

Analyse af arbejdsmiljøindsatser i Sverige

Slutrapport, Oxford Research, juni 2018



Analyse af arbejdsmiljø-indsatser i Sverige

Udarbejdet af Oxford Research

Juni 2018

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er en specialiseret videnvirksomhed med fokus på velfærdsområderne og erhvervs- og regionaludvikling.

Oxford Research gennemfører skræddersyede analyser, implementeringsevalueringer og effektevalueringer for offentlige myndigheder, fonde og organisationer i civilsamfundet. Vi rådgiver også om strategiudvikling, faciliterer udviklingsprocesser og formidler vores viden på undervisningsforløb og seminarer. Vi kombinerer akademisk fordybelse, strategisk forståelse og god kommunikation – på den måde skaber vi anvendelsesorienteret viden, der kan gøre en forskel.

Oxford Research er grundlagt i 1995 og har selskaber i Danmark, Norge, Sverige og Finland. Oxford Research er en del af Oxford Gruppen.

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4.
2000 Frederiksberg C
Danmark
(+45) 33 69 13 69
office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Indhold

Sammendrag	5
1. Baggrund	8
1.1 Formål og analyseproces	8
1.1.1 Analysens dele	9
1.2 Undersøgellesdesign og metode	10
1.2.1 Desk research og litteratursøgning	11
1.2.2 Kvalitative interviews	12
2. Kortlægning af organisering og ressourcefordeling i den svenske arbejdsmiljøindsats	15
2.1 Regler og lovgivning	16
2.1.1 Arbetsmarknadsdepartementet	16
2.1.2 Arbetsmiljöverket	16
2.1.3 Arbejdsmarkedets parter	17
2.2 Myndighedsudøvelse	17
2.2.1 Arbetsmiljöverket	17
2.3 Information og rådgivning	19
2.3.1 Prevent	20
2.3.2 Sunt Arbetsliv	21
2.3.3 Arbejdsmiljørådgivere – företagshälsovården	21
2.3.4 Myndigheten för Arbetsmiljökunskap – MynAK	23
2.4 Forskning	24
2.4.1 Universiteter	24
2.4.2 Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)	24
2.4.3 Arbejds- og miljømedicinske klinikker	25
2.5 Støtte og finansiering	26
2.5.1 Forte	26
2.5.2 Vinnova	26
2.5.3 AFA Forsikring	27
2.6 På arbejdspladsen	28
2.7 Centrale mekanismer uden for arbejdsmiljøsystemet	28
2.7.1 Forsikringssystemet	29
2.7.2 Fokus på arbejdsmiljø i erhvervsuddannelsessystemet	31
3. Interessante fund i den svenske arbejdsmiljøindsats	32
3.1.1 Udfordringer med at dokumentere effekt	32
3.1.2 Fokus i indsatsbeskrivelserne	34
3.2 Tilsynsindsatsen	35
3.2.2 Vurdering af indsatsens virkning	38
3.2.3 Vurdering af overførbarehed til DK	39
3.3 Målretning af tilsyn	41
3.3.2 Vurdering af overførbarehed til Danmark	44
3.4 Systematisk arbejdsmiljøarbejde – SAM	45
3.4.1 Vurdering af overførbarehed til Danmark	47
3.5 Organisatorisk og socialt arbejdsmiljø	48
3.5.1 Vurdering af overførbarehed til Danmark	50
3.6 Regionalt Skyddsombud i små virksomheder	51

3.6.1	Vurdering af overførbarhed til Danmark	54
3.7	Uddannelse inden for arbejdsmiljø	55
3.7.1	Vurdering af overførbarhed til Danmark	56
3.8	Regelforenkling	57
4.	Overførbarhed til en dansk kontekst	61
4.1	Umiddelbart overførbare indsatser	63
4.1.1	Praksis med anmeldelse af tilsyn	63
4.1.2	Større inddragelse af tilsynsførende og tilsynscentre i målretningen af tilsyn	64
4.1.3	Fokus på det organisatoriske og sociale arbejdsmiljø	65
4.1.4	Administrativ lettelse i forbindelse med information af tilsyn	66
4.1.5	Tværgående myndighedssamarbejde om arbejdslivskriminalitet	66
4.2	Overførbare indsatser på mellemlangt sigt	67
4.2.1	Omstilling fra branchefokus til tematisk arbejdsmiljøfokus	67
4.2.2	Indførelse af en ny regelstruktur	67
4.3	overførbare indsatser på langt sigt	68
4.3.1	Regionale skyddsombud i små virksomheder	68
	Referencer	70

Sammendrag

Dårligt arbejdsmiljø koster. Omkostningerne relaterer sig til flere forhold, bl.a. er der udgifter til sygedagpenge, merudgifter til sundhedsvæsenet, produktionstab for virksomhederne og manglende skatteindtægter. Dårligt arbejdsmiljø er herudover en barriere for ønsket om, at arbejdstagerne skal være på arbejdsmarkedet længere. Alene på denne baggrund er det bekymrende, at tal fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) viser, at det går den forkerte vej med centrale arbejdsmiljøindikatorer som muskel-skelet-besvær og psykisk arbejdsmiljø.

Dette er baggrunden for, at regeringen i 2017 nedsatte et ekspertudvalg på arbejdsmiljøområdet, der skal kulegrave den danske arbejdsmiljøindsats med henblik på at undersøge, om indsatsen kan forbedres.

Som en del af ekspertudvalgets grundlag er Oxford Research blevet bedt om at foretage et komparativt studie af den svenske arbejdsmiljøindsats i forhold til den danske. Udgangspunktet er, at med to nært beslægtede og sammenlignelige lande vil der være muligheder for at finde arbejdsmiljøindsatser, som kan inspirere til ændringer i den danske indsats. Sverige er desuden valgt, fordi Sverige har markant færre anmeldte arbejdsulykker og alvorlige arbejdsulykker end Danmark.

Oxford Research har gennemført det komparative studie i tidsrummet marts-juni 2018. Det består af litteraturstudier samt kvalitative interviews med 33 svenske aktører i forhold til arbejdsmiljøområdet. Analysen er gennemført i et samarbejde mellem Oxford Research's danske og svenske kontorer, hvilket har afhjulpet sprogvanskeligheder, men mest af alt givet dybdegående indsigt i begge landes historie, struktur og kultur.

Manglende dokumentation for indsatsers indhold og effekter

Ved analysens opstart var forventningen, at der i Sverige ville findes studier af specifikke arbejdsmiljøindsatser og deres effekt på arbejdsmiljøet. Håbet var således, at der ville kunne udpeges indsatser med dokumenteret effekt, hvor indhold og kontekst var velbeskrevet og dermed mulig at vurdere i overførbarhed til Danmark. Dette har ikke være muligt.

Der er ikke fundet egentlige effektstudier endogså dokumentation for indsatsernes virksomme mekanismer, hvorfor det ikke er muligt at udpege svenske indsatser på baggrund af deres objektive og testede bidrag til et bedre arbejdsmiljø.

Herudover er flere af indsatserne så relativt nye, at deres eventuelle virkning ikke kan forklare de dokumenterede forskelle på arbejdsmiljøet i hhv. Sverige og Danmark.

Oxford Research kan derfor heller ikke i et sammendrag opliste og beskrive et mindre antal eller en prioriteret liste af indsatser, som Oxford Research fagligt kan udpege som interessante ud fra deres virkning.

Oxford Research kan derimod pege på en række indsatser, der kan tjene som inspiration, fordi de adresserer problemfelter, som også er relevante i en dansk kontekst. I rapportens kapitel fire findes en mere udførlig opsummering og perspektivering, hvor indsatserne er struktureret efter Oxford Researchs vurdering af overførbarehed. Sammendrag er struktureret på baggrund af analysens fund på specifikke problemfelter.

Effektivisering af tilsynsindsatsen

Den svenske tilsynsindsats ligner på mange måder den danske, men der er forskelle og tiltag i den svenske indsats, som kan overvejes og undersøges nærmere i forhold til at sikre, at tilsynsindsatsen så effektivt som muligt bidrager til et forbedret arbejdsmiljø.

Det er som nævnt ikke indsatser, Oxford Researchs fagligt kan dokumentere vil have en effektiviserende virkning i den danske indsats.

- **Praksis med anmeldelse af tilsyn:** I Sverige anmeldes tilsynene langt oftest, hvilket giver virksomhederne bedre mulighed for at forberede sig og sikre sig, at de rette personer er til stede og har afsat den fornødne tid til tilsynet.
- **Omstilling fra branchefokus til tematisk arbejdsmiljøfokus:** Svenskerne er gået væk fra et branchemæssigt fokus og gennemfører derimod deres tilsyn ud fra udvalgte tværgående arbejdsmiljøtemaer.
- **Større inddragelse af tilsynsførende og tilsynscentre i målretningen af tilsyn:** Den svenske målretning af tilsynsindsatsen lægger større vægt på de lokale erfaringer. Hermed suppleres en kvantitativ udpegning af virksomheder med en kvalitativ vurdering af risici på baggrund af lokalkendskab.
- **Administrativ lettelse i forbindelse med information efter tilsyn:** I Sverige modtager virksomhederne alene en skrivelse efter endt tilsyn, hvis der har været forhold, som kræver en afgørelse.
- **Tværgående myndighedssamarbejde om arbejdslivskriminalitet:** Svenskerne har netop søsat et større, tværministerielt samarbejde om myndighedsudøvelse i forhold til flere forskellige lovovertrædelser, der alle relaterer sig til arbejdslivet.

Psykisk arbejdsmiljø

Psykisk arbejdsmiljø er både i Danmark og Sverige et stigende arbejdsmiljøproblem. I Sverige er man i gang med at implementere en ny bekendtgørelse om organisatorisk og socialt arbejdsmiljø. Bekendtgørelsen skal gøre det tydeligere, hvad psykisk arbejdsmiljø er, og hvordan det kan håndteres.

- **Øget fokus på det organisatoriske og sociale arbejdsmiljø:** Den svenske bekendtgørelse om organisatorisk og socialt arbejdsmiljø kan inspirere til en konkretisering af indhold og handlemuligheder i forhold til forebyggelse af dårligt psykisk arbejdsmiljø.

Regelforenkling

Mængden og kompleksiteten i regelgrundlaget på arbejdsmiljøområdet er i begge lande stor. Manglende regelefterlevelse kan således skyldes, at regelgrundlaget er uoverskueligt og/eller uforståeligt. Manglende arbejdsmiljøarbejde i virksomheder kan dermed begrundes med magtesløshed over for regelkomplekset.

- **Indførelsen af en ny regelstruktur:** I Sverige er man i gang med at indføre en ny regelstruktur. Erfaringerne er ganske få, men processen og de mange forskellige tilgange til regelforenkling kan give inspiration.

Små virksomheders arbejdsmiljøindsats

I både Danmark og Sverige er erhvervsstrukturen karakteriseret af mange små og mindre virksomheder. Ligeledes er det i begge lande en særlig udfordring for mindre virksomheder at have ressourcerne til at overskue regelkomplekset samt at have en organisering omkring arbejdsmiljøarbejdet.

- **Regionale skyddsombud i små virksomheder:** I Sverige er der regionale professionelle arbejdsmiljørepræsentanter fra fagforeningerne, der varetager arbejdstagerinteresser i arbejdsmiljøarbejdet i små virksomheder.

Konteksten som betydende

Selv om Danmark og Sverige ligner hinanden, er der alligevel forskelle på organiseringen og aktørernes roller i arbejdsmiljøarbejdet. Dette har utvivlsomt en betydning for overførbareheden af svenske indsatser. Kapitel 2 giver en kortlægning af den strukturelle kontekst i Sverige. I analyserne inddrages denne viden i beskrivelserne af indsatserne, og i kapitel 4 perspektiveres og diskuteres betydningen i forhold til en eventuel overførelse af indsatserne til Danmark.

1. Baggrund

En lang række nationale og internationale undersøgelser har påvist, at der er store samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med et dårligt arbejdsmiljø. Det er der flere årsager til, bl.a. er der udgifter til sygedagpenge, merudgifter til sundhedsvæsenet, produktionstab for virksomhederne og manglende skatteindtægter. Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, EU-OSHA, har sammen med Den Internationale Arbejdsorganisation ILO estimeret, at arbejdsrelaterede sygdomme og skader hvert år koster EU 476 mia. EUR, hvilket svarer til 3,3 % af EU's samlede BNP¹. Der er således et betydeligt samfundsøkonomisk potentiale forbundet med at sikre et sundt arbejdsmiljø og en effektiv arbejdsmiljøindsats.

Samtidig ser det ud til, at arbejdsmiljøet i Danmark forværres. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) har i sin undersøgelse 'Arbejdsmiljø og Helbred i Danmark' vist, at antallet af beskæftigede danskere med psykiske overbelastninger og belastninger af muskler og skelet er steget fra 2012 til 2016. Andelen af personer, der falder inden for belastningsindekset for psykisk arbejdsmiljø er steget fra 14,5 % i 2012 til 16,9 % i 2016. Andelen af personer, der falder inden for belastningsindekset for muskel-skeletbesvær, er steget fra 9,7 % i 2012 til 11,1 % i 2016².

Det er på denne baggrund, at regeringen i 2017 nedsatte et ekspertudvalg på arbejdsmiljøområdet. Ifølge beskæftigelsesministeren bevæger måltallene på arbejdsmiljøområdet sig i den forkerte retning, og det indikerer, at arbejdsmiljøindsatsen har slået fejl.³ Ekspertudvalget har siden arbejdet med mange forskellige elementer i arbejdsmiljøindsatsen, og Arbejdstilsynet udbød i foråret nærværende opgave med at kortlægge og analysere den svenske arbejdsmiljøindsats med henblik på at udpege konkrete indsatser, som kan inspirere til at styrke og gentænke den danske arbejdsmiljøindsats.

1.1 FORMÅL OG ANALYSEPROCES

I henhold til ekspertudvalgets kommissorium skal udvalget bl.a. systematisk inddrage erfaringer fra andre lande, herunder international viden. Sverige er blevet udvalgt til et komparativt studie, fordi det er veldokumenteret, at Sverige har markant færre anmeldte arbejdsulykker og alvorlige arbejdsulykker end Danmark. Dette på trods af at det svenske arbejdsmarked på mange måder kan sammenlignes med det danske. Kent Nielsen m.fl. har i en videnskabelig undersøgelse af forskellen i ulykkeincidens mellem Danmark og Sverige fastslået, at der var en forhøjet incidens af dødsulykker i Danmark i hele perioden 1993-2012, efter at der er taget højde for forskelle i køn, alder og branche mellem de to

¹ EU-OSHA (2018): The economics of occupational safety and health – the value of OSH to society, weblink: <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>

² NFA: NOTAT: Belastningsindeks for psykisk arbejdsmiljø og muskel-skeletbesvær 2016 <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/~media/Projekter/AH2016/Opgrelse-af-belastningsindeks-for-psykisk-arbejdsmilj-og-muskelskeletbesvaer-2016.pdf>

³ Jf. ministerens udtalelser ved lancering, weblink: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2017/07/ekspertudvalg.aspx>

lande⁴. Endvidere er der flere undersøgelser, heriblandt Kent Nielsen m.fl., der peger på forskellige dele af den svenske arbejdsmiljøindsats, som kan have en betydning for forskellene i arbejdsmiljøets kvalitet mellem Danmark og Sverige. Der er imidlertid ikke gennemført analyser af hele den svenske arbejdsmiljøindsats med henblik på, hvor Danmark i særlig grad kan hente inspiration i den svenske tilrettelæggelse af arbejdsmiljøindsatsen.

Formålet med denne analyse er netop at få belyst hele den svenske arbejdsmiljøindsats og på baggrund af en komparativ analyse sammenfatte forskelle og ligheder mellem Danmark og Sverige. På grundlag af en velunderbygget analyse med inddragelse af central litteratur, herunder myndighedsrapporter og tilgængelige forskningsstudier samt interviews med nøgleinteressenterne i den svenske arbejdsmiljøindsats, udleder Oxford Research en række interessante og relevante svenske indsatser, som i forskellig grad vil kunne overføres og implementeres til en dansk kontekst. Det har i opdraget været væsentligt at forstå genstandsfeltet som mere end myndighedsudøvelsen i arbejdsmiljøindsatsen. Derfor indgår også indsatser omkring forebyggelse, vejledning og information. Hertil kommer, at opdraget for analysen specifikt har haft fokus på regelforenklning i Sverige.

1.1.1 **Analysens dele**

Analysen består af tre dele. I første del (kapitel 2) kortlægges organiseringen og ressourcefordelingen i den svenske arbejdsmiljøindsats, herunder samspillet mellem aktørerne. Kapitlet er centralt for at få den overordnede forståelsesramme for de efterfølgende beskrivelser og analyser af indsatser og virkemidler. Derfor gennemføres kortlægningen med reference til den danske organisering og ressourcefordeling, således at forskellene mellem landene fremstår tydeligt.

I anden del (kapitel 3) har analysen fokus på konkrete indsatser og virkemidler i den svenske arbejdsmiljøindsats (metoder/redskaber), mens kapitel 2 beskrev de strukturelle og organisatoriske forskelle, der naturligt også har betydning for forståelsen af dette afsnits beskrivelse af indsatser. Oxford Researchs tilgang i analysens anden del har været, at vi:

1. kortlægger de svenske arbejdsmiljøindsatser på baggrund af en grundig desk research af dansk og svensk litteratur. Som led i denne kortlægning har Oxford Research vurderet, hvilke arbejdsmiljøindsatser som adskiller sig fra de danske og derfor vil kunne bidrage med nye perspektiver i en dansk arbejdsmiljøkontekst. Udvælgelsen af interessante svenske indsatser var oprindeligt tænkt at skulle afhænge af indsatsernes dokumenterede virkning og effekt. Det har imidlertid vist sig, at der kun i et begrænset omfang foreligger effektstudier af de enkelte indsatser og virkemidler i Sverige. Derfor er vi gået væk fra dette fokus på effekt og virkning og har i højere grad valgt at udvælge indsatserne ud fra et kriterium om, at de i første omgang adskiller sig fra de danske. Herefter er tilgængelige studier gennemgået. Ingen af disse studier har haft karakter af egentlige effektstudier, men har i forskellig grad undersøgt virkningen i form af bidrag til et bedre arbejdsmiljø. Studierne har oftest haft kvalitative data suppleret med kvantitative arbejdsmiljøstatistik som grundlag. I kapitel tre beskrives de centrale skriftlige kilder.

⁴ Kent Nielsen m.fl. (2017): Arbejdsulykker i Danmark og Sverige – Identificering af virkemidler og strategier, der kan overføres fra Sverige til Danmark.

Så meget desto mere viste det sig at være vigtigt, at der i udvælgelsen af informanter til de kvalitative interviews er sikret flere perspektiver på samme indsats (kildetriangulering) for at kunne vurdere de svenske erfaringer. Hertil kommer, at Oxford Research har haft en tæt dialog med Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet, hvilket har givet input ud fra dels et fagligt kendskab, dels kendskab til ekspertudvalgets forudgående drøftelser.

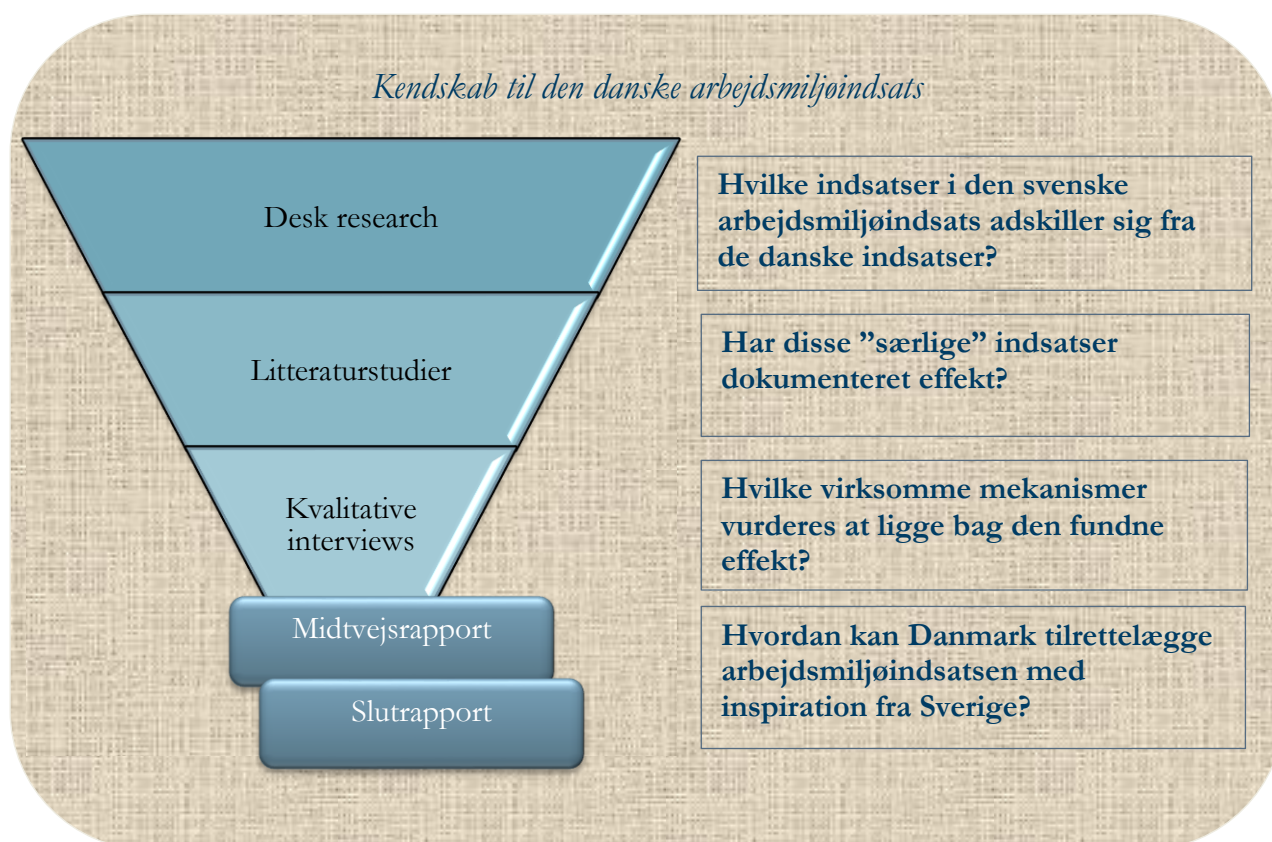
2. med udgangspunkt i den indledende kortlægning har formuleret en række undersøgelsesspørgsmål til hver indsats for at indhente mere detaljeret og konkret viden om indsatserne. Disse undersøgelsesspørgsmål er så vidt muligt fået besvaret og nuanceret i de gennemførte interviews med de svenske interessenter. Indsatserne er beskrevet på følgende vis: 1) de forskellige arbejdsmiljøaktørers roller og deres samspil, 2) hvordan indsatserne adresserer arbejdsmiljøudfordringerne, 3) hvilke incitamentsstrukturer der ligger bag, 4) hvilke erfaringer og effekter der er omkring indsatserne, samt 5) hvilke elementer der kan overføres til en dansk kontekst, herunder på hvilket niveau (makro-, meso- og mikroniveau).

Afslutningsvis (kapitel 4) samles der op på analysen og det vurderes, hvilke indsatser der vil være særligt interessante at gå videre med i en dansk kontekst. I den vurdering har Oxford Research haft fokus på arbejdsmiljøindsatsernes kontekst og historik, som har en stor indflydelse på mulighederne og betingelserne for overførbare og implementeringspotentialet.

1.2 UNDERSØGELSESDSIGN OG METODE

Undersøgelsen er gennemført i perioden marts til juni 2018. De anvendte kilder præsenteres i nedenstående figur sammen med de undersøgelsesspørgsmål, som har styret analyserne. Samtidig ses det i figuren, at en væsentlig kilde i både dataindsamling, analyse og konklusioner er et ”bagtæppe” af indgående kendskab til den danske arbejdsmiljøindsats.

Figur 1.1. Oversigt over metoder og undersøgelsesspørgsmål



Nedenfor udfoldes brugen af de valgte metoder i undersøgelsen.

1.2.1 Desk research og litteratursøgning

Første led i dataindsamlingen har bestået af en grundig gennemgang af eksisterende undersøgelser, studier, rapporter og anden litteratur med det formål at finde svenske arbejdsmiljøindsatser, der adskiller sig fra de danske. Relevant materiale blev samlet op i et skematisk overblik over indsatserne med fokus på følgende specifikke forhold:

- De ansvarlige organisationer/myndigheder.
- Samspillet mellem aktørerne, herunder beskrivelsen af deres roller.
- Den udfordring/problemstilling, som indsatsen søger at udbedre.
- Beskrivelse af den overordnede strategi/politiske dagsorden, indsatsen indgår i.
- Incitamentsstrukturer og mekanismer i indsatsen.
- Vurdering af de data og den information, der er tilgængelige for at dokumentere effekten og virkningen af indsatsen.

- Vurdering af indsatsens overførbare til Danmark.

Søgningsprocessen begyndte med et fælles møde i teamet (Oxford Researchs danske og svenske kontorer), hvor søgekriterier blev drøftet, og Oxford Researchs eksisterende viden blev klarlagt. Formålet var også at sikre konsensus om formål, afgrænsning og metodologi i opgaveløsningen. Forud for mødet havde konsulenterne i det danske kontor udfærdiget en overordnet beskrivelse af organiseringen af de danske arbejdsmiljøaktører, som i sin overordnede form skabte et fælles afsæt til forståelsen af forskelle og ligheder, samtidig med at den skabte en overordnet skabelon for dataindsamlingen.

Undervejs i søgeprocessen har Oxford Research været i dialog med Arbejdstilsynet om analysens fund, hvilket har skabt en fælles forståelse af afgrænsning og fokus i analysen. Midtvejsrapporten har bl.a. dannet grundlag for en fælles forventningsafstemning i forhold til, hvilke indsatser i Sverige der har relevans i Danmark. Den fundne litteratur er screenet i forhold til metodisk og kildekritisk pålidelighed og vurderes med henblik på at besvare to grundlæggende spørgsmål:

- Hvad adskiller det svenske system fra det danske? Hvordan?
- Udgør denne forskel en effektiv mekanisme? Hvordan?

De fundne studier er blevet læst og kvalitetssikret af det svenske team for herigennem at sikre, at der ikke gik viden tabt i kraft af sproglige misforståelser.

Det stod ret tidligt i undersøgelsesprocessen klart, at kravet om en dokumenteret effekt til udvælgelse af relevante indsatser ikke var anvendeligt, idet der kun i et begrænset omfang kunne findes egentlige effektstudier. Så meget desto mere viste det sig at være vigtigt, at der i udvælgelsen af informanter til de kvalitative interviews er sikret flere perspektiver på samme indsats (kildetriangulering) for at kunne vurdere de svenske erfaringer.

1.2.2 Kvalitative interviews

Det skriftlige materiale er blevet suppleret af kvalitative interviews med relevante aktører i den svenske arbejdsmiljøindsats. Ved hjælp af de kvalitative interviews er pointerne, som kom til udtryk i litteraturstudierne, blevet uddybet og udfordret.

Ved de kvalitative interviews har vi fået beskrevet de mekanismer, som den pågældende informant vurderer ligger bag indsatsen. Samtidig har interviewene gjort det muligt at få informanternes vurderinger af, hvad der ligger bag de nye, ikke-implementerede indsatser, som fx regelforenklingen og oprettelsen af en ny myndighed til vidensformidling.

De forudgående analyser har været med til at udpege de relevante temaer i forhold til den enkelte informant. I interviewene er der dog også gjort plads til at følge informantens vurderinger af virksomme indsatser og mekanismer. I interviewene er der desuden blevet sat fokus på, hvilke kontekstfaktorer informanten finder af betydning i forhold til arbejdsmiljøarbejdet i Sverige. Interviewene har dermed haft karakter af at være semistrukturerede.

Der er ved udvælgelsen af informanter sket en kildetriangulering, idet der er sikret flere perspektiver på samme indsats for at kvalificere vurderingen af indsatsen. Udvalgte informanter hænger således sammen med den forudgående litteratursøgning. Derudover er enkelte aktører udvalgt på grund af deres centrale rolle i arbejdsmiljøarbejdet i Sverige.

Nedenstående tabel er en oversigt over de interviewede informanter:

Organisation	Person	Funktion
Prevent	Stefan Wiberg	Udviklingschef, arbejdsmiljøudvikling
Livsmedelsföretagen	Pernilla Lindskog	Rådgiver/ekspert inden for arbejdsmiljø
Sveriges kommuner og landsting	Lina Cronebäck	Arbejdsretsjurist
	Gunnar Sundkvist	Researcher, afdelingen for arbejdsgiverpolitik
Arbetsmarknadsdepartementet	Viktoria Bergström	Evalueringssekretær
Arbetsmiljöverket	Ann Ponton Klevestedt	Afdelingschef for analyse og statistik
	Erik Gunnarsson	Administrator og ekspert i organisatorisk og socialt arbejdsmiljø på Arbetsmiljöverket.
	Torben Vincentsen	Programleder for regelforenklingsprogrammet
	Elisabeth Återlund	Regionschef, Nord
	Kristina Gavara	Sektionschef, Malmø
	Helen Magnusson	Sektionschef, Malmø
	Ulrika Scholander	Sektionschef, Malmø
	Peter Johansen	Sektionschef, Växjö
Försäkringskassan	Alexandra Kjellin	
	Lars Sjöberg	Ansvarlig for funktionsnedsættelse og arbejdsskader
Tjänstemännens Centralorganisation, TCO	Ulrika Hagström	Researcher, afdelingen for arbejdsgivere
	Lise Donovan	Chefjurist
Förhandlings- och samverkansrådet PTK	Ann Lundberg Westermarck	Chef, forhandlings- og aftalegruppen
Industriarbetsgiverna	Åsa Dahlfors	Chefkonsulent for sikkerhed og sundhed
	Cecilia Andersson	Ekspert/arbejdsmiljørådgiver
Landsorganisationen i Sverige, LO	Malin Wreder	Enhedschef, velfærd, uddannelse og arbejdsmarked
Svenskt Näringsliv	Anna Bergsten	Jurist/ekspert inden for arbejdsmiljøudvikling
	Bodil Mellbom	Arbejdsmiljøekspert

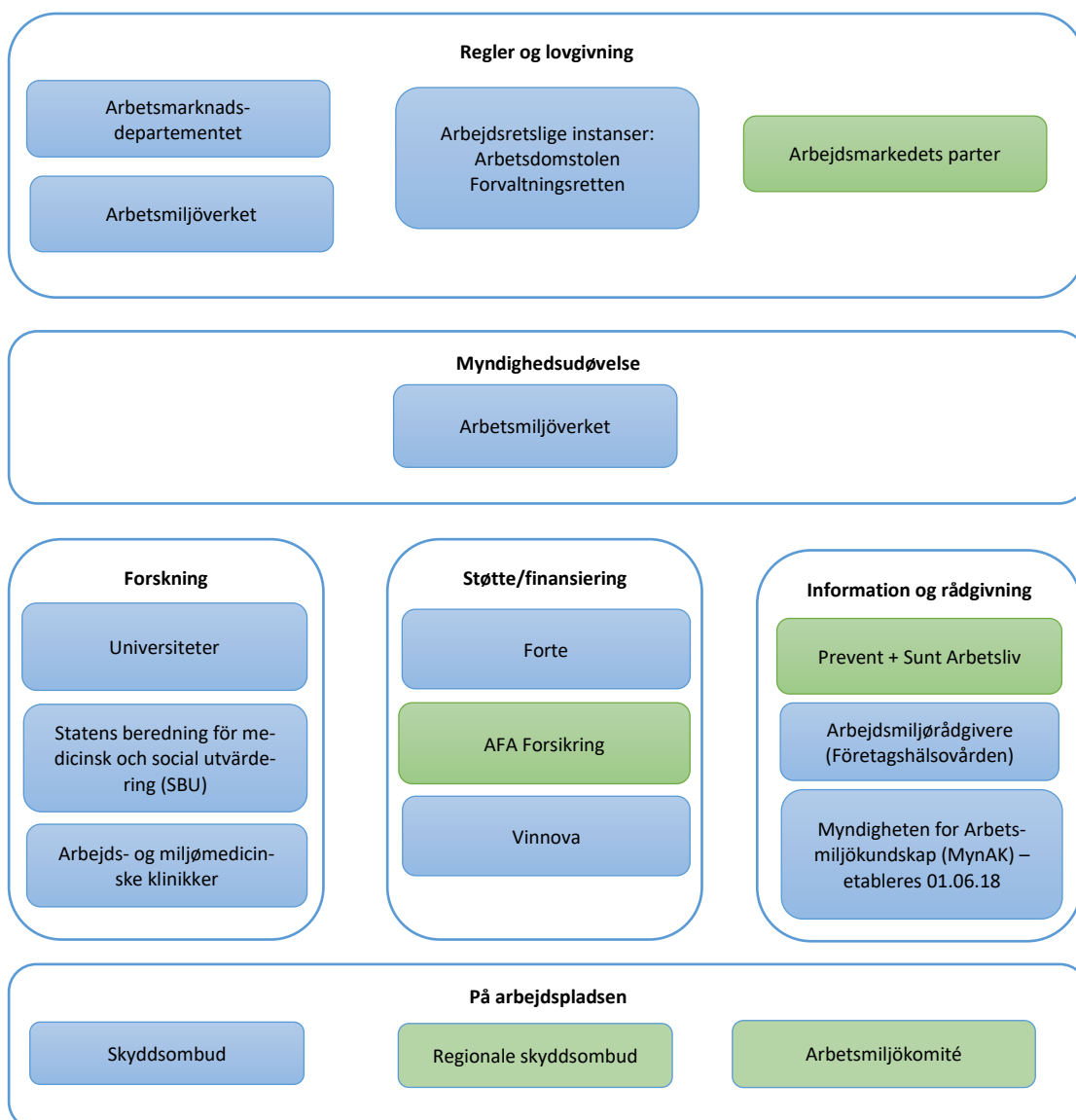
FORTE	Cecilia Beskow	Afdelingschef, forskning og evaluering
	Lars Wärngård	Seniorrådgiver
AFA Forsikring	Susanna Stymne Airey	Chef, forebyggelse
Afdelingen for intervention og implementeringsforskning, Institutet for miljømedicin, Karolinska Institutet	Irene Jensen	Ekspert i bl.a. oprettelsen af ny myndighed, chef for afdelingen for intervention og implementeringsforskning
Marlaldalen Universitet	Kaj Frick	Professor i OHS management og researcher ved Marlaldalen Universitet.
Malmø Universitet, Centrum for Anvendt Arbejdslivsforskning og evaluering (CTA)	Tuija Muhonen	Professor i arbejdsvidenskab, leder for Centrum for Anvendt Arbejdslivsforskning og evaluering (CTA)
	Hanne Berthelsen	Arbejdslivsforsker
IF-Metall	Dragoslav Jozig	Regionalt Skyddsombud
Vårdförbundet Vest	Angelica Neville	Regionalt Skyddsombud
	Carina Rautalin	Regionalt Skyddsombud

2. Kortlægning af organisering og ressourcefordeling i den svenske arbejdsmiljøindsats

Kortlægningen af, hvordan den svenske arbejdsmiljøindsats er organiseret, udgør forståelsesrammen for de konkrete svenske indsatser. Herudover ses det også, at der i selve organiseringen og samspillet mellem aktører fremstår enkelte strukturelle forhold, der i sig selv giver en anderledes incitamentsstruktur og/eller andre muligheder end i Danmark.

Indledningsvis præsenteres de centrale aktører i den svenske arbejdsmiljøindsats i figur 2.1. Partsinddragelsen er synliggjort i figuren, ved at de grønne felter er de aktører, som er forankret hos arbejdsmarkedets parter.

Figur 2.1: Overblik over hovedaktørerne i det svenske arbejdsmiljøarbejde



2.1 REGLER OG LOVGIVNING

Det retslige grundlag for arbejdsmiljøarbejdet beror på den svenske arbejdsmiljølov. Den svenske arbejdsmiljølov er ligesom i Danmark en rammelov, mens de mere detaljerede bestemmelser fastsættes i bekendtgørelser. Det er Sveriges Riksdag og EU, der beslutter og vedtager lovgivning på området. Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmiljöverket og arbejdsmarkedets parter spiller alle vigtige roller i forbindelse med udformning og fortolkning af reglerne.

2.1.1 Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet har til opgave at forberede spørgsmål til regeringen, fremskynde beslutninger og i øvrigt bistå ministeren⁵. Det indebærer bl.a. at bistå regeringen med statslige redegørelser (statsliga utredningar) og nye lovforslag. Når den statslige redegørelse for et lovforslag er blevet gennemført, opsummeres resultatet i et såkaldt 'utredningsbetänkande', som bliver publiceret af Statens Offentliga Utredningar (SOU). Derefter bliver bekendtgørelsen sendt i høring hos de berørte myndigheder.⁶ Ministeriet hjælper også regeringen med at skrive de reguleringsbreve, som danner rammeværk for, hvordan myndighedens virksomhed skal bedrives. Det er således regeringen, som sætter det lovmæssige og finansielle rammeværk, men myndighederne bestemmer selv, hvordan de skal bruge lovgivningen.⁷ I Sverige har man ikke ministerstyre, hvilket indebærer, at den minister, der er ansvarlig for fx Arbetsmarknadsdepartementet, generelt ikke har ret til at blande sig i, hvordan de underliggende myndigheder gennemfører deres arbejde, og hvordan de tolker de vedtagne love⁸.

2.1.2 Arbetsmiljöverket

På opdrag fra den svenske regering og Riksdagen skal Arbetsmiljöverket sikre, at Arbejdsmiljøloven (1977:1160) og Arbejdstidsloven (1982:673) overholdes. Arbetsmiljöverket har med hjemmel i lovgivningen et ansvar for at udarbejde bekendtgørelser og såkaldte 'almäna råd', som er anbefalinger til, hvordan bekendtgørelsen skal tolkes. Blandt de mest grundlæggende regler finder man dem, der handler om systematisk arbejdsmiljøarbejde (SAM), som indebærer, at alle arbejdsgivere regelmæssigt skal vurdere arbejdsmiljøet for risici og udbedre de eksisterende brister.

Foruden de konkrete myndighedsopgaver spiller Arbetsmiljöverket en central rolle i den svenske model og skal eksempelvis sørge for, at nye bekendtgørelser sendes i høring hos arbejdsmarkedets parter, så de er afstemte og afbalancerede. Myndigheden er også selv høringspart i forhold til regeringens lovforslag og er forpligtet til at svare på de høringer, som er relaterede til dens område. På denne måde spiller myndigheden en vigtig rolle i lovgivningsprocessen og har stor mulighed for at påvirke lovgivningens endelige udformning.

⁵ Jf. 2 § Departementsförordning (1982:1177).

⁶ Regeringskansliet, Statens offentliga utredningar, weblink: <https://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/>

⁷ Regeringskansliet, Myndigheter, weblink: <https://www.regeringen.se/lattlast-information-om-regeringen-och-regeringskansliet/myndigheter/>

⁸ Ibid.

Hvis der er behov for det, kan beslutninger truffet af Arbetsmiljöverket prøves i Arbetsdomstolen eller Forvaltningsretten. Arbetsdomstolen er en specialdomstol, der har til opgave at undersøge de arbejdsretslige konflikter. Forvaltningsretten er en anden central retsinstans, som behandler sager, i hvilke offentlige myndigheder har påvirket eller berørt enkeltpersoner.

2.1.3 Arbejdsmarkedets parter

Arbejdsmarkedets parter (fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer) øver stor indflydelse på både udformningen og udførelsen af det svenske arbejdsmiljøarbejde. Arbejdsmarkedets parter samarbejder både på lokalt/regionalt og centralt niveau. Herudover skal Arbetsmiljöverket rådføre sig med arbejdsmarkedets parter, inden Arbetsmiljöverket træffer beslutninger vedrørende bekendtgørelser eller bestemmelser samt ved afgørelser om administrative spørgsmål af større betydning⁹.

I størstedelen af de indgåede overenskomster ('kollektivavtaler') mellem fagforeningerne og arbejdsgiverne indskrives dele af arbejdsmiljølovgivningen. Fagforeningerne kan med udgangspunkt i aftaleteksten få ret til at undersøge forhold på arbejdspladserne, fx ved arbejdsbesøg. Det betyder, at selvom arbejdstagerne egentlig er dækket via lovgivningen, øges legitimiteten og det fælles ansvar for, at lovgivningen følges, ved at det indskrives i overenskomsterne. Det er Oxford Researchs vurdering, at arbejdsmiljø fylder mindre i de danske overenskomster end i de svenske, og at parterne i Danmark betragter arbejdsmiljø som lovstof og ikke aftalestof. Dog er der undtagelser i Danmark, og BAM-BUS¹⁰ og SPARK¹¹ er fx blevet etableret gennem overenskomstaftaler.

2.2 MYNDIGHEDSUDØVELSE

Reglerne i den svenske arbejdsmiljølovgivning skal i praksis efterleves for at sikre arbejdsmiljøet ude på arbejdspladserne. Arbetsmiljöverket er den centrale svenske myndighed i forhold til at håndhæve lovgivning og regler. Det gøres primært gennem tilsynsvirksomheden ude i virksomhederne.

2.2.1 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket er det svenske modsvar til Arbejdstilsynet i Danmark og har som en af sine kerneopgaver at føre tilsyn med arbejdsmiljøet på de svenske arbejdspladser. Herudover er Arbetsmiljöverket ansvarligt for den officielle arbejdsmiljøstatistik over arbejdsmiljø og arbejdsskader og skal videreformidle viden til arbejdspladserne, hvilket bl.a. indebærer, at Arbetsmiljöverket informerer om arbejdsmiljøloven og bekendtgørelser samt om den statistiske udvikling omkring arbejdsmiljø,

⁹ Jf. 6 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

¹⁰ Byggeriets Arbejdsmiljøbus, som er en mobil konsulenttjeneste, hvis formål er at formidle god arbejdsmiljøpraksis til byggepladser samt byggevirksomhederne og deres ansatte.

¹¹ SPARK har fokus på at styrke handlekompetencen hos de lokale aktører på de kommunale arbejdspladser. SPARK tager afsæt i kerneopgaveperspektivet i arbejdet med psykisk arbejdsmiljø.

arbejdsulykker og sygefravær. Dette sker bl.a. i 'Årsredovisning'¹² og i 'Korta arbetsskadefakta'¹³. Herudover finansierer Arbetsmiljöverket også ordningen med de regionale skyddsombud (beskrives mere detaljeret i afsnit 3.6) sammen med den store arbejdstagerorganisation i Sverige, LO. I 2016 tildelte Arbetsmiljöverket 110 mio. SEK til de regionale skyddsombud.

Jf. Arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016-2020¹⁴ spiller Arbetsmiljöverket en central rolle i forhold til at bidrage til tre prioriterede områder:

- Fuldkommen afskaffelse af dødsulykker samt forebyggelse af arbejdsulykker
- Et holdbart arbejdsliv
- Et forbedret psykosocialt arbejdsmiljø.

Arbetsmiljöverket skal som nævnt ovenfor sørge for, at Arbejds miljøloven (1977:1160) og Arbejdstidsloven (1982:673) følges. Det gøres i særdeleshed via tilsyn. Sammenlagt gennemførte Arbetsmiljöverket i 2017 22.010 tilsyn, hvilket er en stigning sammenlignet med 21.205 i 2016 og 20.998 i 2015¹⁵. I en svensk kontekst dækker tilsyn over inspektioner, opfølgende inspektioner og informationsindsatser som en del af en forebyggende formål med inspektionen.

I Danmark blev der i 2017 gennemført i alt ca. 41.000 tilsyn i Danmark¹⁶. Vel vidende at dette tal inkluderer 'forsøgte besøg' samt at to tilsynsførende på samme besøg fører til at tilsynet tæller for to, må forskellen på antal tilsyn alligevel vurderes at være væsentlig forskellig, når landenes størrelse ligeledes inddrages i betragtningen.

Udviklingen i antallet af årsværk hos Arbetsmiljöverket har fra 2010 til 2015 ligget nogenlunde stabilt på omkring 530 årsværk, dog med en lille nedgang fra 2013 til 2014 til et antal på 499. Fra 2015 til 2016 steg antallet af årsværk fra 524 til 580 og yderligere igen fra 580 i 2016 til 601 i 2017.

¹² Se fx Arbetsmiljöverket's 'Årsredovisning 2017', hvor det på side 7 fremgår hvilke kilder årsrapporten bygger på

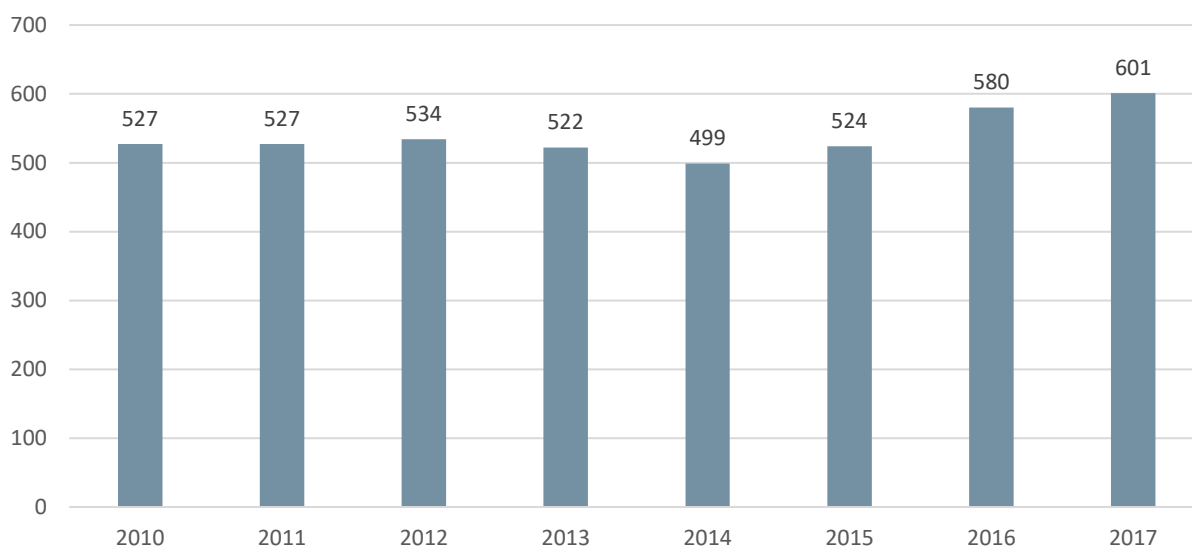
¹³ Se fx 'Korta arbetsskadefakta': Stress och hög arbetsbelastning Korta arbetsskadefakta Nr 2/2017 <https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsmiljostatistik-stress-och-hog-arbetsbelastning-faktablad-2017-02.pdf>

¹⁴ Regeringens skrivelse (2015/16:80): En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016-2020.

¹⁵ Arbetsmiljöverket (2018): Årsredovisning 2017.

¹⁶ Arbejdstilsynet (2018): Årsrapport 2017.

Figur 2.2: Antal årsværk i Arbetsmiljöverket (perioden fra 2010 til 2017)



Kilde: Arbetsmiljöverkets Årsredovisningar, weblink: <https://www.av.se/om-oss/arsredovisningar/>

Faldet i antallet af årsværk fra 2013 til 2014 afspejler bl.a. nedskæringen i midlerne til Arbetsmiljöverket, der gav anledning til en større omorganisering i Arbetsmiljöverkets tilsynsvirksomhed for at få en mere effektiv styring og for at samle og udnytte kompetencerne endnu bedre. Konkret betød det, at tre inspektionsafdelinger blev samlet til én, og at antallet af regionskontorer blev reduceret fra 10 til fem. Som det også beskrives senere, havde det konsekvenser for de tilsynsførendes arbejde og kompetencer, idet de skulle gå fra at være knyttet til specifikke brancher til at kunne gennemføre tilsyn på tværs af brancher.

Både i Danmark og i Sverige har der desuden været et fald i antallet af tilsynsførende. I 2016 var der ansat 304 tilsynsførende ved Arbejdstilsynet i Danmark. I 2017 havde Arbejdstilsynet 255 årsværk til tilsyn inkluderet Markedsovervågning. Det lavere antal afspejler, at Arbejdstilsynet i løbet af 2016 nedlagde et større antal stillinger i forbindelse med bevillingsnedgang¹⁷.

Arbejdstilsynet i Danmark har generelt haft flere tilsynsførende end Arbetsmiljöverket, selvom Sverige er større end Danmark – både geografisk og målt på antallet af virksomheder. Forskellen i antallet af tilsynsførende mellem landene afspejles af, at der foretages flere tilsynsbesøg i Danmark end i Sverige. Senere i rapporten analyseres tilsynsindsatsen og måltretningen af tilsyn i Sverige nærmere (afsnit 3.2 og afsnit 3.3). Herunder analyseres forskelle og ligheder mellem den svenske og danske tilgang, og hvorvidt der er inspiration at hente for Danmark.

2.3 INFORMATION OG RÅDGIVNING

Information og rådgivning er en vigtig del af arbejdsmiljøindsatsen, idet udbredelsen af viden og information er med til at øge virksomhedernes bevidsthed om arbejdsmiljøspørgsmål. I Sverige er der

¹⁷ Folketingets Beskæftigelsesudvalg (12.06.2017), weblink: <http://www.ft.dk/samling/20161/alm-del/beu/spm/440/svar/1413532/1767955/index.htm>. Opmærksomheden henledes i øvrigt til, at antal tilsynsførende er opgjort forskelligt med et egentlig databrud i 2016 (ændret praksis)

flere aktører, som informerer og udbreder viden. Prevent (for det private) og Sunt Arbetsliv (for kommuner og landsting) er de to primære og partsstyrede rådgivnings- og informationsaktører.

Foruden partsorganisationerne er der et stort udbud af arbejdsmiljørådgivere, som i Sverige betegnes 'företagshälsovården'. De agerer som supplement til virksomhederne ved at fjerne eller mindske de eksisterende risici i arbejdsmiljøet, såfremt en arbejdsgiver enten ikke har tilstrækkelig tid eller evne til at udbedre arbejdspladsens risici.

På myndighedssiden er det blevet besluttet, at Myndigheten för Arbetsmiljökunskap (MynAK) skal oprettes. Tanken med MynAK er at få et centrum for vidensopsamling og videreformidling af den seneste arbejdsmiljøforskning. MynAK skal etableres 1. juni 2018.

2.3.1 Prevent

Prevent er en partsstyret organisation, der ejes af parterne Svenskt Näringsliv¹⁸, LO og PTK¹⁹. Prevent har primært fokus på det private arbejdsmarked og hjælper virksomheder med at forbedre deres arbejdsmiljø gennem information, uddannelse og udvikling af produkter. Det inkluderer bl.a. bøger om centrale arbejdsmiljøemner, tjeklister og spørgeskemaer til kortlægning af arbejdsmiljø, konkrete arbejdsmiljøværktøjer til brug i virksomhederne og ikke mindst uddannelser og seminarer, der afholdes rundt omkring i landet med fokus på både grundlæggende arbejdsmiljø og på mere specifikke og nye arbejdsmiljøemner (fx organisatorisk og socialt arbejdsmiljø).

Prevent finansieres af Svenskt Näringsliv, LO, PTK, AFA Forsikring samt indtægter fra salg af uddannelsesforløb og materialer. Prevent har et samlet årligt budget på 91,3 mio. SEK. Medlemmerne (Svenskt Näringsliv, LO og PTK) bidrager med en finansiering på 1,3 mio. SEK (ca. 1,4 %), AFA Forsikring med 50 mio. SEK (ca. 55 %), og salg af materialer og kurser giver ca. 40 mio. SEK (ca. 44 %). Prevent har ca. 40 ansatte konsulenter, hvilket har ligget på et stabilt antal siden 2011.²⁰

Prevent koordinerer og samarbejder med flere af de andre arbejdsmiljøaktører, herunder Arbetsmiljöverket, AFA Forsikring og Sunt Arbetsliv. Prevents koordination med Arbetsmiljöverket udmønter sig bl.a. i, at de tilsynsførende fra Arbetsmiljöverket henviser til Prevents hjemmeside og udbuddet af tilgængelige kurser, når de gennemfører tilsyn og identificerer arbejdsmiljøproblemer, som arbejdsgiverne skal behandle og se nærmere på. Prevent er desuden repræsenteret i AFA's arbejdsgruppe, hvor de er med til at godkende forskningsbevillinger. Herudover har Prevent møde med Sunt Arbetsliv tre-fire gange om året for at planlægge, hvad der skal ske fremover, og for at undgå overlap mellem opgaver og fokusområder.

Efter Oxford Researchs vurdering er der ikke en direkte dansk pendant til Prevent. Prevent har en række lighedspunkter med de danske BFA'er, som i Danmark består af fem enheder, der dækker forskellige brancher. Foruden Prevent, der dækker den private sektor, er der Sunt Arbetsliv, som dækker den offentlige sektor (beskrives nedenfor). En afgørende forskel foruden organiseringen er, at Prevent

¹⁸ Svenskt Näringsliv er den nationale arbejdsgiverforening for det svenske erhvervsliv.

¹⁹ PTK står for Förhandlings- och samverkansrådet og forhandler overenskomsttaftaler for arbejdstagere i den private sektor.

²⁰ Prevent Årsberättelse (2017).

jf. sin finansieringsmodel i modsætning til de danske BFA'er har en målsætning om selv at skulle finde finansiering ved at sælge uddannelser og kurser.

2.3.2 Sunt Arbetsliv

For medarbejderne i kommuner og landsting (svarende til danske regioner) indsamler og formidler Sunt Arbetsliv viden om forebyggelse, sundhedsfremme og rehabiliteringsindsats. Sunt Arbetsliv drives af fagforeningerne i samarbejde med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Pacta²¹.

Den primære forskel mellem Prevent og Sunt Arbetsliv er, at Sunt Arbetsliv ikke sælger materialer og uddannelser; alt deres materiale er gratis tilgængeligt, og Sunt Arbetsliv tilbyder i modsætning til Prevent ikke fysiske kurser og uddannelsesforløb.

Efter Oxford Researchs vurdering ligner Sunt Arbetsliv ligesom Prevent i høj grad BFA'erne og mere specifikt Branchefælleskabet for Arbejdsmiljø for Velfærd og Offentlig Administration, der også har fokus på ansatte i den offentlige sektor.

2.3.3 Arbejdsmiljørådgivere – företagshälsovården

Opgaven for de svenske arbejdsmiljørådgivere, 'företagshälsovården', er at identificere og beskrive forholdene mellem arbejdsmiljø, organisation, produktivitet og sundhed. Dette sker ved at levere forskellige typer af ydelser inden for arbejdsmiljørelaterede områder som fx tilrettelæggelse og organisering af arbejdet, erhvervshygiejne, ergonomi, medicin og rehabilitering. Ifølge brancheorganisationen Sveriges Företagshälsors tal fra 2015 var der ca. 4.000 ansatte til at levere de forskellige typer af ydelser, som findes inden for 'företagshälsovården', et tal, som dog ekskluderer "et stort antal" personer, som arbejder som underleverandører og konsulenter.²² Omsætningen i branchen var ca. SEK 4 milliarder i 2015, hvilket svarer til en arbejdsgiverinvestering på ca. 1.300 SEK per medarbejder. De konstaterer også, at majoriteten af de ansatte inden for det offentlige har adgang til 'företagshälsovård'²³. Med andre ord er det en ordning, som svenskerne i høj grad benytter sig af.

Ifølge arbejdsmiljølovgivningen er arbejdsgiveren altid den øverste ansvarlige for at gennemføre og følge op på arbejdsmiljøarbejdet, også selvom virksomheden har købt 'företagshälsovård'. 'Företagshälsovården' leverer således udelukkende de ydelser, som parterne er blevet enige om i deres aftale, uanset om den handler om rådgivning og forebyggende indsatser eller pleje i form af rehabiliteringstjenester²⁴. Anvendelsen af ekstern arbejdsmiljørådgivning såsom 'företagshälsovård' reguleres gennem Arbetsmiljölagen og i Arbetsmiljöverkets bekendtgørelser om systematisk arbejdsmiljøarbejde (SAM). Ifølge den svenske lovgivning er arbejdsgiveren ansvarlig for at sikre, at den 'företagshälsovård', som arbejdsforholdene fordrer, bliver tilbudt til de ansatte.

²¹ Pacta er en enhed i SKL og forhandler ved indgåelse af overenskomstaftaler.

²² Sveriges företagshälsor, Branschinfo – branschfakta, <http://www.foretagshalsor.se/branschinfo/branschfakta>

²³ Ibid.

²⁴ Arbetsmiljöverket: Företagshälsovården behövs på jobbet, weblink: <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/broschyrer/foretagshalsovarden-behovs-for-jobbet-broschyr-adi543.pdf>

Af den svenske regerings egen udredning om 'foretagshälsovården' fremgår det, at den politiske drivkraft bag systemet i høj grad er at begrænse de sociale omkostninger. I udredningen bliver 'foretagshälsovården' beskrevet som et vigtigt værktøj i det forebyggende, systematiske arbejdsmiljøarbejde. Selvom statistikken viser, at det svenske arbejdsmiljø er blevet forbedret, og at antallet af arbejdsskader faldt frem til 2011, mener man ikke, at forbedringen har været stor nok²⁵. Omkostningerne til sygedagpenge og aktivitetserstatning bliver stadig beskrevet som for store og anses derfor for at være nødvendige at mindske²⁶.

Selvom 'foretagshälsovårdens' arbejdsmåde er reguleret både gennem lovgivning og bekendtgørelser, er det ikke obligatorisk for virksomheder. 'Foretagshälsovården' er tilpasset efter markedet, og ansvaret for at købe deres tjenester ligger helt og holdent hos arbejdsgiveren²⁷. En ny afhandling fra IVL Svenska Miljöinstitutet viser, at virksomheder ikke bruger 'foretagshälsovården' i deres systematiske og forebyggende arbejdsmiljøarbejde i særlig stor udstrækning, men at arbejdspladserne især udnytter tjenesterne til fx rehabilitering. Afhandlingen påpeger manglende ledelsesfokus på det forebyggende arbejde, som en af de betydende faktorer samt, at der er mangler i samarbejdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere som en anden faktor. Ofte har HR-personalet alene ansvaret for indkøb af 'foretagshälsovård', hvilket gør, at indkøbet ofte afgøres af de ansattes individuelle behov. Små virksomheder er dem, der i lavest grad køber tjenesterne. Det kan delvist forklares af, at den økonomiske investering er for høj, og at de har svært ved at se det som en langsigtet investering²⁸. Af Sveriges totalt 4,7 millioner beskæftigede har 65 % (3,1 millioner) adgang til forskellige grader af 'foretagshälsovård'. Af de resterende 1,4 millioner ansatte, som mangler 'foretagshälsovård', arbejder omkring halvdelen i små virksomheder med færre end 50 ansatte²⁹.

De virksomheder, som opkøber tjenesterne ud fra et mere forebyggende formål, har ofte et mere aktivt lederskab inden for området og regner både med at have råd til det og med at tjene på det i længden. Ifølge en undersøgelse gennemført af Svenskt Näringsliv, LO og PTK fra 2017 havde 78 % af de adspurgte virksomheder købt tjenester fra 'foretagshälsovård' eller en anden type eksterne arbejdsmiljø- eller sundhedstjenester i løbet af det seneste år. Det er især store virksomheder (91 %) med mere end 250 ansatte, som køber disse tjenester, mens tallet er lavere (73 %) blandt virksomheder med 10-49 ansatte. Undersøgelsen viser også, at der er stor forskel på de forskellige brancher. Det er fx meget mere sædvanligt at købe tjenesterne inden for konstruktions- (87 %) og industribranchen (83 %) end inden for hotel- og restaurantbranchen (64 %)³⁰.

I en vurdering af 'foretagshälsovårdens' metoder, som blev gennemført på vegne af den svenske regering, forklares manglen på effektstudier ved, at effekterne både kommer an på, hvilke specifikke

²⁵ SOU (2011:63): Framgångsrik Företagshälsovård – möjligheter och metoder, s. 13-14.

²⁶ Ibid s. 19.

²⁷ Sveriges företagshälsor, Varför företagshälsovård, weblink: <http://www.foretagshalsor.se/foretagshalsovard/varfor-foretagshalsovard>

²⁸ Prevent (2018): Arbetsliv, Företagshälsovården används sällan förebyggande, weblink: <https://www.prevent.se/arbetsliv/halsa/2018/foretagshalsovarden-anvands-sallan-forebyggande>

²⁹ Sveriges företagshälsor, Branschinfo – branschfakta, <http://www.foretagshalsor.se/branschinfo/branschfakta>

³⁰ LO, PTK, Svenskt Näringsliv (2017): Hur använder företag arbetsmiljö- och hälsotjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa? Weblink: https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/arbetsmiljo/hur-anvander-foretag-arbetsmiljo-och-halsotjanster-for-att-foreby_684142.html

aktiviteter som gennemføres og på deres omfang. Området kan dermed ikke behandles som en ensartet aktivitet. Konklusionen er, at det er svært at påvise effekter inden for 'företagshälsovården', og at der mangler forskning. Samtidig henvises der til et studie, som viser, at 'företagshälsovården' fungerer bedst, såfremt det baserer sig på en kontinuerlig dialog og samarbejde mellem arbejdspladsen og 'företagshälsovården', og hvis företagshälsovården arbejder tæt sammen med virksomheden for at identificere risici eller med at udvikle løsninger³¹.

Noget, som dog kan måles, er de oplevede effekter af 'företagshälsovården', hvilket Svenskt Näringsliv, LO og PTK gjorde i 2017. I undersøgelsen dokumenteres den oplevede nytte og de oplevede effekter på arbejdspladserne. Nyttens på arbejdspladserne opleves generelt som stor. 84 % af de administrerende direktører, personalechefer og chefer vurderer, at de har enten 'meget stor' eller 'stor' nytte af tjenesterne. Blandt arbejdsmiljørepræsentanterne og andre repræsentanter for fagforeningerne vurderer 91 %, at tjenesterne giver 'meget stor' eller 'stor' nytte³². 44 % peger på, at brugen af 'företagshälsovård' medfører bedre arbejdsmiljø. 19 % vurderer, at indsatserne ikke har medført nogen direkte påvirkninger, og 2 %, at påvirkningen har været negativ³³.

I Danmark er ekstern arbejdsmiljørådgivning gået fra en model med bedriftssundhedstjenesten (BST), som virksomhederne blev pålagt at bruge, til at det i højere grad er kommerciel rådgivning med certificerede arbejdsmiljørådgivere. I den nuværende danske model kan de danske virksomheder i vid udstrækning bruge eksterne arbejdsmiljørådgivere, såfremt de selv føler behov for det. Dog kan Arbejdstilsynet pålægge danske virksomheder et rådgivningspåbud, hvor arbejdsgiveren så skal ud at betale for en ydelse hos en ekstern arbejdsmiljørådgiver. At arbejdsmiljørådgivningen er så udbredt i Sverige, selvom den er frivillig, kan skyldes, at de svenske virksomheder (især de større virksomheder) er overbeviste om de økonomiske, sundhedsmæssige og produktionsmæssige fordele, der kan opnås gennem rådgivning, og at de samtidig har adgang til relevant rådgivning, når de efterspørger den. Endvidere er 'företagshälsovården' som beskrevet reguleret gennem Arbetsmiljölagen og i Arbetsmiljöverkets bekendtgørelser om systematisk arbejdsmiljøarbejde (SAM).

2.3.4 Myndigheten för Arbetsmiljökunskap – MynAK

I juni 2018 åbner 'Myndigheten för arbetsmiljökunskap' (MynAK) i Gävle. Denne nye myndighed kommer til at varetage indsamlingen og udbredelsen af viden om arbejdsmiljø. MynAK skal også vurdere og analysere den foreliggende arbejdsmiljøpolitik, beskæftige sig med arbejdsmiljøproblemer samt bistå regeringen i det internationale arbejdsmiljøarbejde. Den nye myndighed for arbejdsmiljøviden kommer til at indgå direkte under den svenske regering.

MynAK tildeles 18,8 mio. SEK for 2018. Det er planen, at MynAK skal bygges op løbende frem til 2020, hvorefter budgettet forventes at være 35 mio. SEK per år. Det forventes, at der i begyndelsen ansættes ca. 20 årsværk i MynAK.

³¹ SOU (2011:63): Framgångsrik Företagshälsovård – möjligheter och metoder, s. 18-19.

³² LO, PTK, Svenskt Näringsliv (2017): Hur använder företag arbetsmiljö- och hälsotjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa? s.13-14.

³³ Ibid s. 14-16.

Det er stadig uklart, hvilken rolle MynAK præcist kommer til at have i det svenske arbejdsmiljøsystem. De centrale arbejdsmiljøaktører giver i interviewene også udtryk for, at de er usikre på den rolle, MynAK kommer til at spille i Sverige.

2.4 FORSKNING

Forskning er en vigtig bestanddel af den svenske arbejdsmiljøindsats, idet forskningsaktørerne på forskellig vis spiller ind i de forskellige arbejdsmiljøindsatser og tiltag. Nedenfor beskrives de centrale aktører på området.

2.4.1 Universiteter

Arbejdsmiljøforskningen i Sverige foregår på en række universiteter og højskoler, hvoraf Centre for Work Life and Evaluation studies ved Malmö Universitet, Institutionen för Arbetsvetenskap ved Luleå tekniska universitet og Arbets- och Miljömedicin ved Karolinska Institutet i Stockholm er blandt de mest centrale. Da Arbetslivsinstitutet blev nedlagt i 2007, var der et paradigmeskifte i svensk arbejdsmiljøforskning, idet nedlæggelsen af Arbetslivsinstitutet betød, at forskningsmidlerne blev fordelt ud decentralt til de forskellige universiteter og højskoler. En del af midlerne til arbejdsmiljøforskningen, som forskerne kan søge, går desuden via Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) samt Vinnova (begge beskrives nedenfor).

En forudsætning for, at Arbetsmiljöverket kan bedrive en evidensbaseret tilsynsvirksomhed og for at give andre aktører mulighed for at bedrive et effektivt arbejdsmiljøarbejde, er, at de får adgang til viden. Selvom de ikke selv producerer egen forskning, er én af Arbetsmiljöverkets opgaver derfor at udfylde en national funktion på vidensområdet for arbejdsmiljø og arbejdsliv. Myndigheden skal fungere som en vidensformidlende ressource og har, siden Arbetslivsinstitutet blev nedlagt, arbejdet med at sprede arbejdsmiljø- og arbejdslivsforskning og bidrage til, at forskningen kommer til anvendelse – en opgave, som forventes delvist at blive lagt over på MynAK fra juni 2018. De seneste år har analyseenheden hos Arbetsmiljöverket haft til opgave at udarbejde et stort antal vidensoversigter, hvor forskere har opsummeret forskningssituationen inden for et antal forskellige arbejdsmiljørelaterede områder. Enheden organiserer også seminarer og konferencer for at sprede denne viden.

2.4.2 Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har siden 2011 – på vegne af regeringen – systematisk indsamlet viden om arbejdsmiljøets betydning for sygdom. SBU bedriver ikke egen forskning, men indsamler og gennemgår forskningsresultater. SBU's systematiske litteraturoversigter indgår som beslutningsgrundlag for de svenske myndigheder, herunder Socialstyrelsen³⁴.

Fra 1. juli 2015 blev det besluttet, at SBU skal evaluere den videnskabelige støtte til de metoder, der anvendes i sociale tjenester og LSS-aktiviteterne³⁵. Dette medførte udvidede opgaver for SBU, der

³⁴ Statens Offentliga Utredningar (2017): Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö.

³⁵ Lagen om Stöd och Service till vissa funktionshindrade (LSS).

hidtil kun havde evalueret de metoder, der anvendes i sundhedsvæsenet. Den udvidede opgaveportefølje er også afspejlet i antallet af årsværk, og i perioden fra 2012 til 2017 er antallet hos SBU løbende steget fra 49 i 2012 til 77 i 2017. Fra 2015 til 2016 steg antallet af årsværk med 11 og yderligere igen fra 2016 til 2017 med ni årsværk.

Oxford Researchs vurdering er, at der ikke umiddelbart er en direkte dansk pendant til SBU. Til dels minder SBU om noget af det, AES laver, hvor de fx bestiller forskningsudredninger om emner for at få lavet systematiske opsamlinger på forskningsviden, men det er med et andet sigte. Der er også kontorer i Arbejdstilsynet, der på samme måde indsamler viden, men det er ikke Arbejdstilsynets hovedaktivitet eller funktion.

2.4.3 Arbejds- og miljømedicinske klinikker

De svenske arbejds- og miljømedicinske klinikker tager imod patienter, som man mistænker for at være blevet syge på grund af arbejdsmiljøet eller det omkringliggende miljø, ligesom de arbejds- og miljømedicinske klinikker i Danmark gør. De svenske arbejds- og miljømedicinske klinikker svarer på spørgsmål fra offentligheden, myndigheder, kommuner, sundhedsplejen og virksomheder. Spørgsmålene handler om arbejdsmiljø, det omkringliggende miljø og sygdom.

En person, som mistænker at have fået en arbejdsrelateret sygdom, skal først henvende sig til sin arbejdsgiver, som er lovmæssigt forpligtet til at anmelde sygdommen som en arbejdsmiljøskade. Personen bør dog også henvende sig til sin læge eller 'företagshälsovården', som, hvis det vurderes, at yderligere udredning er nødvendig, henviser personen videre til en arbejds- og miljømedicinsk klinik. Udredningerne kan have forskelligt indhold afhængigt af behovene i det specifikke tilfælde. Ofte inkluderer udredningen en kombination af lægebesøg, arbejdspladsbesøg, bedømmelse gennemført af en ergonom, arbejdsmiljøingeniør eller psykolog, information om, hvilke foranstaltninger som kan gennemføres for at forbedre arbejdsmiljøet og det omgivende miljø, samt et henvendelsesvar, som bedømmer forbindelserne mellem individets sygdom og arbejdsmiljøet.

Der findes syv arbejds- og miljømedicinske klinikker i Sverige, som skal administrere hele landets behov. På klinikkerne arbejder læger, ergonomer, kuratorer, psykologer, arbejdsmiljøingeniører, miljøplejere og adfærdsspecialister. Størrelsen på de arbejds- og miljømedicinske klinikker varierer fra 21 ansatte ved Arbets- och miljömedicin i Umeå til 78 ansatte ved Arbets- och miljömedicin i Göteborg. Størstedelen af finansieringen af de svenske arbejds- og miljømedicinske klinikker sker gennem disses landsting (de svenske regioner)³⁶ og udgør ca. 75 % af deres finansiering. Herudover indhenter de selv midler gennem en række yderligere aktiviteter såsom brug af laboratoriefaciliteter og undervisning. Til forskning er det primært eksterne midler, de svenske arbejds- miljømedicinske klinikker indhenter, bl.a. fra Forte og AFA.

Oxford Researchs vurdering er, at den overordnede tilgang i Sverige i høj grad minder om den danske. Imidlertid vil der givetvis ligesom i Danmark være variationer mellem de enkelte klinikker. I forhold

³⁶ Region Örebro Län (2017): Verksamhetsberättelse 2017 – Arbets- och miljömedicin Universitetssjukhuset Örebro.

til bevillingerne fastsættes i Danmark DRG-satserne (statslig finansiering)³⁷ for arbejdsmedicin under hensyntagen til, at der er finansiering til forskningsaktiviteter på klinikkerne, så DRG-satsen er langt højere end de reelle omkostninger ved patientarbejdet, for på den måde at skabe mulighed for forskning.

2.5 STØTTE OG FINANSIERING

I Sverige kommer støtte til og finansiering af arbejdsmiljøforskning primært fra Forte, Vinnova og AFA Forsikring.

2.5.1 Forte

Forte (Forskningsrådet for sundhed, arbejdsliv og velfærd) er en statslig forskningsfinansieringsfond under Socialdepartementet, der støtter såvel grundforskning som strategisk forskning inden for følgende områder: sundhed, arbejdsliv og velfærd.

Forte uddelte i 2017 ca. 650 mio. SEK til forskning og regner med at uddele flere midler i 2018. Omkring halvdelen af Fortes støtte uddeles gennem åbne ansøgningsprocesser. Den svenske regering har satset på 10-årige nationale forskningsprogrammer, hvor Forte har fået det operative ansvar for et forskningsprogram om arbejdslivsforskning (S2017/03055/SAM). Forskningsprogrammet blev åbnet i maj 2017, hvor det var muligt at søge treårige projekttilskud og toårige bidrag til post.doc-forløb. Programmet har været bredt formuleret, men det overordnede formål er at bidrage til at få øget viden om et sundt og bæredygtigt arbejdsliv, kendskab til forskellige måder at organisere arbejdet på samt øget viden om arbejdsmarkedet. Et fokus har desuden været, hvordan forskningsresultaterne kan implementeres på arbejdspladserne. Forte peger selv på, at implementeringen på arbejdspladserne har været underbelyst i den svenske arbejdsmiljøforskning.

2.5.2 Vinnova

Vinnova er den primære svenske forskningsfinansierende institution og har fokus på at fremme støtte og stimulere samarbejde mellem virksomheder, universiteter, regeringen, civilsamfundet og andre interessenter. Vinnova investerer årligt ca. tre mia. SEK i forsknings- og innovationsprojekter. I 2017 var der 185 årsværk hos Vinnova.

Vinnova støtter innovationsprojekter inden for sundhedsområdet, hvor flere af projekterne har fokus på arbejdsmiljø. Flere af de støttede projekter har fokus på anvendelse, herunder læringsværktøjer, konkrete redskaber til at afhjælpe belastningsskader samt ansvarsfuld ledelse. Et par eksempler kan nævnes til illustration af Vinnovas virke.

³⁷ I DRG-systemet opdeles patienter i "Diagnose Relaterede Grupper" på baggrund af oplysninger om sygdomme, behandlinger og sygehusafdelingernes udgifter. Disse data indberetter landets sygehuse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som på baggrund heraf udregner takster for, hvad forskellige sygehusydelser koster.

Vinnova har eksempelvis tildelt støtte til projektet ”360° i støberiindustrien – Tusindvis af øjne til effektiv læring og arbejdsmiljøuddannelse”³⁸. Projektet har til formål at anvende ny informationsteknologi til at udvikle en let tilgængelig, digital uddannelsesmodel til almindelig voksenuddannelse i et industrielt miljø. Demonstratoren, der består af en virtuel 3D-model samt instruktionsfilm filmet med traditionel teknologi og 360 °-teknologi, er blevet testet og evalueret i to forskellige fora: 1) en uddannelsesmæssig situation med studerende og 2) et virtuelt værksted med støberiarbejdere.

Et andet projekt, Vinnova har støttet, har til formål at undersøge virkningerne af forebyggelse og rehabilitering af belastningsskader i nakke, skuldre og arme ved hjælp af den ergonomiske desktop DynaDesk med kontinuerligt flyttende tastaturlinje blandt en gruppe på 100 kontorarbejdere, der bruger computere som de vigtigste arbejdsredskaber hver dag i deres arbejde³⁹.

2.5.3 AFA Forsikring

AFA Forsikring – som er ejet af LO, Svenskt Näringsliv Erhvervsliv og PTK – finansierer en række større forsknings- og udviklingsprogrammer, der berører aktuelle arbejdsmiljøspørgsmål og -problemer, heriblandt arbejdsmiljørådgivning, rehabilitering og kemiske materialer i arbejdslivet. AFA Forsikring investerer hvert år ca. 150 mio. SEK i forskning og udvikling inden for arbejdsmiljø og sundhed.

AFA Forsikring skriver selv, at målet med støtten er at bringe forskningsresultaterne i anvendelse og få dem omsat til arbejdsmiljøindsatser, som bidrager til at reducere antallet af arbejdsskader og langtidssygemeldinger. I interviewet med AFA Forsikring understreger de, at de har et fokus på at se på organisering og strukturer frem for individniveauet. AFA Forsikring finansierer forskning og udvikling inden for følgende områder:

- Psykiske, fysiske, kemiske og biologiske faktorer i arbejdsmiljøet.
- Samspillet mellem fysisk og psykosocialt arbejdsmiljø.
- Hvordan arbejdsmiljøet er bedst udformet med hensyn til individets sundhed, sikkerhed og udvikling.
- Betydningen af arbejdsorganisation og ledelse ved fremme af sundhed og godt arbejdsmiljø.

Eftersom AFA Forsikring også er en væsentlig bidragsyder til både Prevent og Sunt Arbetsliv, indgår AFA Forsikring også i et samspil med de to aktører om at få kommunikeret forskningsresultaterne ud til de svenske arbejdspladser. Det er Oxford Researchs vurdering, at der i Sverige er en tættere kobling mellem forskningsfinansiering og formidling end i Danmark. Selvom Arbejdsmiljøforskningsfonden samarbejder med VFA, viste den seneste evaluering af Arbejdsmiljøforskningsfonden, at resultaterne af den støttede forskning ofte var svært tilgængelig for rådgivere og virksomheder⁴⁰.

³⁸ Vinnova (2016): 360° i gjuteriindustri - Tusen ögon för effektivt lärande och träning om [arbetsmiljö](https://www.vinnova.se/en/p/360-i-gjuteriindustri---tusen-ogon-for-effektivt-larande-och-traning-om-arbetsmiljo/)<https://www.vinnova.se/en/p/360-i-gjuteriindustri---tusen-ogon-for-effektivt-larande-och-traning-om-arbetsmiljo/>

³⁹ Vinnova (2017): Måta effekterna av kontoranställdas användande av dynamiska, kontinuerligt rörliga tangentbordsplattor, weblink: <https://www.vinnova.se/p/mata-effekterna-av-kontorsanstalldas-anvandande-av-dynamiska-kontinuerligt-rorliga-tangentbordsplattor/>

⁴⁰ Arbejdstilsynet (2011): Evaluering af Arbejdsmiljøforskningsfonden.

2.6 PÅ ARBEJDSPLADSEN

Skyddsombud i Sverige (svarer til arbejdsmiljørepræsentant i Danmark) skal være på arbejdspladser med mindst fem ansatte. De fungerer som medarbejderrepræsentanter inden for arbejdsmiljøspørgsmål for både fastansatte og midlertidigt personale. Arbejdsmiljørepræsentanten arbejder for et godt arbejdsmiljø, overvåger arbejdsmiljøet både med hensyn til trivsel og fysiske risici samt sørger for, at arbejdsgiveren overholder kravene i arbejdsmiljøloven. Det betyder konkret, at selvom det teknisk set er et samarbejde mellem arbejdsgiver og arbejdsmiljørepræsentant, så har arbejdsmiljørepræsentanten fx ret til at standse arbejdet, såfremt vedkommende ser akutte farer i arbejdsmiljøet.

Arbejdsmiljørepræsentanten udpeges af fagforeningen, som har en overenskomst med arbejdsgiveren. Hvis der ikke findes en sådan organisation, kan arbejdstagerne selv vælge en arbejdsmiljørepræsentant. Arbejdsmiljørepræsentanterne i Sverige minder om arbejdsmiljørepræsentanterne i Danmark, men adskiller sig ved, at mens arbejdsmiljørepræsentanten i Danmark udpeges af de ansatte i virksomheden, så kan denne i Sverige også udpeges af fagforeningen.

Den primære opgave for regionale skyddsombud (ordningen beskrives mere detaljeret i afsnit 3.6) er hovedsagelig at aktivere og støtte arbejdsmiljøarbejdet, særligt hos mindre virksomheder (under fem ansatte). Regionale skyddsombud kan træde ind, når den lokale arbejdsmiljørepræsentant har brug for støtte eller på arbejdspladser, hvor der ikke er nogen arbejdsmiljøkomité. De har også til opgave at sikre, at lokale arbejdsmiljørepræsentanter udpeges. Hvis det ikke er muligt at udpege en lokal arbejdsmiljørepræsentant, overtager den regionale skyddsombud således den rolle. De regionale skyddsombud har derfor ofte erfaring med flere forskellige arbejdspladser, hvilket gør dem til en vigtig ressource i arbejdsmiljøarbejdet.

Arbejdsmiljøkomitéen i Sverige (bliver også kaldt beskyttelseskomité) består af aktører fra både arbejdsgiver- og arbejdstagersiden på en arbejdsplads. Arbejdstagernes repræsentanter udvælges af fagforeningen. Hvis arbejdspladsen ikke har nogen fagforening, udvælges repræsentanten af arbejdstagerne. Mindst én af repræsentanterne skal være arbejdsmiljørepræsentant. Ifølge arbejdsmiljøloven skal der nedsættes en arbejdsmiljøkomité på arbejdspladser med mindst 50 ansatte. Men det kan også gøres på mindre arbejdspladser, hvis de ansatte ønsker det. Udvalget skal mødes mindst hver tredje måned for at blive enige om de overordnede retningslinjer for arbejdsmiljøet, der berører hele virksomheden. Det drejer sig derfor om overordnede og grundlæggende spørgsmål, såsom arbejdsmiljøet i relation til den daglige drift, anvendelsen af farlige stoffer, arbejdsmiljøudvikling og rehabilitering. Gruppen skal også være involveret i diskussioner, hvad angår mulige ændringer af lokaler, arbejdsmetoder og organisationen.

2.7 CENTRALE MEKANISMER UDEN FOR ARBEJDSMILJØSYSTEMET

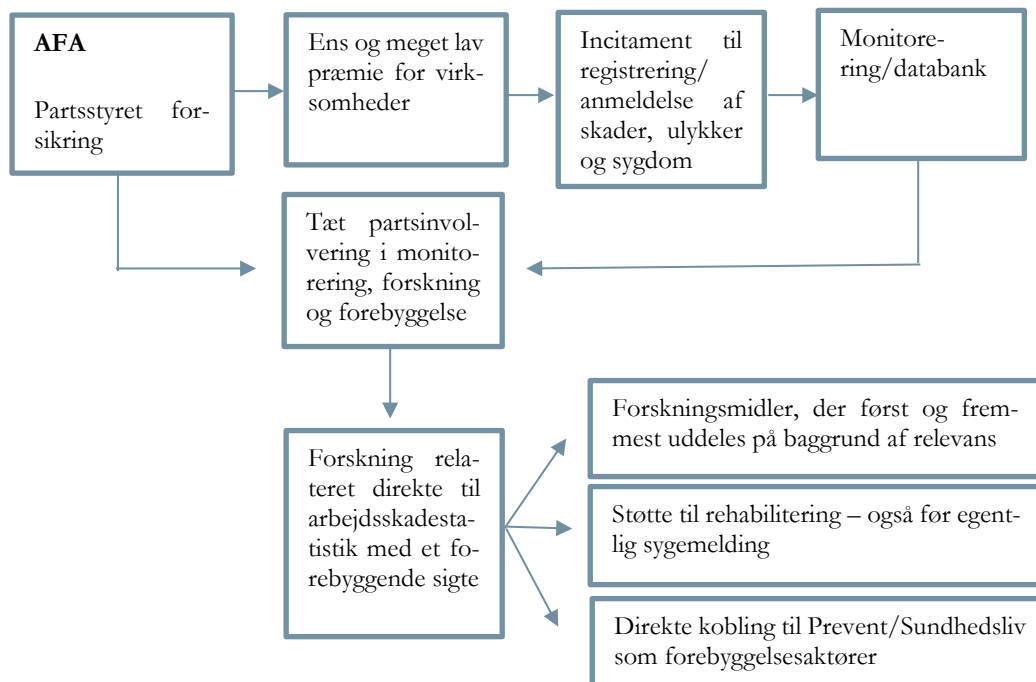
Ovenfor er aktørerne i det svenske arbejdsmiljøsystem systematisk beskrevet, men der er også centrale mekanismer uden for arbejdsmiljøsystemet, som har en stor indflydelse på den svenske arbejdsmiljøindsats. Det gælder dels indretningen og incitamentsstrukturerne i forsikringssystemet, dels fokuset

på arbejdsmiljø i erhvervsuddannelsessystemet. Begge strukturelle forhold er ifølge Kent J. Nielsen m.fl.⁴¹ med til at forklare forskellen på antallet af arbejdsulykker i henholdsvis Danmark og Sverige.

2.7.1 Forsikringssystemet

Som beskrevet finansierer AFA Forsikring forskningsprojekter inden for arbejdsmiljø og er p.t. den største bidragsyder til svensk arbejdsmiljøforskning. Herudover er AFA Forsikring en vigtig aktør i forsikringssystemet, idet AFA Forsikring gennem kollektive aftaler forsikrer medarbejdere i den private sektor, kommuner og regioner. De, der er forsikret gennem kollektive overenskomster, kan bl.a. modtage kompensation for sygdom, arbejdsskade og død. Mekanismerne hos AFA Forsikring er søgt illustreret nedenfor i figur 2.4.

Figur 2.4: Mekanismer hos AFA Forsikring



⁴¹ Kent J. Nielsen m.fl. (2017): Arbejdsulykker i Danmark og Sverige – Identificering af virkemidler og strategier, der kan overføres fra Sverige til Danmark.

Som beskrevet i Kent J. Nielsen m.fl.⁴² adskiller incitamentsstrukturerne i Sverige sig fra Danmark omkring finansieringen af arbejdsrelaterede forsikringer (fx ved sygdom, arbejdsskader, dødsfald, barsel). Dette er bekræftet i Oxford Researchs interviews.

I Danmark er det private forsikringsselskaber samt pensionsselskaber, der udbyder den lovpligtige arbejdsskadeforsikring. Forsikringspræmien afhængig af branchens risikoprofil samt antallet af medarbejdere i virksomheden.

Dette adskiller sig i forhold til det svenske system for det første ved, at det partsejede AFA har valgt, at præmien er uafhængig af risikovurderinger af såvel branche som den enkelte virksomhed, dvs. at brugen af forsikringen ikke udløser højere præmier.

Incitament strukturen i Sverige bygger på argumentet om, at en flate rate giver øget incitament til at registrere og anmelde erhvervs sygdomme, skader og ulykker. Incitament strukturen i Danmark bygger derimod på argumentet om, at en præmie knyttet til arbejdsmiljørisici øger incitamentet til at skabe et arbejdsmiljø, hvor arbejdsrelateret sygdom, skader og ulykker undgås.

De svenske virksomheder har endvidere incitament til at forebygge langtidssygemeldinger og/eller medvirke til tilbagekomst til arbejdsmarkedet, fordi de kan få støtte til rehabiliteringstiltag – også før en egentlig sygemelding. På mikroniveau har arbejdstagerne incitament til at anmelde sygdom, ulykker og deslige, fordi de via AFA opnår en højere dækning end den rent statslige erstatning.

Oxford Research har ikke fundet nogen studier af effekterne af det svenske forsikringssystem på arbejdsmiljøområdet. AFA peger selv på fordele såsom:

- Risikospredning.
- Muligheden for et forebyggende arbejde, der sænker udgifterne til arbejdsmiljørelaterede skader og sygdom.
- Arbejdstagerne er forsikret uanset deres generelle sundhedstilstand (ingen sundhedsattest kræves). Hermed dækkes også borgere med svære arbejds- og sundhedsforhold.
- Legitimitet på grund af LO's og Svenskt Näringslivs jævnbyrdige deltagelse.

Hertil kan tilføjes, at Oxford Research i interviews med repræsentanter fra AFA samt flere arbejdsgiverorganisationer hører, at der er en fælles erkendelse af, at det er dyrt for alle parter, når arbejdsmiljøet er dårligt.

Det påpeges af Kent J. Nielsen m.fl., at der omvendt heller ikke i Danmark er studier, der bekræfter, at differentierede præmier bidrager til en mere effektiv forebyggelse⁴³.

⁴² Kent J. Nielsen m.fl. (2017): Arbejdsulykker i Danmark og Sverige – Identificering af virkemidler og strategier, der kan overføres fra Sverige til Danmark. S. 29

⁴³ Kent J. Nielsen m.fl. (2017): Arbejdsulykker i Danmark og Sverige – Identificering af virkemidler og strategier, der kan overføres fra Sverige til Danmark, s. 29.

For det andet kan man argumentere for, at systemet, der mindsker incitamentet til ikke at anmelde arbejdsrelaterede ulykker, sygdomme etc., giver forsikringsselskabet et incitament til at bidrage til forebyggelse, hvilket der samtidig i ejerkredsen er et politisk ønske om.

AFA Forsikring har dermed incitament til at bidrage til forskning og forebyggelse samt til at gøre dette i en tæt kobling til de arbejdsmiljøudfordringer, der er på arbejdsmarkedet. De har et incitament til at gøre noget og sørge for, at dette er anvendeligt og direkte forebyggende på arbejdspladserne. Dermed bliver forskningen også tæt koblet til arbejdspladsernes behov.

2.7.2 Fokus på arbejdsmiljø i erhvervsuddannelsessystemet

En grundlæggende forskel på det svenske og det danske erhvervsuddannelsessystem er samspillet mellem uddannelsessted og virksomhed, idet de svenske uddannelsessteder i højere grad end de danske samarbejder med virksomhederne om praktikforløbene. Det betyder, at uddannelsesstederne og virksomhederne har et fællesansvar for den studerendes arbejdsmiljø/trivsel under praktikopholdet – dette er i modsætning til den danske model, hvor det alene er virksomheden, der står med ansvaret.

Ydermere er det en afgørende forskel, at det i Sverige er skolerne, der udbyder praktiksteder til eleverne, hvorfor skolerne også på forhånd har udført en screening af virksomhederne, herunder deres arbejdsmiljøarbejde. Dermed har de enkelte uddannelsessteder en større indflydelse på den studerendes praktikforløb, end det er tilfældet i Danmark, hvor eleverne selv skal indgå aftaler med virksomhederne.

På makroniveau kan det antages, at den 'svenske model' kan skabe et incitament for en øget opmærksomhed på det gode arbejdsmiljø, idet der er et fælles ansvar. Dog kan det ikke dokumenteres, at der er en egentlig effekt, når det undersøges, om strukturen på erhvervsuddannelserne er årsag til forskellen på antallet af arbejdsulykker i hhv. Danmark og Sverige. På mesoniveau har virksomhederne umiddelbart et stærkere incitament til at sikre og dokumentere, at deres arbejdsmiljø lever op til skolernes retningslinjer, så de kan modtage elever. På den anden side kan det også tænkes, at virksomhederne ikke har ønske om at få elever og derfor ikke har fokus på det gode arbejdsmiljø. På mikroniveau er det muligt, at det fælles ansvar mellem uddannelsessted og virksomhed betyder, at de svenske elever, der er i praktik, i højere grad føler, at de kan adressere eventuelle bekymringer mht. arbejdsmiljø til lærerne på erhvervsuddannelserne.

3. Interessante fund i den svenske arbejdsmiljøindsats

Som vist i undersøgelsesdesignet er der gennemført en grundig desk research med det formål at finde svenske arbejdsmiljøindsatser, der adskiller sig fra de danske. I dette kapitel fokuseres på konkrete indsatser (metoder/redskaber), mens kapitel 2 beskrev de strukturelle og organisatoriske forskelle, der naturligt har betydning for forståelsen af dette kapitels beskrivelse af indsatser.

Som tidligere beskrevet har opdraget lagt vægt på at forstå genstandsfeltet som mere end myndighedsudøvelsen i arbejdsmiljøindsatsen. Derfor indgår også indsatser omkring forebyggelse, vejledning og information. Hertil kommer, at opdraget specifikt beder om fokus på regelforenkling.

Ligeledes er det væsentligt at erindre om, at udvælgelsen af interessante svenske indsatser oprindeligt var tænkt at skulle afhænge af indsatsernes dokumenterede virkning. Dette har imidlertid ikke været muligt på grund af manglende studier af effekter af arbejdsmiljøindsatserne. Denne udfordring beskrives nærmere i nedenstående afsnit. Det har betydet, at udvælgelsen primært baseres på, at indsatsen adskiller sig fra de danske. Hertil kommer en tæt dialog med Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet, hvilket har givet input ud fra dels et fagligt kendskab, dels kendskab til ekspertudvalgets forudgående drøftelser.

De udvalgte indsatser er følgende:

- Tilsynsindsatsen
- Målretning af tilsyn
- Systematisk arbejdsmiljøarbejde (SAM)
- Organisatorisk og socialt arbejdsmiljø (OSA)
- Regionalt skyddsombud i små virksomheder
- Uddannelse inden for arbejdsmiljø
- Regelforenkling.

3.1.1 Udfordringer med at dokumentere effekt

Ideelt ville de svenske indsatser, der adskiller sig fra de danske, skulle vurderes på baggrund af deres dokumenterede virkning. Her blev det dog som allerede anført tidligt klart, at der ikke findes egentlige effektstudier af de svenske arbejdsmiljøindsatser, ud fra en klassisk evidensforståelse, hvor undersøgelsens metodiske design, fx et kontrolleret forsøg, ligger til grund for vurderingen. Derfor kunne virkningen ikke forlods indgå som udskillelseskriterium for, hvilke indsatser det var interessante at undersøge nærmere.

Analysens datagrundlag bygger derfor på tilgængelige studier og forskningsprojekter, der ud fra både kvalitative og kvantitative metoder undersøger, om de forskellige indsatser bidrager til et godt arbejdsmiljø, samt på gennemgange og vurderinger af effektiviteten af den svenske myndighedsindsats, som det af regeringen nedsatte Statens Offentliga Utredningar (SOU) udarbejder. Der er ofte tale om

virkning ud fra en oplevet effekt baseret på kvalitative interviews og med inddragelse af arbejdsskade-statistik over ulykker og sygefravær mv. Ydermere beror vurderingen af indsatsernes virkning på Oxford Researchs gennemførte interviews med centrale aktører i den svenske arbejdsmiljøindsats, hvor det har været vigtigt at sikre flere perspektiver på samme indsats for at kunne vurdere pålideligheden af informanternes udsagn.

Tabel 3.1. viser en oversigt over de centrale studier og forskningsprojekter. Derudover fremgår indsatsspecifikke kilder og henvisninger til øvrige rapporter løbende i kapitlets fodnoter.

Tabel 3.1. Oversigt over centrale kilder til at belyse indsatsernes virkning

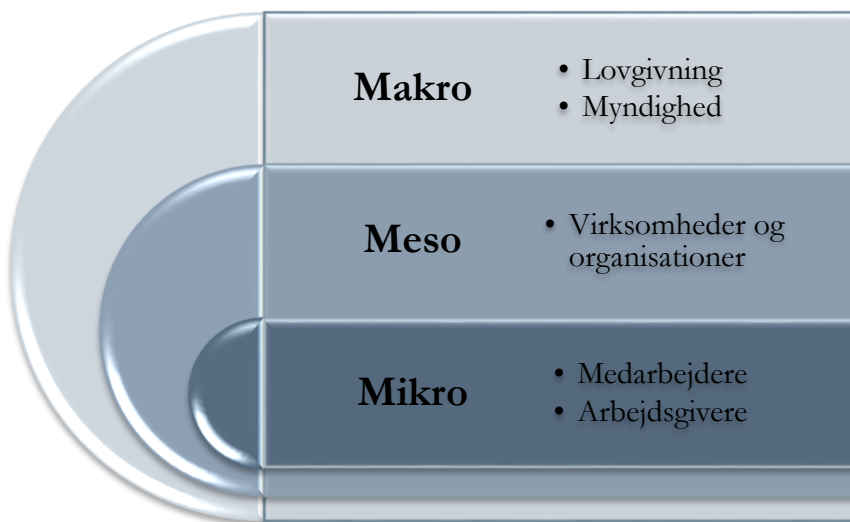
Titel på rapport	Kilde; udgivelsesår	Kort sammendrag
En god arbetsmiljö för alla – statliga insatser inom arbetsmiljöområdet	Riksrevisionen; 2016	Riksrevisionen har undersøgt, om de statslige arbejdsmiljøindsatser bidrager til et godt arbejdsmiljø. Effekterne af de statslige indsatser (eks. mindsket sygefravær) analyseres ikke. Undersøgelsens datagrundlag er Arbetsmiljöverkets statistik og styringsdokumenter, interviews med eksperter og ansatte i Arbetsmiljöverket og en spørgeskemaundersøgelse til arbejdsmiljøinspektørerne.
Myndighetsanalys av arbetsmiljöverket	Statskontoret; 2014	Statskontoret har på opdrag af regeringen gennemført en myndigheds- og styringsanalyse af Arbetsmiljöverkets formål og opgaver.
Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken	Statskontoret; 2015	Statskontoret har analyseret den nationale handlingsplan for arbejdsmiljøpolitik for perioden 2010-2015.
Arbejdsulykker i Danmark og Sverige – Identificering af virkemidler og strategier, der kan overføres fra Sverige til Danmark	Kent J. Nielsen m.fl.; 2017	Kent Nielsen m.fl. har med støtte fra Arbejdsmiljøforskningsfonden identificeret faktorer, der kan forklare, at Sverige har en markant lavere arbejdsulykkeincidens end Danmark. Analysen bygger på en række både kvalitative og kvantitative undersøgelser for at afdække betydningen af forskellen i forekomsten af arbejdsulykker i Danmark og Sverige.
International komparativ analyse af arbejdsmiljøområdet	Rambøll; 2017	Rambøll har på vegne af Arbejdstilsynet gennemført en international komparativ analyse af arbejdsmiljøindsatsen i en række lande, heriblandt Sve-

rige. Analysen bygger primært på kvalitative interviews med relevante personer i den svenske arbejdsmiljøindsats.

3.1.2 Fokus i indsatsbeskrivelserne

Indsætterne beskrives efter samme struktur, hvor formål, indhold og organisering beskrives indledningsvis. Herefter vurderes indsatsens betydning, og hvilke incitamentsstrukturer indsatsen medfører – direkte såvel som indirekte. Analytisk har Oxford Research valgt at sondre i betydningen af indsatsen på tre niveauer: makro, meso og mikro. Niveauerne med eksempler på aktører er vist i figur 3.1. De færreste indsætter har kun betydning på ét niveau. Med niveauopdelingen som analytisk greb analyseres indsatsen ud fra forskellige perspektiver, hvilket synliggør indsatsens betydning ”hele vejen rundt”, i det omfang data muliggør det.

Figur 3.1. Tre analytiske niveauer for indsætternes betydning



Makro er på det nationale og samfundsmæssige niveau (fx nationalkultur, lovgivning, erhvervsstruktur); meso er forhold på virksomheds- og organisatorisk niveau (fx virksomhedskultur, politikker og procedurer ift. sikkerhed); mens mikro er forhold på individ- eller gruppeniveau (fx medarbejders og arbejdsgivers adfærd og holdning til sikkerhed).

Hver indsatsbeskrivelse afrundes med en vurdering af mulighederne for at kunne overføre indsatsen til en dansk kontekst, hvilket leder frem til næste kapitel om netop overførbare og dermed mulig

inspiration. Vurderingerne af overførbare i indsatsbeskrivelserne er relativt korte og uden overvejelser om, hvordan en eventuel overførelse kan foretages. I kapitel 4 diskuteres og perspektiveres mulighederne mere indgående med inddragelse af kontekst og mulige kombinationer.

3.2 TILSYNSINDSATSEN

Den svenske tilsynsindsats tager sit udgangspunkt i ambitionen om at gøre arbejdspladserne i stand til selv at kunne forebygge arbejdsmiljørisici. Ligeledes gennemføres tilsynsindsatsen i Danmark for at sikre, at virksomhederne forstår sammenhængen mellem regler og risici samt motiveres til selv at forebygge, løse og følge op på egne arbejdsmiljøproblemer.

3.2.1.1 Brugen af anmeldte tilsyn

Målsætningen om at gøre arbejdspladserne i stand til at forebygge arbejdsmiljørisici imødekommer Arbetsmiljöverket bl.a. ved at strukturere sin tilsynsindsats, således at størstedelen af tilsynene er anmeldte. Det gør Arbetsmiljöverket ud fra det rationale, at det fungerer bedst, når virksomheden er forberedt på besøget (og både a- og b-side er til stede), og når der er sat tid af til besøget.

3.2.1.2 De tilsynsførendes tilgang under tilsynet

I selve gennemførelsen af tilsynet viser Oxford Researchs interviews imidlertid, at de svenske tilsynsførende især agerer som kontrollanter ude på arbejdspladserne og har som deres primære formål at sikre, at arbejdsmiljøloven overholdes. I praksis sætter den tilsynsførende sig først og fremmest sammen med arbejdsgiveren samt evt. med en medarbejder eller arbejdsmiljørepræsentant. Herefter vil den tilsynsførende gå rundt på arbejdspladsen og gennemse lokalerne samt evt. foretage et par interviews med medarbejderne. Såfremt den tilsynsførende finder en overtrædelse af arbejdsmiljøloven, vil den tilsynsførende vejlede arbejdsgiveren i, hvad der skal til, for at arbejdsmiljøloven overholdes. Efter tilsynet vil arbejdsgiveren modtage en inspektionsmeddelelse, hvori overtrædelserne samt mulige måder at efterkomme lovgivningen på området er beskrevet. Virksomhederne modtager kun en inspektionsmeddelelse, såfremt der er identificeret en eller flere overtrædelser i arbejdsmiljølovgivningen. Arbejdspladsen har mulighed for at lave en frivillig rettelse af den dokumenterede forseelse. Dette skal ske inden for 3 uger.

Kent J. Nielsen m.fl.⁴⁴ har undersøgt forskellen mellem den svenske og danske tilgang til tilsyn med fokus på bygge- og anlægsbranchen og fundet frem til, at selvom den autonomi-understøttende tilgang⁴⁵ var udbredt i både Danmark og Sverige, havde den en større udbredelse i Sverige, hvor den var en del af alle tilsynsbesøg, mens det kun var tilfældet for 10 af de 14 danske tilsyn. Når de svenske informanter påpeger kontrolelementet, kan der dog stadig i en sammenstilling med den danske tilgang være en vis forskel.

⁴⁴ Kent J. Nielsen m.fl. (2017): Arbejdsulykker i Danmark og Sverige – Identificering af virkemidler og strategier, der kan overføres fra Sverige til Danmark.

⁴⁵ Autonomi-understøttende handler om, at de tilsynsførende forsøger at understøtte og udvikle de inspiceredes egne evner til at forstå og håndtere arbejdsmiljøproblemstillinger. Dette gøres ved, at de tilsynsførende forklarer og argumenterer for arbejdsmiljøproblemer/-loven og anvender forhandling, valg og dialog i interaktionen med de inspicerede (fx ved brug af statistikker, personlige erfaringer eller skræmmende anekdoter). Ligeledes roser de tilsynsførende de initiativer, som de inspicerede har iværksat.

Ovennævnte undersøgelse viser herudover, at svenske virksomheder har et mere positivt indtryk af den tilsynsførende samt et større udbytte af tilsynsbesøget end de danske (bemærk, at dette er baseret på i alt 16 svar og kun fra bygge- og anlægsbranchen). På en 1-5 skala (hvor 5 er bedst) giver de svenske og danske virksomheder gennemsnitligt hhv. 4,42 og 3,47 i deres vurdering af oplevelsen af den tilsynsførende. Når det kommer til udbyttet af tilsynsbesøget, giver de svenske virksomheder 4,24 og de danske virksomheder 3,32. Kent J. Nielsen m.fl. konkluderer, at forskellen enten kan skyldes en forskel i de tilsynsførendes tilgang – at de svenske tilsynsførende agerer mere som sparringspartnere og derfor skaber en mere positiv dynamik under tilsynet – eller det kan skyldes, at der er forskelle på virksomhedernes egen adfærd, og at de danske virksomheder er mere negativt indstillede over for tilsynet.

Rambøll peger i sin rapport⁴⁶ på, at Arbetsmiljöverket lægger vægt på, at de tilsynsførende har en konstruktiv dialog, når de observerer forseelser på arbejdspladser. Det bygger ifølge rapporten på, at Arbetsmiljöverket har en politik om at forsøge at få arbejdsgiveren til frivilligt at overholde lovgivningen og foretage udbedringer i tilfælde af overtrædelser. Det konkluderes i rapporten, at den svenske tilsynsindsats i høj grad minder om Arbejdstilsynets proces og tilgang i Danmark, men at der i Sverige er et lidt anderledes perspektiv grundet et stigende fokus på at promovere arbejdsmiljø og motivere virksomheder til at overholde loven.

Samlet set peger studierne på, at tilsynene i Sverige i praksis er mere dialogorienterede, og at de svenske tilsynsførende i højere grad agerer sparringspartnere end de danske. Oxford Researchs interviews med Arbetsmiljöverket samt arbejdsmarkedets parter peger imidlertid på, at forskellen mellem de tilsynsførendes tilgange i Danmark og Sverige ikke er så fremtrædende, som det fremstilles. Dette skal også ses i lyset af, at den danske tilsynstilgang i de senere år har bevæget sig henimod at blive mere dialogorienteret og vejledende, mens de svenske tilsynsførende har fået øgede beføjelser til at reagere på overtrædelser, fx ved indførelsen af sanktionsafgifter i 2014 (hvor den tilsynsførende fik mandat til at udstede afgifter selv).

En anden væsentlig faktor, som både de svenske arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer nævner, er, at der er stor forskel på de tilsynsførende og deres tilgang til tilsynet. Det er altså i høj grad personafhængigt, hvordan et tilsyn gennemføres, og hvordan der balanceres mellem kontrol og vejledning.

3.2.1.3 De tilsynsførendes kompetencer

I interviewet med inspektionscheferne i Arbetsmiljöverket understreges det, at de tilsynsførende gennemgår en omfattende intern uddannelse, før de starter i jobbet som tilsynsførende. Herudover har de tilsynsførende en stor erfaring med at gennemføre tilsyn og en høj anciennitet. Som Riksrevisionen viser i sin vurdering af den svenske arbejdsmiljøindsats, angiver seks ud af 10 tilsynsførende at have været ansat hos Arbetsmiljöverket i mere end 10 år⁴⁷.

Arbetsmiljöverket har besluttet at gå væk fra, at de tilsynsførende skal have et særligt branchekendskab, for at få mere fleksibilitet i tilsynene. Denne beslutning skal også ses i lyset af, at Arbetsmiljöverket i 2013-14 gennemførte en omorganisering af sin tilsynsvirksomhed ud fra den antagelse, at man som myndighed ville få tildelt færre ressourcer fremadrettet (faktisk er tilskuddet og antallet af årsværk til

⁴⁶ Rambøll for Arbejdstilsynet (2017): International komparativ analyse af arbejdsmiljøområdet.

⁴⁷ Riksrevisionen (2016): En god arbetsmiljö för alla – statliga insatser inom arbetsmiljöområdet.

Arbetsmiljöverket siden 2013-14 steget). Som led i omorganiseringen skulle de tilsynsførende gå fra at være tilknyttet særlige arbejdspladser inden for enkelte brancher og til i stedet at kunne gennemføre tilsyn i alle brancher. Endvidere overgik de tilsynsførende til at have et større fokus på arbejdsmiljøområder (fx ergonomi) i stedet for på brancher, hvilket også skete for at kunne skabe en større sammenhæng mellem regelafdelingen og tilsynsafdelingen⁴⁸.

Især i Oxford Researchs interviews med arbejdsgiverorganisationerne fremføres det, at det er en udfordring, at de tilsynsførende ikke kender til de særlige branchemæssige udfordringer i virksomhederne. En enkelt arbejdstagerorganisation har samme opfattelse. Ifølge organisationerne er der eksempler på, at tilsynsførende af denne grund ikke har øje for de brud, der er på arbejdsmiljøreglerne, eller at arbejdsgiveren ikke har tillid til den enkelte tilsynsførendes kompetencer og indsigt i området. Inspektionscheferne i Arbetsmiljöverket peger selv på, at det forbedrer tilsynene, at de tilsynsførende nu i højere grad er akademisk uddannede og har bedre kommunikative forudsætninger for at kunne tale med virksomhederne.

3.2.1.4 Administrative procedurer og praksisser omkring tilsynet

I Sverige er der en række administrative procedurer og praksisser omkring tilsynene, som også i nogen grad adskiller sig fra de danske. Arbejdstilsynet har i et interne notat vurderet at tidsforbruget på hhv. danske og svenske tilsyn er nogenlunde ens og ligger på ca. 1½ - 2 timer. Dette til trods er der processuelle forskelle.

Først og fremmest er der den inspektionsmeddelelse, der sendes ud til virksomhederne efter afholdt tilsyn. Den minder i høj grad om de danske besøgsrapporter, der sendes til virksomhederne efter tilsynet. Inspektionsmeddelelserne indeholder 1) en beskrivelse af den identificerede overtrædelse, 2) en henvisning til den relevante paragraf i Arbetsmiljöverkets bekendtgørelser, 3) oplysning om og råd til, hvad virksomheden skal gøre for at løse problemet. Inspektionsmeddelelsen er ikke juridisk bindende, men skal ses som en mulighed for frivilligt at rette på manglerne i arbejdsmiljøet. Hvis en arbejdsplads ikke retter op på de konstaterede mangler inden for den angivne tidsperiode, modtager den et påbud eller forbud, som ofte også indeholder en sanktionsafgift. Hvis afgiften ikke betales, risikerer virksomheden at blive sagsøgt. I 2017 blev der udstedt straks ca. 10.000 inspektionsmeddelelser, en stigning både i absolutte tal og i andelen af gennemførte inspektioner siden 2016, hvor der blev udstedt ca. 7.000 inspektionsmeddelelser.

Sanktionsafgifterne blev indført i 2014, da en ekspertgruppe konkluderede, at de hidtidige bøder ikke var den mest effektive måde at sikre, at reglerne om arbejdsmiljø bliver fulgt. Sanktionsafgifterne adskiller sig fra bøder, idet de ikke bliver fastlagt i retsvæsenet og ikke skal betales til Länsstyrelsen (den statslige forvaltning på provinsniveau). Med indførelsen af sanktionsafgifterne har de tilsynsførende fået beslutningskompetence til at kunne udstede afgifter på baggrund af tilsynet. I 2017 uddelte Arbetsmiljöverket 775 sanktionsafgifter. Dette er en stigning sammenlignet med 463 i 2016 og 355 i 2015. Stigningen er forårsaget af flere forskellige faktorer. For det første er der de senere år blevet ansat mange nye inspektører på Arbetsmiljöverket, som nu er færdiguddannede og derfor kan gennemføre flere inspektioner. For det andet er den interne sagsbehandling blevet tydeligere. For det

⁴⁸ Riksrevisionen (2016): En god arbetsmiljö för alla – statliga insatser inom arbetsmiljöområdet.

tredje har et nationalt projekt med fokus på sundt arbejdsliv resulteret i flere tilsyn på byggearbejdspladser, der er en branche, hvor mange bekendtgørelser er forbundet med sanktionsafgifter. Sanktionsafgiften er generelt reguleret via ganske mange 'föreskrifter' ⁴⁹.

Det bør også påpeges, at bøder stadig også bruges ved visse regelbrud, fx hvis arbejdsgiveren fjerner en beskyttelsesanordning, lader være med at anmelde ulykker eller overtræder bestemmelserne om mindreårige. Sanktionsafgifternes størrelse kan variere mellem 5.000 og 1.000.000 SEK. Størrelsen af gebyret afhænger af, hvilken bekendtgørelse arbejdsgiveren ikke efterlever, og af størrelsen på arbejdspladsen, beregnet ud fra antallet af ansatte. En konsulentrapport udarbejdet af Rolf Sandahl⁵⁰ har specifikt undersøgt indførelsen af sanktionsafgifter. Der indgår såvel statistiske data fra Arbetsmiljöverket og 25 kvalitative interviews. Analysen omhandler alene sagsgangen og kan ikke sige noget om effektivisering i ressourceforbruget samlet og ikke noget om, hvorvidt det øger regelefterlevelsen og forbedrer arbejdsmiljøet. Undersøgelsen viser, at målsætningen med lovændringen i 2014 i nogle henseender er opfyldt, fx at de udstedte sanktionsafgifter af Arbetsmiljöverket enten er godkendt af modparten (virksomheden) direkte eller via domsafgørelser, og at behandlingen er hurtigere end det tidligere system.

3.2.2 Vurdering af indsatsens virkning

Tilsynsindsatsen består af en række forskellige elementer, og det er derfor ikke muligt at udlede noget entydigt om tilsynsindsatsens indvirkning på arbejdsmiljøet. Nedenfor er der gjort nogle overvejelser om indsatsens betydning på makro-, meso- og mikroniveau.

Makroniveau

Arbetsmiljöverket har gennem de seneste fem år gennemført stadig færre tilsyn, og andelen af tilsyn, der fører til strafferetlige domme, er qua indførelsen af sanktionsafgifter blevet lavere. Som Riksrevisionen i sin rapport anfører⁵¹, kan der være en række årsager til det: 1) det kan handle om, at de tilsynsførende har færre reelle arbejdstimer til at gennemføre tilsyn; 2) der anvendes mere tid på at planlægge tilsyn (bl.a. via en stigning i antallet af tilsyn gennem de nationale projekter – se beskrivelse i afsnit 3.3); 3) tilsynene er blevet mere omfattende; og 4) der har været mange nyansættelser og en omorganisering af Arbetsmiljöverket.

Det er vanskeligt at vurdere, hvilken betydning det har at udføre et lavere antal tilsyn, men til gengæld mere målrettede og planlagte tilsyn. Oxford Research har ikke kunnet finde studier af dette, og i sidste ende handler det også om at beslutte sig for, hvorvidt man vil styre efter aktivitetsmål (at man skal nå et vist antal tilsyn per år), eller om man i højere grad vil se på effektmål (som først vil kunne måles på den længere bane).

Størstedelen af de svenske tilsyn er som beskrevet anmeldte, hvilket kan være gavnligt i forhold til at sikre tilstedeværelse af de rette personer under tilsynet og et forberedende arbejde i virksomhederne

⁴⁹ Föreskrifter och paragrafer förenade med sanktionsavgifter <https://www.av.se/globalassets/filer/sanktionsavgifter-foreskrifter-paragrafer-med-sanktionsavgifter.pdf>

⁵⁰ Rolf Sandahl (2017): Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild.

⁵¹ Riksrevisionen (2016): En god arbetsmiljö för alla – statliga insatser inom arbetsmiljöområdet.

før selve tilsynet. Samtidig er der risiko for, at der er en stor gruppe virksomheder (som ikke har tilsynsbesøg), der ikke gør noget ved arbejdsmiljøet, fordi de ved, at der ikke kommer et tilsyn. Her ville det muligvis have en større effekt, hvis tilsynene var uanmeldte, idet risikoen for tilsyn kan give et incitament til at indrette arbejdsmiljøarbejdet i overensstemmelse med lovgivningen.

Mesoniveau

I Oxford Researchs interviews med arbejdsgiverorganisationerne og fagforeningerne gives der udtryk for en generel tilfredshed med tilsynsindsatsen i forhold til dens effektivitet og dialogen med de tilsynsførende. Dog udtrykker enkelte arbejdsgiverorganisationer en bekymring for den lavere grad af branchekendskab blandt de tilsynsførende, idet de har fået beretninger om, at de tilsynsførende har haft begrænset indsigt i og forståelse for de branchemæssige forhold, virksomheden agerer i.

Mikroniveau

På mikroniveau må det antages, at arbejdsgiverorganisationernes og fagforeningernes overordnede vurdering og tilfredshed også gør sig gældende for virksomhedsejerne og de ansatte.

3.2.3 Vurdering af overførbare til DK

Oxford Researchs overordnede vurdering er, at der er flere interessante elementer i den svenske tilsynsindsats, som kan overføres til Danmark.

Den svenske praksis med at anmelde tilsynene er efter Oxford Researchs vurdering interessant ud fra formålet om, at tilsynet skal gøre arbejdspladserne i stand til at forebygge et dårligt arbejdsmiljø⁵². Arbetsmiljöverkets rationale er, at det fungerer bedst, når virksomheden er forberedt på besøget (og både a- og b-side er til stede), og når der i virksomheden er sat tid af til besøget. Pointen er dermed, at virksomheden kender det eksakte tidspunkt for tilsynet.

Ulempen ved anmeldelse kan imidlertid være, at en stor gruppe virksomheder (som ikke har tilsynsbesøg) ikke har fokus på deres arbejdsmiljø, fordi de ved, at der ikke kommer et tilsyn. I Danmark er Arbejdstilsynets praksis, at tilsynene er uanmeldte (virksomhederne varsles som hovedregel mindst en måned før, men får ikke oplyst en egentlig dato for besøget). Dermed ligger Danmark og Sverige i praksis heller ikke så langt fra hinanden, hvad angår varsling af et tilsyn på forhånd, idet virksomhederne i Danmark også er forberedte på, at der vil komme et besøg. Som led i den politiske aftale 'Aftale om styrket arbejdsmiljøindsats' fra 2015 har der dog været forsøg med at anmelde Arbejdstilsynets tilsyn i virksomhederne. En overførelse af denne praksis kræver ingen større strukturelle ændringer, men beror på en politisk beslutning om at ændre i Arbejdstilsynets praksis omkring anmeldelser af tilsyn. Såfremt det besluttes at fokusere mere på anmeldte tilsyn, kan det gøres i forskellige grader med en fordelingsnøgle mellem anmeldte, varslede og uanmeldte tilsyn.

⁵² For udvælgelse af tilsyn henvises til næste afsnit omhandlede målretning af tilsyn

Herudover er der praksisser i Arbetsmiljöverkets administrative procedurer, som Danmark kan lade sig inspirere af. Inspektionsmeddelelser og sanktionsafgifter er ikke væsentligt anderledes end Arbejdstilsynets besøgsrapporter og bødestraffe. Imidlertid er der for inspektionsmeddelelserne den forskel, at de tilsynsførende i Sverige ikke behøver sende en inspektionsmeddelelse, såfremt de ikke finder noget på tilsynet. Det er en administrativ lettelse hos Arbetsmiljöverket, som relativt enkelt vil kunne indføres i Arbejdstilsynets procedurer, der til trods for en meget enkel proces med afkrydsninger til autogenerering af besøgsrapporter dog stadig er mere end ingen besøgsrapport. Hvad angår sanktionsafgifter, har de svenske tilsynsførende mulighed for at udstede afgifter på helt op til 1 mio. SEK⁵³.

De danske tilsynsførende kan ikke udstede bøder i samme størrelsesorden (5.000 – 1.000.000 SEK se afsnit 3.2.1.4). I Danmark kan de tilsynsførende udstede en såkaldt administrativ bøde, når følgende betingelser er opfyldt:

- Når der er tale om klare og ukomplicerede sager, hvor der er en dokumenteret risiko for ulykker eller erhvervs sygdomme.
- Når der foreligger en klar retspraksis på området.
- Når modtageren af bøden ikke har modsat sig, at sagen afgøres på denne måde.

Endvidere kan de danske tilsynsførende udstede en administrativ bøde, hvis virksomheden ikke har efterkommet et påbud.

Et andet interessant element i den svenske tilsynsindsats er omstillingen fra det specifikke branchekendskab til kommunikative og akademiske kompetencer hos de tilsynsførende. Det afspejler sig konkret i Sverige i, at man har ansat andre typer af tilsynsførende, men også i at de tilsynsførende forventes at kunne gennemføre tilsyn i alle brancher samt have et større fokus på arbejdsmiljøområder (fx ergonomi) i stedet for brancher. Det er dels sket som led i en omorganisering af Arbetsmiljöverket og et større fokus på arbejdsmiljøtemaer, dels ud fra en vurdering af at de tilsynsførende har fået bedre kommunikative forudsætninger for at kunne gå i dialog med virksomhederne. Hos Arbejdstilsynet i Danmark vægtes branchekendskab højt, og de tilsynsførende er også organiseret således, at de skal gennemføre tilsyn i de brancher, de kender. Overførelsen af et nyt fokus hos de tilsynsførende kræver, at Arbejdstilsynet flytter fokus væk fra brancher og over mod specifikke arbejdsmiljøtemaer (hvilket også skal ses i relation til den risikobaserede model) og dermed stiller andre og nye kompetencekrav til de tilsynsførende. For at implementere dette kræves en omfattende strategisk og organisatorisk transformation fra at være en brancheorienteret myndighed til at blive mere temaorienteret.

I politikkerne omkring tilsynene fremstår en anderledes tilgang. Det er imidlertid Oxford Researchs vurdering, at tilgangen til tilsyn i Sverige og Danmark i høj grad minder om hinanden, da de begge har fokus på at kontrollere arbejdsmiljøet. Enkelte studier peger på, at de svenske tilsynsførende er mere vejledende end de danske. Oxford Researchs egne interviews med inspektionschefer i Arbetsmiljöverket peger imidlertid ikke på, at de svenske tilsynsførendes tilgang adskiller sig i særlig grad fra den danske. Oxford Research anbefaler derfor, at såfremt det ønskes at få større indsigt i de svenske

⁵³ Arbetsmiljöverkets hjemmeside: Foreskrifter och paragrafer förenade med sanktionsavgifter, weblink: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/boter-straff-och-sanktionsavgifter/sanktionsavgifter/>

tilsynsførendes tilgange på tilsynene, er der behov for en mere indgående, komparativ analyse af hhv. den danske og svenske tilsynstilgang.

3.3 MÅLRETNING AF TILSYN

Arbetsmiljöverket udvælger og gennemfører tilsynsindsatsen ud fra tre typer af tilsyn: 1) nationale tilsyn, 2) obligatorisk tilsyn og 3) øvrige tilsyn.

De nationale tilsyn målretter tilsynsindsatsen, idet tilsynene er prioriteret ud fra en risikoanalyse. Risikoanalysen adskiller sig fra Arbejdstilsynets udvælgelse af risikobaseret tilsyn i Danmark ved at inddrage et bredere vidensgrundlag⁵⁴ baseret på de regionale tilsynsenheders lokale kendskab og viden om risikobetonede brancher, virksomheder og arbejdsmiljøproblemer, suppleret med statistik over arbejdsskader, ulykker og anmeldelser. Den svenske målretning af tilsynsindsatsen lægger således større vægt på de lokale erfaringer. Hermed suppleres en kvantitativ udpegning af virksomheder med en kvalitativ vurdering af risici på baggrund af lokalkendskab.

Arbetsmiljöverkets fokus på også at bruge de lokale erfaringer i udvælgelsen af tilsynene skal ses i lyset af, at Arbetsmiljöverket besøger en væsentligt mindre andel af arbejdspladserne end Arbejdstilsynet i Danmark. Dels er antallet af tilsyn væsentligt lavere i Sverige (omkring halvdelen), og dels har Sverige væsentligt flere virksomheder (ca. tre gange flere virksomheder).

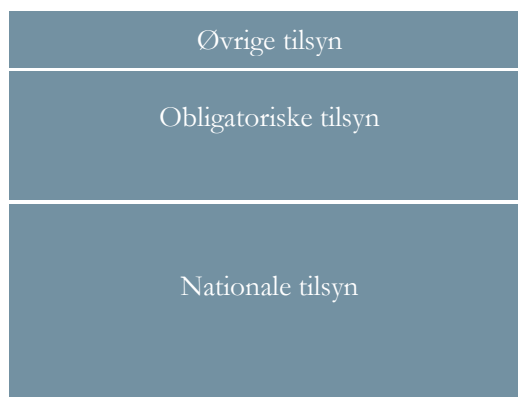
Obligatoriske tilsyn

De obligatoriske tilsyn er reaktive tilsyn, der er rettet mod arbejdspladser med et konkret og afgrænset arbejdsmiljøproblem. Obligatoriske tilsyn er typisk igangsat som følge af en arbejdsulykke, eller hvor virksomhedens ansatte eller den Regionale Skyddsombud har anmodet Arbetsmiljöverket om tilsyn.

Øvrige tilsyn

Øvrige tilsyn planlægges ud fra lokale forhold og prioriteringer decentralt hos de regionale enheder i Arbetsmiljöverket, hvor regionerne selv tager initiativ til tilsynene. De øvrige tilsyn er sammen med de nationale tilsyn proaktive, idet de regionale tilsynsenheder planlægger tilsynene ud fra en risikoanalyse af eksempelvis særligt udsatte brancher eller områder i regionen. De øvrige tilsyn udgør en væsentligt mindre andel af det samlede antal tilsyn i forhold til de nationale og obligatoriske tilsyn.

Figur 3.2. Tre typer af tilsyn



⁵⁴ Arbejdstilsynet i Danmark udvælger virksomheder til risikobaseret tilsyn på baggrund af en kvantitativ indeksmodel. Modellen indeholder en række virksomhedsparametre, der tilsammen identificerer de virksomheder, hvor det forventes, at der er størst risiko for problemer med arbejdsmiljøet.

Nationale tilsyn

De nationale tilsyn er proaktive og dermed planlagte. De nationale tilsynsprojekter udgør hovedparten af alle tilsyn. I 2015 udgjorde nationale tilsyn 54 % af det samlede antal tilsyn i Sverige, og der blev i alt gennemført 21 tilsynsprojekter⁵⁵. Arbetsmiljöverket har gennemført nationale tilsynsprojekter siden 2001, og andelen er øget markant inden for de seneste 5-7 år.

I det følgende er processen med at udvælge de nationale tilsyn beskrevet:

1. De regionale tilsynsafdelinger (region Nord, Midt, Øst, Vest og Syd) forbereder hvert år fem forslag til et nationalt projekt. Forslagene udvikles decentralt med udgangspunkt i en arbejdsmiljøanalyse, hvor der inddrages statistiske data ift. arbejdsulykker og anmeldelser samt lokalt kendskab til udsatte brancher og industrier.
2. De 25 forslag fra regionerne om nationale tilsynsprojekter indsendes til en såkaldt 'beredningsgruppe' (forberedelsesgruppe), der gennemgår forslagene og laver en prioritering af dem. Beredningsgruppen præsenterer prioriteringen for en ledelsesgruppe i den centrale inspektionsafdeling i Arbetsmiljöverket. Ledelsesgruppen beslutter derpå, hvilke forslag der skal udgøre de nationale tilsynsprojekter.
3. For hvert nationalt projekt nedsættes en projektgruppe, og der udpeges en projektejer, som er en af de fem regionale tilsynsenheders chefer. Projektgruppen udarbejder grundlaget for det nationale tilsynsprojekt, herunder tilsynsmetode, understøttende materiale og vejledning samt evt. uddannelsesmateriale. Størrelsen på projektgruppen og de ressourcer, gruppen har til rådighed til at udvikle det nationale tilsynsprojekt, varierer alt efter typen af nationalt projekt. Projektgruppen kan også vælge at afholde møder med arbejdsmarkedets parter både før og under det nationale projekt for at belyse erhvervsmæssige udfordringer mere i dybden og få svar på spørgsmål, som er vigtige for at kunne gennemføre tilsynene. Dette kan eksempelvis ses i Arbetsmiljöverkets rapport for nationale tilsyn af skolerne fra 2013-2016⁵⁶. Det udarbejdede materiale, herunder tjeklister, vejledninger og informationsmateriale, gøres tilgængeligt i et elektronisk sagsystem sammen med en beskrivelse af reaktionsniveauer og krav til tilsynsindsatsen.

Når de nationale projekter er udvalgt, forløber de enten over et enkelt år eller over flere år. De regionale tilsynsenheder beslutter, hvilke tilsynsførende der skal udføre de nationale tilsyn på arbejdspladserne. Ofte kræver de nationale projekter faglige kompetencer inden for et specifikt område, hvilket kan medføre et behov for efteruddannelse hos de tilsynsførende.

De regionale tilsynsenheder har mulighed for at vælge specifikke arbejdspladser ud til tilsyn ved at knytte listerne fra det nationale projekt sammen med regionens statistik og kendskab til særligt udsatte brancher og virksomheder samt andre overvejelser, som fx virksomhedens tidligere tilsyn, antallet af ansatte mv. Ifølge interviewet med inspektionschefen i Region Nord giver de fleste nationale projekter relativt frie rammer til at udvælge virksomheder inden for det nationale projekts fokusområde.

⁵⁵ Riksrevisionen (2016): En god arbetsmiljö för alla – statliga insatser inom arbetsmiljöområdet.

⁵⁶ Arbetsmiljöverket (2017:1): Projekt rapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013-2016, weblink: <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/rapporter/projekt-rapport-arbetsmiljoverkets-nationella-tillsyn-skolan-2013-2016-rap-2017-1.pdf>

Makroniveau

På makroniveau betyder målretningen af tilsynsindsatsen via de nationale tilsynsprojekter, at Arbejdstilsynet samler ressourcerne henimod udvalgte brancher eller fokusområder som fx ergonomi, kemi eller organisatorisk arbejdsmiljø. Det giver på den ene side velforberedte tilsyn, hvor tjeklister og uddannelsesmateriale er udviklet specifikt til formålet inden for den givne branche eller det givne område. På den anden side giver det også en forholdsvis ufleksibel inspektionsindsats over for virksomhedsspecifikke udfordringer, hvilket også er belyst af Rigsrevisionen⁵⁷. Rigsrevisionen viser i en spørgeskemaundersøgelse blandt de tilsynsførende, at halvdelen af de adspurgte tilsynsførende vurderer, at Arbejdstilsynet bør bruge færre ressourcer på de nationale projekter, da tilgangen og metoden i de nationale tilsynsprojekter er relativt ufleksibel ift. virksomhedsspecifikke udfordringer, som ikke berøres i de udarbejdede tjeklister og vejledninger i det nationale projekt.

Mesoniveau

Der er ikke gennemført en effektevaluering af Arbejdstilsynets målretning af tilsynsindsatsen via de nationale tilsynsprojekter. Oxford Researchs interview med Arbejdstilsynet peger dog på, at de nationale tilsynsprojekter giver et tydeligt og velforberedt mål for tilsynene. Inspektionschefen forklarer i interviewet, at modellen med de nationale tilsyn er effektiv til at ramme de virksomheder, som har de største problemer, med metoder og tjeklister, der er udviklet med det specifikke mål for øje i tilsynsindsatsen. Dette belyses også i Rigsrevisionens undersøgelse, hvor mere end halvdelen af de adspurgte tilsynsførende vurderer, at de nationale projekter har et tydeligt mål for, hvordan arbejdsmiljøet skal forbedres på arbejdspladserne⁵⁸. Det giver dog ikke i sig selv et bedre arbejdsmiljø i virksomhederne. I samme undersøgelse har de tilsynsførende også delte vurderinger af, i hvilken grad de nationale projekter forbedrer arbejdsmiljøet på de arbejdspladser, som de besøger. Her svarer 1 % 'slet ikke' på spørgsmålet, mens 44 % svarer i nogen grad, 46 % svarer i høj grad, og 8 % svarer i meget høj grad.

Mikroniveau

Hvorvidt målretningen af tilsynene mod særligt udsatte brancher/områder giver et mere sikkert og sundt arbejdsmiljø for de enkelte medarbejdere på de svenske arbejdspladser kan ikke konkluderes på baggrund af det eksisterende datagrundlag.

3.3.1.1 Specifik indsats mod arbejdslivskriminalitet

Det seneste tiltag til målretning af tilsynsindsatsen er et samarbejde mellem myndigheder på baggrund af flere forskellige lovbrud relateret til arbejdslivet. Den svenske regering har med udgangen af 2017 besluttet at skabe et tværgående myndighedssamarbejde mellem Arbejdstilsynet, migrationsmyndighederne, politiet, skattevæsenet, forsikringskasserne og myndighederne for økonomisk kriminalitet⁵⁹. I perioden 2018-2020 skal disse myndigheder sammen udvikle en effektiv metode til i fællesskab

⁵⁷ Rigsrevisionen (2016): En god arbetsmiljö för alla – statliga insatser inom arbetsmiljöområdet.

⁵⁸ Rigsrevisionen (2016): En god arbetsmiljö för alla – statliga insatser inom arbetsmiljöområdet.

⁵⁹ Regeringsbeslut (2017): 12-18, A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM.

at kunne kontrollere virksomheder i forhold til forskellige former for lovovertrædelser. Indsatsen betegnes som en indsats mod 'arbejdslivskriminalitet'.

Tankegangen er, ifølge Oxford Researchs informant fra departementet, at det er de samme virksomheder, der udgør de brodne kar og overtræder de forskellige lovgivninger, hvorfor en fælles myndighedsindsats forventes at gøre kontrolarbejdet mere effektivt.

I baggrunden for regeringens beslutning fremhæves det, at virksomheder, der ikke følger de fælles regler, udgør en stor udfordring i forhold til at skabe lige konkurrencevilkår, hvorfor hele myndighedssamarbejdet mod arbejdslivskriminalitet har som overordnet formål at modvirke usund konkurrence.

3.3.2 Vurdering af overførbare til Danmark

Oxford Researchs vurdering er, at den svenske måltretning af tilsyn er væsentlig forskellig fra den danske og vil ikke i sin fulde form være umiddelbart overførbare. Der er derimod dele og enkeltelementer i den svenske tilgang, som kan overføres til Danmark.

I dag er Arbejdstilsynet opdelt i tre tilsynscentre, hvis primære opgave er at forestå alt tilsynsarbejde i overensstemmelse med vedtagne kvalitetsprocedurer og prioriteringsredskaber. Tilsynene prioriteres hovedsagelig ud fra en risikobaseret indeksmodel, der udvælger arbejdspladserne ud fra en række statistiske virksomhedsparametre, der tilsammen identificerer de virksomheder, hvor det forventes, at der er størst risiko for problemer med arbejdsmiljøet. De nationale tilsynsprojekter i Sverige adskiller sig således i processen med i højere grad at inddrage en kvalitativ faglig vurdering ud fra lokalkendskab til virksomhederne. I Sverige forbereder de regionale tilsynsafdelinger hvert år fem forslag til et nationalt tilsynsprojekt. Forslagene udvikles ved at supplere en statistisk analyse med kvalitative og faglige vurderinger af relevante tematiske arbejdsmiljøområder eller særligt udsatte brancher. Denne tilgang kan i en dansk kontekst supplere udvælgelsen af risikobaserede tilsyn ud fra indeksmodellen. I Danmark er der allerede mulighed for manuelt udtræk, hvorved en kvalitativ udpegning ikke er fremmed i en dansk kontekst. Det aktuelle pilotforsøg med helhedsorienteret tilsyn i bygge- og anlægsbranchen indeholder eksempelvis også de tilsynsførendes lokalkendskab i sin udvælgelsesmodel.

Det tværgående myndighedssamarbejde mellem Arbetsmiljöverket, migrationsmyndighederne, politiet, skattevæsenet, forsikringskasserne og myndighederne for økonomisk kriminalitet er ligeledes interessant og kan bidrage til at styrke den risikobaserede model. Rationalet er, at det er de samme virksomheder, der udgør de brodne kar og overtræder de forskellige lovgivninger, hvorfor en fælles myndighedsindsats forventes at gøre kontrolarbejdet mere effektivt. En overførelse af denne indsats til Danmark vil kræve, at der er fælles enighed (og koordination) blandt de centrale myndigheder om, at det er relevant i en dansk kontekst. I Danmark er der allerede lignende erfaringer i forbindelse med tilsyn med udenlandske virksomheder (RUT) og social dumping⁶⁰.

⁶⁰ Arbejdstilsynet: Tilsyn med udenlandske virksomheder (RUT) og social dumping, weblink: <https://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/tilsynsformer/tilsyn-udenlandske-virksomheder-social-dumping>

3.4 SYSTEMATISK ARBEJDSMILJØARBEJDE – SAM

Sverige har en bekendtgørelse specifikt om systematisk arbejdsmiljøarbejde (SAM)⁶¹, der trådte i kraft i juli 2001. SAM implementerer EU's rammedirektiv 89/391.

Bekendtgørelsen er ifølge professor i arbejdsmiljøforskning ved universitet i Marladalen, Kaj Frick⁶², et processuelt supplement til den materielle arbejdsmiljølovgivning. Bekendtgørelsen har til formål og indeholder et specifikt krav om, at arbejdsmiljøarbejdet skal indgå som en naturlig del af den daglige virksomhed (jf. § 3). Dette konkretiseres via krav om, at der skal foreligge en arbejdsmiljøpolitik (§ 5), der beskriver, hvordan dårligt arbejdsmiljø forebygges i virksomheden, samt hvilke rutiner arbejdsmiljøarbejdet foregår efter. Bekendtgørelsen stiller ligeledes krav om, at virksomhederne skal udarbejde en risikovurdering (§ 8) og en beskrivelse af, hvordan disse risici håndteres. Sidst, men ikke mindst § 11, hvori det fastlægges, at arbejdsgiveren skal udøve egenkontrol i form af en vurdering af, hvorvidt det systematiske arbejdsmiljøarbejde fungerer, og følge op i tilfælde af mangler. Frick beskriver i sin evaluering implementeringen af bekendtgørelsens tre hovedelementer:

1. Hvad skal gøres?
2. Hvordan skal det gøres?
3. Arbejdsgiverens egenkontrol af, at politikker og anvisninger hele tiden er ajour og fyldestgørende ift. virksomhedens opgaver, samt at medarbejderne følger politikker og anvisninger.

Bekendtgørelsen ligger et sted imellem de danske regler for arbejdsmiljøets organisering (AMO) og arbejdspladsvurderingerne (APV). Den svenske bekendtgørelse vurderer Oxford Research umiddelbart som mindre konkret end ovennævnte danske bekendtgørelser. Der er til eksempel ikke krav om en årlig drøftelse eller en fast turnus for, hvor ofte risikovurderingen skal foretages. I interviewet med Frick understreger han også, at den store forskel mellem Danmark og Sverige er arbejdsgiverens egenkontrol i den svenske bekendtgørelse.

I de gennemførte interviews med arbejdsmarkedets parter er det i forlængelse heraf interessant, at såvel arbejdsgiver- som arbejdstagerorganisationer omtaler SAM som fundamentet i arbejdsmiljøindsatsen. I interviewsituationerne adresserede Oxford Research SAM som en ”indsats”, mens informanternes svar indikerer, at det systematiske arbejdsmiljøarbejde er en naturlig forudsætning for øvrige tiltag.

I interviewet med det svenske LO besvares Oxford Researchs spørgsmål med en fremhævelse af, at der er en lang tradition for systematisk arbejdsmiljøarbejde. I samme udsagn vurderes det, at det systematiske arbejdsmiljøarbejde fungerer ganske godt på de svenske arbejdspladser. Den største arbejdstagerorganisation udtrykker dermed tillid til arbejdsgivernes implementering af den regulering, som Oxford Research vurderer som mindre konkret end den danske, og som med Fricks ord indeholder en langt større egenkontrol fra arbejdsgivernes side. Det systematiske arbejdsmiljøarbejde er

⁶¹ Arbetsmiljöverket: Systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1.

⁶² Kaj Frick (2014): The 50/50 implementation of Sweden's mandatory systematic work environment management.

dermed ikke noget, som har den store bevågenhed, men omtales mere som en eksisterende og implementeret ramme om arbejdsmiljøarbejdet.

Sammenholdt med et lavere antal tilsyn – og dermed mindre risiko for at blive kontrolleret, end det er tilfældet for danske virksomheder – kan disse fund give anledning til dansk undren. Er det en større konsensus-kultur omkring det svenske arbejdsmiljøarbejde, der fører til gensidig tillid mellem arbejdsmarkedets parter om implementeringen af det systematiske arbejdsmiljøarbejde? Er det den grundlæggende opfattelse af, at arbejdsmiljøregler og -tilsyn skal bidrage til understøttelse af, at virksomhederne kan selv – og dermed egenkontrollens centrale rolle? Er det blot udtryk for, at de svenske regler om systematisk arbejdsmiljøarbejde har eksisteret i længere tid end de danske om AMO (ti år), og der herved er fundet en form? Oxford Research har ikke grundlag for at besvare spørgsmålene, men Oxford Researchs umiddelbare undren bliver ikke mindre, når vi dykker ned i evalueringen af implementeringen af SAM.

Fricks evaluering af implementeringen af det systematiske arbejdsmiljøarbejde viser to hovedpointer. For det første, at implementeringen er mest succesfuld i forhold til, at de rette dokumenter er til stede, dvs. politikker og procedurer. Selvom procedurerne er det mest implementerede element, finder Frick, mangler i forhold til, at procedurer bliver fulgt, og at procedurerne blive revideret, således at det til stadighed er fyldestgørende. Hermed understreger Frick, at det er arbejdsgivernes egenkontrol, der er mangelfuldt implementeret.

Den anden hovedpointe i Fricks evaluering er, at implementeringen er mest succesfuld i større virksomheder og mindst i mindre virksomheder. Mikro-virksomheder med under ti ansatte har ifølge Fricks evaluering næsten ingen systematik i arbejdsmiljøarbejdet, og det arbejdsmiljøarbejde, der findes i disse virksomheder, omhandler tekniske forhold.

I interviewet med Frick slår han til lyd for, at nok er der en mangelfuld implementering, men selve egenkontrollen er et vigtigt element i en kvalitetsstyring lokalt, hvilket Arbetsmiljöverket kunne bruge mere aktivt.

Som supplement til Fricks evaluering fremlægges resultaterne af det svenske fagforbund for privatanstattede funktionærer, Unionens, 'Arbetsmiljöbarometer'. 'Arbetsmiljöbarometeret' vurderer arbejdsmiljøarbejdet på private arbejdspladser på baggrund af spørgeskemaundersøgelser til de af Unionens medlemmer, der er arbejdsmiljørepræsentanter (skyddsombud). Undersøgelsen fra 2017 bygger på 2.318 svar, hvilket svarer til en svarprocent på 34,5.

Unionens 'Arbetsmiljöbarometern 2017'⁶³ viser en nedgang i andelen af arbejdspladser, der svarer, at der arbejdes helt eller delvist med systematisk arbejdsmiljøarbejde. I 2017 er andelen, der ikke arbejder systematisk med arbejdsmiljø, knap 10 %. 'Arbetsmiljöbarometern' påviser herudover en positiv sammenhæng mellem såvel fysisk som psykisk arbejdsmiljø og systematisk arbejdsmiljøarbejde på baggrund af respondenternes vurdering.

⁶³ Unionen (2017): Arbetsmiljöbarometern 2017, weblink <https://www.unionen.se/filer/rapport/rapport-arbetsmiljobarometern>

I og med at regelgrundlaget i hhv. Danmark og Sverige er forskelligt, kan der ikke skabes en direkte sammenligning, men til perspektivering gennemførte ca. 62 % af de små danske virksomheder (under ti ansatte) i 2013 den årlige arbejdsmiljødrøftelse. Heri indgår en risikovurdering i 64 % af tilfældene, mens APV indgår i 88 % af drøftelserne⁶⁴.

Billedet af den svenske implementering er imidlertid ikke uden torne, hvilket kunne føre til en politisk bevågenhed blandt arbejdsmarkedets parter, som Oxford Research ikke desto mindre ikke finder.

Makroniveau

På makroniveau betyder bekendtgørelsen om systematisk arbejdsmiljøarbejde, at der er en fast ramme om arbejdsmiljøarbejdet, der som regelsæt danner grundlag for øvrige tiltag.

Mesoniveau

Den systematiske ramme for arbejdsmiljøarbejdet betyder ifølge 'Arbetsmiljöbarometern 2017', at godt 80 % af virksomhederne har en arbejdsmiljøpolitik, og at 60 % har en risikovurdering. Arbejdsmarkedets parter vurderer, at den systematiske ramme om arbejdsmiljøarbejdet fungerer på arbejdspladserne.

Mikroniveau

Der kan ikke påvises direkte betydning på mikroniveau.

3.4.1 Vurdering af overførbare til Danmark

Indsatsen er dækket af lignende danske regler, som også i forhold til krav til organisering og proces er mere konkrete end den svenske bekendtgørelse. Hermed kan de danske regler også siges at være mindre fleksible. Den svenske lovgivning på området er ti år ældre end de danske AMO-regler, hvilket i sig selv kan betyde en højere implementering og forankring i virksomhederne.

Den største forskel på de to landes regelsæt er, at SAM beror på en større tiltro til egenkontrol hos de svenske arbejdsgivere modsat såvel de danske regler (der er mere udspecificerede) som den danske tilsynspraksis (der udøves oftere tilsyn). Anvendelsen af arbejdsmiljøcertificering via Kronsmileys kan imidlertid betragtes som en dansk tilnærmelse af de svenske regler. Der er dog stadig ikke tale om egenkontrol (idet certificeringsmyndigheden udøver kontrol af certificeringen), men dog omvendt et fravær af myndighedskontrol via tilsyn.

⁶⁴ Oxford Research m.fl. for Arbejdstilsynet (2013): Evaluering af samarbejdet om arbejdsmiljø i virksomheder – Delundersøgelse A”, december 2013.

Det kan ikke med undersøgelsens datagrundlag påvises, hvilken tilgang der giver det bedste arbejdsmiljø.

3.5 ORGANISATORISK OG SOCIALT ARBEJDSMILJØ

Psykiske problemer udgør den næststørste årsag til langtidssygemeldinger i Sverige, hvilket fik den svenske regering til i september 2013 at bede forskningsinstitutionen Forte om en forskningsoversigt over viden om koblingen mellem arbejdsforhold, psykiske problemer og sygemeldinger⁶⁵.

Forskningsoversigten konkluderer, at der er videnskabeligt belæg for, at der er en sammenhæng mellem arbejde, psykiske problemer og sygemeldinger. Forskningen viser, at risikofaktorerne i arbejdslivet er: anstrengende arbejde, høje krav, lav kontrol, ubalance mellem indsats og belønning samt konflikter mellem roller.

Dette førte til en længere politisk proces, som i 2015 resulterede i en ny bekendtgørelse 'Organisatorisk och socialt arbetsmiljö' (OSA). Bekendtgørelsen trådte i kraft marts 2016⁶⁶. Ved lanceringen fremhæver Arbetsmiljöverket som bevæggrund for bekendtgørelsen, at antallet af sygemeldinger med baggrund i psykiske problemer fra 2010 til 2015 er øget med 70 %⁶⁷.

Arbejdsmarkedets parter er enige om, at formålet med bekendtgørelsen var at gøre de eksisterende regler om psykisk arbejdsmiljø tydeligere og herigennem anviser, hvordan man på arbejdspladserne kan arbejde forebyggende i forhold til det psykiske arbejdsmiljø. Der er dermed ifølge informanterne fra parterne ikke tale om en materiel ændring, men en mere udførlig beskrivelse af indholdet. Alle de informanter, som i Oxford Researchs interviews har forholdt sig til OSA, har understreget, at der generelt er enighed om, at psykisk arbejdsmiljø har været vanskeligt at konkretisere og opstille konkrete krav i forhold til, hvilket OSA er et forsøg på at imødekomme, uden at alle dog er enige i, at det fuldt ud er lykkedes. Der er dog enighed om, at OSA er mere konkret end tidligere bestemmelser. I Oxford Researchs gennemlæsning af bekendtgørelsen finder Oxford Research, at selve paragrafferne er mere udspecificerede, og særligt at der med de tilhørende almene råd vejledes i forhold til, hvordan kravet kan opfyldes. Professor Frick understøtter vurderingen af en øget konkretisering og fremhæver i sit interview, at der med OSA fx er konkrete krav til, at arbejdsgiveren skal prioritere arbejdsopgaverne, når arbejdsbelastningen er høj, hvilket han påpeger er unikt i et internationalt perspektiv.

Arbejdstagerorganisationerne understreger herudover, at der med bekendtgørelsen er et skift i fokus fra psykisk arbejdsmiljø som noget individuelt til et kollektivt problem. Arbejdsgiverorganisationerne har omvendt fremhævet, at arbejdslivet ikke er den eneste betydende faktor for psykiske problemer, men én af flere⁶⁸.

⁶⁵ Forte v/Eva Vingård (2015): 'En kunskapsöversikt, Psykisk ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro', <https://forte.se/publikation/psykisk-ohalsa-arbetsliv-och-sjukfranvaro/>

⁶⁶ Arbetsmiljöverket: 'Organisatorisk och socialt arbetsmiljö', weblink: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/publikationer/foreskrifter/organisatorisk-och-social-arbetsmiljo-afs-20154/>

⁶⁷ Arbetsmiljöverket: weblink: <https://www.av.se/press/ny-foreskrift-om-organisatorisk-och-social-arbetsmiljo/>

⁶⁸ Svensk Näringsliv (2015): Psykisk ohälsa – mer än en arbetsmiljöfråga, maj 2015.

Bekendtgørelsen er så ny, at der endnu ikke foreligger megen dokumentation. Efter et års virke oplyser Arbetsmiljöverket, at der er gennemført 511 tilsyn, hvor den nye bekendtgørelse indgår i tilsynet⁶⁹. De paragraffer fra bekendtgørelsen, der ifølge Arbetsmiljöverket oftest indgår i tilsynene, er nedenstående. I 2016 krævede Arbetsmiljöverket i mere end 1.700 tilfælde bedre arbejdsmiljø med henvisning til bekendtgørelsen. Det fremgår ikke, hvor ofte tilsynet har fundet mangler i de pågældende tilsyn:

§ 9: Resurserna ska anpassas till kraven i arbetet.

§ 10: Tydlighet kring arbetsuppgifter, resultat, arbetssätt, prioriteringar och stöd.

§ 11: Åtgärder mot uppgifter och situationer som är starkt psykiskt påfrestande och som leder till ohälsa hos arbetstagarna.

§ 12: Arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att motverka att arbetstidens förläggning leder till ohälsa hos arbetstagarna.

§ 13: Arbetsgivaren ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten.

Til sammenligning omhandlede 420 af Arbejdstilsynets 17.879 afgørelser i 2017 psykisk arbejdsmiljø⁷⁰. Der er dermed flere afgørelser i forhold til psykisk arbejdsmiljø i Sverige end i Danmark (i absolutte tal, hvilket skal ses i lyset af de meget færre inspektioner, der udføres i Sverige).

225 af de 420 danske afgørelser omhandler vold og traumatiserende hændelser⁷¹, hvilket (som det ses ovenfor) ikke indgår i de svenske afgørelser. Vold har i den svenske arbejdsmiljølovgivning sin egen bekendtgørelse 'Våld och hot i arbetsmiljön'⁷². Dette understreger, at OSA og tilsyn i forhold til OSA får fat i den del af det psykiske arbejdsmiljø, som er mindre synlig end egentlige voldsepisoder og samtidig mere rammesættende i forhold til vilkår, der dokumenteret giver dårligt psykisk arbejdsmiljø.

'Unionen' (der er fagforbund for funktionærer på det private arbejdsmarked) har blandt 2.727 arbejdsmiljørepræsentanter spurgt til brugen af OSA. Her svarer 17 % i oktober 2016 (et halvt år efter ikrafttræden), at der er opstillet mål for det organisatoriske og sociale arbejdsmiljø på deres virksomhed, mens 33 % svarer, at processen med at opstille mål er påbegyndt⁷³.

Arbejdsmarkedets parter har gennem Prevent afsat 75 mio. kr. til uddannelse i forhold til den nye bekendtgørelse. Meningen var, at der med disse penge skulle være finansiering til udbud af uddannelse i tre år, men ifølge Prevent var søgningen så overvældende, at pengene blev brugt i løbet af syv må-

⁶⁹ Arbetsmiljöverket: weblink: <https://www.av.se/press/ettaring-satter-fingret-pa-ohalsosam-stress-i-arbetslivet/>

⁷⁰ FTF (19.01.18): Stress og psykisk dårligt arbejdsmiljø skal have konsekvenser, weblink: <https://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-analyse/artikel/ftf-stress-og-daarligt-psykisk-arbejdsmiljoe-skal-have-konsekvenser/>

⁷¹ FTF (19.01.18): Stress og psykisk dårligt arbejdsmiljø skal have konsekvenser, weblink: <https://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-analyse/artikel/ftf-stress-og-daarligt-psykisk-arbejdsmiljoe-skal-have-konsekvenser/>

⁷² Arbetsmiljöverket: Våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2), föreskrifter, weblink: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/publikationer/foreskrifter/vald-och-hot-i-arbetsmiljon-afs-19932-foreskrifter/>

⁷³ Unionen: 'Arbetsmiljöbarometern, del II (fokus OSA)' weblink: https://www.unionen.se/sites/default/files/osa_undersokning.pdf

neder. 90 % af dem, der har modtaget uddannelse, er arbejdsgivere. Den store søgning blandt arbejdsgivere vurderes generelt positivt blandt informanterne og som et tydeligt tegn på, at arbejdsgiverne har efterspurgt redskaber og viden til at forebygge psykiske arbejdsmiljøbelastninger.

Makroniveau

På makroniveau betyder den nye bekendtgørelse et tydeligt øget fokus på det psykiske arbejdsmiljø i såvel tilsyn som forebyggelse. Arbetsmiljöverket fremhæver i sin vurdering af erfaringerne, at de tilsynsførende med bekendtgørelsen får et bedre redskab til at undersøge og vejlede i forhold til psykiske arbejdsbelastninger⁷⁴. I forhold til forebyggelse udbyder Prevent nye uddannelser (som nævnt ovenfor) og har også udarbejdet mere konkret materiale til området.

Alle informanter, der har forholdt sig til OSA i Oxford Researchs interviews, betragter det som en vigtig del af bekendtgørelsens virkning, at den har skabt debat om psykisk arbejdsmiljø og dermed fokus.

Mesoniveau

Der er som nævnt ikke gennemført egentlige studier af virkning endelige effekter af bekendtgørelsen ude på de konkrete arbejdspladser.

Svenskt Näringsliv udtaler under Oxford Researchs interview, at de oplever, at arbejdsgiverne har taget mere positivt imod bekendtgørelsen, end Svenskt Näringsliv havde regnet med. Det vurderes, at bekendtgørelsen – selvom den ikke materielt tilfører noget nyt – har gjort det lettere for arbejdsgiverne at arbejde med psykisk arbejdsmiljø, fordi det grundlæggende handler om tydelighed, hvilket bekendtgørelsen bidrager til. Svenskt Näringsliv påpeger herudover, at udfordringerne med psykiske arbejdsbelastninger er størst i brancher, hvor de offentlige arbejdsgivere dominerer.

Uddannelsessøgningen er herudover et udtryk for, at vidensniveauet omkring psykisk arbejdsmiljø må antages at være øget på de svenske arbejdspladser.

Mikroniveau

Hele formålet er naturligvis at forebygge psykiske belastninger på individniveau, men dette kan på nuværende tidspunkt alene antages. I forlængelse af bekendtgørelsen ligger der ligeledes en forventning om, at det bliver lettere at få anerkendt psykiske arbejdsskader.

3.5.1 Vurdering af overførbarhed til Danmark

Regelrammen omkring det psykiske arbejdsmiljø kan også i en dansk kontekst konkretiseres. Med inspiration fra OSA kan det således mere tydeligt fremgå, hvad psykisk arbejdsmiljø omhandler og dermed, hvordan der kan arbejdes med dette arbejdsmiljøområde.

⁷⁴ Arbetsmiljöverket: weblink <https://www.av.se/press/ettaring-satter-fingret-pa-ohalsosam-stress-i-arbetslivet/>

3.6 REGIONALT SKYDDSOMBUD I SMÅ VIRKSOMHEDER

Regionale skyddsombud (RSO) har de samme opgaver og beføjelser som almindelige arbejdsmiljørepræsentanter, men med den forskel, at de ikke er ansat på arbejdspladsen. De regionale skyddsombud er fuldtidsansatte arbejdsmiljørepræsentanter, der udpeges af fagforeningerne for 4-årige perioder. De dækker typisk flere forskellige arbejdssteder inden for den samme branche i et specifikt geografisk område. Deres opgave er at støtte og aktivere arbejdsmiljøarbejdet på de mindre arbejdspladser. Ifølge LO's vejledning for de regionale skyddsombud er de overordnede opgaver følgende:

- At aktivere de lokale arbejdstagere og arbejdsgivere for at sætte gang i det lokale arbejdsmiljø på arbejdspladsen.
- At arbejde for at sikre, at arbejdsgiveren arbejder systematisk med arbejdsmiljø ud fra sit ansvar og sine forpligtelser i henhold til arbejdsmiljølovgivningen og Arbetsmiljöverkets forskrifter (fx vurdere risici og dokumentere dem, etablere handlingsplaner samt handle og følge op på dem).
- At arbejde for, at der udnævnes en lokal arbejdsmiljørepræsentant.
- At støtte den lokale arbejdsmiljørepræsentant, så vedkommende får den nødvendige arbejdsmiljøuddannelse og tid til at være arbejdsmiljørepræsentant.
- At bringe viden og erfaring fra arbejdspladsen til deres forening/region/afdeling, herunder at få rapporteret om nye risici og tendenser i arbejdsmiljøet.

Oxford Research har gennemført interviews med regionale skyddsombud for at konkretisere og give en bedre forståelse af, hvordan LO's vejledning for de regionale skyddsombud udmøntes i praksis. Almindeligvis foregår det ved, at de regionale skyddsombud booker en tid med arbejdsgiver. Når de træffes, taler de om rutiner, processer og dokumentation og forklarer, at de kan hjælpe arbejdsgiverne med det systematiske arbejdsmiljøarbejde. Dialogen handler først og fremmest om det forebyggende arbejdsmiljøarbejde. Over for arbejdsgiveren italesættes det, at formålet ikke er at lave en kontrol på arbejdspladsen, og at arbejdsgiveren skal se dem som en ressource. I praksis har de regionale skyddsombud ikke andre beføjelser og værktøjer end de almindelige arbejdsmiljørepræsentanter på større virksomheder, hvor dialogen er det vigtigste redskab. Derfor er de regionale skyddsombud ikke forpligtet til at indrapportere arbejdsmiljøproblemer til Arbetsmiljöverket, hvis de konstateres på arbejdspladsen. I forhold til at bringe viden og erfaring fra andre virksomheder i spil understreges det, at der er retningslinjer for, at virksomhedernes navne er anonyme, og at interne forretningsforhold mellem arbejdspladserne ikke deles.

Konstruktionen med RSO-ordningen har eksisteret siden 1949. Først og fremmest var indførelsen af ordningen motiveret af, at der var behov for at have repræsentanter for arbejdsmiljøet ude på de midlertidige arbejdspladser (særligt inden for bygge og anlæg). Efter ændringerne af arbejdsbeskyttelsesloven i 1974 blev det vurderet, at konstruktionen med de regionale skyddsombud især var for at understøtte arbejdsmiljøet på de små arbejdspladser. Muligheden for at få de regionale skyddsombud ud på arbejdspladserne blev derfor udvidet. I 1987 blev det i lovtæksten præciseret, så det som en forudsætning for retten til at udpege en RSO var påkrævet, at der var minimum én på arbejdspladsen, der var medlem af samme fagforening. En af udfordringerne med denne bestemmelse er, at en lavere faglig organisering på arbejdspladserne betyder, at RSO har adgang til færre arbejdspladser. Denne

bestemmelse om, at mindst én medarbejder skal være medlem af samme fagforening som den regionale arbejdsmiljørepræsentant, er for nylig blevet undersøgt, og der er et politisk forslag om at fjerne dette krav⁷⁵.

Kaj Frick, som har forsket i RSO-ordningen, anslår i et interview med Oxford Research, at de regionale skyddsombud dækker ca. en femtedel af de små virksomheder med op til 49 ansatte i Sverige (ca. 60.000 virksomheder ud af ca. 300.000 virksomheder).

I 2015 angav Arbetsmarknadsdepartementet, at der samlet set var 1.663 regionale skyddsombud i Sverige, hvoraf de fleste arbejdede på deltid som skyddsombud (svarende til ca. 350 fuldtidsansatte). Nedenstående tabel 3.2. giver et overblik over antallet af regionale skyddsombud fordelt på de fire fagforbund.

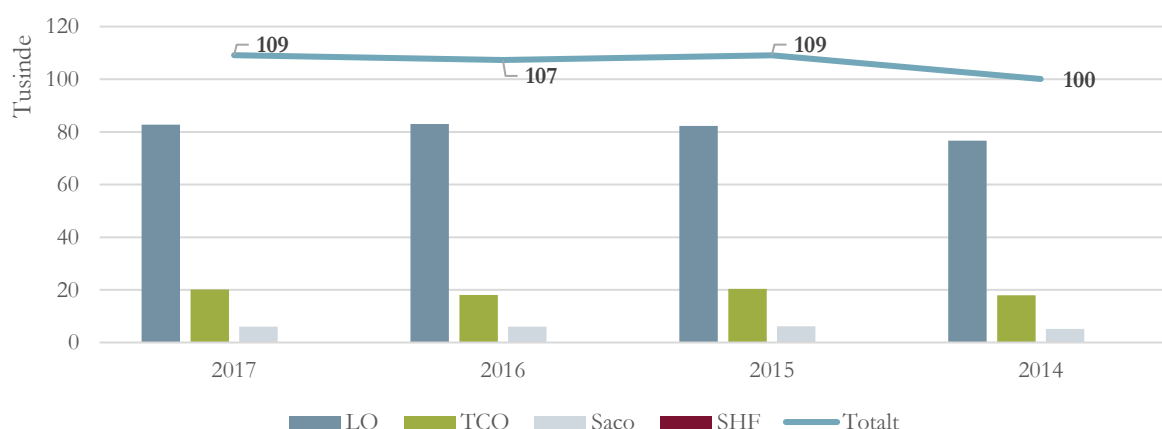
Tabel 3.2. Antallet af regionale skyddsombud

Fagforbund	LO	TCO	Saco	Svenska Hamnarbetarförbundet	Samlet
Antal 2015	1123	483	54	3	1663

Kilde: Arbetsmarknadsdepartementet (2017): Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljöverket?

RSO-ordningen finansieres delvist af et statsbidrag og delvist af de faglige organisationer. De samlede omkostninger er ca. 196 mio. svenske kr.⁷⁶. I 2017 finansierede staten ca. 110 mio. kr., og siden 2014 er bevillingen øget med ca. 10 mio. kr., jf. figur 3.3.

Figur 3.3. Arbetsmiljöverkets bevilninger til regionale skyddsombud, 2014-2017, svenske kr.



Kilde: Arbetsmiljöverket Årsredovisning 2016 og 2017

⁷⁵ Statens Offentliga Utredningar (2017): Ett nationalt centrum för kunskap om och utvärdering af arbetsmiljö.

⁷⁶ Arbetsmarknadsdepartementet (2017): Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?

Makroniveau

På makroniveau betyder RSO-ordningen, at fagforeningerne har en formel indflydelse på arbejdsmiljøet på de svenske arbejdspladser, særligt på de mindre arbejdspladser. Denne eksklusive indflydelse har betydet, at RSO-ordningen er blevet kritiseret for at mangle et tydeligt mål ift. de regionale skyddsombuds ansvar og beføjelser på arbejdspladserne. Den svenske myndighed Ekonomistyringsverket (ESV) anbefalede på den baggrund i 2009 regeringen at igangsætte en evaluering af organisationen og effekten af RSO-ordningen⁷⁷. Ikke desto mindre er evalueringen på nuværende tidspunkt ikke gennemført. Interviewene, som Oxford Research har gennemført med arbejdsgiversiden, afspejler ligeledes denne kritik af et uklart grundlag og manglende evaluering. Svenskt Näringsliv har desuden i en rapport vurderet, at det er vanskeligt at adskille den regionale arbejdsmiljørepræsentants rolle som 'fagforeningsmand', samtidig med at vedkommende skal hjælpe og understøtte arbejdsmiljøarbejdet på en række virksomheder⁷⁸. Svenskt Näringsliv mener derfor, at man bør erstatte de nuværende regionale skyddsombud med mere neutrale arbejdsmiljøkonsulenter. Arbejdsmiljøkonsulenterne bør ifølge Svenskt Näringsliv kobles til og administreres af Arbetsmiljöverket med samme finansieringsmodel som i dag via det statslige bidrag. At fagforeningerne udnytter rollen til at bedrive fagforeningsarbejde betvivles af Kaj Frick, som i interviewet med Oxford Research forklarer, at alle indikationer tyder på, at majoriteten laver arbejdsmiljøarbejde. Retningslinjerne for de regionale skyddsombud er inden for de seneste år også skærpet for at fokusere på arbejdsmiljøarbejdet.

Derudover fremhæver Kaj Frick, at de små virksomheder har et stort behov for støtte til deres arbejdsmiljøarbejde, idet Arbetsmiljöverkets tilsynsindsats maksimalt besøger 3-5.000 små virksomheder årligt i forhold til omkring 60.000 årlige besøg af de regionale skyddsombud.

Mesoniveau

De regionale skyddsombud betyder, at de mindre virksomheder får tilknyttet en ekstern arbejdsmiljørepræsentant, der har til opgave at støtte og aktivere arbejdsmiljøarbejdet. Denne repræsentant har tillige erfaring fra flere arbejdspladser, typisk inden for samme branche, og kan indtage en anden rolle end de ansatte over for arbejdsgiveren, da de regionale skyddsombud ikke er ansat på arbejdspladsen. Kaj Frick har i et forskningsprojekt i 1996 undersøgt de indirekte virkninger af de regionale skyddsombud på det svenske arbejdsmiljø og påvist, at de har en positiv virkning på arbejdsmiljøet. Dette skyldes ifølge Kaj Frick: 1) at de regionale skyddsombud overvåger arbejdsmiljøet og giver forslag til forbedringer, hvor beskyttelse mangler eller er for passiv; 2) at de tilskynder medarbejderne til at deltage i arbejdsmiljøarbejdet, herunder udnævnelse, uddannelse og støtte til lokale arbejdsmiljørepræsentanter; 3) at de aktiverer den lokale arbejdsbeskyttelse, dvs. tilskynder arbejdsgivere til at udvikle intern kontrol med inddragelse af medarbejdere⁷⁹.

Repræsentanterne fra de svenske fagforeninger og arbejdsgiverforeninger, som Oxford Research har interviewet, fremhæver begge, at der er en del eksempler på, hvordan de regionale skyddsombud har fungeret godt og støttet mindre virksomheder med at bringe udfordringer i arbejdsmiljøet på banen

⁷⁷ Ekonomistyringsverket (2009): Rapport – Regionala skyddsombud – Förslag till nya rutiner för administration och redovisning av det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet.

⁷⁸ Svenskt Näringsliv: Dags att tänka nytt – ett modernt arbetsmiljöarbetet kräver moderna regler och roller.

⁷⁹ Kaj Frick, (1996): De regionala skyddsombudens verksamhet, Arbetslivsrapport, ISSN 1401-2928.

for at finde løsninger, der er til gavn for både medarbejdere og arbejdsgiver. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvilken effekt denne indflydelse reelt har på arbejdsmiljøet, da der ikke er gennemført en reel effektevaluering af RSO-ordningen på nuværende tidspunkt.

Mikroniveau

Oxford Research har ikke kunnet finde studier eller evalueringer, der kan påvise en direkte betydning for medarbejdernes og arbejdsgivernes holdning og tilgang til at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø.

3.6.1 Vurdering af overførbare til Danmark

I Danmark har fagforeningerne ikke nogen formel indflydelse på arbejdsmiljøet i de danske virksomheder. Der er ingen krav om eksterne deltagere i danske arbejdsmiljøorganisationer, og ordningen med fuldtidsansatte arbejdsmiljørepræsentanter, der er udpeget af fagforeningerne til at støtte og aktivere arbejdsmiljøarbejdet, er ikke til stede. Der er altså tale om en strukturel forskel i en dansk kontekst, hvorfor overførbare forudsætter institutionelle forandringer på arbejdsmarkedet. Det er alligevel Oxford Researchs vurdering, at de regionale skyddsombud er en interessant indsats i dansk kontekst, idet Danmark har en meget høj andel af mikrovirksomheder med 0-9 ansatte, og det kan ligesom i Sverige være et argument for, at der er et behov for en lignende konstruktion for at understøtte arbejdsmiljøet på de små arbejdspladser.

I Danmark er der samtidig initiativer, der minder om de regionale skyddsombuds opgaver. Her tænkes særligt på Bam-bus, byggeriets arbejdsmiljøbus, som gennem besøg på byggepladser og i byggevirk-somheder formidler god arbejdsmiljøpraksis til virksomhederne og deres ansatte. Ligesom hos de regionale skyddsombud er en af kerneopgaverne hos Bam-bus at bidrage til forbedring af virksomhederne forebyggende arbejdsmiljøindsats og til løsning af konkrete arbejdsmiljøspørgsmål gennem besøg på arbejdspladserne og via dialogbaseret formidling til virksomheden og dens ansatte. Bam-bus er dog etableret som led i overenskomsten mellem arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne inden for byggeriet og er primært finansieret af udviklingsfonden 'Samarbejde og Arbejdsmiljø' samt et bidrag fra tilsluttede overenskomstområder⁸⁰. Indsatsen SPARK⁸¹ er et andet initiativ i Danmark, der minder om de regionale skyddsombud ved at tilbyde konsulentrådgivning til kommunale arbejdspladser med fokus på at styrke handlekompetencerne hos de lokale aktører og understøtte det løbende samarbejde mellem leder og tillidsvalgte lokalt, som det fx foregår i TRIO, AM-grupper og lokal-MED.

Både SPARK-initiativet og Bam-bus adskiller sig grundlæggende fra de regionale skyddsombud ved at være forankret hos parterne og funderet på kollektive aftaler, hvilket gør at konsulenterne repræsenterer parternes fælles perspektiver og interesser. Dette kan anses for at være en fordel i forhold til den svenske model, hvor arbejdsgiverne kritiserer den regionale skyddsombuds rolle som 'fagforeningsmand'.

⁸⁰ Pjece fra Byggeriets Arbejdsmiljøbus: "Byggeriets Arbejdsmiljøbus – Kort og godt!"

⁸¹ <http://vpt.dk/psykisk-arbejdsmiljo/fa-et-forlob-med-spark>

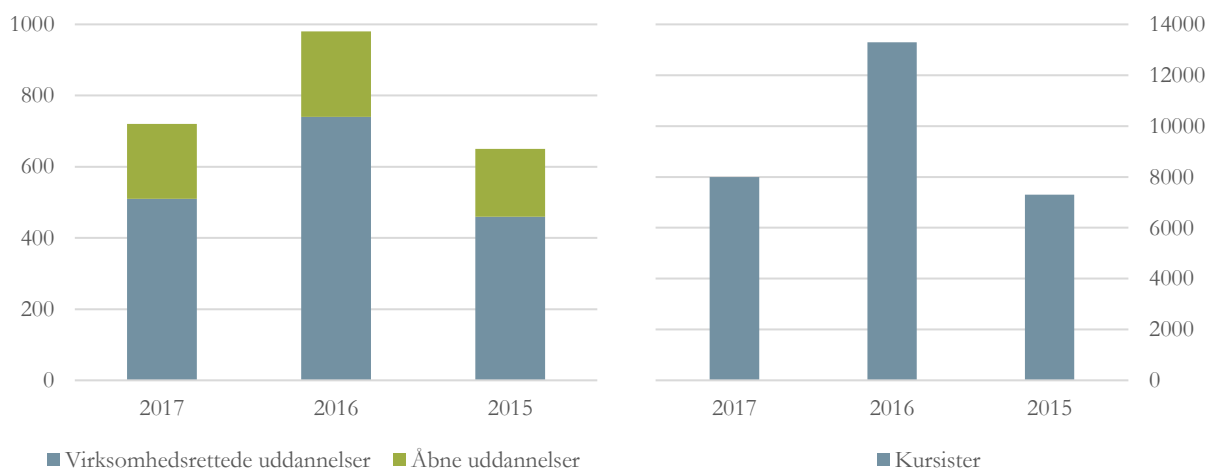
3.7 UDDANNELSE INDEN FOR ARBEJDSMILJØ

I Sverige har arbejdsgiver og arbejdstager et fælles ansvar for, at den udpegede skyddsombud (arbejds miljørepræsentanten) får en uddannelse, som gør vedkommende i stand til at klare sine opgaver. I Danmark er det et lovpligtigt krav, at medlemmerne af AMO skal gennemgå en obligatorisk arbejds miljøuddannelse.

Inden for arbejdsmiljøområdet er Prevent den primære uddannelsesaktør i Sverige. Prevent udbyder en lang række kurser og uddannelsesforløb inden for forskellige temaer og til forskellige målgrupper. Prevent har et netværk med 40 konsulenter, som kan undervise i hele landet. Prevent laver både åbne undervisningsforløb i sine egne lokaler og virksomhedsspecifikke uddannelsesprogrammer, hvor de selv går ud til virksomhederne og underviser på stedet. Prevent har som forebyggende aktør i den svenske arbejdsmiljøindsats desuden et tæt samspil med Arbetsmiljöverket. Dette udmønter sig bl.a. i, at de tilsynsførende fra Arbetsmiljöverket henviser til Prevents hjemmeside og udbuddet af tilgængelige kurser, når man gennemfører tilsyn og identificerer arbejdsmiljøproblemer, som arbejdsgiverne skal behandle og se nærmere på. Arbetsmiljöverket har dog ikke beføjelse til at pålægge virksomheden konkret kompetenceudvikling såsom Prevents kurser. Arbejds miljøloven (1977:1160) giver den lokale skyddsombud ret til at få uddannelse og det er et fælles ansvar mellem arbejdsgiver og arbejdstager, at den udpegede skyddsombud får en uddannelse.

Figur 3.4. giver et overblik over antallet af Prevents uddannelsesaktiviteter og antallet af kursister, der gennemfører Prevents uddannelser.

Figur 3.4. Antal uddannelsesforløb (til venstre) og antal kursister (til højre), 2015-2017



Kilde: Prevent – Arbetsmiljö i samverkan Svenskt Näringsliv, LO & PTK, Årsberättelse 2017⁸²

⁸² De eksakte tal for antallet af uddannelsesforløb og kursister er ikke med i figuren, da antallet ikke er præcist angivet i Prevents årsrapport.

Den store interesse for Prevents undervisningsforløb i 2016 skal ifølge Prevent ses i lyset af ikrafttrædelsen af betænkningen om organisatorisk og socialt arbejdsmiljø (OSA) i 2016.

Prevent modtager finansiering fra parterne (ca. 1,3 mio. SEK) og AFA Forsikring (ca. 50 mio. SEK). Herudover skal Prevent tjene penge via salg af sine kurser og materialer (tjente ca. 40 mio. SEK sidste år). Prevent er således i en konkurrencesituation med andre arbejdsmiljøkonsulenter, idet eksterne konsulenter også kan undervise i Prevents uddannelsesforløb og kurser. De svenske arbejdsmiljøkonsulenter ('företagshälsovården') kan opnå en certificering via Prevent i at gennemføre kurser i BAM-uddannelsen (BAM står for bedre arbejdsmiljø)⁸³, som er en grundlæggende arbejdsmiljøuddannelse.

Prevent anslår, at der er ca. 500 BAM-certificerede konsulenter rundt omkring i Sverige. Mange af dem er medlemmer af Svenskt Näringsliv, og det er vigtigt for Svenskt Näringsliv, at Prevents ydelser (uddannelse og materialer) hverken ligger for lavt eller for højt, idet de skal være konkurrenceneutrale i forhold til Svenskt Näringslivs medlemsvirksomheder. Prevent understreger selv, at det er vigtigt for dem at have salgsaktiviteter, fordi det er en drivkraft i forhold til at have en høj kvalitet, sikre relevans og have øje for innovation i de ydelser, man udbyder.

Makroniveau

På makroniveau har de uddannelser og kurser, som Prevent udbyder, en forebyggende effekt for arbejdsmiljøet, idet arbejdsgivere og arbejdstagere i virksomhederne bliver uddannet i arbejdsmiljø, ligesom eksterne konsulenter kan undervise i materialet. Samtidig skaber konkurrencesituationen ifølge Prevent selv et pres på, at de skal udbyde kurser og uddannelsesforløb af en høj kvalitet og med relevans for virksomhederne.

Mesoniveau

Der er ikke nogen studier af effekterne på virksomhederne. Prevent nævner selv, at man primært har fat i de store virksomheder. Selvom SMV'erne faktisk er Prevents primære målgruppe, er de svære for Prevent at få fat på. En af årsagerne kunne være, at uddannelsesforløbene er afgiftsbelagte, og at de mindre virksomheder ikke har midlerne til at deltage.

Mikroniveau

På mikroniveau er der heller ikke gennemført effektstudier, og Oxford Research kender derfor ikke til den konkrete virkning, uddannelserne har haft på de enkeltes arbejdsmiljø. Virkningen bygger på en antagelse om, at det har en positiv effekt at opkvalificere sig og få mere viden om arbejdsmiljø, og at det spredes på arbejdspladserne.

3.7.1 Vurdering af overførbare til Danmark

Prevents kursusforløb minder om det private og offentlige udbud af korterevarende kursusforløb inden for arbejdsmiljø. Forskellen ligger bl.a. i godkendelsesprocessen for certificerede udbydere, da

⁸³ Prevent: weblink <https://www.prevent.se/arbetsmiljoarbete/arbetsmiljoutbildning/>

Arbejdstilsynet i Danmark godkender udbydere af arbejdsmiljøuddannelse, mens Prevent – som er et samarbejde mellem parterne – står for at BAM-certificere de svenske arbejdsmiljøkonsulenter.

Det er derudover heller ikke et lovpligtigt krav i Sverige, at den lokale skyddsombud får en uddannelse. Arbejdsmiljøloven giver derimod den lokale skyddsombud ret til at tage en uddannelse. Det er et fælles ansvar mellem arbejdsgiver og arbejdstager, at den lokale skyddsombud får en uddannelse. Hvis alle i praksis alligevel får en uddannelse i Sverige, viser det, at lovkravet i Danmark i mindre grad har en betydning.

3.8 REGELFORENKLING

Arbetsmiljöverket har igangsat et program, *'Programmet för regelförnyelse'*, der skal ligge til grund for arbejdet med regelforenkling. Programmet gik i gang i 2016, og i november 2017 blev forslaget til en ny regelstruktur præsenteret. Den 22. januar 2018 blev det besluttet, at arbejdet med at indføre den nye reguleringsstruktur skulle begynde. Det betyder, at alle regler skal behandles og sorteres efter en ny struktur. Den nye struktur vil blive introduceret tidligst i 2021.

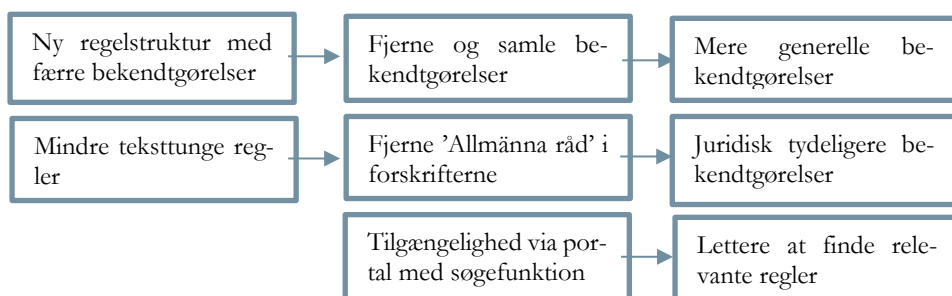
Den bagvedliggende motivation, Arbetsmiljöverket henviser til, er den svenske arbejdsmiljøstrategi *'En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016 – 2020'*, som læner sig op ad EU-Kommissionens opfordring, bl.a. formuleret i EU's Arbejdsmiljøstrategi 2014-2020, om at forbedre implementeringen af regler og lovgivning – især hos de små og mellemstore virksomheder.

På baggrund af interviews med arbejdsmarkedets parter og Arbetsmarknadsdepartementet fremstår regelforenklingsprogrammet som noget, der er initieret af Arbetsmiljöverket som myndighed og uden en politisk bevågenhed i forhold til regelforenkling generelt fra regeringen.

Den nye struktur handler i hovedtræk om at nedbringe antallet af bekendtgørelser (forskrifter) og gøre regelværket mere tilgængeligt, tydeligt og relevant. Selvom antallet af bekendtgørelser i sidste ende skal reduceres, understreger programlederen fra Arbetsmiljöverket i et interview, at den nye struktur først og fremmest handler om at udvikle reglerne frem for regelforenkling. Programlederen forklarer, at den nye struktur substantielt ikke fjerner regler og krav til virksomhedens arbejdsmiljø, men derimod fjerner dubletterne i regelværket ved at erstatte branchespecifikke regelhæfter med overgribende bekendtgørelser, der gælder for flere brancher.

I nedenstående figur 3.5. gives en oversigt over delementerne i regelforenklingsprogrammet, som de fremstilles over for os på nuværende tidspunkt.

Figur 3.5. Centrale elementer i regelforenklingsprogrammet



Det er besluttet, at antallet af såkaldte regelhæfter skal reduceres markant fra de nuværende 72 til ca. 17 med det styrende princip, at arbejdsmiljølovgivningen, som et resultat af forenklingen, ikke må forringes. I dag er regelhæfterne (dvs. bekendtgørelserne) tæt koblet med fx bygge- og anlægsbranchen, frisørbranchen mv. samt specifikt målrettet mod arbejdspladsens udformning, kemiske risici, fysiske risici, ergonomiske risici mv.⁸⁴. Den nye struktur skal derimod målrette reglerne mod såkaldte ansvarssubjekter. Her er der tale om tre ansvarssubjekter: en arbejdsgiver, en bygherre og en producent. Dertil skal den nye struktur have én indgang (portal), hvorfra hvert ansvarssubjekt har adgang til de regler, der er gældende for vedkommende. Princippet er, at ansvarspersonerne relativt nemt får en idé om, hvor relevante regler for vedkommendes ansvarsområde kan hentes. Eksempelvis skal regler for arbejdsgivere samles i ét regelhæfte *'Föreskriftnerna om ansvar för arbetsgivare m.fl.'*. Dette regelhæfte skal indeholde regler om systematisk arbejdsmiljø, regler om organisatorisk og socialt arbejdsmiljø og regler om førstehjælp og krisestøtte.

De svenske bekendtgørelser består i dag af en paragraf, og herefter gives en konkret vejledning til implementeringen via 'Allmänna råd'. Til eksempel præsenteres der i § 7 i OSA en regel om, at der hos virksomheden skal være en målsætning for arbejdet med organisatorisk og socialt arbejdsmiljø. I den efterfølgende vejledning forklares det, at der bør være en klar strategi for arbejdet, og at det bør være forankret i den øverste ledelse. Herefter henvises til bekendtgørelsen om systematisk arbejdsmiljøarbejde med den pointe, at arbejdet med organisatorisk og socialt arbejdsmiljø skal indarbejdes i disse systematiske arbejdsprocesser.

For at gøre bekendtgørelserne mindre tekstunge vil Arbejdsmilöverket fjerne 'Allmänna råd'. Dette har samtidig til hensigt at gøre reglen juridisk mere tydelig, så paragraffen står alene uden et fortolkningsbidrag via praktiske eksempler. I et interview med programlederen fra Arbetsmiljöverket har dette fortolkningsrum givet anledning til en række misforståelser af, hvordan paragrafferne skal efterleves. Omvendt fremhæver LO i Oxford Researchs interview, at netop 'Allmänna råd' er med til at gøre forståelsen af paragraffen lettere via de konkrete eksempler.

Makroniveau

På makroniveau betyder regelfornyelsesprogrammet, at regelsættet kvantitativt mindskes i antal ord og antal dokumenter, hvilket forstås som en forenkling. På makroniveau betyder det samtidig, at Arbetsmiljöverket kan dokumentere, at de implementerer EU-forordningen.

Arbetsmiljöverket forventer, at programmet giver et mere gennemskueligt regelsæt, der dels gør det lettere for arbejdsgivere og andre at forstå, hvilke regler de skal bekymre sig om, dels gør tilsynene lettere, fordi inspektørerne foretager fortolkninger uden at være begrænset af de vejledende eksempler. Ligeledes kan de mere overgribende regler siges at stemme godt overens med en stigende generalist-

⁸⁴ Den nuværende regelstruktur kan ses på Arbetsmiljöverkets hjemmeside: <https://www.av.se/globalassets/filer/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/regelstruktur-for-foreskrifter.pdf>

profil på inspektørerne. Desuden forventer Arbejds miljöverket, at programmet skaber bedre forudsætninger for at udvikle både komplementære og mere ensartede regler samt at opdage og undgå dobbeltreguleringer.

Fra arbejdstagernes side anføres det, at det ikke bliver tydeligere at forstå eller lettere at finde regler, som er relevante for den enkelte virksomhed, blot ved at samle bekendtgørelserne i større dokumenter. Der, hvor der ikke alene er tale om at samle bekendtgørelser, men også om at fjerne tekst, så de bliver mere generelle, er der en bekymring for, hvilken betydning det vil have for beskyttelsesniveauet, og arbejdstagersiden forventer, at det vil føre til flere konflikter om fortolkningen lokalt, fordi mere generelle regler åbner et større fortolkningsrum. Der er allerede få erfaringer med at fjerne bekendtgørelser med den begrundelse, at der har været tale om forhold, der allerede er dækket af andre bekendtgørelser. En PTK-repræsentant fortæller, at deres erfaring er, at det ikke alene øger antallet af konflikter om fortolkning, men også øger antallet af vejledninger, fordi et øget fortolkningsrum fører til behov for vejledende dokumenter.

Fra Arbejds miljöverket fremhæves det, at programmet giver et mere fleksibelt regelværk, der nemmere kan tilpasses ift. nye krav og standarder til arbejdsmiljøarbejdet, da bekendtgørelserne ikke længere er branchespecifikke. Dette forudsætter midlertidig, at nye vejledninger og nyt informationsmateriale, der skal erstatte de branchespecifikke bekendtgørelser, udvikles og formidles til virksomhederne. For de store, nationale aktører som Prevent fører ændringerne derfor til store omkostninger, fordi alt materiale til uddannelse og information generelt skal ændres. Ingen har turdet give et estimat over disse omkostninger.

Regelfornyelsesprogrammet har indtil videre betydet, at Arbejds miljöverket har brugt 15 årsværk pr. år på at udvikle programmet. Ifølge programlederen vil dette stige til ca. 30 årsværk efter sommeren frem mod 2021, hvor programmet forventes at være implementeret.

Mesoniveau

På mesoniveau betyder regelfornyelsesprogrammet, at virksomhederne får mere brede beskrivelser af lovgivningen, hvilket giver rum for fortolkning. Dette gør grundlæggende, at forskrifterne i mindre grad beskrives ud fra en genkendelig virkelighed for såvel virksomhed som skyddsombud. Dette vil umiddelbart gøre forskriften mindre direkte anvendelig.

Samtidig påpeger flere informanter fra arbejdsmarkedets parter, at det ikke nødvendigvis letter muligheden for at finde de regler, som er relevante i en given situation, at de er samlet i ét dokument – tværtimod kan det med digital søgning være lettere at finde det afgrænsede område i en specifik bekendtgørelse. LO-repræsentanten giver som eksempel, at bekendtgørelsen på bygge- og anlægsområdet er ganske omfattende, hvis den samles, samtidig med at flere virksomheder alene beskæftiger sig med et afgrænset område inden for bygge- og anlægsbranchen, fx tag eller elinstallationer. Programlederen fra Arbejds miljöverket forklarer dog, at der i dag er en række regler om fx systematisk arbejdsmiljø og psykosocialt arbejde, som mange arbejdsgivere ikke orienterer sig i, da arbejdsgiverne primært fokuserer på branchehæfterne, hvor disse regler ikke er med.

Mikroniveau

Det vurderes ikke, at der er direkte konsekvenser på mikroniveau, idet beskyttelsesniveauet ikke skal ændres i regelfornyelsesprocessen.

Overførbare til Danmark

Selvom Sverige endnu ikke har gjort sig erfaringer med den nye regelfornyelsesstruktur er der alligevel nogle principper og elementer i selve programmet og i processen med at udvikle programmet, som er interessante i en dansk kontekst.

Indholdet af fornyelsesprogrammet er relevant i en dansk kontekst, idet den nye struktur går væk fra branchefokuserede regler og bekendtgørelser for i stedet at målrette reglerne mod de såkaldte ansvarssubjekter samt mere generelle bekendtgørelser. Det giver anledning til en ny arbejdsdeling mellem Arbetsmiljöverket og de branchespecifikke organisationer, hvor sidstnævnte skal være med til at sikre, at virksomhederne ikke mister de branchenære beskrivelser og vejledninger i de nuværende branchehæfter. I Danmark er det tillige Arbejdstilsynet, der udvikler bekendtgørelser, mens BFA'er udvikler og formidler branchevejledninger og uddannelsesmateriale om god arbejdsmiljøpraksis.

Endvidere viser indblikket i processen med at udvikle regelfornyelsesprogrammet i Sverige, at der er en række uafklarede delelementer, hvor arbejdsmarkedets parter er bekymrede for konsekvenserne af den nye struktur. Arbetsmiljöverket forventer derimod, at den nye struktur vil øge gennemsigtigheden og gøre det nemmere for virksomhederne at forstå og finde regler. Selvom arbejdsmarkedets parter har været inddraget i referencegrupper undervejs i processen, er de repræsentanter fra arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationerne, som Oxford Research har interviewet, ikke tilfredse med processen. På baggrund af interviewene fremstår regelfornyelsesprogrammet som noget, der primært er ønsket af Arbetsmiljöverket uden en politisk drøftelse og involvering af parterne.

4. Overførbare til en dansk kontekst

Udfordringen ved komparative analyser er altid, at en given indsats foretages i en konkret kontekst, hvor historik, struktur og kultur har væsentlig betydning – blot er det oftest svært at dokumentere, hvilken konkret betydning og i hvilket omfang. Dette er i særdeleshed også tilfældet i denne komparative analyse, hvor genstandsfeltets kontekst er århundredes arbejdsmarkedspolitik, samarbejdsrelationer og politisk kultur.

Derfor er det også vigtigt at have øje for, at det, at Sverige har færre anmeldte arbejdsulykker og færre alvorlige arbejdsulykker end Danmark, ikke kun kan forklares ved enkeltindsatser, men at det beror på mange års udvikling af den svenske struktur og kultur omkring arbejdsmiljøarbejdet.

Oxford Research har i kapitel 2 kortlagt de centrale arbejdsmiljøaktørers roller og ressourcebrug i den svenske organisering omkring arbejdsmiljøarbejdet. Herunder er samspillet mellem disse forskellige aktører beskrevet samt gjort overvejelser om, hvorvidt Sveriges organisering og arbejdsmiljøfokus adskiller sig fra Danmarks. Denne kortlægning af ligheder/forskelle mellem den svenske og danske arbejdsmiljøindsats har været vigtig for at kunne sætte de svenske arbejdsmiljøindsatser ind i en kontekstuel ramme.

Oxford Research vurderer, at de overordnede rammer for de svenske og danske arbejdsmiljøindsatser i høj grad ligner hinanden, hvilket også er bevæggrundene for at se til Sverige efter inspiration. I Sverige og Danmark findes der i varierende grad sammenlignelige aktører, der udfylder en specifik funktion og rolle i arbejdsmiljøsystemet inden for regler og lovgivning, myndighedsudøvelse, information og vejledning samt forskning. I begge lande er der et konsensusorienteret samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter, og der findes en kontrollerende tilsynsmyndighed, som ud fra risikovurderinger udvælger arbejdspladser til tilsyn. Der er ligeledes i begge lande en stærk tradition for arbejdsmiljøforskning, som input til i det politiske system, og der er forskellige forebyggende institutioner, der kommunikerer, vejleder og rådgiver om arbejdsmiljø.

På den anden side har Oxford Researchs undersøgelse også vist, at der også er nogle forskelle i organiseringen af arbejdsmiljøindsatsen. Dels er der i Sverige et markant anderledes forsikringssystem med en tættere kobling til arbejdsmiljøindsatsen, hvilket vurderes at fremme et større fokus på forebyggelse, dels et erhvervsuddannelsessystem, som muligvis skaber større bevidsthed og fokus på arbejdsmiljø hos elever og virksomheder.

Endvidere vurderer Oxford Research, at det svenske partssamarbejde om arbejdsmiljøforhold er anderledes end det danske i sit indhold og i sin kultur. Oxford Research vurderer, at der i Sverige er en stærkere samarbejdskultur end i Danmark på arbejdsmiljøområdet. Denne vurdering beror dels på Oxford Researchs interviews med repræsentanter fra en bred palet af centrale aktører, dels fremhæves konsensuskulturen også af professor Kaj Frick⁸⁵. Dette sammenholdes dette med Oxford Researchs

⁸⁵ Kaj Frick (2014): The 50/50 implementation of Sweden's mandatory systematic work environment management.

erfaringer fra adskillige analyser, hvor Oxford Researchs klare billede er, at en løsningsorienteret samarbejdskultur mellem arbejdsgivere og arbejdstagere stiger, jo tættere vi kommer hverdagen i virksomhederne.

Oxford Research antager, at den svenske tradition og kultur vedrørende partssamarbejde har betydet, at der er en stor inddragelse og ansvarliggørelse af parterne i arbejdsmiljøarbejdet. Dette ses både i inklusionen af arbejdsmiljø i overenskomsterne, ved at fagforeningerne udpeger lokale arbejdsmiljørepræsentanter, i aktørkredsen omkring arbejdsmiljøområdet (fx det fælles forsikringselskab AFA og Prevent) samt ikke mindst i det flow i og omkring indsatserne, som aktørkredsen tegner for os. Informanterne giver således udtryk for en klar forståelse af de forskellige aktørers roller, og særligt i forbindelse med OSA ses en tydelig forståelse af, hvordan de forskellige aktører bidrager til tilblivelsen og siden implementeringen af den nye bekendtgørelse.

Det er klart, at informanterne i deres interviews med os kan fortegne samarbejdet og samspillet flow, men det er samtidig ikke sådan, at konfliktstof ikke er fremkommet i interviewene, og bredden i kredsen af informanter giver et ganske solidt kvalitativt grundlag. Ydermere har Oxford Research kvalificeret og nuanceret Oxford Researchs kvalitative interviews med arbejdsmarkedets parter med forskningsstudier samt interviews med førende svenske arbejdsmiljøforskere.

Samtidig ved Oxford Research fra vores egen 'Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne' (juni 2016) for Arbejdstilsynet, at der mangler koordination mellem de danske aktører i deres respektive aktiviteter henvendt mod virksomhederne. Ligeledes kunne Oxford Research i den pågældende analyse konstatere en manglende forståelse aktørerne imellem for hinandens funktion⁸⁶.

Oxford Research vurderer dermed, at der i Sverige er en stærkere, fælles løsningsorientering aktørerne imellem, end det er tilfældet i Danmark. Dette kan meget vel have stor betydning for de konkrete indsatsers implementering og virke.

Med ovenstående "bagtæppe" in mente er det herudover vigtigt at understrege, at det ikke er muligt at udpege svenske arbejdsmiljøindsatser, der kan anbefales på baggrund af deres påviste virkning. Derfor må opsamlingen på analyserne af indsatser i stedet bero på en vurdering af indsatsernes overførbarhed i en dansk kontekst med tilhørende overvejelser af, hvordan en eventuel implementering kan gennemføres. Analysen kan dermed ikke afgøre, om en indsats vil være et effektivt bidrag til den danske arbejdsmiljøindsats og dermed hensigtsmæssigt kan implementeres (hvilket afhænger af afvejninger af de fordele og ulemper, der er beskrevet i det foregående kapitel), men derimod give en faglig vurdering af, hvilke forhold det som minimum kræver at implementere en given indsats.

Kapitlet er dermed mere en opsummering og perspektivering end en egentlig konklusion med anbefalinger til ekspertudvalget.

⁸⁶ Oxford Research for Arbejdstilsynet (2016): Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne.

Kapitlet er struktureret ud fra et kontinuum: fra indsatser, der umiddelbart og let kan overføres i en dansk kontekst til indsatser, der er mere krævende i form af tid og strukturelle forhold.

4.1 UMIDDELBART OVERFØRBARE INDSATSER

Oxford Research vurderer, at der er en række svenske arbejdsmiljøindsatser, som umiddelbart vil kunne overføres til en dansk kontekst. Det gælder følgende indsatser:

- Praksis med anmeldelse af tilsyn
- Større inddragelse af tilsynsførende og tilsynscentre i målretningen af tilsyn
- Øget fokus på det organisatoriske og sociale arbejdsmiljø
- Administrativ lettelse i forbindelse med information efter tilsyn
- Tværgående myndighedssamarbejde om arbejdslivskriminalitet.

4.1.1 Praksis med anmeldelse af tilsyn

I Sverige er størstedelen af tilsynene i modsætning til i Danmark anmeldte. Det gør Arbetsmiljöverket ud fra et rationale om, at tilsynene bedst understøtter virksomhederne i at forebygge dårligt arbejdsmiljø, når virksomheden er forberedt på besøget, både a- og b-side er til stede, og når der er sat tid af i virksomheden til besøget.

I Danmark er Arbejdstilsynets praksis at komme uanmeldt på et tilsyn (uanmeldt forstået således, at virksomhederne som hovedregel varsles mindst en måned før, men ikke får oplyst en egentlig dato for besøget). Rationalet bag den danske praksis er, at virksomheder, der ikke ved, præcis hvornår der kommer et tilsyn, er nødt til at have styr på deres arbejdsmiljø helt generelt.

Forskellen i brugen af anmeldte tilsyn landene imellem kan være et udtryk for en forskel i tilgangen til tilsynenes funktion. Tilsynene i Sverige har til formål at gøre virksomhederne i stand til at forebygge dårligt arbejdsmiljø, mens tilsynene i en dansk kontekst i højere grad forstås som kontrol af, at reglerne følges. Dette er velsagtens også bevæggrunden for det øgede fokus på dialog i tilsynene de senere år og dermed en mere vejledende funktion.

Oxford Research kan som tidligere beskrevet ikke præcist vurdere, hvor stor forskellen historisk og aktuelt er i forståelsen af tilsynenes funktion samt betydningen heraf, men der kan være tale om en forskel i mind-set hos Arbejdstilsynet, virksomheder og øvrige aktører på feltet, hvilket må indgå i overvejelserne om en eventuel implementering af anmeldte tilsyn.

Der har dog allerede i Danmark som led i den politiske aftale 'Aftale om styrket arbejdsmiljøindsats' fra 2015 været gjort forsøg med at anmelde Arbejdstilsynets tilsyn i virksomhederne. Forsøget er evalueret af Oxford Research, men rapporten er endnu ikke offentliggjort. Evalueringen vil dog kunne bidrage til afvejning af fordele og ulemper på baggrund af de gjorde erfaringer.

Oxford Researchs vurdering er, at en praksis med en højere andel anmeldte tilsyn relativt nemt kan overføres til Danmark. Dels er der som nævnt allerede gennemført forsøg hermed, dels er tilsynsformen i Danmark allerede udviklet i retning mod mere dialog og dermed behov for, at de rette personer (AMO på såvel arbejdsgiver- som arbejdstagerside) er til stede under tilsynet.

En implementering af en øget brug af anmeldte tilsyn kræver en ændring i Arbejdstilsynets praksis, men kræver ingen strukturelle eller systemiske ændringer. Det vil givetvis stille øgede krav til de tilsynsførendes planlægning og give nogle logistiske udfordringer for tilsynet.

Såfremt det besluttet at fokusere mere på anmeldte tilsyn, kan det også gøres i forskellige grader. Der kan således etableres en fordelingsnøgle mellem anmeldte og uanmeldte, således at der stadig er en vis "risiko" for uanmeldte tilsyn. Ligeledes kan der differentieres mellem brancher og/eller virksomhedsstørrelser i en given fordelingsnøgle mellem anmeldte og uanmeldte tilsyn, således at brugen af anmeldte tilsyn sker der, hvor der er de største fordele ved anvendelsen.

En implementering af øget anvendelse af anmeldte tilsyn kan således indføres og justeres ud fra erfaringer hermed samt ske uden at opgive forventningen om, at en vis risiko for kontrol øger opmærksomheden på arbejdsmiljøreglerne.

4.1.2 Større inddragelse af tilsynsførende og tilsynscentre i målretningen af tilsyn

Den svenske målretning af tilsyn er væsensforskellig fra den danske og vil ikke i sin fulde form være umiddelbart overførbart. Ser man derimod på enkeltelementer i den svenske målretning, er der dele, som Oxford Research vurderer kan implementeres uden store tiltag.

I Danmark udvælges virksomheder til risikobaseret tilsyn ud fra statistiske parametre, der identificerer en forventet høj risiko for arbejdsmiljøproblemer. I Sverige inddrages tilsynscentrene og de tilsynsførende i udvælgelsen med en kvalitativ, faglig vurdering ud fra lokalkendskab til virksomhederne.

Det er Oxford Researchs vurdering, at en større inddragelse af de tilsynsførende og tilsynscentrene i målretningen og udførelsen af tilsyn relativt nemt kan overføres til Danmark. Det vil kræve en omlægning af den risikobaserede model fra alene at være indeksbaseret til også at inddrage kvalitative vurderinger. Der er allerede mulighed for manuelt udtræk, hvorved en kvalitativ udpegning ikke er fremmed i en dansk kontekst.

Det aktuelle pilotforsøg med helhedsorienteret tilsyn i bygge- og anlægsbranchen indeholder inddragelse af de tilsynsførendes lokalkendskab i sin model for udvælgelse til tilsyn. Erfaringer herfra vil kunne bidrage til vurderingen af, om og i hvilke tilfælde en øget kvalitativ vurdering med fordel kan inddrages.

En mulighed er at lade indekset udvælge bruttolister, som herefter kvalificeres i det enkelte tilsynscenter til en nettoliste. En anden mulighed er at øge andelen af manuelle udtræk.

4.1.3 Fokus på det organisatoriske og sociale arbejdsmiljø

Det psykiske arbejdsmiljø er også i en dansk kontekst et stigende arbejdsmiljøproblem og et arbejdsmiljøområde, der ofte anføres som vanskeligt for arbejdsgiverne at håndtere⁸⁷.

De danske regler i forhold til psykisk arbejdsmiljø er ikke i nær samme grad som OSA konkrete. Til illustration har Oxford Research i nedenstående tabel gengivet tekster fra bekendtgørelserne fra de to lande, hvorved det fremgår, at de svenske er mere konkrete og specifikke, hvad angår det psykiske arbejdsmiljø.

Oxford Research har valgt at slå ned på to forhold. Først ansvaret for det psykiske arbejdsmiljø i alle organisatoriske lag af den pågældende virksomhed. Her ses først og fremmest, at i den danske tekst indgår 'psykosociale forhold i arbejdsmiljøet' i en opstilling, og der henvises til 'led' i arbejdsopgaven. I den svenske står det tydeligt, at ansvaret ligger hos ledelsen i de forskellige ledelseslag, og at det er den øverste ledelses ansvar, at mellemledere har de fornødne kompetencer til at løfte denne opgave. Samtidig er det mere tydeligt, hvad der skal forebygges, al den stund at der er tale om en specifik bekendtgørelse rettet mod organisatorisk og socialt arbejdsmiljø.

Et andet eksempel ses i omtalen af at tilpasse opgaver og vilkår for at løse opgaverne. I den danske tekst omtales tilpasning til individets forudsætninger, mens den svenske forholder sig til ressourcer og dermed inddrager et organisatorisk perspektiv.

	Dansk lovgivning om psykisk arbejdsmiljø ifølge 'Bekendtgørelse om arbejdets udførelse' (bekendtgørelse nr. 559) - uddrag	Svensk lovgivning om psykisk arbejdsmiljø ifølge 'Organisatorisk och social arbetsmiljö' (AFS 2015:4) – uddrag
Ansvar og forebyggelse i alle organisatoriske led	§ 7. Arbejdet skal i alle led udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt ud fra både en enkeltvis og samlet vurdering af de fysiske, ergonomiske og psykosociale forhold i arbejdsmiljøet, som på kort eller langt sigt kan have indvirkning på den fysiske eller psykiske sundhed.	§ 6 Arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledara har nedanstående kunskaper: <ol style="list-style-type: none">1. Hur man förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning.2. Hur man förebygger och hanterar kränkande särbehandling.

⁸⁷Se fx artikel med undersøgelse blandt Dansk Magisterforenings privatansatte medlemmer: <https://www.magisterbladet.dk/news/2015/juni/chefenkanikkehaandterepsykiskarbejdsmiljoe>

		Arbetsgivaren ska se till att det finns förutsättningar att omsätta dessa kunskaper.
Vilkår for arbejdets udførelse	§ 8. Ved arbejdets udførelse skal der tages hensyn til den ansattes alder, indsigt, arbejds-evne og øvrige forudsætninger.	§ 9 Arbetsgivaren ska se till att de arbetsuppgifter och befogenheter som tilldelas arbetstagarna inte ger upphov till ohälsosam arbetsbelastning. Det innebär att resurserna ska anpassas till kraven i arbetet.

Det er derfor Oxford Researchs vurdering, at bekendtgørelsen om 'Organisatorisk og socialt arbejdsmiljø' kan inspirere til, hvordan det psykiske arbejdsmiljø kan blive mere tydeligt defineret og dermed lettere at håndtere i danske virksomheder.

En regelændring kan ligeledes inspireret af Sverige følges op af en fælles indsats fra BFA'er, VFA og Arbejdstilsynet i forhold til at understøtte med viden og konkrete redskaber til virksomhederne.

4.1.4 Administrativ lettelse i forbindelse med information af tilsyn

I den danske debat generelt er der ofte fokus på afbureaukratisering og administrative byrder. Derfor kan der være inspiration at hente i, at svenskerne ikke fremsender en inspektionsmeddelelse, medmindre der er fundet overtrædelser i arbejdsmiljøet hos virksomhederne under tilsynet. Det gør administrations- og dokumentationsbyrden for de svenske tilsynsførende mindre end for de danske tilsynsførende, som ved samtlige tilsyn skal aflægge en besøgsrapport.

Tiltaget vil være ganske let at implementere og alene kræve, at de tilsynsførende efter endt tilsyn påpeger, at virksomheden ikke modtager en besøgsrapport, fordi der ikke er fundet noget at anmærke, men at tilsynet registreres hos Arbejdstilsynet som gennemført uden anmærkninger. Omfanget af den administrative lettelse kan dog ikke estimeres.

4.1.5 Tværgående myndighedssamarbejde om arbejdslivskriminalitet

Den svenske regering har med udgangen af 2017 besluttet at skabe et tværgående myndighedssamarbejde mellem Arbetsmiljöverket, migrationsmyndighederne, politiet, skattevæsenet, forsikringskasserne og myndighederne for økonomisk kriminalitet⁸⁸. I perioden 2018-2020 skal disse myndigheder sammen udvikle en effektiv metode til i fællesskab at kunne kontrollere virksomheder i forhold til forskellige former for lovovertrædelser.

Tankegangen bag det tværgående myndighedssamarbejde er, at det er de samme virksomheder, der overtræder forskellige regelsæt, hvorfor en fælles myndighedsindsats forventes at gøre kontrolarbejdet

⁸⁸ Regeringsbeslut 2017-12-18, A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM.

mere effektivt. Samtidig kan den risikobaserede model styrkes ved at trække på flere datakilder og inddrage et bredere datagrundlag. Der er intet, der tilsiger, at mønsteret af lovovertrædelser er anderledes i Danmark.

Oxford Researchs vurdering er, at det er en indsats, som vil kunne overføres til Danmark. Tankegangen om en fælles taskforce er ikke ukendt i Danmark, hvor der i perioden 2012-2017 har været en fælles myndighedsindsats rette imod social dumping mellem Arbejdstilsynet, SKAT og politiet. Det vil derfor efter Oxford Researchs vurdering ganske ukompliceret at udvide den hidtidige tilgange, således at der fokuseres på 'arbejdslivs kriminalitet' og dermed ikke alene udenlandske virksomheder.

4.2 OVERFØRBARE INDSATSER PÅ MELLEMLANGT SIGT

Foruden de mest umiddelbart overførbare indsatser har Oxford Research fundet en række indsatser, som kan overføres til en dansk kontekst, men som ressourcemæssigt og organisatorisk vil være mere krævende at få implementeret i Danmark. Det gælder følgende indsatser:

- Omstilling fra branchefokus til tematisk arbejdsmiljøfokus
- Indførelse af en ny regelstruktur.

4.2.1 Omstilling fra branchefokus til tematisk arbejdsmiljøfokus

Den svenske omstilling fra branchefokus til fokus på arbejdsmiljøtemaer kan inspirere, hvis der vurderes et behov for i højere grad at samordne de mange aktørers indsats (tilsyn, information, rådgivning og uddannelse) i en fælles "kampagne" og herved skabe en synergi, der giver større udbytte af de samlede ressourcer.

En sådan ændring vil efter Oxford Researchs vurdering skulle udspringe af Arbejdstilsynet og et tematisk fokus for tilsyn i en given periode. Arbejdstilsynet har ydermere en position, hvorfra man kan facilitere det nødvendige samarbejde mellem aktørerne.

Oxford Researchs vurdering er, at det er muligt at gennemføre en omstilling fra branchefokus til et mere tematisk arbejdsmiljøfokus. Det vil dog være en gennemgribende organisatorisk og strategisk ændring. Ændringen kan ses i sammenhæng med en eventuel implementering af supplerende kvalitative input til målretning af tilsyn, hvor særlige problemstillinger ofte kræver lokalt kendskab til virksomhederne. En ændring henimod tematisk fokus kan også ses i sammenhæng med implementering af en øget brug af anmeldte tilsyn, hvor virksomhederne specifikt kan anbefales at forberede sig på et givent arbejdsmiljøtema i forhold til deres virksomhed.

4.2.2 Indførelse af en ny regelstruktur

Den danske regering har et særligt fokus på regelforenkling, og emnet indgår derfor også i ekspertudvalgets kommissorium. På den baggrund er det værd at notere sig de svenske erfaringer i processen frem til nu.

I Sverige er regelfornyelsen med til at nedbryde branchefokus over mod mere generelle bekendtgørelser. I Danmark har vi generelle bekendtgørelser, mens parterne via BFA'erne udarbejder brancherettede vejledninger. Hvis fokus i Danmark fra en brancherettet formidling af regler til tematisk formidling, vil det være vigtigt at få sikret en tæt koordination mellem Arbejdstilsynet, der udvikler bekendtgørelser, og BFA'erne, som udvikler og formidler branchevejledninger. Derfor er det også helt centralt, at arbejdsmarkedets parter fra starten af involveres i processen og hermed er med til at vurdere, hvorvidt et sådant skifte øger tilgængeligheden i regelformidlingen. I Sverige har arbejdsmarkedets parter oplevet en manglende involvering i processen og har mere oplevet den som en isoleret administrativ proces drevet af Arbetsmiljöverket.

Herudover viser de svenske erfaringer, at regelforenkling kan forstås på mange måder: som en kvantitativ reduktion af antallet af bekendtgørelser og vejledninger; som mindre teksttunge bekendtgørelser og vejledninger; og som mere let tilgængelige bekendtgørelser og vejledninger i form af portal struktureret efter funktion i arbejdsmiljøarbejdet fremfor tema, historik eller regelformat. De svenske erfaringer giver både anledning til at tænke forenkling bredt og til at sikre en fælles forståelse af, hvilke af de mange mulige forenklingstiltag, der reelt gør reglerne lettere at overholde.

Oxford Research vurderer, at det er muligt at indføre en ny regelstruktur på arbejdsmiljøområdet i Danmark, men konsekvenserne af en regelfornyelse bør nøje overvejes.

4.3 OVERFØRBARE INDSATSER PÅ LANGT SIGT

Den historiske og politiske udvikling kan manifestere sig i indsatser og en institutionel opbygning, som er helt særegne for ét land, og for hvilke overførelsen til et andet land vil kræve nogle grundlæggende strukturelle ændringer. Regionale skyddsombud i små virksomheder har en sådan karakter.

4.3.1 Regionale skyddsombud i små virksomheder

Det er Oxford Researchs vurdering, at ordningen med regionale skyddsombud ikke umiddelbart er mulig at overføre til en dansk kontekst. Det er en ordning, som har historiske aner og i høj grad beror på den svenske fagforenings formaliserede indflydelse på arbejdsmiljøarbejdet i virksomhederne qua udpegningen af arbejdsmiljørepræsentanter generelt. De danske fagforeninger har ikke på samme vis en formel indflydelse på arbejdsmiljøet i de danske virksomheder, og derfor ville det kræve, at fagforeningerne fik øgede beføjelser, hvis ordningen skulle kopieres til Danmark.

Når Oxford Research alligevel vurderer, at de regionale skyddsombud er en interessant indsats i dansk kontekst, skyldes det, at Danmark har en meget høj andel af mikrovirksomheder med 0-9 ansatte, og i lighed med i Sverige er det erfaringen, at særligt de små virksomheder har svært ved at overkomme og efterleve arbejdsmiljølovgivningen. Der er dermed i Danmark såvel som i Sverige argumenter for, at der er et behov for en konstruktion til at understøtte arbejdsmiljøet på de små arbejdspladser.

Muligheden for en ”rejsende” støttefunktion til arbejdsmiljøarbejdet kendes allerede i Danmark. Her tænkes særligt på Bam-bus, byggeriets arbejdsmiljøbus, som gennem besøg på byggepladser og i byggevirksomheder formidler god arbejdsmiljøpraksis til virksomhederne og deres ansatte. Bam-bus er partsfinansieret og dækker dermed ikke kun arbejdstager, men også arbejdsgivere. Også rådgivnings

tiltaget SPARK til offentlige arbejdspladser om psykisk arbejdsmiljø kan nævnes. Lignende konstruktion vil man kunne indføre bredere i Danmark til øvrige brancher enten ved at animere hertil politisk og økonomisk (dvs. penge målrettet sådanne tiltag) eller ved mere formelt at inkludere en sådan ordning i BFA'ernes virke. Det vil efter Oxford Researchs vurdering være centralt ved en eventuel implementering, at ordningen gøres proaktiv og ikke efterspørgselsstyret, idet en del af opgaven netop er at skabe forståelse for behovet for arbejdsmiljøarbejdet i de små virksomheder.

Samlet kan der således hentes inspiration fra den svenske arbejdsmiljøindsats, uden at det dog kan fastslås, hvilke indsatser og/eller organiseringer der reelt er årsagen til, at svenskerne har et lavere antal arbejdsulykker. Flere af de ovennævnte indsatser er samtidig så nye, at en dokumenteret forskel på arbejdsmiljøet i Danmark og Sverige ikke kan hidrøre fra disse nye indsatser. Inspirationen skal således tages med dette forbehold og kan dermed også være grund til, at udvalgte indsatser analyseres dybere med mere direkte dataindsamling på virkningsindikatorer – om muligt.

Referencer

2 § Departementsförordning (1982:1177).

Arbetsmiljöverket (2016): Inspektionsmeddelande.

Arbejdsmiljøloven. Non-official translation (2014).

Arbejdstilsynet (2011): Evaluering af Arbejdsmiljøforskningsfonden.

Arbejdstilsynet (2012): Risikobaseret tilsyn – generelt.

Arbejdstilsynet (2018): Årsrapport 2017.

Arbetsmarknadsdepartementet (2017): Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?

Arbetsmarknadsdepartementet (2017): Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, Stockholm.

Arbetsmiljöbarometern del II – OSA.

Arbetsmiljöverket (2001): föreskrifter om systematisk arbetsmiljöarbete.

Arbetsmiljöverket (2016): Arbetsmiljölagen och dess förordning med kommentarer. Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2017): Interna styrdokument – inspektion – rutiner. Avdelingen för inspektion.

Arbetsmiljöverket (2017): Årsredovisning 2018. Stockholm.

Arbetsmiljöverket: Information om sanktionsavgifter.

Beskæftigelsesministeriet (2010): Notat 2B: Det risikobaserede tilsyn med indeksmodel og stikprøve – baggrundsnotat.

Ekonomistyrningsverket (2009): Regionala skydssombud – förslag till nya rutiner för administration och redovisning av det statliga stödet till regional skydssombudsverksamhet.

EU-OSHA (2018): The economics of occupational safety and health – the value of OSH to society, weblink: <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>

Falck (2017): FHV og BST – Erfaringer fra Danmark og Sverige. Powerpoint-præsentation.

Folketingets beskæftigelsesudvalg (12.06.2017), weblink: <http://www.ft.dk/samling/20161/alm-del/beu/spm/440/svar/1413532/1767955/index.htm>

Forté: Forskningsrådet for hälsa, arbetsliv och välfärd: En kunskapsöversikt – Psykisk Ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro.

Jais Poulsen, David Graf og Michael Friis Larsen. Rambøll (2017): International komparativ analyse af arbejdsmiljøområdet.

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

Kaj Frick (2009): Health and Safety in Small Firms: A Swedish Success That is Threatened by Political and Labour Market Changes.

Kaj Frick (2014): The 50/50 implementation of Sweden's mandatory systematic work environment management.

Kent J. Nielsen (2017): A Comparison of Inspection Practices Within the Construction Industry Between Danish and Swedish work environment authorities.

Lars Bohlin, Lars Hjalmarson og Peter Westerholm (2016): Occupational Health Services in Sweden.

Lisa Smith, John Sjöström og Ann-Beth Antonsson (2012). Workpaper 41: How can occupational health services in Sweden contribute to work ability?

LO, PTK, Svenskt Näringsliv, Hur använder företag arbetsmiljö- och hälsotjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa? 2017

Nielsen, K.J., Törner, M.; Dyreborg, J.; Grill, M.; Grytnes, R.; Hansen, C.D.; Kines, P.; Pousette, A. (2017). Arbejdsulykker i Danmark og Sverige. Identificering af virkemidler og strategier, der kan overføres fra Sverige til Danmark

Nordisk Råd (2011): Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection. Nordic Council of Ministers. Copenhagen.

Oxford Research (2016): Undersøgelse af arbejdsmiljøaktøernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne, for Arbejdstilsynet.

Oxford Research et al.: Evaluering af samarbejdet om arbejdsmiljø i virksomheder – Delundersøgelse A, december 2013.

Peter Hasle, Niels Møller, Bjarke Refslund, Hans Jørgen Limborg, Klaus T. Nielsen, Pia Bramming, Rikke Seim: Virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen. CAVI. Center for Industriel Produktion, Aalborg Universitet. København.

Peter Hasle, Niels Møller, Helge Hvid, Rikke Seim og Vibeke Kristine Scheller: Hvidbog om arbejdsmiljørådgivning. Center for Industriel Produktion, Aalborg Universitet. København.

Regeringen (2016) Rapport om statliga insatser inom arbetsmiljöområdet – skrivelse.

Regeringen (2016). Skrivelse: En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet. Stockholm.

Regeringskansliet, Statens offentliga utredningar, weblink: <https://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/>

Region Örebro Län (2017): Verksamhetsberättelse 2017 – Arbets- och miljömedicin, Universitetssjukhuset Örebro.

Riksrevisionen (2016): En god arbetsmiljö för alle – statslige insatser inom arbetsmiljöområdet.

Rolf Sandhal (2017): Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild.

SOU 2011:63, Framgångsrik Företagshälsovård – möjligheter och metoder, Statens Offentliga Utredningar (2017): Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö.

Statens offentliga utredningar (2017): Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön. Betänkande av Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv. Stockholm.

Svenskt Näringsliv: Psykisk ohälsa – mer än en arbetsmiljöfråga, maj 2015.

Sveriges företagshälsor, Branschinfo – branschfakta, <http://www.foretagshalsor.se/branschinfo/branschfakta>

Systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1.

Unionens arbetsmiljöombud (2017): Arbetsmiljöbarometern.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vīlandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67338804
info@balticconsulting.com
www.balticconsulting.com