

Ds 2008:16

Arbetsmiljön och utanförskapet

– en tankesam för den framtida arbetsmiljöpolitiken



REGERINGSKANSLIET

Arbetsmarknadsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22925-5
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	19
2 Trender och utmaningar i arbetslivet	21
2.1 Arbetsliv i förändring – vissa viktiga trender och sätt att möta förändringarna.....	21
2.1.1 Flexibilitet	23
2.1.2 Omstrukturering av arbetsmarknad och arbetsliv	25
2.1.3 Den demografiska utvecklingen – unga och äldre i arbetslivet.....	32
2.1.4 Personer med funktionshinder	36
2.1.5 Personer med utländsk bakgrund.....	39
2.1.6 Könsuppdelningen på arbetsmarknaden	41
2.1.7 Tillgång och efterfrågan på arbetskraft – En förväntad brist på arbetskraft	43
2.1.8 Kompetensutveckling.....	44
2.1.9 Förtida utträde från arbetsmarknaden	45
3 Arbetsmiljön i ett svenskt och europeiskt perspektiv	49
3.1 En helhetssyn på arbetsmiljöfrågorna.....	49
3.2 Tillgång till information om arbetsmiljön	50

3.3	Risker för ohälsa och olycksfall orsakade av arbetet.....	51
3.4	Arbetsorganisation.....	61
3.5	Balans mellan arbete och fritid.....	69
3.6	Arbetsmiljö och jämställdhet.	72
4	Styrmedel och aktörer på arbetsmiljöområdet.....	75
4.1	Lagstiftning och tillsyn m.m. i Sverige	75
4.2	Lagstiftning och tillsyn m.m. internationellt	77
4.2.1	EU.....	77
4.2.2	Danmark.....	81
4.2.3	Finland.....	84
4.2.4	Storbritannien	86
4.2.5	Nederländerna.....	89
4.2.6	Tyskland	91
4.2.7	Norge.....	93
4.2.8	ILO	95
4.3	Effekter av statliga insatser.....	96
4.3.1	Allmänt om effekter och samband	96
4.3.2	Samband mellan arbetsmiljöinsatser och hälsa.....	97
4.3.3	Effekter av tillsyn.....	98
4.3.4	Arbetsgivares och skyddsombuds uppfattning om Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet	102
4.3.5	Övrigt	102
4.4	Kunskapsbildning och kunskapsspridning	103
4.5	Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare – Arbetsmarknadsparternas roll och uppgifter på arbetsmiljöområdet	106
5	Arbetsmiljö och ekonomi.....	113
5.1	Inledning.....	113

5.2	Arbetsmiljöarbetets ekonomiska konsekvenser för individen	115
5.3	Arbetsmiljöarbetets ekonomiska betydelse för företagen.....	116
5.4	Arbetsmiljöarbetets ekonomiska betydelse för samhället	121
5.5	Ekonomiska incitament.....	123
5.6	Hur ska arbetsmiljöns ekonomiska effekter mätas?	125
6	Diskussion och slutsatser om den framtida inriktningen av arbetsmiljöpolitiken.....	127
6.1	Arbetsmiljön och utanförskapet	127
6.2	Konsekvenserna av utvecklingstendenser i arbetslivet	129
6.3	Den demografiska utvecklingen – Arbetsmiljön som konkurrensmedel	131
6.4	Utbildning samt kunskapsbildning och kunskapsspridning	134
6.5	Statens och arbetsmarknadsparternas respektive roller och uppgifter på arbetsmiljöområdet – en grund för en trepartsdialog.....	135
6.6	Ett ekonomiskt perspektiv på arbetsmiljön	139
6.7	Frågor för den fortsatta diskussionen om den framtida arbetsmiljöpolitiken.....	140
	Referenslista	142

Sammanfattning

I denna promemoria redovisas ett underlag, en tankesammanfattning, som avses ligga till grund för en diskussion och överväganden om den framtida arbetsmiljöpolitiken. I promemorian görs en beskrivning av arbetslivets utveckling, med hänsyn till viktiga trender och utmaningar, och arbetsmiljösituationen i ett svenskt och europeiskt perspektiv. Vidare beskrivs lagstiftning och andra styrmedel i Sverige och vissa andra länder samt ekonomiska aspekter på arbetsmiljöfrågorna. Mot denna bakgrund dras slutsatser om vilka principiella utgångspunkter som bör gälla för den framtida arbetsmiljöpolitiken.

Arbetsliv i förändring

Flexibilitet samt omstrukturering av arbetsmarknad och arbetsliv

Företags och andra verksamheters omvärld har blivit mer komplex och svåröversiktlig. Många företag är beroende av snabbt föränderliga ofta globala marknader. Omloppstiderna för teknik och produkter har förkortats avsevärt och produktdifferentieringen och kundanpassningen har ökat. En ökad konkurrens på dessa marknader medförde under 1990-talet en utveckling mot managementstrategier som "mager produktion" och "just-in-time-produktion" som ett sätt att minska kostnader och uppnå bättre konkurrensförmåga.

Utvecklingen har på många sätt haft positiva effekter på produktion och arbetsförhållanden men den har också medfört en ökad arbetstakt och en ökad belastning i många fall. Stress och andra psykosocialt relaterade problem har fått en ökad betydelse.

En annan sida av den angivna utvecklingen är att den har fört med sig en ökad medvetenhet om arbetsmiljöfrågornas och övriga sociala frågors betydelse för konkurrensen om kunder och arbetskraft. Detta kommer bl.a. till uttryck i de varumärkesstrategier som handlar om att bygga upp attraktiva arbetsgivarvarumärken (employer branding) och det internationella arbete som sker inom ramen för Företagens sociala ansvar (Corporate Social Responsibility, CSR). Den ekonomiska betydelsen av sådana strategier och investeringar i de områden som bl.a. ingår i CSR, t.ex. arbetsmiljö, har uppmärksammats alltmer i forskningen under senare tid.

Ett sätt att möta en svårförutsägbar omvärld är att åstadkomma flexibilitet i verksamheten. Detta kan bl.a. ske genom olika tidsbegränsade anställningsformer, genom att hyra in arbetskraft när det behövs eller s.k. outsourcing av olika uppgifter eller genom deltidsanställningar, olika slag av behovs-, säsongs-, kundorder- och konjunktur Anpassad arbetstid, flextid och övertidsarbete. Funktions/kompetensflexibilitet kännetecknas av att arbetstagarna har en bred kompetens och kan klara många olika uppgifter.

En omstrukturering av arbetsmarknaden pågår med en minskad industrisektor och en växande tjänstesektor. Av de omkring 45 000 företag som startas varje år är omkring 80 procent tjänsteproducerande och 18 procent varuproducerande. Ett annat viktigt förhållande är att en relativt stor andel av företagen i Sverige är små och medelstora företag. Av totalt drygt 915 000 företag i Sverige har majoriteten inga eller färre än 9 anställda. Endast drygt 1 700 företag har fler än 200 anställda.

Den demografiska utvecklingen m.m.

Det sker stora förändringar i befolkningens sammansättning under de närmaste 20 till 40 åren, i såväl Sverige som andra OECD-länder. Andelen äldre i befolkningen ökar och kommer successivt att öka framöver. Andelen över 65 år var år 2006 17 procent och förväntas 2020 bli 21 procent.

Tas hänsyn till sysselsättningsgraden i de yngre åldersgrupperna kan det konstateras att allt färre i arbetsför ålder får försörja allt fler. Den yrkesverksamma tiden för dem i arbetsför ålder har minskat under de senaste decennierna. Det har skett genom ett senare inträde på arbetsmarknaden, framför allt på grund av en genomsnittligt längre tid i utbildning, samt genom ett tidigare utträde från arbetsmarknaden. Inträdesprocessen till arbetsmarknaden tar också längre tid. År 1976 arbetade nästan 50 procent av ungdomarna i åldern 16–19 år heltid mot endast 10 procent 2004.

Sysselsättningsgraden för åldersgruppen 60–64 år har ökat markant under 2000-talet. År 2006 var närmare 60 procent av denna åldersgrupp sysselsatta, vilket är en ökning med mer än 11 procentenheter i jämförelse med år 2000. I övriga åldersgrupper har förändringarna varit relativt små.

Utträdet från arbetsmarknaden sker trots allt för många betydligt tidigare än vid 65 års ålder. Sverige ligger dock bättre till än de flesta andra EU-länder. Av dem som är 50 år eller äldre bedömer 16 procent av kvinnorna och 11 procent av männen att de inte kommer att orka arbeta fram till ordinarie pensionsålder. Dessa andelar har minskat sedan 2001, då de var 24 respektive 15 procent. För att kunna arbeta kvar framhåller de flesta att det krävs förändringar av arbetstakten och förkortning av arbetstiden. Arbetsbelastningen och arbetsmiljön i övrigt är också viktiga att beakta.

Personer med funktionshinder

Av befolkningen i yrkesverksam ålder säger sig 20 – 25 procent ha en fysiskt eller psykiskt betingad funktionsnedsättning. Funktionsnedsättningen definieras av samhällets och arbetets krav. Prestationsförmågan i relation till teknologin och kraven i övrigt skapar förutsättningarna för att delta i arbetslivet.

I ett arbetsliv som inkluderar personer med funktionshinder måste två grundläggande utmaningar hanteras. Den ena är att skapa förutsättningar för rehabilitering av dem som på grund av sjukdom eller olyckor behöver det. Den andra är att ge personer med funktionshinder samma möjligheter som andra att få och behålla ett arbete.

Det är för såväl samhället som den enskilde individen angeläget att personer med funktionshinder i så stor utsträckning som möjligt kan ges möjlighet att bidra genom arbete. Detta inte minst mot bakgrund av den förväntade framtida bristen på arbetskraft.

Personer med utländsk bakgrund

Ökningen av folkmängden i Sverige fram till år 2020 kommer enligt SCB:s befolkningsprognoser till stor del att utgöras av utrikes födda och barn till utrikes födda. År 2020 beräknas antalet personer med utländsk bakgrund uppgå till drygt två miljoner, vilket innebär att var femte person i Sverige kommer att vara invandrad eller barn till invandrare.

Förmågan att framgångsrikt hantera integrationen och därmed öka arbetskraftsdeltagandet och höja sysselsättningen bland invandrade personer är i detta perspektiv en nyckelfråga. Såväl framtida migration som integrationen på arbetsmarknaden kommer att ha stor betydelse för Sverige i fråga om finansieringen av det offentliga välfärdssystemet.

Könsuppdelningen på arbetsmarknaden

Det finns en relativt omfattande könsuppdelning på arbetsmarknaden. Denna uppdelning skapas till stor del genom att yrken och arbetsuppgifter betraktas som typiskt kvinnliga eller manliga. Även utbildningen är uppdelad på detta sätt.

Könsuppdelningen och uppdelningen av arbetsmarknaden i manliga och kvinnliga arbeten minskar möjligheterna att ta till vara kompetens och erfarenheter på ett optimalt sätt.

Könsuppdelningen på arbetsmarknaden har minskat under nittioalet. Det handlar inte om någon dramatisk minskning och den kan främst förklaras av att kvinnorna har fortsatt att bredda sina yrkesval.

Tillgång och efterfrågan på arbetskraft – En förväntad brist på arbetskraft

Antalet arbetstillfällen ökade kraftigt under 2006 och fortsatte att öka inom ett brett fält av yrkesområden under 2007. De omfattande anställningsbehoven leder till att bristen på utbildad arbetskraft ökar inom flera yrkesområden. Den demografiska utveckling som har redovisats i föregående avsnitt förväntas fördjupa bristen på arbetskraft, också i yrken med lägre krav på utbildning. Tillgången på arbetskraft påverkas också av att många är långtidssjukskrivna eller har sjuk- och aktivitetsersättningar.

Sverige har ett i förhållande till andra länder högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättningsgrad. Arbetskraftsdeltagandet var enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) 81,3 procent för män och 76,1 procent för kvinnor i åldern 16–64 år 2006. Sysselsättningsgraden för män var samma år ca 77 procent och för kvinnor 72 procent. Detta kan jämföras med EU:s mål att år 2010 uppnå en sysselsättningsgrad på 70 procent i hela unionen och 60 procent för kvinnorna i åldersgruppen 15–64 år. En konsekvens av det höga arbetskraftsdeltagandet i Sverige är emellertid att det här blir svårare än i många andra länder att öka arbetsutbudet genom att få fler att delta i arbetskraften. Huvud-

delen av befolkningstillskottet under åren framöver kommer att utgöras av utrikes födda och barn till utrikes födda.

Slutsatsen är att det inom många yrkesområden kan förutses uppstå brist på arbetskraft, vilket kan få negativ inverkan på samhällsekonomin och tillväxten. Detta kan motverkas bl.a. genom åtgärder som får människor att snabbare träda in i och bli kvar i arbetslivet och som underlättar för människor att komma tillbaka till arbetslivet så snart som möjligt efter sjukdom eller arbetslöshet. Det som framför allt berör det föreliggande arbetet är vilka konsekvenser den förväntade arbetskraftsbristen kan få på arbetsmiljön i vid bemärkelse och hur åtgärder avseende arbetsförhållandena på arbetsplatserna kan påverka arbetskraftsdeltagandet. En viktig aspekt i sammanhanget – och i grunden en rättighetsfråga – är arbete för att motverka diskriminering och kränkande särbehandling. I det goda arbetslivet värdesätts individen och människor kan, oavsett kön, etnisk tillhörighet, ålder, eventuella funktionshinder eller sexuell läggning, verka och mötas på lika villkor.

Förtida utträde från arbetsmarknaden

Utvecklingen av antalet aktivitets- och sjukersättningar (tidigare benämnt förtidspensioner) visar på en kraftig ökning sedan slutet av 1990-talet. Under åren 1994 – 1998 låg antalet på en stabil nivå på cirka 420 000 personer, men har sedan dess successivt ökat fram till år 2005 då antalet uppgick till närmare 557 000 personer. Antalet minskade marginellt, med knappt 2 000 personer, under 2006.

Positivt är att antalet nybeviljade aktivitets- och sjukersättningar har minskat under de senaste åren. År 2003 beviljades närmare 65 400 nya sjuk- och aktivitetsersättningar. År 2006 var antalet knappt 48 200 – en minskning med cirka 17 200 i jämförelse med 2003. Det som är oroväckande är att de nybeviljade aktivitetsersättningarna för personer under 30 år har ökat under de senaste åren. Under 2006 beviljades över 6 000 nya sjuk- och aktivitetsersättningar till personer under 30 år, vilket

utgjorde 12,5 procent av alla nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar under 2006. Motsvarande andel år 2003 var 5,8 procent.

Arbetsmiljöutvecklingen i ett svenskt och europeiskt perspektiv

Antalet arbetsolyckor med dödlig utgång i Sverige har minskat kraftigt sedan 1955 då det totala antalet förvärvsarbetande som omkom i arbetet uppgick till 425 personer. Sedan 1995 har antalet inte något år överstigit 100 personer per år. Den långsiktiga trenden har visat på en fortsatt minskning som nu verkar ha avstannat med viss fluktuation mellan åren.

Den vanligaste orsaken till arbetssjukdom är belastningsfaktorer. Belastningsskador är ett samlande begrepp för skador av tunga lyft och påfrestande arbetsställningar eller rörelser som är ansträngande eller ensidiga. Under 2005 anges belastningsfaktorer som misstänkt orsak för ca sex av tio anmälda arbetssjukdomar. Näst vanligast som misstänkt orsak var organisatoriska eller sociala faktorer. Bland kvinnor ligger dessa faktorer bakom över en fjärdedel av anmälningarna. Kemiska eller biologiska faktorer ligger bakom ca en tiondel av de rapporterade arbetssjukdomarna. Buller svarar för ca åtta procent av anmälningarna och här är fyra av fem män.

Arbetssjukdomar utvecklas oftast under en lång tid vilket avspeglas i att sjukdomsfrekvensen ökar med stigande ålder för både män och kvinnor. Hälften av anmälningarna gäller personer som är äldre än 49 år och en fjärdedel personer som är äldre än 57 år.

Antalet anmälda arbetssjukdomar har under de senaste fem åren stadigt minskat. Utifrån statistiken fram till och med 2005 har den största minskningen skett inom de orsaksområden där omfattningen av anmälningar har varit högst. Det vill säga belastningsfaktorer, organisatoriska eller sociala faktorer och kemiska/biologiska ämnen eller produkter. För dessa områden är minskningen relativt lika i omfattning mellan 45 och 49 procent.

Minskningen när det gäller buller, vibrationer och andra fysikaliska faktorer ligger på en lägre nivå med en minskning med mellan 25 och 29 procent.

Jämförelse med övriga länder inom EU

Sverige redovisar en jämförelsevis liten risk för olycksfall och dödsfall i arbetet. Både för Sverige och EU15, dvs. EU:s tidigare femton medlemsstater, finns under senare år en tendens till en nedgång av antalet arbetsolyckor som lett till mer än tre sjukdagar. Detta gäller för både kvinnor och män. Frekvensen av arbetsolyckor är dock fortfarande mycket högre för EU15 än för Sverige, särskilt för män där nivån är drygt tre gånger högre. Motsvarande för kvinnor är att EU15 har drygt två gånger högre nivå.

När det gäller dödsfall så kan det konstateras att antalet dödsolyckor per 100 000 sysselsatta i Sverige uppgår till drygt 1 person medan det för EU15, trots en stadig minskning sedan 1994, var 2,5 personer 2004.

Arbetsorganisation

Arbetsorganisatoriska förhållanden som har särskild betydelse för arbetsmiljön är hur förändringsarbete bedrivs, vilken grad av inflytande och utveckling som finns för individen, hur ledarskapet utövas och vilka möjligheter det finns att förena arbetslivet med privatlivet. Hur arbetsplatsen ser ut avseende dessa förhållanden påverkar sannolikt i hög grad utvecklingen när det gäller den arbetsrelaterade ohälsan.

Utveckling och förändring av arbetsorganisationen tillhör sannolikt, tillsammans med utveckling av ny teknik, en av de viktigaste faktorerna för den snabba produktivitetsutveckling som skett. I första hand har det då handlat om överväganden när det gäller val av organisatorisk modell, fokusering av verksamheten där det som inte tillhör kärnverksamheten överlämnats till

andra (outsourcing), ökad effektivitet i produktion och distribution genom införande av kvalitetsstandarder och metoder som "lean production" och "just in time".

Produktivitetsökningstakten i Sverige och i resten av EU har under senare år visat en avtagande tendens. För att få till stånd en fortsatt och långsiktig produktivitet utveckling kan det krävas ett ökat fokus på ledarskapet, inflytande över arbetet, möjligheter till kontroll m.m. Även utvecklingen i arbetet och användning av ny teknik kan behöva lyftas fram.

Under senare år har det diskuterats om svenska arbetsplatser i takt med ökad konkurrens och internationellt inflytande i ökad grad har styrts mot en mer traditionell tayloristisk arbetsorganisation. Ett antal studier visar också att företag vid övergång till utländskt ägande kommit att präglas av värderingar och principer med mer hierarkiska strukturer och mindre utrymme för medarbetarnas inflytande och handlingsutrymme.

Ett annat organisatoriskt fenomen som getts uppmärksamhet är förekomsten av så kallade gränslösa arbeten. Kännetecknade för gränslöst arbete är att de traditionella externt reglerade fasta tids- och rumsramarna för arbetets styrning alltmer demonteras. Individerna måste i större utsträckning ansvara för skapandet av den egna arbetsuppgiften och själv sätta gränser kring sina åtaganden. Individens roll som gränssättare tidsmässigt, rumsligt och i fråga om uppgiftens omfattning och mål växer.

Ny teknik har i många fall inneburit stora förbättringar i den fysiska arbetsmiljön genom att det inom vissa verksamheter lett till en kraftig minskning av arbetsmoment med tunga lyft och svåra arbetsställningar. Samtidigt har teknikutvecklingen också ställt nya och ökade krav på arbetskraften.

Faktorer på arbetsplatsen som är betydelsefulla för om utfallet blir bra eller dåligt för individen är bl.a. om arbetstakten är rimlig, om individen själv i tillräcklig omfattning kan styra när arbetet ska utföras, om tillräckligt stöd finns att tillgå från chefer och kollegor och om individen har tillräcklig och rätt kompetens för arbetsuppgifterna.

Styrmedel och aktörer på arbetsmiljöområdet

Ett viktigt område för diskussioner och överväganden om utformningen av den framtida arbetsmiljöpolitiken är möjligheterna att använda olika styrmedel, t.ex. lagstiftning och tillsyn. I promemorian redovisas hur olika styrmedel används på arbetsmiljöområdet i Sverige och ett antal jämförbara länder i Europa (Danmark, Finland, Storbritannien, Nederländerna, Tyskland och Norge). Vidare redovisas översiktligt den lagstiftning som tagits fram inom Europeiska unionen och FN-organet ILO (International Labour Organisation).

Möjligheterna att mäta effekterna av olika insatser, t.ex. tillsynsinsatser, på arbetsmiljön och hälsan är också viktiga t.ex. i valet mellan olika styrmedel. Här finns ett antal olika studier och utvärderingar, bl.a. en stor litteraturöversikt, enligt vilken det finns starka motiv för att fortsätta med en balanserad blandning av åtgärder bestående av rådgivning, tillsyn/genomdrivande och ekonomiska (marknads) incitament.

Enligt en undersökning är tillsyn ett effektivt medel för att säkerställa efterlevnad, skapa förutsättningar för efterlevnad av ”egen vilja” och skapa en oro för negativ påverkan på verksamheten i form av att den får dåligt rykte. Detta gäller alla sektorer på arbetsmarknaden och såväl i stora som små företag. Samtidigt framhålls att det finns vissa belägg för att enbart rådgivning och information är mindre effektivt, om det saknas utsikter för att verksamheten också kan bli föremål för tillsyn och sanktioner. Samma förhållande gäller beträffande ”självreglering”. Även där behövs sannolikt en underliggande risk för tillsyn och sanktioner.

En viktig fråga är behovet av kunskapsbildning, genom forskning och utveckling, samt kunskapsspridningen mellan forskare och mellan forskning och praktik. En delfråga är möjligheterna till analys och slutsatser utifrån resultat av forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Trots att det har funnits många olika fora för kunskapsspridning inom arbetslivsområdet så har det varit svårt

att få till stånd en tillräckligt kraftfull överföring mellan teori och praktik.

Viktiga aktörer på arbetsmiljöområdet är arbetsmarknadens parter. Deras roll och uppgifter, bl.a. i relation till statens roll och uppgifter är viktiga att diskutera.

Arbetsmiljö och ekonomi

Sambandet mellan arbetsmiljö och ekonomi har fått ökad uppmärksamhet och det har en viktig roll i överväganden om den framtida arbetsmiljöpolitiken. I detta ingår att klarlägga de ekonomiska konsekvenserna av arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet för individen, samhället samt företag och andra verksamheter samt möjligheterna att mäta ekonomiska effekter.

Olika modeller för att redovisa ekonomiska och andra konsekvenser av en god eller dålig arbetsmiljö har tagits fram och använts. Beräkningarna kan avse verksamheten, den enskilde individen eller samhället som helhet. Enligt en beräkning av kostnaderna för arbetsbetingade långtidssjukskrivningar och stress år 2000 beräknades den samhällsekonomiska kostnaden, inklusive kostnaden för produktionsbortfall, till 47 miljarder kronor.

Därutöver diskuteras om och hur ekonomiska incitament kan föras in för att öka drivkrafterna för företag och andra verksamheter när det gäller arbetsmiljön.

Det kan konstateras att det behövs mer av forskning och utveckling av metoder för att mäta ekonomiska effekter av arbetsmiljöförhållanden på ett sådant sätt att de kan användas i verksamhetsstyrningen på ett effektivt sätt.

Diskussion och slutsatser om den framtida inriktningen av arbetsmiljöpolitiken

Arbetsmiljöförhållandena kan leda till ohälsa som i sin tur leder till långtidssjukfrånvaro och därmed långtidssjukskrivning och i

slutändan utanförskap. Arbetsmiljöförhållandena kan vidare vara sådana att de utestänger vissa grupper eller personer från anställning. Å andra sidan kan arbetsmiljön vara sådan att den främjar en utveckling av såväl verksamheten som de anställda. Arbetsmiljön har därmed betydelse för om människor ska hamna i utanförskap och för möjligheterna att bryta ett utanförskap. Den kan också genom att bidra till verksamhetsutveckling få betydelse för tillväxt och sysselsättning.

En central och naturlig utgångspunkt för arbetet med "tanke-ramen" är arbetsmiljöpolitikens möjligheter att tillsammans med jobbpolitiken bidra till att minska utanförskapet på arbetsmarknaden och inom arbetslivet genom att skapa förutsättningar för inte bara fler arbeten utan även arbeten med goda och utvecklande arbetsvillkor, som ger möjlighet för fler att delta i arbetslivet.

Denna inriktning innebär att det bör skapas förutsättningar för en arbetsmiljö som förebygger utslagning från arbetslivet till följd av ohälsa och olycksfall och som ger förutsättningar för så många som möjligt, även de som står långt från arbetsmarknaden, att träda in, kvarstå och utvecklas i arbetslivet. Mycket tyder på att en sådan arbetsmiljö också kommer att gå hand i hand med verksamhetsutveckling, tillväxt och ökad sysselsättning.

För att möta de trender och utmaningar som har berörts i promemorian och som har konsekvenser för arbetsmiljön bör arbetsmiljöfrågorna på ett tydligare sätt integreras i verksamhetsstyrningen hos företag och andra verksamheter och finnas med på ett medvetet sätt vid strategiska beslut om verksamheten. Det innebär att arbetsmiljöaspekterna bör vara med tidigt i planeringen av verksamheten och att de tydligare än vad som ofta sker kopplas till verksamhetens resultat i såväl ekonomiska som andra termer. Detta är inte minst viktigt för att skapa starkare incitament för arbetsmiljöåtgärder.

I övrigt redovisas i slutkapitlet slutsatser och principiella utgångspunkter vad avser konsekvenser av den demografiska utvecklingen, utbildning, kunskapsbildning och kunskapsspridning, statens och arbetsmarknadsparternas respektive roller och

uppgifter på arbetsmiljöområdet samt ett ekonomiskt perspektiv på arbetsmiljön. Slutligen redovisas nedanstående frågor för den fortsatta diskussionen om den framtida arbetsmiljöpolitiken.

Frågor för den fortsatta diskussionen om den framtida arbetsmiljöpolitiken

- Hur bör målen för den framtida arbetsmiljöpolitiken formuleras?
- Hur kan jobbpolitiken och arbetsmiljöpolitiken samverka för att skapa förutsättningar för fler och bättre jobb?
- Hur långt kan olika incitament nå inom arbetsmiljöpolitiken? Kan åtgärder vidtas för att förstärka sådana incitament?
- Hur kan lagstiftningen reformeras för att möta arbetslivets utveckling och behovet av enkla och ändamålsenliga regler?
- Hur kan regelverket utformas så enkelt, tydligt och förståeligt som möjligt för att det ska få ett effektivt genomslag och skapa en rättssäker tillämpning, bl.a. med hänsyn till små företag?
- Kan och bör ekonomiska styrmedel tillskapas i syfte att uppnå förbättringar i arbetsmiljöarbetet? Hur ska de vara utformade för att inte försvåra för personer med hälsoproblem/funktionshinder eller dylikt och hur ska samtidigt nya administrativa krav på företagen undvikas?
- Vilken ambitionsnivå bör gälla i fråga om tillsyn, marknadskontroll och deltagande i standardiseringsarbetet?
- Hur kan företagshälsovårdens roll i det förebyggande arbetsmiljöarbetet utvecklas?
- Hur kan arbetsmiljöfrågorna föras in i utbildningen på olika nivåer?
- Hur ska kunskapsbildning och kunskapsspridning ske för att stödja det praktiska arbetsmiljöarbetet ute på de en-

skilda arbetsplatserna? Vilket behov av analysverksamhet finns?

- Vilken roll ska staten respektive arbetsmarknadens parter ha i utformandet och utförandet av den framtida arbetsmiljöpolicen?
- Vilken ambitionsnivå bör gälla i fråga om EU-samarbetet på arbetsmiljöområdet?

1 Inledning

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp inom Arbetsmarknadsdepartementet.

Uppgiften för arbetsgruppen har varit att ta fram en ”tanke-ram” för arbetsmiljöpolitiken. Den närmare innebörden som vi har lagt i detta är att diskutera och lämna ett underlag om vilken inriktning som bör gälla för den framtida arbetsmiljöpolitiken. Detta gör vi genom att ange ett antal principiella utgångspunkter för politiken mot bakgrund av trender och utmaningar i arbetslivet och arbetsmiljösituationen i ett svenskt och europeiskt perspektiv. Möjligheterna att få arbetsmiljöpolitiken att samverka med jobbpolitiken för att skapa inte bara fler utan även bättre arbeten har varit en viktig del i arbetet. I den mån det har varit möjligt har områden där konkreta insatser bedömts nödvändiga eller ändamålsenliga pekats ut. Ekonomiska aspekter på arbetsmiljöfrågorna har varit en viktig del i arbetet.

Som underlag för arbetet har använts resultat och sammanställningar av forskning och utveckling nationellt och internationellt för att kunna beskriva arbetsmarknadens, arbetslivets och arbetsmiljöns utveckling. Vi gör också en internationell utblick över vilka olika medel som används inom arbetsmiljöpolitiken i olika länder och vilken roll som olika aktörer har inom området.

Vi har beaktat pågående arbete inom EU, bl.a. det förslag till en ny arbetsmiljöstrategi för perioden 2007–2012, som Europeiska kommissionen antog den 21 februari 2007. Ambitionen har mot den här bakgrunden varit att inte bara få fram ett underlag för den nationella politiken, utan även för en övergripande

svensk ståndpunkt i arbetsmiljöfrågorna i det europeiska samarbetet.

2 Trender och utmaningar i arbetslivet

2.1 Arbetsliv i förändring – vissa viktiga trender och sätt att möta förändringarna

Förhållandena i arbetslivet bestäms av en mängd olika faktorer och av utvecklingen i samhället i stort. Förändringens drivkrafter är av olika slag, ekonomiska, tekniska, organisatoriska, sociala och politiska. Dessa drivkrafter samverkar med varandra och skapar ett arbetsliv under ständig förändring där takten i förändringarna ökar. Dessa förändringsfaktorer påverkar företags och andra verksamheters organisation och prioriteringar. Även enskilda individers drivkrafter, attityder och anspråk på arbetet påverkar arbetslivets villkor. Det kan också konstateras att de som är i arbete påverkas av hela sin livssituation. Förhållandena i arbetet påverkar förutsättningarna för fritiden och familjelivet samtidigt som förhållandena utanför arbetet inverkar på arbetsituationen.

I det här kapitlet avser vi att belysa utvecklingen i arbetslivet genom att redovisa några av de viktigaste drivkrafterna eller faktorerna samt de indikatorer som kan visa utvecklingen och hur den påverkar arbetsmiljön. Detta avses sedan att tillsammans med vad som redovisas i övriga kapitel bilda ett underlag för en diskussion samt överväganden och förslag om inriktningen av den framtida arbetsmiljöpolitiken. I den diskussionen är möjlig-

heterna för staten och övriga aktörer i arbetslivet att påverka dessa drivkrafter och villkoren i arbetslivet av avgörande betydelse. Arbetsmiljöpolitikens samverkan med andra politikområden, särskilt arbetsmarknadspolitiken, är viktiga delar i denna diskussion.

Det bör redan här sägas att det inom den ram som gällt för gruppens arbete inte kunnat bli en heltäckande bild som kan tecknas, om det överhuvudtaget är möjligt att göra. Tillgänglig forskning och statistik m.m. bestämmer vad som är möjligt att beskriva. Ambitionen har varit att använda så aktuell information som möjligt

Det finns några övergripande utvecklingstendenser som har betydelse för hur arbetslivet utformas, på gott och ont. En sådan är att ekonomin har blivit alltmer global. Det internationella beroendet och därmed konkurrensen och kraven på effektivitet och produktivitet har ökat. Till det kommer teknikutvecklingen och den demografiska utvecklingen med en allt mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder och en ökande andel äldre i befolkningen. De kraftiga besparingarna i den offentliga sektorn under 1990-talet har vidare haft stor betydelse för hur arbetsförhållandena har kommit att utformas särskilt i vården, och andra delar av denna sektor. Arbetsmarknadens funktionssätt samt tillgång och efterfrågan på arbetskraft, och därmed sysselsättningsgrad och arbetslöshet, liksom förändringar i arbetets organisering är också faktorer som påverkar hur arbetslivet formas .

Företags och andra verksamheters omvärld har blivit mer komplex och svåröversäglig. Många företag är beroende av snabbt föränderliga ofta globala marknader. Omloppstiderna för teknik och produkter har förkortats avsevärt och produktdifferentieringen och kundanpassningen har ökat. En ökad konkurrens på dessa marknader medförde under 1990-talet en utveckling mot managementsstrategier som ”mager produktion” och ”just-in-time-produktion” som ett sätt att minska kostnader och uppnå bättre konkurrensförmåga. Utvecklingen har på många sätt haft positiva effekter på produktion och arbetsförhållanden men den har också medfört en ökad

arbetstakt och en ökad belastning i många fall¹. Stress och andra psykosocialt relaterade problem har fått en ökad betydelse.

En annan sida av den angivna utvecklingen är att den har fört med sig en ökad medvetenhet om arbetsmiljöfrågornas och övriga sociala frågors betydelse för konkurrensen om kunder och arbetskraft. Detta kommer bl.a. till uttryck i de varumärkesstrategier som handlar om att bygga upp attraktiva arbetsgivarvarumärken (employer branding) och det internationella arbete som sker inom ramen för Företagens sociala ansvar (Corporate Social Responsibility, CSR)². Den ekonomiska betydelsen av sådana strategier och investeringar i de områden som bl.a. ingår i CSR, t.ex. arbetsmiljö, har uppmärksammats alltmer i forskningen under senare tid³.

2.1.1 Flexibilitet

Ett sätt att möta en svårförutsägbar omvärld är en ökad flexibilitet i arbetets organisation och arbetsformer. Det finns en potentiell motsättning mellan flexibilitet, som förutsätter vissa obundna resurser och möjlighet att hantera nya situationer, och snål bemanning och ”just-in-time”. Ett sätt att möta detta är att åstadkomma en flexibilitet hos de människor som på olika sätt knyts till organisationen¹.

Flexibiliteten brukar delas upp i numerär flexibilitet, arbetstidsflexibilitet och funktions/kompetensflexibilitet. Numerär flexibilitet kan uppnås genom olika tidsbegränsade anställningsformer, genom att hyra in arbetskraft när det behövs eller s.k. outsourcing av olika uppgifter. Arbetstidsflexibilitet kan åstadkommas genom deltidanställningar, olika slag av behovs-

¹ Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont, Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan, Ds 2000:54, Kapitel 4, samt Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv, slutrapport, Ds 2001:28, Kapitel 4.

² Se bl.a. Employer Branding – Global Best Practice 2005, Universum Communications och Fair rekrytering – en idébok,, Ulla Zetterberg (red.) samt Förenta Nationernas arbete med Global Compact.

³ Se bl.a. CSR – från risk till värde, av Lars Hassel, Fredrik Ljungdahl och Lars-Olle Larsson, Studentlitteratur AB, 2007.

säsongs-, kundorder- och konjunkturanpassad arbetstid, flexitid och övertidsarbete. Funktions/kompetensflexibilitet kännetecknas av att arbetstagarna har en bred kompetens och kan klara många olika uppgifter. Detta kan åstadkommas genom arbetsutvidgning och arbetsberikning samt kompetensutveckling.

Flera studier har genomförts bl.a. av Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) vad gäller sambanden mellan kompetensflexibilitet och arbetsorganisation, arbetsvillkor och produktivitet⁴. En sammanvägning av arbetsorganisatoriska principer, såsom på vilken nivå i organisationen ansvaret finns för planeringen av det egna arbetet, kvalitetskontrollen och resultatuppföljningen, tjänste- och produktutvecklingen samt för externa kontakter, ger ett mått på moderna och flexibla arbetsorganisationer. De arbetsplatser som decentraliserat ansvaret för de ovan uppräknade uppgifterna bedöms ha större förutsättningar att möta omvärldens krav. Resultaten visar att det finns ett positivt samband mellan en sådan decentraliserad och reflekterande organisation och det ekonomiska resultatet. Jämfört med arbetsplatser med traditionell arbetsorganisation är det ekonomiska resultatet, mätt som arbetsproduktivitet, betydligt högre i decentraliserade och flexibla arbetsorganisationer (NUTEK har redovisat minst 20 procent högre produktivitet). Slutsatsen är att produktionssystem som tar tillvara teknikens möjligheter samtidigt som arbetstagarnas kompetens, inflytande, reflektion och skaparkraft kan förena en bättre arbetsmiljö med en ökad produktivitet.

Tittar vi på utvecklingen av bruttonationalprodukten (BNP), antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta⁵ är slutsatsen att på lång sikt ökar BNP inte i första hand på grund av mängden arbetade timmar, utan på grund av ökad avkastning per timme, dvs. genom ökad produktivitet. Med hänsyn till att antalet sysselsatta har ökat från tre miljoner på 1950-talet till drygt fyra miljoner i dag har den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt

⁴ Resultat från projekten Flex 1 och flex 2 hos NUTEK, se bl.a. NUTEK 1996:6.

⁵ Arbetslivsinstitutets årsbok 2006, Vågar till en öppnare arbetsmarknad, Kapitel 1, figur 1.2.

klart minskat under denna period. En ökad produktivitet åstadkoms bl.a. genom teknologiska förändringar, innovationer, en bra och effektiv arbetsorganisation samt bättre utbildning och kompetensutveckling. Vi kommer längre fram i promemorian att ytterligare redovisa och diskutera ekonomiska aspekter på arbetsmiljöfrågorna.

2.1.2 Omstrukturering av arbetsmarknad och arbetsliv

En omstrukturering av arbetsmarknaden pågår med en minskande industrisektor och en växande tjänstesektor. Av de omkring 45 000 företag som startas varje år är omkring 80 procent tjänstproducerande och 18 procent varuproducerande⁶. Ett annat viktigt förhållande är att en relativt stor del av företagen i Sverige är små och medelstora företag. Av totalt drygt 915 000 företag i Sverige har majoriteten inga eller färre än nio anställda. Endast drygt 1 700 företag har fler än 200 anställda (se tabell 1).

Tabell 1 Företag efter storleksklass år 2006

	Antal	Andel (i procent)
0 anställda	680 850	74,2
1-4 anställda	163 703	17,8
5-9 anställda	36 418	4,0
10-19 anställda	19 031	2,1
20-49 anställda	11 035	1,2
50-99 anställda	3 310	0,4
100-199 anställda	1 505	0,2
200-499 anställda	894	0,1
500+ anställda	822	0,1
Totalt	917 568	100,0

Källa: SCB:s företagsdatabas (FDB).

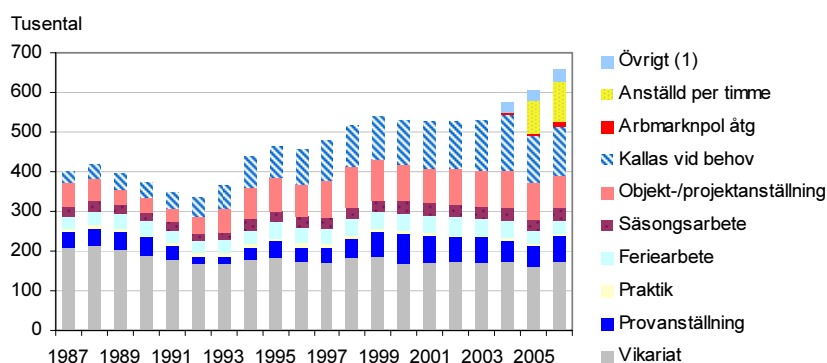
⁶ Förslag till Nationellt strukturfondsprogram (ESF) för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007–2013, bilaga 1 till regeringsbeslut 2007-03-01 och SCB:s företagsdatabas.

Sedan 1990-talets början har olika typer av tidsbegränsade anställningar blivit allt vanligare, både i Sverige och i andra länder. Enligt SCB:s Arbetskraftsundersökningar var andelen tillfälliga anställningar år 1990 cirka 10 procent av det totala antalet anställda. År 2006 var andelen cirka 15 procent och majoriteten av de tillfälligt anställda var kvinnor (56 procent). I antal rör det sig totalt om 655 000 tidsbegränsat anställda (2006). Tillfälliga och tidsbegränsade anställningar har ökat särskilt mycket bland unga människor. Enligt SCB hade cirka 75 procent av ungdomarna i åldern 16–19 år och cirka 50 procent i åldern 20–24 år en tidsbegränsad anställning år 2006. Motsvarande andelar var år 1976 cirka 50 procent respektive 30 procent.

En särskild form av tidsbegränsad anställning är de s.k. projektanställningarna (se figur 1 och 2).

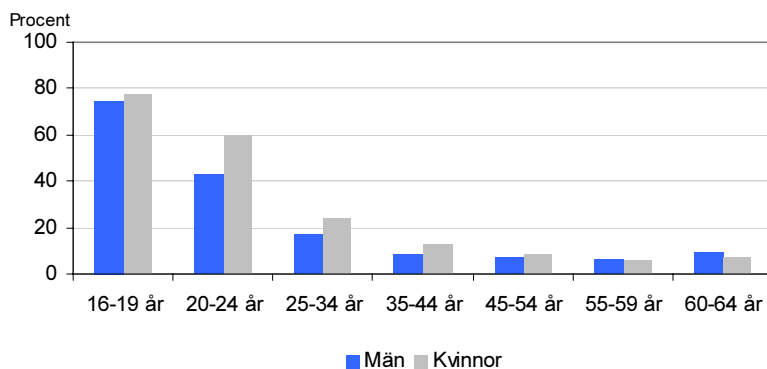
Det förefaller inte finnas någon entydig förklaring till den kraftiga ökningen av andelen tidsbegränsat anställda som skett under 1990-talet, med en fortsatt hög nivå under 2000-talets början, utan snarare verkar den kunna förklaras av flera olika orsaker. Några förklaringar är en större osäkerhet med ökad konkurrens, en högre arbetslöshetsnivå, större tjänstesektor och andra arbetsformer. Sannolikt är det en kombination av faktorer som bidragit till utvecklingen, såväl konjunkturella som strukturella. Som har redovisats ovan är användning av tillfälliga och tidsbegränsade anställningar ett sätt att skapa en flexibilitet i förhållande till en snabbt föränderlig omvärld.

Figur 1 Utveckling av olika typer av tidsbegränsade anställningar 1987–2006



Källa: SCB, p.g.a. av förändrad frågemall i samband med AKU-omläggningen 2005 tillkom bl.a. kategorierna anställd per timme och gruppen övrigt, vilket försvårar jämförbarheten över tid.

Figur 2 Andelen tidsbegränsat anställda av totala antalet anställda i olika åldersgrupper år 2006

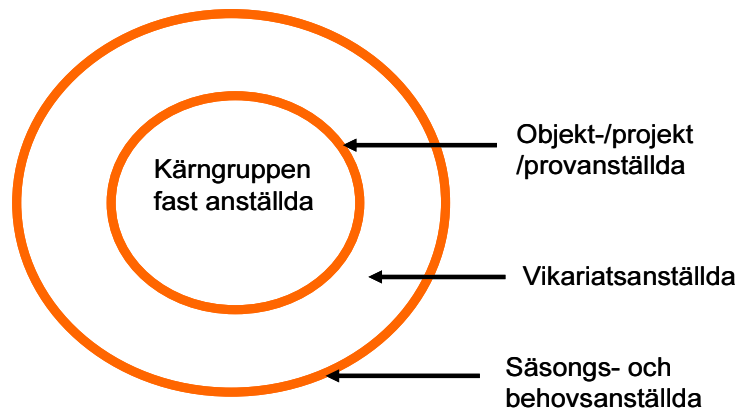


Källa: SCB, AKU

De olika anställningsformerna kan placeras in i ett centrum/kärna-periferiperspektiv med hänsyn till bl.a. inflytande,

kompetensutveckling och arbetsmiljö/hälsa (bl.a. Atkinson, 1984, se figur 3).

Figur 3 Olika typer av anställda



Den differentierande egenskapen mellan kärna och periferi har beskrivits som osäkerhet/otrygghet. Ju längre ut i periferin anställningsformen är placerad ju större osäkerhet och mindre inflytande och utveckling i arbetet. I en studie med utgångspunkt från kärna-periferiperspektivet⁷ har det konstaterats att sådana skillnader föreligger. Objekt/projektanställda och provanställda är de anställningsformer där arbetsvillkoren har störst likhet med fast anställda. Vikarier intar en mellanställning medan personer i behovsanställningar har minst av utvecklingsgenererande förhållanden och påtagligt mer hälsobesvär än personer i fasta anställningar samt projekt- och provanställda. Skillnaderna är av den art och omfattning att de utgör underlag för att tala om en centrum/kärna – periferistruktur.

Ska tidsbegränsade anställningar ses som något positivt eller något som är negativt? En viktig aspekt i diskussionen kring tidsbegränsade anställningar är huruvida de leder till tillsvidare-

⁷ Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum-periferiperspektiv, Arbetslivsinstitutet nr 2000:9.

anställning eller om personer med tidsbegränsade anställningar tenderar att stanna kvar i dessa, alternativt pendla mellan tidsbegränsad anställning och arbetslöshet. I tidsbegränsade anställningar är i regel tillgången till utbildning, utveckling och lärande liksom inflytande sämre än i kärnan, dvs. vad gäller sådana faktorer som kan leda till mer utvecklade arbetsuppgifter m.m.

I ett organisationsperspektiv kan man beskriva strukturen som en uppdelning av arbetskraften i funktionellt flexibla (dvs. kärnarbetskraft med bred kompetens) och numeriskt flexibla (dvs. arbetskraft i osäkra anställningar i periferin).

Som har nämnts sker det en förskjutning från industriföretag till tjänsteföretag. En långsiktig tillbakagång för industriföretagen kompenseras av en ökning inom kunskapsintensiva tjänsteföretag, även benämnda industri- eller verksamhetsnära tjänster. Sedan 1993 har antalet sysselsatta inom dessa tjänster ökat med 50 procent⁸. En av anledningarna till detta är att industriföretag ”outsourcar” vissa delar av sin verksamhet för att fokusera på sin ”kärnverksamhet”.

Arbetet inom dessa verksamhetsnära tjänster är ofta organiserat i projektform. Projektorganiserat arbete blir också allt vanligare i industriföretag. I projekten kan olika enheter och funktioner integreras, t.ex. marknad, konstruktion och produktion.

Projektorganiserat arbete har konsekvenser för arbetsformer, ledarskap och arbetsmiljö som skiljer sig från linjeorganiserat arbete. I det anförda kapitlet i Arbetslivsinstitutets årsbok för 2006 med rubriken Förändrade organisationsformer och effekter på arbetsförhållanden beskrivs kännetecknen för projektarbeten samt skillnader mot linjeorganiserat arbete. Sammanfattningsvis pekas på att projektarbete å ena sidan kan vara inspirerande men å andra sidan präglas av tydliga tidsramar och prestationskrav som skapar stress. Vidare finner man att det ofta blir ett delat ledarskap. Ledarskapet för projekten är mer prestationsinriktat och i den mån den anställde finns i linjeorganisationen, har linjechefen eller den funktionella chefen ansvar för ”mänskliga och

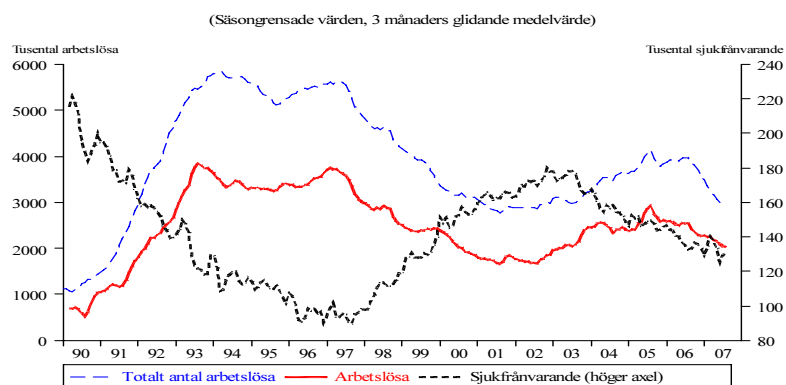
⁸ Arbetslivsinstitutets årsbok 2006, kapitel 8.

sociala aspekter”. Det konstateras också att individerna får ta en del av den affärsmässiga risken och ett större ansvar för den egna utvecklingen och ”framtida anställningsbarheten”. Parallellt med ökningen av projektbaserat arbete sker också en ökning av objekt/projektanställningarna, dvs. tidsbegränsade anställningar, från början av 1990-talet (se figur 1).

Många ekonomer pekar på en allt starkare uppdelning av arbetsmarknaden, en segmentering i primära och sekundära segment (jämför vad som sagts ovan om centrum/kärna – periferiperspektivet). I det primära segmentet finns arbetskraft med god utbildning och trygg anställning. I det sekundära segmentet finns lågutbildad arbetskraft med osäkra mer tillfälliga anställningar. Ungdomar, invandrare och lågutbildade kvinnor är överrepresenterade på den sekundära arbetsmarknaden. Förhållandet mellan dessa segment är att de är skilda från varandra så att arbetskraftsbrist och inflationsdrivande löneökningar i det primära segmentet kan uppstå utan att arbetslösheten minskar i det sekundära segmentet. Vissa grupper får därmed svårare att få anställning.

Det finns även ett samband mellan sysselsättningsutvecklingen och utvecklingen av sjukfrånvaro. Historiskt sett har dessa två variabler samvarierat, dvs. när arbetslösheten har gått ner har sjukfrånvaron ökat och vice versa. Detta mönster har dock brutits under de senaste åren. I början av 2000-talet gick en ökning av sjukfrånvaron, särskilt vad avser de längre sjukfallen, hand i hand med en ökad arbetslöshet. Den senaste tiden har arbetslösheten och sjukfrånvaron minskat samtidigt (se figur 4 och 5).

Figur 4 Antalet arbetslösa och antalet sjukfrånvarande i Sverige, januari 1990-juli 2007



Källa: SCB, AKU samt AMS. P.g.a. av omläggningen av AKU i april 2005 är tidsserien inte helt jämförbar.

Figur 5 Antalet sjukfrånvarande och sysselsatta, januari 1990-juli 2007



Källa: SCB, AKU, P.g.a. av omläggningen av AKU i april 2005 är tidsserien inte helt jämförbar.

Det finns inte några enkla förklaringar till den tidigare kraftigt ökade sjukfrånvaron och inte heller till den senaste tidens minskning. När man tittar på sjukfrånvaro och arbetslöshet i ett individperspektiv finns det ett samband mellan sjukfrånvaro och senare arbetslöshet⁹. Människor med hälsobesvär missgynnas på arbetsmarknaden. Som förklaring har bl.a. lyfts fram förändrade produktionsförutsättningar, färre reträttplatser på arbetsplatserna, skärpta krav i arbetet samt brist på arbetstillfällen m.m. har lett till att personer med hälsoproblem och andra tillkortakommanden har fått det svårare att komma tillbaka till arbetslivet¹⁰.

Detta är en stor politisk utmaning. Det behövs särskilda insatser för delaktighet i arbetslivet för dem som står längst från den ordinarie arbetsmarknaden. Det är viktigt att utnyttja kunskaper och kompetens hos olika aktörer. Inte minst s.k. sociala företag¹¹ kan spela en viktig roll i dessa sammanhang. Regeringen har i november 2007 uppdragit åt NUTEK att i samråd med numera Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen utarbeta ett tvärsektoriellt program med förslag på insatser som stimulerar till att fler sociala företag startar och växer.

2.1.3 Den demografiska utvecklingen – unga och äldre i arbetslivet

Det sker stora förändringar i befolkningens sammansättning under de närmaste 20 till 40 åren, i såväl Sverige som i andra

⁹ Arbetslivsinstitutets årsbok 2006, Kapitel 3.

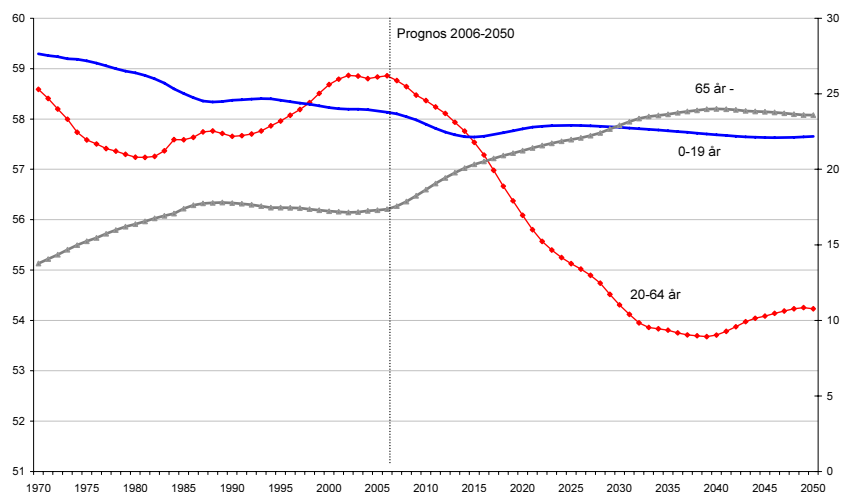
¹⁰ Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens, Töres Theorell (red.), 2004, Den höga sjukfrånvaron – problem och lösningar, Töres Theorell (red.), 2005.

¹¹ Sociala företag är företag som

- har som ett av sina huvudsakliga ändamål att genom företagande integrera personer som står långt från arbetsmarknaden
- huvudsakligen återinvesterar sina vinster i den egna verksamheten eller liknande verksamhet
- skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt.

OECD-länder. Andelen äldre i befolkningen ökar och kommer successivt att öka framöver. Andelen över 65 år var år 2006 17 procent och förväntas 2020 bli 21 procent¹².

Figur 6 Olika åldersgruppers andel av den totala befolkningen 1970–2050, prognos fr.o.m. 2006. Åldersgruppen 20–64 år vänster axel, 0–19 år samt 65år – höger axel



Källa: SCB

Tar vi hänsyn till sysselsättningsgraden i de yngre åldersgrupperna kan det konstateras att också allt färre i arbetsför ålder får försörja allt fler. Den yrkesverksamma tiden för dem i arbetsför ålder har minskat under de senaste decennierna. Det har skett genom ett senare inträde på arbetsmarknaden, framför allt på grund av en genomsnittligt längre tid i utbildning, samt genom ett tidigare utträde från arbetsmarknaden¹³. Inträdesprocessen till arbetsmarknaden tar också längre tid. År

¹² SCB:s demografiska rapport 2006:2.

¹³ Arbetslivsinstitutets årsbok 2006, Kapitel 4.

1976 arbetade nästan 50 procent av ungdomar i åldern 16–19 år heltid mot endast 10 procent 2004¹⁴.

Sysselsättningsgraden för åldersgruppen 60–64 år har ökat markant under 2000-talet. År 2006 var närmare 60 procent av denna åldersgrupp sysselsatta, vilket är en ökning med mer än 11 procentenheter i jämförelse med år 2000. I övriga åldersgrupper har förändringarna varit relativt små, vilket framgår av tabell 2.

Tabell 2 Sysselsättningsintensitet i procent av den arbetsföra befolkningen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
16-19 år	28,6	30,8	29,1	27,7	25,7	24,7	27
20-24 år	59,7	61,4	60,5	59,4	57,3	58,2	59,4
25-34 år	80,4	81,8	81,2	80,1	79,4	80,2	81,8
35-44 år	85,7	86,2	85,8	85,2	85,1	86,3	86,8
45-54 år	85,3	85,7	85,5	85,2	84,1	84,9	85,2
55-59 år	78	78,7	79,1	78,3	78,5	79,7	79,5
60-64 år	48,4	51	53,6	56,9	58,4	58	59,6
16-64 år	74,2	75,3	74,9	74,3	73,4	73,9	74,5

Källa: SCB, AKU

* omläggning av AKU 2005

Utträdet från arbetsmarknaden sker trots allt för många betydligt tidigare än vid 65 års ålder¹⁵. Sverige ligger dock bättre till än de flesta andra EU-länder¹⁶. Av dem som vid intervjutillfället var 50 år eller äldre bedömer 16 procent av kvinnorna och 11 procent av männen att de inte kommer att orka arbeta fram till ordinarie pensionsålder. Dessa andelar har minskat sedan 2001, då de var 24 respektive 15 procent. Med tanke på att vi i Sverige har en allt bättre hälsa och att vi lever längre bör det finnas goda förutsättningar också för ett långt arbetsliv.

¹⁴ Arbetslivsinstitutets årsbok 2006, Kapitel 5.

¹⁵ Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2006.

¹⁶ EU:s mål är 50 procent sysselsättning för personer mellan 55 och 64 år. EU-snittet ligger på 32 procent för kvinnor och 51,8 procent för män.

För att kunna arbeta kvar framhåller de flesta att det krävs förändringar av arbetstakten och förkortning av arbetstiden. Arbetsbelastningen och arbetsmiljön i övrigt är också viktiga att beakta.

Kraven på allt högre kompetens hos arbetskraften innebär som redan berörts längre utbildningar och ett senare inträde på arbetsmarknaden. Detta förhållande ändras sannolikt inte, vilket betyder att det är än viktigare att skapa en arbetsmiljö med förhållanden som möjliggör för de äldre att stanna kvar i arbete fram till ålderspension.

I Arbetsmiljöundersökningen 2005 (se sidan 52) tillfrågades intervjupersoner över 50 år om vilka faktorer som de ansåg vara av störst betydelse för att de skulle orka jobba fram till sin ålderspension. Svaren visas i nedanstående tabell.

Tabell 3 Förhållanden som bör förändras för att man ska orka arbeta kvar i yrket till ordinarie pensionsålder, andel i procent

	Kvinnor	Män
Kortare arbetstid	59,5	49,5
Arbetstidens förläggning	23,1	18,0
Arbetstakten	56,7	47,3
Fysiska krav	37,2	34,3
Psykosocial arbetsmiljö	45,1	18,2

Källa: Arbetsmiljöverket/SCB

I Arbetsmiljöundersökningen 2005 ställdes också en fråga till unga om vilka faktorer som de ansåg vara de mest betydelsefulla i arbetet. Som redovisas i tabellen nedan värderade både män och kvinnor arbetskamraterna som viktigast. Kvinnorna värderade arbetsmiljön som näst viktigast, medan männen värderade ett fast jobb högre än arbetsmiljön.

Tabell 4 Vad de unga anser är viktigt i arbetet. Andel i procent

	Kvinnor	Män
Arbetskamraterna	84,6	80,7
Arbetsmiljön	75,5	61,6
Fast jobb	63,4	66,9
Arbetsuppgifterna	63,3	55,2
Lönen	57,8	57,8
Utvecklingsmöjligheterna	58,5	55,9

Källa: Arbetsmiljöverket/SCB

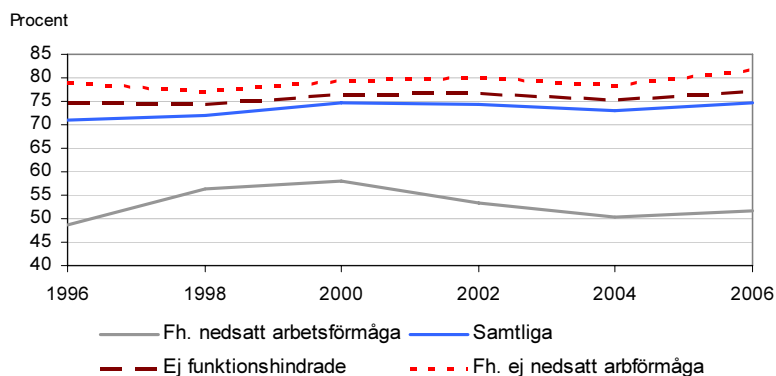
2.1.4 Personer med funktionshinder

Av befolkningen i yrkesverksam ålder säger sig 20 – 25 procent ha en fysiskt eller psykiskt betingad funktionsnedsättning. Funktionsnedsättningen definieras av samhällets och arbetets krav. Det anses finnas ett samband mellan ekonomiska konjunkturer och funktionsnedsättningar. När det är högkonjunktur och brist på arbetskraft minskar andelen funktionshindrade och när det är lågkonjunktur ökar den¹⁷. Prestationsförmågan i relation till teknologin och kraven i övrigt skapar förutsättningarna för att delta i arbetslivet.

I ett arbetsliv som inkluderar personer med funktionshinder måste två grundläggande utmaningar hanteras. Den ena är att skapa förutsättningar för rehabilitering av dem som på grund av sjukdom eller olyckor behöver det. Den andra är att ge personer med funktionshinder samma möjligheter som andra att få och behålla ett arbete. I figur 7 framgår bl.a. hur stor andel av personer med funktionshinder som var sysselsatta i arbete under olika år under perioden 1996 – 2006.

¹⁷ Stig Larsson, De funktionshindrade och arbetsmarknaden.

Figur 7 Sysselsatta i procent av befolkningen. 4:e kvartalet år 1996-2006



Anm.: omläggningen av AKU:s statistik innebär att data före och efter april 2005 inte är helt jämförbar.

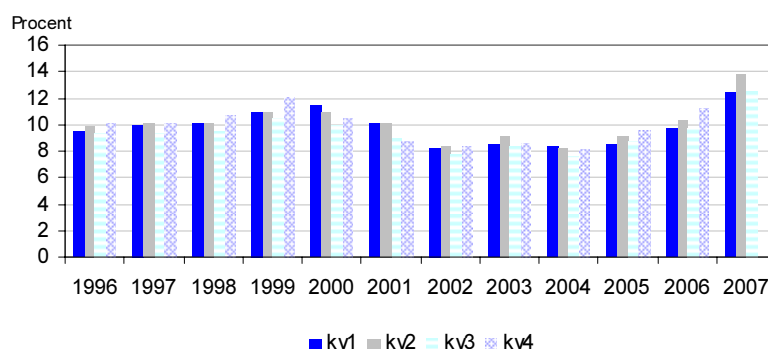
Källa: Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionshinder¹⁸ AKU, SCB.

Av de cirka 134 700 personer med funktionshinder som i genomsnitt var inskrivna på Arbetsförmedlingen under 2006 var drygt 21 500 öppet arbetslösa och 27 300 deltog i konjunkturberoende program. Utöver detta deltog även cirka 65 800 personer i särskilda insatser för personer med funktionshinder med nedsatt arbetsförmåga¹⁹. Sett över en tioårsperiod har andelen av alla öppet arbetslösa på Arbetsförmedlingen som har ett funktionshinder varierat, och den låg på omkring tio procent i slutet av 1990-talet. I början av 2000-talet gick andelen ner något, men sedan 2004 har den successivt ökat.

¹⁸ Rapporter som baseras på undersökningar som genomförs under fjärde kvartalet vartannat år från 1996 till 2006 och vilka är utformade som en tilläggsundersökning till SCB:s ordinarie Arbetskraftsundersökning (AKU). Statistiken för 2006 kommer att bli offentlig och publiceras under sommaren 2007.

¹⁹ Lönebidrag, OSA samt Utvecklings- eller Trygghetsanställning.

Figur 9 Arbetslösa personer med funktionshinder som andel av totala antalet arbetslösa, kvartalsciffror 1996–2007



Källa: AMS.

De funktionshindrade personernas andel av det totala antalet personer i konjunkturberoende program har ökat under den senaste tioårsperioden.

Första kvartalet 2007 utgjorde de med funktionshinder drygt 20 procent av alla som deltog i konjunkturberoende program.

Bestämmelser i 3 kap. 3 § andra stycket arbetsmiljölagen ställer krav på arbetsgivaren att ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd. Vidare ska det vid arbetets planläggning och anordnande beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika. Dessa bestämmelser tar bl.a. sikte på tillgängligheten till arbete för personer med funktionshinder.

Lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder anger också en skyldighet för arbetsgivaren att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder för anställda med funktionshinder.

Bestämmelser som tar sikte på möjligheterna för äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga till

fortsatt arbete finns vidare i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen).

Arbetsmiljöverket har som sektorsansvarig myndighet inom handikappolitiken tagit fram en omvärldsanalys, fastställt etappmål för sektorsansvaret samt tagit fram checklistor för en bedömning av arbetsmiljön i förhållande till personer med funktionshinder (se Arbetsmiljöverkets webbplats www.av.se).

Det är för såväl samhället som den enskilde individen angeläget att personer med funktionshinder i så stor utsträckning som möjligt ges möjlighet att delta i arbetslivet. Detta inte minst mot bakgrund av den bedömda framtida bristen på arbetskraft. Det finns också ett demokratiskt perspektiv och ett rättighetsperspektiv på möjligheten att delta i arbetslivet.

2.1.5 Personer med utländsk bakgrund

Ökningen av folkmängden i Sverige fram till år 2020 kommer enligt SCB:s befolkningsprognoser till stor del att utgöras av utrikes födda och barn till utrikes födda. År 2020 beräknas antalet sådana personer, dvs. personer med utländsk bakgrund uppgå till drygt två miljoner, vilket innebär att var femte person i Sverige kommer av vara invandrad eller barn till invandrare²⁰.

Sveriges förmåga att ta tillvara invandrad arbetskraft, dvs. hur framgångsrik integrationen är, påverkar i vilken utsträckning de som har invandrat kan delta i arbetskraften och hur hög sysselsättningsgraden blir. Migrationen och integrationen på arbetsmarknaden kommer att ha stor betydelse för Sverige i fråga om finansieringen av de offentliga välfärdssystemen.

Arbetsmarknadsläget för utrikes födda är sämre än för infödda. Utrikes födda har lägre sysselsättning och högre arbetslöshet.

²⁰ Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04

Tabell 5 Utrikes födda och befolkningen totalt 16–64 år uppdelat efter arbetskraftstillhörighet åren 2000, 2003 och 2006

	2000		2003		2006*	
	Utrikes födda	Totalt	Utrikes födda	Totalt	Utrikes födda	Totalt
I arbetskraften	66,8	77,9	66,9	78,1	69,6	78,7
Sysselsatta	59,5	74,2	59,5	74,3	62,3	74,5
Arbetslösa**	10,9	4,7	11,0	4,9	10,4	5,4
Ej i arbetskraften	33,2	22,1	33,1	21,9	30,4	21,3

Anm.: * enligt nya AKU, ** procent av arbetskraften

Källa: SCB

Förutom att den invandrade befolkningen har en svagare ställning på arbetsmarknaden har de en högre sjukfrånvaro än personer födda i Sverige. Utrikes födda är sjukskrivna i genomsnitt 31 procent mer än de som är födda i Sverige. I fråga om utbetalning av sjuk- och aktivitetsersättning är skillnaden ännu större. Enligt en studie från Försäkringskassan verkar de utrikes födda i större utsträckning vara sjukskrivna på grund av arbetsförhållandena. En av orsakerna till detta är att utrikes födda arbetar i sämre arbetsmiljöer och andra yrken än infödda. Diskrimineringen på arbetsmarknaden anses dessutom föra med sig att invandrare inte vågar skola om sig eller lämna ett arbete för något nytt, eftersom de riskerar att selekteras bort²¹.

²¹ Försäkringskassan "Utrikes född och sjukskriven – en framtid med förhinder"

2.1.6 Könsuppdelningen på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden är i relativt stor utsträckning könsuppdelad. Denna könsuppdelning, dvs. uppdelningen av arbetsmarknaden i manliga och kvinnliga arbeten, minskar möjligheterna att ta till vara kompetens och erfarenheter på ett optimalt sätt.

Könsuppdelningen på arbetsmarknaden har minskat under nittiotalet. Det handlar inte om någon dramatisk minskning och den kan främst förklaras av att kvinnorna har fortsatt att bredda sina yrkesval²². Trots att vissa förändringar har skett kvarstår fortfarande stora skillnader mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden. Dessa skillnader kan bl.a. illustreras med hjälp av följande tabell som beskriver könsfördelningen på arbetsmarknaden 2006.

²² SOU 2004:43 Den könsuppdelade arbetsmarknaden

Tabell 6 Fördelningen av andelen kvinnor och män på arbetsmarknaden 2006 enligt Arbetskraftsundersökningen, 16-64 år

	Kvinnor	Män
	<i>Andel i procent</i>	
I arbetskraften	47,6	52,4
Sysselsatta	47,6	52,4
<i>därav</i>		
Fast anställda	48,9	51,1
Tidsbegränsat anställda	55,9	44,1
<i>Veckoarbetstid</i>		
1-19 timmar	62,5	37,5
20-34 timmar	77,5	22,5
35- timmar	39,7	60,3
Anställda i statlig sektor	50,0	50,0
Anställda i kommunal sektor	78,3	21,7
Anställda i privat sektor	38,1	61,9
Undersysselsatta	64,3	35,7
Arbetslösa	46,6	53,4
Latent arbetssökande	52,5	47,5
Ej i arbetskraften	55,3	44,7

Källa: SCB, AKU

Drygt 52 procent av arbetskraften utgjordes av män 2006. Kvinnorna är överrepresenterade när det gäller tidsbegränsat anställda, kortare arbetstider, anställda i kommunal sektor, undersysselsatta, latent arbetssökande samt ej i arbetskraften. Männen är överrepresenterade när det gäller lång veckoarbetstid, anställning i privat sektor och bland arbetslösa.

2.1.7 Tillgång och efterfrågan på arbetskraft – En förväntad brist på arbetskraft

Antalet arbetstillfällen ökade kraftigt under 2006 och fortsatte att öka inom ett brett fält av yrkesområden under 2007²³. De omfattande anställningsbehoven leder till att bristen på utbildad arbetskraft ökar inom flera yrkesområden. Den demografiska utvecklingen som redovisats i föregående avsnitt kommer att medverka till detta. Det kan vidare konstateras att huvuddelen av befolkningstillskottet under åren framöver kommer att utgöras av utrikes födda eller barn till utrikes födda. De utrikes födda har ett påtagligt lägre arbetskraftsdeltagande (ca 60 procent) än de inrikes födda, framför allt beroende på brister i integrationen i samhället. Tillgången på arbetskraft påverkas också av att många är långtidssjukskrivna eller har sjuk- och aktivitetsersättningar.

Långtidssjukfrånvaron nådde sin topp år 2002 vad gäller antal ersatta dagar och antal fall med mer än ett års varaktighet. Den absolut största delen av ökningen berodde på att sjukskrivningarna hade blivit längre och inte på fler nya fall. Det pekar på att en stor del av förklaringen är att finna i ökade svårigheter att komma tillbaka till arbete från sjukskrivning²⁴. Antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar har minskat sedan 2005, men de som uppbär sjuk- och aktivitetsersättningar ligger kvar på en hög nivå vid ca 555 000 personer med ersättning på hel- eller deltid.

Sverige har i förhållande till andra länder ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättningsgrad. Arbetskraftsdeltagandet var enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) 81,3 procent för män och 76,1 procent för kvinnor i åldern 16–64 år 2006. Sysselsättningsgraden för män var samma år ca 77 procent och för kvinnor 72 procent. Detta kan jämföras med EU:s mål att år 2010 uppnå en sysselsättningsgrad på 70 procent i hela unionen och 60 procent för kvinnorna i åldersgruppen 15–64 år. En konsekvens av det höga arbetskraftsdeltagandet i Sverige är

²³ Var finns jobben?, rapport från AMS, Ura 2007:1.

²⁴ Arbetslivsinstitutets årsbok 2006, Kapitel 3.

emellertid att det här blir svårare än i många andra länder att öka arbetsutbudet genom att få fler att delta i arbetskraften.

Slutsatsen av det sagda är att det inom många yrkesområden kan förutses uppstå brist på arbetskraft, vilket kan få negativ inverkan på samhällsekonomin och tillväxten. Detta kan påverkas på flera olika sätt med åtgärder som får människor att snabbare komma in i, att stanna kvar i eller att komma tillbaka till arbetslivet så snart som möjligt efter sjukdom eller arbetslöshet. Det som framför allt berör det föreliggande arbetet är vilka konsekvenser den förväntade arbetskraftsbristen kan få på arbetsmiljön i vid bemärkelse och hur åtgärder avseende arbetsförhållandena på arbetsplatserna kan påverka arbetskraftsdeltagandet. Ett viktigt område är utvecklingen av människors förmåga att kunna anpassa kunskaper och kompetens till arbetsmarknadens och arbetslivets krav. Kompetensutveckling behandlas närmare i följande avsnitt.

2.1.8 Kompetensutveckling

Kompetensutveckling i företag kan ha en stark koppling till förebyggande arbetsmiljöarbete. Utvecklingen under de senaste åren visar på en trend som innebär att det blir allt fler som får ta del av personalutbildning i företag. Under första halvåret 2006 var det drygt 47 procent som hade deltagit i en personalutbildning av varierande längd, vilket framgår av tabellen nedan.

Tabell 7 Personalutbildning bland sysselsatta under det första halvåret

	Första halvåret 2001	Första halvåret 2003	Första halvåret 2006
	<i>Andel i procent</i>		
Ej deltagit i utbildning	54,6	54,2	52,8
Deltagit i utbildning < 1 dag	4,3	6,4	7,0
Deltagit i utbildning 1-2 dagar	17,0	11,8	12,3
Deltagit i utbildning 3-5 dagar	14,2	17,6	17,6
Deltagit i utbildning 6 dagar - 1 månad	7,4	8,4	8,8
Deltagit i utbildning > 1 månad	2,4	1,5	1,5
Totalt	100	100	100

2001, 2003 och 2006

Källa: SCB,

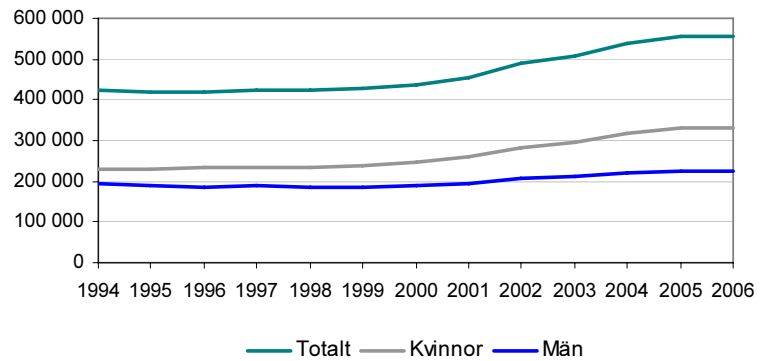
Personalutbildningsundersökningen görs som ett tillägg till arbetskraftsundersökningarna, AKU. Tillägsfrågorna som gäller personalutbildning ställs två gånger per år, i juni och i december.

Det är betydligt vanligare att sysselsatta som tillhör SACO eller TCO har deltagit i personalutbildning än sysselsatta LO-medlemmar. Cirka två tredjedelar av SACO-medlemmarna hade deltagit i personalutbildning under första halvåret 2006. Bland LO-medlemmarna var motsvarande andel 42 procent. När det gäller utbildningens längd är det de statsanställda som erhåller betydligt längre personalutbildning än övriga anställda.

2.1.9 Förtida utträde från arbetsmarknaden

Utvecklingen av antalet sjuk- och aktivitetsersättningar (tidigare benämnt förtidspensioner) visar på en kraftig ökning sedan slutet av 1990-talet. Under åren 1994–1998 låg antalet på en stabil nivå på cirka 420 000 personer, men har sedan dess successivt ökat fram till år 2005 då antalet uppgick till närmare 557 000 personer. Antalet minskade marginellt, med knappt 2 000 personer, under 2006.

Figur 9 Utvecklingen av antalet utbetalade sjuk- och aktivitetsersättningar i december 1994–2006



Källa: Försäkringskassan

Positivt är att antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar har minskat under de senaste åren. År 2003 beviljades närmare 65 400 nya sjuk- och aktivitetsersättningar. År 2006 var antalet knappt 48 200 – en minskning med cirka 17 200 i jämförelse med 2003. Det som är oroväckande är att de nybeviljade aktivitetsersättningarna för personer under 30 år har ökat under de senaste åren, vilket är motsatt utveckling i jämförelse med de äldre åldersgrupperna. Under 2006 beviljades över 6 000 nya sjuk- och aktivitetsersättningar till personer under 30 år, vilket utgjorde 12,5 procent av alla nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar under 2006. Motsvarande andel år 2003 var 5,8 procent.

Tabell 8 Antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar år 2003 och 2006

	2003	2006	Ökning/min- skning i jfr med 2003	Procentuell förändring i jfr. med 2003
-19	819	2 520	1 701	208
20-24	1 410	1 814	404	29
25-29	1 561	1 692	131	8
30-34	2 803	2 365	-438	-16
35-39	4 898	3 705	-1 193	-24
40-44	6 012	4 796	-1 216	-20
45-49	7 392	5 471	-1 921	-26
50-54	10 052	6 569	-3 483	-35
55-59	15 248	9 125	-6 123	-40
60-64	15 170	10 119	-5 051	-33
Totalt	65 365	48 176	-17 189	-26

Källa: Försäkringskassan

Många av de unga som beviljas aktivitetsersättning har någon typ av funktionshinder. Ökningen av antalet aktivitetsersättningar under de senaste åren verkar dock delvis bero på att personer i högre grad än tidigare övergår från långvarig sjukskrivning till aktivitetsersättning. Bland de ungdomar som beviljas aktivitetsersättning och har en lång sjukskrivning bakom sig uppger hälften att det är arbetsförhållandena som helt eller delvis orsakat deras sjukskrivning. Cirka 25 procent uppger att det är förhållandena i privat- och familjelivet. De unga som riskerar att bli sjukskrivna är främst lågutbildade som uppger en relativt

sämre psykosocial arbetsmiljö och kvinnor med hemmavarande barn²⁵.

²⁵ Försäkringskassan, Socialförsäkringsboken 2006, På vuxenlivets tröskel.

3 Arbetsmiljön i ett svenskt och europeiskt perspektiv

I kapitel 2 har viktiga trender och utmaningar i arbetslivet beskrivits. I det här avsnittet tecknas en bild av utvecklingen och den aktuella situationen inom arbetsmiljöområdet.

3.1 En helhetssyn på arbetsmiljöfrågorna

Arbetsmiljöfrågorna påverkas av utvecklingen inom en rad olika områden samtidigt som arbetsmiljöfrågorna i sin tur har en avsevärd påverkan på såväl individ som samhälle i stort. Bland de viktiga faktorer som bör belysas hör frågor om tillväxt, konkurrensförhållanden och produktivitet. Även frågor som mer direkt berör individens förutsättningar påverkar om än mer indirekt utvecklingen inom arbetsmiljöområdet. Det handlar om utbildning och lärande, ekonomiskt skydd vid sjukdom och arbetslöshet samt tillgång till sjukvård, rehabilitering, barnomsorg och äldreomsorg. Övergripande trender när det gäller vissa av dessa faktorer har belysts redan under kapitel 2.

I följande kapitel belyses faktorer med en mer direkt koppling till arbetsmiljön, såsom risker för ohälsa och olycksfall, arbetsorganisation, balans mellan arbete och fritid samt arbetsmiljö ur ett jämställdhetsperspektiv. Den aktuella situationen inom arbetsmiljöområdet redovisas i avsnittet inom samlande rubriker där olika delar av arbetsmiljön beskrivs. Dessa olika delar relaterar i sin tur till varandra och en ökad förståelse för sambandet mellan

olika arbetsmiljöfaktorer är önskvärd för att åstadkomma förbättringar. Ambitionen är därför att lyfta fram sådana forskningsresultat som beskriver samband eller i övrigt kan ge ökad förståelse för de olika faktorernas betydelse.

3.2 Tillgång till information om arbetsmiljön

Det finns i Sverige en lång tradition av datainsamling i syfte att på nationell nivå beskriva utvecklingen inom en rad olika områden. (Redan i början av 1900-talet fanns till exempel uppgifter som gjorde det möjligt att följa utvecklingen när det gäller dödsolyckor i arbetet).

Inhämtandet av data kan göras på olika sätt. Objektivt mätbara faktorer i form av kvantitativa data utgör ett viktigt underlag för att exempelvis beskriva anmälda arbetsskador eller sjukfrånvaro. Förutsättningarna för att utifrån sådana objektivt mätbara faktorer kunna få ett användbart underlag för att beskriva en social utveckling är dock begränsade. Informationen måste därför kompletteras med olika former av enkät- eller intervjuundersökningar där informationen utgörs av individens subjektiva bedömningar. När det gäller den nationella datainsamlingen inom arbetsmiljöområdet görs huvuddelen i samband med de arbetskraftsundersökningar (AKU) som SCB regelbundet genomför. En särskild arbetsmiljöundersökning med ett större antal frågor genomförs vartannat år. Arbetsmiljöverket ansvarar också för statistik baserad på arbetsskadeanmälningarna till Försäkringskassan (ISA-systemet). Därutöver finns genom SCB tillgång till olika databaser som exempelvis ger möjlighet till longitudinella studier. För att beskriva utvecklingen inom EU och möjliggöra jämförelser mellan länderna tas statistik fram av Eurostat. Forskning, analys av material samt insamlande och spridande av information sker också inom ramen för de två EU-myndigheterna Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (ofta kallad Dublininstitutet) och Europeiska arbetsmiljöbyrån.

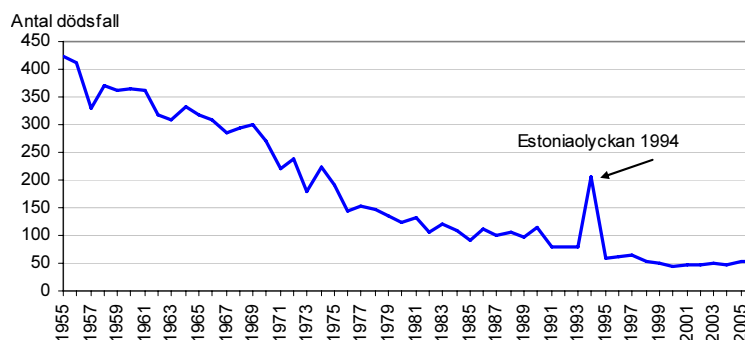
För att kunna göra jämförelser mellan länder så måste de inhämtade uppgifterna oberoende av land beskriva samma sak. Detta är en utmaning som förutom rent praktiska aspekter påverkas av både kulturella och språkliga faktorer särskilt när det gäller uppgifter som tas fram genom enkäter eller intervjuer. Denna samordning är inom EU föremål för utveckling men avsevärda svagheter finns fortfarande vilket måste tas i beaktande då man värderar uppgifterna.

Tillgången till information i form av data som på olika sätt relaterar till utvecklingen inom arbetslivsområdet är viktiga för att utvärdera och fatta beslut om framtida insatser. Det kan konstateras att Sverige bör ha mycket goda förutsättningar att ytterligare utveckla såväl användningen av befintliga databaser som kompletterande informationsinsamlingar.

3.3 Risker för ohälsa och olycksfall orsakade av arbetet

Dödsolyckor

Generellt kan sägas att antalet arbetsolyckor med dödlig utgång har minskat kraftigt sedan 1955 då det totala antalet förvärvsarbete som omkom uppgick till 425 personer. Sedan 1995 har antalet inte något år överstigit 100 personer per år. Den långsiktiga trenden har visat på en fortsatt minskning som nu verkar ha avstannat med viss fluktuation mellan åren vilket redovisas i nedanstående figur.

Figur 10 Dödsolyckor i arbetet 1955 – 2006. Arbetstagare.

Källa: Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket/ISA

Sverige har jämfört med EU15 ett mycket litet antal arbetsolyckor med dödlig utgång. För 2004 avled en person per 100 000 sysselsatta jämfört med för EU15 två och en halv personer för jämförbara branscher och olyckshändelser.

Omfattande katastrofer som exempelvis Estoniaolyckan och stormen Gudrun 2005 medförde en relativt sett kraftig ökning av antalet svåra arbetsolyckor för dessa respektive år. Det kan även i övrigt konstateras att antalet arbetsolyckor med dödlig utgång varierat totalt och för olika branscher över åren.

Ju fler personer som finns i arbete desto fler kan skadas i arbetet. En redovisning av antal per 1000 sysselsatta ger därför en bättre bild av utvecklingen än antal arbetsskadade i absoluta tal och bättre möjligheter till jämförelser. Även andra konjunkturella faktorer har betydelse för omfattningen av arbetsolyckorna. Vissa branscher och yrken har genom arbetets natur en större risk att drabbas av allvarigare fysisk skada än andra. Vissa arbeten inom byggbranschen är ett exempel på detta. Vid en byggboom som den vi nu sett under ett antal år ökar antalet anställda inom byggsektorn och därmed även risken för arbetsolyckor. En inte obetydlig risk finns också att företagen av vinstintressen kortar byggtider etc. så att onödigt

slarv och åsidosättande av skyddet för olycksfall förekommer. Nyanställda, speciellt unga män, löper också en större olycksrisk än personer som varit anställda längre.

Arbetskadador och arbetsskadeförsäkringen

Arbetskadador är ett samlade begrepp för arbetsolyckor, olyckor på väg till och från arbetet och arbetssjukdomar. En arbetsskadeanmälan ska enligt förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd göras om skadan har medfört eller kan antas medföra rätt till sjukvårdsersättning, sjukpenning eller rehabiliteringsersättning från den allmänna försäkringen, sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Vidare ska en anmälan göras när skadan har föranlett eller kan antas föranleda sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men. Om den skadade är arbetstagare ska anmälan göras av arbetsgivaren.

Vid arbetsskada som lett till varaktigt nedsatt arbetsförmåga kan Försäkringskassan bevilja ersättning enligt arbetsskadeförsäkringen i form av livränta. Endast en mindre del av de arbetskadador som anmäls till Försäkringskassan leder dock till att en arbets- eller yrkesskadelivränta betalas ut (yrkesskadelivränta gäller för ersättningsfall som inträffat före den 1 juli 1977). Under 2005 godkände Försäkringskassan knappt 4 000 arbetsskadelivräntor till följd av arbetsolyckor eller olyckor på väg till eller från arbetet, och drygt 3 000 till följd av arbetssjukdom.

Även för de fall som inte leder till ersättning på grund av godkänd arbetsskada har det offentliga kostnader i form av sjukpenning och, om skadan leder till längre frånvaro, sjuk- och aktivitetsersättning. Till detta kommer kostnader i samband med sjukvård och rehabiliteringsinsatser.

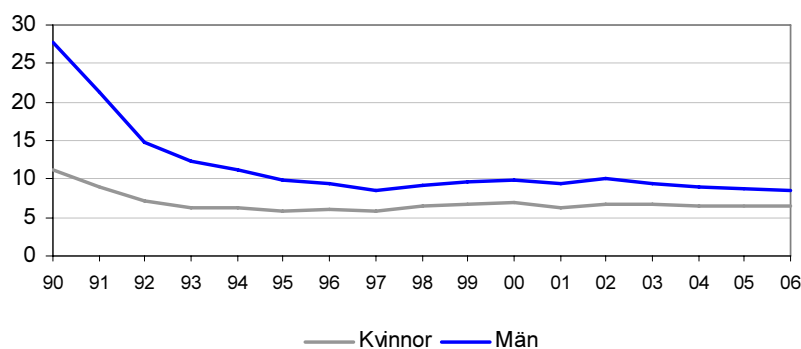
Arbetsmiljöverkets årliga statistik om arbetsolyckor och arbetssjukdomar bygger på inkomna arbetsskadeanmälningar. Rapporteringssystemet är känsligt bl.a. för förändringar i lag-

stiftning, försäkringssystem och för kampanjer av olika slag²⁶. För år 2006 har inrapporterats 112 000 arbetsskador varav huvudparten är arbetsolyckor.

Arbetsolyckor

Det kan konstateras att det ofta är tillfälligheter som avgör om en olycka leder till dödsfall eller endast till en mindre allvarlig skada.

Figur 11 Anmälda arbetsolyckor i Sverige 1990-2006, antal per tusen förvärsarbetande



Källa: Arbetsmiljöverket/ISA, SCB/AKU

Orsaker till arbetsolyckor med dödlig utgång måste utredas särskilt noggrant för att så långt som möjligt förebygga att liknande olyckor inträffar igen. Även övriga arbetsolyckor måste ges stor uppmärksamhet och det är av betydelse att statistiken noggrant följs och analyseras för att riktade insatser ska kunna göras. Arbetsgivarna är skyldiga att anmäla alla allvarliga arbetsolyckor och tillbud till Arbetsmiljöverket. Detta ger Arbetsmiljöverket viktig information för sin myndighetsutövning men framför allt innebär anmälningsskyldigheten ett viktigt

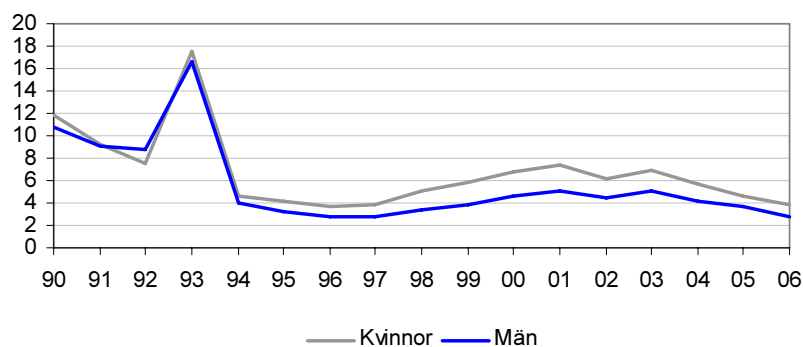
²⁶Arbetsmiljöverket, Arbetsskador 2006, beskrivning av statistiken

incitament för arbetsgivaren att själv utreda, dokumentera och följa upp alla olyckor inom ramen för sitt systematiska arbetsmiljöarbete.

Arbetssjukdomar

Som arbetssjukdom betraktas skador och besvär som beror på skadlig inverkan.

Figur 12 Anmälda arbetssjukdomar 1990-2006, antal per tusen förvärsarbetande; arbetstagare och egenföretagare



Anm.: Den kraftiga uppgången 1992 och nedgången 1993 beror på de mer restriktiva regler som infördes i arbetsskadeförsäkringen 1993. De föregicks av en massiv informationskampanj, vilket var en trolig anledning till den kraftiga ökningen av antalet anmälningar under 1992.

Källa: Arbetsmiljöverket/ISA, SCB/AKU

Den vanligaste orsaken till arbetssjukdom är belastningsfaktorer. Belastningsskador är ett samlande begrepp för skador av tunga lyft och påfrestande arbetsställningar eller rörelser som är ansträngande eller ensidiga. Under 2006 anges belastningsfaktorer som misstänkt orsak för ca sex av tio anmälda arbetssjukdo-

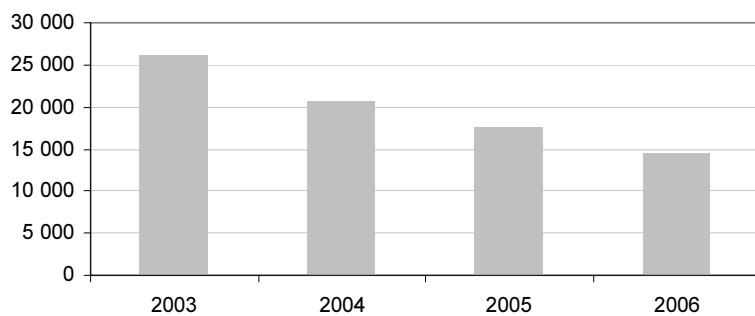
mar. Näst vanligast som misstänkt orsak var organisatoriska eller sociala faktorer. Bland kvinnor ligger dessa faktorer bakom nästan en tredjedel av anmälningarna. Kemiska eller biologiska faktorer ligger bakom ca en tiondel av de rapporterade arbetssjukdomarna. Buller svarar för en knapp tiondel av anmälningarna och här är fyra av fem män.

Arbetssjukdomar utvecklas oftast under en lång tid, vilket speglas av att sjukdomsfrekvensen ökar med stigande ålder för både män och kvinnor. Hälften av anmälningarna gäller personer som är äldre än 49 år och en fjärdedel av personer som är äldre än 57 år.

Transportmedelstillverkning är den näringsgren som svarar för flest antal anmälda arbetssjukdomar bland både män och kvinnor. Fordonsmontör är det yrke inom vilket det anmäls flest antal arbetssjukdomar, detta gäller både män och kvinnor. Yrkesgruppen toppar även listan när det gäller höga relativa frekvenser av belastningsfaktorer. Polis (män och kvinnor) och verksamhetschef inom vård och omsorg (kvinnor) är yrken med höga relativa frekvenser av arbetssjukdomar orsakade av organisatoriska eller sociala faktorer.

Antalet anmälda arbetssjukdomar har under de senaste fyra åren stadigt minskat. Jämfört med 2003 har antalet fram till och med 2006 minskat med 45 procent. Minskningen har fortsatt även 2007.

Tabell 9 Utvecklingen av antalet arbetssjukdomar 2003 - 2006

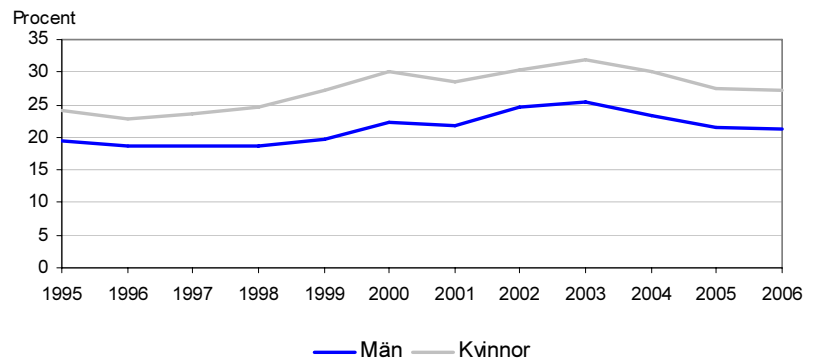


Källa: Arbetsmiljöverket/ISA

Utifrån statistiken fram till och med 2005 har den största minskningen skett inom de orsaksområden där omfattningen av anmälningar är högst. Det vill säga belastningsfaktorer, organisatoriska eller sociala faktorer och kemiska/biologiska ämnen eller produkter. För dessa områden är minskningen relativt lika i omfattning mellan 45 och 49 procent. Minskningen när det gäller buller, vibrationer och andra fysikaliska faktorer ligger på en betydligt lägre nivå med en minskning med 25 – 29 procent. För smitta som orsak är minskningen nästan obefintlig.

Förklaringarna till att anmälda arbetssjukdomar minskar kan vara flera och kräver mer ingående analyser. En tänkbar och önskvärd förklaring kan vara att arbetsmiljön faktisk har förbättrats när det gäller faktorer som leder till arbetsrelaterad ohälsa. En viss bekräftelse av detta går att få genom den besvärundersökning som genomförs varje år där individer som tillägsfrågor till AKU får besvara frågor om hur de ser på sambanden mellan sina besvär och arbetsmiljön. Andelen av de sysselsatta som uppger besvär orsakade av arbetsmiljön har som framgår av nedanstående diagram minskat under senare år.

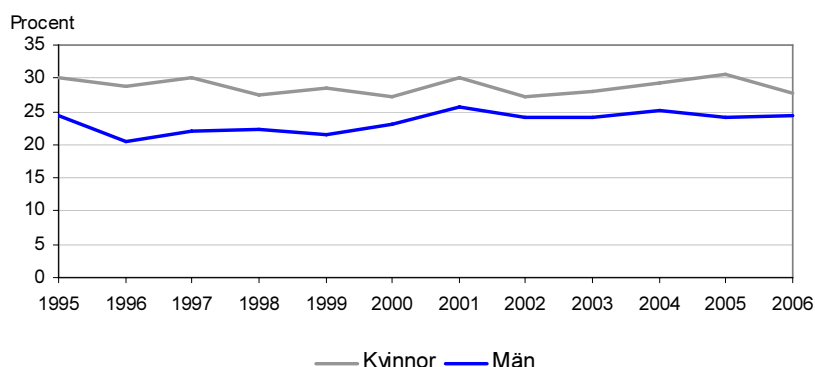
Figur 13 Arbetsorsakade besvär. Andel av sysselsatta som uppger besvär under de senaste 12 månaderna. 1995 - 2006



Källa: Undersökningen om arbetsorsakade besvär, Arbetsmiljöverket/SCB

När det gäller den andel som uppger att åtgärder har vidtagits på arbetsplatsen för att besvären inte ska återkomma, förvärras eller drabba andra har dock inga större förändringar skett sedan 2001. I arbetsmiljöundersökningen som SCB genomför vartannat år på uppdrag av Arbetsmiljöverket har för 2005 ungefär hälften av männen och hälften av kvinnorna svarat att det på deras arbetsplatser bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete,

Figur 14 Arbetsorsakade besvär. Andel som anger att åtgärder har vidtagits på arbetsplatsen för att besvären inte ska återkomma, förvärras eller drabba andra. 1995 - 2006



Källa: Undersökningen om arbetsorsakade besvär, Arbetsmiljöverket/SCB

Resultatet från besvärsundersökningen kan också bero på förändringar i attityder snarare än faktiska förbättringar. Eftersom sjukdom inte som arbetsolyckor är relaterade till en tydlig händelse beror sannolikt svaren i högre grad här på individens bedömning av orsaker till sina besvär. Ytterligare en annan möjlig förklaring kan vara en förändring av hur individerna bedömer sina möjligheter att få sjukdomen godkänd som arbetsskada.

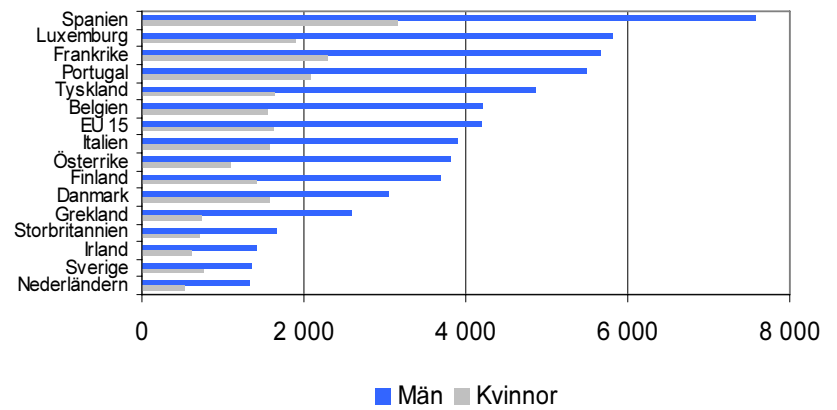
Jämförelse med övriga länder inom EU

Sverige redovisar en jämförelsevis liten risk för olycksfall och dödsfall i arbetet. Både för Sverige och EU15, dvs. EU:s tidigare femton medlemsstater, finns under senare år en tendens till nedgång av antalet arbetsolyckor som lett till mer än tre sjukdagar. Detta gäller för både kvinnor och män. Frekvensen av arbetsolyckor är dock fortfarande mycket högre för EU15 än för Sverige, särskilt för män där nivån är drygt tre gånger högre.

Motsvarande för kvinnor är att EU15 har drygt två gånger högre nivå (se figur 16).

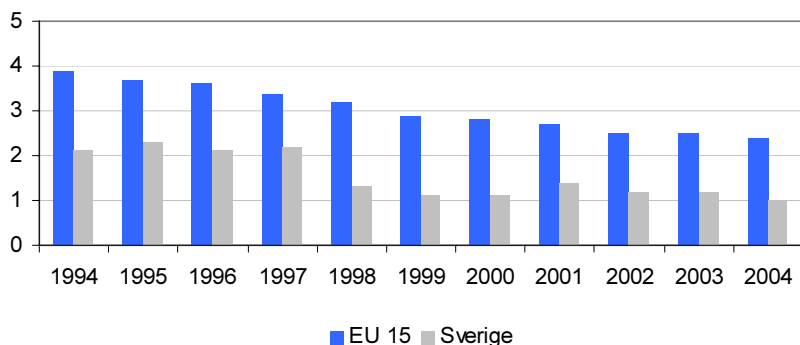
När det gäller dödsfall så kan det konstateras att antalet dödsolyckor per 100 000 sysselsatta i Sverige uppgår till drygt 1 person medan det för EU15, trots en stadig minskning sedan 1994, var 2,5 personer 2004.

Figur 15 Andel av sysselsatta med arbetsolyckor med fler än 3 sjukdagar, 9 branscher. 2003



Källa: Eurostat

Figur 16 Arbetsolyckor med dödlig utgång (exklusive trafikolyckor och olyckor ombord på transportmedel) per 100 000 sysselsatta 1998–2004. EU 15/Sverige. 9 branscher.



Källa: Eurostat

3.4 Arbetsorganisation

Inledningsvis måste poängteras att begreppet arbetsorganisation är svårt att avgränsa. Det handlar inte bara om ett val av olika modeller för hur själva produktionen kan organiseras strukturellt. Arbetsorganisation handlar i hög grad också om människorna i organisationen. Betydelsefulla faktorer är hur förändringsarbete bedrivs, vilken grad av inflytande och utveckling som finns för individen, hur ledarskapet bedrivs och om det finns möjlighet att förena arbetslivet med privatlivet. Hur arbetsplatsen ser ut avseende dessa faktorer påverkar sannolikt i hög grad utvecklingen när det gäller den arbetsrelaterade ohälsan.

Arbetsorganisatoriska faktorer har en avgörande inverkan på medarbetarnas arbetstrivsel och för förutsättningarna att minska stressrelaterad ohälsa. Studier när det gäller utvecklingen inom EU indikerar en kraftig ökning för de flesta medlemsländerna när det gäller krav och tidspress i arbetet. Samtidigt ses också en

utveckling mot en ökad psykisk ohälsa. Sambanden mellan arbetsorganisation och ohälsa är dock inte klart belysta i befintlig forskning. I rapporten "Understanding the organisational impact on working conditions and health"²⁷ menar forskarna att det fortfarande är en öppen fråga på vilket sätt och i vilken omfattning förändringar i arbetsmiljövillkor och hälsa påverkas av organisationsförändringar och i vilken mån arbetsvillkor och hälsa är en effekt av förhållanden på en mer övergripande nivå (arbetsmarknad, samhälle och välfärdssystem) eller förändringar hos arbetskraften t.ex. när det gäller attityder, demografiska faktorer m.m.

Vissa faktorer i arbetsorganisationen kan ändå genom den kunskap som finns sägas vara särskilt betydelsefulla för arbetsmiljö och hälsa. Det gäller krav och kontroll, utveckling och användande av ny teknik, produktionssystem, ledarskap och inflytande.

Utveckling och förändring av arbetsorganisationen tillhör sannolikt, tillsammans med utveckling av ny teknik, en av de viktigaste faktorerna för den snabba produktivitetsutveckling som skett. I första hand har det då handlat om överväganden när det gäller val av organisatorisk modell, fokusering av verksamheten där det som inte tillhör kärnverksamheten överlämnats till andra (outsourcing), ökad effektivitet i produktion och leverans genom införande av kvalitetsstandarder och metoder som "lean production" och "just in time". Produktivitetsökningstakten i Sverige och i resten av EU har under senare år visat en avtagande tendens. För att få till stånd en fortsatt och långsiktig produktivitetsutveckling krävs förmodligen ökat fokus på de övriga faktorer som inryms under begreppet arbetsorganisation.

Arbetsorganisatorisk modell

Under de senaste 20 åren har diskussionen till stor del handlat om valet mellan två olika typer av arbetsorganisation "den

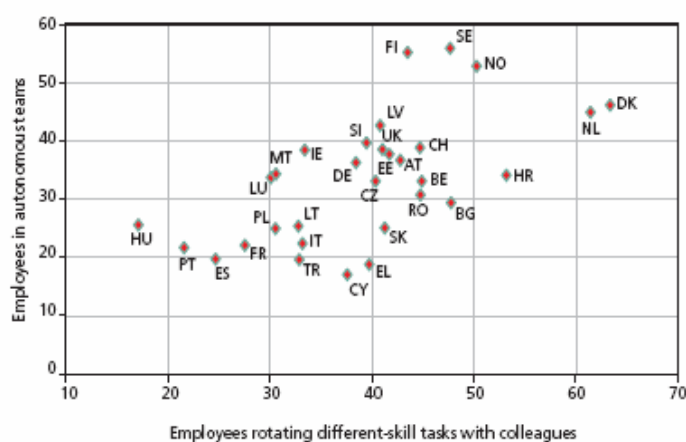
²⁷ Arbete och hälsa Nr 2006:4 Annika Härenstam, Staffan Marklund, Erik Berntsson, Malin Bolin, Jan Ylander

traditionella industriella modellen byggd på tayloristiska principer” eller ”den moderna arbetsorganisationen”.

Den traditionella modellen karakteriseras av en centraliserad toppstyrd organisation med rigida hierarkier, en hög grad av arbetsdelning och ett begränsat inflytande för den anställde om hur och när arbetet ska utföras.

Som kontrast står den moderna arbetsorganisationen med platta ickehierarkiska strukturer, en hög grad av inflytande på alla nivåer i organisationen och arbete i team eller projekt. Sverige har en lång tradition av vad som kan beskrivas som det moderna sättet att organisera arbetet och den svenska modellen har varit föremål för stort internationellt intresse. Diagrammet nedan beskriver Sveriges placering när det gäller vad som vad som kan kallas en mer avancerad form av arbetsorganisation²⁸.

Figur 17 Utvecklad funktionell flexibilitet och ”teamwork”, EU 27.



Källa: Dublininstitutet

Under senare år har diskuterats om svenska arbetsplatser i takt med ökad konkurrens och internationellt inflytande i allt

²⁸ Fourth European Working Conditions Survey, Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Dublininstitutet), 2007.

högre grad har styrts mot en mer traditionell tayloristisk arbetsorganisation. Ett antal studier²⁹ visar också att företag vid övergång till utländskt ägande kommit att präglas av värderingar och principer med mer hierarkiska strukturer och mindre utrymme för medarbetarnas inflytande och handlingsutrymme.

Ett annat organisatoriskt fenomen som getts uppmärksamhet är förekomsten av så kallade gränslösa arbeten³⁰. Kännetecknade för gränslöst arbete är att de traditionella externt reglerade fasta tids- och rumsramarna för arbetets styrning alltmer demonteras. Individerna måste i större utsträckning ansvara för skapandet av den egna arbetsuppgiften och själv sätta gränser kring sina åtaganden. Individens roll som gränssättare tidsmässigt, rumsligt och ifråga om uppgiftens omfattning och mål växer.

Arbetsorganisationens betydelse för hälsa i arbetslivet

Ny teknik har i många fall inneburit stora förbättringar i den fysiska arbetsmiljön genom att det inom vissa verksamheter lett till en kraftig minskning av arbetsmoment med tunga lyft och svåra arbetsställningar. Samtidigt har teknikutvecklingen också ställt nya och ökade krav på arbetskraften.

Arbetets krav kan dels beskrivas som krav på hur mycket som presteras (effektivitet) men också på vad som presteras (kvalitet). Ökad konkurrens har i hög grad lett till ökade krav på effektivitet i arbetet; i slimmade organisationer måste färre utföra mer. Samtidigt har också kraven på vad som presteras alltmer kommit att läggas på den enskilde arbetstagaren. Krav på att själv prioritera arbetsuppgifter och fatta beslut har i hög grad flyttats från arbetsledare till anställd. Detta kan i gynnsamma fall leda till utveckling och arbetstrivsel men i ogynnsamma fall till psykisk belastning, stress och ohälsa. När det gäller hälsomässiga risker för den ökande andelen arbeten som kan betecknas som gränslösa är dessa ännu föga utforskade.

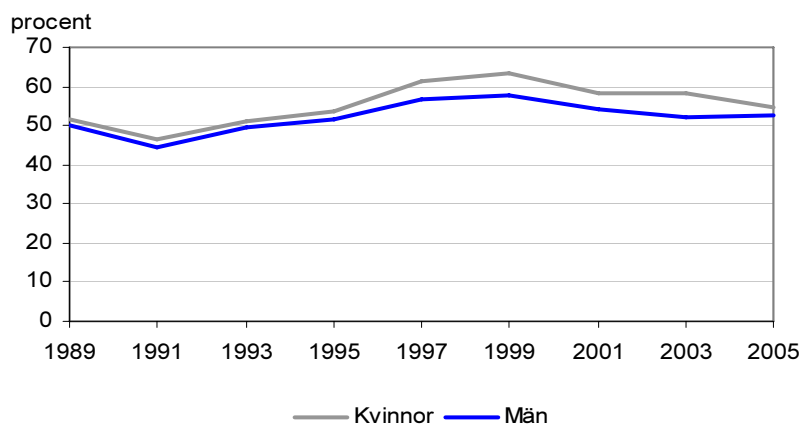
²⁹ Arbete och hälsa Nr 2006:14 Margareta Oudhuis, Anders Olsson

³⁰ Allvin m. fl. 1999; 2005 samt Arbete och hälsa nr 2006:3, Astvik W. m.fl.

Faktorer på arbetsplatsen som är betydelsefulla för om utfallet blir bra eller dåligt för individen är bland annat om arbetstakten är rimligt, om individen själv i tillräcklig omfattning kan styra när arbetet ska utföras, om tillräckligt stöd finns att tillgå från chefer och kollegor och om individen har tillräcklig och rätt kompetens för arbetsuppgifterna. Ett antal frågor i arbetsmiljöundersökningen berör olika aspekter på arbetsbelastning. Nedan beskrivs resultat från 2005 års arbetsmiljöundersökning³¹.

En fråga som ställs är om man upplever sig ha alldeles *för mycket att göra på jobbet*. Som framgår av diagrammet nedan anser sig ca hälften av både män och kvinnor ha för mycket att göra. Andelen ökade mellan åren 1991–1999 för att därefter minska något.

Figur 18 Andelen kvinnor och män som upplever att de har alldeles för mycket att göra. 1991 – 2005.



Källa Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöundersökningen

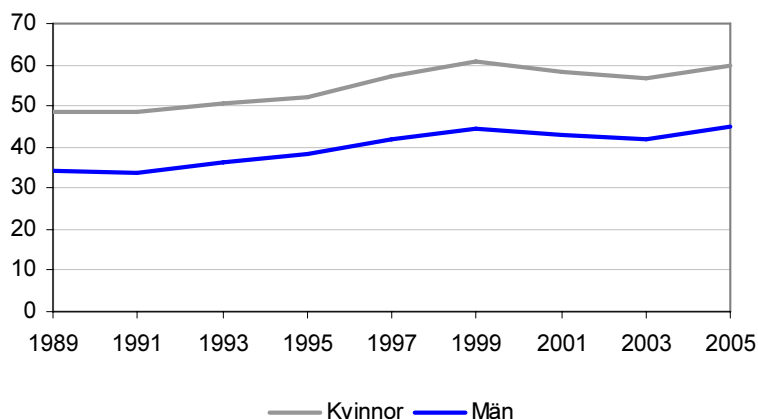
Forskningen visar entydigt att individens förutsättningar att påverka när och hur arbetsuppgifterna ska utföras har stor bety-

³¹ Arbetsmiljöundersökningen, Arbetsmiljöverket och SCB, 2005

delse för upplevelse av stress och belastning i arbetet. Enligt Karaseks/Theorells³² modell om krav och kontroll uttrycks detta som att arbeten med höga krav och hög grad av egen kontroll är den mest önskvärda kombinationen medan å andra sidan höga krav i kombination med låg egen kontroll är den mest ofördelaktiga kombinationen.

Diagrammet nedan visar att utvecklingen när det gäller att *själv kunna bestämma arbetstakten* inte har varit gynnsam.

Figur 19 Andelen kvinnor och män som högst halva arbetstiden kan bestämma arbetstakten. 1991 – 2005.



Källa Arbetsmiljöverket Arbetsmiljöundersökningen

Andra resultat från arbetsmiljöundersökningen visar att 4 av 10 aldrig eller sällan anser sig få *hjälp att prioritera sina arbetsuppgifter*. Bland kvinnorna är det 33 procent och bland männen 42 procent som upplever sig få bristande stöd och uppmärksamhet från sina chefer. Dessa andelar har ökat över åren. Man upplever också att det blivit allt svårare att få stöd från arbetskamrater.

³² Karasek & Theorell, 1990

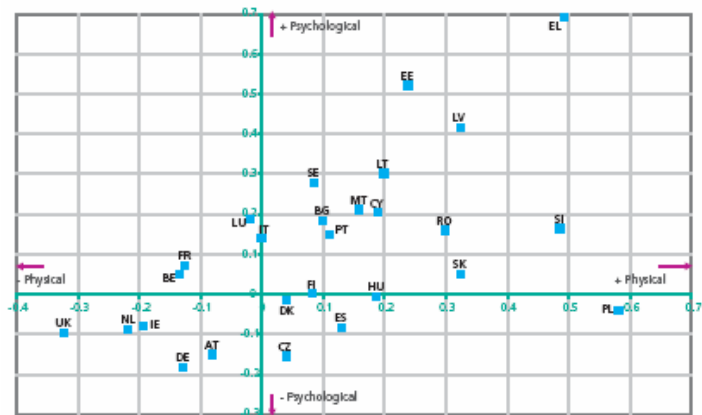
Nära hälften av kvinnorna och 38 procent av männen upplever *arbetet som psykiskt påfrestande*. Den upplevda psykiska påfrestningen är störst i yrken där man arbetar med människor som exempelvis vårddyrken, polis och väktare. Samtidigt är det också bland dessa yrken som flest anger att de upplever arbetet som meningsfullt. Totalt anser sig 73 procent av kvinnorna och 66 procent av männen ha meningsfulla jobb.

Nedanstående diagram belyser vilka slag av arbetsrelaterade problem som är vanligast i olika EU-länder. Som framgår av bilden har Grekland problem både vad gäller den psykiska och fysiska arbetsmiljön medan till exempel Polen, Slovenien och Slovakien redovisar stora problem när det gäller den fysiska arbetsmiljön men relativt små problem med den psykiska arbetsmiljön.

För Sverige gäller det motsatta, dvs. en låg rapportering när det gäller fysiska arbetsmiljöproblem men relativt stora problem med koppling till psykiska förhållanden. En tänkbar och rimlig förklaring till detta är att stora brister i den fysiska arbetsmiljön överskuggar eventuella problem när det gäller den psykiska miljön och att de senare problemen därför inte uppmärksammas av individen.

I ett antal länder förenas emellertid en låg rapportering av besvär för båda faktorerna. Det gäller exempelvis Storbritannien, Nederländerna och Danmark. Det är därför intressant att närmare undersöka vad som kan förklara denna skillnad i utveckling gentemot Sverige. I kapitel 4 beskrivs hur några andra länder, bland annat de tre ovan nämnda, organiserat sitt arbetsmiljöarbete.

Figur 20 Fysiska och psykosociala hälsofaktorer, EU 27. I procent.



Källa: Dublininstitutet

Med tanke på den snabba utvecklingstakten som ständigt ställer nya krav på kompetens och kunskap så är ett *livslångt lärande* en nödvändighet för att hänga med i arbetslivet. Detta ställer krav inte bara på individen utan också på arbetsplatsernas förmåga att genom olika former av utvecklingsinsatser och personalutbildning säkerställa att personalen har rätt kompetens för sina arbetsuppgifter. Sannolikheten för att få ta del av personalutbildning ökar om den anställde redan har en relativt hög utbildningsnivå.

Frågeställningar med koppling till *ledarskap* är av synnerligen stor betydelse för hur man upplever sitt arbete. Kunskaper om arbetsmiljö både när det gäller fysiska faktorer och olika psykosociala och arbetsorganisatoriska aspekter bör därför vara centrala kompetenser i chefskapet. Chefs- och ledarskapsutbildningar sker helt på arbetsgivarnas initiativ och omfattningen och kvaliteten på utbildningarna varierar från arbetsplats till arbetsplats. När det gäller specifika arbetsmiljöutbildningar sker vissa utbildningar partsgemensamt. Någon samlad bild av hur chefs- och ledarskapsutbildningarna ser ut till omfattning och inrikt-

ning finns inte tillgänglig. När det gäller utbildningen av framtida chefer vid universitet och högskola så varierar omfattningen av inslag med koppling till dessa frågor eftersom varje lärosäte själv avgör sitt upplägg. För vissa yrkesexamina ingår dock olika arbetsmiljöaspekter som krav i examinationsförordningen.

3.5 Balans mellan arbete och fritid

Att arbetet på olika sätt påverkar individens förutsättningar när det gäller hennes eller hans privatliv är självklart. Det handlar om villkor för arbetstid och lön men också om att personer som trivs med sitt arbete troligen hanterar frågor i privatlivet bättre än någon som upplever vantrivsel. På samma sätt är det självklart att händelser utanför arbetsplatsen på olika sätt kan påverka individens prestationsförmåga på arbetet. Föräldraskap, åldriga föräldrar, konflikter i äktenskapet och sjukdom är bara något av vad som kan inträffa under ett arbetsliv.

Eftersom arbetslivet berör i stort sett alla under en stor del av livet har det självklart stor betydelse för folkhälsan. Insikten om att hälsan inte kan ses frikopplad från människors totala livssituation har blivit alltmer tydlig. Begreppet hälsofrämjande arbetsplatser har använts i Sverige sedan mitten av 1990-talet och inom ramen för ett europeiskt nätverk har ett antal hälsofrämjande arbetsplatsprojekt genomförts i Sverige. Erfarenheterna från det arbetet, samt andra erfarenheter av hälsofrämjande arbetsplatsarbete, sammanställdes av FHI år 2004³³.

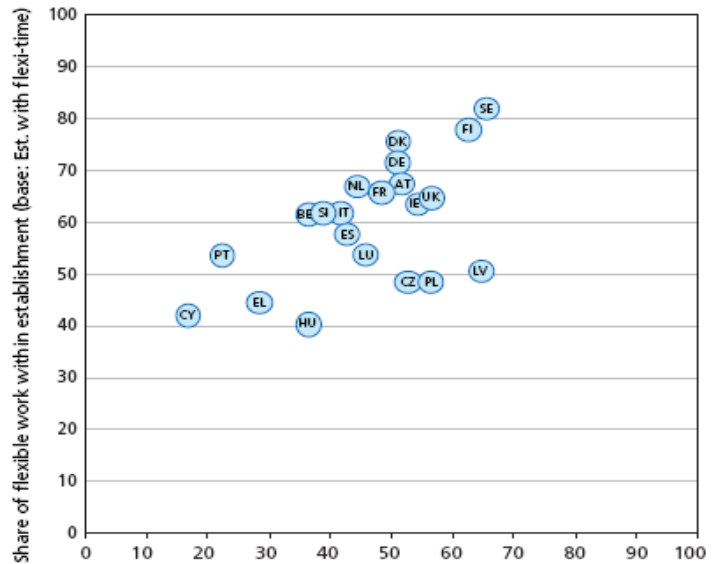
I rapporten "Working time and worklife balance in European companies"³⁴ belyses på olika sätt faktorer av betydelse för balansen mellan arbetsliv och fritid. Materialet har samlats in för samtliga EU:s medlemsländer och ger bl.a. en bild av Sverige i förhållande till andra EU länder.

³³ Folhälsoinstitutets rapport R 2004:32 Hälsofrämjande arbete på arbetsplatser.

³⁴ Survey on Working time 2004-2005, Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Dublininstitutet), 2006.

Att utifrån egna behov ha vissa möjligheter att styra arbetstiderna har betydelse för förutsättningarna att få ihop livspusslet. I en jämförelse mellan EU:s medlemsländer erbjuder, som diagrammet nedan beskriver, svenska arbetsplatser generösa villkor i det här avseendet.

Figur 21 Andel företag med flexibel arbetstid och den genomsnittliga andelen anställda som kan utnyttja den flexibla arbetstiden



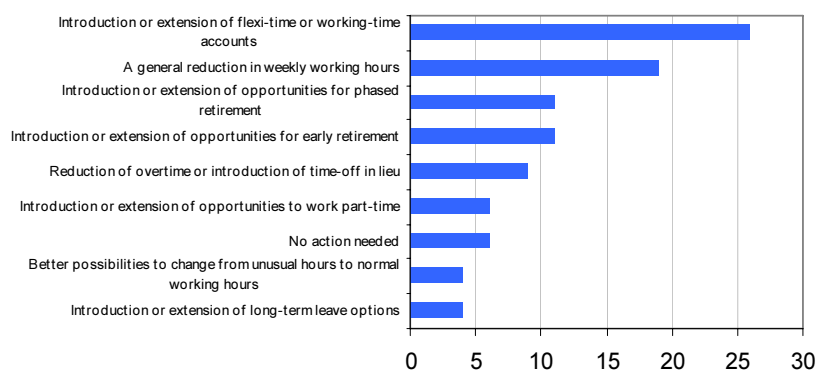
Källa: Dublininstitutet

Enligt Dublininstitutet visar undersökningsresultat att företag som erbjuder flexibla arbetstider attraherar fler personer samt att dessa företag har större möjlighet att behålla kompetent personal. Rapporten visar att både företag och anställda kan tjäna på flexibla arbetstider. Av arbetstagarna uppgav 73 procent att de trivdes bättre med jobbet sedan flexibla arbetstider hade

införts. Både arbetsgivare och arbetstagare ansåg i hög grad att den flexibla arbetstiden hade bidragit till en bättre anpassning av arbetstiden till den faktiska arbetsbördan. Arbetstagarna ansåg även att flexibla arbetstider hade förbättrat möjligheterna att kombinera arbete och fritid. Andra resultat var minskad frånvaro och ett minskat övertidsuttag.

På frågan vilka förändringar som av de anställda ansågs ha störst betydelse för bättre balans mellan arbetsliv och fritid placerade sig ökade möjligheter till flexibilitet i arbetstid överlägset högst. I undersökningen konstateras också att av dem som önskade sig en utveckling av systemen för flexibilitet hade över 60 procent redan tillgång till sådana system. Detta indikerar att det är viktigt inte bara att flexibla arbetstider finns utan också hur möjligheterna är utformade, det finns utrymme för förbättringar.

Figur 22 Arbetstagarrepresentanters uppfattning om mest önskvärda initiativ i fråga om balansen mellan arbete och fritid



Källa: Dublininstitutet

3.6 Arbetsmiljö och jämställdhet.

Avsnittet knyter an till avsnitt 2.1.5, som framför allt tar upp könsuppdelningen av arbetsmarknaden.

Könsskillnader inom olika sektorer och arbeten

Huvuddelen av de anställda inom kommuner och landsting är kvinnor, vilket är en del i den *horisontella könssegregeringen*. Eftersom arbetsgivaren ofta har en stark monopolsituation inom kommuner och landsting, finns begränsade möjligheter för anställda i sektorn (främst kvinnor) att påverka sin arbetssituation. Missnöjda individer har små möjligheter att byta arbetsgivare om de inte samtidigt är beredda att byta arbetsuppgifter och/eller yrke. Kommuner och landsting har därtill genomgått många och stora omorganiseringar under slutet av 1990-talet.

Arbetsuppgifterna inom vård, skola och omsorg kräver stor anpassning till kunderna (patienter, elever m.fl.). Många anställda känner frustration att de inte hinner med sina kunder i den omfattning som de skulle vilja. Denna kombination brukar kallas "höga krav och låg kontroll", s.k. anspända jobb, vilket är en arbetsmiljörisk i sig. Att kvinnor oftare än män arbetar med omsorg av människor gör att de i högre grad än män är utsatta för psykosociala påfrestningar i arbetet. Samtidigt upplever kvinnor i högre grad än män att de har ett starkt socialt stöd från arbetskamrater och chefer.

Män har mer riskfyllda arbeten än kvinnor, men det finns också en genusaspekt i värdering av risker som påverkar kvinnors arbetsmiljö.

Män har i högre grad än kvinnor arbeten som kräver tunga lyft och som är fysiskt ansträngande. De utsätts i sina arbeten i högre grad för luftföroreningar, oljor, dålig belysning, buller, vibrationer och kyla. De arbetar mer övertid och måste dra in på luncher oftare än kvinnor. De upplever att de får mindre uppskattning av chefer och kunder än kvinnor. De upplever oftare

att arbetet inte är helt och hållet meningsfullt. Män har däremot friare arbetstider och större möjligheter till lärande i arbetet än kvinnor³⁵.

Kvinnor mer sjukskrivna än män

Systematiska könsskillnader i exempelvis arbetsmiljö och arbetsförhållanden leder till systematiska könsskillnader i arbetsrelaterade besvär, men också i ohälsa och sjukfrånvaro. Över 9 procent av kvinnorna i befolkningen mellan 50 och 59 år var sjukskrivna 30 dagar eller längre under 2002, jämfört med knappa 6 procent för männen i samma grupp. Den största skillnaden mellan kvinnor och män fanns i befolkningen mellan 30 och 39 år, där dubbelt så stor andel bland kvinnorna (över 6 procent) var sjukskrivna jämfört med männen (3 procent)³⁶.

De aktiva och anspända jobben har ökat kraftigt i antal under 1990-talet. Aktiva arbeten är sådana med höga krav och hög kontroll. Anspända arbeten är sådana med höga krav och låg kontroll.

Kvinnor har en 40 procents överrisk för att hamna i långvarig sjukskrivning vid s.k. aktiva arbeten jämfört med kvinnor i avspända jobb. Kvinnor har också en 40 procents överrisk för långvarig sjukskrivning i aktiva jobb jämfört med män i aktiva jobb.

En fördjupad analys har dock visat att särskilt kvinnors aktiva jobb inom privat sektor ökar risken för långtidssjukskrivning. Det stöder påståendet att det inte är kvinnors aktiva jobb inom offentlig sektor som är problemet utan att aktiva jobb för kvinnor, kanske särskilt inom privat verksamhet, är problematiska och ökar risken för långtidssjukskrivning.

Skillnaderna mellan kvinnors och mäns sjuktal är som störst i åldersgruppen 25 – 39 år, dvs. under den period i livet då många

³⁵ Arbetsmiljöundersökningen 2003.

³⁶ Långtidsutredningen, 2003/04.

kvinnor föder barn. Men anmärkningsvärt är att redan i 16 – 19-årsåldern är kvinnors sjuktal 50 procent högre än männens.

4 Styrmedel och aktörer på arbetsmiljöområdet

4.1 Lagstiftning och tillsyn m.m. i Sverige

På arbetslivsområdet är lagstiftning det huvudsakliga medlet för att slå fast de grundläggande kraven för att förebygga ohälsa och olycksfall och för att skapa en bra arbetsmiljö i övrigt. Lagstiftningen har huvudsakligen karaktären av offentligrättslig skyddslagstiftning. Den ställer upp tvingande krav på hur arbetsmiljön ska vara beskaffad och vilka skyldigheter som gäller. Kopplat till lagstiftningen är ansvaret för att lagstiftningen efterlevs, dvs. att det finns en effektiv myndighetstillsyn.

Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i det lokala arbetsmiljöarbetet är en av grundpelarna som arbetsmiljölagstiftningen vilar på och som kommer till uttryck i 6 kapitlet arbetsmiljölagen (1977:1160). Statens roll är mer begränsad här. Staten har sett till att det finns ett regelsystem om samverkansorganisation med skyddsombud m.m. Denna del av lagstiftningen är av arbetsrättslig karaktär. Det är i det lokala arbetet på arbetsplatserna i samverkan mellan arbetsmarknadens parter som arbetsmiljöarbetet sker.

Arbetsmiljölagstiftningen har successivt utvecklats mot att omfatta *allt fler aspekter på arbetsmiljön och mot en helhetsyn på arbetsmiljöfrågorna*. Arbetsmiljön ska betraktas ur såväl ett fysiskt, tekniskt som ett psykiskt och socialt perspektiv. En central be-

stämmelse i arbetsmiljölagen är 2 kap. 1 §, som bl.a. anger att ”Arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende” samt ”Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall”.

Den huvudsakliga inriktningen av arbetsmiljöarbetet ska vara att förebygga ohälsa och olycksfall. Detta kommer bl.a. till uttryck i arbetsmiljölagens ändamålsbestämmelse (1 kap. 1 §). Det framgår också i den grundläggande bestämmelsen om arbetsgivarens skyldigheter i 3 kap. 2 §: ”Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall”. Ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 1 § går emellertid längre än att ohälsa och olycksfall ska förebyggas. Ändamålet är också att ”även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö”, vilket innebär att mänskliga behov i vid bemärkelse ska beaktas.

En viktig princip i det förebyggande arbetet är att arbetsmiljöarbetet ska integreras i verksamhetens planering, ledning och drift på ett systematiskt sätt. Detta är kärnan i begreppet ”systematiskt arbetsmiljöarbete”. Arbetsmiljöarbetet får inte vara en ”sidovagn” till verksamheten i övrigt. I samband med överväganden och beslut om verksamheten ska arbetsmiljöfrågorna vara med. Detta är också en förutsättning för att se sambandet mellan arbetsmiljön och verksamhetens resultat.

Arbetsmiljölagen är en *ramlag*, dvs. den innehåller i stor utsträckning mer allmänt hållna bestämmelser om krav på arbetsmiljöns beskaffenhet. Ett skäl till detta är att lagen ska omfatta hela arbetslivet med dess skiftande förhållanden och att kraven ska kunna anpassas till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället (2 kap 1 § första stycket). Lagens utformning som ramlag innebär att mer preciserade bestämmelser utfärdas genom tillämpningsföreskrifter till lagen. Det har delegerats till Arbetsmiljöverket att utfärda sådana föreskrifter.

4.2 Lagstiftning och tillsyn m.m. internationellt

4.2.1 EU

Arbetsmiljöfrågorna i EU

Arbetsmiljöfrågorna tillhör EU:s socialpolitik eller annorlunda uttryckt de omfattas av den sociala dimensionen av EU:s gemensamma marknad. En lagstiftningskompetens ges på området i artikel 137 i EG-fördraget. Med stöd av den artikeln och dess föregångare artikel 118 a och artikel 100 har det antagits ca 20 minimidirektiv på arbetsmiljöområdet. I övrigt tas arbetsmiljöfrågorna upp i policier och strategier inom området sysselsättnings- och socialpolitik.

Inom ramen för Lissabonsstrategin och sysselsättningsstrategin är kvalitet i arbetet ett centralt begrepp för den gemensamma målsättningen om fler och bättre jobb.

Begreppet kvalitet i arbetet avser strävan mot ett långsiktigt hållbart arbetsliv som uppmuntrar och gör det möjligt för personer i arbetsför åder att träda in, utvecklas och kvarstå på arbetsmarknaden. Det har varit en viktig utgångspunkt i det fortsatta arbetet inom EU inte minst på grund av de demografiska förändringarna med en åldrande befolkning och framtida arbetskraftsbrist. Det finns ingen definition av kvalitet i arbetet men medlemsstaterna har enats om att några viktiga delar är arbetsmiljö, arbetsorganisation, medbestämmande, den sociala dialogen, social trygghet och kompetensutvecklingsfrågor. Frågan om "Good Work" var uppe till diskussion vid det informella ministermötet i Berlin i januari 2007 samt vid Europeiska rådets möte i mars 2007.

Kommissionen har nyligen presenterat gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007-2012. I strategin anger kommissionen att hälsa och säkerhet i arbetet idag är ett av de viktigaste områdena inom EU:s sysselsättnings- och socialpolitik och också ett av de områ-

den där man kommit längst. Kommissionen framhåller att medlemsstaterna inom ramen för Lissabonsstrategin har ställt sig bakom att god kvalitet och produktivitet i arbetet i hög grad kan bidra till att främja ekonomisk tillväxt och sysselsättning. I strategin redovisas en rad utmaningar som unionen står inför på arbetsmiljöområdet. Målet för strategin är att det ska ske en minskning av antalet arbetsolycksfall och arbetssjukdomar.

Sverige har välkomnat gemenskapens arbetsmiljöstrategi. En viktig svensk utgångspunkt har emellertid varit att det är av stor vikt att varje medlemsstat ska kunna utforma sina åtgärder inom området efter nationella utgångspunkter och behov. Samtidigt som det är viktigt att man på EU-nivå diskuterar och utbyter erfarenheter på området.

Sverige har ställt sig positiv till att:

- strategin fokuserar på de sektorer, arbetstagargrupper och företag där den sämsta arbetsmiljön finns samt små och medelstora företag,
- regelförenkling och anpassning av lagstiftning får stort utrymme,
- betydelsen av den sociala dialogen och forskningsinsatser betonas,
- det internationella samarbetet på området stärks,
- arbetsmiljöfrågorna tydligare integreras med Lissabonstrategin samt koordineras med andra politikområden, bland annat med folkhälsopolitiken som även omfattar EU:s alkoholstrategi,
- gemenskapsstrategin kompletteras med nationella strategier, som utformas så att de främjar den gemensamma strategins målsättning och inriktning,

Medlemsstaterna bör dock själva bestämma hur strategierna utformas och göra avvägningen mellan olika instrument och åtgärder som t. ex. användningen av kvantitativa mål och åtgärder inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Sveriges ståndpunkt när det gäller arbetsmiljöstrategin och rådets resolution har baserat sig på följande övergripande ståndpunkt när det gäller arbetsmiljöfrågorna i EU-samarbetet.

Arbetsmiljöfrågorna utgör en viktig del av den s.k. sociala dimensionen av den gemensamma marknad som upprättas inom EU. En utgångspunkt är att dålig arbetsmiljö inte får vara ett konkurrensmedel på denna gemensamma marknad. Det handlar i stället om att skapa likvärdiga villkor för såväl företag som arbetstagare i de olika medlemsländerna. Dessutom handlar det om att förbättra villkoren inom hela EU.

Sverige bör verka för att förbättra och utveckla EU:s politik och lagstiftning på arbetsmiljöområdet. Det handlar bl.a. om helhetssynen på arbetsmiljöfrågorna och vidden på de frågor som bör ingå, vikten av att integrera arbetsmiljöarbetet i verksamheternas planering och drift, vikten av att se betydelsen för tillväxt och sysselsättning samt vikten av att regler verkligen genomförs nationellt och tillämpas i verkligheten på arbetsplatserna. Arbetsmiljöfrågorna är särskilt viktiga efter utvidgningen av EU med nya medlemsländer.

En viktig utgångspunkt för det framtida arbetet är att ha en helhetssyn och se sambandet mellan olika delområden. Det gäller t.ex. arbetsrätten, arbetsmiljön, arbetsorganisation och lärande i arbetet och dessa frågor betydelse inte bara för arbetstagarnas trygghet, hälsa och säkerhet utan även för verksamheternas effektivitet samt tillväxt och sysselsättning. Sambandet mellan goda arbetsvillkor och god arbetsmiljö i vid bemärkelse å ena sidan och ökad produktivitet, tillväxt och sysselsättning å andra sidan måste ytterligare betonas. Mot den här bakgrunden bör möjligheterna att förstärka sambanden med andra politikområden tas till vara.

Skyldigheter till följd av EU-medlemskapet

I enlighet med EG-fördraget har det antagits *ett ramdirektiv på arbetsmiljöområdet och särdirektiv till det direktivet* (ca 20 direktiv), vilka är av karaktären minimidirektiv, samt *produkt-direktiv* (ca 5 direktiv). En betydande del av Arbetsmiljöverkets föreskrifter utgör ett genomförande av EU:s regler på arbetsmiljöområdet. Ramdirektivets bestämmelser genomförs framför allt genom arbetsmiljölagens bestämmelser.

Det finns en skyldighet för Sverige som medlemsland i EU att genomföra denna gemenskapslagstiftning och tillämpa de genomförda bestämmelserna. Av medlemskapet följer också en skyldighet att bedriva tillsyn av efterlevnaden av de genomförda bestämmelserna samt *marknadskontroll* av produkter som har släppts ut på marknaden och som omfattas av produktdirektiven. Förslag tas för närvarande fram av EG-kommissionen om en närmare och skärpt reglering av marknadskontrollen.

De tekniska specifikationerna för hur produkter kan utformas för att uppfylla de grundläggande hälso- och säkerhetskraven i produktdirektiven anges i *harmoniserade standarder*, som tas fram av de europeiska standardiseringsorganen. I dessa organ deltar de nationella standardiseringsorganen bl.a. via myndighetsrepresentanter och fackliga representanter. Det finns en skyldighet för medlemsstaterna att se till att arbetsmarknadens parter på nationell nivå ska kunna påverka arbetet med att utarbeta och övervaka harmoniserade standarder.

EU-samarbetet och den däri ingående relativt omfattande arbetsmiljö- och produktlagstiftningen gör att de nationella lagstiftningarna på arbetsmiljöområdet uppvisar betydande likheter. Till detta bidrar också en rad ILO-konventioner. Viktiga skillnader finns dock, inte minst i fråga om ländernas tillsynsorganisation, vilka andra styrmedel än arbetsmiljoregler som används, vilken roll arbetsmarknadens parter spelar, hur företagshälsovården används, m.m.

I de följande avsnitten görs en översiktlig genomgång av förhållandena i några andra EU-länder. Dessa uppvisar både be-

tydande likheter men också skillnader jämfört med förhållandena i Sverige.

4.2.2 Danmark³⁷

De danska förhållandena påminner i hög grad om de svenska: Ramlagstiftning som preciseras i föreskrifter av tillsynsmyndigheten, lagstiftningens innehåll i viktiga hänseenden likartat innehållet i den svenska lagstiftningen – även om skillnader finns, tillsynsmyndighet med likartat uppdrag som det Arbetsmiljöverket har, viktiga roller för arbetsmarknadens parter. Utvecklingen under senare år innehåller dock inslag som skiljer sig från förhållandena i Sverige.

Lagstiftning

Den nu gällande danska arbetsmiljölagen beslutades 1999. Det är en ramlag vars syfte är att förebygga olyckor och ohälsa/sjukdomar.

Beskrivet på ett allmänt plan är arbetsgivaren ansvarig för att

- arbetet planeras, organiseras och utförs så att säkerhet och hälsa säkerställs
- arbetsstället är sådant att säkerhet och hälsa säkerställs
- maskiner, verktyg, utrustning m.m. används utan att hälsa och säkerhet riskeras
- potentiellt farliga ämnen och material endast tillverkas och används på sådant sätt att ett effektivt skydd för arbetstagarna erhålls.

Skyldigheterna enligt dessa punkter preciseras i föreskrifter.

Arbetsgivaren ska göra skriftliga bedömningar av arbetsförhållandena. Dessa ska uppdateras minst vart tredje år. Bedöm-

³⁷ Uppgifterna är hämtade från den Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Danmark och SOU 2004:113.

ningarna ska bl.a. innehålla planer för hur arbetsmiljöproblem ska åtgärdas.

Lagen innehåller också bestämmelser om arbetstagarmedverkan i arbetsmiljöarbetet, hur arbetsmiljöarbetet ska vara organiserat (skyddsombud och skyddskommittéer), skyldighet att tillhandahålla företagshälsovård, vissa arbetstidsbestämmelser, särskilda bestämmelser om unga arbetstagare, m.m.

Vidare föreskriver lagen att det ska finnas ett Arbetsmiljöråd, vars uppgift är att ge råd till regeringen i arbetsmiljöfrågor avseende politikens målsättningar och prioriteringar samt hur resurser ska fördelas. Rådet ska avge yttranden om olika arbetsmiljöfrågor och lägga fram förslag om nya/ändrade lagregler. Rådet består av representanter för arbetsmarknadens parter.

Under Arbetsmiljörådet finns arbetsmiljöråd inom olika sektorer av arbetsmarknaden. Dessa har bl.a. till uppgift att bistå enskilda verksamheter inom sektorn med information och handledning för arbete med olika arbetsmiljöfrågor, med utbildningsaktiviteter m.m.

Arbetsmiljörådet och de sektoriella arbetsmiljöråden finansieras delvis av statliga medel.

Tillsyn

Den danska arbetsmiljömyndighetens (Arbejdstilsynet) uppgifter är i stort sett de samma som det svenska Arbetsmiljöverkets. Tilsynet ska:

- utöva tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagstiftningen,
- utfärda föreskrifter som preciserar lagstiftningen samt allmänna råd
- bedriva informationsverksamhet.

Myndigheten använder sig av ett antal olika "tillsynsvarianter":

- "Screening", som är en översiktlig inspektion syftande till att bedöma om en "anpassad"/"fördjupad" inspektion ska göras (se vidare nedan).

- ”Anpassad”/”fördjupad” inspektion, som är en inspektionsinsats på arbetsställen med potentiellt störst risk för ohälsa.
- ”Detaljerad” inspektion av särskilda arbetsmiljöproblem.
- Inspektion med sikte på tillverkarens/leverantörers/importörers ansvar för produkter.
- Rådgivning
- ”Specialinspektioner” av t.ex. hissar, laboratorier m.m.

Om det i ett centralt kollektivavtal har träffats överenskommelse om liknande bestämmelser som de som finns i föreskrifter, bortfaller Arbejdstilsynets tillsyn. Dock gäller tillsynen alltså om kollektivavtalets regler inte efterlevs och ingen part väcker talan därom. Likaså gäller tillsynen beträffande sådana arbetstagar som inte omfattas av kollektivavtalet.

Utvecklingen under senare år

År 2004 beslutades om en omfattande ”arbetsmiljöreform” vars huvuddrag kan beskrivas enligt följande.

Fr.o.m. 2005 och sju år framåt kommer alla företag och verksamheter med anställda att ”screenas”. Efter denna period kommer screening att ske ungefär vart tredje år. Företag där riskerna bedöms högre kommer screenas vart annat år. Screeningen syftar till att hitta de arbetsställen med störst risk för ohälsa. Det är en översiktlig bedömning av arbetsmiljöförhållandena, bl.a. på basis av verksamhetens skriftliga riskbedömningar, hur man har organiserat arbetsmiljöarbetet, m.m.

Bedöms förhållandena som acceptabla, sker inget återbesök inom en nära framtid. Istället omfattas verksamheten av nämnda ”om-screening” efter ca tre år. Bedömer istället myndigheten att ytterligare inspektion är nödvändig, återkommer man med en ”anpassad”/”fördjupad” inspektion. En sådan inspektion kan leda till att verksamheten åläggs anlita extern rådgivning, antingen för viss tid eller för att lösa visst problem. De externa rådgivarna ska vara auktoriserade, inom ett eller flera områden (t.ex. kemi, ergonomi och/eller psykologi) eller ha auktorisation inom

samtliga och på så sätt kunna bistå i verksamhetens hela arbetsmiljöarbete. Verksamheterna ska sålunda kunna hitta rådgivare med olika slags expertis utifrån vilka arbetsmiljöproblem man har.

Oavsett resultat av screeningen, kan påkallande av skyddsombud eller olyckor föranleda att tillsynsmyndigheten återkommer för besök/inspektion.

När verksamheten screenats listas den på Arbejdstilsynets hemsida, med en symbol som anger resultatet av screeningen.

De verksamheter som har ”arbetsmiljöcertifikat”, dvs. ett ”bevis” på att arbetsmiljöarbetet håller god kvalitet, undantas från screeningen. Sådana verksamheter är inte heller skyldiga att anlita företagshälsovård. Certifikatet utfärdas av DANAK, dvs. Danmarks motsvarighet till SWEDAC i Sverige, på basis av en särskild lagstiftning om arbetsmiljöcertifikat.

4.2.3 Finland³⁸

Även de finska förhållandena påminner om de svenska. Det är dock mer som skiljer Finland från Sverige än vad som skiljer Danmark från Sverige. Den finska arbetsmiljölagen innehåller avsevärt mer av detaljerade materiella bestämmelser. Tillsynsmyndigheten har delvis andra (fler) uppgifter och utfärdar inte föreskrifter. Företagshälsovården har en mer central roll.

Lagstiftningen

Den nu gällande finska arbetsmiljölagen är från 2002 och syftar till en god hälsa och säkerhet för arbetstagarna.

Arbetsgivarna ska enligt lagen göra en bedömning av arbetsmiljöförhållandena, riskerna där, och de anställdas individuella förutsättningar, samt vidta de åtgärder som behövs för att undvika ohälsa och olycksfall. Arbetsgivarna ska ha en policy för arbets-

³⁸ Uppgifterna är hämtade från den Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Finland och SOU 2004:113.

miljöarbetet, systematiskt analysera och identifiera riskerna i arbetsmiljön samt hur dessa kan elimineras/minskas.

Lagen innehåller också bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter ifråga om säkra och hälsosamma arbetsställen, arbetsmetoder, arbetsverktyg, m.m. Arbetsförhållandena ska anpassas till de anställdas individuella förutsättningar. Arbetsdagarna ska ges nödvändig information om riskfaktorer m.m. i arbetsmiljön. Lagen innehåller vidare bestämmelser om samverkan mellan arbetsgivaren och de anställda i arbetsmiljöarbetet.

Generellt kan sägas att lagen innehåller avsevärt fler materiella bestämmelser om konkreta arbetsmiljöfaktorer och arbetsmiljöförhållanden än den svenska arbetsmiljölagen, sådant som i Sverige återfinns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. I den finska lagen finns sålunda bestämmelser om t.ex. ensamarbete, arbetsplatsens utformning, belysning, trakasserier, ventilation, kemikalier och andra farliga ämnen, m.m.

Regeringen får utfärda ytterligare föreskrifter inom vissa områden, t.ex. avseende krav ifråga om arbetsgivarens analys av arbetsmiljöförhållandena, vilka instruktioner arbetstagarna ska få, användandet av personlig skyddsutrustning, m.m.

En annan viktig lag i Finland är lagen om företagshälsovård. Denna föreskriver obligatorisk användning av företagshälsovård om det finns anställda i verksamheten. Arbetsgivaren får en drygt 50-procentig återbäring från staten för sina kostnader för företagshälsovård. Det är en avsevärd samhällelig styrning av företagshälsovården. I lagstiftningen är fastlagt vilka personalkategorier som ska finnas i företagshälsovården, vilken kompetens dessa ska ha samt vilka uppgifter som ska kunna utföras. Företagshälsovården är mycket nära knuten till den offentliga hälso- och sjukvården. I regioner där det saknas företagshälsovård, är de kommunala hälsocentralerna skyldiga att tillhandahålla företagshälsovård.

Tillsyn

Arbetarskyddsförvaltningen sorterar under social- och hälsovårdsministeriet. Organisationen är regionalt uppbyggd, med arbetarskyddsbyråer i de olika arbetarskyddsdistrikten. Det är ca 450 anställda i den regionala organisationen.

Den centrala uppgiften är inspektion av att verksamheterna efterlever lagstiftningen. Man gör ca 27 000 inspektionsbesök per år (2003).

Arbetarskyddet har också rådgivande och stödjande uppgifter. På begäran av arbetsgivare eller arbetstagare eller andra som omfattas av lagstiftningen kan arbetarskyddet ge utlåtanden beträffande planer över byggnader/lokaler samt arbetsmetoder. Myndigheten bedriver även informationsverksamhet.

Arbetarskyddet kontrollerar även annat än arbetsmiljöförhållanden. Sådana uppgifter utförs i samverkan med arbetsmarknadsorganisationerna.

4.2.4 Storbritannien³⁹

Storbritannien uppvisar drag som liknar förhållandena i de nordiska länderna. Både lagstiftning och tillsynsorganisation innehåller ett flertal likheter med de svenska motsvarigheterna. Samtidigt medför andra traditioner och en annorlunda uppbyggd statsapparat vissa distinkta skillnader.

Lagstiftning

Den brittiska arbetsmiljölagen (Health and Safety at Work etc. Act) är från 1974. Vid sidan av denna finns ett antal speciallagar (Acts), t.ex. lag om anställning av kvinnor, ungdomar och barn, lag om arbete i gruvor, lag om arbete på kontor, i affär och inom järnvägen, m.fl.

³⁹ Uppgifterna är hämtade från den Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Storbritannien.

Arbetsmiljölagen anger de allmänna skyldigheter som arbetsgivare har i förhållande till de anställda och i förhållande till allmänheten. Lagen innehåller också skyldigheter för tillverkare, importörer, leverantörer, m.fl.

Lagen anger att arbetsgivaren ”så långt det är praktiskt möjligt” ska säkerställa de anställdas hälsa, säkerhet och välbefinnande. Något mer preciserat innebär arbetsgivarens skyldigheter bl.a. att denne, så långt det är praktiskt möjligt, ska se till att

- lokaler och arbetsmetoder är säkra,
- användning, hantering, lagring och transport av material och ämnen är säker, och
- information, instruktioner, träning och kontroll ges och utövas så att arbetstagarna inte utsätts för hälso- eller säkerhetsrisker.

Arbetsgivaren ska upprätta och, så ofta det är nödvändigt, uppdatera en plan för hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas för att främja säkerhet och hälsa. Lagen innehåller också bestämmelser om arbetstagarmedverkan i arbetsmiljöarbetet, skyddsombud och skyddskommittéer.

Lagen innebär åligganden för arbetsgivare och egenföretagare även i förhållande till andra än de egna anställda. De skyddsansvariga ska se till att deras verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att personer som kommer i kontakt med/påverkas av verksamheten, men som inte är anställda, inte utsätts för risker för hälsa och säkerhet.

Utöver dessa skyldigheter innehåller lagen bestämmelser om de centrala organen i det engelska arbetsmiljöarbetet, Health and Safety Commission (HSC) och Health and Safety Executive (HSE), som är de brittiska motsvarigheterna till Arbetsmiljöverket.

Även den brittiska arbetsmiljölagen är således en ramlag. I den öppnas för att ”sekundärlagstiftning” (secondary legislation) kan utarbetas och antas på ett enklare sätt än det som krävs för ”primärlagstiftning” (primary legislation/Acts), för vilken det sker en omfattande parlamentsbehandling. Sekundärlagstiftningen (”regulations”) utarbetas på förslag av ansvarig minister, på ar-

betsmiljöområdet oftast efter förslag av HSC. Ett sådant förslag föreläggs parlamentet och betraktas som antaget inom viss tid, om inte parlamentet fäller det.

Därtill finns s.k. Approved codes of practice, vilket är en slags ”uppförandekod” för hantering av viss arbetsmiljöfråga, som förklaras godkänd av HSC. Dessa koder föreläggs inte parlamentet.

Arbetsgivarens skyldigheter, hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas, hur skyddsarbetet ska organiseras m.m. samt en lång rad specifika arbetsmiljöfrågor regleras i sådana Regulations och Approved codes of conduct.

Tillsyn

HSC består av upp till tio personer, som utses av ministern med ansvar för transporter, kommuner och regioner, efter samråd med arbetsmarknadsparterna, kommuner och andra. HSE, vars ledning består av tre personer som utses av HSC, har en personal som omfattar ca 4000 personer. Personalen består av inspektörer, medicinska experter, jurister m.fl.

Det brittiska ”arbetsmiljöverkets” viktigaste uppgift är tillsyn över efterlevnad av lagstiftningen. Det är emellertid en uppgift man delar med kommunala/lokala myndigheter (Local Authorities). Dessa, ca 400 till antalet, har i uppgift att vaka över efterlevnaden av arbetsmiljölagstiftningen inom bl.a. kontor, detaljhandel och hotell. HSE:s och de lokala myndigheternas tillsynsverksamhet samordnas genom ett särskilt organ.

HSE:s uppgifter och befogenheter liknar dess svenska motsvarighet. Likaså påminner uppläggningsen av tillsynsarbetet om hur det läggs upp i Sverige. En del tillsynsbesök görs p.g.a. anmälningar från arbetstagare/skyddsombud, men största delen av besöken görs inom ramen för fastställda prioriteringar/verksamhetsprogram. Tillsynen inriktas på arbetsställen med störst risk för ohälsa. Det nationella programmet ger utrymme för regionala variationer, beroende på näringslivsstruktur,

m.m. Även urvalsmetod för vilka arbetsställen som ska besökas påminner om hur det svenska Arbetsmiljöverket arbetar.

Det bör nämnas att det brittiska arbetsmiljöverket också utfärdar ”riktlinjer” (guidance), vilka är ett slags tillkännagivande av vilka ”säkerhetsnivåer” verket kommer att tillämpa i sin tillsyn över lagstiftningen (där denna inte är preciserad i exakta värden, gränser och dylikt). Det är frivilligt för arbetsgivarna att följa dessa riktlinjer, och att uppnå det skydd lagstiftningen föreskriver på annat sätt. Riktlinjerna torde kunna jämföras med det svenska Arbetsmiljöverkets allmänna råd.

HSE lägger varje år resurser också på forskning och utveckling (research and technology). Totalt ca 37 miljoner pund per år (uppgift från början av 2000-talet) används årligen, vara ca hälften till forskning och andra hälften till att ta fram underlag och bedömningar för att utveckla tillsynen (såsom analys av arbetsskador). Merparten av forskningen beställs från forskare utanför myndigheten.

4.2.5 Nederländerna⁴⁰

Det finns likheter även mellan förhållandena i Sverige och Nederländerna. Lagstiftningen i Nederländerna torde dock ge större utrymme för parterna att i kollektivavtal komma överens om hur lagstiftningens målsättningar ska uppnås. I Nederländerna finns ifråga om ekonomiska styrmedel inslag som avviker väsentligt från förhållandena i Sverige.

Lagstiftning, tillsyn, m.m.

I den nederländska arbetsmiljölagen genomförs vissa ändringar fr.o.m. 2007. (Den nya lydelsen av lagen finns ännu inte översatt

⁴⁰ Uppgifterna är hämtade från den Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Nederländerna, skriften Social Policy in the Netherlands, utgiven av det nederländska Social- och arbetsmarknadsministeriet 2004, samt SOU 2004:113.

till engelska.) Lagen är i likhet med övriga beskrivna arbetsmiljölagar en ramlag, som preciseras i förordningar och föreskrifter.

Lagen innehåller allmänna målsättningar och bestämmelser. Arbetsgivaren ska t.ex. identifiera och bedöma riskerna i arbetsmiljön, och vidta åtgärder för att ohälsa och olycksfall ska undvikas. Arbetsgivaren ska arbeta systematiskt och fortlöpande. Arbetsmiljöarbetet ska vara en integrerad del av verksamheten. Information och instruktioner till arbetstagarna är andra viktiga bestämmelser. Arbetsgivaren är i normalfallet skyldig att anlita företagshälsovård.

Lagen innehåller också bestämmelser om samverkan med arbetstagarna och deras representanter, och om tillsyn. Tillsynsmyndigheten är organiserad i sektorspecifika avdelningar. Viss del av tillsynsmyndighetens verksamhet är reaktiv, dvs. tillsynsbesök med anledning av olyckor eller efter påkallanden från arbetstagare. Den största delen av verksamheten är dock pro-aktiv och uppsökande, och försöker nå de arbetsställen med störst risk för ohälsa med hjälp av en "riskbedömningsmodell".

En mycket viktig aspekt på förhållandena i Nederländerna är det partsgemensamma arbetet på arbetsmiljöområdet. Den nya lagstiftningen öppnar upp för att parterna i kollektivavtal kommer överens om de närmare metoderna för hur de allmänna bestämmelserna ska efterlevas.

Sjuklön/sjukförsäkringssystemet och ekonomiska incitament

Mycket höga sjukskrivningsnivåer har lett till att omfattande incitament har införts i lagstiftningen i fråga om sjuklön, rehabilitering och förtidspension. Företagshälsovården spelar en viktig roll i dessa sammanhang. Likaså det partsgemensamma arbetet.

Lagstiftningen på sjukförsäkringsområdet innebär att arbetsgivaren ska betala minst 70 procent av arbetstagarens lön under sjukfrånvaro. Från början gällde denna skyldighet i ett år. Fr.o.m. 2004 gäller den i två år. Flertalet kollektivavtal innebär att

arbetsgivaren åtminstone under det första året även ska betala resterande del upp till full lön. För dessa kostnader är arbetsgivaren i regel försäkrad. Premierna speglar sjukfrånvaron på företaget.

För att efter sjukskrivning bli berättigad till förtidspension gäller särskilda bestämmelser. Dessa innebär att arbetsgivaren under sjukskrivningsperioden aktivt måste ha vidtagit rehabiliterande åtgärder, annars riskerar han att få fortsätta betala sjuklön. Även arbetstagaren måste ha aktivt medverkat i rehabiliteringsinsatser, annars riskerar han eller hon att förlora sin rätt till sjuklön. Storleken på arbetsgivarens avgifter till förtidspensionsystemet beror på historiken ifråga om förtidspensioneringar från arbetsgivarens verksamhet.

För att bistå arbetsgivare och arbetstagare under sjukskrivning och rehabilitering ska normalt arbetsgivaren anlita företagshälsovård. Denna ska uppfylla vissa krav på kompetens, vara sammansatt av vissa personalkategorier och vara certifierad av ett oberoende certifieringsorgan.

För att få ned sjukskrivningstalen har det under de senaste åren också träffats trepartsöverenskommelser, mellan staten och arbetsmarknadens parter ("health and safety covenants"). I dessa sektorsvisa överenskommelser (som inte är kollektivavtal) har staten och parterna kommit överens om målsättningar och åtgärder för minskad sjukfrånvaro och förbättrad arbetsmiljö. Enligt officiella uppgifter har sjukfrånvaron minskat mer för de grupper som omfattas av dessa överenskommelser än för dem som inte gör det. I slutet av 2005 omfattades 52 procent av alla nederländska arbetstagare av en sådan överenskommelse.

4.2.6 Tyskland⁴¹

Den tyska arbetsmiljölagen är från 1996. En skillnad mot den svenska arbetsmiljölagen är att gruvindustrins arbetsmiljö be-

⁴¹ Uppgifterna är hämtade från den Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Tyskland

handlas i särskild lagstiftning. Lagens ändamål är förutom att förhindra arbetsolycksfall och arbetssjukdomar att arbetet ska anpassas till människans förutsättningar.

Tyskland består av sexton delstater. Arbetsmiljölagen är utfärdad av centralregeringen, medan genomförandet i första hand är en uppgift för delstaterna. Motsvarigheter till det svenska Arbetsmiljöverket finns på delstatsnivå och är i viss mån olika organiserade i olika delstater. I de flesta fall benämns myndigheterna Gewerbeaufsicht. I en del stater har de även tillsyn över yttre miljöfrågor och andra frågor. De utfärdar föreskrifter och utövar tillsyn på arbetsplatser.

En stor del av arbetsmiljötillsynen för privat näringsliv utövas av s.k. Berufsgenossenschaften. Motsvarande arbetsskadeförsäkring för offentlig förvaltning är organiserad på annat sätt. Berufsgenossenschaften är försäkringsbolag för arbetsskadeförsäkringen, dit arbetsgivarna är obligatoriskt anslutna. Ca 46 miljoner personer är försäkrade i Berufsgenossenschaften. Som regel leds de av organ sammansatta av representanter för både arbetsgivar- och arbetstagarsidan. Företagen är branschvis indelade efter risken för arbetsskador. Denna indelning avgör arbetsgivarnas avgift för försäkringen. Skillnaden i fråga om avgifter kan vara i storleksordningen ett till tio. Härutöver kan individuella företag få rabatt på avgiften.

Berufsgenossenschaften meddelar arbetsmiljöregler för sina medlemsföretag och bedriver även tillsyn på företagen. De sysslar normalt såväl med skadeprevention som med rehabilitering av skadade. Reglerna och tillsynen är oftast mer specifik och detaljerad än motsvarande från Gewerbeaufsicht.

Organisationen för arbetsskadeförsäkring är för närvarande föremål för en betydande omorganisation.

4.2.7 Norge⁴²

Den 1 januari 2006 trädde en ny arbetsmiljölag i kraft. Lagens syfte är:

- En hälsobefrämjande och meningsfull arbetssituation
- Trygghet mot fysiska och psykiska skador
- En välfärdsmässig standard motsvarande den sociala och tekniska utvecklingen i samhället
- Anställningstrygghet
- Skydd mot diskriminering
- Anpassning till den enskildes förutsättningar och livssituation
- Ge förutsättningar för arbetsgivare och arbetstagare att själva utveckla arbetsmiljön i samverkan med arbetsmarknadsparterna och med kontroll och vägledning från myndigheten
- Ett inkluderande arbetsliv.

Lagen innehåller grundläggande bestämmelser om krav på arbetsmiljön, om myndighetstillsyn och om arbetsmiljösamverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, liknande den svenska arbetsmiljölagen. Den innehåller vidare krav på systematiskt hälso- miljö- och säkerhetsarbete, i mycket motsvarande den svenska SAM-föreskriften. Liksom i den svenska lagen krävs att företagshälsovård ska anlitas då det finns behov. Lagen innehåller även krav angående arbetstider, havandeskaps- och föräldraledighet, skydd mot diskriminering, anställningstrygghet, utbetalning av lön och semesterersättning, anställningens upphörande m.m.

Nyheter i den nya lagen är bl.a. krav på arbetsmiljökunskaper hos arbetsgivaren samt tydligare krav ifråga om skydd mot hot och våld. Ett förbud mot diskriminering av deltidsanställda och anställda med tidsbegränsad anställning ifråga om löne- och arbetsvillkor införs. Tydligare krav ställs på information, arbetstagarmedverkan och kompetensutveckling under omställningsprocesser.

Det norska Arbeidstilsynet har tillsyn över att arbetsmiljölagen efterlevs. Härutöver har Arbeidstilsynet även tillsyn över efterlev-

⁴² Uppgifterna är hämtade från den Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Norge

naden av viss annan lagstiftning, t.ex. semesterlagstiftning och lagstiftning om löne- och arbetsvillkor för utländska arbetstagare.

Arbeidstilsynet har ca 500 anställda. Förutom huvudkontoret (Direktoratet) finns sju regioner till vilka hör mindre, lokala, tillsynskontor. Arbeidstilsynet meddelar föreskrifter och vägledning (motsvarande svenska allmänna råd) på arbetsmiljöområdet.

Prioriterade mål för perioden 2004-2007 är att minimera sjukdom och död på grund av arbetsförhållanden, särskilt ifråga om påverkan som kan leda till psykisk skada, hälsofarliga ergonomiska förhållanden, hälsofarlig kemisk eller biologisk påverkan samt allvarliga olycksrisker.

Antalet tillsynsbesök per år är knappt 10 000. Under perioden sätts ökade resurser in på tillsynen, som är det viktigaste medlet att nå målen. Härutöver ska myndigheten utveckla sin rådgivande roll, särskilt när det gäller organisatoriska arbetsmiljöförhållanden, som kan vara svårare att styra med regler och tillsyn. I viss utsträckning bedrivs samordnad tillsyn med andra myndigheter inom hälso- miljö- och säkerhetsområdet.

Begreppet inkluderande arbetsliv avser en målsättning att förhindra utstötning från arbetslivet och anpassa arbetet till den enskildes förutsättningar. Staten och parterna på arbetsmarknaden har slutit ett samarbetsavtal om inkluderande arbetsliv (IA). Nuvarande avtal löper för perioden 2006-2009. Jämfört med tidigare avtal har Arbeidstilsynet fått en starkare roll som samordnare av de gemensamma insatserna. Ett särskilt viktigt insatsområde i samarbetet är frågor om återgång till arbete för sjukskrivna och anpassning av arbetsförhållandena till arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. I samarbetet ingår även frågor som gäller reglerna om sjukförsäkring, t.ex. i fråga om arbetstagares aktivitetsplikt.

4.2.8 ILO

Alltsedan ILO:s tillkomst har arbetsmiljöfrågorna tillhört ILO:s kärnverksamhet. Genom åren har ett femtiotal konventioner och rekommendationer antagits inom en rad olika arbetsmiljöområden (hantering av asbest, användning av kemiska produkter i arbetslivet, arbetarskydd i gruvor, förebyggande av stora industriolyckor, arbetarskydd vid bygg- och anläggningsarbete, företagshälsovård, yrkesinspektion, etc.). 1981 års konvention om arbetarskydd och arbetsmiljö (nr 155) utgör ett raminstrument för det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Drygt 30 handböcker med arbetsmiljöanvisningar inom skilda sektorer har utfärdats.

2003 års arbetskonferens antog en global arbetsmiljöstrategi och en handlingsplan med syfte att främja det förebyggande arbetsmiljöarbetet genom kunskapsuppbyggande, stimulera till ratificering av centrala arbetsmiljökonventioner, stärkt internationellt samarbete (mellan ILO och WHO), tekniskt bistånd och ett nytt ILO-instrument med uppgift att ge arbetsmiljöfrågorna en mer framträdande plats i den nationella politiken (Global Strategy on Occupational Safety and Health; Conclusions adopted by ILC, 2003).

En konvention (nr 137) och en rekommendation (nr 197) om ett ramverk för att främja arbetarskydd och arbetsmiljö antogs av arbetskonferensen år 2006. Konventionen innehåller övergripande krav på ett nationellt arbetsmiljösystem, som bl.a. ska omfatta en myndighet eller annat organ som är ansvarigt för arbetsmiljöfrågor samt ett system för arbetsmiljöinspektion.

I ILO-sammanhang kopplas arbetsmiljöfrågorna ofta samman med "decent work". ILO:s budget för 2006 – 2007 innehåller särskilda satsningar på förbättringar av arbetsmiljön för den informella ekonomin inom ramen för det strategiska målet nr 3) Social trygghet för alla. Som stöd för de satsningarna har ILO särskilt belyst frågan om produktivitet och arbetsmiljö.

4.3 Effekter av statliga insatser

4.3.1 Allmänt om effekter och samband

Det finns generellt sett betydande svårigheter att belägga olika slags samband på arbetsmiljöområdet och effekter av olika statliga insatser. Framför allt gäller detta när ett samband över flera led ska undersökas, där en effekt ska leda vidare till andra effekter. Ett exempel på detta är sambandet mellan en statlig insats på arbetsmiljöområdet och effekter på sjukfrånvaron.

Den grundläggande anledningen till svårigheterna att belysa samband är arbetslivets ”svårstyrbarhet”. Det är i stor utsträckning ekonomiska och tekniska faktorer som formar arbetsmiljöns utveckling. För att rätt kunna belysa effekten av en viss statlig insats måste effekterna av en lång rad andra faktorer neutraliseras. Förutom den allmänna ekonomiska och tekniska utvecklingen handlar det på arbetsmiljöområdet om att väga in och bedöma på vilket sätt förhållanden såsom sjukförsäkringsregler, hälso- och sjukvårdens funktionssätt och allmän samhällsdebatt m.m., påverkar arbetsmiljöförhållanden och hälsa.

Såvitt känt saknas allmänna och större utvärderingar av effekter av olika slags statliga insatser på arbetsmiljöområdet. Det saknas dock inte utvärderingar av vissa av de statliga verktygens effekter. Framför allt finns visst material om effekterna av statlig tillsyn. Även effekter av regleringar/förbud i vissa avseenden finns belysta. Där utvärderingar finns kan konstateras att insatserna har effekt, på t.ex. regelefterlevnad och vidare sannolikt även på arbetsmiljöförhållandena. Förutom det uppenbara syftet att genom t.ex. en tillsynsinsats säkerställa regelefterlevnad och bättre arbetsmiljö, kan också utvärderingar visa att insatserna kan leda till ekonomiska vinster för samhälle, företag och individ.

En generell slutsats är dock att det behövs mer forskning och utvärdering av samband/orsak och verkan på arbetsmiljöområdet i allmänhet och effekterna av olika statliga insatser i synnerhet. I det följande går vi igenom några utvärderingar som gjorts av

effekterna av statliga regleringar/förbud samt effekterna av olika tillsynsinsatser, m.m.

4.3.2 Samband mellan arbetsmiljöinsatser och hälsa

På ett allmänt plan skulle i och för sig kunna antas att ett mer utvecklat "arbetsmiljösystem" såsom det svenska ger resultat i form av relativt sett lägre arbetsskadenivå än många andra länder. Om man t.ex. jämför antal anmälda arbetsolyckor (med mer än tre sjukdagar) för de olika medlemsländerna inom EU, kan det konstateras att Sverige ligger väsentligt under EU-genomsnittet. För män ligger EU-snittet ca tre gånger över den svenska nivån, för kvinnor ligger EU-snittet ungefär dubbelt så högt som det svenska⁴³. Anmälan respektive godkännande av arbetsskada är dock mätvariabler som har sina begränsningar. De påverkas av arbetsmarknadsläget, försäkringsvillkor, samhällsdebatt m.m.

Lägger man dödsfallsstatistiken till grund för jämförelser ligger även där Sverige internationellt sett lågt. I en ILO-rapport har jämförts dödsfallsstatistiken i det som i rapporten kallas för "Established Market Economies" (EME). Enligt rapporten ligger antal dödsfall per 100 000 sysselsatta i EME på 5,3, medan motsvarande siffra för Sverige är 2,1⁴⁴. Inte heller dödsfallsstatistiken är dock någon "problemfri" parameter för att mäta effekterna av det svenska "arbetsmiljösystemet". Även här påverkar omvärldsförhållanden såsom konjunktur och arbetsmarknadsläge.

Det finns dock exempel på samhällsinsatser där mer tydliga samband med hälsoeffekter kan påvisas. Sverige var det första land i världen som började agera mot asbestanvändning. Först, på 1970-talet, med olika regler för hur arbete med asbest ska bedrivas, kopplat till omfattande tillsynsinsatser. Detta följdes på 1980-talet av ett totalförbud mot användning. Asbestexponering kan leda till flera sjukdomar, en av dem är asbestos (en form av

⁴³ Budgetpropositionen för 2007, UO 14, s 31.

⁴⁴ Jukka Takkala, ILO. Global estimates of fatal occupational accidents. ICLS/16/RD 8. 1998

dammlunga), som slår ut lungfunktionerna. Sjukdomen utvecklas under lång tid och visar sig först efter 10-20 år. I en finsk studie⁴⁵ har jämförts antal asbestosfall i ett antal EU-länder. Den genomsnittliga EU-siffran är mångdubbelt högre än den svenska, beroende på att insatserna mot asbest vidtogs senare än i Sverige.

Samma förhållande visas i nämnda studie för silikos, som föranleds av kvartshaltigt damm. På 1960- och 1970-talen genomfördes omfattande tillsynsinsatser, vilket var tidigare än i andra länder. Ett antal år efteråt kan utläsas siffror över insjuknade som är mångdubbelt högre inom EU än i Sverige.

Ytterligare en studie som kan nämnas gäller jämförelser av dödsfall orsakade av arbete med traktorer⁴⁶. I Sverige infördes 1961 krav på ROPS (Roll Over Protection Safety) för nya traktorer och 1965 för arbetstagares användning av traktorer. 1969 infördes krav på hytt på nya traktorer och 1981 krav på hytt på alla traktorer. Antal dödsfall vid arbete med traktorer reducerades med en faktor 50 (1957- 61 jämfört med 1981- 90). I Nya Zeeland, som inte infört sådana lagstadgade krav, minskade olyckorna under samma period med 20 procent.

4.3.3 Effekter av tillsyn

Arbetsmiljöverket framhåller i en rapport om effektutvärdering⁴⁷ att det varken nationellt eller internationellt finns några studier som oantastligt och vetenskapligt visar på direkta samband mellan myndighetstillsyn inom arbetsmiljöområdet och effekter i form av t.ex. minskad sjukfrånvaro⁴⁸. Däremot finns, som ska beskrivas nedan, studier som påvisar samband mellan tillsyn och tidigare länkar i ”effektkedjan”.

⁴⁵ Antti Karjalainen, Simon Virtanen. European Statistics on Occupational Diseases, ”Evaluation of the 1995 Pilot Data.” OS/3/98/HSW/3061 en. Finnish Institute of Occupational Health, Helsinki.

⁴⁶ Springfield B. Effects of Occupational Safety Rules and Measures with Special regard to Injuries. Doctoral dissertaion 1993. KTH. Trita REFR Report No 93/3.

⁴⁷ Effektutvärdering inom Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöverket Rapport 2003:4

⁴⁸ Samma slutsats dras i rapporten Effektevaluering i Norden, Nordiska Ministerrådet, Tema Nord 2001:571

Arbetsmiljöverket har gjort en lång rad utvärdering av olika tillsynsinsatser och också av olika tillsynsmetoders effektivitet. Några exempel gäller hot och våld inom detaljhandeln, krav inom det belastningsergonomiska området, frisörers arbetsmiljö och belastningsergonomi vid leverans och mottagning av varor. Studierna visar genomgående att tillsynsinsatserna gav effekt i form av en högre grad av regelefterlevnad, där jämförelser gjordes med icke inspekterade arbetsställen. Beträffande hot och våld i detaljhandeln kan också nämnas att åren efter insatsen, som genomfördes 1994 och som var landsomfattande och riktades till 34 000 butiker (merparten fick del av information, AV inspekterade 3 500 butiker), minskade antalet anmälda arbetsskador orsakade av hot och våld. (1993 var det 118 anmälda arbetsskador av dessa skäl, 1994: 110 och 1995: 75)⁴⁹.

För att få en överblick över kunskapsläget om huruvida myndighetstillsyn av arbetsmiljön har effekt i form av en påvisbar reduktion av sjukfrånvaron gjordes en litteraturstudie av publicerade vetenskapliga studier rörande effekter av tillsyn⁵⁰. Studien omfattade även en litteraturöversikt över vilka faktorer som potentiellt påverkar sjukfrånvaron.

Enligt *rapportens huvudslutsats* är det väl belagt, främst i utländska studier, att arbetsmiljöinspektioner kan förbättra arbetsmiljön. Det handlar dels om ett positivt samband mellan inspektioner och regelefterlevnad och dels, om än mindre tydligt/mer komplext, ett positivt samband med nästa länk i händelsekedjan, dvs. effekter på arbetsmiljön. Det är också väl belagt från både svenska och utländska studier att dåliga arbetsmiljöförhållanden leder till ökad sjukfrånvaro.

Däremot saknas enligt rapporten hållfasta belägg för att arbetsmiljöinspektioner leder till minskad sjukfrånvaro. Det handlar då om en mer komplex och längre händelsekedja. Det föreligger betydande metodologiska svårigheter att belysa ett

⁴⁹ Utvärdering av Arbetarskyddsverkets kampanj mot hot och våld inom detaljhandeln 1994, ASS-rapport 1999:7

⁵⁰ Litteraturöversikt, utförd av KTH/Inst. för filosofi och teknikhistoria för Arbetsmiljöverket, publicerad av AV (Rapport 2006:8).

sådant samband. Rapporten rekommenderar därför att framtida utvärderingar av samband och effekter görs i flera steg.

En utvärdering av en omfattande tillsynskampanj från senare år som bör nämnas är den som avsåg Arbetsmiljöverkets kampanj mot buller 2005⁵¹. Under kampanjen inspekterades 1721 arbetsställen. Inför inspektionerna skickade verket information i form av bl.a. fakta- och informationsblad om buller till ca 20 000 arbetsställen.

I den undersökning av forskare från KTH som gjordes efter inspektionsinsatserna undersöktes om dessa hade medfört ökade satsningar på bullerbekämpning hos de inspekterade företagen. Resultatet jämfördes med motsvarande undersökning av icke inspekterade företag. Resultatet av undersökningarna visade att de inspekterade företagen hade genomfört 2,5 åtgärder, mot 0,8 för de oinspekterade.

Den huvudsakliga slutsatsen av utvärderingen blev att den genomförda inspektionskampanjen i mycket stor utsträckning gav upphov till sådana åtgärder på arbetsplatserna som kampanjen syftade till att åstadkomma. Enligt utvärderarna ger undersökningen starkt stöd för att Arbetsmiljöverkets inspektioner verksamt bidrar till att åstadkomma förbättringar i arbetsmiljön.

Kampanjen kostade 3,9 miljoner kronor, varav knappt 3,5 miljoner kronor avsåg inspektionsinsatserna och resten informationsverksamheten. Kostnaden per arbetsställe blev därmed ca

2 000 kronor. Utvärderarna konstaterar att efter belastningsskador, sociala eller organisatoriska faktorer samt kemiska eller biologiska faktorer är buller den vanligaste orsaken till arbetssjukdom i Sverige. Med stöd i beräkningar avseende år 2000 konstaterar utvärderarna att ett fall av arbetsskada till följd av bullerexponering förväntas kosta ett företag mellan 20 000 kr och 150 000 kr per år (kostnader för företagshälsovård, omplacering eller nyrekrytering, m.m.), medan kostnaderna för

⁵¹ Utvärdering av Arbetsmiljöverkets kampanj 2005 – Bort med bullret, Arbetsmiljöverket Rapport 2006:14.

samhället kan beräknas till 300 000 per år i de fall en person blir förtidspensionerad.

Mot bakgrund av dessa beräkningar framhåller utvärderarna att kampanjen ur samhällsekonomisk synpunkt var kostnadseffektiv om den förhindrade minst ett par allvarliga hörselskador. Det går inte att säkert veta hur många skador kampanjen kommer att förhindra, men utvärderarna finner det mycket sannolikt att den kommer att ha sådana effekter, dels för att det förekom buller som kan ge allvarliga skador på en stor del av arbetsplatserna, dels för att kampanjen resulterade i ett stort antal inspektionsmeddelanden (1246) med sammanlagt 5614 krav om åtgärder och erfarenheten är att om åtgärderna genomförs minskas eller elimineras risken för hörselskador.

För att inspektionerna inte skulle ha varit kostnadseffektiva skulle enligt utvärderarna krävas en nästan total ohörsamhet från arbetsplatserna. Erfarenheten talar emot att så skulle vara fallet. Den allmänna erfarenheten är att en majoritet av arbetsgivarna vidtar verksamma åtgärder för att tillgodose krav som ställs i inspektionsmeddelanden.

Från internationellt håll bör nämnas en litteraturöversikt över bl.a. effekterna av arbetsmiljötillsyn, gjord i Storbritannien på uppdrag av det brittiska Health and Safety Commission⁵². Enligt denna finns det starka motiv för att fortsätta med en balanserad blandning av åtgärder bestående av rådgivning (övertalning/"persuasion"), tillsyn/genomdrivande och ekonomiska (marknads-) incitament (business incentives).

Enligt undersökningen är tillsyn ett effektivt medel för att säkerställa efterlevnad, skapa förutsättningar för efterlevnad av "egen vilja" (self-compliance) och skapa en oro för negativ påverkan på verksamheten i form av att den får dåligt rykte. Detta gäller alla sektorer på arbetsmarknaden och i såväl stora som små företag. Samtidigt framhålls att det finns vissa belägg för att enbart rådgivning och information är mindre effektivt, om det

⁵² Building an evidence base for the Health and Safety Commission Strategy to 2010 and beyond: A literature review of interventions to improve health and safety compliance, HSE Research Report 196 (2004)

saknas utsikter att verksamheten också kan bli föremål för tillsyn/sanktioner. Samma förhållande gäller beträffande ”självreglering”. Även där behövs sannolikt en underliggande risk för tillsyn/sanktioner.

Den brittiska undersökningen framhåller också att det finns belägg för att en icke enhetlig tillsyn skapar förvirring om vad som gäller och minskar lagefterlevnaden. Enhetlighet och samordning av arbetsmiljötillsynen måste därför eftersträvas.

4.3.4 Arbetsgivares och skyddsombuds uppfattning om Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet

Inom ramen för ett utvecklingsarbete för inspektionsverksamheten gjorde Arbetsmiljöverket 2005 en enkätundersökning ställd till arbetsgivare som fått tillsynsbesök samt skyddsombuden på de arbetsställena⁵³. Totalt skickades knappt 2 700 enkäter ut och svarsfrekvensen var 78 procent.

Undersökningen visade att såväl arbetsgivare som arbetstagare i hög grad ansåg att de krav som efter besöken ställdes i inspektionsmeddelandena avsåg viktiga problem på arbetsplatsen och att de åtgärder som krävdes skulle medföra en bättre arbetsmiljö på arbetsplatsen.

4.3.5 Övrigt

Enligt den ovan nämnda brittiska undersökningen är rådgivning, medvetandehöjande åtgärder och utbildning mycket viktigt för alla storlekar av verksamheter, men särskilt för små företag. De mindre företagen vill ha specifik information, inte sådan man måste analysera och tolka. Den ska vara så konkret och direkt användbar som möjligt.

⁵³ Hur använda webbenkäter för uppföljning av verksamheten, Arbetsmiljöverket ADVUS 2005/2355, februari 2006.

Undersökningen framhåller också att det finns tydliga belägg för att ekonomiska konsekvenser i form av ökade avgifter och kostnader för försäkring och dylikt samt risken för dåligt rykte/publicitet, är kraftfulla incitament. Enligt undersökningen borde ekonomiska eller andra marknadsincitament användas mer.

4.4 Kunskapsbildning och kunskapsspridning

Arbetslivsfrågorna spänner över ett brett område vilket innebär att forskning från många olika kunskapsområden engageras. För att forskningen ska kunna bidra med användbara analyser krävs ofta ett tvärvetenskapligt angreppssätt där forskare från olika discipliner samverkar. Det är också helt avgörande att kunskaper inom området förmedlas och kommer till praktisk tillämpning på arbetsplatserna. Förutom kunskap om forskningsrön så finns ett behov av stöd i det direkta arbetsplatsanknutna utvecklingsarbetet.

När det gäller den nationella kunskapsbildningen sker forskning inom arbetslivsområdet i huvudsak inom universitet och högskolor. Detta förhållande accentuerades i och med att sektorsforskningsmyndigheten inom området (Arbetslivsinstitutet) upphörde den 1 juli 2007.

Forskningen finansieras dels genom lärosätenas anslag och dels genom att forskarna i konkurrens kan söka medel från forskningsfinansiärer. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), och Verket för innovationssystem (Vinnova) är de enskilt största statliga finansiärerna av svensk arbetslivsforskning. FAS har till uppgift att stödja grund- och behovsmotiverad forskning inom områdena arbetsliv, välfärd och folkhälsa medan Vinnova framför allt fokuserar sina resurser till stöd för projekt med näringslivs- och innovationskaraktär. Utöver ovanstående finns flera andra finansieringskällor för svensk arbetslivsforskning såsom till exempel forskningsmedel inom EU och forskningsstöd från myndigheter. Dessutom finns privata finansieringsresurser

för arbetslivsforskning. AFA Försäkring är därvid en av de största enskilda finansiärerna⁵⁴.

Kunskapsspridning behövs mellan forskare för att utveckla kunskapsområdet och mellan forskning och praktik för att få till stånd en praktisk tillämpning av forskningsresultat. I båda fallen ligger ett stort ansvar på den enskilde forskaren. Att på olika sätt publicera sina forskningsresultat i vetenskapliga sammanhang stimuleras genom att detta utgör en förutsättning för forskarkarriären. Samma stimulans finns inte att göra de egna forskningsresultaten lättillgängliga för praktiker utanför akademien. Här finns visserligen högskolans så kallade ”tredje uppgift” att samverka med det omgivande samhället men omfattningen av ett sådant samarbete varierar i hög grad mellan de olika lärosätena.

Förutom den kunskapsspridning som görs av de enskilda forskarna eller olika lärosäten så finns andra aktörer med ambition att på ett lättillgängligt sätt sprida kunskapsinformation inom arbetslivets olika områden. Denna information kan behandla både forskning och praktiska erfarenheter i form av goda exempel. Både FAS och Vinnova arbetar med sådan informationsspridning genom sina hemsidor och via seminarier, konferenser etc.

Arbetslivsinstitutet var en central aktör när det gäller kunskapsspridning inom arbetslivsområdet. Delar av denna kunskapsspridning i form av publikationer etc. har nu tagits över av andra aktörer. Arbetsmiljöverket är en betydelsefull aktör när det gäller kunskapsspridning inom arbetsmiljöområdet och här spelar arbetsmiljöinspektörerna och deras kontakter med arbetsplatserna en central roll. Verkets informationsspridning sker också på andra sätt bland annat via verkets hemsida där även delar av Arbetslivsinstitutets hemsida fortsättningsvis kommer att återfinnas.

⁵⁴ AFA Försäkring är namnet på den gemensamma organisationen för AFA Livförsäkringsaktiebolag, AFA Sjukförsäkringsaktiebolag och AFA Trygghetsförsäkringsaktiebolag, vilka ägs av Svenskt Näringsliv och LO och vad avser Trygghetsförsäkringsaktiebolaget även av PTK.

När det gäller stöd till arbetsplatserna i deras utvecklingsarbete är AFA Försäkring en av de finansiellt viktigaste aktörerna. AFA Försäkring bidrar också genom informationsspridning.

Webbsidan "Arbetsmiljöupplysningen" är ett samarbete mellan ett 30-tal organisationer inom arbetsmiljöområdet och där en bred information inom området samlas. Parternas organ Prevent är en viktig aktör när det gäller framtagandet av utbildnings- och informationsmaterial. Arbetsmiljöforum i Sverige AB är en annan viktig aktör på detta område.

Företagshälsovården utgör ett direkt stöd till arbetsplatsen när det gäller arbetsmiljö och rehabilitering. Genom att företagshälsovårdens personal har god kunskap om nya forskningsrön kan denna kunskap förmedlas i nära samband med det praktiska arbetet på arbetsplatsen.

Inom EU finns Dublininstitutet som genomför forsknings- och utvecklingsprojekt för statistik- och analysändamål inom ramen för EU:s politik för arbets- och levnadsförhållanden. Vidare är Europeiska arbetsmiljöbyrån EU:s organ för att underlätta flödet av teknisk, vetenskaplig och ekonomisk information mellan aktörer inom arbetsmiljöområdet. Viss forskning inom arbetslivsområdet kan få del av medel inom EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling. Utvecklingsprojekt kan också få stöd via EU:s olika strukturfondsprogram. Inom EU har det också tagits initiativ i syfte att sprida kunskap och erfarenheter mellan länderna. Ett exempel är ERA NET som syftar till att öka samarbete och koordinering av nationell och regional forskning.

Sammanfattningsvis kan sägas att trots att det har funnits många olika fora för kunskapsspridning inom arbetslivsområdet så har det varit stora svårigheter att få till stånd en tillräckligt kraftfull överföring mellan teori och praktik.

4.5 Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare – Arbetsmarknadsparternas roll och uppgifter på arbetsmiljöområdet

Från arbetarombud till fackliga skyddsombud - växelverkan mellan lag och avtal

Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i det lokala arbetsmiljöarbetet är en av grundpelarna i den nuvarande arbetsmiljölagstiftningen. På det här området har det funnits en växelverkan mellan avtal och lagstiftning där tyngdpunkten har varierat från tid till annan.

Bestämmelser om arbetarombud infördes i lagstiftningen i och med 1912 års lag om arbetarskydd⁵⁵. Dessa ombud hade inledningsvis en mer begränsad uppgift. De utsågs av arbetstagarerna för att framföra deras synpunkter till yrkesinspektören vid dennes besök på arbetsstället.

Genom en ändring i 1912 års lag 1931 utvidgades ombudens uppgifter genom att arbetsgivarna uppmanades att samråda med dem. År 1938, samma år som Saltsjöbadsavtalet, utvidgades arbetarombudens befogenheter ytterligare genom en ändring av 1912 års lag. Genom ändringen gavs ombuden den nu gällande benämningen "skyddsombud".

Ändringarna 1931 och 1938 påverkades av internationella strömningar, framför allt från USA i den s.k. "Safety movement-rörelsen"⁵⁶. Dessa idéer och strömningar byggde på behovet av att förbättra arbetstagarernas deltagande och engagemang i arbetet för att förebygga ett ökande antal arbetsolyckor under industrins snabba framväxt. Detta skulle åstadkommas med samverkan mel-

⁵⁵ Lag (1912:206) om arbetarskydd. Denna lag ersatte den första egentliga arbetarskyddslagen, lag (1889:19) angående skydd mot yrkesfara (yrkesfarelagen). Den lagen omfattade endast industriella yrken. Ett antal statliga yrkesinspektörer tillsattes för att utöva tillsyn över lagens efterlevnad.

⁵⁶ Maria Steinberg, Skyddsombud i allas intresse – en rättsvetenskaplig studie, Norstedts Juridik AB (2004).

lan arbetsgivare och arbetstagare. Samverkanstanken utvecklades vidare ur behovet av arbetsfred och minskade spänningar mellan arbetsgivare och arbetstagare efter en period av många arbetskonflikter i slutet av 1920-talet och början av 1930-talet. Samverkanstanken utvecklades också mot bakgrund av industrins behov av rationaliseringar och att minska den statliga tillsynens inflytande. Även en 1929 antagen rekommendation inom ILO om förebyggande av olycksfall i arbetet kom att få betydelse för utvecklingen av samverkanstanken.

I ILO-rekommendationen rekommenderades det att "säkerhetsnämnder" inrättades på företagen. Genom 1938 års ändringar i 1912 års lag infördes regler om att säkerhetskommittéer borde inrättas på större arbetsställen. Dessa skulle bestå av skyddsombud och en eller flera företrädare för arbetsledningen. Genom dessa ändringar infördes också bestämmelser om den s.k. hänvändelseordningen, dvs. det förfarande som skulle tillämpas när skyddsombudet ansåg att åtgärder behövde vidtas av arbetsgivaren. Skyddsombudet skulle göra en hänvändelse till arbetsledaren eller arbetsgivaren, som var skyldig att lämna besked i frågan inom skälig tid. Förfarandet kompletterades sedermera genom 1949 års lagstiftning med en rätt för skyddsombudet att påkalla Yrkesinspektionens prövning om arbetsgivaren inte lämnade ett besked utan dröjsmål. Nuvarande bestämmelse om hänvändelseordningen finns i 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen.

Två år före Saltsjöbadsavtalet ingicks tillskapade SAF och LO en "Arbetsmarknadskommitté", som ett led i arbetsfredsförhandlingar. Ett syfte med kommitténs arbete var att minska statsmakternas intresse av lagreglering. Genom förslag från en underkommitté till kommittén tillkom 1942 års överenskommelse mellan LO och SAF om den lokala skyddsverksamheten. Det var den första överenskommelsen efter Saltsjöbadsavtalet 1938. 1942 års överenskommelse innehöll en rekommendation till parterna på förbunds nivå att ingå kollektivavtal. Det föreslogs bl.a. att i dessa fastställdes en instruktion för skyddsombuden om deras uppgifter. En hänvändelseordning infördes också liksom förfarandet om skyddsombudet ansåg sig hindrad i utövandet av sitt upp-

drag. Genom överenskommelsen inrättades dessutom Arbetarskyddsnämnden, vars uppgifter numera har tagits över av Prevent - Arbetsmiljö i samverkan Svenskt näringsliv, LO och PTK.

1942 års överenskommelse gick i vissa avseenden längre än 1912 års lag och mycket av det som ingick i överenskommelsen fördes in i 1949 års arbetarskyddslag, som ersatte 1912 års lag. Arbetarskyddslagen och arbetarskyddskungörelsen kom därmed att innehålla delar från såväl 1912 års lag som 1942 års överenskommelse. Det visar på den växelverkan som skedde mellan lag och avtal.

Arbetarombuden och skyddsombuden utsågs fram till och med 1938 års ändringar av arbetstagarna på arbetsplatsen. Bestämmelserna om skyddsombud var också fram till 1949 års lag intagna under tillsynskapitlet i lagen.

Skyddsombudsreglerna var således av offentligrättslig karaktär. Genom 1938 års ändringar skedde en viss förändring mot en mer arbetsrättslig reglering. I 1912 års lag infördes en möjlighet för den fackliga organisationen att utse skyddsombud, dock endast om arbetstagarna på arbetsplatsen inte utnyttjade sin rätt att utse sådana ombud. Det var först i och med 1973 års ändringar i arbetarskyddslagen som regeln blev det omvända, nämligen att det i första hand var den lokala fackliga organisationen som var bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren som utsåg skyddsombud och att arbetstagarna själva gjorde detta endast om det inte fanns en sådan organisation.

Detta var en anpassning till den nya SAF - LO – överenskommelsen 1967. Genom 1967 års överenskommelse överenskoms också om riktlinjer för företagshälsovård. Genom 1973 års ändringar i arbetarskyddslagen blev det även den fackliga organisationen som hade att utse arbetstagarledamöterna i skyddskommittéerna. I arbetsmiljölagen, som antogs 1977, infördes bestämmelsen att det är den lokala fackliga organisation som är *eller brukar vara* bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren som utser skyddsombud.

Vidgade befogenheter för skyddsombuden i samband med reformerna på 70-talet

I och med 1949 års arbetarskyddslag infördes regler om *regionala skyddsombud*. De är skyddsombud som utses utanför kretsen av arbetstagarna på arbetsstället på sådana arbetsställen där inte skyddskommitté tillsatts, dvs. i första hand mindre arbetsställen. När bestämmelsen infördes krävdes det ett medgivande av Arbetarskyddsstyrelsen och efter 1973 av Yrkesinspektionen. Numera krävs inte något medgivande för att utse regionalt skyddsombud. De regionala skyddsombudens huvuduppgift är att aktivera det lokala arbetsmiljöarbetet. De utses av lokal avdelning av förbund eller med sådan avdelning jämförlig sammanslutning av arbetstagare, som har någon medlem på arbetsstället. För att utse sådana skyddsombud krävs det med andra ord inte att den fackliga organisationen är bunden eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren.

Genom 1967 års SAF – LO – överenskommelse infördes det en funktion som huvudskyddsombud, som skulle samordna skyddsombudens verksamhet. Denna funktion fördes därefter in i arbetarskyddslagen genom 1973 års ändringar.

Det som brukar kallas skyddsombudens stoppningsrätt, dvs. rätten att avbryta ett arbete som innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, infördes genom 1973 års ändringar i arbetarskyddslagen. Bestämmelsen innebär att skyddsombudet kan avbryta sådant arbete i avvaktan på numera Arbetsmiljöverkets ställningstagande, om rättelse inte genast kan uppnås genom hänvändelse till arbetsgivaren. Bestämmelsen finns numera intagen i 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

Samtidigt med införandet av skyddsombudens rätt att avbryta arbetet gavs skyddsombuden, i första hand huvudskyddsombuden, rätt att överklaga beslut av tillsynsmyndigheterna.

Utvecklingen av arbetsmiljöavtalen och samverkan under 90-talet och framåt

SAF och LO och även tjänstemännen i PTK ingick ett nytt arbetsmiljöavtal 1976.

Staten och de statsanställdas organisationer ingick ett avtal om arbetarskydd vid statliga myndigheter 1974. Nya avtal har därefter ingåtts 1978 (AMLA 78) och 1989 (AMLA 89) samt 2005 i form av ramavtal för perioden 2004–2007.

Den kommunala sektorn ingick ett arbetsmiljöavtal 1968 (ARS 68) och ett nytt avtal 1981 (Miljö 81). Detta avtal ersattes 1992 med ett kombinerat medbestämmande- och arbetsmiljöavtal, Utveckling 92. Detta blev ett led i utvecklingen med en integrering av samverkan enligt såväl MBL som AML. Det byggde också på ett inflytande för de enskilda arbetstagarna genom direkta kontakter med arbetsgivaren, utvecklingsamtal och arbetsplatsträffar. I april 2005 slöts ett nytt avtal Förnyelse, Arbetsmiljö, Samverkan i kommuner landsting och regioner (FAS 05) där också kompetensutvecklingsfrågorna finns med.

I samband med de omfattande ändringar som gjordes i arbetsmiljölagen 1991 infördes också ett mer individuellt inflytande för den enskilde arbetstagaren. Det skedde i 2 Kap. 1 § andra stycket arbetsmiljölagen där det anges att "Arbetstagaren ska ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete".

År 1991 sade SAF upp 1976 års centrala avtal. Därefter har det ingåtts arbetsmiljöavtal inom vissa förbundsområden. Vissa av dessa är liksom det kommunala avtalet Utveckling 92 samverkansavtal som tar sin utgångspunkt i såväl medbestämmande som arbetsmiljösamverkan.

År 1982 ingicks ett avtal mellan SAF, LO och PTK om utbildning av skyddsombud, ledamot i skyddskommitté och personer i arbetsledande ställning. Avtalet sades upp av SAF samtidigt som 1976 års arbetsmiljöavtal. Bestämmelser om utbildning finns därefter i några av förbundsavtalen.

Utbildning på arbetsmiljöområdet har varit en viktig uppgift för Arbetarskyddsnämnden, numera Prevent. I Prevent samverkar Svenskt näringsliv, LO och PTK. Prevent är parternas genomförandeorganisation för information och utbildning inom arbetsmiljöområdet och producerar utbildnings- och informationsmaterial samt utbildningar. Under 2004–2006 har Prevent med finansiering från ett annat partsorgan, AFA försäkring AB, genomfört projektet Framgångsrika småföretag med företagsanknuten utbildning som bl.a. har varit inriktad på verksamhetsutveckling och arbetsmiljöarbete. I projektet har ca drygt 1100 företag över hela landet deltagit.

Under perioden 2001–2004 fördes det inom flera fackliga organisationer en diskussion om inte arbetsmiljölagens bestämmelser i större utsträckning borde göras dispositiva, dvs. möjliga att avvika från genom avtal, samtidigt som behovet av nya arbetsmiljöavtal lyftes fram. Elektrikerförbundet inledde en konflikt för rätten att teckna ett arbetsmiljöavtal.

Utredningen om arbetsmiljölagen, som tillsattes i juni 2004, fick mot den här bakgrunden till uppgift att bl.a. utreda hur bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren ska göra för att fullgöra sina skyldigheter i dessa avseenden.

Utredningen har i maj 2006 lämnat ett delbetänkande, Bättre arbetsmiljöregler I (SOU 2006:44), där de angivna frågorna behandlas.

Svenskt näringsliv har kommit in med en skrivelse i april 2007 där det angivits frågor som organisationen anser bör prioriteras i den framtida arbetsmiljöpolitiken.

Sammanfattningsvis kan regleringen av partssamverkan på arbetsmiljöområdet beskrivas på följande sätt. Statsmakterna har föreskrivit att det ska finnas skyddsombud samt skyddskommittéer men överlåter i stor utsträckning åt arbetsmarknadens parter att reglera hur samverkan ska ske. Skyddsombuden har dock fått en särskild ställning genom bl.a. rätten att avbryta arbete som

innebär omedelbar och allvarlig fara i avvaktan på Arbetsmiljöverkets prövning. Brott mot samverkansreglerna är sanktionerade med skadestånd och inte straff eller vite. Efterlevnaden av reglerna omfattas inte av den statliga tillsynen. Det är upp till parterna att kontrollera hur reglerna efterlevs.

5 Arbetsmiljö och ekonomi

5.1 Inledning

Arbetsmiljön kan ha en stor ekonomisk betydelse för såväl individ och samhälle som företag och andra organisationer. Kopplingen mellan arbetsmiljö och ekonomi har fått en allt större uppmärksamhet under senare år och särskilt inom de nordiska länderna har det använts ekonomiska argument för att motivera satsningar på en bättre arbetsmiljö. I de nordiska länderna har det även gjorts nationalekonomiska beräkningar om vilka förluster en dålig arbetsmiljö orsakar. Förlusterna har värderats till 2–4 procent av landets bruttonationalprodukt, men metoderna har delvis varit av olika art vilket försvårar jämförbarheten⁵⁷.

Vi har tidigare i promemorian berört hur organiserandet av arbetet och olika managementsstrategier har från tid till annan utvecklats för att minska kostnader och öka flexibiliteten och därmed effektiviteten i verksamheterna. Vi har där också belyst hur decentraliserade och flexibla organisationer i regel kan uppvisa högre produktivitet än mer traditionella arbetsorganisationer samtidigt som de kan erbjuda mer av inflytande och medskapande från arbetstagarnas sida⁵⁸.

⁵⁷ NMR (2004) Arbetsmiljöns ekonomiska betydelse i nordisk arbetsmiljöpolitik och tillsyn

⁵⁸ Se vidare Göran Brulin och Tommy Nilsson: Läran om arbetets ekonomi – om arbete och produktivitet i modern produktion.

Med en ökad betoning av helhetssynen på arbetsmiljön och särskilt mot bakgrund av införandet av kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete som är integrerat i verksamheternas planering och drift (se 3 kap. 2a § arbetsmiljölagen) har sambandet mellan arbetsmiljö och verksamhetsutveckling liksom verksamheternas resultat uppmärksammats alltmer. Frågan om att hitta sätt att redovisa kostnader för ohälsa och en dålig arbetsmiljö respektive intäkter av en bra arbetsmiljö har varit aktuell under lång tid. Företag och förvaltningar har också använt olika personalekonomiska redovisningar. En särskild form av redovisning, som ibland har gått under namnet "hälsobokslut" är de obligatoriska redovisningar av sjukfrånvaron som ska ske i företags och andra verksamheters årsbokslut enligt särskild lagstiftning.

I försöksverksamhet inom den offentliga sektorn har det prövats olika alternativa modeller för att styra och redovisa resultat och effekter av förebyggande och rehabiliterande insatser hos ett antal kommuner. Vinnova har haft regeringens uppdrag att följa och utvärdera projekten. Slutredovisning av uppdraget gjordes i augusti 2006.

Olika modeller för att redovisa ekonomiska och andra konsekvenser av en god eller dålig arbetsmiljö har tagits fram och använts. Beräkningarna kan avse verksamheten, den enskilde individen eller samhället som helhet. Som ett exempel togs det i samband med framtagandet av den tidigare refererade rapporten (se fotnot 1) fram en samhällsekonomisk beräkning av kostnaderna för arbetsbetingade långtidssjukskrivningar (sjukskrivningar över 28 dagar) och stress. För ett år (perioden 1 juli 1999–30 juni 2000) beräknades den samhällsekonomiska kostnaden, inklusive kostnaden för produktionsbortfall, till 47 miljarder kronor. Kostnaden för den arbetsrelaterade sjukfrånvaron beroende på stress beräknades till drygt 8 miljarder kronor.

De ekonomiska aspekterna av arbetsmiljön har också uppmärksammats på många sätt i det europeiska arbetet inom arbetsmiljöområdet. Europeiska rådet har i resolutionen med

anledning av Europeiska kommissionens arbetsmiljöstrategi (se avsnitt 4.2.1) konstaterat att man måste öka intressenternas kännedom genom att distribuera information och analysera modeller som visar vikten av goda arbetsförhållanden för produktivitet, kvalitet och prestation. Den internationella arbetsorganisationen ILO och världshälsoorganisationen WHO har också visat intresse för frågor om arbetsmiljöns ekonomiska betydelse.

Det kan vidare noteras att Europeiska kommissionen har satt i gång ett anbudsförfarande för att få till stånd forskning om arbetsmiljöns ekonomiska aspekter. Avsikten är att fokusera på kostnader och fördelar/intäkter kopplade till en förbättrad arbetsmiljö och utveckling av system som integrerar arbetsmiljö i ledningssystem och ekonomisk redovisning.

Även om det ekonomiska utfallet inte ska vara det enda som är avgörande för om en arbetsmiljöåtgärd ska vidtas eller inte och sådana åtgärder inte alltid lönar sig kan företagsekonomiska beräkningar vara en del i beslutsunderlaget och därvid tjäna som ett effektivt incitament för företag och andra verksamheter.

5.2 Arbetsmiljöarbetets ekonomiska konsekvenser för individen

Dålig arbetsmiljö medför negativa effekter för individen. För den enskilde individen handlar det främst om lidande, sjukdom och försämrad livskvalitet. En dålig arbetsmiljö kan även få tydliga ekonomiska konsekvenser för individen, både på kort och lång sikt, om bristerna i arbetsmiljö eller arbetsskydd leder till minskade inkomster på grund av sjukfrånvaro, lägre arbetsutbud eller ett förtida utträde från arbetslivet.

5.3 Arbetsmiljöarbetets ekonomiska betydelse för företagen

Olyckor och arbetssjukdomar kan vålla företag stora kostnader. Särskilt för småföretag kan arbetsskador få en betydande ekonomisk inverkan. En god arbetsmiljö där förebyggande av ohälsa och olycksfall ingår minskar inte bara kostnaderna utan bidrar även till att förbättra företagets resultat. Kan det förhindras att arbetstagarna drabbas av ohälsa eller olycksfall på grund av arbetet påverkar det produktionen och produktiviteten på ett positivt sätt. Färre arbetsrelaterade olyckor och sjukdomar resulterar även i mindre sjukfrånvaro, vilket leder till lägre kostnader och färre avbrott i produktionsprocesserna. Kan skador och sjukdomar på arbetsplatsen minska blir även och riskerna för olika typer av skadestånd mindre⁵⁹.

Arbetsgivarens kostnader för arbetsskador är svåra att beräkna då de stora kostnaderna inte i första hand är relaterade till ersättning vid sjukfrånvaron. De kostnader som uppstår till följd av produktionsbortfall är sannolikt mer betydelsefulla men varierar också stort från fall till fall.

Arbetsskador i sig kan generera direkta kostnader i form ersättningsrekrytering för vikarier etc. men kan också ge mer allvarliga framtida rekryteringsproblem. Kostnader som kan uppstå till följd av dåligt rykte när det gäller risker för säkerhet och hälsa är sannolikt underskattade och ökar i tider när arbetskraftsutbudet blir mindre. Man måste dock hålla i minnet att huruvida dessa kostnader utifrån den enskilde arbetsgivarens bedömning är ett reellt problem som motiverar kanske högre kortsiktiga kostnader är beroende av verksamhetens behov att rekrytera särskild kompetens, där verksamheter som i högre grad bygger på icke yrkesutbildad personal sannolikt bedömer problemet som mindre.

Även företagets ekonomiska situation har betydelse för hur man bedömer en kortsiktig ökad kostnad i förhållande till möjlig

⁵⁹ Europeiska Arbetsmiljöbyrån, Facts 27

bättre långsiktig lönsamhet. I en undersökning av företag i Storbritannien 1999⁶⁰ rapporterade endast 10 procent av företagarna att ökad lönsamhet var en drivkraft för att vidta åtgärder för ökad hälsa och säkerhet för de anställda.

I följande figur illustreras hur arbetsmiljön påverkar en rad faktorer som i sin tur leder till ekonomiska effekter på organisationen.

Figur 23 Arbetsmiljö och ekonomiska effekter på organisationen



Källa: Rose & Orrenius (2006)

Förutom att dålig arbetsmiljö kan påverka företagets ekonomi negativt i form av dålig produktivitetsutveckling, försämrad kvalitet, ökad sjukfrånvaro och personalomsättning finns det även andra kostnader som kan räknas in. Dit hör olika typer av övriga kostnader som t.ex. kan handla om påverkan på företagets good-will och försäljning. Vissa av kostnaderna är direkta, dvs. synliga i företagets bokföring, medan de indirekta kostnader är svårare att identifiera och analysera.

De sjukfrånvaro- och olycksfallskostnader som arbetsmiljön kan medföra utgör inte nödvändigtvis de viktigaste tilläggs-

⁶⁰ Building an evidence base for the Health and Safety commissions Strategy to 2010 and beyond: A literature review of interventions to improve health and safety compliance, 2004 Research report 196

naderna, utan arbetsmiljöns inverkan på arbetstagarnas psykiska välbefinnande och därmed på produktiviteten kan vara mycket mer betydelsefull⁶¹.

Forskningsrön om ekonomiska effekter

De forskningsstudier som har gjorts på de ekonomiska effekterna har fokuserat på olika typer av arbetsmiljövårdande insatser. Under de senaste åren har forskningen kring de ekonomiska effekterna av t.ex. personalutbildning bidragit med intressanta resultat. Framför allt har man visat på positiva effekter av utbildningssatsningar på produktivitet, lönsamhet och företagets aktieutveckling – mycket tack vare metodologiskt väl genomförda studier på stora longitudinella databaser med tillgång till mått på personalutbildning, lönsamhet och en mängd andra variabler. Flera studier från olika länder med tillgång till information över tiden har till stor del kommit fram till samma sak: att utbildning av den egna personalen är lönsamt för företagen. De positiva effekterna av personalutbildning har påvisats oavsett om utbildningen är generell eller specifik för företaget⁶².

Forskningen kring själva arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetets betydelse för företagets lönsamhet har i många fall ett sämre utgångsläge när det gäller att kunna säkerställa eventuella effekter. Det beror dels på att processerna i ett arbetsmiljöarbete ofta är kontinuerliga och därmed svårare att fånga upp i effektstudier, dels på att effekterna av ett bra arbetsmiljöarbete och insatser för att förbättra arbetsmiljön många gånger är utsträckta i tiden. Mot bakgrund av dessa mättekniska problem finns det färre studier om ekonomiska effekter av arbetsmiljöarbete jämfört med exempelvis personalutbildning, där företagen förändrar utbildningsvolymen från år till år eller individbaserade

⁶¹ NMR (2004) Arbetsmiljöns ekonomiska betydelse i nordisk arbetsmiljöpolitik och tillsyn.

⁶² ALI (2006) Arbetsmiljöarbete och effekter – en kunskapsöversikt, Nr 2006:17

hälsosatsningar där interventionen oftast är väl avgränsad. Trots detta finns det en hel del indikationer på att arbetsmiljöarbete bidrar positivt till företagets värdeskapande⁶³.

Intresset för att genomföra studier av ekonomiska effekter av hälsobefrämjande investeringar har ökat mycket starkt under det senaste decenniet.. Hälsosatsningar hos de anställda kan vara alltifrån sluta röka kampanjer, friskvårdssatsningar, förändringar av matvanor till informationskampanjer som syftar till att förbättra de anställdas hälsa. En gemensam nämnare för många av dessa satsningar är att investeringen i kronor räknat inte är så stor vilket gör att relativt små ekonomiska effekter behövs för att säkerställa lönsamheten i satsningarna.

Enligt en vetenskaplig kunskapsöversikt som har genomförts på uppdrag av Arbetslivsinstitutet mäter många studier de ekonomiska effekterna av en hälsosatsning på företagets kostnader för sjukfrånvaro, sjukvårdskostnader och sjukförsäkringskostnader.

I sex omfattande internationella forskningsöversikter har studier som har publicerats i vetenskapliga tidskrifter kritiskt granskats. Resultaten från dessa översikter visar på att det finns starka indikationer på samband mellan hälsorisker och dålig ekonomi för företaget även om sambandets riktning är oklar. Hälsobefrämjande åtgärder har i flera studier visat sig vara lönsamma⁶⁴.

Ett flertal forskare hävdar att de huvudsakliga effekterna av hälsoinvesteringar ur ekonomisk synpunkt är förändringar i produktivitet. Trots denna uppfattning är det få studier som har genomförts inom detta område.

Forskningen kring hur företagets personalpolitik påverkar lönsamheten i företagen har expanderat kraftigt under det senaste årtiondet. Forskningen inom det man kallar ”High Performance Work Systems” (HPWS) har sedan mitten av 1990-talet haft ett stort genomslag på den personalpolitiska forsk-

⁶³ ALI (2006) Arbetsmiljöarbete och effekter – en kunskapsöversikt, Nr 2006:17

⁶⁴ Johansson m.fl. (2003) Hälsa och företagsekonomi, en forskningsöversikt, IPF

ningen med hundratals publicerade artiklar⁶⁵. Mycket av den publicerade forskningen kommer från USA, och debatten i dagsläget kretsar till stor del kring huruvida det finns en grundläggande generell HPWS-modell som passar flertalet företag, eller om dessa system är beroende av företagets specifika situation. En hel del frågetecken har också rests angående möjligheten att arbeta med dessa personalsystem i Europa, då den europeiska arbetsmarknadslagstiftningen skiljer sig avsevärt från den amerikanska.

Den medicinska hälsoforskningen har även den under senare år dokumenterat ekonomiska effekter av olika typer av hälsobefrämjande åtgärder. En stor del av forskningen är inriktad på individbaserade åtgärder, och merparten av forskningen är även inom detta område baserad på amerikanska data och förhållanden.

En anledning till att mycket av hälsoforskningen sker i USA är att de amerikanska företagens kostnader för ohälsa har ökat dramatiskt under det senaste decenniet. Exempelvis har sjukförsäkringskostnaderna för dessa företag ökat med närmare 60 procent sedan år 2000⁶⁶. Flera större forskningsöversikter av ekonomiska effekter av hälsosatsningar har sammanställts under senare år. Flertalet av studierna som ingår i översikterna mäter de ekonomiska effekterna av en hälsosatsning på företagens kostnader för sjukfrånvaro, sjukvårdskostnader och sjukförsäkringskostnader.

Mer problematiskt (ur ett svenskt perspektiv) är dock att merparten av studierna är genomförda i USA. Företagen i USA har ett större ansvar för exempelvis lönekostnader under sjukskrivningstiden. Amerikanska företag står även till stor del för det sociala skyddsnätet vid sjukdom genom premier till den anställdes sjukförsäkring. Då de kostnader som är relaterade till ohälsa är väsentligt högre för amerikanska företag är det svårt att

⁶⁵ ALI (2006) Arbetsmiljöarbete och effekter – en kunskapsöversikt, Nr 2006:17

⁶⁶ Baicker & Chandra (2005)

dra några långtgående slutsatser om lönsamheten i hälsosatsningar för svenska företag och förhållanden⁶⁷.

5.4 Arbetsmiljöarbetets ekonomiska betydelse för samhället

De ekonomiska fördelarna av en specifik statlig politik när det gäller hälsa i arbetslivet och säkerhet är vanligtvis de minskade sociala kostnaderna som kan kopplas till en minskning av antalet arbetsrelaterade skador och sjukdomar som en konsekvens av den förda politiken⁶⁸.

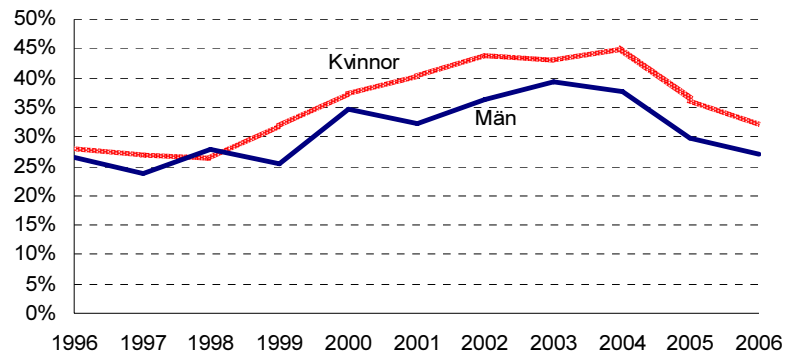
I många länder har man gjort värderingar och beräkningar av de kostnader som arbetsrelaterade sjukdomar och olycksfall medför för samhället. Man har emellertid ofta använt olika metoder och resultaten kan därför inte användas för att jämföra situationen i de olika länderna.

Den största osäkerheten föranleds av svårigheten att avgöra hur stor del av arbetsskadorna och sjukfrånvaron som beror på arbetsmiljön.

⁶⁷ Se fotnot 56.

⁶⁸ Ashford N. Compliance Costs the neglected issue. European Agency for Safety and Health at Work

Figur 24 Den arbetsrelaterade sjukfrånvarons andel av den totala sjukfrånvaron



Källa: SCB, Arbetsmiljöverket. Uppgifterna baserar sig på en tilläggsundersökning till AKU

Utvecklingen av den arbetsrelaterade sjukfrånvarons andel av den totala sjukfrånvaron har varierat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Den svåra biten med denna statistik är dock att kunna fastställa vad den arbetsrelaterade sjukfrånvaron exakt beror på. Skulle arbetsmiljöförebyggande åtgärder ha lett till att sjukfrånvaron hade undvikits? Är nedgången av den arbetsrelaterade sjukfrånvaron under de senaste åren en konsekvens av ett bra arbetsmiljö- och arbetsskyddsarbete eller finns det andra faktorer som spelar in?

Stora sjukfrånvarokostnader förorsakas av sjukpenning, förtidspension, rehabilitering och förlorade skatteintäkter. De lösningar på arbetsmiljöproblem som är samhällsekonomiskt motiverade, kan vara företagsekonomiskt olönsamma vilket kan skapa problem och innebära att arbetsmiljöarbetet inte genomförs i den utsträckning som är önskvärt. Det är då samhället får bära de externa effekterna av dålig arbetsmiljö i form av sjukfrånvarokostnader, sjukvårdskostnader etc., som sammantaget leder till högre kostnader än om problemet hade lösts på arbetsplatsen. I teorin kan det synas enkelt men i praktiken är sambanden ofta

oklara och komplicerade, något som motiverar fortsatt forskning⁶⁹.

Som redovisas i inledningen till detta kapitel (avsnitt 5.1) har beräkningar gjorts av den samhällsekonomiska kostnaden för den arbetsbetingade långtidssjukfrånvaron. För ett år (perioden 1 juli 1999 – 30 juni 2000) beräknades denna kostnad, inklusive kostnaden för produktionsbortfall, till 47 miljarder kronor.

5.5 Ekonomiska incitament

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv anses en bra lösning vara att skapa sådana spelregler att samhällsekonomiskt lönsamma arbetsmiljöinvesteringar också blir företagsekonomiskt lönsamma att genomföra. Det finns olika typer av styrinstrument som kan användas. De ekonomiska incitamenten kan också användas direkt för att befrämja förebyggande åtgärder. De kan delas in i tre huvudklasser:

- 1) stöd
- 2) straff och ekonomiska sanktioner som används som brottspåföljd
- 3) incitament som ingår i socialförsäkringssystemen

När det gäller den första huvudklassen kan stöd beviljas för enskilda företag som kan användas för att minska de kostnader som vållats arbetsgivaren till följd av investeringar i förebyggande åtgärder som förbättrar arbetsmiljön. Genom denna verksamhet stöder man utveckling, försäljning och köp av sådana åtgärder. I flera länder har man bildat fonder eller program för att stödja omfattande förebyggande åtgärder eller för att eliminera mycket ogynnsamma förhållanden i arbetet⁷⁰. En myndighet som har ansvar för olika typer av stöd och bidrag kan även ha en viss kontroll av vad som görs och vilka erfarenheter som görs. Ett problem med denna typ av åtgärd är att den är

⁶⁹ ALI (2006) Arbetsmiljöarbete och effekter – en kunskapsöversikt, Nr 2006:17

⁷⁰ NMR (2004) Arbetsmiljöns ekonomiska betydelse i nordisk arbetsmiljöpolitik och tillsyn

förenad med mycket administration och därmed administrativa kostnader⁷¹.

Den andra huvudklassen rör olika typer av straff eller andra påföljder och kan tillämpas på två sätt. Tillsynsmyndigheter kan föra förseelserna till domstol eller själva utdöma ekonomiska straffavgifter. Huvudmålet med straff och andra straffrättsliga påföljder är att företagen ska följa den gällande lagstiftningen. Böter och vite kan vara användbart av styrskäl.

Den tredje huvudklassen, incitament inom socialförsäkringssystemet, kan ha en viktig roll när det gäller att befrämja förbättringar av arbetsmiljön. En försäkring mot arbetsolycksfall kan vara en del av det nationella socialförsäkringssystemet. Att ta ut försäkringspremier ger möjligheter att skapa ekonomiska incitament för att befrämja förebyggande åtgärder på företag. Socialförsäkringssystemet kan ge ekonomiska incitament både för arbetsgivaren och arbetstagaren, t.ex. genom en karenssdag i början av sjukfrånvaron eller arbetsgivarens skyldighet att betala lön för en viss tid i början av sjukfrånvaron⁷².

Inom tillsynsverksamheten utnyttjas den ekonomiska aspekten på olika sätt i de nordiska länderna. Den ekonomiska synvinkeln kan utnyttjas för att sporra och motivera arbetsplatserna att utveckla förhållandena i arbetet, och detta är ofta ett effektivare sätt än att bara vädja till lagens krav. Den ekonomiska aspekten kan uppmuntra arbetsplatser att utveckla arbetsmiljön till en högre nivå än vad som krävs i lagen och att använda arbetsplatsens egna behov som utgångspunkt. Insatser för arbetsmiljön innebär inte bara kostnader, utan har betydelse för verksamheternas resultat och innebär ofta en investering för framtiden⁷³.

⁷¹ ALI (2006) Arbetsmiljöarbete och effekter – en kunskapsöversikt, Nr 2006:17

⁷² NMR (2004) Arbetsmiljöns ekonomiska betydelse i nordisk arbetsmiljöpolitik och tillsyn

⁷³ NMR (2004) Arbetsmiljöns ekonomiska betydelse i nordisk arbetsmiljöpolitik och tillsyn

5.6 Hur ska arbetsmiljöns ekonomiska effekter mätas?

Det som framkommer vid en litteraturgenomgång av arbetsmiljö och ekonomi är att det förekommer många olika typer av metodval när det gäller att bedöma vilka ekonomiska effekter arbetsmiljön medför på organisationer, företag och samhället. Det är inte alltid så lätt att identifiera klara samband mellan ekonomiska effekter och olika former av arbetsmiljöinsatser.

I en översiktsstudie som har genomförts av tekn. dr. Linda Rose och Ulf Orrenius redovisas att ett flertal metoder kan användas för sådana bedömningar. De har delat in metoderna i tre kategorier:

- 1) Metoder där riskanalyser samt beräkning av arbetsmiljöriskernas ekonomiska effekter ingår
- 2) Metoder för utarbetande och bedömning av åtgärdsförslag i kombination med investeringskalkyler, och
- 3) Rena investeringskalkylmetoder.

Vissa metoder har utvecklats eller anpassats för svenska förhållanden, medan andra är mer generella. Rent allmänt verkar det finnas väldigt få publikationer som beskriver metodik för beräkning av arbetsmiljöns ekonomiska effekter på företag eller organisationer⁷⁴. Det framgår både i svenska och internationella studier att det finns behov av fler analyser och utvärderingar av arbetsmiljöns ekonomiska effekter.

⁷⁴ Rose & Orrenius (2006) Beräkning av arbetsmiljöns ekonomiska effekter på företag och organisationer, ALI, Nr 2006:18

6 Diskussion och slutsatser om den framtida inriktningen av arbetsmiljöpolicen

6.1 Arbetsmiljön och utanförskapet

Arbetsgruppen har i de inledande kapitlen beskrivit utvecklingen i arbetslivet. Vi har vidare översiktligt beskrivit styrmedel i form av lagstiftning och tillsyn m.m. samt statens och arbetsmarknadsparternas roller på arbetsmiljöområdet i Sverige och några jämförbara länder samt redovisat ekonomiska aspekter på arbetsmiljön. I detta avslutande kapitel avser vi att mot den här bakgrunden diskutera en möjlig inriktning av arbetsmiljöpolicen och föreslå principiella utgångspunkter för denna politik.

Arbetsmiljöförhållandena kan leda till ohälsa som i sin tur kan leda till långtidssjukfrånvaro och långtidssjukskrivning och i slutändan utanförskap. Arbetsmiljöförhållandena kan vidare vara sådana att de utestänger vissa grupper eller personer från anställning. Arbetsmiljön kan samtidigt vara en viktig faktor för utveckling av såväl verksamheten som de anställda. Arbetsmiljön har därmed betydelse för om människor ska hamna i utanförskap och för möjligheterna att bryta ett utanförskap. Den kan också genom att bidra till verksamhetsutveckling få betydelse för tillväxt och sysselsättning.

Som har redovisats tidigare är därmed en central och naturlig utgångspunkt för arbetet med denna "tankeram" arbetsmiljöpolicens möjligheter att tillsammans med jobbpolitiken bidra till att minska utanförskapet på arbetsmarknaden och inom arbetslivet genom att ge förutsättningar för inte bara fler arbeten utan även arbeten med goda och utvecklande arbetsvillkor, som ger möjlighet för fler att delta i arbetslivet.

Denna inriktning innebär att det bör skapas förutsättningar för en arbetsmiljö som förebygger utslagning från arbetslivet till följd av ohälsa och olycksfall och som ger möjligheter för så många som möjligt, även de som står långt från arbetsmarknaden, att träda in, kvarstå och utvecklas i arbetslivet. En sådan arbetsmiljö förutsätter också en balans mellan arbetsliv och privatliv. Mycket tyder på att en sådan arbetsmiljö också kan gå hand i hand med verksamhetsutveckling, tillväxt och ökad sysselsättning.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts kan följande principiella utgångspunkter för arbetsmiljöpolicen formuleras.

- Arbetsmiljöpolicen bör i första hand inriktas på att ohälsa och olycksfall ska förebyggas och att utestängning av människor från arbetet ska motverkas. Den bör också inriktas på att verksamhet och individer ska kunna utvecklas.
- En god arbetsmiljö med hänsyn till teknik, arbetsorganisation och arbetets innehåll där utrymme ges för inflytande, ansvar, lärande i arbetet och kreativitet kan utveckla verksamheten och därmed skapa förutsättningar för tillväxt och fler arbeten.
- Arbetsmiljöpolicen bör främja ett långsiktigt hållbart arbetsliv som uppmuntrar och gör det möjligt för så många som möjligt att träda in, utvecklas och kvarstå i arbetslivet.

- Arbetsmiljöpolicen bör samverka med jobbpolicen för fler och bättre jobb och för att bryta utanförskapet för dem som står utanför arbetsmarknaden.

6.2 Konsekvenserna av utvecklingstendenser i arbetslivet

Vi har i kapitel 2 angett att företag och andra verksamheter ofta står inför en oförutserbar och snabbt föränderlig omvärld och att detta kräver en flexibilitet i organisation och arbetsformer. En flexibilitet kan skapas på olika sätt. När en ökad konkurrens på snabbt föränderliga och globala marknader ställer krav på att hålla nere kostnader blir ett sätt att åstadkomma flexibilitet att åstadkomma detta hos de människor som knyts till verksamheten. Detta kan ske genom numerär flexibilitet, arbetstidsflexibilitet eller funktions/kompetensflexibilitet.

Det kan konstateras att valet av hur flexibiliteten åstadkoms får betydelse för anställningsformer och arbetsvillkor. Som har redovisats i kapitel 2 ökar antalet tidsbegränsade anställningar och det finns tendenser till en uppdelning av arbetsmarknaden och arbetslivet i olika segment där trygghet i anställningen samt inflytande över och utveckling i arbetet skiljer sig åt. Att medarbetare har en bred och utvecklingsbar kompetens torde vara avgörande i ett långsiktigt perspektiv. En sådan kompetens ger förutsättningar för en utveckling av såväl verksamheten som arbetstagarna. Den goda arbetsplatsen innebär inte bara en arbetsmiljö som är fri från risker för att skadas eller drabbas av sjukdom eller trygghet att få behålla anställningen. Det skall även finnas möjligheter för de anställda att delta och utvecklas utifrån individuella förutsättningar.

Tidsbegränsade anställningar kan emellertid vara en inkörsport till arbetslivet. Det är viktigt att arbetsmiljökraven även i dessa fall upprätthålls och att det så långt som möjligt finns någon slags brygga över till en fastare anknytning till arbetsplatsen.

En uppdelning av arbetsmarknaden i olika segment kan innebära att vissa grupper kan få det svårare att få tillgång till bra och trygga jobb. Dessa gruppers svagare ställning på arbetsmarknaden kan motivera att deras arbetsvillkor uppmärksammas särskilt inom arbetsmiljöpolicen. Det kan handla om ungdomar, där vi ser en ökad utslagning till sjuk- och aktivitetsersättning, funktionshindrade och personer med utländsk bakgrund. Det bör tilläggas att dessa gruppers ibland begränsade möjligheter att ställa krav på arbetet inte leder till att det görs avkall på den fysiska och psykosociala arbetsmiljön och arbetsförhållandena i övrigt.

För ett långsiktigt hållbart arbetsliv bör flexibilitet för verksamhetens behov balanseras mot arbetstagarnas behov. Arbetstidsflexibilitet kan för arbetstagarna innebära möjligheter att bättre anpassa arbetet till privat- och familjelivet.

Vi har vidare berört managementstrategier som ”magra organisationer” och ”just-in-time produktion” som sedan 1990-talet har fått ett stort genomslag i verksamheter inom såväl näringslivet som den offentliga sektorn. Dessa strategier kan ge kortsiktiga vinster men på längre sikt medföra att utrymmet för utveckling minskar. Kompetens, erfarenheter och kunnande kan i dessa fall tunnas ut i en verksamhet. I en ”mager organisation” finns också risken för att arbetstagarna utsätts för en ökad såväl fysisk som psykisk arbetsbelastning.

Det finns emellertid, som anges under avsnitt 2.1, andra strategier som lyfter fram betydelsen av goda arbetsvillkor och andra sociala förhållanden i företag och organisationer för ökad lönsamhet och konkurrenskraft. Det gäller bl.a. den nya varumärkesstrategi som handlar om att såväl utåt som inåt i ett företag bygga upp ett attraktivt arbetsgivarvarumärke (employer branding) och det internationella arbete som sker inom ramen för Företagens sociala ansvar (CSR, Corporate Social Responsibility).

För att möta de trender och utmaningar som vi här har berört och som har konsekvenser för arbetsmiljön bör arbetsmiljöfrågorna på ett tydligare sätt integreras i verksamhetsstyrningen hos företag och andra verksamheter och finnas med på ett med-

vetet sätt vid strategiska beslut om verksamheten. Det innebär att arbetsmiljöaspekterna bör vara med tidigt i planeringen av verksamheten och att de tydligare än vad som ofta sker kopplas till verksamhetens resultat i såväl ekonomiska som andra termer. Detta är inte minst viktigt för att skapa starkare incitament för arbetsmiljöåtgärder.

Följande principiella utgångspunkter kan formuleras.

- Arbetsmiljöpolitiken bör som utgångspunkt vara generell men olika gruppers ställning på och anknytning till arbetsmarknaden kan behöva uppmärksammas särskilt.
- Det är viktigt att arbetsmiljökraven upprätthålls oberoende av anställningsform.
- Arbetsmiljöarbetet bör integreras i verksamheternas planering, styrning och drift.
- Fler i arbete på befintliga arbetsplatser kan ha en potential att minska fysisk och psykisk belastning.

6.3 Den demografiska utvecklingen – Arbetsmiljön som konkurrensmedel

En stor utmaning som Sverige liksom många andra länder står inför är den demografiska utvecklingen med en ökad andel äldre i befolkningen och en minskad andel i yrkesverksamma åldrar (se avsnitt 2.1.3).

Utträdet ur arbetslivet för alltför många sker innan 65 års ålder, även om sysselsättningsgraden för åldersgruppen 60 - 64 år har ökat markant under 2000-talet, och den yrkesverksamma tiden för dem i arbetsför ålder har minskat över tid. Mot den här bakgrunden blir det allt viktigare att anpassa arbetsförhållandena så att fler kan träda in i och kvarstå längre i arbetet. För att äldre ska kunna arbeta kvar fram till pensionsåldern krävs i vissa fall

olika förändringar, t.ex. en anpassad arbetstakt och möjligheter till förkortning av arbetstiden liksom åtgärder för ökad tillgänglighet på arbetsplatsen.

I detta sammanhang bör det dessutom finnas utrymme att fundera över även andra åtgärder och lösningar för att göra det möjligt för äldre personer att kunna stanna kvar i arbetet längre och för att kunna föra över kunskaper och erfarenheter. Ett alternativ skulle kunna vara övergångsarrangemang där äldre personer kvarstår som seniorkonsulter och eventuellt kan gå över i egen verksamhet eller arbeta på deltid och på distans. Här kan det finnas anledning att överväga om och i så fall hur sådana arrangemang kan stimuleras.

Eftersom ökningen av befolkningen fram till år 2020 i Sverige till stor del utgörs av utrikes födda blir det också viktigt att beakta de särskilda krav på arbetsmiljön som det föranleder (se avsnitt 2.1.5). Det kan handla om arbetsmiljöutbildning och olika åtgärder för att överbrygga språk- och kulturskillnader.

En annan effekt av den demografiska utvecklingen kan vara positiv för arbetsmiljön. Inom många yrkesområden kan det förutses en brist på arbetskraft, vilket kan skärpa konkurrensen om arbetskraften. Detta kan under vissa förutsättningar leda till att arbetsmiljön blir en konkurrensfaktor. För att detta ska ske krävs det förmodligen en ökad medvetenhet om arbetsmiljöns betydelse hos såväl de arbetssökande som de som rekryterar arbetskraft. Arbetsmiljöskoppling till verksamheternas utveckling måste bli tydligare. Detta kan kräva betydande opinionsbildande insatser. I dessa frågor bör statens respektive arbetsmarknadsparternas roller diskuteras.

Det kan i det här sammanhanget diskuteras om och på vilka sätt den ”marknadsmässiga” fördelen av en god arbetsmiljö kan stimuleras ytterligare. Det skulle t.ex. kunna övervägas hur arbetsmiljöstatusen hos olika arbetsställen kan redovisas och kommuniceras utåt mot omvärlden.

I Danmark finns det s.k. smiley-systemet, där tillsynsbesök bl.a. resulterar i att det besökta arbetsstället åsätts en smiley-symbol som offentliggörs på Arbejdstilsynets hemsida. Symbo-

lerna indikerar om arbetsstället har en bra eller dålig arbetsmiljö. De som får en symbol för bra arbetsmiljö har enligt danska myndigheter en fördel av detta i konkurrensen om personal. Det skulle även i Sverige kunna övervägas om och hur arbetsställen med bra arbetsmiljö och bra arbetsmiljöarbete kan lyftas fram, snarare än att bara fokusera på arbetsställen med bristfällig arbetsmiljö. I promemorian redovisas vidare i avsnitt 2.1 och 6.2 de initiativ som har tagits i fråga om uppbyggnaden av arbetsgivarvarumärken samt arbetet med frågor om Företagens sociala ansvar.

Följande principiella utgångspunkter kan formuleras.

- Bland annat den demografiska utvecklingen ställer särskilda krav på att arbetsuppgifter och arbetsmiljö anpassas så att inte grupper av människor, t.ex. funktionshindrade och äldre, utestängs från arbete. Diskriminering och kränkande särbehandling får inte förekomma. Människor måste värdesättas oavsett kön, etnisk tillhörighet, ålder, eventuellt funktionshinder eller sexuell läggning. Arbetsanpassning är också en viktig del i rehabiliteringsarbetet för att få människor tillbaka till arbetet.
- Brist på arbetskraft inom flera områden kan leda till konkurrens om arbetskraften. Detta bör kunna få som effekt att arbetsmiljön blir ett konkurrensmedel vid rekrytering av arbetskraft. En sådan utveckling kan understödjas med kunskapsspridning för att öka medvetenheten om arbetsmiljöfrågornas betydelse för ökad konkurrenskraft, ökad produktivitet och kvalitet i verksamheten.

6.4 Utbildning samt kunskapsbildning och kunskapsspridning

Frågan om att höja medvetandenivån vad avser arbetsmiljöfrågorna leder över till utbildningsfrågorna. En god introduktion i arbetet som inbegriper vikten av ett bra arbetsmiljöarbete är angelägen för de ungdomar som träder in i arbetslivet.

Arbetsmiljöfrågorna bör emellertid komma in redan tidigare. Det är angeläget att kunskaper om arbetsmiljöfrågorna kan förvärfvas i skola och utbildning på olika nivåer. Genom en tidig påverkan grundläggs attityder och förhållningssätt. Detta är särskilt viktigt i utbildningar som leder fram till ledande positioner i näringsliv och förvaltningar.

Det kan konstateras att ILO i juni 2006 antog en konvention (nr 187) och en rekommendation (nr 197) om ett ramverk för att främja arbetarskydd och arbetsmiljö. I artikel 4 i konventionen anges i fråga om ett "Nationellt system för arbetsmiljöfrågor" att i det nationella systemet ska ingå bl.a. tillhandahållande av utbildning. I rekommendationen (II.5) anges att varje medlem ska sträva efter att införa "occupational safety and health concepts and, where appropriate, competencies in educational and vocational training programmes".

En annan viktig utbildningsfråga är behovet av arbetsmiljöutbildning på arbetsplatserna av chefer och arbetsledare men även av anställda i övrigt

Nära kopplat till utbildningsfrågorna är frågorna om kunskapsbildning genom forskning och utveckling samt kunskapsspridningen. I promemorian har vi identifierat behovet av ytterligare forskning och utveckling. Det gäller bl.a. de olika leden i effektkedjan mellan arbetsmiljöinsatser och effekter på arbetsmiljö, sjukfrånvaro och verksamhetens resultat i ekonomiska termer. Behov finns även av ett bra underlag för analys, utvärdering och det politiska beslutsfattandet. En frågeställning är statens roll kontra andra aktörers roller, bl.a. när det gäller finansiering och uppföljning och analys av insatserna på området.

Följande principiella utgångspunkter kan formuleras.

- Genom en tidig påverkan grundläggs attityder och förhållningssätt. En god introduktion i arbetet och en ökad medvetenhet om arbetsmiljöfrågorna hos de ungdomar som träder in på arbetsmarknaden är av stor vikt för att tidigt skapa en medvetenhet om arbetsmiljöns betydelse för såväl hälsa och säkerhet som verksamheternas utveckling. Arbetsmiljöfrågorna bör också finnas med i undervisningen på olika stadier i utbildningsväsendet.
- För många arbetsplatser behövs ett stöd i arbetsmiljöarbetet och en förmedlare av kunskaper. Företagshälsovården har en viktig roll att fylla i dessa avseenden.
- Kunskapsbildningen genom forskning och utveckling bör komma arbetsplatserna till del på ett sådant sätt att kunskaperna kan användas i den praktiska verkligheten. Kunskapsbildningen bör också ge underlag för utvärdering och analys samt utformningen av politiken inom arbetsmiljöområdet.

6.5 Statens och arbetsmarknadsparternas respektive roller och uppgifter på arbetsmiljöområdet – en grund för en trepartsdialog

En grundläggande fråga som har berörts i samband med de olika frågeställningar som har tagits upp i promemorian är statens roll och ansvar kontra andra aktörers, framför allt arbetsmarknadsparternas, roller och ansvar. En särskild fråga är företagshälsovårdens uppgifter i det förebyggande och rehabiliterande arbetet samt t.ex. dess roll i kunskapsspridningen till arbetsplatserna.

Staten har ett grundläggande ansvar för medborgarnas hälsa och säkerhet. På arbetslivsområdet är lagstiftning det huvudsakliga medlet för att slå fast de grundläggande kraven på att förebygga ohälsa och olycksfall och för att skapa en bra arbetsmiljö i övrigt. Lagstiftningen har huvudsakligen karaktären av offentlig-rättslig skyddslagstiftning. Den ställer upp tvingande krav på hur arbetsmiljön ska vara beskaffad och vilka skyldigheter som gäller.

Det är viktigt att regelverket är utformat så enkelt, tydligt och förståeligt som möjligt för att få ett effektivt genomslag och skapa en rättssäker tillämpning. Det är viktigt att arbetsmiljökraven upplevs som välmotiverade och legitima. Regelförenklingsuppdraget bör vara en del i det fortsatta arbetet med arbetsmiljöpolicen. Det är viktigt att innebörd och sammanhang tydligt framgår för dem som reglerna riktar sig till, i första hand arbetsgivare och arbetstagare.

Kopplat till statens ansvar för en ändamålsenlig lagstiftning finns ett ansvar för att lagstiftningen efterlevs, dvs. att det finns en effektiv myndighetstillsyn. Här finns det anledning att diskutera olika tillsynssystem och metoder, bl.a. med hänsyn till erfarenheter från andra länder.

Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i det lokala arbetsmiljöarbetet är en av grundpelarna som arbetsmiljölagstiftningen vilar på och som kommer till uttryck i sjätte kapitlet arbetsmiljölagen. Statens roll är mer begränsad här. Staten har sett till att det finns ett regelsystem om samverkansorganisation med skyddsombud m.m. Denna del av lagstiftningen är företrädesvis av arbetsrättslig karaktär.

Det är i det lokala arbetet på arbetsplatserna i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare och deras representanter som arbetsmiljöarbetet bedrivs. Några frågor att diskutera är vilken roll arbetsmarknadens parter bör ha när det gäller utbildning, opinionsbildning, informationsverksamhet samt kunskapsbildning och kunskapsspridning.

Som har redovisats i avsnitt 4.6 har det under tidernas lopp skett en växelverkan mellan statens och parternas insatser, mellan lag och avtal.

Denna diskussion om olika aktörers roller och ansvar leder fram till slutsatsen att en diskussion om den framtida arbetsmiljöpolitiken bör ske i en dialog mellan regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet och arbetsmarknadens parter. Parterna har både branschvis och centralt ett omfattande samarbete i arbetsmiljöfrågor. Detta utgör en viktig utgångspunkt att bygga vidare på. Dialogen bör baseras på forskning och beprövad erfarenhet på området. Forskare och experter på arbetsmiljöområdet bör ta en aktiv del i denna dialog.

Mot den här bakgrunden kan följande principiella utgångspunkter formuleras.

- En välfungerande tillsyn är en viktig förutsättning för att upprätthålla respekten för lagstiftningen och för att erhålla konkurrensneutralitet.
- Arbetsmiljölagens karaktär som ramlag gör att tillämpningen i relativt stor utsträckning kan anpassas till utvecklingen i arbetslivet. Emellertid finns det ett fortlöpande behov av att placeringen av skyddsansvaret och ansvarsfördelningen i arbetsmiljölagen är ändamålsenlig med hänsyn till hur organisationsformer m.m. i arbetslivet förändras.
- Regelverket bör vara utformat så enkelt, tydligt och förståeligt som möjligt för att få ett effektivt genomslag och skapa en rättssäker tillämpning. Arbetsmiljö-lagstiftningen bör bl.a. analyseras ur förenklingssynpunkt. Härvid bör synpunkter från arbetsmarknadens parter, som företräder dem som har att tillämpa lagstiftningen, särskilt beaktas.

- Det finns ett behov av en tydlig lagstiftning och en kraftfull tillsyn jämte en välfungerande partssamverkan. En bristfällig arbetsmiljö får inte vara ett konkurrensmedel varken nationellt eller inom EU:s gemensamma marknad. Det ställer krav på enhetliga kravnivåer och konkurrensneutralitet vid tillämpningen av arbetsmiljölagerstiftningen och att arbetsmiljökraven värnas i det europeiska samarbetet.
- Det är arbetsgivarna, arbetstagarerna och deras representanter som i samverkan utformar och bedriver det dagliga arbetsmiljöarbetet på de enskilda arbetsplatserna. Det lokala arbetsmiljöarbetet är avgörande för hur arbetsmiljökraven i praktiken kan genomföras. Den regionala skyddsombudsverksamheten har en viktig uppgift i att stödja den lokala skyddsverksamheten.
- EU-medlemskapet innebär förpliktelser i fråga om genomförande och tillämpning av gemenskapslagstiftningen på arbetsmiljöområdet (arbetsmiljö- och produktiv direktiv), marknadskontroll av produkter som släppts ut på marknaden m.m. Behov finns också av att värna hälso- och säkerhetskrav i det europeiska och globala standardiseringsarbetet. Sverige bör verka för en hög skyddsnivå som tar hänsyn till behovet av enkla och tydliga regler.
- Arbetet inom ramen för Lissabonsstrategin och sysselsättningsstrategin innebär bland annat att medlemsstaterna jämför resultat utifrån gemensamt uppställda mål. Även den nyligen antagna resolutionen om arbetsmiljöstrategin uppställer mål. Dessa mål bör beaktas när den nationella arbetsmiljöpolicen utformas och genomförs.

6.6 Ett ekonomiskt perspektiv på arbetsmiljön

Vi har i kapitlet om Arbetsmiljö och ekonomi (kapitel 5) bl.a. redovisat olika studier och beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna för individen, företagen och samhället av hur arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet är anordnat. Vi konstaterar att det behövs mer av forskning och utveckling av metoder för att mäta ekonomiska effekter av arbetsmiljöförhållanden på ett sådant sätt att det kan användas i verksamhetsstyrningen på ett effektivt sätt. Kunskaperna behöver, som har framhållits tidigare, också ges spridning för att komma till användning. Här har arbetsmarknadens parter en viktig roll.

I det här sammanhanget kan det finnas anledning att fundera över behovet av att införa ekonomiska styrmedel för att förstärka de ekonomiska incitament som finns och för att göra samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder också företagsekonomiskt lönsamma. Ett alternativ är att införa mer av försäkringsmässighet i sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna. Detta kan t.ex. ske genom att bryta ut vissa delar ur den allmänna försäkringen och låta arbetsmiljörisker och sjuk- och arbetsskadestatistik ge utslag i differentierade försäkringspremier.

Här måste emellertid uppmärksammas att eventuella system inte utformas så att personer med funktionshinder, nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, eller med viss sjukdomsbakgrund, får det svårare att ta sig in på arbetsmarknaden.

Ett annat alternativ är att kräva eller främja att de ekonomiska konsekvenserna av arbetsmiljön, såväl fördelar/nyttan som kostnaderna, synlig- eller tydliggörs utåt och internt i verksamheten. I dag finns lagstadgade krav på en obligatorisk redovisning av sjukfrånvaron i årsredovisningarna hos företag och förvaltningar (ofta kallade hälsobokslut), men däremot inga krav på en arbetsmiljöredovisning eller en personalekonomisk redovisning.

Olika modeller och metoder finns utformade för att redovisa personalförhållanden i form av olika nyckeltal m.m. Det finns

anledning att fundera över hur användbara modeller och metoder kan tas fram och hur de kan ges en bred spridning.

Ekonomiska styrmedel skulle även kunna vara fördelaktiga ur konkurrenssynpunkt. Företag ska inte få fördelar av att göra avkall på arbetsmiljön. Det finns anledning att i stället överväga hur de positiva incitament som finns för arbetsmiljöåtgärder kan förstärkas genom olika styrmedel.

Följande principiella utgångspunkter kan formuleras.

- Det behövs ökade kunskaper, genom forskning och utveckling, om ekonomiska konsekvenser av arbetsmiljöåtgärder och dessa kunskaper behöver ges en bred spridning i arbetslivet.
- Motiven för ett vidta arbetsmiljöåtgärder och utföra ett bra arbetsmiljöarbete bör kunna förstärkas genom att hitta metoder att tydligare lyfta fram och förtydliga de ekonomiska konsekvenserna av en god respektive dålig arbetsmiljö.
- De befintliga ekonomiska drivkrafterna skulle kunna förstärkas genom att det införs kompletterande ekonomiska styrmedel.

6.7 Frågor för den fortsatta diskussionen om den framtida arbetsmiljöpolitiken

- Hur bör målen för den framtida arbetsmiljöpolitiken formuleras?
- Hur kan jobbpolitiken och arbetsmiljöpolitiken samverka för att skapa förutsättningar för fler och bättre jobb?
- Hur långt kan olika incitament nå inom arbetsmiljöpolitiken? Kan åtgärder vidtas för att förstärka sådana incitament?

- Hur kan lagstiftningen reformeras för att möta arbetslivets utveckling och behovet av enkla och ändamålsenliga regler?
- Hur kan regelverket utformas så enkelt, tydligt och förståeligt som möjligt för att det ska få ett effektivt genomslag och skapa en rättssäker tillämpning, bl.a. med hänsyn till små företag?
- Kan och bör ekonomiska styrmedel tillskapas i syfte att uppnå förbättringar i arbetsmiljöarbetet? Hur ska de vara utformade för att inte försvåra för personer med hälsoproblem/funktionshinder eller dylikt och hur ska samtidigt nya administrativa krav på företagen undvikas?
- Vilken ambitionsnivå bör gälla i fråga om tillsyn, marknadskontroll och deltagande i standardiseringsarbetet?
- Hur kan företagshälsovårdens roll i det förebyggande arbetsmiljöarbetet utvecklas?
- Hur kan arbetsmiljöfrågorna föras in i utbildningen på olika nivåer?
- Hur ska kunskapsbildning och kunskapsspridning ske för att stödja det praktiska arbetsmiljöarbetet ute på de enskilda arbetsplatserna? Vilket behov av analysverksamhet finns?
- Vilken roll ska staten respektive arbetsmarknadens parter ha i utformandet och utförandet av den framtida arbetsmiljöpolitiken?
- Vilken ambitionsnivå bör gälla i fråga om EU-samarbetet på arbetsmiljöområdet?

Referenslista

AMS (2007), Var finns jobben?, Ura 2007:1

Arbetslivsinstitutet (2006), Väger till en öppnare arbetsmarknad, Årsbok 2006

Arbetslivsinstitutet (2000), Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum-periferiperspektiv, Nr 2000:9

Arbetslivsinstitutet (2006), Arbetsmiljöarbete och effekter – en kunskapsöversikt, Nr 2006:17

Arbetarskyddsstyrelsen (1999), Utvärdering av Arbetarskyddsverkets kampanj mot hot och våld inom detaljhandeln 1994, ASS-rapport 1999:7

Arbetsmiljöverket (2003), Effektutvärdering inom Arbetsmiljöverket, Rapport 2003:4.

Arbetsmiljöverket (2006), Hur använda webbenkäter för uppföljning av verksamheten, ADVUS 2005/2355.

Arbetsmiljöverket (2006), Arbetsmiljötillsynens effekter på regelbundenhet, arbetsmiljö och sjukfrånvaro, Litteraturöversikt, Rapport 2006:8

Arbetsmiljöverket (2006), Utvärdering av Arbetsmiljöverkets kampanj 2005 – Bort med bullret, Rapport 2006:14

Arbetsmiljöverket, SCB (2006), Arbetsorsakade besvär 2006, statistiska meddelanden AM 43 SM 0601

Arbetsmiljöverket, SCB (2006), Arbetsmiljön 2005, statistiska meddelanden AM 68 SM 0601

Arbetsmiljöverket (2007), Arbets-skador 2006 Preliminära uppgifter.

Arbetsmiljöstatistik rapport 2007:4

Allvin M, Aronsson G, Hagström T, Johansson G & Lundberg U (2005), Gränslöst arbete. Liber förlag, Stockholm

Ashford N (1999), Compliance costs: the neglected issue. Magazine of the European Agency for Safety and Health Work 1/1999

Astvik W, Mellner C & Aronsson G (2006), På väg - En kvalitativ studie av långtidssjukskrivning, arbete och rörlighet. Arbete och hälsa 2006:3, Arbetslivsinstitutet, Stockholm

Baicker K & Chandra A (2005), The Labour Market Effects of Rising Health Insurance Premiums, NBER Working Paper No. W11160

Brulin G, Nilsson T (1995), Läran om arbetets ekonomi : om arbete och produktivitet i modern produktion, Stockholm, Tiden

Ds 2000:54 Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont, Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan

Ds 2001:28 Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv, slutrapport.

European Foundation (2007), Fourth European Working Conditions Survey. European Foundation for the Improvement and Living and Working Conditions, Dublin

European Foundation (2006), Working time and worklife balance in European companies. European Foundation for the Improvement and Living and Working Conditions, Dublin

Europeiska Arbetsmiljöbyrån (2002), Facts 27

Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Danmark, 2007

Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Finland, 2007

Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Nederländerna, 2007

Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Storbritannien, 2007

Europeiska arbetsmiljöbyråns hemsida/Tyskland, 2007

Försäkringskassan (2006), Socialförsäkringsboken 2006, På vuxenlivets tröskel, NRS Tryckeri Huskvarna

Försäkringskassan (2005), Utrikes född och sjukskriven – en framtid med förhinder, 2005:24

Hassel L, Ljungdahl F och Larsson L-O (2007), CSR – från risk till värde, Studentlitteratur AB, Stockholm.

Health and Safety Commission (2004), Building an evidence base for the Health and safety Commission Strategy to 2010 and beyond: A literature review of interventions to improve health and safety compliance, HSE Research Report 196

Härenstam A, Marklund S, Berntsson E, Bolin M, Ylander J (2006), Understanding the organisational impact on working conditions and health, Arbete och hälsa 2006:4, Arbetslivsinstitutet, Stockholm

Johansson m.fl. (2003), Hälsa och företagsekonomi, en forskningsöversikt, IPF

Karjalainen A, Virtanen S (1998), Evaluation of the 1995 Pilot Data, European Statistics on Occupational Diseases, Finnish Institute of Occupational Health, OS/3/98/HSW/3061 en.

Karasek R & Theorell T (1990), Healty work: Stress productivity and the reconstruction of working life. Basic Books, New York

Kinsten A, Magnusson Hanson L, Hyde M, Oxenstierna G, Westerlund H & Theorell T (2007), SLOSH, En riksrepresentativ studie av arbetsmiljö och hälsa, Institutet för Psykosocial Medicin, Stockholm

Larsson S (1996), De funktionshindrade och arbetsmarknaden, Johansson & Skyttmo förlag, Stockholm

Ministry of Social Affairs and Employment, Social Policy in the Netherlands, 2004

Nordiska Ministerrådet (2001), Effektutvärdering i Norden, Tema Nord 2001:571

NMR (2004), Arbetsmiljöns ekonomiska betydelse i nordisk arbetsmiljöpolitik och tillsyn, Tema Nord 2004:501

NUTEK (1996), Towards Flexible Organisations, NUTEK B 1996:6, Stockholm

Oei Peter R.A & Morvan E, m.fl. (2004), European Ways to Combat Psychosocial Risks Related to Work Organisation: Towards Organisational Interventions, TNO Work and Employment/ PEROSH Partnership for European Research in Occupational Safety and Health

Oudhuis M, Olsson A (2006), Spelar värderingar någon roll för arbetsmiljön? En studie om konsekvenser vid övergång till utländskt ägande och vid generationsskiften i företag. Arbete och hälsa 2006:14, Arbetslivsinstitutet, Stockholm

Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 13

Riksförsäkringsverket (2003), Arbetsförhållanden – orsak till sjukskrivning? RFV analyserar 2003:10. Stockholm

Rose L & Orrenius U (2006), Beräkning av arbetsmiljöns ekonomiska effekter på företag och organisationer, ALI Nr 2006:18

SCB (2006), Sveriges framtida befolkning 2006–2050, Demografiska rapporter 2006:2, SCB-Tryck, Örebro 2006.5

SCB (2007), Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden - 4:e kvartalet 2006

SOU 2004 :19 Långtidsutredningen 2003/04, Huvudbetänkande

SOU 2004:43 Den könsuppdelade arbetsmarknaden, betänkande av utredningen om den könssegregerade svenska arbetsmarknaden

SOU 2004:73, Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04, Finansdepartementet

SOU 2004:113, Utveckling av god företagshälsovård - ny lagstiftning och andra åtgärder

Springfeld B (1993), Effects of Occupational Safety Rules and Measures with Special Regard to Injuries, KTH, Trita REFR Report No 93/03

Steinberg M (2004), Skyddsombud i allas intresse – en rättsvetenskaplig studie, Nordstedts Juridik AB

Takkala J (1998), Global estimates of fatal occupational accidents, ILO, ICLS/16/RD 8

Theorell, T (red.) (2004), Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens

Theorell T (red.) (2005), Den höga sjukfrånvaron – problem och lösningar

Universum Communications (2005), Employer Branding – Global Best Practice 2005

Wikman A (2006), Arbetsliv i omvandling genom organisatoriska förändringar – en första sammanfattning från Arbetslivsinstitutets kohortstudie. Arbetsliv i omvandling 2006:14, Arbetslivsinstitutet, Stockholm

Zetterberg U (red.) (2007) Fair rekrytering – en idébok, Liber distribution

Departementsserien 2008

Kronologisk förteckning

1. Sveriges antagande av rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. Ju.
2. Europeiskt betalningsföreläggande. Ju.
3. Införande av en rehabiliteringskedja. S.
4. Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning. S.
5. Ändringar i EG:s redovisningsdirektiv. Ju.
6. Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. Ju.
7. Människohandel för arbetskraftsexploatering m.m. – kartläggning, analys och förslag till handlingsplan. A.
8. Godkännande av motorfordon m.m. + Bilaga. N.
9. Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder. Ju.
10. Insatser för att öka intresset för ingenjörsyrket. Rapport från Globaliseringsrådet. U.
11. Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt. Fi.
12. Europeiskt småmålsförfarande. Ju.
13. En ny betygsskala. U.
14. Från sjukersättning till arbete. S.
15. Återanvändning av upphovsrättsligt skyddat material som finns i radio- och TV-företagens programarkiv. Ju.
16. Arbetsmiljön och utanförskapet – en tanke-ram för den framtida arbetsmiljöpolitiken. A.

Departementsserien 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Sveriges antagande av rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. [1]
- Europeiskt betalningsföreläggande. [2]
- Ändringar i EG:s redovisningsdirektiv. [5]
- Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. [6]
- Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder. [9]
- Europeiskt småmålsförfarande. [12]
- Återanvändning av upphovsrättsligt skyddat material som finns i radio- och TV-företagens programarkiv. [15]

Socialdepartementet

- Införande av en rehabiliteringskedja. [3]
- Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning. [4]
- Från sjukersättning till arbete. [14]

Finansdepartementet

- Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt. [11]

Utbildningsdepartementet

- Insatser för att öka intresset för ingenjörsyrket. Rapport från Globaliseringsrådet. [10]
- En ny betygsskala. [13]

Näringsdepartementet

- Godkännande av motorfordon m.m. + Bilaga. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Människohandel för arbetskraftsexploatering m.m. – kartläggning, analys och förslag till handlingsplan. [7]
- Arbetsmiljön och utanförskapet – en tankeram för den framtida arbetsmiljöpolitiken. [16]