Här redovisas hur urvalet av enskilda arbetsställen att inspektera genomförs samt hur inspektionsbesök följs upp och dokumenteras. Erfarenheter bland arbetsgivare och skyddsombud av Arbetsmiljöverkets inspektioner återges i *kapitel 10*.

Kapitel 11 behandlar samverkan mellan Arbetsmiljöverket, Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. I kapitlet redovisas regeringens mål för Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket när det gäller samverkan, liksom regeringens uppföljning och rapportering till riksdagen. Vidare redogörs för Arbetsmiljöverkets och försäkringskassornas egna erfarenheter av samverkan och åtgärderna för att utveckla densamma.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser presenteras i *kapitel 12*.

2 Sambanden mellan sjukskrivning, arbetsmiljö och tillsyn – en översikt

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av utredningar och forskarrapporter som har behandlat sambanden mellan sjukskrivning, arbetsmiljö och tillsyn. Bakgrunden är att både regeringen och Arbetsmiljöverket har framhållit att det finns sådana samband.

Arbetsmiljöverket har konstaterat att kostnaderna för sjukskrivningar och förtidspensioner steg med 25 miljoner kronor per dag under 2001. Verket har också betonat att det råder ”stor enighet” om att förhållanden i arbetslivet, tillsammans med andra faktorer, har bidragit till denna utveckling. Enligt verket har myndighetens insatser därför ”stor betydelse för att stoppa ökningen av ohälsokostnaderna och på sikt minska dem”.⁵ Arbetsmiljöverket har också framhållit att av alla förslag för att minska ohälsan framstår förbättringar på arbetsplatserna som den enskilt viktigaste insatsen.⁶

Även regeringen har betonat att insatser på arbetsmiljöområdet är en viktig del i arbetet med att motverka att individer blir sjukskrivna. I budgetpropositionen för 2002 uttryckte regeringen oro över att ohälsan i arbetslivet – i synnerhet de långa sjukskrivningarna – hade fortsatt att öka. I nästföljande års budgetproposition poängterade regeringen att en försämrad arbetsmiljö under 1990-talet var en väsentlig förklaring till de ökade sjukskrivningarna. Enligt regeringen är Arbetsmiljöverkets tillsyn en viktig del i arbetet med att motverka ohälsa i arbetslivet. Det gäller särskilt de arbetsställen där risken för ohälsa och olycksfall är som störst.⁷

2.1 Förstärkt tillsyn av arbetsmiljön

Med anledning av de kraftigt höjda utgifterna för sjukförsäkringen samt förhållandet att antalet anmälda arbetssjukdomar ökade under senare delen av 1990-talet, har statsmakterna förstärkt tillsynen av arbetsmiljön. Riksdagen beslutade 2000 att ombilda de dåvarande myndigheterna Arbetarskyddsverket och Yrkesinspektionen till Arbetsmiljöverket. I propositionen som låg till grund för beslutet pekade regeringen på att den ökade förekomsten av stressrelaterade sjukdomar ställde nya krav på tillsynen. En omorganisation

⁵ Arbetsmiljöverket; *Årsredovisning 2001*.

⁶ Arbetsmiljöverket; *Årsredovisning 2002*.

⁷ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 14.

skulle kunna effektivisera myndigheternas arbete på flera sätt.⁸ (Se även kap. 3.)

Riksdagen har också utökat Arbetsmiljöverkets anslag fr.o.m. 2001 för att stärka tillsynen. Nivån på anslaget har höjts med 100 miljoner kronor. Mellan 2000 och 2003 ökade anslaget totalt med ca 160 miljoner kronor (exklusive partsmedel), vilket motsvarar en höjning med 40 %. (Se även kap. 6.) Något underlag för förslaget om en anslagsförstärkning utöver budgetpropositionen har inte redovisats för Riksrevisionen.

2.2 Sambanden arbete – ohälsa – sjukskrivning är oklara

Den ökade sjukfrånvaron i Sverige har bestått av både ett ökat antal sjukskrivningar och längre sjukskrivningsperioder. Många forskarrapporter och utredningar har behandlat orsakerna till den höga sjukfrånvaron. Någon entydig förklaring har inte kunnat pekas ut. Resultaten visar dock att ökningen av sjukfrånvaron inte nödvändigtvis beror på ohälsa. Det är inte heller klart i vad mån ohälsa och den ökade sjukfrånvaron beror på förhållanden i arbetslivet.

2.2.1 Exempel på faktorer som kan ha påverkat sjukfrånvaron

Forskare och utredare menar att det finns flera förklaringar till de ökade sjukskrivningstalen. Vilken förklaringsfaktor som man betonar varierar. I ett antal rapporter (offentliga utredningar, departementspublikationer och myndighets- eller forskarrapporter) som har publicerats under de senaste två till tre åren bedöms bl.a. följande faktorer vara av betydelse:

- *Konjunkturutvecklingen*

Konjunkturutvecklingen påverkar den svenska sjukfrånvaron, enligt en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Författarna hade jämfört sjukfrånvaron i Sverige och sju andra länder i Europa. De framhöll att det i Sverige fanns ett samband mellan sjukfrånvaro och konjunkturutveckling. Under perioder när arbetslösheten var hög var sjukfrånvaron låg och vice versa. En uppgång av arbetslösheten till följd av en konjunktursvacka antas ha en avskräckande effekt på de anställda, som blir mindre benägna att sjukskriva sig.⁹ En annan hypotes är att inslaget av sjukliga och frånvarobenägna individer i arbetskraften ökar under en högkonjunktur och minskar under en lågkonjunktur.

⁸ Prop. 1999/2000:141.

⁹ Ds 2002:49; *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

tur.¹⁰ Författarna hittade dock inga tecken på att det fysiska hälsotillståndet skulle vara sämre i Sverige än i de andra länderna. Förhållandet var snarare tvärtom. Svenskarna hade i flera avseenden en bättre hälsa.¹¹

- *Regelverkets utformning*

Regelverkets utformning kan också påverka sjukfrånvaron. Enligt författarna till ESO-rapporten uppvisade Nederländerna och Norge samma utveckling av sjukfrånvaron som Sverige. De data som fanns tillgängliga tydde också på att dessa tre länder hade de mest generösa sjukförsäkringsvillkoren. Forskarna menade att ett lands regelverk med stor sannolikhet påverkar människornas benägenhet att utnyttja försäkringen vid nedsatt arbetsförmåga.¹²

I en uppföljande studie har man dock inte kunnat finna några entydiga samband mellan sjukfrånvarons nivå och variation å ena sidan, och den s.k. grindvaktssystemet¹³ och ersättningsystemens uppbyggnad å andra sidan.¹⁴

Sambandet mellan sjukfrånvaron i Sverige och nivån på den ekonomiska ersättningen vid sjukdom under perioden 1955–1999 har analyserats av två nationalekonomiska forskare. Forskarna fann ett tydligt samband mellan sjukfrånvaro och nivån på den ekonomiska ersättningen. När ersättningen blev mer generös ökade det totala antalet sjukdagar. När ersättningen sänktes minskade antalet sjukdagar. Forskarna menade också att kvinnors sjukfrånvaro påverkades mer av ekonomiska incitament än vad männens sjukfrånvaro gjorde.¹⁵

- *Befolkningens sammansättning*

En annan förklaring till den höga sjukfrånvaron är att befolkningens sammansättning har ändrats. En statlig utredning framhöll 2002 två faktorer som man ansåg vägde tyngre än andra när det gällde att förklara de ökade sjukskrivningarna i Sverige. Den ena faktorn var att befolkningens sammansättning hade förändrats i riktning mot en ökad andel äldre personer. Samtidigt framgick att den ändrade åldersstruk-

¹⁰ Hogstedt, Bjurvald, Marklund, Palmer, Theorell (red); *Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens*, 2004.

¹¹ Ds 2002:49; *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

¹² Ds 2002:49; *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

¹³ "Grindvaktssystemet" innebär kontroll av att ersättning endast utgår till de personer som är berättigade till den. Det är främst läkarna som innehar denna funktion.

¹⁴ Ds 2003:63; *Den svenska sjukan II – regelverk och försäkringsmedicinska bedömningar i åtta länder*.

¹⁵ Henrekson och Persson; *The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System*, 2002.

turen enbart förklarade 7 % av ökningen av sjukfrånvaron mellan åren 1995 och 2001.¹⁶

- *Normer i samhället*

Den andra faktorn som utredningen förde fram var att normerna i samhället hade förändrats. Sjukskrivning hade blivit ett mer accepterat sätt att hantera påfrestningar som drabbar människor i deras liv. Det verkade enligt utredningen som om det hade inträffat en förändring i synen på vilka påfrestningar på kroppen och själen som man ska ta hänsyn till – och som ska uthärdas – på arbetsplatsen.¹⁷

- *Individens inflytande över sjukskrivningsbeslutet*

En ytterligare förklaring till den höga sjukfrånvaron har att göra med det individuella inflytandet över beslutet om sjukskrivning. Enligt författarna till den ovan nämnda ESO-rapporten utövar individen i Sverige och Nederländerna ett stort inflytande över sjukskrivningsbeslutet. Forskarna menade att det fanns anledning att tro att sjukskrivningsprocesserna i dessa länder bidrog till den allmänt höga sjukfrånvaron. Som ett exempel på situationen i Sverige refererade forskarna till en undersökning av sjukskrivningar i Dalarna under perioden 1996–2001. Undersökningen visade att i drygt 92 % av fallen blev individen sjukskriven trots att läkaren inte skulle ha vidtagit denna åtgärd utan individens begäran. Enligt författarna tydde detta i allra högsta grad på att läkaren till stor del lyssnar på vad patienten vill, snarare än att rekommendera de åtgärder som kan anses vara bäst för individen.¹⁸

Det finns tecken på att sjukskrivningspraxis varierar över landet. Dalarna, tillsammans med glest befolkade kommuner och kommuner i Norrland, har högre sjukfrånvaro än övriga delar av landet. Allra högst är sjukfrånvaron i de kommuner som ligger både i glesbygd och i norr. En mer "generös" sjukskrivningspraxis, med längre sjukskrivningsperioder, har av Riksförsäkringsverket pekats ut som en av förklaringarna till de höga sjuktalen i dessa regioner.¹⁹

- *Situationen på den lokala arbetsmarknaden*

Riksförsäkringsverket har också funnit att den högre sjukfrånvaron i glesbygd och nordliga kommuner sammanfaller med arbetsmarknader där det är svårt att få jobb. Verket menar att en möjlig förklaring till

¹⁶ SOU 2002:62; *Kunskapsläge sjukförsäkringen*, delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete.

¹⁷ SOU 2002:62; *Kunskapsläge sjukförsäkringen*, delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete.

¹⁸ Ds 2002:49; *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

¹⁹ Riksförsäkringsverket; *Regionala skillnader i sjukskrivning – hur ser de ut och vad beror de på?*, RFV Analyser 2003:12.

de höga sjuktalen är svårigheterna att finna alternativa inkomstkällor, i kombination med utformningen av sjuk- respektive arbetslöshetsförsäkringen. Dessa förhållanden kan ge individen ekonomiska drivkrafter att försöka bli sjukskriven.

Effekterna av arbetslöshet varierar dock beroende på om arbetslösheten är av konjunkturell eller strukturell art. Som framgått tidigare finns tecken på att en ökad konjunkturberoende arbetslöshet leder till sänkt sjukfrånvaro. Strukturell arbetslöshet, med många långtidsarbetslösa, leder däremot sannolikt till att människor i ökad utsträckning blir sjukskrivna. Riksförsäkringsverket menar att det finns två anledningar till detta förhållande. Den ena är att den arbetslöses konkurrenskraft minskar mer och mer ju längre tid han/hon är arbetslös. Det gör att den avskräckande effekt som arbetslöshet kan ha på benägenheten att sjukskriva sig avtar med tiden. Den andra anledningen är att benägenheten att sjukskriva sig ökar allteftersom perioden med arbetslöshetsersättning lider mot sitt slut.²⁰

- *Ökad stress i arbetslivet*

En annan förklaring som har lyfts fram när det gäller den ökade sjukfrånvaron är försämrade psykosociala arbetsvillkor. Det gäller framför allt ökade krav i arbetet och avsaknad av en motsvarande kompensation i form av ökade frihetsgrader för den enskilde.²¹ Arbetslivets betydelse för den ökade sjukfrånvaron behandlas närmare nedan.

2.2.2 *Arbetslivets betydelse för sjukskrivning och ohälsa*

Det finns inga tydliga indikatorer på att den generella folkhälsan i Sverige skulle ha försämrats. I en nyligen utkommen antologi menar forskare från Arbetslivsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut, Institutet för psykosocial medicin och Riksförsäkringsverket i stället att "alla indikatorer" pekar på "en trendmässig förbättring i hälsan för befolkningen i arbetsför ålder".²² Tydligast är enligt forskarna utvecklingen mot en allt högre medellivslängd, som beror på bättre uppväxtvillkor, minskad rökning, förbättrade kostvanor i den vuxna befolkningen och förbättringar i medicinsk teknologi. Ett annat exempel som talar mot att folkhälsan kraftigt skulle ha försämrats är att

²⁰ Riksförsäkringsverket; *Regionala skillnader i sjukskrivning – hur ser de ut och vad beror de på?*, RFV Analyserar 2003:12.

²¹ Wikman och Marklund; *Tolkningar av arbetssjuklighetens utveckling i Sverige*, i Arbetslivsinstitutet, von Otter (red); *Ute och inne i svenskt arbetsliv*, Arbetsliv i omvandling 2003:8.

²² Hogstedt, Bjurvald, Marklund, Palmer, Theorell (red); *Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens*, 2004.

den självskattade hälsan hos Sveriges befolkning har legat på en relativt stabil nivå sedan 1980.²³

Däremot finns tecken på att det psykiska välbefinnandet har minskat. Det minskade välbefinnandet kan vara en konsekvens av förändringar i arbetslivet, såsom ökade krav och högre arbetstempo. Arbetsmiljöundersökningarna i Sverige och Europa har visat att de anställda upplever att den psykiska pressen i arbetslivet har ökat under 1990-talet.²⁴

En försämrad psykosocial arbetsmiljö är enligt den tidigare refererade ESO-rapporten en faktor som skulle kunna ha betydelse för sjukfrånvarons utveckling i Sverige. Denna uppfattning delas av andra forskare, som menar att ökningen av sjukfrånvaron kan vara en konsekvens av 1990-talets nedskärningar och slimmade organisationer.²⁵

Enligt författarna till ESO-rapporten är det emellertid inte möjligt att i dagsläget uttala sig om huruvida och till vilken grad en försämrad psykosocial arbetsmiljö i Sverige kan vara en förklaring till den höga sjukfrånvaron i landet. För en sådan bedömning krävs ny forskning på området, menar man.²⁶

Även den tidigare nämnda statliga utredningen menade i sitt betänkande att det var oklart hur arbetsmiljö, upplevd hälsa och sjukskrivning var kopplat till varandra. Arbetet var inte alltid orsaken till sjukdom. Enligt utredningen var dock förhållandena på arbetsplatsen ofta avgörande för sjukskrivningsbeslutet. Arbetsmiljön kan påverka sjukskrivningstalen på andra sätt än genom en sämre hälsa. Den kan påverka om det är möjligt att arbeta med de hälsoproblem som en person har. I vissa arbetsmiljöer går det att arbeta med en sämre hälsa. I andra miljöer kan det vara omöjligt att kombinera en försämrad hälsosituation med ett visst arbete. Av betänkandet framgick att de ökade kraven i arbetslivet kunde ha inneburit att besvär som inte tidigare behövde leda till sjukskrivning nu gjorde det.²⁷

²³ SOU 2002:62; *Kunskapsläge sjukförsäkringen*, delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete.

²⁴ SOU 2002:62; *Kunskapsläge sjukförsäkringen*, delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete.

²⁵ Ds 2002:49; *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Wikman och Marklund; *Tolkningar av arbetssjuklighetens utveckling i Sverige*, i Arbetslivsinstitutet, von Otter (red); *Ute och inne i svenskt arbetsliv*, Arbetsliv i omvandling 2003:8. Tåhlin; *Trettio års arbetsmiljösatsning – till vad nytta?*, Arbetsmarknad & arbetsliv, årg. 7, 2/2001.

²⁶ Ds 2002:49; *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

²⁷ SOU 2002:62; *Kunskapsläge sjukförsäkringen*, delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete.

2.2.3 Uppfattningar bland de sjukskrivna

Riksförsäkringsverket har undersökt vad som styr människors uppfattning om orsaken till sin sjukskrivning. Resultaten från undersökningen visar att hälften av de sjukskrivna anser att deras sjukskrivning helt eller delvis beror på förhållanden på arbetsplatsen. Både män och kvinnor upplever i högre grad att sjukfrånvaron är arbetsrelaterad om de

- är utsatta för höga krav i arbetet
- har dålig anknytning till arbetsplatsen och svagt socialt stöd
- uppfattar att de arbetar för många timmar i veckan
- har en dålig fysisk arbetsmiljö, eller
- har varit sjukskrivna en längre period (minst 60 dagar).

Kvinnor uppfattar enligt rapporten dessutom i högre grad att sjukfrånvaron beror på arbetet om de upplever sitt arbete som psykiskt ansträngande eller om de har varit med om problematiska händelser på jobbet (t.ex. omorganisation, nedskärningar och mobbning). För män är situationen annorlunda. Män som *inte* har ett psykiskt ansträngande arbete eller som har varit med om svåra händelser i det *privata* livet tillskriver arbetet sina problem i större utsträckning än andra.

Riksförsäkringsverkets studie visar vidare att trots att de offentliganställda är överrepresenterade bland de sjukskrivna uppfattar de inte i större utsträckning än privatanställda att deras sjukskrivning har orsakats av arbetet. Anställda inom landstinget upplever till och med i lägre grad än anställda inom privat, statlig och kommunal sektor att sjukskrivningen är arbetsrelaterad. Det är inte heller någon skillnad i uppfattning mellan personer som arbetar på arbetsplatser av olika storlek.²⁸

2.3 Arbetsmiljöns utveckling

Trots ökningen av sjukfrånvaron fr.o.m. senare delen av 1990-talet kan inte någon radikal försämring av arbetsmiljön sägas ha inträffat under förra årtiondet. I stället finns det tecken på att arbetsmiljön har försämrats i vissa avseenden och förbättrats i andra. I några avseenden har den varit tämligen oförändrad.

Som framgått ovan har många människor upplevt en ökad stress i arbetslivet. Andelen sysselsatta som i arbetsmiljöundersökningarna uppgav att de hade ett arbete med hög anspänning steg påtagligt mellan 1991 och 1999. Mellan 1999 och 2001 minskade andelen, även om nivåerna ännu var långt över 1991 års nivå.²⁹ Från och med 1998 har också antalet anmälda arbets-

²⁸ Riksförsäkringsverket; *Arbetsförhållanden – orsak till sjukskrivning?*, RFV Analyserar 2003:10.

²⁹ SOU 2002:62; *Kunskapsläge sjukförsäkringen*, delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete.

sjukdomar som anges bero på organisatoriska eller sociala faktorer (framför allt hög arbetsbelastning, högt arbetstempo och stress) ökat, särskilt bland kvinnor.³⁰

Andra tecken på försämrad arbetsmiljö är att andelen sysselsatta med besvär i rörelseorganen ökade under 1990-talet. Detta problem har varit vanligast bland kvinnor. När det gäller andelen sysselsatta personer med ett enkelt arbete som innebär upprepade arbetsmoment är utvecklingen olika för olika åldersgrupper. Beträffande andelen personer med ett kroppsligt ansträngande arbete framträder ingen tydlig trend under perioden 1991–2001.³¹

Statistiken över anmälda arbetsolyckor ger en ljusare bild av arbetsmiljöns utveckling. De senaste tjugo åren har antalet anmälda arbetsolyckor per 1 000 förvärvsarbetande minskat kraftigt, särskilt bland män. Det totala antalet anmälningar har minskat från drygt 100 000 till drygt 30 000 under perioden 1998–2001.³² Jämfört med genomsnittet i EU är det relativa antalet anmälda arbetsolyckor i Sverige lågt. Även antalet dödsfall i arbetsolyckor i Sverige ligger internationellt sett på en låg nivå.³³

Statistiken över anmälda arbetsskador (arbetssjukdomar och arbetsolyckor) och resultaten från arbetsmiljöundersökningarna fungerar emellertid enbart som *indikatorer* på arbetsmiljöns utveckling. Arbetsskadestatistiken ger ingen tillförlitlig bild av hur riskerna att skadas under arbetet har förändrats. Anledningen är att anmälningsfrekvensen inte bara styrs av de faktiska skadorna utan även av andra faktorer, såsom förändringar i försäkringssystemen. Sannolikheten att en arbetsskada ska bli anmäld skiljer sig också åt mellan olika arbetsställen. Vid intervjuer med tillsynsdirektörer och inspektörer vid Arbetsmiljöverket har framkommit att vissa arbetsgivare är betydligt mer benägna än andra att anmäla arbetsskador. Exempelvis uppger man att polisen och försvarsmakten har goda rutiner för att anmäla arbetsskador.

Statistiska centralbyrån genomförde för några år sedan en jämförelse mellan arbetsskadestatistiken och individens egna uppgifter om arbetsorsakade besvär. Jämförelsen omfattade 1995–1997. Den visade att underrapporteringen av arbetsskador var stor, särskilt beträffande arbetsjukdomar.³⁴

³⁰ Arbetsmiljöverket och Statistiska centralbyrån; *Arbetsskador 2001*, Statistiska meddelanden AM 69 SM 0201.

³¹ SOU 2002:62; *Kunskapsläge sjukförsäkringen*, delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete.

³² Arbetsmiljöverket/ISA.

³³ Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 14.

³⁴ Statistiska centralbyrån; *Informationssystemet om arbetsskador och undersökningen om arbetsorsakade besvär – en jämförande studie*, 1999:4.

Diagram över utvecklingen av antalet anmälda arbetsskador (arbetsolyckor och arbetssjukdomar) 1980–2001 återfinns i bilaga 2.

När det gäller Arbetsmiljöverkets och Statistiska centralbyråns arbetsmiljöundersökningar tillfrågas ett antal personer om sitt arbete och sin hälsa. Resultatet av undersökningarna återspeglar således uppfattningar och värderingar hos dem som tillfrågats.

2.4 Effekterna av insatser inom arbetsmiljöområdet

Sverige har en lång tradition av reformer och forskning inom arbetsmiljöområdet. Satsningar som har gjorts sedan början av 1970-talet har bl.a. omfattat höjda anslag till forskning och information samt ökad reglering genom lagstiftning och tillsyn. Vidare har antalet skyddsombud och skyddskommittéer ökat fram till 1997.³⁵ Dessa har också tilldelats utökade rättigheter.³⁶

2.4.1 Oklart om arbetsmiljöinspektioner leder till förbättrad arbetsmiljö

Någon genomgripande utvärdering av arbetsmiljöinsatserna har dock inte genomförts.³⁷ Enligt Arbetsmiljöverket (och tidigare Arbetarskyddsstyrelsen) är huvudproblemet att det saknas ett system för hur utvärderingsarbetet ska organiseras och finansieras. Verket betonar också att effekterna för samhället av Arbetsmiljöverkets tillsyn och andra insatser är svåra att mäta. I en rapport från 2003 konstaterar man att det varken i Sverige eller andra länder finns något exempel på en studie som "oantastligt och vetenskapligt" påvisar direkta samband mellan myndighetstillsyn inom arbetsmiljöområdet och effekter, t.ex. minskad sjukfrånvaro. När Arbetsmiljöverket har slutfört en inspektion – och kontrollerat att krävda åtgärder har vidtagits – föreligger enligt verket dock en effekt i den meningen att risken för olyckor eller ohälsa i regel har minskat.³⁸

Verket menar att det är helt klarlagt att en inspektion i normalfallet leder till förbättrad arbetsmiljö på det inspekterade arbetsstället.³⁹ Som stöd för denna uppfattning framhålls främst två rapporter där verket har utvärderat/

³⁵ Mellan 1997 och 1999–2000 sjönk antalet skyddsombud i Sverige från 108 000 till 87 000. Våren 2003 hade antalet skyddsombud ökat till 107 000 (Kjellberg; *Arbetsgivarorganisationer och fackföreningar i ett föränderligt perspektiv*, i Arbetslivsinstitutet, von Otter (red); *Ute och inne i svenskt arbetsliv*, Arbetsliv i omvandling 2003:8).

³⁶ Frick; *Från sidovagn till integrerat arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöstyrning som ett ledningsproblem i svensk industri*, rapport nr 8 från Arbetslivscentrums projekt, 1994.

³⁷ Tåhlin; *Trettio års arbetsmiljöinsatsning – till vad nytta?*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg. 7, 2/2001.

³⁸ Arbetsmiljöverket; *Effektutvärdering inom Arbetsmiljöverket – en beskrivning av insatser inom utvärderingsområdet*, rapport 2003:4.

³⁹ Uppgift vid faktakontroll av Riksrevisionens rapportutkast 2004-04-05.

följt upp resultatet av inspektioner avseende internkontroll eller det systematiska arbetsmiljöarbetet vid småföretag.⁴⁰

I den ena utvärderingen bedömde verket att två tredjedelar av de företag som hade kontrollerats genom en uppföljande inspektion antingen hade infört internkontroll "i teorin" eller hade inordnat internkontrollen i verksamheten. Uppföljningen omfattade 400 av de 1 000 företag som ursprungligen hade inspekterats. Verket bedömde att en tredjedel fortfarande saknade internkontroll. Sammantaget ansåg verket att insatserna hade lett till en väsentlig förbättring av företagets arbete med internkontroll av arbetsmiljön. Företagen hade inspekterats 1996 och uppföljningen genomfördes 1998.

Den andra rapporten avsåg en tillsynskampanj som syftade till att informera och kontrollera småföretag när det gällde deras systematiska arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöverket genomförde besök vid 865 företag, varav 385 följdes upp med ett nytt besök. Uppföljningen omfattade således ca 40 % av de företag som hade inspekterats. Urvalet av de företag som blev föremål för ett uppföljningsbesök hade grundats på tre förhållanden; arbetsgivare som trots påminnelse inte hade besvarat inspektionsmeddelandet, iakttagelser av inspektören vid inspektionen samt ett slumpmässigt urval. Resultatet av uppföljningen visade att två tredjedelar av företagen hade åtgärdat eller i det närmaste åtgärdat krav på att genomföra riskbedömningar av sin arbetsmiljö. Omkring en tredjedel av företagen hade inte visat upp dokumenterade riskbedömningar som var godtagbara.

Därutöver har Arbetsmiljöverket framhållit att det allmänt sett blir tydligt för inspektörer i samband med uppföljningsbesök, eller när arbetsstället besöks av ett annat skäl, att verkets inspektioner leder till förbättrad arbetsmiljö i det enskilda fallet.

Enligt två forskare, som på Arbetsmiljöverkets uppdrag har utarbetat en rapport om utvärdering av arbetsmiljöinspektioner, saknas det kunskap om i vilken utsträckning inspektioner faktiskt leder till förbättringar av arbetsmiljön. Forskarna menar att det finns "tillräckliga bevis" för att inspektioner kan öka efterlevnaden av lagar, minska utsläpp av föroreningar och öka säkerheten på arbetsplatser. Samtidigt konstaterar man att de flesta av dessa iakttagelser härrör från amerikansk forskning och inte direkt kan tillämpas på andra länder.

Att inte mer forskning har bedrivits för att undersöka inspektionernas betydelse för arbetsmiljön är enligt forskarna förvånande. Kunskap om inspektionernas effekter är nödvändig för att kunna avgöra vilka principer som ska styra fördelningen av inspektionsresurser. Forskarna menar vidare

⁴⁰ Arbetsmiljöverket; *IK SMÅ effekt – utvärdering av tillsynsprojekt*, rapport 2000:6, Arbetsmiljöverket; Projekt rapport *Arbetsmiljö till tusen En studie av arbetsmiljön hos småföretagare*, AIMA 2004/3206.

att myndigheter som bedriver inspektion har goda möjligheter att bedöma effekterna av sina insatser. Det kan de göra genom att systematiskt pröva och utvärdera olika inspektionsmetoder. Samtidigt hävdar forskarna att innan man kan utvärdera effekterna av inspektionerna måste man lösa vissa andra frågor, såsom vad som kännetecknar en god arbetsmiljö och hur olika aspekter av en god arbetsmiljö ska vägas mot varandra.

Forskarna betonar också att när man ska studera effekterna av inspektioner måste man se till två faktorer: dels effekter i form av ökad regelefterlevnad, dels effekter i form av förbättringar av de faktiska förhållandena på arbetsplatserna. Det är nämligen inte självklart att en ökad efterlevnad av regler leder till att arbetsförhållandena blir bättre.⁴¹

2.4.2 *Informationens betydelse i tillsynen är inte klarlagd*

Företrädare för Arbetsmiljöverket har vid intervjuer framhållit betydelsen av information i tillsynen. Arbetsmiljöverket har genomfört flera informationskampanjer till arbetsgivarna. Kampanjerna har omfattat information om olika arbetsmiljörisker.

Arbetsmiljöverket har även genomfört "effektmätningar" av nio informationskampanjer under 1996–2003.⁴² Projektgruppen vid Riksrevisionen har granskat effektmätningarna av två av dessa kampanjer. Den ena kampanjen avsåg psykologiska och organisatoriska arbetsmiljörisker. Arbetsmiljöverket hade skickat ut information till 10 000 arbetsgivare. Av ett följebrev framgick att verket skulle inspektera arbetsstället. Den andra kampanjen avsåg kemiska arbetsmiljörisker. Information hade skickats ut till 26 000 arbetsgivare. Enligt följebrevet skulle Arbetsmiljöverket eventuellt inspektera arbetsstället.

Syftet med att följa upp informationskampanjerna var att kartlägga om arbetsgivarna hade uppmärksammat utskicket samt öppnat, läst eller bläddrat i utskicket. Verket ville också få svar på om arbetsgivarna kunde återge något av innehållet i utskicket och i vilken utsträckning man planerade att vidta åtgärder med anledning av informationen.

Effektmätningarna gick till på följande sätt: Av de arbetsgivare som omfattades av kampanjerna valdes ca 200 personer ut slumpmässigt för telefonintervju. Vid vägran och språksvårigheter samt när företaget varit nedlagt eller när telefonnummer saknades valdes nya respondenter ut tills urvalsstorleken uppnåddes. Vid den ena uppföljningen krävdes 916 samtalsförsök för att genomföra 217 intervjuer. Vid den andra krävdes 874 samtals-

⁴¹ Arbetsmiljöverket; *The Evaluation of Inspections*, rapport 2003:3.

⁴² Arbetsmiljöverket; *Effektmätning av utskick "Kampanj 2002, psykologiska och organisatoriska risker"*, december 2002, Markör AB samt Arbetsmiljöverket; *Effektmätning av utskick "Kemiska arbetsmiljörisker"* november 2003, Markör AB.

försök för att genomföra 202 intervjuer. Enligt uppgifter i rapporterna har samtliga kampanjer "utvärderats" genom samma metod.

Mot bakgrund av hur Arbetsmiljöverket har tillämpat utvärderingsmetoden (exempelvis att man har uteslutit personer som inte har kunnat besvara frågorna på grund av språksvårigheter eller som har vägrat besvara frågorna) är det svårt att värdera resultatet av undersökningarna. Det går inte att dra några generella slutsatser om kampanjernas effekter.

2.5 Sammanfattning

- Mot bakgrund av de stigande utgifterna för sjukförsäkringen och ökningen av antalet arbetsjukdomar har statsmakterna förstärkt tillsynen av arbetsmiljön. Riksdagen beslutade 2000 att ombilda Arbetarskyddsverket och Yrkesinspektionen till Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket har sedan 2001 också fått kraftigt ökade anslag för tillsynsverksamheten.
- Det finns inget entydigt svar på vad den ökade sjukfrånvaron i Sverige beror på. Forskare och utredare lyfter fram flera förklaringar. Man framhåller bl.a. situationen på arbetsmarknaden respektive i arbetslivet, socialförsäkringssystemets utformning, normer i samhället och befolkningens sammansättning.
- Det är oklart i vad mån den ökade sjukfrånvaron beror på förhållanden på arbetsplatserna. Arbetsmiljön har under 1990-talet sannolikt förbättrats i vissa avseenden och försämrats i andra. Många människor upplever en ökad stress i arbetslivet. Däremot har antalet anmälda arbetsolyckor minskat kraftigt, särskilt bland män.
- Sverige har en lång tradition av reformer inom arbetsmiljöområdet. Några genomgripande utvärderingar av tillsynen och andra satsningar har dock inte genomförts. Det saknas således kunskap om i vilken utsträckning arbetsmiljöinspektioner och andra insatser leder till förbättringar av arbetsmiljön.

3 Arbetsmiljöverkets uppgifter och organisation

Arbetsmiljöverket är den centrala förvaltningsmyndigheten för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Verket har även ansvar för handikappfrågor inom arbetsmiljöområdet.

Arbetsmiljöverket ska enligt sin instruktion⁴³ bl.a.

- utöva tillsyn över olika lagar
- sammanställa och sprida information
- arbeta främjande
- samverka med andra myndigheter.

Tillsynen omfattar flera lagar: arbetsmiljölagstiftningen, arbetstidslagstiftningen, lagstiftningen om tobak inom arbetsmiljöområdet samt i viss mån miljölagstiftningen. Arbetsmiljöverket ska också meddela föreskrifter och allmänna råd med stöd av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt i den utsträckning som följer av förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer och förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel enligt miljöbalken.

Till de *informativa* uppgifterna hör att ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Verket ska även ansvara för ett informationssystem om arbetsskador (ISA-statistiken). Av instruktionen framgår också att Arbetsmiljöverket ska utarbeta och sprida information om arbetsmiljöfrågor.

Arbetsmiljöverket ska vidare *främja* samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Verket ska *samverka* med Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen. Syftet med samverkan mellan de olika myndigheterna är att uppnå en effektivare användning av de tillgängliga resurserna inom rehabiliteringsområdet. Enligt sin instruktion ska Arbetsmiljöverket också samråda med arbetsmarknadens parter, andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.

⁴³ Förordning (2000:1211) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

3.1 En sammanhållen myndighet sedan 2001

Arbetsmiljöverket bildades den 1 januari 2001 och ersatte då Arbetarskyddsverket.⁴⁴ Arbetarskyddsverket bestod av Arbetarskyddsstyrelsen och tio yrkesinspektionsdistrikt. Distrikten var självständiga myndigheter men benämndes gemensamt Yrkesinspektionen.

Arbetarskyddsstyrelsen var den centrala förvaltningsmyndigheten för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Den var även chefsmyndighet för Yrkesinspektionen. Arbetarskyddsstyrelsens uppgifter var, förutom ledning, samordning och information, bl.a. att ge ut föreskrifter och allmänna råd. Yrkesinspektionen hade till uppgift att kontrollera efterlevnaden av arbetsmiljölagstiftningen och de föreskrifter som Arbetarskyddsstyrelsen hade meddelat med stöd av lagen.⁴⁵

Förslaget att slå samman Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen till en myndighet kom ursprungligen från Arbetarskyddsstyrelsen. Arbetarskyddsstyrelsen lämnade i januari 2000 ett förslag till regeringen om en omorganisation av myndigheterna inom Arbetarskyddsverket.⁴⁶ Förslaget låg sedan till grund för regeringens proposition i frågan.

Regeringen pekade i propositionen på att ökningen av arbetssjukdomar, främst stressrelaterade sådana, hade medfört kraftigt ökade kostnader för samhället i form av försäkringsersättningar m.m. Denna utveckling ställde enligt regeringen högre krav på tillsyn av arbetsmiljön. Samtidigt var den rådande organisationen inte helt ändamålsenlig. Den medförde att det var svårt att få till stånd enhetlig tillsyn av exempelvis koncerner och ambulerande verksamheter. Vidare var styrningen, ledningen och uppföljningen över distriktsgränserna komplexa och resurskrävande.

En omorganisation skulle enligt regeringen kunna effektivisera myndigheternas arbete på flera sätt. Bland annat skulle samordningen av verksamheten bli bättre. En annan önskan var att uppnå ökad likformighet och rättssäkerhet i myndighetsutövningen.

Med hänsyn till de stigande kostnaderna för arbetsbetingad ohälsa ansåg regeringen att det var nödvändigt att omorganisationen genomfördes utan onödig tidsfördröjning. Enligt regeringen borde den nya myndigheten bildas den 1 januari 2001. Arbetsmarknadsutskottet följde regeringens förslag och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.⁴⁷

⁴⁴ Prop. 1999/2000:141, bet. 2000/01:AU2, rskr. 2000/01:2.

⁴⁵ Prop. 1999/2000:141.

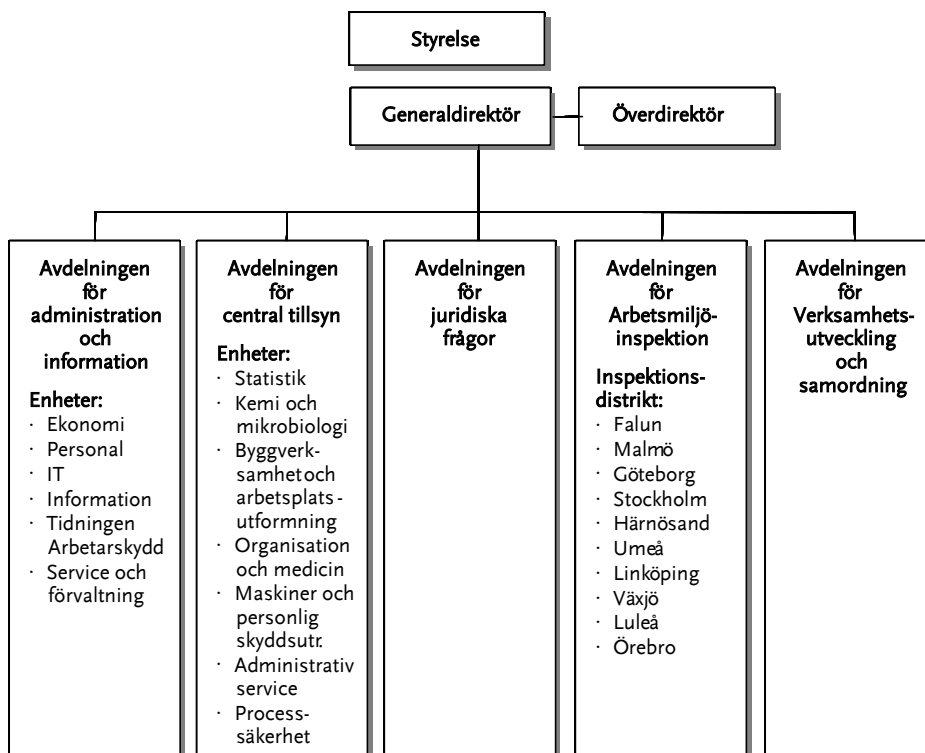
⁴⁶ Arbetarskyddsstyrelsen; *Ombildning av myndigheterna inom Arbetarskyddsverket till en myndighet för arbetsmiljöinsyn m.m.*, dnr 009 GD 3835/99.

⁴⁷ Prop. 1999/2000:141, bet. 2000/01:AU2, rskr. 2000/01:2.

3.2 Huvudkontor och tio inspektionsdistrikt

Arbetsmiljöverket består av ett huvudkontor och tio inspektionsdistrikt. Totalt har myndigheten drygt 820 anställda (december 2003). Verkets organisation framgår av figur 3.1.

Figur 3.1. Arbetsmiljöverkets organisation



Källa: Arbetsmiljöverket

Avdelningen för arbetsmiljöinspektion har en stab på 5 personer som arbetar vid huvudkontoret med övergripande ledning och samordning av distriktens verksamhet. I uppgiften ingår att verka för enhetlighet i tillsynen och för en effektiv användning av kompetens och resurser. Staben ska initiera utveckling av arbetsmetoder, rutiner och stöd för arbetsmiljöinspektionens tillsyn. De regionala inspektionsdistrikten (se figur 3.1) utövar tillsyn på arbetsställena. Utöver de tio distriktskontoren finns lokalkontor på 9 platser i landet. Den regionala organisationen är således representerad på 19 platser i landet. Vid de regionala enheterna arbetar sammanlagt ca 560 personer. Antalet anställda på de enskilda distrikten varierar mellan 25 och 100 personer, varav ca 80 % är inspektörer.

De regionala tillsynsdistrikten benämns Arbetsmiljöinspektionen i Luleå etc. Från och med den 1 juli 2004 kommer distrikten att byta namn till Arbetsmiljöverket i Luleå osv.

3.3 Sammanfattning

- Arbetsmiljöverket är den centrala förvaltningsmyndigheten för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Verket ska bl.a. utöva tillsyn över olika lagar, sammanställa och sprida information samt samverka med andra myndigheter.
- Arbetsmiljöverket består av ett huvudkontor och tio inspektionsdistrikt. Myndigheten har funnits i sin nuvarande form sedan 2001.

4 Arbetsmiljölagstiftningen

Arbetsmiljölagen (1977:1160) syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå god arbetsmiljö. Riksdagen antog lagen 1977 och den trädde i kraft året därpå.

Lagen är en ramlag med grundläggande bestämmelser och krav på arbetsmiljön. Den reglerar också samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, Arbetsmiljöverkets tillsyn över lagen samt sanktioner i de fall lagen inte följs.

I princip omfattas allt yrkesmässigt arbete och all utbildning med någon slags yrkesmässig inriktning av arbetsmiljölagen. Lagen omfattar också grund- och gymnasieskolan. Den gäller däremot inte arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll av en person som har fyllt 18 år.⁴⁸

4.1 Vad är en god arbetsmiljö?

Sedan lagen trädde i kraft har den ändrats vid flera tillfällen. Ändringarna har inneburit att begreppet arbetsmiljö har vidgats när det gäller arbetets innehåll och organisation. Enligt en avsiktsförklaring från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet i december 2003 har regeringen för avsikt att genomföra en ny översyn av arbetsmiljölagen.⁴⁹

Arbetsmiljölagen ställer bl.a. dessa krav på arbetsmiljön:⁵⁰

- Arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.
- Arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.
- Arbetstagarna ska få möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation. De ska också få medverka i förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet.
- Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att arbetstagarna inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall.
- I arbetet ska möjligheter till variation, social kontakt, samarbete och sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter eftersträvas. Starkt styrt eller bundet arbete ska undvikas eller begränsas.

⁴⁸ 1 kap. 4 § AML.

⁴⁹ Regeringen, Näringsdepartementet; *Ett hälsosammare arbetsliv – en avsiktsförklaring från s, v och mp*, 2003-12-18.

⁵⁰ 2 kap. AML.

- Arbetet ska planeras och anordnas på ett sådant sätt att det kan utföras i en sund och säker miljö.
- Luft-, ljud- och ljusförhållanden ska vara tillfredsställande.
- Betyggande skyddsåtgärder ska vidtas mot skador som kan uppstå genom fall, ras, brand, explosion, elektrisk ström eller liknande.
- Maskiner, redskap och andra tekniska anordningar ska utformas, placeras och användas på ett sådant sätt att de inte medför risker för ohälsa eller olycksfall.
- Ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall får endast användas under förhållanden som ger betryggande säkerhet.
- I den utsträckning som behövs utifrån arbetets art och arbetstagarnas behov ska det finnas utrymmen och anordningar för personlig hygien, förtäring och vila samt för första hjälpen vid olycksfall eller sjukdom.

4.2 Arbetsgivarna har ansvaret för arbetsmiljön

Enligt arbetsmiljölagen har arbetsgivarna ansvaret för arbetsmiljön. Arbetsgivarna ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Det innebär att arbetsgivarna ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som gör att kraven i arbetsmiljölagen och i föreskrifter som kompletterar lagen uppfylls. Arbetsgivarna ska exempelvis utreda arbetsskador och fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten. Därefter ska man vidta de åtgärder som utredningarna föranleder.

Arbetsmiljölagen slår fast att arbetsgivarna ansvarar för att arbetstagarna får tillgång till den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver. Vidare ska arbetsgivarna se till att det finns en väl organiserad verksamhet för arbetsanpassning och rehabilitering på arbetsstället.⁵¹

Arbetsmiljölagen ställer också krav på arbetstagarna. Arbetstagarna ska medverka i arbetsmiljöarbetet. De ska även följa föreskrifter, använda de skyddsanordningar som finns och i övrigt iaktta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.⁵²

Arbetstagarna företräds i arbetsmiljöfrågor av ett eller flera skyddsombud. Det ska finnas skyddsombud på alla arbetsställen som har minst 5 anställda. Vid större arbetsställen (minst 50 anställda) ska det även finnas en skyddskommitté. Kommittén består av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna.⁵³

⁵¹ 3 kap. 1–2 §§ AML.

⁵² 3 kap. 4 § AML.

⁵³ 6 kap. 2 § AML, 6 kap. 8 § AML.

Enligt arbetsmiljölagen kan skyddsombud dels begära ingripande från Arbetsmiljöverket, dels stoppa viss verksamhet vid arbetsstället. När skyddsombudet begär ett ingripande är Arbetsmiljöverket skyldigt att vidta åtgärder. Verket ska då pröva om föreläggande eller förbud ska meddelas.⁵⁴ Ett skyddsombuds begäran om ingripande enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen benämns fortsättningsvis i rapporten ”skyddsombudsframställan”.

Skyddsombudet kan stoppa ett arbete om man anser att det innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa, och arbetsgivaren inte genast vidtar åtgärder. Arbetet avbryts i avvaktan på ett ställningstagande från Arbetsmiljöverket. Skyddsombudet kan inte bli ersättningskyldigt för eventuella skador som stoppet av verksamheten medför.⁵⁵

4.2.1 *Egenföretagares ansvar*

Personer som ensamma eller tillsammans med en familjemedlem bedriver yrkesmässig verksamhet utan anställda är skyldiga att följa vissa delar av arbetsmiljölagen. Bland annat gäller bestämmelserna om utformning, placering och användning av tekniska anordningar samt användning av farliga ämnen (se punktlistan, avsnitt 4.1). Regeringen eller Arbetsmiljöverket får utfärda föreskrifter om skyldigheter för egenföretagare även i andra avseenden.⁵⁶

4.2.2 *Skyddsansvar och straffansvar*

Det ansvar som innebär skyldighet att vidta åtgärder för att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande kallas i arbetsmiljölagen för *skyddsansvar*. Arbetsmiljöverket använder även termen *arbetsmiljöansvar*. I allmänhet är det arbetsgivaren som har skyddsansvar. I vissa fall kan även andra aktörer, t.ex. ”tillverkaren” och ”upplåtaren”, ha ett skyddsansvar. Det *straffrättsliga ansvaret* avser vem som i efterhand ska hållas ansvarig för att en olycka eller ett tillbud har inträffat. Straffansvar måste alltid riktas mot en fysisk person. Bestämmelser om arbetsmiljöbrott finns i brottsbalken. Efter polisutredning avgör åklagare om åtal ska väckas i tingsrätten för prövning av ansvarsfrågan.⁵⁷

⁵⁴ 6 kap. 6 a § AML.

⁵⁵ 6 kap. 7 § AML.

⁵⁶ 3 kap. 5 § AML.

⁵⁷ www.av.se/inspektion 2003-10-27.

4.3 108 föreskrifter kompletterar lagen

I arbetsmiljölagen lämnar riksdagen bemyndiganden till regeringen eller, om regeringen så bestämmer, till Arbetsmiljöverket att utfärda föreskrifter som kompletterar lagen. Regeringen har i *arbetsmiljöförordningen* (1977:1166) delegerat befogenheter till Arbetsmiljöverket att utfärda sådana föreskrifter.

Den 1 januari 2003 fanns 108 gällande föreskrifter som hade utfärdats på grundval av arbetsmiljölagen.⁵⁸ Föreskrifterna omfattar allt ifrån kränkande särbehandling (AFS 1993:17) och anteckningar om jourtid, övertid och meritid (AFS 1982:17) till sprutmålning (AFS 1986:29) och användning av trycksatta anordningar (AFS 2002:1).

Vid sidan av föreskrifterna ger Arbetsmiljöverket ut s.k. allmänna råd. Råden fungerar som vägledning vid tillämpningen av föreskrifterna eller arbetsmiljölagen. De är till skillnad från föreskrifterna inte tvingande.

Arbetsmiljöverkets allmänna råd publiceras i samma skriftserie som föreskrifterna, trots att de inte har samma rättsliga verkan. De råd som gäller tillämpning av föreskrifter ges ut i anslutning till respektive föreskrift. Därutöver fanns i januari 2003 tio allmänna råd som avsåg tillämpningen av arbetsmiljölagen. Publiceringen av råd och föreskrifter i samma skriftserie görs enligt Arbetsmiljöverket för att underlätta för dem som ska ta del av föreskrifterna.

4.3.1 *Alla arbetsgivare ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete*

Alla arbetsgivare omfattas av föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Denna föreskrift kan sägas vara en "portalföreskrift" för arbetsmiljöarbetet på arbetsställena.

Enligt föreskriften är arbetsgivarna skyldiga att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Föreskrifterna gäller sedan den 1 juli 2001. De ersätter tidigare regler om internkontroll av arbetsmiljön (AFS 1996:6). Enligt föreskrifterna ska arbetsmiljöarbetet ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Det ska omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön.

4.3.2 *Få föreskrifter gäller den psykosociala arbetsmiljön*

De flesta av Arbetsmiljöverkets föreskrifter reglerar förhållanden i den fysiska arbetsmiljön. Psykiska, organisatoriska eller sociala faktorer regleras före-

⁵⁸ Arbetsmiljöverket; *Förteckning över samtliga gällande författningar och allmänna råd som har beslutats av Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetsmiljöverket*, januari 2003.

trädesvis i föreskrifterna om kränkande särbehandling (AFS 1993:17) och systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Till viss del ingår bestämmelser om psykosociala arbetsmiljöfaktorer även i andra föreskrifter, såsom föreskrifterna om första hjälpen och krisstöd (AFS 1999:7), våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) och arbetsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1). Arbetsmiljöverket (Arbetskyddsstyrelsen) har också utfärdat allmänna råd beträffande psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön (AFS 1980:14).

4.4 Arbetsmiljöverkets tillsyn över lagen

Enligt arbetsmiljölagen har Arbetsmiljöverket i uppgift att utöva tillsyn över att lagen och de föreskrifter som kompletterar lagen följs. För detta arbete har verket rätt att från arbetsställena begära in de upplysningar och handlingar som man anser sig behöva. Verket har också rätt att besöka arbetsställena och göra undersökningar eller ta prover.⁵⁹

Av arbetsmiljöförordningen framgår att Arbetsmiljöverket ska inrikta tillsynen på att bevaka att arbetsgivarna planerar och bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljökraven tillgodoses. Vid tillsynen ska en "helhetsbedömning" eftersträvas.⁶⁰

Arbetsmiljöverkets tillsyn bedrivs främst genom inspektioner av arbetsställen. I vissa sammanhang använder verket en vidare definition av begreppet tillsyn. Man inkluderar då också information samt utfärdandet av föreskrifter som kompletterar arbetsmiljölagen i tillsynsverksamheten.⁶¹

Inspektionerna inriktas på arbetsställen som har minst en anställd. Som framgått ovan omfattas egenföretagare av vissa delar av arbetsmiljölagen. Enligt företrädare för Arbetsmiljöverket är det dock mycket sällsynt att egenföretagare blir föremål för inspektion.

Vid en inspektion kontrolleras arbetsställets arbetsmiljö med avseende på fysiska, psykiska och sociala risker samt det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöverket kan begära polishandräckning om arbetsgivaren motsätter sig besöket. Om inspektören anser att det finns brister i arbetsmiljön kan arbetsgivaren få en skriftlig redovisning i ett s.k. *inspektionsmeddelande*. I inspektionsmeddelandet uppmanar Arbetsmiljöverket arbetsgivaren att redogöra för hur de beskrivna bristerna i arbetsmiljön ska åtgärdas. Meddelandet är en *uppmaning* till arbetsgivaren och inte ett formellt beslut som kan överklagas. Arbetsgivaren ska redovisa till verket vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av resultatet från inspektionen.

⁵⁹ 7 kap. 1, 3 och 5 §§ AML.

⁶⁰ 15 § arbetsmiljöförordningen.

⁶¹ Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003.

4.4.1 Sanktionsmöjligheter: föreläggande och förbud m.m.

Arbetsmiljöverket har rätt att meddela *föreläggande* eller *förbud*. Föreläggande innebär att arbetsgivaren åläggs att rätta till de brister i arbetsmiljön som Arbetsmiljöverket har funnit. Förbud innebär att Arbetsmiljöverket förbjuder en viss hantering eller en viss verksamhet fram till dess att arbetsgivaren har vidtagit de angivna åtgärderna. Ett föreläggande eller förbud kan kombineras med vite. Vitet kan dömas ut till betalning av förvaltningsdomstol om arbetsgivaren inte följer föreläggandet eller förbudet. Storleken på beloppet bestäms bl.a. utifrån hur mycket det kostar att genomföra åtgärderna och vilken storlek som behövs för att förmå arbetsgivaren att vidta åtgärder.⁶²

Förelägganden och förbud kan meddelas antingen direkt vid en inspektion eller efter att en arbetsgivare inte har följt kraven i ett inspektionsmeddelande. Normalt föregås dock föreläggandet eller förbudet också av en underrättelse om att ett sådant beslut kan komma att meddelas. Förelägganden och förbud är formella beslut som kan överklagas.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Det gäller dock inte om föreläggandet eller förbudet har kombinerats med vite, vilket normalt är fallet.⁶³

Vissa av Arbetsmiljöverkets föreskrifter är förenade med *sanktionsavgifter*. Det innebär att Arbetsmiljöverket kan ta ut en avgift av den som bryter mot föreskriften. Om arbetsgivaren (eller motsvarande) inte godkänner Arbetsmiljöverkets avgiftsföreläggande måste avgiften fastställas av förvaltningsdomstol.⁶⁴

4.4.2 Överklagande

Arbetsmiljöverkets beslut kan överklagas hos regeringen. Vissa beslut överklagas dock hos förvaltningsdomstol. Det är bl.a. sådana ärenden som gäller tillverkning, import, överlåtelse eller upplåtelse av maskiner och andra tekniska anordningar. Även beslut som gäller tillämpning av föreskrifter för minderårigas arbete enligt 5 kap. arbetsmiljölagen överklagas hos förvaltningsdomstol.⁶⁵ Beslut ska överklagas inom tre veckor.

I samband med överklagande inhämtar regeringen ett yttrande från Arbetsmiljöverket. Verket gör då en ny bedömning av den fråga som överklagats. I samband med detta besöker verket vanligtvis arbetsstället på nytt för att se om förhållandena har ändrats eller om någon ytterligare utredning

⁶² 7 kap. 7 § AML, www.av.se/inspektion 2003-10-27.

⁶³ 8 kap. 1 § AML.

⁶⁴ 8 kap. 5 § AML, www.av.se/inspektion 2003-10-27.

⁶⁵ 9 kap. 2 § AML.

behövs. Företrädare för Näringsdepartementet har uppgivit vid intervju att regeringen i samband med överklagande också gör en bedömning av möjligheterna för arbetsgivarna att leva upp till beslutet och de effekter som uppstår för samhället i övrigt.

4.5 Sammanfattning

- Arbetsmiljöns beskaffenhet regleras i arbetsmiljölagen och i föreskrifter som kompletterar lagen. Lagen och föreskrifterna reglerar både den fysiska och den psykosociala arbetsmiljön. De flesta föreskrifter gäller dock fysiska arbetsmiljöfaktorer.
- Bestämmelserna i arbetsmiljölagen och föreskrifterna syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och även i övrigt uppnå god arbetsmiljö. Varje arbetsgivare är ansvarig för arbetsmiljön på sitt arbetsställe.
- Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att arbetsgivarna följer lagen och föreskrifterna. Verket använder en vid definition av begreppet tillsyn som omfattar arbetet med att utforma föreskrifter, information om lagen och föreskrifterna samt inspektioner av arbetsställen.

5 Regeringens styrning och rapportering till riksdagen

I detta kapitel redovisas de mål som regeringen har angivit för Arbetsmiljöverkets tillsyn, regeringens uppföljning av målen samt verkets rapportering. Därutöver redovisas regeringens rapportering till riksdagen. I kapitel 11 redovisas mål, uppföljning och rapportering samt redovisning till riksdagen när det gäller samverkan mellan Arbetsarkyddesverket/Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket/försäkringskassan.

5.1 Målstruktur

Sedan 2001 anges målen i regleringsbrev i en verksamhetsstruktur som omfattar tre nivåer:⁶⁶

1. Politikområden.
2. Verksamhetsområden.
3. Verksamhetsgrenar.

På grundval av regeringens budgetproposition beslutar riksdagen om målen för politikområden och verksamhetsområden. Regeringen beslutar därefter om mål för verksamhetsgrenarna.⁶⁷ Av nedanstående tablå framgår den målstruktur som omfattar Arbetsmiljöverkets verksamhet.

Tabell 5.1. Arbetsmiljöverkets verksamhet

Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Arbetslivspolitik	Arbetsmiljö	Regler och standarder Tillsyn Internationellt arbete Arbetskadestatistik Information Partsmedel
	Arbetsrätt	Minskad deltids- arbetslöshet

Källa: Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsmiljöverket* (rskr. 2003/04:70)

Målen för Arbetsmiljöverkets tillsyn ska således bidra till att uppnå målen för verksamhetsområdet arbetsmiljö som i sin tur ska bidra till att nå de övergripande målen för politikområdet Arbetsliv. Samtidigt utgör

⁶⁶ Finansdepartementet; *Handledning för arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för 2002*, cirkulär nr Fi 2001:7.

⁶⁷ Riksdagens revisorer; *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*, rapport 2002/03:2.

arbetslivspolitikerna en del i den ekonomiska politiken som syftar till full sysselsättning och ökat välbefinnande genom en god och uthållig tillväxt.

5.2 Målen ska vara mätbara och realistiska

Sedan 2001 ska målformuleringarna i budgetpropositioner och regleringsbrev i största möjliga utsträckning följa de s.k. SMART-kriterierna.

Detta innebär att ett mål bör vara:

- specifikt
- mätbart
- accepterat
- realistiskt
- tidsatt.

Generellt är SMART-kriterierna enklare att tillämpa för mål på lägre nivåer. Mål för politikområden är inte lika enkla att göra mätbara som mål för verksamhetsgrenar.⁶⁸

I de regleringsbrev som regeringen utfärdade under perioden 1998–2000 användes andra typer av målformuleringar för att ange vad myndigheterna skulle uppnå.⁶⁹ Begreppen effektmål och del av effektmål användes för politikområde, verksamhetsgren och i vissa fall även för verksamhetsområde. Effektmål avsåg den påverkan på ett politikområde som regeringen hade för avsikt att uppnå genom den statliga insatsen. Effekten skulle vara skillnaden mellan det som faktiskt hade uppkommit och det som skulle hänt om den statliga insatsen inte hade kommit till stånd.

Sammantaget kan konstateras att oavsett vilka typer av målformuleringar som regeringen har använt är de angivna målen ett uttryck för vad regeringen vill att myndigheten ska åstadkomma. Målen utgör sedan en grund för uppföljning av vilka resultat som myndigheten har åstadkommit.

5.3 Regeringens mål för Arbetsmiljöverkets tillsyn

Samtliga mål som avser politikområdet Arbetsliv och Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket har varierat över tiden. Av bilaga 3 framgår de mål som har gällt för politikområdet, verksamhetsområdet och verksamhetsgrenen 1998, 2002 och 2004. Av bilagan framgår också de mål som regeringen har angivit när det gäller verksamhetsstyrning (1998) och organisations-

⁶⁸ Finansdepartementet; *Handledning för arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för 2002*, cirkulär nr Fi 2001:7.

⁶⁹ Finansdepartementet; *Regleringsbrev för år 1998, En handledning för Regeringskansliet*.

styrning (2002 och 2004). Organisationsstyrning ”handlar om att styra myndighetens 'inre' liv”.⁷⁰

De mål som regeringen har angivit för Arbetarskyddsverkets/Arbetsmiljöverkets tillsyn har blivit alltmer övergripande under perioden 1998–2004.

År 1998 angav regeringen följande mål för tillsynen:⁷¹

1. Verket skulle prioritera faktorer i arbetsmiljön som hade betydelse för uppkomsten av besvär i rörelseorganen, allvarliga olycksfall, allergier och annan överkänslighet samt psykiska belastningar. Iakttagna brister i arbetsmiljön skulle därutöver alltid beaktas.
2. Antalet arbetsgivare som hade interna system som ledde till att kraven i arbetsmiljölagen och de kompletterande föreskrifterna uppfylldes skulle öka jämfört med 1997.

År 2002 angav regeringen följande mål för tillsynen:

1. En hög grad av efterlevnad av lagstiftningen på arbetsmiljöområdet.
2. Tillsynen skulle bedrivas med hänsyn till förändringar i omvärlden och i enlighet med intentionerna i regeringens proposition angående lag om ändring i arbetsmiljölagen.
3. Antalet arbetsgivare som hade infört systematiskt arbetsmiljöarbete skulle öka.

År 2003 angav regeringen dessa mål för tillsynen:

1. En hög grad av efterlevnad av lagstiftningen på arbetsmiljöområdet.
2. En ökning av efterlevnaden av arbetsmiljölagen på de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst.

År 2004 har regeringen angivit följande mål för tillsynen:

1. Efterlevnaden av arbetsmiljölagen ska öka i synnerhet på de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst.

Det är oklart i vilken utsträckning de s.k. SMART-kriterierna har varit vägledande för de mål som regeringen har fastställt för Arbetsmiljöverkets tillsyn perioden 2002–2004. Vid intervju med företrädare för Näringsdepartementet har framhållits att det har varit svårt att formulera konkreta och mätbara mål för Arbetsmiljöverkets tillsyn. Det finns enligt departementet inga enkla samband mellan tillsyn och effekter i form av t.ex. minskade sjuktal. Enligt företrädare för departementet är det också svårt att bedöma i vilken utsträckning arbetsmiljölagen efterlevs.

Arbetsmiljöverket uppgav i sin årsredovisning för 2003 att verket inte kunde ange i vilken mån efterlevnaden av arbetsmiljölagen hade ökat.

⁷⁰ Finansdepartementet; *Handledning för arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för 2002*, cirkulär nr Fi 2001:7.

⁷¹ Mål för samverkan redovisas i kapitel 11.

Verket bedömde dock att "efterlevnaden är rimlig på de arbetsställen som inspekterats och där eventuellt krav på åtgärder har genomförts".⁷²

Inom ramen för regeringens organisationsstyrning har regeringen angivit mål som rör effekter av tillsynen. År 2002 fanns ett mål om att Arbetsmiljöverket skulle utveckla metoder och rutiner för utvärdering av effekter av tillsynen. Verket skulle också tillämpa resultatet av utvärderingen vid prioriteringar inom verksamheten. Arbetsmiljöverket har i en rapport redovisat att det varken i Sverige eller i andra länder finns några vetenskapliga studier som direkt kan påvisa sambandet mellan tillsyn och effekter i form av exempelvis minskad sjukfrånvaro (se kap. 2).

I regleringsbrevet för 2004 återkom regeringen med ett krav på att Arbetsmiljöverket ska åiterrapportera effekter av tillsynen enligt följande:

"Arbetsmiljöverket skall vidareutveckla metoder, rutiner och dokumentation för uppföljning och utvärdering av effekterna av tillsynsverksamheten samt nyttja resultatet i tillsynen. Arbetsmiljöverket skall redogöra för vilka resultat som uppnåtts inom utvecklingsarbetet under året och hur verket avser att tillämpa resultatet inom tillsynsverksamheten."

För innevarande år har dock inte regeringen angivit något särskilt mål som har kopplats till det nämnda rapporteringskravet.

5.4 Rapporteringskrav och rapportering

I bilagorna 4 och 5 finns en sammanställning av regeringens återrapporteringskrav på Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket och verkets rapportering 1998 och 2002. Redovisningen ska ses som exempel på regeringens krav och verkets rapportering.

Regeringens återrapporteringskrav för tillsynen har förändrats. Följande exempel belyser detta förhållande:

- År 1998 skulle Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen redovisa vilka åtgärder man hade vidtagit för att minska riskerna för faktorer i arbetsmiljön som hade betydelse för uppkomsten av besvär i rörelseorganen, allvarliga olycksfall, allergier och annan överkänslighet samt psykiska belastningar. Antalet förelägganden och förbud som rörde dessa områden skulle anges.
- År 2002 angav regeringen att Arbetsmiljöverket skulle rapportera olika insatser när det gällde tillsyn av ohälsa på grund av arbetets organisation och ledning. Insatserna avsåg metodutveckling, kompetensutveckling av personal samt inriktningen på krav och förelägganden.

Dessa exempel visar att regeringens återrapporteringskrav för 2002 har förändrats jämfört med de krav som regeringen ställde 1998. År 2002

⁷² Arbetsmiljöverket; Årsredovisning 2003.

ställde regeringen krav på åiterrapportering till en arbetsmiljörisk. År 1998 omfattade åiterrapporteringen fem olika risker för ohälsa och olycksfall. För 2002 begärde dock regeringen en åiterrapportering av verkets utvecklingsarbete rörande effekter av tillsynen, vilket man inte hade begärt tidigare.

Arbetsmiljöverket har i sina årsredovisningar för de aktuella åren i stort redovisat enligt regeringens önskemål. Det innebär bl.a. att verket i årsredovisningen för 2002 har redovisat antal ställda krav på arbetsgivare i psykosociala frågor och deras andel av samtliga ställda krav 2000–2002. År 2002 utgjorde dessa krav enligt verkets redovisning 6,8 % av samtliga krav. Regeringen hade inte begärt någon redovisning av övriga krav, som svarade för 93,2 % av de ställda kraven 2002.

När det gäller metodutveckling redovisade verket 2002 några pågående insatser. En metod var "Kommunikation om arbetsorganisatoriska, sociala och psykologiska förhållanden". Arbetet bedrevs i samarbete med Umeå universitet. Arbetsmiljöverket framhöll att inriktningen var att utveckla en metod som både var "resurssnål och tillförlitlig". Med en begränsad utbildningsinsats skulle metoden kunna användas av de flesta inspektörer. En annan redovisad metodutvecklingsinsats rörde organisatoriska, sociala och psykologiska förhållanden i små företag. Även denna metod skulle kunna användas av de flesta inspektörer efter en begränsad utbildningsinsats. Hur dessa metoder förhöll sig till varandra, hur långt man hade kommit i utvecklingsarbetet och när metoderna beräknades vara färdiga för användning redovisades däremot inte.

Arbetsmiljöverket rapporterade också att utvecklingsarbetet rörande effekter av tillsynen befann sig i ett inledningsskede. Av denna anledning kunde man inte redovisa några resultat.

Vid intervju med företrädare för Näringsdepartementet har framkommit att regeringen inte har vidtagit några särskilda åtgärder på grundval av Arbetarskyddsverkets/Arbetsmiljöverkets åiterrapportering.

Regeringens åiterrapporteringskrav för 2004 har återigen förändrats jämfört med 2002.⁷³ Åiterrapporteringskraven är generellt mer omfattande jämfört med tidigare år och de avser inte längre någon särskild arbetsmiljörisk. Arbetsmiljöverket ska t.ex. beskriva och kommentera insatser och prioriteringar inom tillsynen. Nuvarande krav på åiterrapportering innebär också att Arbetsmiljöverket ska göra bedömningar av hur de egna insatser respektive yttre faktorer har påverkat resultatet och hur detta har bidragit till måluppfyllelsen. Sådana åiterrapporteringskrav har regeringen inte tidigare angivit för Arbetsmiljöverket.

⁷³ Näringsdepartementet; Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsmiljöverket (rskr. 2003/04:70).

5.4.1 *Regeringens uppföljning av tillsynsverksamheten*

På grundval av regeringens redovisning i budgetpropositionerna kan sägas att regeringens uppföljning av Arbetsmiljöverkets tillsyn har varit begränsad. I några fall har regeringen återgivit undersökningar som Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket har genomfört eller låtit genomföra. Sådana exempel är:

- Undersökningar om "SAM-status" som beskriver i vilken utsträckning det systematiska arbetsmiljöarbetet har införts i en verksamhet. Resultaten visade bl.a. att antalet arbetsställen som hade infört systematiskt arbetsmiljöarbete hade ökat.
- Resultatet av flera informationskampanjer. Enligt gjorda enkät- och intervjuundersökningar har informationen nått målgrupperna.⁷⁴ (Se även kap. 2.)

Därutöver har regeringen uppgivit man avsåg att följa utvecklingen av tillsynsmetoder och bedöma tillsynens effekter. Regeringen aviserade också att införandet av systematiskt arbetsmiljöarbetet skulle utvärderas.⁷⁵ Regeringen uppdrog 2003-06-26 till Statskontoret att genomföra en sådan utvärdering.⁷⁶

5.5 **Regeringens redovisning till riksdagen**⁷⁷

Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftats och de resultat som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. En sådan återrapportering görs regelmässigt i budgetpropositionen.

I budgetpropositionerna gör regeringen bedömningar av myndigheternas resultat och effekterna av de statliga insatserna. Regeringen har i tre budgetpropositioner perioden 1998–2004 redovisat sin uppfattning om huruvida Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket har uppfyllt målen i regleringsbrev.⁷⁸ Enligt regeringens bedömning i dessa fall har verket uppnått de mål som har angivits i regleringsbrev.

5.5.1 *Från förbättrad arbetsmiljö till försämrad arbetsmiljö*

När det gäller effekterna av de statliga insatserna inom utgiftsområdet konstaterade regeringen i budgetpropositionerna för 1998 och 1999 att människors arbetsmiljö hade blivit säkrare. Detta hade skett genom bl.a. effektivare kontroll av arbetsställen, förebyggande åtgärder mot arbetsmiljörisker, insatser för företagshälsovården samt förbättrad olycksfallsforskning.

⁷⁴ Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 14.

⁷⁵ Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 14.

⁷⁶ Näringsdepartementet; *Uppdrag att utvärdera Arbetsmiljöverkets insatser rörande systematiskt arbetsmiljöarbete*, Regeringsbeslut 2003-06-26, N2003/4876/ARM.

⁷⁷ Avsnittet grundas på budgetpropositionerna för 1998–2004.

⁷⁸ Prop. 1998/99:1, prop. 1999/2000:1 och prop. 2000/01:1 utgiftsområde 14.

Sedan 2000 har regeringen framhållit vikten av tillsyn av arbetsmiljön på grundval av ökad ohälsa. I budgetpropositionen för 2001 redovisade regeringen sina överväganden på följande sätt:

”Med hänsyn till de kostnader som arbetsbetingad ohälsa medför för individer och samhälle och till arbetsmiljöns betydelse för ett utvecklande arbetsliv anser regeringen att en stor vikt bör läggas vid tillsynen av arbetsmiljön. Detta gäller inte minst mot bakgrund av den alarmerande ökningen av främst arbetssjukdomar som lett till sjukskrivningar på grund av besvär i rörelseorganen och psykiska belastningar.”⁷⁹

Mot denna bakgrund föreslog regeringen bl.a. att Arbetsmiljöverkets anslag skulle utökas (se kap. 2 och 6). Varken i den nämnda budgetpropositionen eller i senare redovisningar till riksdagen gör regeringen någon analys av hur tillsynen kan påverka den negativa utvecklingen. Avsaknaden av analyser är särskilt anmärkningsvärd eftersom regeringen har framhållit att den försämrade arbetsmiljön under 1990-talet har varit en väsentlig förklaring till de ökade sjukskrivningarna.⁸⁰

5.5.2 Tillsynens inriktning

När det gäller tillsynens inriktning varierar regeringens redovisning. I några budgetpropositioner har regeringen redovisat för riksdagen att tillsynen inriktas mot de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst.⁸¹ Regeringen har dock inte presenterat något underlag för riksdagen som visar att så också är fallet.

I budgetpropositionen för 1999 framhölls att Arbetarskyddsverket hade prioriterat faktorer i arbetsmiljön som hade stor betydelse för uppkomsten av besvär i rörelseorganen, allvarliga olycksfall, allergier samt psykologiska och sociala förhållanden. Cirka 85 % av det totala antalet besök på arbetsställen hade genomförts med en sådan inriktning. I budgetpropositionen för 2000 redovisades att 60 % av besöken hade inriktats mot nämnda områden. I båda fallen saknades en redovisning av resultatet av insatserna. Förändringen mellan 1999 och 2000 föranledde ingen kommentar från regeringen.

I efterföljande budgetpropositioner har regeringen pekat på att komplexiteten i tillsynen har ökat. Tillsynen har blivit mer tidskrävande genom att den har inriktats mot arbetsplatsernas systematiska arbetsmiljöarbete.⁸² Uppgifterna för verket anses ha utvidgats under 1990-talet genom tillsyn av arbetsorganisatoriska frågor samt EU-arbetet.⁸³ Regeringen har framhållit

⁷⁹ Prop. 2000/01:1 utgiftsområde 14.

⁸⁰ Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 14.

⁸¹ Prop. 1997/98:1 och prop. 2002/03:1 utgiftsområde 14.

⁸² Prop. 2000/01:1 utgiftsområde 14.

⁸³ Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 14.

metod- och kompetensutveckling inom det arbetsorganisatoriska området som ett av skälen till förstärkningen av Arbetsmiljöverkets anslag.

Redovisningen till riksdagen har också blivit alltmer inriktad på Arbetsmiljöverkets insatser beträffande systematiskt arbetsmiljöarbete och verkets arbete med metod- och kompetensutveckling avseende arbetsorganisatoriska frågor. I vissa fall har redovisningen även omfattat verkets krav i samband med tillsyn som gällt belastningsergonomiska och psykosociala problem.

5.6 Sammanfattning

- Regeringens mål för Arbetsmiljöverkets tillsyn har blivit alltmer övergripande. Nuvarande mål är att efterlevnaden av arbetsmiljölagen ska öka, i synnerhet på de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Det är oklart i vilken utsträckning detta mål går att följa upp. Arbetsmiljöverket har återskapat till regeringen att verket bedömde att "efterlevnaden är rimlig på de arbetsställen som inspekterats och där eventuellt krav på åtgärder har genomförts".
- Regeringen har framhållit att en stor vikt bör läggas vid tillsynen av arbetsmiljön mot bakgrund av den "alarmerande ökningen" av arbetsjukdomar som lett till sjukskrivningar. Det saknas dock underlag som visar hur tillsynen påverkar ökningen av sjukskrivningarna.
- På grundval av regeringens redovisning i budgetpropositionerna konstaterar Riksrevisionen att regeringens uppföljning av tillsynen har varit begränsad.

6 Regeringens medelstildelning och Arbetsmiljöverkets fördelning av resurser

Arbetsmiljöverkets verksamhet finansieras i huvudsak genom anslag. Verket får också intäkter av avgifter och bidrag. Intäkterna härrör bl.a. från avgiftsbelagd informationsverksamhet (42 miljoner kronor 2003). Myndigheten kan även ha finansiella intäkter i form av räntor.⁸⁴

6.1 Ökade anslag för tillsyn

De ramanslag (anslag 23:1, utgiftsområde 14) som Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket har tilldelats under perioden 1996 till 2004 framgår av tabell 6.1.

Inför budgetåret 2001 höjde riksdagen nivån på Arbetsmiljöverkets anslag med 70 miljoner kronor. Anslagsförstärkningen syftade till att öka antalet anställda inom tillsynsverksamheten. Medlen skulle också användas till metod- och kompetensutveckling i främst organisatoriska frågor.⁸⁵

År 2001 tog Arbetsmiljöverket också över fördelningen av en stor del av de s.k. partsmedlen från Arbetstlivsinstitutet. Arbetsmiljöverkets partsmedel är stöd till fackföreningarnas regionala skyddsombud. Pengarna fördelas till centralorganisationerna LO, TCO och SACO samt till Svenska Hamnarbetarförbundet. Beloppet uppgår för närvarande till ca 100 miljoner kronor.

År 2003 fick Arbetsmiljöverket 30 miljoner kronor extra för att förstärka tillsynsverksamheten. Även den regionala skyddsombudsverksamheten (partsmedel) tillfördes 30 miljoner kronor extra. Enligt uppgift från Näringsdepartementet var dessa pengar en tillfällig resursförstärkning och ingen permanent höjning av anslagsnivån.

Inför 2004 beslutade riksdagen däremot om en nivåhöjning av Arbetsmiljöverkets anslag. De 30 miljoner kronor som tilldelades i extra anslag 2003 har ersatts av en permanent anslagshöjning för tillsynsverksamheten med 29 miljoner kronor fr.o.m. 2004. De 30 miljoner kronor som verket erhöll i extra anslag för den regionala skyddsombudsverksamheten 2003 har på motsvarande sätt ersatts av en nivåhöjning på 30 miljoner kronor fr.o.m. 2004.⁸⁶

⁸⁴ Arbetsmiljöverket; *Årsredovisning 2003*.

⁸⁵ Prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:AU1, rskr. 2000/01:103–105.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2004-03-03.

Tabell 6.1. Anslag och utfall 1996–2004 (miljoner kronor)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Anslag	372*	371	365	376	393	549	561	651	640
Varav partsmedel	–	–	–	–	–	84	74	99	102
Utfall	384	377	370	407	377	491	569	654	–

* Budgetåret 1995/96 omfattade ett och ett halvt kalenderår. Anslaget har därför multiplicerats med 0,667 för att få ett jämförbart underlag.

Källa: Budgetpropositionerna för 1997–2004, utg.omr. 14 (anslag och utfall). Näringsdepartementet (utfall 2003). Arbetsmiljöverket (partsmedel 2001–2003). Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Arbetsmiljöverket (partsmedel 2004)

Tabellen visar att Arbetsmiljöverkets/Arbetarskyddsverkets anslag har ökat kraftigt under 2000-talet. Under en treårsperiod (2000–2003) ökade anslaget med 159 miljoner kronor, exklusive partsmedlen. Det motsvarar en höjning av 2000 års anslag med 40 %.

Anslaget disponeras av Arbetsmiljöverket och Regeringskansliet. År 2003 stod 20,4 miljoner kronor till Regeringskansliets disposition. Största delen av dessa medel (20 miljoner kronor) avsåg en informations-satsning för hälsa i arbetslivet.⁸⁷ År 2004 disponerar Regeringskansliet 0,3 miljoner kronor av Arbetsmiljöverkets anslag. Pengarna utgör en kompensation för att regeringen i och med ombildningen av Arbetarskyddsverket blev överklagningsinstans för Arbetsmiljöverkets beslut. Den del av anslaget som Arbetsmiljöverket disponerar är uppdelad på anslagsposterna förvaltningskostnader och partsmedel.⁸⁸

6.1.1 Otydlig redovisning i budgetpropositionen

Av tabellen framgår att Arbetsmiljöverkets anslag (exklusive partsmedel) har minskat mellan 2003 och 2004 trots kompensation för höjda priser och löner (s.k. pris- och löneomräkning). Dessa förhållanden framgår dock inte på ett tydligt sätt av budgetpropositionen för 2004. I stället är regeringens förslag i budgetpropositionen formulerat på ett sådant sätt att det förefaller som om Arbetsmiljöverket får en anseelig anslagsförstärkning.

⁸⁷ Regeringens beslut om ändring av regleringsbrev för 2003 avseende Arbetsmiljöverket, 2003-06-26.

⁸⁸ Regeringens beslut om regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsmiljöverket, 2003-12-04.

Regeringen skriver följande i budgetpropositionen för 2004:

”Regeringen föreslår att anslaget tillförs ytterligare 29 000 000 kronor för att förstärka tillsynsverksamheten från och med 2004. Regeringen föreslår att anslaget tillförs ytterligare 30 000 000 kronor för den regionala skyddsombudsverksamheten från och med 2004.”⁸⁹

Enligt företrädare för Näringsdepartementet syftar formuleringarna om ”ytterligare” pengar på en jämförelse med anslagsnivåerna 2002. Som nämnts ovan avsåg de extra pengar som verket tilldelades 2003 (30 miljoner kronor för tillsyn och 30 miljoner kronor i partsmedel) endast det budgetåret och har 2004 ersatts av en nivåhöjning av anslaget (29 miljoner kronor för tillsynen och 30 miljoner kronor i partsmedel). Tillsynsverksamheten har med andra ord fått 1 miljon kronor mindre 2004 än 2003, medan det enligt budgetpropositionen förefaller som om tillsynsverksamheten har tilldelats 29 miljoner kronor mer.

När det gäller partsmedlen stämmer redovisningen i tabell 6.1 inte överens med vad som sägs i texten om att medlen 2003 och 2004 har ökat med 30 miljoner kronor i förhållande till 2002. Beloppen i tabellen borde uppgå till 104 miljoner kronor 2003 och 2004. Enligt uppgift från Näringsdepartementet togs dock 5 miljoner kronor från partsmedlen 2003 till engångskostnader för Belastningsskadecentrum i Gävle. För 2004 ska 2,5 miljoner kronor av partsmedlen användas till engångskostnader för Belastningsskadecentrum.⁹⁰ Av dessa anledningar har partsmedlen därför ännu inte kommit upp i den angivna nivån om 30 miljoner kronor extra i förhållande till 2002.

6.2 Resursfördelningen inom Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverkets redovisning av kostnaderna för verksamheten är uppdelad i olika verksamhetsgrenar. Sedan 2002 delar Arbetsmiljöverket in sin verksamhet i sju verksamhetsgrenar:

1. Regler och standarder
2. Tillsyn
3. Internationellt arbete
4. Arbetskadestatistik
5. Information
6. Partsmedel
7. Minskad deltidsarbetslöshet (”HelaProjektet”)⁹¹

⁸⁹ Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 14.

⁹⁰ Enligt uppgift från Näringsdepartementet upphör engångskostnaderna för Belastningsskadecentrum under 2004.

⁹¹ Arbetsmiljöverket; *Årsredovisning 2003*.

År 2001 delades verksamheten in i tre olika verksamhetsgrenar. Verksamhetsgrenen tillsyn omfattade då även regelarbete.⁹²

6.2.1 Tillsynens andel av Arbetsmiljöverkets kostnader

Den operativa tillsynen (inspektionsverksamheten) är den mest omfattande verksamheten kostnadsmässigt. Det går inte att få någon tydlig bild av hur resurserna för tillsyn har förändrats över en längre tidsperiod. Myndigheten har funnits i sin nuvarande form sedan 2001. Dessutom har indelningen i verksamhetsgrenar förändrats mellan 2001 och 2002.

År 2003 uppgick kostnaderna för tillsynen till 418 miljoner kronor. Det motsvarar 70 % av kostnaderna för verksamheten (transfereringar ej medräknade). År 2002 utgjorde kostnaderna för tillsyn 420 miljoner kronor, vilket motsvarar 75 % av verksamhetens kostnader.⁹³

6.2.2 Fördelningen av resurser mellan olika distrikt

För att få fram ett mått på fördelningen av inspektionsresurser mellan olika distrikt har Riksrevisionen beräknat antalet arbetsställen per inspektör vid de olika inspektionsdistrikten/yrkesinspektionerna 2000 och 2003. Även antalet anställda vid arbetsställen har beräknats per inspektör. Resultatet av beräkningarna framgår av tabell 6.2. Antalet inspektörer redovisas i tabell 6.3.

Tabell 6.2. Antal arbetsställen respektive anställda vid arbetsställen per inspektör (årsarbetskraft) 2000 och 2003

Distrikt/ Yrkesinspektion	Arb.ställen* per insp. 2000	Arb.ställen* per insp. 2003	Anställda per insp. 2000	Anställda per insp. 2003
Falun	763	675	9 009	8 294
Göteborg	908	887	11 321	11 768
Härnösand	764	630	8 308	7 352
Linköping	867	736	11 223	9 745
Luleå	593	474	6 924	5 888
Malmö	866	745	10 448	9 303
Stockholm	1 295	1 125	16 205	14 906
Umeå	632	514	7 305	6 357
Växjö	705	692	8 756	9 115
Örebro	762	679	9 527	9 015
<i>Genomsnitt AV</i>	889	795	10 930	10 317

* med minst 1 anställd.

Källa: Arbetsmiljöverket (årsarbetskrafter 2000 och 2003), SCB:s företagsregister 2000 och 2003 (antal arbetsställen och anställda)

⁹² Arbetsmiljöverket; Årsredovisning 2002.

⁹³ Arbetsmiljöverket; Årsredovisning 2003 och Årsredovisning 2002.

Tabellen visar att inspektörerna i storstadsregionerna har fler arbetsställen per person att utöva tillsyn över än i övriga delar av landet. Även antalet anställda per inspektör är högre i de största städerna. Inspektörerna i Stockholms inspektionsdistrikt hade 2003 mer än dubbelt så många arbetsställen per inspektör som Luleå och Umeå inspektionsdistrikt. Likaså var antalet anställda per inspektör mer än det dubbla i Stockholm.

Mellan 2000 och 2003 har antalet arbetsställen och anställda per inspektör minskat i de flesta distrikt. Detta beror, åtminstone till en del, på att Arbetsmiljöverket har utökat antalet inspektörer vid distrikten.

Tabell 6.3. Antal inspektörer (årsarbetskrafter) 2000 och 2003

Distrikt/YI	2000 (dec.)	2003 (dec.)	Procentuell ökning
Falun	23,8	26,4	11
Göteborg	62,0	63,8	3
Härnösand	17,3	20,3	17
Linköping	22,4	26,7	19
Luleå	14,0	17,0	21
Malmö	40,5	47,9	18
Stockholm	60,9	70,1	15
Umeå	13,9	16,4	18
Växjö	41,4	41,7	1
Örebro	32,5	35,9	10
<i>Totalt</i>	328,4	366	11

Källa: Arbetsmiljöverket

Som framgår av tabellen har antalet årsarbetskrafter ökat med 37,6 mellan december 2000 och december 2003. Denna ökning är betydligt lägre än det antal extra inspektörer (97 personer) som Arbetsmiljöverket enligt uppgift har rekryterat med anledning av de höjda anslagen.

Arbetsmiljöverket förklarar den stora skillnaden med att antalet anställda sjönk under 2003, framför allt på grund av pensionsavgångar och delpensionsledighet. Bemanningen i antal årsarbetskrafter påverkas enligt verket ständigt av olika typer av ledigheter, sjukfrånvaro och annan personalrörlighet.⁹⁴

6.3 Sammanfattning

- Sedan 2001 har nivån på Arbetsmiljöverkets anslag höjts med 100 miljoner kronor. Syftet med de ökade resurserna har varit att stärka Arbetsmiljöverkets tillsyn över arbetsmiljölagen. Det totala anslaget (exklusive partsmedel) ökade med 40 % under perioden 2000–2003.

⁹⁴ Svar på frågor till Arbetsmiljöverket den 3 maj, 2004-05-05.

- Regeringens redovisning till riksdagen om föreslagna förändringar i Arbetsmiljöverkets anslag är otydlig. Det förefaller som om Arbetsmiljöverket har tilldelats 29 miljoner kronor mer för tillsyn 2004 än 2003. I själva verket har Arbetsmiljöverket fått 1 miljon kronor mindre för tillsyn.
- Åren 2002 och 2003 uppgick kostnaderna för tillsynen till ca 420 miljoner kronor. Antalet inspektörer i förhållande till antalet arbetsställen och antalet anställda vid arbetsställen i distrikten är lägre i storstadsregionerna än i övriga landet. Inspektörerna i Stockholms inspektionsdistrikt har mer än dubbelt så många arbetsställen och anställda per inspektör som Luleå och Umeå inspektionsdistrikt.

7 Arbetsmiljöverkets planering och uppföljning av tillsynen

Riksrevisionsverket har i en revisionspromemoria och en revisionsrapport⁹⁵ 2000 och 2003 konstaterat att Arbetsmiljöverket ägnade mycket tid åt planering utan att följa upp verksamheten i motsvarande grad. Dessutom påpekade Riksrevisionsverket att de uppföljningsverktyg som Arbetsmiljöverket använde inte var anpassade för att mäta resultatet av mål och prestationer. Riksrevisionsverket uppmärksammade att den ekonomiska styrningen levde sitt eget liv vid sidan om planering och uppföljning. Verksamhetsuppföljningen omfattade inte heller hela verksamheten.

I detta kapitel redovisas verkets planering och uppföljning av tillsynen. I kapitel 9 diskuteras verkets urval av arbetsställen som blir föremål för inspektion.

7.1 Tillsynens inriktning

Arbetsmiljöverket planerar sina tillsynsinsatser på grundval av ett verksamhetsprogram som verket fastställer vart tredje år. Vid intervjuer har företrädare för verket framhållit att treåriga planeringsperioder är väsentliga eftersom det ofta tar längre tid än ett år att fullfölja tillsynsinsatser genom planering, genomförande och eventuell uppföljning.

Riksrevisionen har granskat Arbetarskyddsverkets och Arbetsmiljöverkets verksamhetsprogram för 1997–1999, 2000–2002 (gällde även 2003) samt 2004–2006 för att få en bild av hur verkets prioriteringar av tillsynsinsatser har förändrats över tiden.⁹⁶

7.1.1 Prioriteringsgrunder

Utgångspunkten för verkets egna prioriteringar under hela perioden 1997–2006 har varit och är att tillsynen ska inriktas på de områden och verksamheter som har de största riskerna för olycksfall och ohälsa.

I verksamhetsprogrammet för 1997–1999 saknas en redovisning av de faktorer som låg till grund för verkets prioritering av olika områden.

⁹⁵ Riksrevisionsverket; revisionsrapport 2003-04-03, dnr 30–2002–0371 samt revisionspromemoria 2000-02-21, dnr 30–2000–0185.

⁹⁶ Arbetarskyddsverket; *Verksamhetsprogram 1997–1999* och *Verksamhetsprogram 2000–2002* (gällde även 2003). Arbetsmiljöverket; *Verksamhetsprogram 2004–2006*.

I verksamhetsprogrammet för 2000–2002 framgår att följande prioriteringsgrunder hade varit viktiga:

- sannolikhet för att drabbas av ohälsa/arbetskada
- antal exponerade/berörda
- konsekvenser för den enskilda individen
- arbetslivets utveckling och förändring.

Prioriteringen i det nuvarande verksamhetsprogrammet 2004–2006 har bl.a. grundats på antalet yrkesverksamma som berörs, arbetsskade-statistik samt Arbetsmiljöverkets och Statistiska centralbyråns arbetsmiljöundersökning.

De redovisade prioriteringsgrunderna har sedan använts för att identifiera särskilda områden eller branscher som tillsynen skulle eller ska inriktas mot.

7.1.2 Förändrad målstruktur

I verksamhetsprogrammen för 1997–1999 och 2000–2002 utpekades särskilda områden som tillsynen skulle inriktas mot. Dessa områden var exempelvis belastningsergonomi, farliga maskiner samt organisatoriska förändringar med psykologiska och sociala arbetsmiljörisker.

De prioriterade områdena skulle sedan ligga till grund för tillsyn av arbetsställen inom samtliga branscher. I vissa fall angavs särskilda mål för vissa branscher eller arbeten (se bil. 7 och 8).

I verksamhetsprogrammet för 2004–2006 har Arbetsmiljöverket prioriterat sex branscher som tillsynen särskilt ska inriktas mot. Dessa branscher är följande:

- hälso- och sjukvård
- omsorg och sociala tjänster
- skola
- bygg och anläggning
- transport
- trävaruindustrin.

Därutöver har Arbetsmiljöverket fastställt ett antal generella prioriteringar som ska omfatta all tillsyn. Prioriteringarna avser systematiskt arbetsmiljöarbete, belastningsergonomi samt organisatoriska och sociala förhållanden på arbetsplatserna. Tillsyn av arbetsställen inom övriga branscher ska huvudsakligen avse dessa områden. För de prioriterade branscherna och det systematiska arbetsmiljöarbetet har verket fastställt mål (se bil. 9).

Över tiden har verket prioriterat belastningsergonomi samt sociala och organisatoriska förhållanden på arbetsplatserna i samtliga verksamhetsprogram.

Vid intervju med företrädare för verket uppges att skälet till att inriktningen har förändrats från sakområden till bransch är att verkets prioriteringar ska bli tydligare. Samverkan med arbetsmarknadens parter underlättas genom att prioriteringarna tydliggörs. Dessutom har man i distrikten vanligtvis planerat tillsynsinsatser för varje bransch. En tydlig branschinriktning i verksamhetsplaneringen underlättar också distriktens planering.

I det nuvarande verksamhetsprogrammet har verket lyft fram information till politiker inom hälso- och sjukvården, omsorg och sociala tjänster samt skolan som mål inom dessa branscher. Informationsinsatserna ska syfta till att öka politikernas kunskap om arbetsmiljölagen och det ansvar de själva har för att skapa en god arbetsmiljö och motverka ohälsa. Målet är att politiska beslutsfattare ska känna till vikten av att göra konsekvensbedömningar inför förändringar.⁹⁷

Anledningen till att information till politiker har lyfts fram som en viktig del av tillsynen inom den offentliga sektorn är, enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket, att politiker inte alltid beaktar konsekvenser på arbetsmiljön i samband med beslut om förändringar. Arbetsmiljöverket har inte något motsvarande mål när det gäller det privata näringslivet. Det finns dock planerade insatser där verket har för avsikt att informera den högsta ledningen för ett antal företag. Insatserna avser riksövergripande företag, t.ex. kedjeföretag inom detaljhandeln, byggsektorn och skogsbolag.

Information har även i de tidigare programmen funnits med som en strategi eller ett uttalat mål. Någon särskild målgrupp som skulle nås med informationen har dock inte pekats ut.

7.1.3 *Antalet mål har ökat men målens direkta koppling till inspektionsverksamheten har varierat*

I verksamhetsprogrammen har de fastställda målen för inspektionsverksamheten ökat i antal. Den direkta kopplingen till inspektionsverksamheten varierar.

Det fanns 15 mål i verksamhetsprogrammet för 1997–1999. I programmet som gällde 2000–2003 fanns 9 s.k. prestationsmål, som var kopplade till 8 övergripande mål. I verksamhetsprogrammet för 2004–2006 har Arbetsmiljöverket fastställt 29 mål för insatserna inom de olika branscherna. De mål som avser arbetsrelaterad stress och arbetsbelastning samt belastningsbesvär gäller för samtliga branscher (totalt 12 mål).

I varierande utsträckning har målen haft eller har en direkt koppling till inspektionsverksamheten. I verksamhetsprogrammet för 1997–1999 fanns ett mål som innebar att andelen arbetsgivare som vid inspektion brast i hanteringen av ämnen med risk för att orsaka överkänslighet

⁹⁷ Arbetsmiljöverket; *Verksamhetsprogram 2004–2006*.

skulle minska med 20 %. Däremot var de flesta prestationsmål i det efterföljande programmet som gällde 2000–2003 kopplade till inspektionsverksamheten.

I det gällande verksamhetsprogrammet uttrycks målen vanligtvis som ett tillstånd som eftersträvas, t.ex. att den arbetsrelaterade stressen och arbetsbelastningen ska minska för arbetstagarna. Det finns dock några undantag när det gäller detta förhållande. Ett exempel är att antalet arbetsskador som beror på fall från höjd och som leder till mer än tre sjukdagar ska minska med 20 %. Ett annat exempel är att inga olyckor ska inträffa inom kemiundervisningen i skolan.

7.1.4 *Målen förutsätter ofta kunskap om utgångsläget och effekter av tillsyn*

Det finns flera exempel på mål som har förutsatt god kunskap om utgångsläget för att man ska kunna bedöma om målet har uppnåtts eller inte. Därutöver behövs kunskap om i vilken utsträckning Arbetsmiljöverket genom sin tillsyn kan påverka utvecklingen.

Ett exempel på ett sådant mål gällde under perioden 2000–2003. Målet var att verket skulle genomföra tillsynsinsatser mot 5 % av det totala antalet arbetsställen som hade störst risk för negativ stress. Hur dessa 5 % skulle identifieras framgick inte.

Nästan alla nuvarande mål för 2004–2006 förutsätter kunskaper om utgångsläget och effekter av tillsyn. Ett sådant exempel är målet om att den arbetsrelaterade stressen/arbetsbelastningen ska minska för arbetstagarna.

Det har tidigare framgått att kunskap om effekter av tillsyn i hög grad saknas (se kap. 2).

7.1.5 *Att motverka belastningsskador och negativ stress*

Belastningsrelaterade arbetssjukdomar svarar för 60 % av de anmälda arbetssjukdomarna för både män och kvinnor. Antalet anmälda arbetssjukdomar som orsakas av belastningsfaktorer har ökat kraftigt sedan 1997.⁹⁸ Enligt Arbetsmiljöverket har den fysiska arbetsbelastningen i arbetslivet troligtvis inte ökat. Ökningen av belastningsskador kan enligt verket bero på att stress ökar risken för att utveckla belastningsrelaterade arbetsskador. Även arbetssjukdomar som beror på stress och hög arbetsbelastning har ökat.

Under hela perioden 1997–2003 har Arbetsmiljöverket haft olika mål som syftar till att motverka belastningsskador och motverka ohälsa till följd av negativ stress. Även i det nuvarande verksamhetsprogrammet finns sådana

⁹⁸ Arbetsmiljöverket; *Verksamhetsprogram 2004–2006*.

mål för de prioriterade branscherna. Att motverka belastningsskador och ohälsa till följd av negativ stress är både en generell prioritering i all tillsyn och mål för samtliga prioriterade branscher.

I vilken utsträckning verkets mål har påverkat utvecklingen är dock oklart eftersom både belastningsskador och stressrelaterade arbetsjukdomar har ökat.

7.2 Planering inom distrikten

Utgångspunkten för distriktens årliga planering är främst verksamhetsprogrammet och riktlinjer om den utåtriktade verksamheten⁹⁹ (även kallad "utetid"). För 2004 har verket angivit att den utåtriktade tiden ska uppgå till minst 35 % av den tillgängliga tiden. Detta är samtidigt det nyckeltal verket centralt använder vid uppföljning av verksamheten.¹⁰⁰ Fram till den 1 januari 2004 registrerade enligt uppgift från Arbetsmiljöverket ett besök som en "utedag" oavsett om besöket hade tagit en timme eller en arbetsdag. Från och med den 1 januari 2004 har verket infört tidredovisning.

Under perioden 1997–2003 bekräftades distriktens planering genom verksamhetsöverenskommelser mellan den centrala nivån och tillsynsdirektören vid respektive distrikt. Överenskommelserna innehöll en detaljerad redovisning av distriktens planerade insatser under året. Dessa överenskommelser ersattes 2004 av resultatkontrakt.¹⁰¹ Generaldirektören träffar ett resultatkontrakt med chefen för varje avdelning. Chefen för avdelningen för Arbetsmiljöinspektion fastställer sedan i sin tur resultatkontrakt med de tio distrikten.

Både verksamhetsöverenskommelserna och resultatkontrakten styrde respektive styr det kommande årets verksamhet genom att tillgänglig tid fördelas på planerade tillsynsinsatser.

Under perioden 2000–2003 planerades insatser för de prioriterade målen som motsvarade 30–40 % av inspektörernas arbetstid.¹⁰²

För 2004 planerar Arbetsmiljöverket att 46 % av inspektörernas arbetstid ska riktas mot de prioriterade branscherna och de generella prioriteringarna inom tillsynen.

⁹⁹ Med utåtriktad aktivitet avses aktiviteter där besöksunderlag upprättas, dvs. kontakter med arbetsställen vid inspektion, information, uppföljning av inspektion, underrättelser, förelägganden och beslut, överklagningsärenden, tillståndsgivning, obligatorisk tillsyn och övrig händelsestyrd verksamhet, samverkan med andra (kan vara besök hos försäkringskassan, träff med regionala skyddsombud m.m.). Tiden avser inspektörer, kemister och hygieniker. Chefer och jurister medräknas inte.

¹⁰⁰ Arbetsmiljöverket; *Planeringsdirektiv för Arbetsmiljöinspektionen verksamhetsår 2004*, 2003-09-11.

¹⁰¹ Arbetsmiljöverkets resultatkontrakt och verksamhetsöverenskommelser för samtliga distrikt har granskats för 2002 och 2004.

¹⁰² Arbetsmiljöverket; *Verksamhetsrapport för år 2002*, dnr VUS 2003/14975.

Övrig verksamhet avser obligatorisk tillsyn, t.ex. skyddsombudsstopp och skyddsombudsframställan, (ca 13 %) ¹⁰³ och övrig prioriterad tillsyn (ca 18 %). Övrig prioriterad tillsyn är exempelvis särskilda tillsynskampanjer och projekt. Därutöver tillkommer bl.a. intern tid för t.ex. administration, utbildning och registrering. Totalt bedömer samtliga distrikt att den interna tiden kommer att uppgå till 21 % av arbetstiden 2004.

Verksamhetsplaneringen har hittills inte relaterats till budgeten för tillsynsinsatserna. Det pågår dock ett arbete inom verket som syftar till att planerade insatser ska kopplas till budgeten.

Redovisningen i resultatkontrakten är mindre detaljerad än i verksamhetsöverenskommelserna. Att redovisningen i resultatkontrakten har blivit mer övergripande avspeglas dock inte i distriktens planering. Både verksamhetsöverenskommelserna och de nuvarande resultatkontrakten baseras på en detaljerad planering som inspektörer och chefer i varje distrikt utför.

7.3 Genomförda uppföljningar

Sedan 2000 har Arbetsmiljöverket genomfört uppföljningar av tillsynen som har redovisats i särskilda rapporter. ¹⁰⁴ Därutöver har Arbetsmiljöverket genomfört en uppföljning av verksamhetsprogrammet för 1997–1999. ¹⁰⁵

I uppföljningen av verksamhetsprogrammet för 1997–1999 framhöll Arbetsmiljöverket att verket på "flera områden" hade nått de uppsatta målen. Ett sådant exempel var att antalet regler hade minskat med 25 %. I bilaga 7 redovisas Arbetsmiljöverkets bedömning av huruvida mål för olika områden hade uppfyllts eller inte. Här framgår att uppföljningen visade att ett fåtal mål helt eller delvis hade uppnåtts genom den tillsynsverksamhet som hade bedrivits av Yrkesinspektionen. Arbetsmiljöverket pekade på att tillsynen hade påverkats av omvärlden. Förhållanden i arbetslivet hade försämrats under perioden. Rationaliseringar och neddragningar hade i många fall resulterat i en sämre arbetsmiljö. Vidare hade anmälningar om arbetsskador och långa sjukskrivningar ökat.

Uppföljningsrapporterna för 2000–2003 avser det verksamhetsprogram som gällde samma period. De innehåller årliga uppföljningar av tillsynsverksamheten. Redovisningen i dessa rapporter är dock svår att överblicka och förstå. Delvis saknas sammanställningar som åskådliggör resultatet. Delvis saknas viktig information i de sammanställningar som redovisas. Exempelvis är redovisningen av verksamheten i förhållande till utfallet bristfällig. Åren 2000 och 2001 skulle 40 % av inspektörernas arbetstid

¹⁰³ Den planerade tiden avser 2004.

¹⁰⁴ Arbetsmiljöverket; *Uppföljning av verksamheten för år 2000*, rapport 2001-02-26, *Verksamhetsrapport 2001*, dnr VUS 3142/01 samt *Verksamhetsrapport för år 2002*, dnr VUS 2003/14975.

¹⁰⁵ Arbetsmiljöverket; *Uppföljning av verksamhetsprogrammet 1997–1999*, rapport 2001:5.

avsättas till att uppnå de prioriterade målen. I uppföljningen redovisas den planerade verksamheten för de prioriterade målen i förhållande till utfallet. Det saknas en samlad redovisning av hur resterande 60 % av tiden har använts. År 2002 skulle 30 % av tiden avsättas för att uppnå de prioriterade målen. En samlad redovisning av resterande 70 % saknas även detta år i sammanställningen.¹⁰⁶

Uppföljningsrapporterna har utarbetats på grundval av distriktens bedömningar av måluppfyllelsen. Distrikten har också kommenterat de insatser som de har genomfört. Av sammanställningarna framgår att "de flesta distrikt" har bedömt att de har nått målen "helt eller delvis" inom samtliga områden. Hur många som utgör "de flesta distrikt" framgår inte. Det framgår inte heller vad som avses med bedömningen att målet "delvis" har uppfyllts.

I Arbetsmiljöverkets årsredovisning för 2002 och vid intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket har framgått att man försöker få till stånd en tyngdpunktsförskjutning från planering till uppföljning av verksamheten.

7.3.1 *Uppföljning av målet att motverka belastningsskador m.m.*

Belastningsskadeområdet var ett område där Arbetsmiljöverket konstaterade att uppsatta mål inte hade uppnåtts under perioden 1997–1999. Verkets insatser hade ökat, men andelen arbetstagare med ensidigt och upprepat arbete hade inte minskat under perioden. Statistiken visade snarare på en ökning. Arbetsmiljöverket ansåg att det var oklart om målet om en minskning av antalet arbetstagare med påfrestande arbetsställning hade uppnåtts. Verket menade att man inte kunde peka på några säkerställda förändringar, varken positiva eller negativa.¹⁰⁷

Insatser för att motverka belastningsskador fortsatte 2000–2003. De mål som verket hade fastställt avsåg att identifiera och beskriva brister för olika branscher och vid olika typer av arbeten. Uppföljning av 2000 visade att samtliga distrikt hade genomfört stora insatser inom vård och omsorg men att stora brister inom det belastningsergonomiska området kvarstod.¹⁰⁸

I rapporten redovisades att ett distrikt menade att de starkt avgränsade målen i verksamhetsprogrammet hade skapat problem vid planering, redovisning och uppföljning. Vid många inspektioner med belastningsergonomisk inriktning diskuterades också problem med psykologiska och sociala faktorer. Fördelningen av tillsynsinsatser på olika mål blev vanligtvis godtycklig. Ökade insatser när det gällde belastningsergonomi ledde därför

¹⁰⁶ Arbetsmiljöverket; *Verksamhetsrapport för år 2002*, dnr VUS 2003/14975.

¹⁰⁷ Arbetsmiljöverket; *Uppföljning av verksamhetsprogrammet 1997–1999*, rapport 2001:5.

¹⁰⁸ Arbetsmiljöverket; *Uppföljning av verksamheten för år 2000*, rapport 2001-02-26.

till minskade insatser mot psykologiska och sociala arbetsmiljörisker och omvänt. Det fanns även en osäkerhet om vad de prioriterade målen omfattade och hur ett besök skulle registreras. Detta förhållande ledde till felaktiga registreringar som ofta var svåra att korrigera i efterhand.

I samband med verkets uppföljningsrapport som avsåg 2002 redovisade de flesta distrikt att de hade uppfyllt målen när det gällde belastningsergonomi helt eller delvis.

I tabell 7.1 redovisas antal krav som Yrkesinspektionen och Arbetsmiljöverket har ställt i inspektionsmeddelanden när det gäller att motverka belastningsskador. Även andelen av dessa krav i förhållande till alla krav som har ställts redovisas.

Tabell 7.1. Antal krav i inspektionsmeddelanden avseende belastningsergonomi samt deras andel av samtliga ställda krav 1996–2003

År	Antal krav i inspektionsmeddelanden	Procent av alla krav
1996	2 022	4
1997	3 350	5
1998	3 816	6
1999	5 245	9
2000	6 112	13
2001	4 038	12
2002	3 159	10
2003	5 481	11

Källa: Arbetsmiljöverket, rapport 2001:5 och Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik 2001–2003

Av tabellen framgår att antalet krav som Arbetsmiljöverket har riktat mot arbetsgivarna när det gäller att motverka belastningsskador har ökat kraftigt under perioden 1996–2003. Verket ställde flest krav 2000 och de utgjorde samtidigt den största andelen av alla krav detta år. Även andelen belastningsergonomiska krav i förhållande till samtliga krav har ökat.

Krav som syftar till att motverka belastningsskador kan också inrymmas i krav som grundas på föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete. Detta kan innebära att Arbetsmiljöverket har ställt fler krav rörande belastningsergonomi än vad som framgår av tabellen.

7.4 Sammanfattning

- Möjligheterna att följa upp Arbetsmiljöverkets mål för tillsynen har varierat eftersom uppföljningen ofta har förutsatt god kunskap om utgångsläget och effekter av tillsyn. Med några få undantag är nuvarande mål i begränsad utsträckning uppföljningsbara eftersom kunskap om effekter av tillsyn saknas i stor utsträckning.

- Sedan 1997 har Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket haft som mål att motverka belastningsskador och ohälsa till följd av negativ stress. Både belastningsrelaterade arbetssjukdomar och arbetssjukdomar som beror på negativ stress och hög arbetsbelastning har dock ökat sedan 1997.
- Arbetsmiljöverkets uppföljning av verksamhetsprogrammet 1997–1999 visade att endast ett fåtal mål som gällde under perioden hade uppnåtts genom den tillsynsverksamhet som Yrkesinspektionen hade bedrivit.
- Arbetsmiljöverkets årliga uppföljningar av verksamhetsprogrammet som gällde 2000–2003 visade att alla mål hade uppfyllts "helt eller delvis" av "de flesta distrikt". Dessa redovisningar är dock svåra att överblicka och förstå. För det första saknas uppgifter om vad "delvis" innebär. För det andra saknas uppgifter som gör det möjligt att få en helhetsbild av verksamheten. Uppgifter redovisas samlat för den prioriterade verksamheten, som uppgick till 30 eller 40 % av tiden. Sammanställningar för verksamhet som har bedrivits på resterande 60 eller 70 % av tiden saknas.
- Registreringen av "utetid" har fram till januari 2004 inneburit att ett besök har registrerats som en "utedag" oavsett om besöket har tagit en timme eller en dag.

8 Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik

Alla besök som arbetsmiljöinspektörerna gör på arbetsställena registreras i ett informationssystem som kallas SARA (samordnat arbetsställeregister). Registret bygger på Statistiska centralbyråns företagsregister. Informationssystemet innehåller uppgifter om olika tillsynsinsatser och resultat av inspektioner (t.ex. om de föranlett inspektionsmeddelanden). Uppgifterna i SARA används för resultatredovisning till regeringen, den interna uppföljningen av verksamheten (se kap. 7) och extern information.

Det nuvarande informationssystemet (även kallat SARA II) har varit i drift sedan januari 2002. Hela Arbetsmiljöverket har tillgång till uppgifterna i SARA. Föregångaren (SARA I) var ett lokalt system där de olika distrikten endast hade behörighet och tillgång till sitt system.

8.1 Registrering av uppgifter i SARA

Ett besök vid ett arbetsställe eller på någon annan plats (t.ex. en konferens) registreras som något av följande:

- inspektion
- arbetsskadeutredning
- SKO-stopp (inspektion med anledning av ett skyddsombudsstopp)
- SKO-framställan (inspektion med anledning av en skyddsombudsframställan)
- information
- samverkan
- uppföljning
- annat.

Fram till 2004 skulle inspektören eller motsvarande också ange om tillsynsinsatsen gällde ett mål enligt verksamhetsprogrammet, övrig prioriterad tillsyn eller obligatorisk tillsyn. Om insatsen föll inom ramen för verkets prestationsmål (exempelvis belastningsergonomi) skulle det också anges vilket eller vilka prestationsmål som insatsen omfattade. Eftersom verksamhetsprogrammet för 2004–2006 också innehåller prioriterade branscher har registreringen förändrats något fr.o.m. januari 2004. I huvudsak registreras insatserna dock på samma sätt som tidigare. (Arbetsmiljöverkets prioriterade områden har behandlats närmare i kap. 7.)

8.2 Vad är en inspektion?

I Arbetsmiljöverkets interna föreskrift Regler för inspektion definieras inspektion på följande sätt:

”Inspektion är en tillsynsinsats som normalt genomförs i form av besök på ett arbetsställe för att kontrollera om det finns brister i arbetsmiljön som kan innebära risk för ohälsa eller olycksfall eller att arbetsmiljön i övrigt inte är god.”¹⁰⁹

I samma föreskrift beskrivs sedan de olika momenten i en inspektion. Av en schematisk sammanfattning av inspektionsprocessen framgår att planering, inspektionsbesök vid arbetsstället och efterarbete är delar som ingår i en inspektion. Den fortsatta beskrivningen är emellertid otydlig. Besök på arbetsstället kallas ibland ”inspektionsbesök” och ibland ”inspektion”. Det framgår dock att inspektören inom ramen för inspektionsärendet bl.a. ska

- informera om syftet med och uppläggningsen av Arbetsmiljöverkets insatser samt beräknad tidsåtgång
- informera arbetsgivaren (eller motsvarande) om resultatet av inspektionen/inspektionsbesöket och den fortsatta handläggningen av ärendet
- avsluta ärendet först efter att Arbetsmiljöverket har bedömt att arbetsgivaren har uppfyllt de eventuella krav som verket har ställt.¹¹⁰

Riksrevisionens utgångspunkt i granskningen har varit att en ”inspektion” är detsamma som ett inspektionsärende, vilket utmynnar i någon form av ställningstagande från myndighetens sida (ett inspektionsmeddelande, ett beslut om exempelvis föreläggande, eller avslut av ärendet utan fortsatt åtgärd). Riksrevisionen anser att Arbetsmiljöverkets definition och beskrivning av en inspektion i ovan nämnda interna föreskrift stöder denna tolkning.

Av detta följer att en inspektion kan bestå av flera besök på ett arbetsställe. Det kan t.ex. inträffa om Arbetsmiljöverket ska göra en mer omfattande inspektion och väljer att informera om uppläggningsen och resultatet av insatserna vid särskilda besök. Riksrevisionens intryck under granskningen är att detta är särskilt vanligt vid inspektioner av den psykosociala arbetsmiljön och vid s.k. systeminspektioner. En av de inspektioner som projektgruppen vid Riksrevisionen deltog i under granskningen omfattade sex besök vid det aktuella företaget. Besöken inkluderade ett förmöte där inspektörerna informerade representanter för företaget om inspektionen och ett slutmöte där man diskuterade resultatet av inspektörernas iakttagelser (se bil. 11). Två andra inspektioner som projektgruppen deltog

¹⁰⁹ Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003.

¹¹⁰ Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003.

i omfattade två respektive tre besök vardera (en av inspektionerna beskrivs i bil. 12). De sista besöken syftade till att ge en återkoppling till cheferna om resultatet av de föregående besöken. Endast ett av de inspektionsärenden som projektgruppen deltog i omfattade enbart ett besök.

Alla dessa besök registreras i SARA som aktiviteten "inspektion". Det gäller alltså även de besök som syftar till att informera om uppläggningsen och resultatet av en inspektion. (De besök som härrör sig till samma arbetsställe får dock samma diarienummer.) Riksrevisionen använder termen *inspektionsbesök* för sådana besök som har gjorts i samband med inspektioner.

8.2.1 Uppföljning

Aktiviteten "uppföljning" innebär att inspektören besöker arbetsstället för att kontrollera att arbetsgivaren har uppfyllt de krav som ställdes vid inspektionsbesöket. Uppföljningen görs innan inspektionsärendet formellt avslutas. Ett uppföljande besök som görs efter att ett inspektionsärende har avslutats registreras enligt uppgift från Arbetsmiljöverket som en ny inspektion och får ett nytt diarienummer. Även en "ordinarie" uppföljning, som genomförs innan ett ärende har avslutats, registreras i vissa fall som en ny inspektion. Detta kan inträffa om inspektören vid besöket finner nya brister som föranleder ett nytt inspektionsmeddelande. Det finns emellertid inte någon skarp och allmänt vedertagen gräns mellan vad som är att betrakta som en uppföljning och vad som är en ny inspektion.

8.3 Hur många inspektioner som görs är oklart

Arbetsmiljöverket redovisar delar av verksamhetsstatistiken på sin webbplats. Bland annat finns uppgifter om antal arbetsställebesök och hur många av besöken som utgörs av inspektioner. Vad man menar med begreppen "arbetsställebesök" och "inspektion" redovisas dock inte.¹¹¹

Uppgifterna på webbplatsen är hämtade ur SARA-registret. *Antal arbetsställebesök* visar summan av de registrerade aktiviteterna inspektion, arbetskadetredning, skyddsombudsstopp, skyddsombudsframställan, information, samverkan, uppföljning och annat. *Antal inspektioner* visar antalet registreringar under aktiviteten inspektion.

Arbetsmiljöverket använder således antal besök som har registrerats under aktiviteten inspektion som ett mått på antal inspektioner. Med detta synsätt genomförde verket 22 570 inspektioner 2003 (inspektionsbesök, enligt Riksrevisionens terminologi). Bland dessa "inspektioner" inkluderas

¹¹¹ www.av.se/statistik/2003-12-03.

då exempelvis informationsmöten om uppläggningsen av ett eller flera kommande inspektionsbesök.

Hur många inspektionsinsatser som samma år utmynnade i någon form av ställningstagande, t.ex. ett inspektionsmeddelande, från Arbetsmiljöverkets sida (dvs. inspektioner, enligt Riksrevisionens terminologi) är okänt. Det är dock ett lägre antal än 22 570.

Uppgifter ur SARA-registret visar att antalet inspektionsbesök är betydligt högre än antalet besökta arbetsställen. År 2002 genomfördes 17 860 inspektionsbesök.¹¹² Dessa besök fördelade sig på 12 439 arbetsställen (varav 1 153 endast hade 1 anställd).¹¹³ Naturligtvis kan vissa arbetsställen ha varit föremål för flera av varandra oberoende inspektioner samma år. Siffrorna tyder emellertid ändå på att flera besök per arbetsställe inom en och samma inspektion inte är något som endast förekommer i undantagsfall.

8.3.1 *Inspektionsmeddelanden per inspektion*

Som en konsekvens av att antal inspektionsbesök används som ett mått på antal inspektioner riskerar även annan statistik att bli missvisande. Det gäller uppgifter om hur stor andel av inspektionerna som leder till att ett inspektionsmeddelande utfärdas. År 2002 utfärdades enligt Arbetsmiljöverket 0,55 inspektionsmeddelanden med krav per inspektion.¹¹⁴ Det innebär, annorlunda uttryckt, att verket skulle ha utfärdat inspektionsmeddelanden med krav vid 55 % av inspektionerna. Men eftersom det är 55 % av *inspektionsbesöken* som har lett till inspektionsmeddelanden kan andelen inspektioner som har resulterat i inspektionsmeddelanden vara högre än 55 %, förutsatt att registreringen av inspektionsmeddelanden görs korrekt.

Det kan nämnas att Arbetsmiljöverkets uppgift om antal inspektionsmeddelanden med krav per inspektion 2002 skiljer sig åt mellan olika statistikredovisningar.¹¹⁵ Uppgiften 0,55 är den senast tillgängliga.

¹¹² Arbetsmiljöverket; *Statistik ur SARA, Arbetsmiljöinspektionen 2002*, januari 2003.

¹¹³ Statistiska centralbyrån; *Blev det något resultat av inspektionen?*, teknisk rapport till Riksrevisionen avseende enkätundersökning, 2004-02-19.

¹¹⁴ Arbetsmiljöverket; *Statistik ur SARA, Arbetsmiljöinspektionen 2003*, januari 2004.

¹¹⁵ Se Arbetsmiljöverket; *Statistik ur SARA, Arbetsmiljöinspektionen 2003*, januari 2004 och *Statistik ur SARA, Arbetsmiljöinspektionen 2002*, januari 2003.

8.4 Oklara uppgifter om hur många arbetsställen Arbetsmiljöverket når genom inspektion

Arbetsmiljöverket uppger i sitt verksamhetsprogram för perioden 2004–2006 att man genom inspektioner når knappt 10 % av alla arbetsställen varje år.

Enligt företagsregistret fanns 2002 ungefär 290 000 arbetsställen med minst en anställd. Arbetsmiljöverket gjorde samma år 17 860 inspektionsbesök. Om man likställer inspektionsbesök med inspektion samt förutsätter att varje ny inspektion genomförs på ett nytt arbetsställe, innebär det att ca 6 % av arbetsställena blev föremål för inspektion. Motsvarande siffra för 2003 är knappt 8 %. Som framgått ovan är dock antalet inspektioner enligt Riksrevisionens synsätt lägre än antalet inspektionsbesök, varför andelen bör vara ännu lägre än 6 respektive 8 %.

Ett annat och mer korrekt sätt att bedöma hur många arbetsställen som verket når genom inspektion, är att se hur många arbetsställen som faktiskt får ett inspektionsbesök av Arbetsmiljöverket. År 2002 genomfördes inspektionsbesök vid 12 349 arbetsställen. Dessa arbetsställen utgjorde ca 4 % av det totala antalet arbetsställen.

8.5 7 % av arbetsställena säger sig inte ha haft inspektion

Arbetsmiljöverkets uppgifter om inspekterade arbetsställen har legat till grund för urvalet av arbetsställen i en av de enkätundersökningar som Riksrevisionen har genomfört. Då enkätinsamlingen avslutades hade 142 arbetsgivare och 116 skyddsombud svarat att de inte hade haft någon inspektion under 2002 på nämnda arbetsställe. Det motsvarar 7 respektive 6 % av antalet tillfrågade chefer och skyddsombud. Det finns risk för att fler chefer och skyddsombud som anser att de inte har haft någon inspektion finns i svarsbortfallet.

För att närmare kunna granska Arbetsmiljöverkets registrering av dessa inspektioner har Riksrevisionen efterfrågat uppgifter om de aktuella arbetsställenas identitet. Efter att Statistiska centralbyrån gått ut med en förfrågan gav 95 av de arbetsgivare som meddelat att man inte hade haft någon inspektion sitt medgivande till att Riksrevisionen fick ta del av uppgifter som gjorde det möjligt att identifiera arbetsstället.

De identifierade arbetsställena är utspridda bland alla distrikt. (Antalet varierar dock mellan distrikten.) De återfinns både i privat och offentlig sektor och är av varierande storlek. Projektgruppen vid Riksrevisionen har gått igenom Arbetsmiljöverkets dokumentation av inspektioner vid dessa arbetsställen under 2002. Så kallade besöksunderlag, som inspektören fyller i efter genomförd inspektion, har inkommit för alla

efterfrågade arbetsställen utom ett. I övrigt är dokumentationen av skiftande karaktär.

Genomgången av materialet visar att 30 av de 95 arbetsställen som har uppgivit att man inte har haft inspektion har fått ett eller flera inspektionsmeddelanden från Arbetsmiljöverket 2002. Det innebär att det är klarlagt att 32 % av de granskade fallen har varit föremål för inspektion av Arbetsmiljöverket. Det vanligaste är dock att inspektionen, enligt uppgift på besöksunderlaget, inte har lett till någon åtgärd alls.

I de fall inspektionen har lett till inspektionsmeddelande kan man vanligtvis få närmare information om ärendet genom att läsa inspektionsmeddelandet. (Undantaget är de fall där inspektionsmeddelandet har bestått av ett förtryckt formulär eller har upprättats vid besöket.) I övriga fall är dokumentationen av inspektionerna ofta knapphändig eller nästan obefintlig. Det är i många fall omöjligt att få en bild av vad inspektionen omfattade och vilka bedömningar som inspektören gjorde. Dokumentation av inspektioner behandlas vidare i kap. 9.)

8.5.1 Oklarheter i registreringen av inspektioner

Granskningen av besöksunderlag och övrig eventuell dokumentation har dessutom visat på olika typer av oklarheter i hur inspektioner har registrerats. Riksrevisionen har bl.a. funnit exempel på att aktiviteter som inte borde vara inspektioner eller inspektionsbesök ändå har registrerats som inspektion:

- Ett frukostmöte på ett hotell med representanter för försäkringskassan, arbetsförmedlingen, socialtjänsten, företagshälsovården och näringslivet som två inspektörer deltog i har registrerats som inspektion respektive samverkan. Det "inspekterade" arbetsstället uppges vara en försäkringskassa. Programmet för mötet innehöll två punkter: dels skulle en sjukgymnast informera om de anställdas ansvar för sin egen hälsa, dels skulle en arbetsgivarrepresentant informera om en viss verksamhet.
- Ett besök på ett av Arbetsmiljöverkets lokalkontor av en lärare som upplevde sig vara kränkt av skolledningen har registrerats som inspektion av en skola. Av anteckningar på besöksunderlaget framgår att läraren ville att verket skulle genomföra en inspektion vid arbetsstället. Det framgår också att inspektören via telefon tog kontakt med huvudskyddsombudet, som meddelade att den lokala fackliga organisationen hade för avsikt att skicka en "6:6a-begäran"¹¹⁶ till skolledningen. Arbetsmiljöverket bestämde sig därför för att avvakta med inspektion.

¹¹⁶ Begäran om åtgärder enligt 6 kap. 6 a § AML.

- På ett besöksunderlag finns en anteckning om att ”inspektion kunde inte genomföras” eftersom arbetsgivaren var upptagen. Besöket har ändå registrerats som en inspektion.
- På ett annat besöksunderlag finns en anteckning om att man har haft en ”genomgång hur anmälan enl AMF [arbetsmiljöförordningen] § 2 hanteras inom garnisonen och hur anmälan görs till AI [Arbetsmiljöinspektionen]”. Besöket har registrerats som inspektion. Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket till Riksrevisionen kan detta vara korrekt registrerat. Hanteringen av olycksfallsanmälningar enligt arbetsmiljöförordningen är en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Verket menar att beroende på syftet med besöket kan det registreras som antingen inspektion eller information.

Genomgången av inspektionsärenden har också givit exempel på att vad som för en utomstående förefaller vara delar i en och samma inspektion, har registrerats som flera inspektioner:

- ”Uppställning av radonmätinstrument” vid ett vattenverk med fem anställda har registrerats som en inspektion. ”Inhämtning av radonmätinstrument efter mätning” två veckor senare har registrerats som ytterligare en inspektion. Efter mätningen översändes en rapport om mätresultatet till kommunen. Enligt rapporten var personalens exponering för radongas mycket liten i förhållande till gränsvärdet. Två månader senare gjordes ännu en inspektion vid vattenverket. Det är oklart vad som behandlades vid denna inspektion. Av besöksunderlaget framgår att det gäller projektet ”radon 2001” och att företrädaren för Arbetsmiljöverket har träffat samma arbetsgivare som vid de andra tillfällena samt ett skyddsombud. Några ytterligare anteckningar finns inte.

I ett annat fall har man genomfört inspektion och uppföljning samma dag:

- Ett föräldrakooperativ har haft inspektion avseende ”projekt ventilation” (övriga anteckningar saknas) den 7 mars 2002. Samma dag har Arbetsmiljöverket genomfört en uppföljning vid arbetsstället. Av anteckningar på besöksunderlaget framgår följande: ”Antal barn: 17–18. Allt OK utom avluft från torkskåp.”

Därutöver kan nämnas att ett litet arbetsställe med fem anställda inspekterades två gånger samma år, trots att den första inspektionen inte indikerade några brister i arbetsmiljön och följaktligen inte resulterade i någon åtgärd från Arbetsmiljöverkets sida. Inte heller vid den andra inspektionen fann inspektören några brister. Inspektionen föranledde därför inte någon åtgärd. Resultatet av granskningen av akter visar således att det i enstaka fall finns anledning att ifrågasätta Arbetsmiljöverkets prioritering av inspektionsresurser.

Flera av de granskade besöksunderlagen innehåller information som tyder på att besöket vid arbetsstället var en uppföljning av ett tidigare inspektionsbesök.

Riksrevisionen kan också konstatera att vid 35 % av de granskade inspektionsbesöken (besöksunderlagen) har Arbetsmiljöverket enligt uppgift endast träffat representanter för arbetsgivaren. I några få fall har ingen arbetsgivarrepresentant alls närvarit. Det förekommer också att inga deltagare från arbetsstället finns angivna över huvud taget. Dessa förfaranden stämmer inte överens med verkets interna regler för inspektion (se kap. 9).

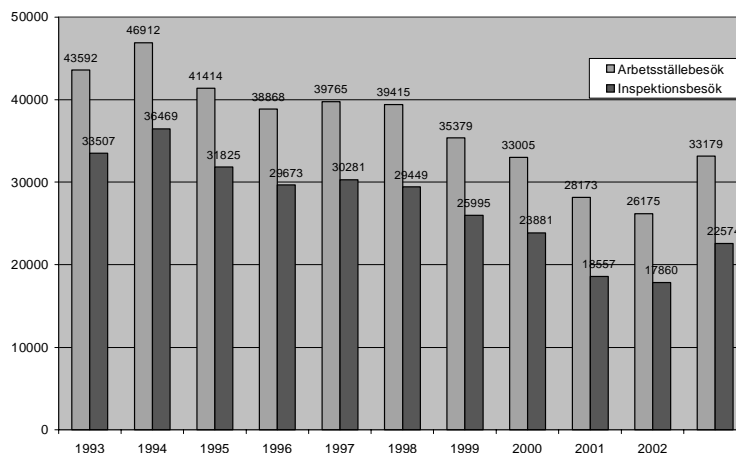
Sammanfattningsvis leder granskningen av dokumentationen av inspektioner vid 95 av de 142 arbetsställen där arbetsgivaren har uppgivit att man inte har haft någon inspektion fram till följande slutsatser:

- I ca en tredjedel av fallen är det klarlagt att Arbetsmiljöverket har genomfört en inspektion vid det aktuella arbetsstället.
- I vissa fall är dokumentationen av inspektionen så bristfällig att det inte går att uttala sig om verkets insatser.
- I några få fall har Arbetsmiljöverket enligt uppgifterna på besöksunderlagen inte genomfört några egentliga inspektioner.

8.6 Minskat antal besök på arbetsställen t.o.m. 2002

De uppgifter som Arbetsmiljöverket har redovisat när det gäller antalet besök på arbetsställen, inklusive inspektionsbesök, 1993–2003 framgår av diagram 8.1.

Diagram 8.1. Antal arbetsställebesök inklusive inspektionsbesök 1993–2003



Källa: Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik

Diagrammet visar att antalet besök på arbetsställen och antalet inspektionsbesök minskade nästan varje år under perioden 1994–2002. Antalet arbetsställebesök minskade med 44 % och antalet inspektionsbesök med 51 %. Andelen inspektionsbesök av det totala antalet besök har minskat med ca tio procentenheter (från 77 % 1993 och 1994 till 68 % 2002 och 2003).

Enligt företrädare för Arbetsmiljöverket och Näringsdepartementet beror nedgången i antalet besök på att personalresurserna minskade under 1990-talet. Därutöver menar man att tillsynen har blivit mer komplex, eftersom man i ökad utsträckning inspekterar den psykosociala arbetsmiljön, dvs. psykologiska, sociala och organisatoriska arbetsmiljörisiker. Sådana inspektioner kräver vanligtvis mer för- och efterarbete.

Inspektionsbesöken är normalt mer tidskrävande än inspektioner som omfattar den fysiska arbetsmiljön.

Vid intervjuer med tillsynsdirektörer och inspektörer vid distrikten har framkommit att inspektioner inom vård, skola och omsorg ofta är resurskrävande eftersom fysiska, sociala, psykologiska och organisatoriska arbetsmiljörisiker kontrolleras. Sådana inspektioner tar således mer tid jämfört med arbetsställen inom t.ex. byggbranschen där fysiska arbetsmiljörisiker dominerar. Inspektörer som ansvarar för inspektioner inom vård, skola och omsorg har ofta svårt att nå upp till Arbetsmiljöverkets resultatmått gällande 35 % "utetid" (se även avsnitt 7.2).

Statistiken för 2003 visar att antalet arbetsställebesök och inspektionsbesök har ökat. Under året genomfördes 33 179 besök, varav 22 574 inspektionsbesök. Det kan jämföras med 26 175 arbetsställebesök och 17 860 inspektionsbesök under 2002.

Enligt Arbetsmiljöverket är ökningen av antalet besök en effekt av de höjda anslag som verket har erhållit fr.o.m. 2001. Resurstillskottet har enligt uppgift använts till att anställa 97 extra inspektörer. Dessa har genomgått en ettårig inspektörsutbildning. Från och med 2004 deltar de nya inspektörerna fullt ut i verksamheten. (Se även kap. 6.)

8.7 Sammanfattning

- Arbetsmiljöverket har inte på ett tydligt sätt definierat vad som avses med begreppet inspektion.
- Enligt Riksrevisionens tolkning av Arbetsmiljöverkets interna regler för inspektion är en inspektion detsamma som ett inspektionsärende, som leder fram till ett ställningstagande från myndighetens sida.

- Det mått som Arbetsmiljöverket använder för att ange antal *inspektioner* visar antal *besök* som har gjorts i samband med inspektioner. En inspektion kan enligt Riksrevisionens tolkning omfatta flera besök vid ett arbetsställe.
- Hur många inspektioner som Arbetsmiljöverket gör varje år är enligt Riksrevisionens tolkning av begreppet inspektion okänt.
- Arbetsmiljöverket menar att man genom inspektion når knappt 10 % av alla arbetsställen varje år. Riksrevisionen har funnit att verket 2002 genomförde inspektionsbesök vid ca 4 % av alla arbetsställen.
- Arbetsmiljöverkets uppgifter om inspekterade arbetsställen har legat till grund för urvalet av arbetsställen i en enkätundersökning som Riksrevisionen har genomfört. 7 % (142 personer) av de tillfrågade cheferna i undersökningen har uppgivit att man inte har haft någon inspektion av Arbetsmiljöverket.
- En granskning av dokumentationen av inspektionerna vid 95 arbetsställen som har uppgivit att man inte har haft inspektion av Arbetsmiljöverket 2002 har bl.a. visat att
 - 30 av arbetsställena har fått ett eller flera inspektionsmeddelanden från Arbetsmiljöverket under året
 - bristfällig dokumentation av inspektionerna ofta gör att det är svårt att veta vad inspektionen har omfattat och vilka bedömningar som inspektören har gjort
 - aktiviteter som inte kan betraktas som inspektion i några fall har registrerats som inspektion.
- Antalet inspektionsbesök som Arbetsmiljöverket har genomfört minskade med 51 % mellan 1994 och 2002. Det totala antalet besök på arbetsställen minskade med 44 %. Statistiken för 2003 visar att antalet arbetsställebesök och inspektionsbesök har ökat. Enligt Arbetsmiljöverket är ökningen av antalet besök en effekt av de höjda anslag som verket har erhållit fr.o.m. 2001.

9 Genomförande och dokumentation av inspektioner

Urvalet av de arbetsställen som Arbetsmiljöverket kontrollerar är väsentligt eftersom tillsynen ska inriktas mot de arbetsställen som har de största riskerna för olycksfall och ohälsa och de sämsta arbetsmiljöerna. De enskilda inspektörerna väljer ut de arbetsställen som ska inspekteras. Urvalet baseras på verksamhetsprogrammen och resultatkontrakten. Därutöver finns interna föreskrifter och råd som omfattar urvalet av tillsynsobjekt.¹¹⁷

9.1 Hur hittar Arbetsmiljöverket de ”sämsta arbetsställena”?

Val av tillsynsobjekt ska enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter grundas på bl.a. risker, statistik, bransch och anmälningar om arbetsskador till Arbetsmiljöverket enligt 2 § arbetsmiljöförordningen. Inspektören kan också inhämta råd och information från andra inspektörer, massmedier och försäkringskassan.

I verkets register över arbetsskador (ISA) finns uppgifter om anmälda arbetsskador på enskilda arbetsställen (se även kap. 2). Under hösten 2003 har möjligheterna att söka och bearbeta uppgifter om arbetsskador förbättrats. De nya funktionerna innebär bl.a. att arbetsställen där många arbetsskador har anmälts kan identifieras utan att varje enskilt arbetsställe behöver kontrolleras. Varje distrikt kan ta fram en lista på arbetsställen med många arbetsskadeanmälningar.

Vid intervjuer har projektgruppen vid Riksrevisionen diskuterat frågan om urval av tillsynsobjekt med företrädare för Arbetsmiljöverket på både central och regional nivå. Arbetsmiljöverket bedömer att man identifierar de sämsta arbetsställena som sedan blir föremål för inspektion. Skälet är enligt företrädarna för verket att inspektörerna har branschkunskap samt kännedom om den lokala arbetsmarknaden och arbetsställena. Dessa faktorer är betydelsefulla för att hitta de sämsta arbetsställena.

Informationskällor som används vid urvalet av arbetsställen är enligt uppgifter från chefer och inspektörer i Arbetsmiljöverkets distrikt lokaltidningar, skyddsombud, anställda, anhöriga till anställda och före detta anställda. En inspektion kan också motiveras av att det har gått lång tid sedan arbetsstället senast blev inspekterat. Ibland förekommer det att samtliga arbetsställen i en bransch inspekteras för att verket vill beakta konkurrensneutralitet mellan olika företag.

¹¹⁷ Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003.

Vid de inspektioner som Riksrevisionens projektmedarbetare deltog i hade urvalet av tillsynsobjekt grundats på bransch- och lokalkännedom. Branschkännedomen avsåg specifika förhållanden inom branschen, t.ex. hög arbetsbelastning, stress och risk för ergonomiska arbetsskador. Lokalkännedomen avsåg i ett fall kunskap om expansion och förändrade ägarförhållanden i företaget. I ett annat fall uppgav inspektören att det hade gjorts neddragningar och organisatoriska förändringar vid skolor i en kommun. Det faktiska urvalet av vilka skolor som inspekterades hade gjorts på basis av att man hade fått signaler om att det fanns problem på dessa skolor. En annan inspektion föranleddes av en inträffad dödsolycka vid en av företagets anläggningar i ett annat distrikt. Inspektören hade kunskap om att motsvarande maskin fanns vid det företag som blev föremål för inspektionen.

I ett distrikt som projektmedarbetare vid Riksrevisionen besökte hade man skickat ut ett frågeformulär till samtliga företag i branschen. Inkomna svar låg sedan till grund för bedömningar av vilka företag som skulle inspekteras. Denna metod kan, enligt distriktets ledning, inte tillämpas generellt. Om det finns många företag inom en viss bransch kan det bli alltför resurskrävande att sammanställa svaren. Svarsbenägenheten varierar också bland företagen.

Därutöver finns exempel på att Arbetsmiljöverket har valt tillsynsobjekt slumpmässigt. Vid inspektion av ett antal primärvårdsområden valdes de besökta vårdcentralerna ut "slumpvis", vilket innebar att Arbetsmiljöverket inte hade skaffat sig någon särskild kännedom om arbetsförhållandena före besöken.¹¹⁸

9.2 Genomförande av inspektionsbesök

Hur en inspektion genomförs varierar beroende på vilket arbetsställe som ska kontrolleras och vilka arbetsmiljörisker som ska undersökas.

I bilagorna 10–12 redovisas några exempel på olika typer av inspektioner. Av de redovisade exemplen i bilagorna framgår bl.a. att tids- och resursåtgången varierar beroende på vilka arbetsmiljörisker som kontrolleras.

Arbetsmiljöverket har utfärdat föreskrifter och råd om inspektioner.¹¹⁹ Dessa regler ska följas oavsett vilken metod som används vid inspektionen. Nuvarande regler gäller fr.o.m. den 1 juli 2003. Dessa regler ersatte då Arbetsmiljöverkets föreskrifter om regler för inspektion som hade gällt fr.o.m. den 1 januari 2002.¹²⁰

¹¹⁸ Arbetsmiljöverket, ärende AIGÖ 2002/14269.

¹¹⁹ Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003.

¹²⁰ Arbetsmiljöverket; *Grundläggande regler för inspektion*, tillsynsserien 1/2002.

Enligt Arbetsmiljöverkets regler för inspektion ska inspektionsbesök på arbetsställen aviseras.¹²¹ Det innebär att inspektionen normalt ska för-
anmälas till arbetsgivaren eller den som annars inspekteras. Inspektören
ska både uppge vilka som normalt ska närvara och syftet med besöket.
Vid intervjuer med företrädare för Arbetsmiljöverket framhålls att det är
viktigt att både arbetsgivarrepresentant och skyddsombud deltar vid inspek-
tionsbesöket. Oanmälda besök är ovanliga, men kan förekomma i samband
med uppföljning av krav på åtgärder som har ställts med anledning av
tidigare inspektionsbesök.

Om inte båda parter närvarar bör inspektören enligt verkets regler över-
väga om det är lämpligt att genomföra det planerade inspektionsbesöket
eller om det bör uppskjutas till ett senare tillfälle.

Inspektören kan kräva att få se olika handlingar som har betydelse för
arbetsmiljön. Vid en inspektion som projektmedarbetare vid Riksrevisionen
deltog i granskade inspektörerna sjukfrånvarostatistik och resultat från med-
arbetarundersökningar de senaste två åren. Inspektörerna begärde att få se
dessa handlingar vid besöket. Enligt uppgifter vid intervjuer är det sällsynt
att inspektörerna begär in handlingar före ett inspektionsbesök.

9.3 Brister beskrivs i ett inspektionsmeddelande

Om inspektören upptäcker brister i arbetsmiljön beskrivs bristerna i ett in-
spektionsmeddelande. Ett inspektionsmeddelande innehåller vanligtvis krav
på arbetsgivaren att vidta åtgärder med anledning av identifierade brister.
Inspektionsmeddelandet är en uppmaning till arbetsgivaren att vidta åtgärder
med anledning av de brister som inspektören har uppmärksammat.

Om inspektionen inte resulterar i något inspektionsmeddelande får
varken arbetsgivaren eller skyddsombudet vid arbetsstället någon doku-
mentation som visar att Arbetsmiljöverket har genomfört en inspektion.
Före 2000 fick både arbetsgivare och skyddsombud en kopia av besöks-
underlaget, som överlämnades i samband med att inspektionen avslutades.
Denna rutin har verket avskaffat.

Ett distrikt har utarbetat ett eget formulär – ”Resultat av inspektionen” –
som ska överlämnas till arbetsgivare och skyddsombud i samband med att
inspektioner avslutas. Enligt uppgift från distriktet finns risk för att blanketten
inte regelmässigt har använts av alla inspektörer. Distriktet har dock fram-
hållit till Riksrevisionen att rutinen åter ska aktualiseras. Arbetsmiljöverket
centralt känner inte till om andra distrikt har utarbetat liknande formulär.
Man uppger emellertid att sådana formulär inte är vanligt förekommande.

¹²¹ Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003.

9.3.1 Ett inspektionsmeddelande kan innehålla många krav

Vilka krav som Arbetsmiljöverket riktar mot arbetsgivaren i inspektionsmeddelandet beror givetvis på vilka brister som inspektören har funnit vid inspektionen. Även antalet krav varierar. Kraven kan antingen omfatta både den fysiska och den psykosociala arbetsmiljön eller enbart den fysiska eller den psykosociala arbetsmiljön.

I de inspektionsmeddelanden som Riksrevisionen har granskat har antalet krav varierat mellan 3 och 30. Inspektionsmeddelandet med 30 krav ställdes till Luleå kommun med anledning av en serie inspektioner av lärarnas psykosociala arbetsmiljö vid 21 skolor i kommunen. Därutöver fick vissa inspekterade skolor separata inspektionsmeddelanden med ytterligare krav.

Vid inspektionerna av lärarnas arbetsmiljö i skolor i Luleå kommun fann Arbetsmiljöverket att lärarna utsattes för sådan frustration och stress att arbetet bedömdes vara förenat med stora risker för stressrelaterad ohälsa. Inspektionsmeddelandet innehöll tre olika typer av krav:¹²²

1. *Krav på att arbetsgivaren (kommunen) skulle utreda en viss fråga, exempelvis om och i så fall hur den nya skolplanen för Luleå kommuns grundskolor påverkade arbetsmängd, arbetsinnehåll och psykisk belastning i arbetet för lärarna. (12 krav.)*
2. *Krav på att arbetsgivaren skulle utföra vissa åtgärder, exempelvis skapa tidsmässigt utrymme för lärarna att träffa sin rektor regelbundet och vidta åtgärder så att resurserna vid varje skola anpassades till de arbetsuppgifter som skulle utföras. (14 krav.)*
3. *Krav på att arbetsgivaren skulle redovisa vissa förhållanden, exempelvis hur man hade tillgodosett att de olika yrkeskategorierna hade tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för att utföra sina arbetsuppgifter. (4 krav.)* Krav på olika redovisningar ingick även i många av de andra kraven.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de krav som Arbetsmiljöverket ställer på en arbetsgivare kan vara omfattande. Det gäller både till kravens antal och innehåll.

9.4 Kontroll av att kraven har uppfyllts

En inspektion ska inte avslutas förrän inspektören har fått ett skriftligt eller muntligt besked från arbetsgivaren om att kraven som har ställts i ett eventuellt inspektionsmeddelande är uppfyllda. Om inspektören bedömer att arbetsgivaren inte har uppfyllt kraven ska ärendet drivas vidare till under-

¹²² Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöinspektionen i Luleå; *Besked om resultat av inspektioner inom grundskolan i Luleå kommun*, inspektionsrapport 2003-02-07, AILU 2003/4677.

rättelse om eventuellt föreläggande eller förbud. Om inspektören är tveksam bör uppgifterna kontrolleras genom ett nytt besök på arbetsstället.

I undantagsfall kan ärendet avslutas om det finns en godtagbar åtgärdsplan med bestämda tidsangivelser. Detta förhållande är en skärpning i förhållande till tidigare regler. Enligt de föreskrifter som gällde fram till juli 2003 räckte det att arbetsgivaren redovisade planerade åtgärder.¹²³

Enligt företrädare för Arbetsmiljöverkets distrikt undertecknas skriftliga svar till Arbetsmiljöverket vanligtvis av både arbetsgivare och skyddsombud. Om skyddsombudet inte har undertecknat svaret kontakter enligt uppgift den ansvarige inspektören skyddsombudet för att kontrollera arbetsgivarens uppgifter.

Normalt ska både arbetsgivare och skyddsombud underrättas om att ärendet har avslutats.

9.4.1 *Ovanligt att inspektioner följs upp med ett nytt besök*

Arbetsmiljöverket har inte utfärdat några regler eller riktlinjer för när en inspektion ska följas upp med ett nytt besök. Att Arbetsmiljöverket genomför uppföljningsbesök för att kontrollera att arbetsgivaren har vidtagit åtgärder är dock ganska ovanligt. Av myndighetens verksamhetsstatistik framgår att antalet uppföljningsbesök i förhållande till det totala antalet arbetsställebesök uppgick till 14 % 2002 och 16 % 2003. Antalet uppföljningsbesök i förhållande till antalet inspektionsbesök var 21 % 2002 och 23 % 2003.¹²⁴ Det är dock sannolikt att ytterligare uppföljningar finns dolda bland de registrerade inspektionsbesöken. Det beror på att ett uppföljningsbesök ibland registreras som en ny inspektion (se kap. 8).

Vid intervju med företrädare för distrikten framkom att uppföljningar av tidigare genomförda inspektionsbesök inte har prioriterats inom Arbetsmiljöverket och dåvarande Arbetarskyddsverket. Signalerna från ledningen har varit att uppföljningsbesök inte har varit nödvändiga för en effektiv tillsyn. Företrädare för distrikten menar dock att synen på uppföljning börjar förändras inom verket centralt. Företrädare för Arbetsmiljöverket på central nivå har bekräftat att frågan om uppföljningsbesök diskuteras inom verket.

9.4.2 *Stora variationer mellan distrikten*

I vilken utsträckning man har genomfört uppföljningsbesök skiljer sig åt mellan olika inspektionsdistrikt. Tabell 9.1 visar andelen uppföljningsbesök av det totala antalet arbetsställebesök för varje distrikt 2002 och 2003.

¹²³ Arbetsmiljöverket; *Grundläggande regler för inspektion*, tillsynsserien 1/2002.

¹²⁴ Arbetsmiljöverket; *Statistik ur SARA, Arbetsmiljöinspektionen 2002*, januari 2003 samt *Statistik ur SARA, Arbetsmiljöinspektionen 2003*, januari 2004.

Tabell 9.1. Andel uppföljningsbesök per distrikt 2002 och 2003 (procent)

Distrikt	2002	2003
Falun	12	16
Göteborg	12	10
Härnösand	8	15
Linköping	8	10
Luleå	11	10
Malmö	15	24
Stockholm	31	28
Umeå	3	5
Växjö	5	8
Örebro	7	9
Genomsnitt AV	14	16

Källa: Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik

Som framgår av tabellen har Stockholm utmärkt sig som det distrikt som genomför störst andel uppföljningar. År 2002 uppgick andelen uppföljningsbesök av det totala antalet arbetsställebesök i distriktet till 31 %. Den lägsta andelen uppföljningsbesök hade Umeå distrikt. Andelen uppgick där till 3 % 2002.

Skälet till att Stockholms distrikt har prioriterat uppföljningsbesök är enligt uppgift vid intervjuer att man har ansett det vara nödvändigt med en ordentlig kontroll av att arbetsgivarna vidtar de åtgärder som Arbetsmiljöverket ålägger dem. I en stor stad med många arbetsställen är arbetsgivarna relativt anonyma. Det gör att fortsatta missförhållanden inte riskerar att bli allmänt kända lika lätt som på en mindre ort. Eftersom inspektörerna i Stockholm har många arbetsställen att ansvara för per inspektör är sannolikheten också lägre att inspektören gör en ny inspektion av samma arbetsställe. Vidare hoppas man att det ska sprida sig bland arbetsställena inom olika branscher att Arbetsmiljöinspektionen inte släpper ett ärende förrän arbetsgivaren har uppfyllt de ställda kraven. Av samma anledningar är Stockholm också det distrikt som i störst utsträckning använder sig av sanktionsmedel (föreläggande och förbud).

9.5 Dokumentation av inspektioner

I Arbetsmiljöverkets interna regler för inspektion finns krav på hur en inspektion ska dokumenteras. Inspektören ska dokumentera de iakttagelser och upplysningar som har betydelse för hur Arbetsmiljöverket avgör ärendet. Även brister som har avhjälpats under besöket ska antecknas. Anteckningarna utgör underlag för eventuellt inspektionsmeddelande, eventuell senare underrättelse om föreläggande eller förbud, senare inspektion etc. Information som framkommer efter inspektionen ska också

dokumenteras. Dokumentation ska både göras i akten för arbetsstället och i informationssystemet SARA (samordnat arbetsställeregister).¹²⁵

Någon generell undersökning av hur Arbetsmiljöverkets inspektioner dokumenteras har inte genomförts inom ramen för denna granskning. Som framgått av kapitel 8 har Riksrevisionen emellertid granskat dokumentationen av ett antal inspektioner som genomfördes 2002 vid sammanlagt 95 arbetsställen. Gemensamt för dessa arbetsställen är att arbetsgivarna eller skyddsombuden i samband med en av Riksrevisionens enkätundersökningar har framfört att man inte har haft någon inspektion under 2002.

Granskningen har visat att dokumentationen, framför allt i de fall inspektionerna inte har lett till inspektionsmeddelanden, ofta har varit knapphändig eller nästan obefintlig. I flera fall finns över huvud taget inga anteckningar eller kommentarer med anledning av inspektionerna. I vissa andra fall har inspektörerna gjort noteringar som är mycket knapphändiga eller till och med obegripliga för en utomstående. Det framgår således inte vad inspektören har kontrollerat vid inspektionen och vilka iakttagelser inspektören har gjort. Det framgår inte heller på vilka grunder Arbetsmiljöverket har lämnat ärendet utan åtgärd.

9.6 Sammanfattning

- Arbetsmiljöverket ska rikta in sin tillsyn på de arbetsställen där riskerna för olycksfall och ohälsa är som störst. Urvalet av arbetsställen att inspektera görs av de enskilda inspektörerna. Urvalet grundas bl.a. på inspektörernas bransch- och lokalkännedom.
- Brister i arbetsmiljön som inspektörerna finner vid inspektionen dokumenteras i ett inspektionsmeddelande. Om inspektionen inte resulterar i ett inspektionsmeddelande får arbetsgivare och skyddsombud i allmänhet inte något protokoll eller motsvarande dokumentation där det framgår att man har haft en inspektion av Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket har inte utfärdat några regler eller riktlinjer för när en inspektion ska följas upp med ett nytt besök. Att verket genomför uppföljningsbesök är dock ganska ovanligt. Andelen uppföljningsbesök skiljer sig kraftigt åt mellan olika inspektionsdistrikt.

¹²⁵ Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003 samt *Registrering och arkivering vid Arbetsmiljöverket*, administrativa serien 13/2002.

- En granskning av dokumentationen av ett antal inspektioner har visat att dokumentationen i många fall har varit mycket knapphändig. Det framgår inte vad inspektören har kontrollerat vid inspektionen eller på vilka grunder Arbetsmiljöverket har lämnat ärendet utan åtgärd. De granskade inspektionerna behöver dock inte vara representativa för samtliga inspektionsärenden vid Arbetsmiljöverket.

10 Erfarenheter av Arbetsmiljöverkets tillsyn

I syfte att ta del av erfarenhet som finns på arbetsplatserna av Arbetsmiljöverkets tillsyn har Riksrevisionen genomfört två enkätundersökningar. Undersökningarna har omfattat både chefer och skyddsombud eller andra arbetstagarrepresentanter. Den ena enkäten riktades till arbetsställen som under 2002 blev föremål för Arbetsmiljöverkets allmänna tillsyn (inspektion). Den andra enkäten har skickats till arbetsställen som under 2002 hade besök av Arbetsmiljöverket med anledning av en skyddsombudsframställan eller ett skyddsombudsstopp.

Undersökningarnas uppläggning och genomförande beskrivs i bilaga 1a. I bilagan bifogas även enkätformulären. När det gäller enkäten om den allmänna tillsynen gjordes ett urval bland arbetsställena. Urvalet gjordes på ett sätt som skulle göra det representativt för samtliga inspekterade arbetsställen. I undersökningen föreligger dock ett svarsbortfall som gör att resultatet måste tolkas med försiktighet. Svarsfrekvensen uppgår till 59 % för cheferna (totalt 1 207 svar) och 56 % för skyddsombuden eller andra arbetstagarföreträdare (totalt 1 142 svar). I svarsfrekvensen ingår personer som har uppgivit att de inte deltog vid inspektionen, att ingen inspektion hade genomförts, att arbetsstället hade upphört, att man var förhindrad att medverka eller som avböjde medverkan. Totalt har 986 chefer besvarat enkäten, vilket motsvarar 48 % av urvalet. Av skyddsombuden och andra arbetstagarföreträdare har 777 personer besvarat enkäten. Det motsvarar 38 % av urvalet.

Enkäten till arbetsställen som har haft besök av Arbetsmiljöverket med anledning av skyddsombudsframställan eller skyddsombudsstopp var en totalundersökning. Svarsfrekvensen uppgår till 72 % för cheferna (totalt 141 svar) och 73 % för skyddsombuden (totalt 144 svar). Andelen ifyllda enkäter uppgår till 68 % för cheferna och 66 % för skyddsombuden. Detta motsvarar 135 ifyllda enkäter för chefer och 131 ifyllda enkäter för skyddsombuden.

Redovisningen nedan avser, om inget annat anges, enkäten om den allmänna tillsynen. Med "skyddsombud" avses, när det gäller denna enkät, skyddsombud eller annan representant för arbetstagarna. Av de arbetstagarrepresentanter som har besvarat enkäten om den allmänna tillsynen har 77 % uppgivit att de är skyddsombud.

10.1 Bra arbetsmiljö före inspektionen

Riksrevisionen har frågat chefer och skyddsombud hur de skulle vilja beskriva arbetsmiljön på sin arbetsplats före inspektionen. Svaren är således ett uttryck för respondenternas subjektiva bedömning och upplevelse av arbetsmiljön. Av cheferna uppgav 94 % att den fysiska arbetsmiljön var ganska bra eller mycket bra före inspektionen. Motsvarande siffra för skyddsombuden var 81 %. När det gäller den psykosociala arbetsmiljön uppgav 89 % av cheferna och 82 % av skyddsombuden att arbetsmiljön var ganska bra eller mycket bra. (Se diagram 10.1 och 10.2.)

Diagram 10.1. Hur vill du beskriva den fysiska arbetsmiljön vid din arbetsplats före inspektionen?

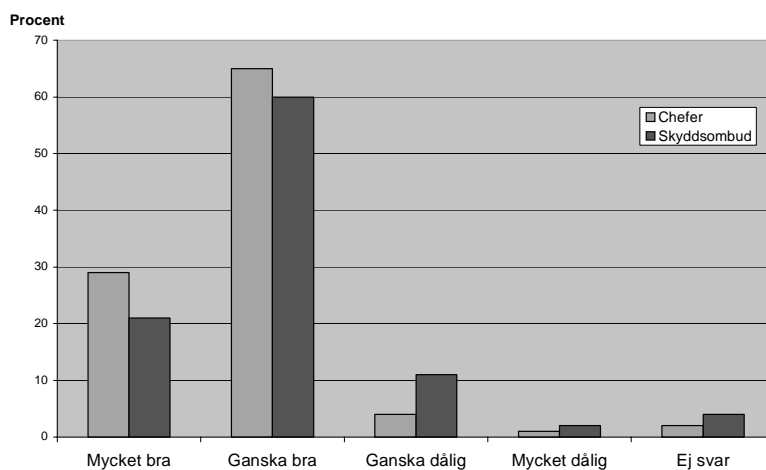
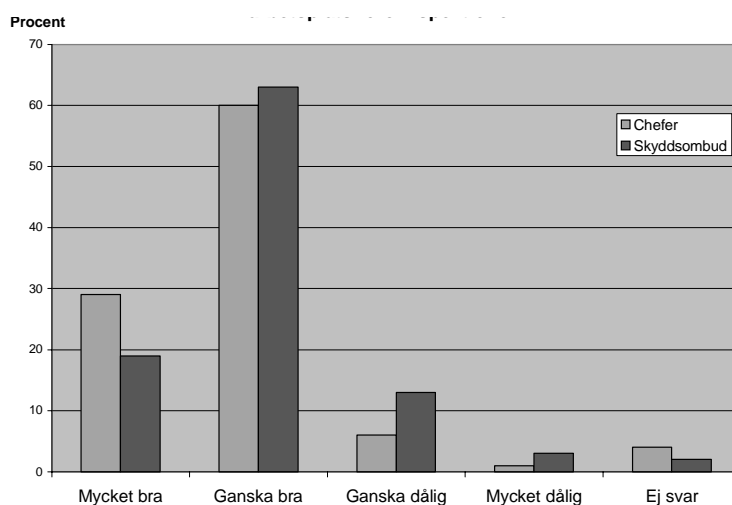


Diagram 10.2. Hur vill du beskriva den psykosociala arbetsmiljön vid din arbetsplats före inspektionen?



Att så många chefer och skyddsombud har svarat att arbetsmiljön var ganska eller mycket bra före inspektionen kan tyda på flera olika förhållanden. Det kan vara ett tecken på att Arbetsmiljöverket inte har lyckats identifiera de sämsta arbetsställena. Det kan också vara så att både arbetsgivare och skyddsombud har ett intresse av att försköna verkligheten eller att de inte är helt medvetna om alla risker i arbetsmiljön. En annan förklaring är att det är de arbetsställen med den bästa arbetsmiljön som har besvarat enkäten. Det är också möjligt att arbetsmiljön över lag är så bra i landet att skyddsombud och chefer vid de "sämsta" arbetsställena ändå upplever sig ha en tämligen god arbetsmiljö.

10.2 Olika syn på inspektörens roll

Vad man upplever som positivt med inspektionen och vilka önskemål man har på Arbetsmiljöverket skiljer sig på vissa punkter åt mellan chefer och skyddsombud. En analys av de skriftliga kommentarer som respondenterna har lämnat ger indikationer på att arbetsgivarna uppskattar en bra dialog med inspektören/Arbetsmiljöverket. Man upplever det också som positivt när myndigheten ger stöd och hjälp. Negativa synpunkter går ofta ut på att inspektören inte lyssnade, letade fel och hade förutfattade meningar. Flera önskar en bättre dialog och en mer konsultativ och vägledande roll från inspektörens sida. Några exempel på detta förhållande är följande kommentarer:

"Inspektören hade svårt att se helheten, det kändes som att påpekanden redan var bestämda innan revisionen." (Arbetsgivare)

"Vi anser att det är fullständigt fel att tro att företagen genomför mer arbetsmiljöförbättrande åtgärder bara för att allt skall ske skriftligt och under hotfulla (läs ekonomiska) påtryckningar. Information och stöd hjälper bättre." (Arbetsgivare)

"Vore bra om mer konkreta råd gavs. Det räcker inte att 'bara' vara en myndighet. Vi i verksamheten behöver veta hur vi ska ändra eller förändra. Det räcker inte att få reda på att vi gör fel. I och med den allt sämre ekonomin blir Arbetsmiljöverkets roll som rådgivare allt viktigare." (Arbetsgivare)

Även skyddsombuden uppskattar ett bra samarbete med Arbetsmiljöverket. Till skillnad från arbetsgivarna är det inte främst ett rådgivande organ man vill samarbeta med, utan ett kontrollerande. Skyddsombuden vill att Arbetsmiljöverket ska vara en resurs med makt som kan fungera som arbetstagarnas förlängda arm och ställa krav på arbetsgivaren. Många uppger att de önskar fler, och gärna oanmälda, inspektioner. Man anser också att det är viktigt att Arbetsmiljöverket följer upp arbetsgivarens åtgärder med ett nytt besök.

”Arbetsmiljöverket borde komma och pejla av 2 ggr/termin. Annars rinner allt ut i sanden och ingenting händer.” (Skyddsombud)

”Arbetsmiljöverkets inspektörer borde komma oftare och kanske oanmälda vid vissa besök. Inom kommuner och kanske även andra arbetsplatser där ekonomin är dålig finns det ingen eller få personer som hinner med det systematiska arbetsmiljöarbetet. Inför en inspektion produceras det fram papper med vackra ord men att leva upp till de vackra orden i vardagsarbetet finns det inte tid till. Besparingar och effektivisering skapar inget utrymme för eftertanke och uppföljning.” (Skyddsombud)

”Arbetsmiljölagen är en tandlös lag så länge som inte oannonserade besök kan komma i fråga.” (Skyddsombud)

10.3 Inspektörernas kunskap

Riksrevisionen har frågat hur kunnig man uppfattade att inspektören var när det gäller de arbetsmiljörisker som kontrollerades vid inspektionen. I enkäten om Arbetsmiljöverkets insatser vid skyddsombudsframställan och skyddsombudsstopp är det vanligaste svaret från både chefer och skyddsombud att inspektören var mycket kunnig. Totalt ansåg 76 % av cheferna och 81 % av skyddsombuden att inspektören var ganska eller mycket kunnig. Av de svarande cheferna och skyddsombuden ansåg 5 % respektive 7 % att inspektören var ganska eller mycket okunnig.

När det gäller enkäten till inspekterade arbetsplatser inom ramen för den allmänna tillsynen är det vanligaste svaret bland chefer och skyddsombud att inspektören var ganska kunnig. Totalt har mellan 65 och 79 %¹²⁶ av cheferna och skyddsombuden uppgivit att inspektören var ganska eller mycket kunnig. Mellan 4 och 11 % av cheferna anser att inspektören var ganska okunnig eller mycket okunnig. För skyddsombuden ligger motsvarande andelar på mellan 2 och 9 %.

Enkätresultatet tyder på att inspektörerna har ett gott förhållande till både arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter. Att chefer och skyddsombud är så eniga i sina omdömen talar för att inspektörerna inte uppfattas som ett partsintresse. Som framgått av föregående avsnitt verkar det som om skyddsombud och arbetsgivare delvis har olika önskemål om hur Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet ska bedrivas.

Vid arbetsplatser där skyddsombudet har stoppat verksamheten eller gjort en framställan till Arbetsmiljöverket borde arbetsgivare och skyddsombud vara oeniga i en viss fråga. (Om oenighet inte förelåg borde inte skyddsombudet ha begärt ett ingripande från Arbetsmiljöverket eller stoppat en viss verksamhet.) Att många chefer och skyddsombud vid dessa arbetsplatser ändå anser att inspektörerna var kunniga tyder på att inspektörerna har hanterat frågorna väl och upprätthållit sin integritet.

¹²⁶ Olika andelar för olika typer av frågor/arbetsmiljörisker som bedömdes vid inspektionen.

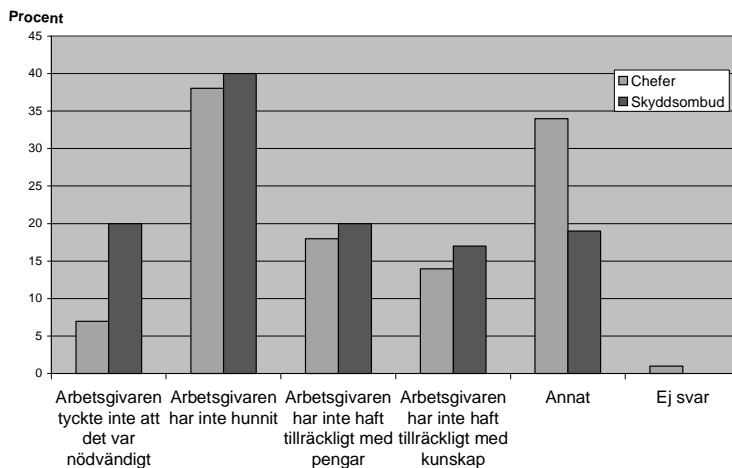
I enkäten till inspekterade arbetsställen inom ramen för den allmänna tillsynen har Riksrevisionen också frågat om man ansåg att inspektören missade någon väsentlig arbetsmiljörisk som borde ha ingått i inspektionen. Ja- respektive nejsvaren på denna fråga förutsätter viss kunskap om vilka risker som finns i den inspekterade verksamheten. Riksrevisionen kan inte bedöma huruvida sådan kunskap finns. Av de svarande menar emellertid 70 % av cheferna och 59 % av skyddsombuden att inspektören inte missade någon väsentlig risk i arbetsmiljön. 3 % av cheferna och 5 % av skyddsombuden anser att inspektören missade en väsentlig risk i arbetsmiljön. 25 respektive 33 % säger sig inte ha någon uppfattning.

10.4 Har arbetsgivaren vidtagit åtgärder?

På frågan om arbetsgivaren har vidtagit åtgärder med anledning av inspektörens krav har chefer och skyddsombud svarat relativt samstämmigt. 65 % av cheferna och 60 % av skyddsombuden anser att arbetsgivaren har vidtagit alla åtgärder. I enkäten om Arbetsmiljöverkets insatser vid skyddsombudsframställan och skyddsombudsstopp förekommer en betydande skillnad mellan chefer och skyddsombud. 75 % av cheferna och 34 % av skyddsombuden har svarat att arbetsgivaren har vidtagit alla åtgärder. För båda enkäterna gäller att 0 % av cheferna har uppgivit att de inte har vidtagit några åtgärder alls. Av skyddsombuden uppfattar 5 % (enkäten om allmän tillsyn) respektive 3 % (enkäten om insatser vid skyddsombudsframställan och skyddsombudsstopp) att arbetsgivaren inte har vidtagit några åtgärder alls.

Den viktigaste anledningen till att inte alla åtgärder har vidtagits har enligt flertalet chefer och skyddsombud varit att arbetsgivaren inte har hunnit (se diagram 10.3). Att arbetsgivaren inte har haft tillräckligt med pengar är ett annat vanligt svar. Utöver de svarsalternativ som anges i enkäten har andra skäl framkommit, såsom att lösningen på problemet helt eller delvis är någon annans ansvar (t.ex. en fastighetsägares), att ansvaret är oklart, eller att omorganisationer, ombyggnader eller flytt planeras. Andra svar är att arbete pågår, att man har svårt att finna bra lösningar eller att man är missnöjd med Arbetsmiljöverkets krav.

Diagram 10.3. Vad är den viktigaste anledningen till att inte alla åtgärder har vidtagits?



Knappt hälften (48 %) av cheferna som har besvarat enkäten bedömer att åtgärderna skulle ha vidtagits även om inspektören inte hade ställt krav på åtgärder. Knappt en fjärdedel (23 %) anser att åtgärderna inte skulle ha vidtagits om inte Arbetsmiljöverket hade krävt det.

10.5 Inspektionens betydelse för arbetsmiljöarbetet vid arbetsplatsen

Av de arbetsgivare som har besvarat enkäten har 68 % uppgivit att man har blivit mer medveten om arbetsmiljöfrågor efter inspektionen. Bland skyddsombuden är det 56 % som har svarat att arbetsgivaren har blivit mer medveten om arbetsmiljöfrågor. Drygt hälften av cheferna anser också att man har blivit bättre på att upptäcka och minska risker i arbetsmiljön. Skyddsombuden har i knappt 40 % av fallen svarat att arbetsgivaren har blivit bättre på att upptäcka och minska arbetsmiljörisker.

Vissa chefer har i sina kommentarer till enkäten framfört att inspektionen har givit en påminnelse om arbetsmiljöfrågorna. Frågorna har i och med inspektionen känts mer meningsfulla. En chef skriver att inspektionen var en bra katalysator för det systematiska arbetsmiljöarbetet vid arbetsplatsen. Även flera skyddsombud har uppgivit att inspektionen har haft positiva effekter. "Arbetsgivaren får upp ögonen" och "vi hade inte fått till stånd en sådan förändring om inte Arbetsmiljöverket kommit" är det flera som menar.

”Bra med inspektionsmeddelanden med krav på åtgärder, då gör arbetsgivaren äntligen något åt saken i stället för att bara skylla på en dålig ekonomi som skäl att slippa. Bra att inspektören hör av sig och följer upp ärendet tills det händer något. Jag har bara positiva erfarenheter av kontakten med Arbetsmiljöverket vid rådfrågning per telefon och kontakt vid inspektion.” (Skyddsombud)

Det förekommer också att skyddsombud anser att inspektionen *inte* har givit något bestående resultat. Skyddsombuden menar att arbetsgivaren inte alltid tar arbetsmiljöfrågorna på allvar och att Arbetsmiljöverket borde vara hårdare i sin myndighetsutövning.

”Våga ställa krav. Godkänn inte vilka arbetsgivare som helst. Gå inte på värtaliga arbetsgivare. Gå ut 'på golvet', se själva, prata med och tro på skyddsombud och huvudskyddsombud och övriga arbetstagare. Sluta agera som tandlösa fjärlshundar.”

”Tanken med Arbetsmiljöverkets uppdrag är bra. Min erfarenhet är dock att processerna är för byråkratiska och tar för lång tid. Det gör att sanktionsmöjligheterna blir uddlösa. Kostnader och krav måste komma mer direkt och svida mer.” (Skyddsombud)

”Arbetsmiljöinspektionen har allt mer blivit en 'tandlös tiger'.”
(Skyddsombud)

”Arbetsmiljöverket är en bra och tydlig organisation. Men arbetsgivaren tar inte arbetsmiljön på allvar alla gånger. Arbetsmiljöverket kan vara skarpare kan man tycka då arbetsgivaren inte fullföljer åtgärder. Uppföljning med återbesök är viktigt, då får arbetsgivaren mera krav på sig att bevisa. Många gånger blir de en pappersprodukt och man faller tillbaka i de gamla.”
(Skyddsombud)

Flera arbetsgivarrepresentanter menar däremot, vilket har framgått ovan, att inspektioner och sanktioner är fel väg att gå. En arbetsgivare anser emellertid att Arbetsmiljöverket bör bli tuffare i sin tillsyn. Arbetsgivaren menar att det behövs ekonomiska hot för att arbetsmiljön ska prioriteras.

”Förslag: När en inspektion genomförts och man upptäckt stora brister samt att föreläggande har lagts bör detta följas upp mycket bättre. Om åtgärder inte vidtagits i tid måste böter utfärdas. Arbetsgivare generellt fokuserar ofta sin verksamhet genom ekonomisk styrning vilket kan leda till att man prioriterar ner arbetsmiljön.” (Arbetsgivare)

”1) Arbetsgivaren visste om våra lokalproblem sedan flera år. Väl dokumenterat.

2) AV ställde krav på åtgärder. Inget hände!

3) AV hotade med vitesföreläggande. Gav resultat!

Slutsats: Kommunens chefer struntar i våra bekymmer och berättigade krav. När de själva riskerar att komma i tidningen pga. vite agerar de för att rädda sitt anseende!” (Skyddsombud)

”Regler, sanktioner, inspektioner hjälper inte. Faktorer som påverkar arbetet – om möjlighet till tid ges för arbetstagarna att reflektera över innehållet i arbetet, stöd, support, vägledning, närhet till sin chef, få vara med och påverka, utbildas osv. – alla sådana faktorer leder till god arbetsmiljö. Mycket av detta saknas i dag, omöjliggörs, tyvärr.” (Arbetsgivare)

”Jag tycker att kraven på arbetsgivaren är för tuffa, särskilt på mindre företag. Sedan inspektionen tycker jag att det varken har blivit bättre eller sämre, bara en massa jobb för arbetsgivaren. Vi måste ju få verksamheten att gå runt. Ju mer myndighetskrav kan leda till utbrändhet hos arbetsgivaren! Jag tror att de allra flesta arbetsgivare vill att personalen ska må bra och vara så trygga som möjligt. Vi jobbar ju alla i samma team, chef eller anställd.” (Arbetsgivare)

10.5.1 ”För stor fokusering på dokumentation”

Några chefer och skyddsombud har riktat kritik mot att Arbetsmiljöverket var alltför inriktat på att granska dokumentation och ”formalia”, medan den verkliga arbetsmiljön glömdes bort. Chefer och skyddsombud har också framfört att man upplever att regelverket på arbetsmiljöområdet är för omfattande och tungrott, vilket leder till att det inte alltid efterlevs fullt ut.

”Det var mera intresse på dokumentation och formalia än hur arbetsmiljön verkligen är. Det måste vara enkelt.” (Arbetsgivare)

”Det är mycket möda och tid nedlagt vid inspektionerna och efteråt då vi svarade med de åtgärder vi kunde ändra lokalt. Men de stora problemen med stress, svårigheter med prioriteringar osv. kvarstår. Det blev mest en massa pappersexercis.” (Arbetsgivare)

”Policydokument och handlingsplaner tenderar lätt att bli papper i pärm. Risken är att arbetsgivaren med fel grundinställning nöjer sig med papper i pärm, men glömmet engagemanget i det dagliga systematiska arbetsmiljöarbetet.” (Skyddsombud)

”Regelverket för byggbranschen – – är uselt utformat. En hyllmeter med regler till en bransch där man har svårt att ta till sig skriven information. Reglerna får därmed inget genomslag i det praktiska arbetsmiljöarbetet utan tjänar endast som underlag vid skadeståndsprocesser och åtal. Om man önskar en bättre arbetsmiljö måste man ändra synsätt.” (Arbetsgivare)

10.5.2 Andra faktorer som har påverkat arbetsmiljön

Flera arbetsgivare och skyddsombud framhåller att andra faktorer än Arbetsmiljöverkets tillsyn har påverkat arbetsmiljön. Ofta saknas pengar och tid till att tillmötesgå alla krav på arbetsmiljön. Arbetsmiljön inom kommuner och landsting påverkas i stor utsträckning av politikernas beslut om verksamheten. Vidare får en verksamhet som hotas av nedläggning den psykosociala arbetsmiljön "körd i botten", som ett skyddsombud uttrycker det. Andra faktorer som har betydelse för arbetsmiljön är den interna organisationen på arbetsstället samt chefens inställning och agerande. Några arbetsgivare skriver uttryckligen att en dålig arbetsmiljö är olönsam och kan göra det svårt att rekrytera personal.

"Största problemet tror vi beror på ekonomin att kunna genomföra alla krav för förändringar i små företag. Ekonomiskt ogenomförbart för många." (Arbetsgivare)

"I slutändan är det tyvärr bara pengar som styr." (Skyddsombud)

"Arbetsmiljöarbete är mycket viktigt. På varje arbetsplats skall finnas en chef som bara håller på med detta. Nu är det inte så. Det är ett enda långt, stressande, dåligt samvete som aldrig går att komma tillrätta med när man har '50' andra arbetsuppgifter att vara chef över. Och verkställa med både statliga och kommunala krav på resultat hängande över sig. Tiden räcker inte till...!!" (Arbetsgivare)

"Primärvården har bra koll och vill ha bra arbetsmiljö men vad hjälper det när politikerna raserar allt. De borde också ha ansvar för arbetsmiljö vid nedskärningar." (Skyddsombud)

"En god arbetsmiljö bygger inte på att man har många pärmar fyllda med riskanalyser, arbetsmiljömål och dyligt. En god arbetsmiljö får man om man har kunnig personal och arbetsledning som vet vad man sysslar med och på ett praktiskt sätt kan bedöma risker och därefter utföra arbetet." (Arbetsgivare)

"Jag tror på en viss självsanering vad gäller arbetsmiljöfrågor. Om man som arbetsgivare inte vill förbättra arbetsmiljön har man svårt med att rekrytera ny arbetskraft." (Arbetsgivare)

10.6 Har arbetsmiljön blivit bättre efter inspektionen?

Av de chefer och skyddsombud som har uppgivit att inspektionen inkluderade fysiska arbetsmiljörisker (dvs. belastningsergonomi, utsatthet för farliga eller allergiframkallande ämnen, olycksfallsrisker, övriga fysiska arbetsmiljörisker eller arbetsplatsens systematiska arbetsmiljöarbete) menar 59 % av cheferna och 44 % av skyddsombuden att den fysiska arbetsmiljön till viss del eller definitivt har blivit bättre efter inspektionen.

När det gäller inspektioner av organisatoriska, sociala eller psykiska arbetsmiljörisker (dvs. arbetsmiljörisker i samband med organisatoriska förändringar, psykosociala arbetsmiljörisker eller arbetsplatsens systematiska arbetsmiljöarbete), uppger 37 % av cheferna och 25 % av

skyddsombuden att den psykosociala arbetsmiljön till viss del eller definitivt har blivit bättre efter inspektionen.

Flera chefer och skyddsombud som har besvarat enkäten upplever att arbetsmiljön inte har förändrats efter inspektionen. Av dem som har uppgivit att inspektionen inkluderade fysiska arbetsmiljörisker har 38 % av cheferna och 50 % av skyddsombuden svarat att den fysiska arbetsmiljön inte har förändrats. Av de chefer och skyddsombud som har uppgivit att inspektionen inkluderade organisatoriska, sociala eller psykiska arbetsmiljörisker anser 51 % av cheferna och 66 % av skyddsombuden att den psykosociala arbetsmiljön inte har förändrats. (Se diagram 10.4 och 10.5.)

Diagram 10.4. Har den fysiska arbetsmiljön vid din arbetsplats blivit bättre efter inspektionen?

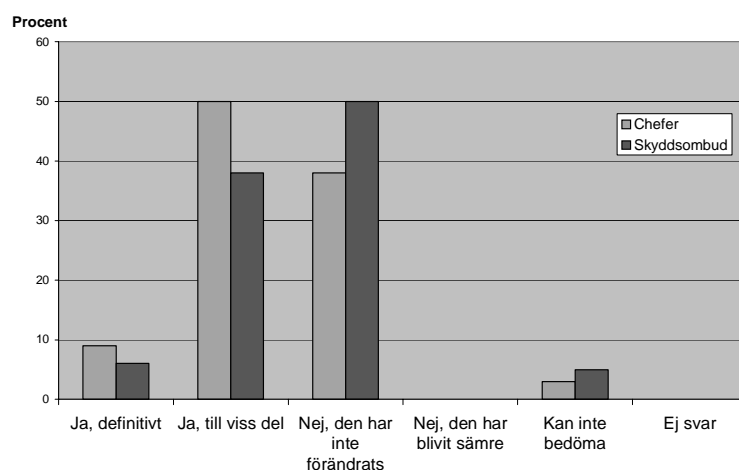
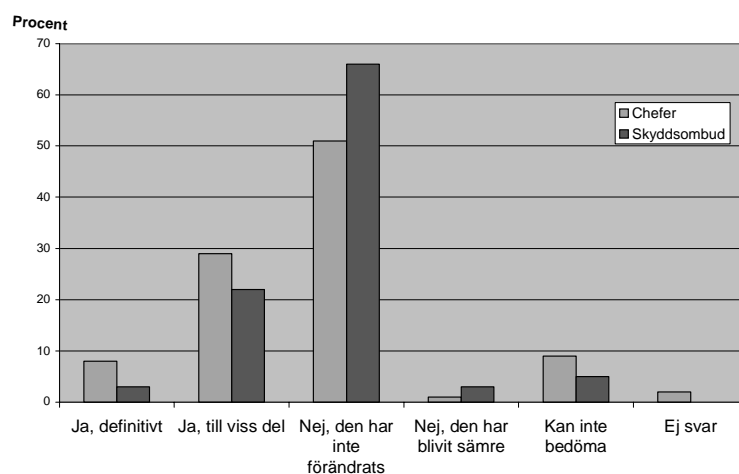


Diagram 10.5. Har den psykosociala arbetsmiljön vid din arbetsplats blivit bättre efter inspektionen?



Att relativt många chefer och skyddsombud har svarat att arbetsmiljön inte har förändrats efter inspektionen kan vara ett tecken på att inspektionerna inte har haft någon avgörande betydelse för arbetsmiljön i stort. Svaren kan också tyda på att eventuella förbättringar av arbetsmiljön har uppvägts av att det har inträffat försämringar av densamma, så att det på det stora hela inte har blivit någon förändring. Förändringar i omvärlden, som påverkar arbetsplatsen, kan vara av större betydelse än Arbetsmiljöverkets inspektion. Det kan också vara så att inspektionen har förbättrat arbetsmiljön endast för en viss grupp eller en viss person vid arbetsplatsen.

10.7 Sammanfattning

- Information om arbetsgivares och skyddsombuds erfarenheter av arbetsmiljöinspektioner och Arbetsmiljöverkets insatser vid skyddsombudsframställan och skyddsombudsstopp har hämtats in genom två enkätundersökningar. När det gäller den ena enkäten, som avser Arbetsmiljöverkets allmänna tillsyn, föreligger ett svarsbortfall som innebär att resultatet ska tolkas med försiktighet.
- Resultatet från en av enkätundersökningarna visar att en majoritet av både arbetsgivarna och skyddsombuden ansåg att arbetsmiljön vid arbetsplatsen var mycket bra eller ganska bra före inspektionen.
- Ungefär hälften av arbetsgivarna och skyddsombuden ansåg att arbetsmiljön inte hade förändrats efter inspektionen.

11 Samverkan för att förebygga ohälsa

Såväl Arbetsmiljöverket som Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har till uppgift att förebygga ohälsa. Arbetsmiljöverket ska bl.a. kontrollera att arbetsgivarna har en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för arbetsanpassning och rehabilitering. En av Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas uppgifter är att samordna samhällets insatser för rehabilitering av sjukskrivna. Enligt flera utredningar och propositioner skulle samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket/försäkringskassorna kunna förbättra den verksamhet som berörs av båda.¹²⁷ Det rör sig bl.a. om Arbetsmiljöverkets underlag för inspektioner och Arbetsmiljöverkets respektive försäkringskassans informations- och dialoginsatser gentemot arbetsgivare.

11.1 Regeringens mål, uppföljning och rapportering till riksdagen

Under perioden 1997–2004 har regeringen angivit mål för samverkan mellan Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket. Regeringens mål framgår av tabell 11.1.

Tabell 11.1. Mål för Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket om att samverka

	Arbetsmiljöverket		Riksförsäkringsverket	
	Samverka med Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna om information för kontroll av arbetsgivare	Samverka med Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket för effektivare resursanvändning på rehabiliteringsområdet	Samverka med Arbetsmiljöverket om information och för kontroll av arbetsgivare	Samverka med Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket för effektivare resursanvändning på rehabiliteringsområdet
2004	Nej	Ja	Nej	Ja
2003	Nej	Ja	Nej	Ja
2002	Ja	Ja	Nej	Ja
2001	Ja	Ja	Nej	Ja
2000	Ja	Ja	Nej	Ja
1999	Ja	Ja	Nej	Ja
1998	Ja	Ja	Nej	Ja
1997	Ja	Nej	Nej	Nej

Källa: *Regeringsbrev för Arbetarskyddsverket, Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket 1997–2002, förordning (2000:1211) med instruktion för Arbetsmiljöverket och förordning (2002:753) med instruktion för Riksförsäkringsverket*

¹²⁷ Bl.a. prop. 1990/91:140, prop. 1996/97:63 samt Riksrevisionsverket; *Samverkan med förhinder*, rapport 1996:40.

Av tabellen framgår att Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket delvis har haft olika mål om vilka uppgifter denna samverkan skulle omfatta. Det ena målet gällde enbart Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket och togs bort fr.o.m. 2003. Det andra målet är gemensamt.

Under sex år, 1997–2002, angav regeringen som mål att Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket skulle samverka med Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna i syfte att förbättra kontrollen av att arbetsgivarna fullgjorde sina skyldigheter gällande arbetsanpassning och rehabilitering. Denna samverkan skulle bedrivas genom informationsutbyte och andra åtgärder som kunde främja kontrollen. Med undantag för 2000 skulle resultatet återrapporteras till regeringen. Regeringen angav inte motsvarande mål för Riksförsäkringsverket.

Det gemensamma målet avser samverkan för effektivare resursanvändning inom rehabiliteringsområdet och grundas på en proposition från 1996.¹²⁸ I denna framhölls att samhällets samlade resurser för rehabiliteringsarbete borde utnyttjas på ett bättre sätt än vad som var fallet. För att främja ett bättre resursutnyttjande ansåg regeringen att det var nödvändigt att berörda myndigheter hade gemensamma mål för samverkan.

Den samverkan som åsyftades var främst att förbättra rehabiliteringen¹²⁹ för sjukskrivna. Arbetarskyddsverket omfattades inte av denna samverkan, varken i förslaget i propositionen, i socialförsäkringsutskottets betänkande eller i riksdagens beslut.¹³⁰ Regeringen beslutade ändå att målet om samverkan för effektivare resursanvändning inom rehabiliteringsområdet även skulle gälla för Arbetarskyddsverket. Övriga myndigheter som omfattades av målet var Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen.

Sedan 2002 meddelas målet i instruktionerna för de berörda myndigheterna.¹³¹ Under 1998–2002 ställde regeringen krav på återrapportering av resultatet av samverkan. Sedan målet anges som en uppgift i myndigheternas instruktioner saknas återrapporteringskrav från regeringen.

Företrädare för Näringsdepartementet har vid intervju inte uppgivit något skäl till att målen om samverkan delvis har varit olika för Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket respektive Riksförsäkringsverket.

¹²⁸ Prop. 1996/97:63.

¹²⁹ Rehabilitering är enligt propositionen ett samlingsbegrepp för åtgärder av medicinsk, social, psykologisk och arbetslivsinriktad art som syftar till att hjälpa sjuka och skadade personer att återvinna bästa möjliga funktionsförmåga.

¹³⁰ Prop. 1996/97:63, bet. 1996/97:SfU12, rskr. 1996/97:273.

¹³¹ Förordning (2000:1211) med instruktion för Arbetsmiljöverket, ändrad 2002-12-01, förordning (2002:755) samt förordning (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket, ändrad 2002-12-01, förordning (2002:753).

Företrädare för Socialdepartementet menar att målet om samverkan på rehabiliteringsområdet kan innefatta målet om samverkan för förbättrad kontroll av arbetsgivare.

11.1.1 *Samverkansuppdrag till Riksförsäkringsverket*

Riksförsäkringsverket har i flera regleringsbrev sedan 1998 fått olika uppdrag som rör målet om samverkan på rehabiliteringsområdet. Uppdragen har bl.a. omfattat att i samverkan med Arbetarskyddsstyrelsen med flera utveckla program och handlingsplaner. Programmet har rört gemensamma utbildningsinsatser gällande rehabilitering. Handlingsplanerna har omfattat samverkan och åtgärder kopplade till denna samverkan.

Arbetsmiljöverket har, med ett undantag, inte fått några motsvarande uppdrag. Undantaget är en punkt i regleringsbrevet för 1998 där regeringen hänvisade till regleringsbrev för andra myndigheter enligt följande:

”Uppdrag som gäller ASS [Arbetarskyddsstyrelsen] i övrigt och som avser dels rehabiliteringsområdet, dels det yttre miljöområdet finns i regleringsbreven för 1998 avseende RFV [Riksförsäkringsverket], Arbetsmarknadsverket och SoS [Socialstyrelsen] respektive ALI [Arbetslivsinstitutet]”.¹³²

Något motiv till att uppdrag som bl.a. berörde Arbetsmiljöverket enbart har lämnats till Riksförsäkringsverket har inte framkommit vid intervjuer med företrädare för Näringsdepartementet respektive Socialdepartementet.

11.1.2 *Regeringens redovisning till riksdagen*

Regeringen har i budgetpropositionerna mellan 1998 och 2002 för riksdagen redovisat uppgifter om förekomsten och resultatet av samverkan mellan Arbetarskyddsstyrelsen/Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket/försäkringskassorna.

Av de delar i propositionerna som rör verksamhetsområdet Arbetsmiljö inom utgiftsområde 14 Arbetsliv har framgått att samverkan har utvecklats¹³³, att antalet gemensamma inspektioner har ökat¹³⁴ och att alla Yrkesinspektionsdistrikt har samarbetsavtal med försäkringskassan¹³⁵. Ett år redovisades att det var mindre vanligt att försäkringskassan rapporterade till Yrkesinspektionen om brister i hanteringen av arbetsanpassning och rehabilitering på arbetsställena.¹³⁶ Året därpå rapporterades dock att informationsutbytet mellan försäkringskassan och Yrkesinspektionen hade lett till

¹³² Regleringsbrev för Arbetarskyddsverket 1998.

¹³³ Prop. 2001/02:1.

¹³⁴ Prop. 1997/98:1.

¹³⁵ Prop. 1998/99:1.

¹³⁶ Prop. 1999/2000:1.

att Yrkesinspektionen hade fått ett förbättrat underlag för vilka arbetsställen som skulle inspekteras.¹³⁷

I de delar i propositionerna som rör utgiftsområde 10 (Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp) har förekomsten och resultatet av samverkan mellan de två organisationerna redovisats enbart ett år. Då upp-gavs att ett samarbete med Yrkesinspektionen hade utvecklats som ett led i försäkringskassornas förebyggande arbete.¹³⁸

I övrigt är det i stället förutsättningar för samverkan som har om-nämnts i regeringens redovisning till riksdagen, i form av ett tilltagande engagemang i ohälsfrågorna från regeringens sida. Ett exempel är att regeringen sedan 1998 utfärdat riktlinjer för samverkan på rehabiliterings-området.

Ett annat exempel är att regeringen framhöll att det krävdes en bred satsning på förebyggande arbetsmiljöinsatser. Ett tredje exempel är att regering-en har redovisat uppgifter om det s.k. 11-punktsprogram om hälsa i arbets-livet, som bl.a. innefattar åtgärder för bättre arbetsmiljö.

I budgetpropositionerna för 2003 och 2004 har regeringen inte lämnat någon redovisning till riksdagen om förekomsten och resultatet av sam-verkan mellan Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket/försäkrings-kassorna.

11.2 Myndigheternas åtgärder för att utveckla samverkan

Varken Arbetsmiljöverket eller Riksförsäkringsverket har utfärdat föreskrifter eller riktlinjer till inspektionsdistrikten respektive försäkringskassorna för samverkan mellan de två organisationerna.

11.2.1 Arbetsmiljöverket

När det gäller arbetsgivarnas ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering har Arbetsmiljöverket utfärdat en föreskrift som utgör grunden för verkets tillsyn inom området.¹³⁹ I övrigt saknas i stor utsträckning regler och rikt-linjer som skulle kunna främja en samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket.

Som regel har Arbetsmiljöverket i olika dokument som är styrande för verksamheten angivit att man ska samverka med andra myndigheter. Preciseringar av vilka myndigheter som avses saknas vanligtvis.¹⁴⁰ Det finns dock några undantag. I Arbetsmiljöverkets nuvarande verksamhets-

¹³⁷ Prop. 2000/01:1.

¹³⁸ Prop. 1997/98:1.

¹³⁹ AFS 1994:1.

¹⁴⁰ Arbetsmiljöverket; Verksamhetsprogram 1997–1999 samt Verksamhetsprogram 2000–2002. Arbetsmiljöverket; Arbetsordning för Arbetsmiljöverket, administrativa serien 1/2002.

program framgår att samverkan med bl.a. Riksförsäkringsverket är en av Arbetsmiljöverkets uppgifter.

I de årliga verksamhetsöverenskommelserna har de flesta distrikt sedan 1998 uppgivit att de ska samverka med försäkringskassan eller att de ska fortsätta med den samverkan som har påbörjats. År 2002 planerade sju av tio distrikt någon form av samverkan med försäkringskassan.

I verkets regler för inspektion nämns försäkringskassan som en möjlig källa till information när inspektören redan har valt ett tillsynsobjekt.¹⁴¹ Däremot nämns inte att uppgifter från försäkringskassan kan vara ett sätt att förbättra urvalet av vilka arbetsställen som bör inspekteras.

Arbetsmiljöverket har anordnat två konferenser för inspektörer om arbetsanpassning och rehabilitering samt om samverkan med försäkringskassan på detta område. Konferenserna genomfördes 1998 och 2003. Den senaste konferensen syftade bl.a. till att ta fram en gemensam strategi för Arbetsmiljöverkets agerande i dessa frågor.

Arbetsmiljöverket har i sin årsredovisning för 2003 uppgett att en strategi för arbetsanpassning och rehabilitering samt samverkan med försäkringskassan kommer att fastställas 2004.

11.2.2 Riksförsäkringsverket

I Riksförsäkringsverkets regleringsbrev till försäkringskassorna 1998–2003 fanns ett par mål och återrapporteringskrav som avsåg eller kunde avse samverkan med Arbetsmiljöverket.

Verket har angivit att försäkringskassorna skulle identifiera riskgrupper och samverkansparter samt arrangera informationsinsatser.¹⁴² I ett regleringsbrev nämndes uttryckligen samverkan med Arbetsmiljöverket.¹⁴³ Där angavs att försäkringskassorna skulle redovisa hur de hade samverkat med Yrkesinspektionen.

Vid Riksförsäkringsverket bedrivs två insatser som enligt verket kan främja samverkan med Arbetsmiljöverket. Den ena insatsen är att ett register utvecklas, som bl.a. kommer att innehålla uppgifter om antal sjukskrivna per arbetsgivare. Den andra insatsen är att man håller på att införa en rutin vid försäkringskassorna som innebär att de regelmässigt ska informera Arbetsmiljöverket om arbetsgivare som inte genomför rehabiliteringsutredningar. Detta kan göras genom att Arbetsmiljöverkets distrikt får en kopia av försäkringskassans påminnelsebrev till arbetsgivaren om att inkomma med en rehabiliteringsutredning (se avsnitt 11.3.2.).

¹⁴¹ Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003.

¹⁴² Detta avser verksamhetsgrenen "Ohälsa" som omfattar försäkringskassans insatser för att samordna rehabiliteringsåtgärder och för att förebygga och minska ohälsa.

¹⁴³ Riksförsäkringsverket. Regleringsbrev till försäkringskassorna år 2001.

Riksförsäkringsverket har därutöver ett regeringsuppdrag att utveckla gemensamma utbildningsinsatser och en gemensam handlingsplan för myndighetssamverkan på rehabiliteringsområdet. Samverkan med Arbetsmiljöverket berörs gällande dels åtgärder för att förbättra arbets-skadestatistiken, dels att undersöka och belysa arbetsgivares ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering.

11.3 Förekomst och erfarenheter av samverkan

Flera hinder för samverkan har identifierats i utredningar och försöks- verksamheter.¹⁴⁴ Ett sådant exempel är förhållandet att försäkringskassan vanligtvis inte har organiserat sin verksamhet så att man kan få en överblick över sjukfrånvaron per arbetsställe. Andra exempel på hinder är okoordinerade register, attityder, brist på tid samt brist på kontakter med och kunskaper om den andra organisationen.

Riksrevisionsverket konstaterade 1996 att samverkan mellan försäkringskassan och Yrkesinspektionen inte bedrevs på ett effektivt sätt.¹⁴⁵ Försäkringskassans information till Yrkesinspektionen var, enligt Riksrevisionsverket, bristfällig. Det fanns därför risk för att Yrkesinspektionen i sin planering av verksamheten underskattade problemet med arbetsgivares bristande ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering. En viktig orsak till att samverkan inte fungerade var att myndigheternas register inte var koordinerade. Försäkringskassans statistik omfattade individer medan Yrkesinspektionens behov avsåg arbetsställen och arbetsgivare.

Riksrevisionsverkets granskning visade också att samverkan med Yrkesinspektionen nästan var obefintlig i försäkringskassans löpande arbete. Försäkringskassans kunskap om arbetsgivarnas brister när det gällde rehabilitering användes inte som en utgångspunkt för Yrkesinspektionens tillsyn.¹⁴⁶

Vid intervjuer med företrädare för Arbetsmiljöverket har framkommit att samverkan mellan de två organisationerna sedan dess har utvecklats något, men att inga större förändringar har ägt rum. Företrädare för Riksförsäkringsverket har vid intervju uppgivit att samverkan har börjat utvecklas i takt med Arbetsmiljöverkets ökade insatser avseende psykosociala och organisatoriska frågor.

Att arbetet med att få i gång samverkan är trögt tydliggörs också av att ett lokalt projekt, som startades 2001, beskrevs av Arbetsmiljöinspektionen

¹⁴⁴ Exempelvis Riksrevisionsverket; *Samverkan med förhinder*, rapport 1996:40 samt Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och Försäkringskassan i Örebro län; *Samverkansprojekt mellan Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och Försäkringskassan i Örebro och Värmlands län angående arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet*, 2003-04-09.

¹⁴⁵ Riksrevisionsverket; *Samverkan med förhinder*, rapport 1996:40.

¹⁴⁶ Samma sak hade konstaterats två år tidigare i Riksrevisionsverkets rapport *Att återupprätta – om försäkringskassans rehabiliteringsverksamhet* 1994:18.

och Försäkringskassan i Örebro som ett ”sista försök” att få igång samverkan.¹⁴⁷

11.3.1 Myndigheternas rapportering till regeringen

Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket har i sina årsredovisningar rapporterat om samverkan. De båda myndigheternas rapporteringar är dock inte helt samstämmiga. Redovisningarna återges i bilaga 6.

Skillnaden mellan myndigheternas redovisningar var mest påtaglig 2002. Arbetsmiljöverket uppgav att man hade bedrivit en intensiv samverkan med Riksförsäkringsverket. I Riksförsäkringsverkets årsredovisning omnämndes däremot inte att någon samverkan med Arbetsmiljöverket hade ägt rum.

Riksförsäkringsverket framhöll i tre årsredovisningar att uppgifter från försäkringskassan ibland hade legat till grund för Yrkesinspektionens inspektioner. Endast i en årsredovisning redovisade Arbetarskyddsverket motsvarande uppgifter, dvs. att uppgifter från försäkringskassan hade använts vid urvalet av arbetsställen där behov av insatser förelåg. Däremot påpekade verket både 1999 och 2001 att det hade varit svårt för Yrkesinspektionen/Arbetsmiljöverket att få information från försäkringskassan som kunde utgöra ett underlag för tillsynen. År 2002 framhöll Arbetsmiljöverket att distrikten hade fått information från försäkringskassan som innebar ett bättre underlag för prioriteringar i tillsynen.

I årsredovisningarna för 1999 fanns dock en samstämmighet när det gällde effekterna av samverkan. Både Riksförsäkringsverket och Arbetarskyddsverket redovisade att gemensamma inspektioner och besök hade lett till förbättringar. Samordningen av informationsinsatser till arbetsgivarna hade förbättrats. Även arbetsgivarnas rehabiliteringsrutiner hade blivit bättre. Dessutom hade Yrkesinspektionen fått ett bättre planeringsunderlag när det gällde att hitta de arbetsställen som hade behov av insatser.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag, i samverkan med Arbetsmiljöverket, Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen, utfört en omfattande utvärdering av resultatet av samverkan inom rehabiliteringsområdet.¹⁴⁸ Utvärderingen behandlade i begränsad utsträckning samverkan som omfattar Arbetsmiljöverket. Av 32 underlagsrapporter handlade 1 om samverkan som berörde Arbetsmiljöverket. I slutrapporten omnämndes Arbetsmiljöverket enbart marginellt.

¹⁴⁷ Projektet var ett samverkansprojekt mellan Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och försäkringskassorna i Örebro och Värmlands län.

¹⁴⁸ Socialstyrelsen; *Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan, FRISAM, 2001*

Vid intervjuer med företrädare för Näringsdepartementet respektive Socialdepartementet har framkommit att regeringen inte har vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av myndigheternas rapportering.

11.3.2 *Avsaknaden av centrala riktlinjer har lett till stor variation mellan enskilda distrikt*

I alla tillsynsdistrikt har Arbetsmiljöverket och försäkringskassan upprättat överenskommelser om samverkan. De är formulerade på varierande sätt. Överenskommelserna i de fem distrikt där intervjuer har genomförts avser i huvudsak följande samverkansaktiviteter:

- Informationsutbyte (information från försäkringskassan till Arbetsmiljöverket om sjukfrånvaro och rehabiliteringsverksamhet på arbetsställen samt information från Arbetsmiljöverket till försäkringskassan om arbetsskador).
- Information från försäkringskassan till Arbetsmiljöverket om arbetsgivare som brister i sitt rehabiliteringsansvar.
- Stöd från Arbetsmiljöverket till försäkringskassan i bedömningen av arbetsgivares skyldigheter enligt arbetsmiljölagen.
- Gemensamma besök på arbetsställen (i vissa fall inspektioner).
- Samverkan i projekt.

Utöver förekomsten av överenskommelser varierar ambitionerna rörande samverkan mellan distrikten. De intervjuade vid både Arbetsmiljöverkets inspektionsdistrikt och försäkringskassorna anser att det saknas stöd och riktlinjer från verken centralt i frågan. Varken Arbetsmiljöverket eller Riksförsäkringsverket efterfrågar i någon större utsträckning redogörelser för vilka insatser som görs. Detta resulterar i att arbete med frågor som rör samverkan ofta prioriteras ned till förmån för andra arbetsuppgifter. Hur frågan om samverkan hanteras och prioriteras avgörs i många fall av enskilda personers engagemang.

Försäkringskassorna använder mer resurser för samverkan med exempelvis arbetsförmedlingarna än med Arbetsmiljöverket. Företrädare för försäkringskassorna anser att styrningen från regeringen och Riksförsäkringsverket är tydligare vad gäller samverkan med arbetsförmedlingarna än samverkan med Arbetsmiljöverket.

Tabell 11.2. Samverkansaktiviteter i de undersökta distrikten

	Malmö	Göteborg	Stockholm	Luleå	Örebro
Aktiviteter för att lära känna varandra och få kunskap om varandra	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Gemensamma informationsinsatser till arbetsgivare	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Försäkringskassan har deltagit i inspektioner	(Ja)*	(Ja)*	(Ja)*	(Ja)*	Ja
Rutinmässig information från försäkringskassan om arbetsgivare som brister i rehabiliteringsansvar	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Rutinmässig samverkan kring enskilda rehabiliteringsärenden	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Information från försäkringskassan utgör underlag för Arbetsmiljöinspektionens planering	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

* Med "Ja" inom parentes avses att det förekommer, men inte är någon regelbunden eller vanlig aktivitet.

11.3.3 Någon form av samverkan förekommer i alla distrikt

I samtliga undersökta distrikt har Arbetsmiljöverket och försäkringskassan genomfört någon aktivitet som syftar till att etablera eller förbättra kontakterna med varandra. Både företrädare för försäkringskassan och Arbetsmiljöverket upplever att sådana kontakter är nödvändiga för att få till stånd ett samarbete, men de är också tidskrävande.

De flesta intervjuade anser att samverkan har utvecklats från sporadiska kontakter till en något mer organiserad aktivitet. Arbetsmiljöinspektionen i Malmö anser dock att samverkan har stagnerat. Detta har lett till att distriktet numera inte regelbundet kontaktar försäkringskassan inför större inspektionsinsatser, som avses i organisationernas överenskommelse om samverkan.¹⁴⁹

På de flesta håll förekommer gemensamma informations- eller utbildningsinsatser gentemot arbetsgivare.

11.3.4 Inte självklart att försäkringskassan deltar i inspektioner

I vissa distrikt finns exempel på att handläggare vid försäkringskassan deltar i Arbetsmiljöverkets inspektioner. På andra håll förekommer inte denna typ av samverkan. En orsak till detta är att handläggare vid försäkringskassan befarar att deras relationer med arbetsgivarna försämras om de uppträder

¹⁴⁹ Brev från Arbetsmiljöinspektionen i Malmö till Försäkringskassan i Kristianstad, 2003-01-27.

tillsammans med Arbetsmiljöverket. I granskningar har dessa farhågor betraktats som ett hinder för samverkan.¹⁵⁰

Vid intervjuerna har det framgått att denna farhåga har avtagit inom vissa distrikt som en följd av att kontakterna mellan Arbetsmiljöverkets distrikt och försäkringskassorna har ökat. De inspektörer och handläggare som gör gemensamma inspektioner eller besök är vanligtvis positiva till samarbetet. På andra håll vill försäkringskassan fortfarande inte förknippas med Arbetsmiljöverket som kravställande myndighet och anser inte att en inspektion är rätt tillfälle för samverkan.

11.3.5 *Försäkringskassan ska informera Arbetsmiljöverket om försumliga arbetsgivare*

Vid intervjuerna framkom att försäkringskassan i vissa distrikt informerar Arbetsmiljöverket om varje arbetsgivare som inte gör rehabiliteringsutredningar. När försäkringskassan skickar en påminnelse till en arbetsgivare om att inkomma med rehabiliteringsutredning till försäkringskassan, översänds en kopia till Arbetsmiljöverket. Kopian fungerar både som ett ”hot” gentemot arbetsgivaren och som information till Arbetsmiljöverket om vilka arbetsgivare som inte tycks fullgöra sina skyldigheter vad gäller rehabilitering. I Luleå har denna rutin tillämpats sedan 2002. Riksförsäkringsverket håller, som nämnts, på att införa denna rutin hos alla försäkringskassor. Enligt Arbetsmiljöverket på central nivå finns rutinen vid samtliga distrikt fr.o.m. den 1 januari 2004.

11.3.6 *Samverkan kring individuella ärenden*

I Örebro har både Arbetsmiljöinspektionen och försäkringskassan en tydlig inriktning på samverkan. Ett gemensamt projekt¹⁵¹ har lett till att inspektörer och rehabiliteringshandläggare samarbetar när det gäller individuella rehabiliteringsärenden. I de enskilda ärendena ger inspektörer från Arbetsmiljöverket försäkringskassans handläggare stöd grundat på inspektörernas kunskap om arbetsställen och om arbetsmiljölagen. Försäkringskassan lämnar också information till Arbetsmiljöverket om arbetsställen där brister kan finnas gällande rehabilitering. Inom Arbetsmiljöverket är det ovanligt att man utgår från individuella fall i arbetet med att identifiera arbetsställen med brister. Företrädare för Arbetsmiljöverket på central nivå har vid intervju uppgett att försöket i Örebro ska utvärderas.

¹⁵⁰ Riksrevisionsverket; *Samverkan med förhinder*, rapport 1996:40 samt Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och Försäkringskassan i Örebro län; *Samverkansprojekt mellan Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och Försäkringskassan i Örebro och Värmlands län angående arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet*, 2003-04-09.

¹⁵¹ Samverkansprojekt mellan Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och försäkringskassorna i Örebro och Värmlands län, 2001–2002.

11.3.7 Sjukfallsinformation som urvalsgrund för inspektion har inte utvecklats

Samverkan som består av att information från försäkringskassan förbättrar Arbetsmiljöverkets underlag för urval av tillsynsobjekt förefaller hittills inte ha utvecklats i någon större utsträckning. I Örebro och Luleå har, enligt uppgifter vid intervjuer, information från försäkringskassorna i några fall lett till inspektioner som annars inte skulle ha genomförts. Men eventuell information från försäkringskassan används inte regelmässigt i distriktens planering.

11.4 Sammanfattning

- Under perioden 1997–2002 har regeringen fastställt delvis olika mål för Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket och Riksförsäkringsverket/försäkringskassan som avser samverkan dem emellan. Målet som rörde information i syfte att förbättra kontrollen av arbetsgivare omfattade aldrig Riksförsäkringsverket.
- Det nuvarande, gemensamma, målet avser samverkan mellan flera myndigheter för ett bättre resursutnyttjande när det gäller rehabilitering. Målet tycks uppfattas som mindre relevant för samverkan som innefattar Arbetsmiljöverket än för samverkan mellan Riksförsäkringsverket och andra myndigheter. Särskilda återrapporteringskrav saknas.
- Arbetsmiljöverkets/Arbetarskyddsverkets och Riksförsäkringsverkets återrapportering till regeringen om resultatet av samverkan har inte varit samstämmig.
- Varken Arbetsmiljöverket eller Riksförsäkringsverket har utfärdat riktlinjer till distrikten respektive försäkringskassorna som avser samverkan. Verken har inte heller följt upp eventuell samverkan. För närvarande pågår dock ett arbete med att utforma en gemensam handlingsplan.
- Omfattningen och resultatet av samverkan mellan Arbetsmiljöverket och försäkringskassan varierar mellan olika distrikt. Det är dock sällsynt att försäkringskassan lämnar information till Arbetsmiljöverket som kan användas för urval av tillsynsobjekt.

12 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

I arbetsmiljölagstiftningen är arbetsgivarens ansvar tydligt. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Offentlig tillsyn är väsentlig för att övervaka att arbetsgivarna följer arbetsmiljölagstiftningens bestämmelser.

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen och de föreskrifter som kompletterar lagen. Vad som avses med tillsyn är dock inte helt klarlagt. Arbetsmiljöverket använder ofta tillsynsbegreppet i vid bemärkelse. Med en sådan definition omfattar tillsynen att utfärda föreskrifter, inspektera arbetsställen och informera om arbetsmiljöfrågor.

12.1 Oklara mål och begränsad uppföljning

Regeringen har angivit följande mål för Arbetsmiljöverkets tillsyn 2004:

”En ökning av efterlevnaden av arbetsmiljölagen i synnerhet på de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är störst.”

Målen har förändrats under perioden 1998–2004. År 2002 var målet för tillsynen:

”En hög grad av efterlevnaden av lagstiftningen på arbetsmiljöområdet.”

År 1998 var målet formulerat som ett antal faktorer i arbetsmiljön som Arbetsmiljöverket skulle prioritera i tillsynen.

Enligt Riksrevisionens uppfattning är det nuvarande målet för Arbetsmiljöverkets tillsyn bristfälligt ur olika synvinklar. Utgångspunkten för målet att efterlevnaden av lagstiftningen ska öka är diskutabel. Riksdagens beslut om lagar ska alltid efterlevas. Det är arbetsgivarens ansvar att följa arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverkets uppgift är att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen.

Det är också svårt att bedöma om målet har uppnåtts eftersom uppgifter om utgångsläget saknas. Underlag som belyser efterlevnaden av arbetsmiljölagen saknas i stor utsträckning. Detta förhållande avser både efterlevnaden av lagen generellt på alla arbetsställen och efterlevnaden på arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst.

Vidare kan Riksrevisionen konstatera att regeringens uppföljning av Arbetsmiljöverkets mål och resultatet av tillsynen har varit begränsade. Ett undantag är dock att regeringen har angivit som mål att Arbetsmiljöverket skulle

utveckla metoder och rutiner för utvärdering av effekter av tillsynen (2002). Arbetsmiljöverket har rapporterat att det inte finns några studier som påvisar direkta samband mellan myndighetstillsyn inom arbetsmiljöområdet och effekter, t.ex. minskad sjukfrånvaro. Regeringen har dock återkommit i regleringsbrevet för 2004 med åiterrapporteringskrav som rör effekterna av tillsynen.

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att regeringens mål för tillsynen över arbetsmiljölagen behöver ses över. Riksrevisionen menar också att regeringens uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten behöver förbättras.

12.2 Ökade anslag för tillsyn

Riksdagen och regeringen har sedan 2001 höjt nivån på Arbetsmiljöverkets anslag med 100 miljoner kronor i syfte att stärka tillsynen. Även nivån på anslaget till den regionala skyddsombudsverksamheten har höjts. Regeringen har i budgetpropositionerna motiverat anslagsökningarna med att utgifterna för sjukförsäkringen samt antalet anmälda arbetssjukdomar har ökat. Något ytterligare underlag för Arbetsmiljöverkets anslagsförstärkning har inte redovisats.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2004 av föreslagna förändringar i Arbetsmiljöverkets anslag är otydlig. Av formuleringarna i propositionen förefaller det som om regeringen hade för avsikt att tilldela Arbetsmiljöverket 29 miljoner kronor mer för tillsyn 2004 än 2003. I själva verket innebär förslaget att Arbetsmiljöverket får 1 miljon kronor mindre för tillsyn än föregående år.

12.3 Regeringens resultatredovisning behöver förbättras

Riksrevisionen anser att regeringens resultatredovisning till riksdagen behöver förbättras avsevärt när det gäller uppnådda resultat för tillsynen enligt arbetsmiljölagen. En förbättrad resultatredovisning är nödvändig för att riksdagen ska kunna bedöma om målen för verksamhetsgrenen tillsyn har uppnåtts och huruvida resultatet kan sägas bidra till att uppfylla överordnade mål.

Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts inom olika områden.

I regeringens resultatinformation till riksdagen om tillsynen över efterlevnaden av arbetsmiljölagen saknas i stor utsträckning bedömningar av huruvida målen för tillsynen har uppnåtts. Endast i tre budgetpropositioner under perioden 1998–2004 har regeringen redovisat för riksdagen att

Arbetsmiljöverket har uppnått målen i regleringsbrevet. Dessutom saknas omvärldsanalyser som kan tydliggöra vilka externa faktorer som påverkar resultatet. Riksdagen saknar därigenom ett viktigt underlag för att kunna bedöma den samlade måluppfyllelsen för området.

Riksrevisionen föreslår att regeringen förbättrar resultatredovisningen till riksdagen.

12.4 Oklart om Arbetsmiljöverket uppnår målen

Riksrevisionen anser att Arbetsmiljöverkets egna mål för tillsynen har påtagliga brister. Målen för den operativa tillsynen, dvs. inspektionsverksamheten, har blivit alltmer övergripande perioden 1997–2003. Antalet mål har ökat men möjligheterna att följa upp vad som har uppnåtts har minskat.

Utgångspunkten för verkets mål har inte grundats på en bedömning av vad man kan förväntas uppnå genom tillsynen. I nuvarande verksamhetsprogram 2004–2006 uttrycker målen ett önskat tillstånd i arbetslivet, t.ex. att den arbetsrelaterade stressen/arbetsbelastningen ska minska för arbetstagarna i ett antal branscher. Det saknas dock en analys om vad som är möjligt att åstadkomma genom tillsynen för att minska den arbetsrelaterade stressen.

Det finns flera risker med mål som inte utgår från en analys om vad som är möjligt att uppnå genom tillsynen. Det kan bli svårt för enskilda inspektörer och inspektionsdistrikt att veta vad som förväntas av dem. Det kan då uppstå en situation där det blir andra förhållanden än verkets mål som blir styrande för distriktens planering. Ett nyckeltal som används vid planering och uppföljning av verksamheten vid distrikten är 35 % "utedag". Fram till januari 2004 har ett inspektionsbesök räknats som en "utedag" oavsett hur lång tid besöket har tagit. Den planerade tiden kan därmed variera mellan olika inspektörer beroende på vilken typ av verksamhet som inspekteras. Det har framkommit att det är betydligt enklare för inspektörer som utövar tillsyn av branscher med främst fysiska arbetsmiljörisker, t.ex. byggbranschen, att planera och uppnå 35 % "utedag" jämfört med inspektörer som genomför tillsyn inom vård, skola och omsorg. Tillsynen inom dessa branscher omfattar vanligtvis både fysiska och psykiska, sociala samt organisatoriska arbetsmiljörisker, vilket bl.a. ställer högre krav på för- och efterarbete.

Avsaknaden av en analys om vad som är möjligt att uppnå med tillsynen i kombination med nyckeltal som styr mot enklare tillsynsinsatser kan leda till en ineffektiv tillsyn, där insatserna inte riktas mot de "sämsta arbetsställena".

Både nuvarande och tidigare mål för tillsynen har förutsatt en god kunskap om utgångsläget för att man ska kunna bedöma om målet har upp-

nåtts eller inte. Ett tydligt exempel på ett sådant mål gällde under perioden 2000–2003. Målet var att verket skulle genomföra tillsynsinsatser mot 5 % av det totala antalet arbetsställen som hade störst risk för negativ stress. Hur dessa 5 % skulle identifieras framgick inte. För de mål som gäller 2004–2006 är kunskap om utgångsläget i de flesta fall en förutsättning för att uppföljningen ska kunna spegla uppnådda resultat.

Riksrevisionen föreslår att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att analysera hur Arbetsmiljöverket kan utveckla sina mål för tillsyn av arbetsmiljölagen. Resultatet av översynen bör delges riksdagen. Målen bör i ökad utsträckning grundas på en föreställning om vad som är möjligt att uppnå med tillsynen. Målen bör också vara uppföljningsbara. I annat fall kan det vara svårt att avgöra vilka resultat som har uppnåtts.

12.5 Arbetsmiljöverkets uppföljning är bristfällig

Riksrevisionsverket har i en revisionspromemoria 2000 och en revisionsrapport 2003 framhållit att Arbetsmiljöverket använde mycket tid för planering utan att göra uppföljning av verksamheten i motsvarande grad. Dessutom påpekade Riksrevisionsverket att verksamhetsuppföljningen inte heller omfattade hela verksamheten.

I denna granskning konstaterar Riksrevisionen att dessa iakttagelser fortfarande äger giltighet när det gäller tillsynen. Riksrevisionen anser att Arbetsmiljöverkets uppföljning av verksamheten behöver förbättras. Uppföljningen bör omfatta hela verksamheten och inte enbart de prioriterade målen. Arbetsmiljöverkets nuvarande uppföljning av tillsynsverksamheten är inte fullständig och ger en förenklad bild av vad man har åstadkommit med tillsynen.

Arbetsmiljöverket har redovisat sin uppföljning av verksamheten i årliga uppföljningsrapporter. Uppföljningen avser framför allt de prioriterade målen, vilka motsvarade 30 – 40 % av den tillgängliga tiden för inspektörer 2000–2003.

Verkets egna uppföljningar och utvärderingar ger i begränsad omfattning vägledning om huruvida målen har uppfyllts. Som regel saknas en redovisning av hur bedömningarna av måluppfyllelsen har gått till. Gjorda bedömningar redovisas i form av att målen har uppfyllts helt, delvis eller inte alls. I verkets årliga uppföljningar uppges att ”de flesta distrikt” har bedömt att de har nått målen ”helt eller delvis” inom samtliga områden. Vad som avses med ”de flesta distrikt” och ”delvis” framgår inte.

Riksrevisionen anser att Arbetsmiljöverkets uppföljning behöver förbättras så att uppnådda resultat blir tydligare jämfört med tidigare uppföljningar. Det är önskvärt att Arbetsmiljöverkets uppföljning även kopplas till någon

form av omvärldsanalys. Det skulle göra det möjligt att få en uppfattning om hur Arbetsmiljöverkets tillsyn bidrar till att uppfylla överordnade mål.

12.6 Oklart om Arbetsmiljöverket når de "sämsta arbetsställena"

Utgångspunkten för Arbetsmiljöverkets prioriteringar under hela perioden 1997–2006 har varit och är att tillsynen ska inriktas på de områden och verksamheter som har de största riskerna för olycksfall och ohälsa.

Riksrevisionen anser att det är oklart om Arbetsmiljöverket når de arbetsställen där riskerna för olycksfall och ohälsa är som störst. Inom verket saknas metoder för att identifiera de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Arbetsmiljöverket har under flera år bedrivit ett utvecklingsarbete när det gäller metoder för tillsyn. Motsvarande arbete har dock inte gjorts när det gäller underlag för att identifiera de arbetsställen där riskerna för olycksfall och ohälsa är som störst.

Av Arbetsmiljöverkets interna regler för inspektion framgår att urvalet av tillsynsobjekt ska grundas på risker, statistik, bransch och anmälningar om arbetsskador till Arbetsmiljöverket enligt 2 § arbetsmiljöförordningen. Vidare framgår att inspektören kan inhämta råd och information från andra inspektörer, massmedier och försäkringskassan.

Riksrevisionen konstaterar att varken risker eller statistik definieras närmare i reglerna. När det gäller hur "bransch" ska tolkas har företrädare för verket vid intervjuer uppgivit att branschkunskap är viktig för att identifiera risker i olika branscher. Arbetsskadestatistiken är behäftad med ett antal brister som bl.a. innebär att statistiken ger en ofullständig bild av förekomsten av arbetsskador vid olika arbetsställen. Vidare har framkommit att information från försäkringskassorna som skulle kunna utgöra en grund för urval är sällsynt förekommande.

I praktiken har därför inspektörerna förlitat sig på egen erfarenhet och information från t.ex. massmedier, skyddsombud samt anställda eller tidigare anställda för att identifiera de sämsta arbetsställena.

Huruvida verket har lyckats är oklart. I en enkätundersökning som Statistiska centralbyrån har utfört på uppdrag av Riksrevisionen fanns en fråga till chefer och skyddsombud om hur arbetsmiljön var på arbetsstället före inspektion. Enkäten riktades till arbetsställen som hade inspekterats av Arbetsmiljöverket 2002. Svaren på frågan var således ett uttryck för respondenternas subjektiva bedömning och upplevelse av arbetsmiljön. Av de chefer som har svarat uppgav 94 % att den fysiska arbetsmiljön var ganska bra eller mycket bra före inspektionen. Motsvarande siffra för skyddsombuden var 81 %. När det gäller den psykosociala arbetsmiljön uppgav

89 % av cheferna och 82 % av skyddsombuden att arbetsmiljön var ganska bra eller mycket bra före inspektionen.

Svarsfrekvensen i undersökningen är emellertid låg, varför resultaten ska tolkas med försiktighet. Respondenternas svar kan också vara ett uttryck för flera olika förhållanden.

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att regeringen bör uppdra till Arbetsmiljöverket att utveckla metoder för att förbättra urvalet av tillsynsobjekt.

12.7 Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik behöver förbättras

Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik är otydlig och missvisande ur olika aspekter. Enligt Riksrevisionens tolkning kan en inspektion omfatta flera besök vid ett arbetsställe. Arbetsmiljöverket använder dock antal genomförda inspektionsbesök som ett mått på antal genomförda inspektioner. Det ger intryck av att verket gör fler inspektioner än vad man i själva verket gör. Riksrevisionen anser att en inspektion bör likställas med ett inspektionsärende, vilket leder fram till någon form av ställningstagande från verkets sida. Det kan handla om ett inspektionsmeddelande, ett formellt myndighetsbeslut eller ett avslutande av ärendet utan fortsatt åtgärd. Arbetsmiljöverket bör vara tydligt med vad den statistik man redovisar avser. Statistiken bör också spegla verksamheten på ett riktigt sätt.

Arbetsmiljöverket menar att man genom inspektioner når knappt 10 % av alla arbetsställen varje år. Riksrevisionen har funnit att verket 2002 genomförde inspektionsbesök vid ca 4 % av alla arbetsställen. Riksrevisionen anser inte att Arbetsmiljöverket måste sträva efter att besöka så många arbetsställen som det bara är möjligt. Det kan göra att man prioriterar bort svåra fall som tar lång tid, kräver flera inspektionsbesök, kräver uppföljning etc. Det är dock viktigt att Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet redovisas på ett rättvisande sätt. Felaktig redovisning kan leda till överdrivna förväntningar på vad Arbetsmiljöverket ska kunna åstadkomma med sin tillsyn. En rättvisande redovisning av hur många arbetsställen man når genom inspektion är också viktig för att kunna fördela inspektionsresurserna på ett ändamålsenligt sätt. Ju färre arbetsställen man når, desto större betydelse får prioriteringen av vilka arbetsställen som man väljer att inspektera.

Riksrevisionen anser att regeringen mot denna bakgrund bör ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att förbättra verksamhetsstatistiken, så att den speglar verksamheten på ett tydligt och rättvisande sätt.

12.8 Oklarheter kring registreringen av inspektioner

Riksrevisionen har granskat dokumentationen av inspektioner vid arbetsställen som i samband med en av Riksrevisionens enkätundersökningar har uppgivit att man inte har haft någon inspektion av Arbetsmiljöverket 2002.

Granskningen har visat att det förekommer oklarheter i registreringen av inspektionsbesök. Riksrevisionen har funnit exempel på att aktiviteter som inte kan sägas vara inspektioner ändå har registrerats som inspektion.

Dokumentationen av de granskade inspektionerna har i flera fall varit knapphändig eller obefintlig. Riksrevisionen anser inte att den kan sägas uppfylla Arbetsmiljöverkets interna regler för dokumentation. Den knapphändiga dokumentationen har gjort det svårt att i efterhand få information om inspektionerna. Bristfällig dokumentation av inspektioner kan också försvåra eventuella senare insatser från Arbetsmiljöverkets sida.

Riksrevisionen anser att dessa exempel visar att den interna kontrollen över registrering och dokumentation av inspektioner vid Arbetsmiljöverket kan behöva förbättras.

12.9 Dåliga förutsättningar för samverkan mellan Arbetsmiljöverket och försäkringskassorna

Under flera år har regeringen redovisat för riksdagen att samverkan mellan Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket/försäkringskassorna utvecklas positivt. På grundval av Riksrevisionens iakttagelser kan denna beskrivning ifrågasättas.

Riksrevisionen anser att regeringens mål, uppdrag och uppföljning av resultat när det gäller samverkan mellan Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket/försäkringskassorna har haft betydande brister. Dessa brister har utgjort ett hinder för att utveckla samverkan.

Av de två mål för samverkan som regeringen har fastställt gällde det ena bara för Arbetarskyddsverket/Arbetsmiljöverket. Det andra (sedan 2003 det enda) målet har i praktiken tolkats som mer relevant för samverkan mellan Riksförsäkringsverket och två andra myndigheter (Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen) än för samverkan som innefattar Arbetsmiljöverket.

Det nuvarande målet tycks exempelvis inte bidra till att utveckla kopplingen mellan försäkringskassornas kännedom om försumliga arbetsgivare och Arbetsmiljöverkets urval av tillsynsobjekt.

Regeringen har givit uppdrag till Riksförsäkringsverket om samverkan som omfattar bl.a. Arbetsmiljöverket utan att denna myndighet fått motsvarande uppdrag.

Arbetskyddsverket/Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket har ofta lämnat skilda, t.o.m. motsägelsefulla, redovisningar till regeringen om förekomsten och resultatet av samverkan.

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av myndigheternas återrapportering. Sedan samverkan anges som en uppgift i myndigheternas instruktioner föreligger inga återrapporteringskrav från regeringen.

Varken Arbetsmiljöverket eller Riksförsäkringsverket har fastställt några föreskrifter eller riktlinjer som ledning för distriktens respektive försäkringskassornas samverkan. Det är tydligt att samverkan inte har varit någon prioriterad fråga för myndigheterna. Enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket har ett arbete påbörjats med att upprätta en gemensam handlingsplan (januari 2004).

De konkreta åtgärder som har vidtagits för att främja samverkan har genomförts på regional/lokal nivå. Det har i stort sett varit upp till de enskilda inspektionsdistrikten och de enskilda försäkringskassorna att avgöra hur frågan om samverkan ska hanteras. Resultatet varierar.

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att regeringen bör överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att få till stånd en samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket som kan bidra till att motverka ohälsa. Riksrevisionen förutsätter att åtgärderna samordnas inom Regeringskansliet.

12.10 Erfarenheter och effekter av tillsyn

Riksrevisionens genomgång av forskar- och utredningsrapporter om sjukfrånvaro, arbetsmiljö och tillsyn visar att det inte finns tillräcklig kunskap om sambanden däremellan.

Det är svårt att mäta och bedöma effekter av tillsynsinsatser oavsett vilket tillsynsområde som studeras. Riksrevisionen menar emellertid att det är viktigt att försöka göra bedömningar av tillsynens effekter. Vanligtvis finns ett betydande tillsynsbehov inom olika områden, och tillgängliga resurser motsvarar sällan behovet.

Riksrevisionen ifrågasätter inte att det behövs tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen. Tillsynen ska utgöra ett rättighetsskydd för människor på arbetsställen och elever i skolan. Statsmakterna måste dock kunna anlägga ett helhetsperspektiv på olika insatser som syftar till att motverka ohälsa och olycksfall i arbetslivet och skolan. Tillsynsmyndigheten behöver också klargöra var behovet av åtgärder är störst och vilka åtgärder som ger mest effekt.

Statistiska centralbyrån har på uppdrag av Riksrevisionen genomfört en enkätundersökning i syfte att inhämta de erfarenheter som finns på

arbetsställen av Arbetsmiljöverkets inspektioner. Enkäten har riktats till chefer och skyddsombud som har deltagit i inspektionerna. Uppgifterna om inspekterade arbetsställen har hämtats från Arbetsmiljöverket.

Resultaten tyder på att Arbetsmiljöverkets inspektioner ofta är uppskattade av både chefer och skyddsombud. Inspektörerna får förhållandevis goda omdömen när det gäller deras kunskap om arbetsmiljörisker. Arbetsgivaren har i allmänhet åtgärdat de brister som Arbetsmiljöverket har begärt. Inspektionen har många gånger inneburit att arbetsgivare har blivit mer medvetna om arbetsmiljörisker. Samtidigt påpekas att det finns andra faktorer som påverkar arbetsmiljön. Ungefär hälften av alla arbetsgivare och skyddsombud menade att arbetsmiljön inte hade förändrats efter inspektionen. Att döma av svaren är det främst den psykosociala arbetsmiljön som inte har förändrats.

Arbetsmiljöverket menar dock att det är helt klarlagt att inspektioner ger effekt och att arbetsmiljön vid arbetsstället blir bättre efter en inspektion. Verket har främst framhållit två rapporter som stöd för denna uppfattning. Rapporterna redovisar uppföljningar av hur det systematiska arbetsmiljöarbetet (internkontrollen) hade tillämpats vid småföretag (se kap. 2).

Arbetsmiljöverket har också påtalat att det allmänt sett blir tydligt för inspektörerna i samband med uppföljningsbesök på arbetsställen att inspektioner leder till förbättrad arbetsmiljö. Verket gör dock förhållandevis få uppföljningsbesök, även oklarheter i hur uppföljningar registreras gör att uppgifter över antal uppföljningsbesök bör tolkas försiktigt.

Riksrevisionen anser inte att de rapporter och iakttagelser som Arbetsmiljöverket åberopar ger tillräckligt stöd för påståendet att det är helt klarlagt att inspektioner leder till förbättrad arbetsmiljö.

I samband med enkätundersökningen uppgav 7 % av cheferna och 6 % av skyddsombuden att de inte hade haft någon inspektion av Arbetsmiljöverket. I en tredjedel av fallen kunde dock klarläggas att en inspektion hade genomförts vid arbetsstället, eftersom Arbetsmiljöverket hade utfärdat ett inspektionsmeddelande. Trots detta saknades alltså kunskap om att verket hade genomfört en inspektion 2002. Det kan finnas flera olika förklaringar till att så många chefer och skyddsombud saknade kännedom om inspektionen. Man kan dock fråga sig vilka förändringar dessa inspektioner ledde till när de två år senare inte är kända i organisationen.

Riksrevisionen anser att det behövs mer underlag för att bedöma i vilken utsträckning inspektioner leder till förbättrad arbetsmiljö.

Referenser

Utredningar, rapporter och artiklar

- Ds 1998:50; *Att se eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
- Ds 2002:49; *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
- Ds 2003:63; *Den svenska sjukan II – regelverk och försäkringsmedicinska bedömningar*
- Frick; *Från sidovagn till integrerat arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöstyrning som ett ledningsproblem i svensk industri*, rapport nr 8 från Arbetslivscentrums projekt, 1994
- Henrekson och Persson; *The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System*, 2002
- Hogstedt, Bjurvald, Marklund, Palmer, Theorell (red); *Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens*, 2004
- Kjellberg; *Arbetsgivarorganisationer och fackföreningar i ett föränderligt perspektiv*, i Arbetslivsinstitutet, von Otter (red); *Ute och inne i svenskt arbetsliv*, Arbetsliv i omvandling 2003:8
- Riksdagens revisorer; *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*, rapport 2002/03:2
- Riksförsäkringsverket; *Arbetsförhållanden – orsak till sjukskrivning?*, RFV Analyserar 2003:10
- Riksförsäkringsverket; *Regionala skillnader i sjukskrivning – hur ser de ut och vad beror de på?*, RFV Analyserar 2003:12
- Riksrevisionsverket; *Att återupprätta – om försäkringskassans rehabiliteringsverksamhet*, rapport 1994:18
- Riksrevisionsverket; *Samverkan med förhinder*, rapport 1996:40
- Riksrevisionsverket; *Kontroll och rådgivning. Yrkesinspektionens dubbla roller*, dnr 1989:1500
- Riksrevisionsverket; revisionspromemoria 2000-02-21, dnr 30-2000-0185
- Riksrevisionsverket; revisionsrapport 2003-04-03, dnr 30-2002-0371
- Socialstyrelsen; *Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan, FRISAM*, 2001
- SOU 2002:62; *Kunskapsläge sjukförsäkringen*, delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete
- Statistiska centralbyrån; *Informationssystemet om arbetsskador och undersökningen om arbetsorsakade besvär – en jämförande studie*, 1999:4

- Statistiska centralbyrån; *Blev det något resultat av inspektionen?*, teknisk rapport till Riksrevisionen avseende enkätundersökning, 2004-02-19
- Statskontoret; *Systematiskt arbetsmiljöarbete. En utvärdering av Arbetsmiljöverkets insatser*, rapport 2004:13
- Tåhlin; *Trettio års arbetsmiljösjatsning – till vad nytta?*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg. 7, 2/2001
- Wikman och Marklund; *Tolkningar av arbetssjuklighetens utveckling i Sverige*, i Arbetslivsinstitutet, von Otter (red); *Ute och inne i svenskt arbetsliv*, Arbetsliv i omvandling 2003:8

Riksdagstryck

- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2000/01:AU2; *Omorganisation av Arbetarskyddsverket m.m.*
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2003/04:AU1; *Utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv*
- Regeringens proposition 1990/91:140; *Arbetsmiljö och rehabilitering*
- Regeringens proposition 1996/97:1; *Budgetpropositionen för år 1997, utgiftsområde 14*
- Regeringens proposition 1996/97:63; *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*
- Regeringens proposition 1997/98:1; *Budgetpropositionen för år 1998, utgiftsområde 14*
- Regeringens proposition 1998/99:1; *Budgetpropositionen för år 1999, utgiftsområde 14*
- Regeringens proposition 1999/2000:1; *Budgetpropositionen för år 2000, utgiftsområde 14*
- Regeringens proposition 1999/2000:141; *Lag om ändring i arbetsmiljölagen m.m.*
- Regeringens proposition 2000/01:1; *Budgetpropositionen för år 2001, utgiftsområde 14*
- Regeringens proposition 2001/02:1; *Budgetpropositionen för år 2002, utgiftsområde 14*
- Regeringens proposition 2002/03:1; *Budgetpropositionen för år 2003, utgiftsområde 14*
- Regeringens proposition 2003/04:1; *Budgetpropositionen för år 2004, utgiftsområde 14*
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU12; *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration*

Material från Arbetsmiljöverket/Arbetarskyddsverket

- Arbetarskyddsstyrelsen; *Ombildning av myndigheterna inom Arbetarskyddsverket till en myndighet för arbetsmiljötillsyn m.m.*, dnr 009 GD 3835/99
- Arbetarskyddsverket; *Verksamhetsprogram 1997–1999*
- Arbetarskyddsverket; *Verksamhetsprogram 2000–2002*
- Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och Försäkringskassan i Örebro län; *Samverkansprojekt mellan Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och Försäkringskassan i Örebro och Värmlands län angående arbetspassnings och rehabiliteringsverksamhet*, 2003-04-09.
- Arbetsmiljöverket; *Uppföljning av verksamhetsprogrammet 1997–1999*, rapport 2001:5
- Arbetsmiljöverket; *IK SMÅ effekt – utvärdering av tillsynsprojekt*, rapport 2000:6
- Arbetsmiljöverket; *Uppföljning av verksamheten år 2000*, dnr VUS 3142/01
- Arbetsmiljöverket; *Verksamhetsrapport 2001*, dnr VUS 3142/01
- Arbetsmiljöverket och Statistiska centralbyrån; *Arbetssskador 2001*, Statistiska meddelanden AM 69 SM 0201
- Arbetsmiljöverket; *Grundläggande regler för inspektion*, tillsynsserien 1/2002
- Arbetsmiljöverket; *Arbetsordning för Arbetsmiljöverket*, administrativa serien 1/2002
- Arbetsmiljöverket; *Registrering och arkivering vid Arbetsmiljöverket*, administrativa serien 13/2002
- Arbetsmiljöverket; *Effektmätning av utskick "Kampanj 2002, psykologiska och organisatoriska risker"*, december 2002, Markör AB
- Arbetsmiljöverket, ärende AIGÖ 2002/14269
- Arbetsmiljöverket; *Förteckning över samtliga gällande författningar och allmänna råd som har beslutats av Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetsmiljöverket*, januari 2003
- Arbetsmiljöverket; *Statistik ur SARA, Arbetsmiljöinspektionen 2002*, januari 2003
- Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöinspektionen i Malmö; brev till Försäkringskassan i Kristianstad, 2003-01-27
- Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöinspektionen i Luleå; *Besked om resultat av inspektioner inom grundskolan i Luleå kommun*, inspektionsrapport 2003-02-07, AILU 2003/4677

Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och
Försäkringskassan i Örebro län; *Samverkansprojekt mellan
Arbetsmiljöinspektionen i Örebro och Försäkringskassan i Örebro och
Värmlands län angående arbets-, anpassnings- och
rehabiliteringsverksamhet*, 2003-04-09

Arbetsmiljöverket; *Verksamhetsrapport för år 2002*, dnr VUS 2003/14975

Arbetsmiljöverket; *Regler för inspektion*, tillsynsserien 4/2003

Arbetsmiljöverket; *The Evaluation of Inspections*, rapport 2003:3

Arbetsmiljöverket; *Effektutvärdering inom Arbetsmiljöverket – en
beskrivning av insatser inom utvärderingsområdet*, rapport 2003:4

Arbetsmiljöverket; *Planeringsdirektiv för Arbetsmiljöinspektionen
verksamhetsår 2004*, 2003-09-11

Arbetsmiljöverket; *Effektmätning av utskick "Kemiska
arbetsmiljörisker"*, november 2003, Markör AB

Arbetsmiljöverket; *Årsredovisningar för respektive år 1997–2003*

Arbetsmiljöverket; *Verksamhetsprogram 2004–2006*

Arbetsmiljöverket; *Statistik ur SARA, Arbetsmiljöinspektionen 2003*,
januari 2004

Arbetsmiljöverket; *Projektrapport "Arbetsmiljö till tusen"*
En studie av arbetsmiljön hos småföretagare, AIMA 2004/3206

Lagar, förordningar och föreskrifter

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Arbetsmiljöförordning (1977:1166)

Förordning (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket

Förordning (2000:1211) med instruktion för Arbetsmiljöverket

AFS 1994:1 Arbetsanpassning och rehabilitering

AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete

Övrigt

Finansdepartementet; *Regleringsbrev för år 1998, En handledning
för Regeringskansliet.*

Finansdepartementet; *Handledning för arbetet med regleringsbrev
och andra styrdokument för 2002*, cirkulär nr Fi 2001:7

Näringsdepartementet; *Ett hälsosammare arbetsliv – en
avsiktsförklaring från s, v och mp*, 2003-12-18

Näringsdepartementet; *Uppdrag att utvärdera Arbetsmiljöverkets
insatser rörande systematiskt arbetsmiljöarbete*, Regeringsbeslut
2003-06-26, N2003/4876/ARM.

Regeringens beslut om regleringsbrev för Arbetarskyddsverket
respektive år 1997–2000

Regeringens beslut om regleringsbrev för Arbetsmiljöverket respektive
år 2001–2004

Regeringens beslut om ändring av regleringsbrev för 2003 avseende
Arbetsmiljöverket, 2003-06-26

Regeringens beslut om regleringsbrev för Riksförsäkringsverket
respektive år 1997–2003

Riksförsäkringsverket; Regleringsbrev till försäkringskassorna respektive
år 1997-2003

Riksförsäkringsverket; Årsredovisningar för respektive år 1998–2003
www.av.se/inspektion 2003-10-27 www.av.se/statistik 2003-12-03

Bilaga 1a Enkäter till inspekterade arbetsställen – metodbeskrivning och enkätformulär

Två enkätundersökningar har genomförts i syfte att inhämta arbetsgivarnas och skyddsombudens synpunkter på de inspektioner som Arbetsmiljöverket har genomfört på arbetsställen. Den ena undersökningen grundades på ett slumpmässigt urval av arbetsställen som Arbetsmiljöverket hade inspekterat 2002 inom ramen för den allmänna tillsynen. Den andra undersökningen var en totalundersökning av de arbetsställen som under 2002 hade haft besök av Arbetsmiljöverket med anledning av en skyddsombudsframställan eller ett skyddsombudsstopp.

För båda enkätundersökningarna gäller följande:

- Statistiska centralbyrån har genomfört undersökningarna
- Arbetsmiljöverket har tillhandahållit uppgifter om aktuella arbetsställen
- Enkäterna skulle besvaras av dels en chef med arbetsmiljöansvar, dels ett skyddsombud¹⁵² (chefen respektive skyddsombudet skulle besvara enkäterna var för sig)
- Två skriftliga påminnelser och en telefonpåminnelse har genomförts.

Eftersom syftet med enkätundersökningarna har varit att inhämta arbetsgivarnas och skyddsombudens synpunkter på Arbetsmiljöverkets inspektioner har undersökningarna inte omfattat några kontrollgrupper med arbetsställen som inte har haft inspektion. Endast fyra frågor i den enkät som riktade sig till ett urval av inspekterade arbetsställen skulle ha kunnat jämföras med en kontrollgrupp. Dessa frågor gällde hur den psykosociala respektive den fysiska miljön var på arbetsplatsen före inspektionen/vid tidpunkt 1 och hur arbetsmiljön upplevdes efter inspektionen/vid tidpunkt 2.

Enkät till inspekterade arbetsställen 2002 inom ramen för den allmänna tillsynen

Undersökningen genomfördes i samverkan med Statskontoret som på regeringens uppdrag har utvärderat Arbetsmiljöverkets insatser rörande systematiskt arbetsmiljöarbete.

Statistiska centralbyrån gjorde urvalet av arbetsställen på grundval av uppgifter från Arbetsmiljöverkets register över besökta arbetsställen (SARA-registret). Populationen utgjordes av arbetsställen som enligt registret hade varit föremål för *inspektion*. Andra typer av aktiviteter som

¹⁵² Enkäten till inspekterade arbetsställen vände sig till skyddsombud eller annan representant för arbetstagarna.

fanns i registret exkluderades. Dessa aktiviteter var arbetsskadeutredning, inspektion med anledning av skyddsombudsstopp, inspektion med anledning av skyddsombudsframställan, information, samverkan, uppföljning, annan aktivitet samt "besök ej möjligt".

Den totala populationen uppgick till 11 286 arbetsställen när dubletter, arbetsskadeutredningar och arbetsställen med mindre än 2 anställda hade exkluderats. Urvalet uppgick till 2 042 arbetsställen. Som urvalsmetod användes ett stratifierat urval.

Svarsfrekvensen uppgick till 59 % för cheferna (totalt 1 207 svar) och 56 % för skyddsombuden eller andra arbetstagarföreträdare (totalt 1 142 svar). Statistiska centralbyrån har beräknat svarsfrekvensen utifrån inkomna svar enligt tabell bil. 1a:1:

Tabell bil.1a:1. Svarsfrekvens för enkät till inspekterade arbetsplatser (allmän tillsyn)

	Ifyllda enkäter	Deltog ej*	Ingen inspektion	Arbetsstället upphört	Förhindrad medverkan	Avböjd medverkan	Ej svar	Totalt
Chefer	986	56	142	20	3	42	793	2 042
Skyddsombud	777	228	116	16	6	19	880	2 042

* betyder att chef eller skyddsombud inte deltog eller har slutat, eller att skyddsombud saknas.

Källa: Statistiska centralbyrån 2004-03-04

Av tabellen framgår att de respondenter som har angivit att de inte deltog i inspektionen, att ingen inspektion har ägt rum, att arbetsstället har upphört och att medverkan har förhindrats medräknas i svarsfrekvensen. Andelen ifyllda enkäter uppgick till 48 % för cheferna respektive 38 % för skyddsombuden.

Uppgifter från chefer och skyddsombud om att Arbetsmiljöverket inte har genomfört någon inspektion vid arbetsstället, trots att Arbetsmiljöverkets register innehåller sådana uppgifter, har granskats i särskild ordning (se kap. 8, Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik).

Statistiska centralbyrån har genomfört olika åtgärder för att bedöma bortfallet. Analyserna har omfattat följande delar:

1. Kontroll av bortfallsbias.

En jämförelse har gjorts mellan svaren för dem som har besvarat enkäten före den 1 december 2003 (innan telefonpåminnelsen startades) och dem som har besvarat enkäten efter den 1 december 2003. Syftet med denna jämförelse har varit att undersöka om det förekommer systematiska skillnader mellan det initiala bortfallet (svar först efter telefonpåminnelse) och de som besvarat enkäten tidigt. Jämförelsen omfattade frågorna 4, 13, 14, 15 och 16 och har gjorts för såväl chefer som skyddsombud. I denna jämförelse

har det inte gått att påvisa några systematiska skillnader i svaren mellan tidiga och sena svarande. Jämförelsen pekar därför mot att bortfallet kan betraktas som slumpmässigt.

2. Telefonpåminnelse

Förfrågan i samband med telefonpåminnelse till arbetsställen om orsaken till att enkäten inte har besvarats. Totalt har ca 500 personer uppgivit någon av följande förklaringar till att enkäten inte har besvarats:

- Vid arbetsplatsen saknades kunskap om var inspektionen hade ägt rum och därigenom vem som skulle besvara enkäten (uppgifter från ca 100 arbetsställen).
- Man trodde inte att arbetsstället hade haft någon inspektion (uppgifter från 100 arbetsställen).
- Avsaknad av skyddsombud (uppgifter från ca 100 arbetsställen).
- Skyddsombudet hade inte deltagit i inspektionen eller hade slutat (uppgifter från ca 75 arbetsställen).
- Chefen hade inte deltagit i inspektionen eller hade slutat (uppgifter från ca 30 arbetsställen).
- Man ville inte besvara enkäten (uppgifter från ca 50 arbetsställen).
- Tidsbrist (uppgifter från ca 10 arbetsställen).
- Arbetsstället har upphört, man minns inte så mycket av inspektionen eller man har varit sjuk eller bortrest (uppgifter från 25 arbetsställen).

Statistiska centralbyråns intryck i samband med påminnelserna per telefon var att de flesta tillfrågade gärna besvarade enkäten. Problemet var att man inte visste var och när inspektionen hade ägt rum och vem/vilka som hade varit närvarande. Många chefer och skyddsombud menade enligt Statistiska centralbyrån att de inte hittade några protokoll från inspektionerna. Det gjorde, särskilt i de fall där arbetsstället hade varit föremål för en omorganisation, att det var svårt att lämna information om inspektionen.

Statistiska centralbyråns bedömning av enkätresultatets användbarhet är att man kan dra generella slutsatser i de fall där svaren tydligt pekar i en viss riktning. Att exempelvis 70 % av cheferna har uppgivit att inspektören inte missade någon väsentlig arbetsmiljörisk innebär att man med relativt god säkerhet kan säga att en majoritet av cheferna vid de inspekterade arbetsställena anser detta.

Konfidensintervall

När det gäller de inkomna svaren på enkäten har Statistiska centralbyrån genomfört beräkningar av konfidensintervall. Beräkningarna visar att det på många frågor inte finns statistiskt säkerställda skillnader mellan chefernas och skyddsombudens svar (95-procentigt konfidensintervall).

Enkät till inspekterade arbetsplatser med anledning av skyddsombudsstopp eller skyddsombudsframställan

Undersökningen var en totalundersökning och populationen uppgick till 200 arbetsställen.

Svarsfrekvensen uppgick till 72 % för cheferna (totalt 141 svar) och 73 % för skyddsombuden (totalt 144 svar). Statistiska centralbyrån har beräknat svarsfrekvensen utifrån inkomna svar enligt tabell bil.1a:2:

Tabell bil.1a:2. Svarsfrekvens för enkät om Arbetsmiljöverkets insatser vid skyddsombudsstopp och skyddsombudsframställan

	Ifyllda enkäter	Deltog ej*	Ingen inspektion	Arbetsstället upphört	Avböjd medverkan	Ej svar	Totalt
Chefer	135	1	5			59	200
Skyddsombud	131	5	6	2	1	55	200

* betyder att chef eller skyddsombud inte deltog eller har slutat, eller att skyddsombud saknas.

Källa: Statistiska centralbyrån

Av tabellen framgår att de respondenter som har angivit att de inte deltog i inspektionen, att ingen inspektion har gjorts, att arbetsstället har upphört samt att medverkan har förhindrats medräknas i svarsfrekvensen. Andelen ifyllda enkäter uppgick till 68 % för cheferna och 66 % för skyddsombuden.

Bortfallet består nästan helt av "ej svar". Ett skyddsombud har avböjt medverkan. Ett problem som har framförts av respondenterna är att det har gått lång tid sedan skyddsombudets framställan eller stopp gjordes. Man har därför svårt att minnas händelseförloppet.

Fem chefer och sex skyddsombud säger att de inte har haft något besök från Arbetsmiljöverket på grund av skyddsombudsframställan eller skyddsombudsstopp. Några säger att de har anmält ett olycksfall, några att de har haft en vanlig inspektion och några att de inte minns.

När det gäller skyddsombud vid små företag var svarsfrekvensen 56 %. Cheferna från de minsta företagen har besvarat enkäten i större utsträckning. Svarsfrekvensen för chefer vid små företag var 81 %.

Cheferna inom landstingen har en lägre svarsfrekvens än genomsnittet. Endast 38 % besvarade enkäten. Skyddsombudens svarsandel uppgår till 62 % i samma sektor.

Enkät om Arbetsmiljöverkets insatser vid skyddsombudsframställan och skyddsombudsstopp

Frågor om **inspektören** avser **den** eller **de** personer (inspektörer) som medverkade vid besök på arbetsplatsen eller handläggning av ärendet.

1.	Vad/vilken är din funktion/chefsbefattning?	Arbetstagarrepresentant 1 <input type="checkbox"/> Skyddsombud Chef 2 <input type="checkbox"/> Högsta ledningsnivå (t.ex. VD, vice VD, GD, kommunchef) 3 <input type="checkbox"/> Avdelningsnivå 4 <input type="checkbox"/> Enhetsnivå 5 <input type="checkbox"/> Annan representant för arbetsgivaren
2.	Vilken/vilka faktorer i arbetsmiljön ledde till att skyddsombudet gjorde en anmälan till Arbetsmiljöverket, alternativt stoppade verksamheten? <i>Flera svar får markeras!</i>	1 <input type="checkbox"/> Belastningsergonomi (t.ex. påfrestande arbetsställningar och arbetsrörelser eller tunga lyft) 1 <input type="checkbox"/> Utsatthet för farliga eller allergiframkallande ämnen (t.ex. mjöldamm, trädam, trämjöl, kemikalier och isocyanater) 1 <input type="checkbox"/> Olycksfallsrisker (t.ex. maskinsäkerhet, fallrisker) 1 <input type="checkbox"/> Övriga fysiska arbetsmiljörisker (t.ex. buller, vibration, värme/kyla, strålning) 1 <input type="checkbox"/> Utsatthet för våld och hot om våld 1 <input type="checkbox"/> Första hjälpen och krisstöd 1 <input type="checkbox"/> Arbetsmiljörisker i samband med organisatoriska förändringar (t.ex. sammanslagning av avdelningar, nedläggning, expansion) 1 <input type="checkbox"/> Psykosociala arbetsmiljörisker (t.ex. stress, kränkande särbehandling) 1 <input type="checkbox"/> Rutiner för arbetsanpassning och rehabilitering 1 <input type="checkbox"/> Arbetsplatsens systematiska arbetsmiljöarbete 1 <input type="checkbox"/> Annat _____ 1 <input type="checkbox"/> Vet inte
3.	Besökte Arbetsmiljöverket er arbetsplats efter framställan eller stoppet?	1 <input type="checkbox"/> Ja → Gå till fråga 4 2 <input type="checkbox"/> Nej → Gå till fråga 5
4.	Om ja i fråga 3: Vad blev resultatet av besöket?	1 <input type="checkbox"/> Inga påpekanden 2 <input type="checkbox"/> Endast muntliga synpunkter 3 <input type="checkbox"/> Muntliga synpunkter samt beslut om nytt besök av Arbetsmiljöverket 4 <input type="checkbox"/> Inspektionsmeddelande med krav på åtgärder 5 <input type="checkbox"/> Föreläggande eller förbud 6 <input type="checkbox"/> Annat _____ 7 <input type="checkbox"/> Vet inte

5. *Om nej i fråga 3:*
Ange vilka åtgärder Arbetsmiljöverket vidtog i stället för att besöka din arbetsplats!

1 Telefonkontakt
2 Skriftligt meddelande
3 Annat _____

6. *Om inspektören ställde krav på åtgärder:*
Har arbetsgivare vidtagit åtgärder med anledning av inspektörens krav?

1 Arbetsgivaren har vidtagit alla åtgärder
2 Arbetsgivaren har vidtagit de flesta åtgärder
3 Arbetsgivaren har vidtagit några få åtgärder
4 Arbetsgivaren har inte vidtagit några åtgärder alls
5 Annat _____

7. **Om alla åtgärder ännu inte har vidtagits vad anser du att detta beror på?**

1 Arbetsgivaren tyckte inte att det var nödvändigt
2 Arbetsgivaren har inte hunnit
3 Arbetsgivaren har inte haft tillräckligt med pengar
4 Arbetsgivaren har inte haft tillräckligt med kunskap
5 Annat _____

8. **Hur kunnig tyckte du att inspektören var i sin bedömning av den eller de faktorer som låg till grund för skyddsombudets framställan/stopp?**

1 Mycket kunnig
2 Ganska kunnig
3 Ganska okunnig
4 Mycket okunnig
5 Kan inte bedöma

9. **Har du några andra synpunkter på inspektionen och/eller Arbetsmiljöverkets insatser i övrigt är vi tacksamma om du skriver det här.**

Tack för din medverkan!

Enkät om arbetsmiljöinspektion och systematiskt arbetsmiljöarbete

Med "inspektion" menar vi ett eller flera besök som en eller flera inspektörer från Arbetsmiljöverket genomför vid arbetsplatsen. Syftet är att kontrollera arbetsmiljön.

När vi i blanketten ställer frågor om **inspektören** så menar vi **den** eller **de** personer (inspektörer) som medverkade vid inspektionen.

1.	Vad/vilken är din funktion/chefsbefattning?	Arbetstagarrepresentant 1 <input type="checkbox"/> Skyddsombud → Gå till fråga 4 2 <input type="checkbox"/> Annan arbetstagare → Gå till fråga 4 Chef 3 <input type="checkbox"/> Högsta ledningsnivå (t.ex. VD, vice VD, GD, kommunchef) 4 <input type="checkbox"/> Avdelningsnivå 5 <input type="checkbox"/> Enhetsnivå 6 <input type="checkbox"/> Annan representant för arbetsgivaren
2.	Om chef: Hur ser könsfördelningen ut vid din arbetsplats?	1 <input type="checkbox"/> Majoriteten av de anställda är kvinnor 2 <input type="checkbox"/> Majoriteten av de anställda är män 3 <input type="checkbox"/> Det är ungefär lika många kvinnor som män
3.	Om chef: När genomfördes inspektionen under 2002? Välj det alternativ som stämmer bäst!	1 <input type="checkbox"/> Januari – mars 2 <input type="checkbox"/> April – juni 3 <input type="checkbox"/> Juli – september 4 <input type="checkbox"/> Oktober – december
4.	Var inspektionen föranmäld?	1 <input type="checkbox"/> Ja, det framgick klart vad besöket gällde 2 <input type="checkbox"/> Ja, det framgick <u>inte</u> klart vad besöket gällde 3 <input type="checkbox"/> Ja, men jag vet inte om det framgick vad besöket gällde 4 <input type="checkbox"/> Nej, ingen föranmälan gjordes 5 <input type="checkbox"/> Vet inte

Systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM)

Med systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) menas att i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön. Systematiskt arbetsmiljöarbete kallas tidigare internkontroll.

5. **Vad inkluderade inspektionen?**
Flera svar får markeras!
- 1 Belastningsergonomi (t.ex. påfrestande arbetsställningar och arbetsrörelser eller tunga lyft)
 - 1 Utsatthet för farliga eller allergiframkallande ämnen (t.ex. mjöldamm, trädamm, trämjöl, kemikalier och isocyanater)
 - 1 Olycksfallsrisker (t.ex. maskinsäkerhet, fallrisker)
 - 1 Övriga fysiska arbetsmiljörisker (t.ex. buller, vibration, värme/kyla, strålning)
 - 1 Utsatthet för våld och hot om våld
 - 1 Första hjälpen och krisstöd
 - 1 Arbetsmiljörisker i samband med organisatoriska förändringar (t.ex. sammanslagning av avdelningar, nedläggning, expansion)
 - 1 Psykosociala arbetsmiljörisker (t.ex. stress, kränkande särbehandling)
 - 1 Rutiner för arbetsanpassning och rehabilitering
 - 1 Arbetsplatsens systematiska arbetsmiljöarbete (SAM)
 - 1 Annat _____
 - 1 Vet inte

6. Hur kunnig var inspektören när det gällde bedömning av ...	Mycket kunnig	Ganska kunnig	Ganska okunnig	Mycket okunnig	Kan inte bedöma	Frågan behandlades ej
<i>Markera ett kryss på varje rad!</i>	1	2	3	4	5	6
Belastningsergonomi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utsatthet för farliga eller allergiframkallande ämnen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Olycksfallsrisker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Övriga fysiska arbetsmiljörisker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utsatthet för våld och hot om våld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Första hjälpen och krisstöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetsmiljörisker i samband med organisatoriska förändringar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Psykosociala arbetsmiljörisker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rutiner för arbetsanpassning och rehabilitering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetsplatsens systematiska arbetsmiljöarbete (SAM)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<p>7. Missade inspektören någon väsentlig arbetsmiljörisk som borde ha ingått i inspektionen?</p> <p>Om ja, ange vad inspektören missade att kontrollera</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> Ja</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Nej</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>8. Vad blev resultatet av inspektionen?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> Inga påpekanden → Gå till fråga 13</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Endast muntliga synpunkter → Gå till fråga 11</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Inspektionsmeddelande med krav på åtgärder</p> <p>4 <input type="checkbox"/> Föreläggande eller förbud</p> <p>5 <input type="checkbox"/> Annat _____</p>
<p>9. Har arbetsgivaren vidtagit åtgärder med anledning av inspektörens krav?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren har vidtagit alla åtgärder</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren har vidtagit de flesta åtgärder</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren har vidtagit några få åtgärder</p> <p>4 <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren har inte vidtagit några åtgärder alls</p> <p>5 <input type="checkbox"/> Annat _____</p>
<p>10. Vad är den viktigaste anledningen till att inte alla åtgärder har vidtagits?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren tyckte inte att det var nödvändigt</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren har inte hunnit</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren har inte haft tillräckligt med pengar</p> <p>4 <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren har inte haft tillräckligt med kunskap</p> <p>5 <input type="checkbox"/> Annat _____</p>
<p>11. Bedömer du att åtgärderna skulle ha genomförts även om inspektören inte hade ställt krav på åtgärder?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> Ja</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Nej</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Vet inte</p>
<p>12. Har inspektionen följts upp med ett nytt besök från Arbetsmiljöverket?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> Ja</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Nej</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Nej, men nytt besök är planerat</p> <p>4 <input type="checkbox"/> Vet inte</p>
<p>13. Hur vill du beskriva den fysiska arbetsmiljön vid din arbetsplats före inspektionen?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> Mycket bra</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Ganska bra</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Ganska dålig</p> <p>4 <input type="checkbox"/> Mycket dålig</p>

14. Har den fysiska arbetsmiljön vid din arbetsplats blivit bättre efter inspektionen?
- 1 Ja, definitivt
 2 Ja, till viss del
 3 Nej, den har inte förändrats
 4 Nej, den har blivit sämre
 5 Kan inte bedöma

15. Hur vill du beskriva den psykosociala arbetsmiljön vid din arbetsplats före inspektionen?
Med psykosocial arbetsmiljö menar vi faktorer på arbetet som påverkar hur arbetstagarna mår psykiskt.
- 1 Mycket bra
 2 Ganska bra
 3 Ganska dålig
 4 Mycket dålig

16. Har den psykosociala arbetsmiljön vid din arbetsplats blivit bättre efter inspektionen?
- 1 Ja, definitivt
 2 Ja, till viss del
 3 Nej, den har inte förändrats
 4 Nej, den har blivit sämre
 5 Kan inte bedöma

17. Vad har inspektionen inneburit för arbetsmiljöarbetet vid din arbetsplats?
- Markera ett kryss på varje rad!*
- | | Ja
1 | Nej
2 | Vet inte
3 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Arbetsgivaren är mer medveten om arbetsmiljöfrågor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Arbetstagarna är mer medvetna om arbetsmiljöfrågor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare har blivit bättre | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Arbetsgivaren har blivit bättre på att upptäcka risker i arbetsmiljön | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Arbetsgivaren har blivit bättre på att minska risker i arbetsmiljön | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| En arbetsmiljöpolicy har utarbetats/den gamla har förbättrats | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Företagshälsovården har anlitats/har anlitats i större utsträckning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

De tre följande frågorna ställs till dig som sakkunnig inom arbetsmiljöområdet.

Du skall inte bedöma din enskilda arbetsplats utan göra en mer generell bedömning där syftet är att möjliggöra en förbättrad arbetsmiljösituation.

18. Vilken betydelse skulle det ha för arbetsmiljön i landet som helhet om följande påståenden stämde? <i>Markera ett kryss på varje rad!</i>	Stor betydelse		Ingen betydelse		Har ingen uppfattning/ Vet inte
	1	2	3	4	
Alla arbetsgivare har en skriftlig arbetsmiljöpolicy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alla arbetsgivare undersöker regelbundet arbetsmiljön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alla arbetsgivare bedömer regelbundet risker för ohälsa och olycksfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alla arbetsgivare upprättar en skriftlig handlingsplan med arbetsmiljöåtgärder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alla arbetsgivare gör en skriftlig sammanställning av ohälsa och allvariga tillbud som inträffat i arbetet varje år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetsmiljöverket tvingar fler arbetsgivare att anlita expertkompetens (t.ex. företagshälsovården)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Tror du att...	Ja	Nej	Vet inte
	1	2	
<i>Markera ett kryss på varje rad!</i>			
..de flesta arbetsgivare känner till reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..de flesta arbetsgivare tycker att arbetsmiljö är en viktig fråga?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..många arbetsgivare tycker att man kan ha en bra arbetsmiljö utan att följa reglerna om SAM?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..många arbetsgivare ger SAM låg prioritet eftersom det finns så många andra lagar och regler som måste följas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bilaga 1b Redovisning av deltagande i inspektioner

Riksrevisionens projektmedarbetare har deltagit i hela eller delar av följande sex inspektioner som Arbetsmiljöverkets inspektionsdistrikt har utfört:

- Inspektion av maskinsäkerhet vid en återvinningsanläggning (ärende ALLIN 2003/19355).
- Systeminspektion vid ett livsmedelsföretag (ärende AIMA 2003/30997).
- Inspektion av lärarnas psykosociala arbetsmiljö i Bodens kommun (ärende ALLU 2003/38345).
- Inspektion av lärarnas psykosociala arbetsmiljö i Kalix kommun (ärende ALLU 2003/38158).
- Inspektion med anledning av en skyddsombudsframställan vid en skola i Bodens kommun (ärende ALLU 2002/49317).
- Uppföljning av ett inspektionsärende avseende studerandeavdelningen vid Mälardalens högskola (ärende AIÖR 2004/3102).

Totalt har projektmedarbetare vid Riksrevisionen deltagit i tio inspektionsbesök. Genom att delta i dessa besök har, med undantag av förmöte med chefer och skyddsombud vid arbetsställena, alla delar följts som kan ingå i en inspektion. Delarna omfattar:

- intervjuer med chefer och skyddsombud
- gruppsamtal med arbetstagare
- okulär besiktning av den fysiska arbetsmiljön
- återkoppling direkt efter inspektion till chefer och skyddsombud eller andra arbetstagarrepresentanter
- återföring vid ett slutmöte där Arbetsmiljöverket har redovisat innehållet i det kommande inspektionsmeddelandet till representanter för arbetsgivaren och arbetstagarna
- uppföljning av ett inspektionsärende.

Samtliga inspektioner har dock inte omfattat alla ovanstående delar.

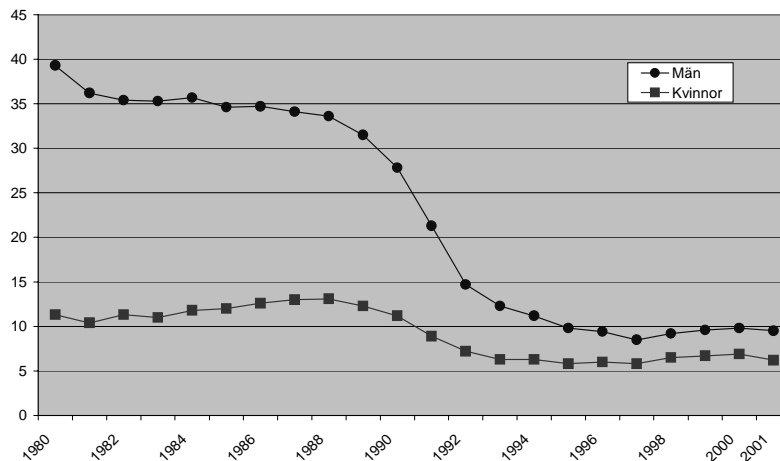
Bilaga 2 Statistik över anmälda arbetsskador 1980–2001

Arbetskada är ett samlingsnamn för arbetsolycksfall, färdolycksfall och arbetssjukdom. Med *arbetsolycksfall* avses ett olycksfall som inträffar på arbetsplatsen eller på en annan plats där den skadade vistas i arbetet. Ett *färdolycksfall* är ett olycksfall som inträffar under den dagliga färden till eller från arbetet. *Arbetssjukdom* syftar på en skada som har uppkommit på något annat sätt än genom en olycka. Det kan t.ex. handla om att den skadade har utsatts för kemiska ämnen, strålning, ensidiga rörelser eller psykiskt påfrestande förhållanden i arbetet.

Arbetsskador ska anmälas av arbetsgivaren till försäkringskassan. Arbetsmiljöverket får kopior på anmälningarna. Vid svårare skador ska dessutom Arbetsmiljöverket underrättas direkt (2 § arbetsmiljöförordningen). Arbetsmiljöverket ansvarar för den officiella statistiken över arbetsskador. Från och med 2002 anmäls och registreras arbetsskadorna på ett nytt sätt. Förändringen gör att uppgifter om arbetsskador fr.o.m. 2002 inte är helt jämförbara med tidigare års.

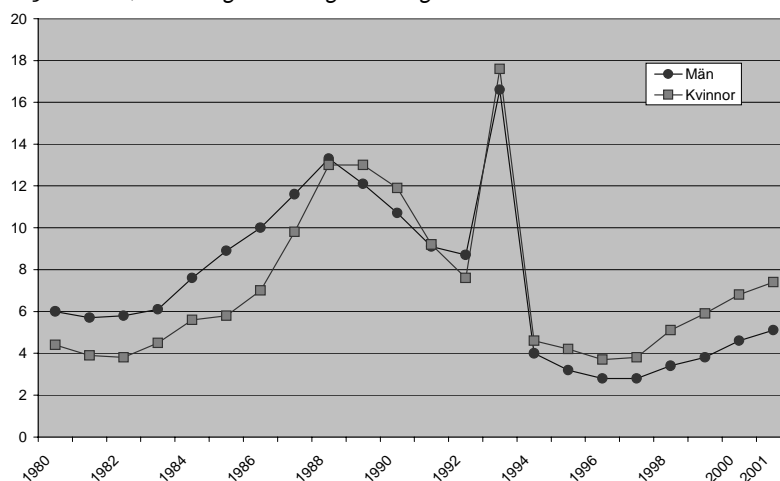
Av diagram bil. 2:1 och bil. 2:2 framgår antal anmälda arbetsolycksfall och arbetssjukdomar per 1 000 förvärvsarbetande under perioden 1980–2001. Bland arbetsolycksfallen redovisas sådana olyckor som har medfört frånvaro från arbetet.

Diagram bil 2:1. Anmälda arbetsolycksfall (med frånvaro) per 1 000 förvärvsarbetande 1980–2001, arbetstagare och egenföretagare



Källa: Arbetsmiljöverket/ISA

Diagram bil 2:2. Anmälda arbetsjukdomar per 1 000 förvärvsarbetande 1980–2001, arbetstagare och egenföretagare



Källa: Arbetsmiljöverket/ISA

Antalet anmälda arbetsjukdomar under de två senaste decennierna uppvisar stora variationer. Svängningarna kan delvis förklaras av förändringar i tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen. Arbetsmiljöverket och Statistiska centralbyrån uppger i rapporten *Arbetsskador 2001* att staten under 1980-talet bedrev omfattande kampanjer för att få folk att anmäla arbetsskador. Man hade också en generös inställning vid bedömningarna av skadeanmälningarna. Mot slutet av 1980-talet började enligt Arbetsmiljöverket och Statistiska centralbyrån förebyggande insatser på arbetsmiljöområdet att ge resultat. Samtidigt skärptes praxis vid bedömningarna av

skadeanmälningarna. I början av 1990-talet försämrades också situationen på arbetsmarknaden. Arbets-skadebegreppet skärptes 1993 och övergångsbestämmelserna i samband med förändringen förklarar det höga antalet skadeanmälningar detta år. Dessutom avskaffades den särskilda arbets-skadesjukpenningen 1993. Det innebar att de ekonomiska incitament som funnits för att anmäla en arbetsskada till stor del försvann.¹⁵³

Sannolikheten att en arbetsskada ska bli anmäld skiljer sig också åt mellan olika arbetsplatser. Enligt tillsynsdirektörer och inspektörer vid Arbetsmiljöverket är vissa arbetsgivare bättre än andra på att anmäla arbetsskador. Man uppger att exempelvis polisen och Försvarmakten har goda rutiner för att anmäla arbetsskador.

¹⁵³ Arbetsmiljöverket och Statistiska centralbyrån; *Arbets-skador 2001*, Statistiska meddelanden AM 69 SM 0201.

Bilaga 3 Regeringens mål för Arbetarskyddsverket/ Arbetsmiljöverket 1998, 2002 och 2004

Mål ¹⁵⁴	1998	2002	2004 ¹⁵⁵
Politik- område	<ul style="list-style-type: none"> • Att skapa ett säkert och utvecklande arbetsliv. • Att motverka långa tider utan arbete, minska långtidsarbetslösheten och utslagningen på arbetsmarknaden. • Att uppnå jämställdhet mellan män och kvinnor. 	Ett bra arbetsliv med väl fungerande arbetsvillkor.	Goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män.
Verksamhets- område	<ul style="list-style-type: none"> • Att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet. • Att förbättra arbetsmiljön sedd i ett helhetsperspektiv, dvs. från såväl fysisk, psykisk som arbetsorganisatorisk synpunkt. 	En bra och utvecklande arbetsmiljö.	En arbetsmiljö som förebygger ohälsa och olycksfall, är anpassad till människors olika fysiska och psykiska förutsättningar samt är utvecklande för individen.
Verksamhets- gren Tillsyn	<p>1. AV skulle prioritera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faktorer i arbetsmiljön som hade stor betydelse för uppkomsten av besvär i rörelseorganen, allvarliga olycksfall, allergier och annan överkänslighet samt psykiska belastningar. • Iakttaga brister i arbetsmiljön skulle alltid beaktas. <p>2. Antalet arbetsgivare som har interna system som leder till att kraven i arbetsmiljölagen och föreskrifter med stöd av lagen uppfylls skulle öka jämfört med 1997.</p> <p>3. Samverkan¹⁵⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMS, RFV, SoS, RFV gällande rehabilitering. • RFV för att uppnå bättre kontroll av att arbetsgivare fullgör sina skyldigheter inom arbetsanpassning och rehabilitering. 	<p>1. En hög grad av efterlevnaden av lagstiftningen på arbetsmiljöområdet.</p> <p>2. Tillsynen skulle ske med hänsyn till förändringar i omvärlden och i enlighet med intentionerna i regeringens proposition angående lag om ändring i arbetsmiljölagen.</p> <p>3. Antalet arbetsgivare som hade infört systematiskt arbetsmiljöarbete skulle öka.</p>	<p>En ökning av efterlevnaden av arbetsmiljölagen i synnerhet på de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är störst.</p>
Organisations- styrning		<p>1. AV skulle utveckla verkets organisation och verksamhet mot bakgrund av den nya myndighetsstrukturen med central och regional verksamhet samlad i en myndighet.</p> <p>2. AV skulle utveckla metoder och rutiner för utvärdering av effekterna av tillsynen och tillämpa resultatet vid prioritering inom verksamheten.</p> <p>3. AV skulle aktivt samverka med RFV och försäkringskassorna för att uppnå en bättre kontroll av att arbetsgivarna fullgör sina skyldigheter inom arbetsanpassning och rehabilitering.</p> <p>4. AV skulle förbättra information, service och tillgänglighet till små och medelstora företag.</p>	AV ska verka för en långsiktig och god kompetensförsörjning med för verksamheten ändamålsenlig kompetens.

¹⁵⁴ 1998 avsåg mål för utgiftsområdet som rörde Arbetsmiljöverket, 2002 och 2004 redovisas målen för politikområdet Arbetsliv. 1998 redovisas Arbetsmiljöverkets del av effektmålen inom utgiftsområde 14.

¹⁵⁵ Målet för politikområdet omformulerades för 2004 med syfte att vara mer preciserat än tidigare och lättare att följa upp. Regeringen ansåg att riksdagen inte behövde ta ställning till förändringen (prop. 2003/04:1).

¹⁵⁶ Se bilaga 6.

Bilaga 4 Regeringens återrapporteringskrav och Arbetarskyddsverkets rapportering 1998

Mål ¹⁵⁷	Regeringens krav på återrapportering 1998	Arbetarskyddsverkets rapportering ¹⁵⁸
1	<p>De viktigast insatserna som ASS och YI hade gjort för att minska riskerna för:</p> <ul style="list-style-type: none"> Faktorer i arbetsmiljön som hade stor betydelse för uppkomsten av besvär i rörelseorganen, allvarliga olycksfall, allergier och annan överkänslighet samt psykiska belastningar. Antalet förelägganden och förbud som rörde dessa områden. 	<p>Arbetarskyddsstyrelsen hade inom avdelningen Central tillsyn använt 4 400 persondagar (50 % av samtliga) på angivna områden.</p> <p>Insatser: ny föreskrift inom belastningsergonomi, utbildning, information, statistikproduktion och samverkan med YI i projekt.</p> <p>Yrkesinspektionen hade genomfört hälften av besöken på arbetsställena inom de prioriterade områdena (ca 20 000 besök).</p> <p>Tillsynen i skolan hade t.ex. prioriterats. Inspektionerna avsåg problem med mobbning, arbetsmiljön för skolledare och lärare samt den fysiska miljön. Antalet förelägganden och förbud som rörde dessa områden rapporterades.</p>
2	<ul style="list-style-type: none"> En bedömning av andelen arbetsställen inom varje distrikt som har fungerande interna system för arbetet med arbetsmiljön fördelat på arbetsställen med upp till 5 anställda, 5–50 anställda och fler än 50 anställda. En bedömning av ökningen jämfört med 1997. Antalet förelägganden och förbud gällande internkontroll. 	<p>Med undantag för de minsta arbetsställena med 1–4 anställda bedömer verket att det har skett en ökning av antalet arbetsställen som hade interna system för arbetsmiljöarbetet.</p> <p>Antalet förelägganden och förbud per distrikt redovisades.</p>
2	<ul style="list-style-type: none"> En bedömning av andelen arbetsställen som hade en organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Fördelat på ovan nämnda storleksklasser. 	<p>Verket bedömde att ca 50 % av arbetsställena med 5–49 anställda respektive 80 % av arbetsställena med 50 eller fler anställda levde upp till föreskrifterna om arbetsanpassning och rehabilitering.</p>
3	<ul style="list-style-type: none"> Samverkan med bl.a. RFV. Se kapitel 11 och bilaga 6. 	<p>Se särskild redovisning i kapitel 11 och bilaga 6.</p>
Uppdrag	<ul style="list-style-type: none"> ASS skulle utarbeta en eller fler metoder som möjliggjorde jämförelser över tid beträffande antalet arbetsgivare som har interna system som leder till att kraven i arbetsmiljölagen och föreskrifter uppfylls. Arbetsgivare som hade en organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet skulle särredovisas. ASS skulle inventera behovet av utvärderingsinsatser av de senaste årens förebyggande åtgärder mot arbetsmiljörisker på arbetsställen. Redovisning av AV:s erfarenheter beträffande ohälsa i arbetslivet som kunde bero på kvinnors och mäns olika villkor i arbetslivet. Åtgärder som vidtagits för att anpassa verksamheten till den minskade resursramen (avser besparingskravet på all statlig verksamhet). Risker när det gällde IT-system inför år 2000. Uppdrag avseende rehabilitering och yttre miljö. 	<p>ASS pekade på fyra alternativa tillvägagångssätt. Uppdraget hade redovisats i särskilda rapporter.</p> <p>Särskild rapport 1998-10-29.</p> <p>Särskild rapport 1998-10-01.</p> <p>Särskild redovisning.</p> <p>Särskild redovisning.</p> <p>Särskild redovisning rehabilitering.</p>

¹⁵⁷ Se bilaga 3.

¹⁵⁸ Arbetarskyddsverkets årsredovisning 1998.

Bilaga 5 Regeringens återrapporteringskrav och Arbetsmiljöverkets rapportering 2002

Mål för tillsyn	Regeringens krav på återrapportering 2002	Arbetskyddsverkets rapportering 2002 ¹⁵⁹
En hög grad av efterlevnaden av lagstiftningen på arbetsmiljöområdet	<p>AV skulle ge en beskrivning av tillsynsverksamheten under året särskilt när det gällde:</p> <p>1. Följderna av den nya myndighetsstrukturen. Exempelvis skulle AV kommentera resultatet när det gällde en likformig bedömning i tillsynen i hela landet.</p>	<p>Återrapporteringen omfattade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • arbetet med att ta fram riktlinjer, strategier, t.ex. riktlinjer för handläggning av arbetsmiljöbrott. • Olika samordningsaktiviteter gällande tillsynen, t.ex. gemensamma inspektioner över distriktsgränserna. • Övrig samverkan internt och externt. Exempelvis redovisades att ledningsfunktionen inom arbetsmiljöinspektionen hade utvecklats.
	<p>2. Ohälsa pga. faktorer som har ett samband med arbetets organisation och ledning särskilt avseende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • metodutveckling i tillsynen • inriktning av krav och föreläggande • användningen och bedömda effekter av de medel som skulle användas för personalförstärkning inom dels tillsynen, dels metod- och kompetensutvecklingen med inriktning mot organisatoriska frågor. Om medlen inte hade förbrukats skulle orsaken klargöras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Två nya metodutvecklingsinsatser redovisades. Dels "Kommunikation om arbetsorganisatoriska, sociala och psykologiska förhållanden", dels en insats som rörde organisatoriska, sociala och psykologiska förhållanden i små företag. • Antalet krav och förelägganden samt deras andel av alla krav som hade avsett organisation och ledning 2000–2002 redovisades. • Personalrekryteringen och genomförd utbildning gällande organisation och stress redovisades. AV angav att verket skulle ha god kompetens för tillsynen rörande arbetets organisation och ledning när programmet hade slutförts.
	<p>3. Företagshälsovård:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vilka insatser som verket hade genomfört för att förmå arbetsgivare att mer effektivt utnyttja företagshälsovården som en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. • Inriktningen av krav och föreläggande. 	<ul style="list-style-type: none"> • AV hade reviderat befintlig strategi och informerat arbetsgivare och företagshälsovården om innehållet. • Ett projekt hade genomförts avseende företagshälsovårdens metoder inom det psykosociala området. • Antal krav och andelen av alla krav 2000–2002 redovisades.
	<p>4. Systematiskt arbetsmiljöarbete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utvecklingen skulle redovisas, om möjligt uppdelat på offentlig och privat sektor, bransch och verksamheter av olika storlek. • Inriktningen av krav och föreläggande. 	<ul style="list-style-type: none"> • AV redovisade resultat av två undersökningar som visade att det hade skett förbättringar. Utvecklingen inom den offentliga sektorn verkade vara mer positiv jämfört med den privata sektorn. Större organisationer hade i högre utsträckning infört SAM. • Antal och andelen krav av samtliga krav 2000–2002 redovisades.

¹⁵⁹ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2002.

	Regeringens krav på återrapportering 2002	Arbetskyddsverkets rapportering 2002 ¹⁶⁰
Organisationsstyrning Mål 1	AV skulle redogöra för hur utvecklingsarbetet hade framskridit under året särskilt gällande samspelet och fördelning av befogenheter mellan central och regional nivå.	Se redovisning under mål för tillsyn. Därutöver uppgav AV att <ul style="list-style-type: none"> riktlinjer hade utvecklats gällande samspelet mellan central och regional nivå beslutsbefogenheter på central och regional nivå hade utvecklats. Avd. AI hade arbetat med frågor som rörde en ökad samstämmighet mellan distrikten i olika lednings- och tillsynsfrågor. en beredningsgrupp hade skapats för att utveckla avdelningens interna planeringsprocess.
Organisationsstyrning Mål 2	AV skulle redogöra för: <ul style="list-style-type: none"> Hur utvecklingsarbetet när det gällde metoder och rutiner för utvärdering av effekter av tillsyn hade framskridit under året. Hur AV skulle tillämpa resultatet som underlag vid prioriteringar inom tillsynen. 	AV uppgav att <ul style="list-style-type: none"> AV var medfinansierare i ett flerårigt forskningsprojekt. En rapport hade publicerats som rörde utveckling av metoder för att utvärdera insatser inom arbetsmiljöområdet. bedömningar om hur utvärderingarna skulle kunna användas kunde inte göras eftersom arbetet var i ett utvecklingsskede. AV försöker göra en tyngdpunktsförskjutning från planering till uppföljning genom att utveckla ett nytt styr- och ledningssystem som bygger på styrkortstänkande.
Organisationsstyrning Mål 3	AV skulle redogöra för och kommentera hur samverkan med RFV och försäkringskassorna hade utvecklats. (Se kapitel 11.)	Se kapitel 11 och bilaga 6.
Organisationsstyrning Mål 4	AV skulle redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits och planerades rörande information, service och tillgänglighet till små och medelstora företag. Redovisningen skulle göras med utgångspunkt från bl.a. eget kvalitetsarbete och resultatet av en kundundersökning som kommer att tillställas myndigheten från Regeringskansliet.	AV redovisade att <ul style="list-style-type: none"> begripligheten i föreskrifterna hade ökat och regelpaket för branscher hade tagits fram. informationen hade anpassats till branscherna. informationen på webbplatsen hade utökats. förstudie om informationsmaterial hade genomförts. kundundersökningen hade redovisats tidigare.
Uppdrag	AV skulle utifrån genomförd inventering av forsknings- och utbildningsbehov om arbetsmiljöeffekter som en följd av arbetet med att främja en förbättrad yttre miljö redovisa myndighetssamråd och fortsatta aktiviteter för att öka kunskapen inom detta område. Återrapportering skulle ske i samband med årsredovisningen.	Redovisades inte.

¹⁶⁰ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2002.

Bilaga 6 Arbetarskyddsverkets/Arbetsmiljöverkets och Riksförsäkringsverkets redovisning av samverkan 1998–2003

År	Arbetsmiljöverket	Riksförsäkringsverket
1998	<ul style="list-style-type: none"> • AV samarbetar aktivt med berörda myndigheter gällande arbetsanpassning och rehabilitering. AV bedömer att de har uppfyllt målet. • Alla YI-distrikt har avtal med Fk. AV bedömer att de har uppfyllt målet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemensamma informationsbesök hos arbetsgivare förekommer.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • ASS träffar RFV, AMS och SoS regelbundet i Cesar-gruppen. • 223 av 3 500 samverkansaktiviteter berör YI, enligt Frisamutvärdering. • Alla distrikt har samverkansavtal med Fk. • Gemensamma informationsaktiviteter, saminspektioner och särskilda projekt förekommer. • Antalet saminspektioner är begränsat pga. resursbrist. • Den samverkan som förekommit har lett till förbättringar. • Inte vanligt att Fk anmäler försumliga arbetsgivare till YI. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemensamma informationsbesök och saminspektioner förekommer. • Utvärdering visar att samverkan ger större träffsäkerhet i urvalet av vilka arbetsställen som behöver insatser.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Information från Fk:s rehabiliteringsutredningar har använts för att identifiera arbetsställen med risk för ohälsa. • Ett distrikt har genomfört en enkät bland långtidssjukskrivna tillsammans med Fk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fk:s analyser av sjukfrånvaron utgör ibland grund för YI:s urval av inspektionsobjekt och för urval för gemensamma besök.
2001	<ul style="list-style-type: none"> • AV har bidragit med kompetens i Frisamutvärderingen. • Fortfarande svårt få information från Fk. • Gemensamma besök hos arbetsgivare förekommer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flertalet Fk har väl fungerande samarbete med YI. • Gemensamma projekt, besök och konferenser. • Fk:s information är ibland grund för YI:s urval och urval för gemensamma besök.
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Intensiv samverkan har ägt rum. • Seminarier, projekt, konferenser i samband med Frisamutvärderingens avslutande, samkörning av register. • Distrikten har fått info från Fk som innebär bättre underlag för prioriteringar i tillsynen. • Flera distrikt har infört samarbetsrutiner där Fk kontaktar AV om arbetsgivare som inte gör rehabiliteringsutredningar. • Ca 100 gemensamma inspektioner och ca 100 gemensamma informationsträffar mot arbetsställen. 	Redovisning av samverkan med AV saknas.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Strategi för arbetsanpassning och rehabilitering samt samverkan med Fk kommer att fastställas 2004. 	<ul style="list-style-type: none"> • RFV har utvecklat en metod för Fk:s förebyggande arbete, som förespråkar ett nära samarbete med AV.

Förkortningar:

ASS = Arbetarskyddsstyrelsen, AV = Arbetsmiljöverket, Fk = Försäkringskassan, RFV = Riksförsäkringsverket, SoS = Socialstyrelsen, YI = Yrkesinspektionen

Källa: Arbetarskyddsstyrelsens/Arbetsmiljöverkets och Riksförsäkringsverkets årsredovisningar 1998–2003

Bilaga 7 Verksamhetsprogram 1997–1999, inklusive uppföljning

Mål	Uppnått mål
Information*	
• Informationen skulle nå ansvariga och utsatta grupper i verksamheten där kunskapen om arbetsmiljörisker var låg. Informationen ska förstås och användas i verksamheten.	Ja
• En stor majoritet av de som efterfrågade Arbetsmiljöverkets information skulle tycka att den hade rätt kvalitet.	Ja
Regler	
• Antalet regler skulle minska med minst 25 % och strukturen skulle vara enkel.	Ja
Nya områden och metoder**	
• Nya områden, t.ex. kretslopp, skulle inte ge ökad ohälsa i arbetslivet.	Delvis
• Metoderna för tillsyn skulle anpassas till utvecklingen i arbetslivet.	Delvis
Internkontroll av arbetsmiljön**	
Genom tillsynen skulle verket se till	
• att alla företag och förvaltningar med mer än 500 anställda och minst 80 % av arbetsplatser med 50–500 anställda hade ett fungerande arbete med internkontroll	Nej
• att minst hälften av alla företag och förvaltningar med mindre än 50 anställda i riskfyllda branscher skulle ha kommit i gång med internkontrollen så att risker hade bedömts, åtgärder hade genomförts och en handlingsplan hade upprättats vid behov.	Ja
Marknadskontroll och återkommande besiktning	
• Genom tillsynen skulle verket se till att antalet serietillverkade maskiner som avviker från reglerna om CE-märkning minskar under 10 %.	Ja
Projekteringsansvar**	
• Genom tillsynen skulle verket se till att större byggherrar och deras projektörer levde upp till de regler som gällde för verksamheten.	Nej
Arbetsskade- och arbetsmiljöstatistik	
• "Kunskapen om arten och omfattningen av ohälsa i arbetslivet ska säkerställas."	Delvis
Samarbete med andra**	
• "Ett operativt samarbete med tydliga mål ska säkerställas."	Delvis
Samarbete i Europa	
• Svensk arbetsmiljöpolitik skulle få genomslag inom EU.	Delvis
• Verket skulle stödja utvecklingen för ökad kvalitet i arbetsmiljöarbetet i länderna i Baltikum och i östra Europa.	Ja
Belastningsskador**	
• Andelen arbetstagare med ensidigt upprepat arbete skulle minska påtagligt. Ingen yrkesgrupp eller bransch skulle öka andelen arbetstagare med sådana arbeten.	Nej
• Andelen arbetstagare med påfrestande arbetsställningar skulle minska påtagligt.	Nej
• Andelen kvinnor som dagligen lyfter bördor på 15 kg eller mer skulle minska med minst 25 %.	Delvis
Psykologiska och sociala förhållanden**	
• Andelen arbetstagare som utsätts för negativ stress skulle minska påtagligt.	Nej
• Arbetsgivarna skulle ha rutiner som säkerställde att chefer med nödvändiga befogenheter tidigt fick information om begynnande psykisk överbelastning och behov av arbetsanpassning hos personalen.	Nej
Överkänslighet**	
• Andelen arbetsgivare som vid inspektion brister i hanteringen av ämnen med risk för att orsaka överkänslighet skulle minska med 20 %.	Delvis
• Samtliga skolor och daghem skulle kartlägga luftkvaliteten i sina lokaler och upprätta åtgärdsprogram för att minska det hörselskadliga bullret.	Delvis
Farliga maskiner**	
• Antalet anmälda olyckor orsakade av maskiner skulle minska med 20 %.	Delvis
• Minst 3 000 företag med buller som överstiger gränsvärdena skulle upprätta åtgärdsprogram för att minska det hörselskadliga bullret.	Ja
Allvarliga olycksfall**	
• Antalet personer som skadas vid allvarliga olyckor skulle minska med 20 %.	Delvis
• Arbetsgivare som bedriver verksamhet med risk för allvarliga olycksfall eller våldshändelser skulle regelmässigt utreda och analysera riskerna och inträffade händelser med metoder som beaktar såväl tekniska som psykologiska och organisatoriska aspekter.	Nej

* Uppföljningen av målet avsåg främst informationsinsatser på central nivå.

** Insatser för att nå målet utfördes främst genom tillsyn av Yrkesinspektionen.

Bilaga 8 Verksamhetsprogram 2000–2002 (mål för Yrkesinspektionen, YI)

Område	Övergripande mål	Prestationsmål
Belastningsergonomi	Ohälsa till följd av påfrestande arbetsställningar och arbetsrörelser eller av tunga lyft skulle minska, särskilt inom vård och omsorg, byggnads- och anläggningsarbete samt varudistributions- och lagerarbete	YI skulle vid hälften av inspektionerna inom nämnda områden identifiera och beskriva brister avseende påfrestande arbetsställningar, arbetsrörelser eller tunga lyft.
	Ohälsa till följd av ensidigt upprepat arbete skulle minska, särskilt inom monterings-, sorterings-, paketerings-, dator- och kassaarbete.	YI skulle i ökad utsträckning identifiera och beskriva brister vid nämnda arbeten.
Organisatoriska förändringar, psykologiska och sociala arbetsmiljörisiker	Ohälsa till följd av negativ stress skulle förebyggas genom att arbetsgivare såg till att arbetstagarna fick hjälp med prioriteringen av arbetsuppgifter, stöd och handledning samt utrymme för återhämtning. Arbetstagare som riskerade att utsättas för våld och hot skulle uppmärksammas.	YI skulle genomföra tillsynsinsatser mot 5 % av det totala antalet arbetsställen som har störst risk för negativ stress. YI skulle inspektera samtliga personaluthyrningsföretag med inriktning på företagets internkontroll av arbetsmiljön.
	Överkänslighet	Ohälsa till följd av bristfällig luftkvalitet i skolor och på daghem skulle förebyggas. Exponeringen för isocyanater, mjöldamm, trädam och trämjöl skulle minska.
Arbetsmiljön i småföretag	Småföretag, särskilt inom verkstadsindustrin, transport- och byggsektorn skulle öka sitt riskmedvetande och sina kunskaper om arbetsmiljöregler. Dessutom skulle de förbättra sitt förebyggande arbetsmiljöarbete.	YI skulle genomföra tillsynsinsatser mot småföretag inom de angivna verksamheterna och öka deras kunskaper om gällande arbetsmiljöregler.
Samverkan människa – maskin	Arbetsgivarna skulle i sin verksamhet när det gällde samspelet människa – maskin fortlöpande kartlägga och åtgärda de faktorer som påverkar personsäkerheten. Detta gällde framför allt komplexa maskiner och maskinsystem.	YI skulle genomföra inspektioner inom minst två valda verksamheter där samspelet människa – maskin är av avgörande betydelse för personsäkerheten. Vid inspektionerna skulle YI kontrollera att arbetsgivaren fortlöpande kartlägger och åtgärdar de risker som fanns i samband med störningar, avhjälpande av fel och underhållsarbete.

Bilaga 9 Verksamhetsprogram 2004–2006

Bransch	Mål
Hälsa- och sjukvård	<ul style="list-style-type: none"> • Politiska beslutsfattare ska informeras om vikten av att göra konsekvensbedömningar inför förändringar. • Den arbetsrelaterade stressen/arbetsbelastningen ska minska för arbetstagarna. • De arbetsrelaterade belastningsbesvären ska minska för arbetstagarna. • Risken för våld och hot ska minska för arbetstagarna.
Omsorg och sociala tjänster	<ul style="list-style-type: none"> • Politiska beslutsfattare ska informeras om vikten av att göra konsekvensbedömningar inför förändringar. • Den arbetsrelaterade stressen/arbetsbelastningen ska minska för arbetstagarna. • De arbetsrelaterade belastningsbesvären ska minska för arbetstagarna. • Risken för våld och hot ska minska för arbetstagarna.
Skola	<ul style="list-style-type: none"> • Politiska beslutsfattare ska informeras om vikten av att göra konsekvensbedömningar inför förändringar. • Den arbetsrelaterade stressen/arbetsbelastningen ska minska för skolpersonal och elever. • Risken för mobbning, hot och våld ska minska för skolledare, pedagogisk personal och elever. • Problemen med buller och dålig akustik ska minska för pedagogisk personal och elever. • Inga olyckor ska ske inom kemiundervisningen.
Bygg och anläggning	<ul style="list-style-type: none"> • Projektörer ska ha fungerande rutiner för att beakta arbetsmiljön under projektering, och stora byggherrar med återkommande byggprojekt ska ha fungerande rutiner för att beakta arbetsmiljön under projektering och vid samordning av projektering. • Den arbetsrelaterade stressen/arbetsbelastningen ska minska för arbetstagarna. • De arbetsrelaterade belastningsbesvären ska minska för arbetstagarna. • Där det finns krav på att arbetsmiljöplan för byggnads- och anläggningsarbeten ska finnas ska denna vara av hög kvalitet. • Antalet arbetsskador på grund av fall från höjd som leder till mer än tre sjukdagar ska minska med 20 %.
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Den arbetsrelaterade stressen/arbetsbelastningen ska minska för arbetstagarna. Antalet trafikolyckor på grund av stress och trötthet ska minska. • De arbetsrelaterade belastningsbesvären ska minska för arbetstagarna. • Risken för våld och hot ska minska för arbetstagarna. • Antalet företag som aktivt arbetar med att förbättra trafiksäkerheten för de anställda ska öka. • Antalet aktörer vid transporterterminaler som känner till vem som har samordningsansvaret vid terminalen och vad detta innebär ska öka.
Trävaruindustri	<ul style="list-style-type: none"> • Antalet arbetsskador som beror på arbete med maskiner ska minska. • Den arbetsrelaterade stressen/arbetsbelastningen ska minska för arbetstagarna. • De arbetsrelaterade belastningsbesvären ska minska för arbetstagarna. • Problemen med trädamm ska minska för arbetstagarna. • Problemen med buller ska minska för arbetstagarna.

Generella prioriteringar i tillsynen	Eventuella mål
Systematiskt arbetsmiljöarbete	Antalet arbetsgivare som har ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete ska öka.
Belastningsergonomi	Inget mål.
Organisatoriska och sociala förhållanden	Inget mål.

Bilaga 10 Exempel på inspektion av maskinsäkerhet

– Stena Gotthard Återvinning AB

Företaget

Stena Gotthard Återvinning AB omhändertar och förädlar järn- och metallskrot och andra former av industriavfall. Den förädlade råvaran säljs till stålverk, gjuterier och metallsmältverk. Företaget har anläggningar på 58 platser i Sverige. Antalet anställda uppgår till ca 385 personer. Stena Gotthard Återvinning har certifierat sin verksamhet när det gäller ledningssystem för kvalitet (ISO 9001), miljö (ISO 14001) och arbetsmiljö (AFS 2001:1 och OHSAS 18001). Företaget ingår i koncernen Stena Metall.

Syfte, metod och urval

Syftet med inspektionen var att kontrollera en skrotsax vid en av företagets anläggningar i Eskilstuna. Motivet var att en dödsolycka hade inträffat två månader tidigare i en skrotsax vid en av företagets anläggningar i Göteborg. En anledning till olyckan var att det saknades tillträdesskydd till skrotsaxens matningsbord.

I Eskilstuna finns skrotsaxar som liknar den i Göteborg. De är äldre och omfattas av andra regler, men säkerhetsriskerna är enligt Arbetsmiljöverket ungefär desamma. Arbetsmiljöverket hade tidigare påtalat att tillträdeslederna till skrotsaxen vid den aktuella anläggningen i Eskilstuna borde byggas om (se nedan).

Tidigare inspektioner

Den aktuella anläggningen i Eskilstuna hade senast inspekterats i april 2002. Även den inspektionen hade varit inriktad mot maskinsäkerhet. Vid inspektionen förbjöd Arbetsmiljöverket omedelbart att skrotsaxen av typen alligator-sax användes. Vid inspektörernas besök diskuterade man även tillträdeslederna till den skrotsax som inspekterades 2003. Något inspektionsmeddelande med krav på åtgärder skrevs dock inte, utan inspektionen resulterade endast i det omedelbara nyttjandeförbudet av alligatorsaxen.

Planeringen av inspektionen

Inspektionen utfördes av en inspektör från Arbetsmiljöinspektionen i Linköping. Inspektören hade även deltagit i den inspektion som gjordes 2002. Inspektören är utbildad maskiningenjör.

Före inspektionen tog inspektören del av den utredning som Arbetsmiljöinspektionen i Göteborg hade genomfört av dödsolyckan i Göteborg. I övrigt kände sig inspektören väl uppdaterad om företaget. Inför inspektionen 2002 hade hon gått igenom diariet och tagit del av vilka insatser Arbetsmiljöinspektionen i Linköping tidigare hade gjort vid företaget. Inspektören mindes också väl vilka frågor man hade diskuterat vid inspektionen 2002.

Omfattningen av inspektionen

Inspektionen omfattade ett besök vid den ena av de två anläggningarna i Eskilstuna. Före inspektionen tog inspektören kontakt med filialchefen vid anläggningen. Inspektören förklarade att hon ville genomföra en inspektion och anledningarna till detta. Inspektören bad också filialchefen att kalla skyddsombudet till inspektionen.

Genomförandet av inspektionen

Inspektionen genomfördes den 28 april 2003. Från Stena Gotthard Återvinning deltog tre personer: filialchefen, en produktionsledare och ett skyddsombud. Inspektionen inleddes med att inspektören samtalande med representanterna från företaget om vilka åtgärder de hade vidtagit sedan den förra inspektionen. Därefter följde en okulär besiktning av skrotsaxen. I enlighet med Arbetsmiljöverkets tidigare önskemål hade man byggt en ny trappa till skrotsaxens manöverhytt. Det innebar att man nu inte kunde komma in i riskområdet med rörliga delar utan att passera manöverhytten. Inspektören ställde även frågor till föraren av skrotsaxen om arbetsförhållandena inne i manöverhytten.

I närheten av skrotsaxen fann inspektören ett tryckkärl för flytande syre. Kärlet saknade märkning om att det hade genomgått föreskriven, återkommande besiktning. Vid arbetsstället fanns inte heller någon kopia på ett giltigt besiktningsintyg. Stena Gotthard Återvinning hyr tryckkärlet av Air Liquide Gas AB. Upplåtaren ska enligt avtalet också se till att kärlet blir besiktigat. Stena Gotthard Återvinning har dock ett ansvar för att besiktning verkligen äger rum. Vid telefonkontakt med Air Liquide Gas framkom att även de saknade besiktningsintyg.

Besöket på arbetsstället varade ca två timmar. Senare på dagen, efter inspektionen, översände Stena Gotthard Återvinning ett giltigt besiktnings-

intyg till Arbetsmiljöverket. Intyget hade erhållits från besiktningsorganet. Det visade att tryckkärlet hade genomgått besiktning med godkänt resultat i enlighet med gällande regler. Det var därmed godkänt för användning.

Enligt föreskrifter i 6 kap. 16 § andra stycket AFS 1999:6 om besiktning av tryckkärl ska besiktningsintyg hållas tillgängligt av den arbetsgivare som använder anordningen. Detta är enligt 9 kap. 1 § samma föreskrift straffsanktionerat, vilket betyder att ett sådant förhållande bör lämnas till åtalsprövning. Då det aldrig klargjordes huruvida besiktningsintyget fanns hos arbetsgivaren, t.ex. vid företagets huvudkontor i Göteborg, bedömde inspektören att underlag för en begäran om åtalsprövning saknades.

Inspektionsmeddelandet

Arbetsmiljöverket upprättade ett inspektionsmeddelande den 1 juni 2003. Meddelandet ställdes till företagets huvudkontor i Göteborg, med kopia till filialchefen och skyddsombudet vid den aktuella anläggningen i Eskilstuna.

I inspektionsmeddelandet ställde Arbetsmiljöverket tre krav:

1. Arbetsgivaren ska se till att besiktningsintyg finns tillgängligt där besiktningspliktig utrustning används.
2. Arbetsgivaren ska se till att besiktningspliktig utrustning som inte har besiktigats inom föreskriven tid, som har fått anmärkning eller som inte har godkänts vid besiktning omgående tas ur drift. Sådan utrustning är förbjuden att använda.
3. Arbetsgivaren ska göra en arbetsfördelning och upprätta de rutiner som behövs för att uppfylla punkt 1 och 2.

Man betonade också att avsaknaden av besiktningsintyg och besiktnings skylt på tryckkärlet var en brist i företagets systematiska arbetsmiljöarbete.

Som stöd för sina krav hänvisade Arbetsmiljöverket till föreskriften om tryckkärl, 6 kap. 1–2 och 16 §§ AFS 1999:6, samt till föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete, 6–7 §§ AFS 2001:1. Bestämmelserna i föreskriften om tryckkärl anger villkoren för användning av tryckkärl och krav på besiktningsintyg. De andra bestämmelserna avser fördelning av uppgifter på arbetsplatsen och arbetstagarnas kunskaper om risker i arbetet.

Arbetsmiljöverket upplyste i inspektionsmeddelandet om att regler för besiktning av objekt som kunde finnas i företagets verksamhet också fanns i AFS 2001:6 om lyftanordningar samt i Boverkets föreskrifter BFS 2002:9 om hissar och maskindrivna portar.

Stena Gotthard Återvinning ålades att senast den 1 juli 2003 redovisa till Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöinspektionen i Linköping vilka åtgärder de hade vidtagit för att rätta till de uppmärksammade bristerna.

Företagets svar

Svar inkom från Stena Gotthard Återvinning den 30 juni 2003. Där angav man att besiktningsintyg skulle förvaras på anläggningarna och att utrustning som inte fick användas skulle tas ur drift. Produktionsledaren var ansvarig för att detta uppfylldes. Man skulle också upprätta förteckningar över all besiktningspliktig utrustning som fanns på företagets anläggningar.

Registrering av inspektionen i SARA

Inspektionen registrerades som en inspektion enligt mål i verksamhetsprogrammet (samverkan människa – maskin).

Eventuell uppföljning

Arbetsmiljöverket har avslutat ärendet. Ingen uppföljning är planerad.

Bilaga 11 Exempel på systeminspektion – Ingelsta kalkon AB

Företaget

Företaget Ingelsta kalkon AB producerar och säljer livsmedel. Huvudkontor finns i Tomelilla. Där finns också produktion med slakteri, paketering, beredning av livsmedel samt en restaurang och en butik. Butiker finns också i Lund, Malmö, Helsingborg, Göteborg, Stockholm och Uppsala. (Butiken i Uppsala öppnade i mars 2004.) Guldfågel AB är huvudägare. Totalt har företaget 90 anställda (oktober 2004).

Syfte, metod och urval

Inspektionen syftade till att få en övergripande bild av hur det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar vid företaget. Både den fysiska och den psykosociala arbetsmiljön kontrollerades. Inspektionen omfattade 4 arbetsställen och alla delar av verksamheten i Skåne. Butiker i andra distrikt omfattades inte av tillsynsinsatsen. Arbetsmiljöinspektionen i Malmö har meddelat övriga distrikt där företaget bedriver verksamhet om denna tillsynsinsats.

Beslutet att inspektera Ingelsta kalkon fattades mot bakgrund av att företaget både har bytt ägare och expanderat. Sådana förhållanden leder enligt Arbetsmiljöverkets erfarenheter ofta till att arbetsmiljön ofta "glöms bort". Företaget har inte tidigare varit föremål för en systeminspektion, vilket var ett ytterligare motiv till inspektion.

Tidigare inspektioner

Företaget har under senare tid inspekterats vid två tillfällen. Den första inspektionen genomfördes i maj 2000. Inspektionen omfattade den fysiska arbetsmiljön. Den andra inspektionen avsåg truckar inom ett nordiskt till-
synsprojekt. Inspektionen genomfördes i februari 2002.

Planeringen av inspektionen

Från Arbetsmiljöverket deltog två inspektörer. Den ena inspektören, som var medförrättare, har tidigare genomfört en inspektion av den fysiska miljön vid företaget. Hon är beteendevetare med inriktning mot personal-

frågor. Den andra inspektören, som ansvarade för inspektionen, är ny inom verket och har nyligen genomgått Arbetsmiljöverkets interna inspektionsutbildning. Hon är lantmästare.

Före inspektionen tog den ansvariga inspektören del av uppgifter i SARA och uppgifter i akten om de tidigare inspektionerna. Uppgifterna i akten avsåg inspektionsmeddelanden från inspektionerna, arbetsgivarnas svar och en påminnelse från verket om att arbetsgivaren skulle inkomma med svar på ett inspektionsmeddelande. Dessutom fanns en tjänsteanteckning om ett skyddsombudsstopp gällande användningen av redskap vid städning med högtryck.

Omfattningen av inspektionen

Inspektionen omfattade flera besök:

- Förmöte med ledning och huvudskyddsombud. Vid mötet gick inspektören igenom vad inspektionen skulle omfatta. (15/8 -03)
- Inspektion av butik i Malmö. Där deltog två inspektörer samt huvudskyddsombud och butiksföreståndare. (1/9 -03)
- Inspektion av kök, butik och restaurang vid anläggningen i Ingelsta. Intervjuer genomfördes med huvudskyddsombud och mellanchefer. Från Arbetsmiljöverket deltog två inspektörer. (2/9 -03)
- Inspektioner av butikerna i Helsingborg och Lund. Där deltog butikschef eller företrädare för butikschef, och huvudskyddsombud. Från Arbetsmiljöverket deltog en inspektör. (3/9 -03)
- Inspektion av slakteri, styckning och paketering vid Ingelsta. Där deltog arbetsledare. Intervjuer med arbetsledarna genomfördes. Från Arbetsmiljöverket deltog två inspektörer. (17/9 -03)
- Återföring av resultat. Vid slutmötet deltog tre chefer från företaget, huvudskyddsombudet samt ansvarig inspektör, medförrättare och tillsynsdirektören från Arbetsmiljöverket. (25/9 -03)

Genomförandet av inspektionsbesök den 2 september

Inspektörerna genomförde först intervjuer med fyra chefer och huvudskyddsombudet. Chefer och huvudskyddsombud intervjuades var för sig. Två chefer intervjuades tillsammans medan övriga intervjuades enskilt.

Exempel på frågor som behandlades vid intervjun med huvudskyddsombudet var:

- Skyddskommitténs sammanträden, frekvens och agenda.
- Skyddsombudens inflytande.
- Samarbete med skyddsombuden i övriga delar av verksamheten.

- Huvudskyddsombudets medverkan i samband med förändringar av verksamheten t.ex. ombyggnad av lokaler och expansion av verksamheten.
- Förekomst av stress och långtidssjukskrivningar vid företaget.
- Information och medarbetarsamtal.
- Omhändertagande av semestervikarier.
- Regler för truckförare.

Inspektörernas intervjuer med cheferna grundades på ett frågeformulär som hade utarbetats i samband med ett projekt om mellancheferns arbetsmiljö. Exempel på frågor var:

- Kunskap om arbetsgivarens mål och förväntningar.
- Övertid.
- Förekomst av rutiner för närmaste chefer att uppmärksamma för hög arbetsbelastning.
- Kunskap om kundernas förväntningar.
- Kunskap om arbetsmiljöansvar.
- Skyddsombudens medverkan i samband med expansion av företaget.
- Larmlista vid hot och rån.
- Medarbetarsamtal.
- Fördelningen mellan män och kvinnor.

Intervjuerna med både huvudskyddsombudet och cheferna omfattade även frågor om hur de mädde och om de kunde koppla av från arbetet på fritiden.

Efter intervjuerna gav respektive inspektör en återföring till respondenten om sina intryck. Både positiva och negativa förhållanden kommenterades. Exempel på frågor som enligt inspektörerna behöver hanteras var:

- Larmlista vid rån.
- Uppdatering av olika policydokument, t.ex. droger och alkohol.
- Tillbudsrapportering.
- Skyddsombudens engagemang i samband med att nya butiker öppnades.
- Chefernas kunskaper om arbetsmiljöfrågor.

Därefter genomfördes en inspektion av den fysiska arbetsmiljön i kök, butik och restaurang.

Dagens inspektion avslutades med en summering av resultatet av inspektionen. Vid mötet deltog huvudskyddsombudet. Företrädare för arbetsgivaren hade inte möjlighet att delta.

Vid mötet granskade inspektörerna sammanställningar av två medarbetarundersökningar som hade genomförts 2001 och 2002. Resultatet var mycket positivt. År 2002 uppgav 100 % av de anställda att den psykosociala arbetsmiljön var mycket bra. Andelen hade ökat något från 2001. Samtidigt

uppgav de anställda att de var exponerade för arbetsmiljörisker vad gäller belastningsergonomi. Ingen uppgav dock att de hade fysiska besvär. Företaget erbjuder de anställda fri massage på arbetstid. Det innebär att arbetstagarna kan få massage var tredje vecka. Inspektören reflekterade över om denna åtgärd bidrog till att besvär inte uppstår eller upplevs.

Återföring av resultat från inspektionen

Vid slutmötet den 25 september redovisade den ansvariga inspektören för företrädare för arbetsgivare och huvudskyddsombudet innehållet i det kommande inspektionsmeddelandet.

Vid mötet deltog företrädare för arbetsgivaren, totalt tre chefer och skyddsombudet. Från Arbetsmiljöverket deltog tillsynsdirektören och de inspektörer som hade genomfört inspektionen. Tillsynsdirektören deltog i mötet eftersom den ansvariga inspektören efter denna inspektion blev berättigad till att utföra alla typer av inspektioner i alla branscher. Det är, enligt ansvarig inspektör, enbart Malmödistriktet som tillämpar denna typ av ”uppkörning” för nya inspektörer.

De frågor som inspektören tog upp var desamma som sedan redovisades som brister och krav i inspektionsmeddelandet. Inspektören gav även exempel på positiva förhållanden i arbetsmiljön vid företaget. Arbetsgivarens kommentarer till bristerna föranledde inga ändringar i förhållande till inspektörernas iakttagelser.

Vid mötet diskuterades lämplig svarstid för företaget att redovisas vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av Arbetsmiljöverkets krav. Företaget skulle inkomma med svar i februari.

Registrering av inspektionen i SARA

I SARA registreras samtliga aktiviteter som har ingått i insatsen som inspektion. Det innebär att både förmötet, då inspektionen presenterades, och det sista mötet, då Arbetsmiljöverket redovisade sin uppfattning till företaget, registreras som inspektion. Totalt registrerades sex besök som inspektioner i SARA.

Inspektionsmeddelandet

Inspektionsmeddelandet omfattar fyra arbetsställen (2003-10-29, AIMA 2003/33923). Totalt uppmärksammar Arbetsmiljöverket 20 brister som föranleder krav på arbetsgivaren att vidta åtgärder för att förbättra arbets-

miljön. Brister och krav avser både den fysiska och den psykosociala arbetsmiljön. Krav relateras till tillämplig föreskrift.

1. Krav på att arbetsgivaren (företaget) skulle upprätta eller förbättra policydokument och se till att det fanns rutiner för att undanröja risker för ohälsa och olycksfall (8 krav).
2. Krav på att arbetsgivaren skulle säkerställa att personer med arbetsmiljöansvar har kunskaper om relevanta föreskrifter och riskerna för ohälsa och olycksfall inom sitt verksamhetsområde (2 krav).
3. Krav på att arbetsgivaren ska se till att information finns tillgänglig för arbetstagarna avseende gällande lagar, regler, användning av teknisk utrustning, lämpliga arbetsställningar m.m. (2 krav).
4. Krav på att arbetsgivaren skulle vidta olika åtgärder för att exempelvis förhindra belastningsskador (8 krav).

I inspektionsmeddelandet lämnar Arbetsmiljöverket i några fall råd till arbetsgivaren om hur kravet kan uppfyllas. Ett sådant exempel är att företaget kan ta hjälp av företagshälsovården för att åtgärda brister. Det framgår tydligt vilka åtgärder som är ett råd till arbetsgivaren.

Inspektionsmeddelandet uppgår till 11 sidor.

Arbetsgivarens svar

Arbetsgivaren redovisade i svar till Arbetsmiljöverket att åtgärder hade vidtagits eller att åtgärder kommer att vitas vid en viss tidpunkt, under 2004 och våren 2005. Reviderade eller upprättade policydokument bifogades. Svaret hade undertecknats av både arbetsgivarrepresentant och huvudskyddsombudet.

Arbetsmiljöverkets bedömning av svaret och eventuell uppföljning

Inspektörerna ansåg att det fanns vissa oklarheter gällande arbetsgivarens svar. Det gällde främst de planerade åtgärderna som inte var tidsatta på ett mer preciserat sätt. Den ansvariga inspektören har varit i kontakt med företaget och redovisat dessa synpunkter. Samtidigt konstaterade inspektören att företaget betraktade arbetsmiljöarbetet som en del av det interna förbättringsarbetet. Enligt inspektörens bedömning hade företaget kommit i gång med arbetsmiljöarbetet och genomfört många förbättringar.

Arbetsmiljöinspektionen kommer troligtvis att följa upp inspektionen med ett nytt besök eftersom insatsen var omfattande. Enligt inspektören planeras ett uppföljningsbesök i november 2004.

Bilaga 12 Exempel på inspektion av lärarnas psykosociala arbetsmiljö och den fysiska arbetsmiljön

Arbetsstället

Skolan är en låg- och mellanstadieskola. Totalt arbetar 20 personer vid skolan; samliga är pedagogisk personal (oktober 2003).

Syfte, metod och urval

Syftet med inspektionen var att kontrollera att arbetsgivare vidtar åtgärder för att förebygga och åtgärda psykisk och fysisk ohälsa bland den undervisande personalen i skolan. Inspektionen ingick i en större tillsynsinsats som omfattade skolor inom såväl kommunen som länet.

Tillsynsinsatsen hade grundats på att omfattande förändringar har genomförts inom skolområdet under senare år. Exempel på sådana förändringar är omorganisationer och personalminskningar. Den psykiska belastningen på personalen har ökat. Därigenom hade både antalet anmälda stressrelaterade sjukdomar och sjukfrånvaron ökat bland personalen. Totalt var 3 av kommunens 13 skolor föremål för tillsyn.

Två skolor i kommunen hade lagts ned under 2001 och elever och personal hade överförts till andra skolor. Valet av denna skola hade gjorts mot bakgrund av att skolan hade tagit emot både lärare och elever från andra skolor. Dessutom har skolan bytt rektor flera gånger under de senaste åren. Inspektörens lokalkännedom samt erfarenhet från tidigare inspektioner i kommunen hade haft betydelse för urvalet av denna skola.

Tidigare inspektioner

Inspektioner med inriktning på luftkvalitet hade tidigare genomförts i kommunens skolor. Hela kommunen hade också varit föremål för en framställan från det regionala skyddsombudet.

Planeringen av inspektionen

Före inspektionen tog ansvarig inspektör del av uppgifter om den aktuella skolan i akten och i SARA.

Förvaltningschefen vid barn- och utbildningsförvaltningen, rektor och skyddsombud hade informerats om tillsynsinsatsen via brev samt vid ett informationsmöte en månad före inspektionstillfället.

Före inspektionen hade personalen vid skolan besvarat ett frågeformulär (19 av 20 pedagoger). Inspektören hade sedan sammanställt svaren. Frågorna omfattade arbetssituation, arbetsbelastning, eventuella konflikter på skolan, eventuella hälsobesvär m.m. Därefter valdes 7 anställda för att delta vid en gruppdiskussion om arbetsmiljön. Enligt inspektörens instruktioner till rektorn valde rektorn ut hälften av lärarna och den andra hälften valdes av skyddsombudet.

Genomförandet av inspektionen

Vid inspektionen deltog tre inspektörer. En inspektör kontrollerade den fysiska arbetsmiljön. De två övriga genomförde gruppsamtal med lärare och övrig pedagogisk personal, totalt 7 personer. Varken skyddsombudet eller rektor deltog i gruppsamtalet.

Gruppsamtalen inleddes med att den ansvariga inspektören redovisade bakgrunden till tillsynsinsatsen och redogjorde för hur resultatet skulle användas. Ingen detaljerad rapportering skulle ske på grundval av resultatet av frågeformuläret och gruppsamtalet. Resultatet av sammanställningen av frågeformuläret och gruppdiskussionen utgjorde en grund för Arbetsmiljöinspektionens arbete med att identifiera brister och ställa krav.

Totalt hade 19 anställda besvarat frågeformuläret. Deltagarna fick ta del av sammanställningen av svaren som samlades in efter samtalet.

Den ansvariga inspektören frågade vad som är bra på skolan och var de största problemen finns. Arbetskamrater och lokaler upplevdes som mest positivt. Stora barngrupper, inga raster och behov av resurser för barn med särskilda behov ansågs vara de största problemen. Därutöver saknade fritidspersonal och personal i 6-årsverksamheten inplanerad tid för att träffa sina arbetslag.

Sammanställningen av svaren visade att det fanns problem med mobbning/trakasserier vid arbetsplatsen. Knappt hälften av de som besvarade frågorna hade uppgivit att de hade lagt märke till att någon på arbetsplatsen hade blivit utsatt för mobbning/trakasserier vid arbetsplatsen under det senaste halvåret. Inspektörerna såg allvarligt på dessa uppgifter, men personalen som deltog i gruppsamtalet uppgav att de inte hade någon vetskap om sådana problem.

Den ansvariga inspektören avslutade mötet med att sammanfatta sina intryck från inspektionen. Inspektören menade att de problem som hade framkommit var vanligt förekommande vid inspektioner i skolor. Frågan om förekomsten av eventuell mobbning borde, enligt inspektören, utredas närmare av arbetsgivarna.

Återföring av resultat

Återföring av resultat genomfördes för de skolor som hade varit föremål för tillsyn i kommunen. Vid mötet närvarade rektorer och skyddsombud från respektive skola samt chefen för barn- och utbildningsförvaltningen. Från Arbetsmiljöinspektionen deltog tre inspektörer.

Ansvarig inspektör för respektive skola återförde resultatet för varje skola. Den inspektör som hade genomfört inspektionen av den fysiska miljön redovisade sina iakttagelser för respektive skola.

Vid den skola där projektgruppen deltog i inspektionen konstaterade inspektören att svaren tydde på att arbetsmiljön vid skolan var ganska bra eller inte så dålig. Frågan om det förekom trakasserier inom personalgruppen behandlades. Ansvarig rektor menade att frågan hanterades. Problemen rörde elever och personal.

Inspektionsmeddelandet

Arbetsmiljöverket konstaterade att innehållet i lärarnas arbete hade utökats. Tiden för det pedagogiska arbetet hade minskat eftersom andra arbetsuppgifter hade tillkommit. Detta förhållande hade lett till att lärarna hade problem att prioritera arbetet så att målen i gällande styrdokument och åtgärdsplaner uppnåddes. Lärarna saknade stöd i prioriteringen av uppgifter, vilket ledde till frustration. Känslan av att inte kunna göra ett bra arbete innebar en psykisk belastning i arbetet. Därutöver saknades tid för att diskutera problem och utbyta erfarenheter med arbetskamrater samt att ta rast.

Bristerna föranledde exempelvis följande krav:

- Arbetsgivaren skulle vidta åtgärder så att resurser och kompetens anpassades till de arbetsuppgifter som skulle utföras och de krav som ställdes på lärarna enligt gällande styrdokument.
- Arbetsgivaren skulle se till att arbetet anpassas efter varje lärares fysiska och psykiska förutsättningar. Målet med åtgärderna skulle vara att varje lärare bedömde att genomförda åtgärder hade medfört en positiv förändring av arbetssituationen så att riskerna för stressrelaterad ohälsa hade minskat.
- Arbetsgivaren skulle i samverkan med lärarna redovisa hur man skapar tidsmässigt utrymme för lärarna att träffas regelbundet för pedagogiska diskussioner och erfarenhetsutbyte samt för att ge varandra stöd i arbetet. Arbetsgivaren skulle också se till att personalen regelbundet och vid behov hade tillgång till stöd och handledning i sitt arbete med komplicerade elevärenden.
- Arbetsgivaren skulle planera och schemalägga pedagogernas arbete så att det under hela arbetsdagen fanns inplanerade tillfällen till raster i utrymmen som var avskilda från undervisningen.

Arbetsmiljöverket ställde totalt 16 krav på grundval av identifierade brister vid denna inspektion. Av dessa krav omfattade 9 krav den fysiska miljön.

Arbetsgivarens svar

Kommunen lämnade dels allmänna synpunkter på inspektionsmeddelandet, dels ett specifikt svar som omfattade en redovisning av vidtagna och planerade åtgärder för den aktuella skolan.

I de allmänna synpunkterna framhöll kommunen bl.a. att uppdraget från staten till lärarna inte hade förändrats i nämnvärd grad sedan 1994. Detsamma gällde för kommunens uppdrag till lärarna. Arbetsgivare och arbetstagarorganisationen var dock överens om att man skulle se över arbetsbelastningen, möjligheten att påverka arbetstakten och den upplevda stressen i arbetet. Lärartätheten/100 elever hade dock ökat sedan 2000 från 7,8 till 8,7, men kommunen låg under riksgenomsnittet. När det gällde sjukskrivningstal kunde kommunen inte utläsa någon ökning eller anmärkningsvärt hög nivå för lärare.

Av kommunens svar när det gällde genomförda eller planerade tidsatta åtgärder framgick följande:

- Utrymmet för specialpedagogkompetens skulle öka fr.o.m. höstterminen 2004.
- Samråd skulle ske med berörd personal för att åstadkomma "hanterbara" elevgrupper.
- Hörseltest skulle genomföras med all personal senast den 30 juni 2004.
- Mätningar rörande ventilation, luftkvalitet, akustik och inomhusklimat var planerade och tidsatta.
- Orsaker till problem med luft, fukt och ljud hade identifierats och skulle åtgärdas senast den 31 december 2004.

Registrering av inspektion i SARA

Informationsmöte, inspektion och återrapportering registrerades som inspektioner. Totalt registrerades tre inspektioner.

Eventuell uppföljning

Arbetsmiljöverket planerar att följa upp inspektionen under 2005.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – *vad har styrt prioriteringarna?*
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– *uppföljning av kriminalvårdens klienter*
- 2004:6 Materiel för miljarder – *en granskning av försvarets materielförsörjning*
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– *en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet*
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– *en granskning av statens insatser*
- 2004:12 Höga statstjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport