

Leder regler och inspektioner till en bättre arbetsmiljö?

Presentation av en ny kunskapssammanställning

20 december 2016



ARBETSMILJÖ
VERKET

Bakgrund: arbetsmiljöregleringens utveckling

- Reglering av arbetsmiljö skiljer sig åt mellan länder med olika traditioner
- Generellt har fokus flyttats från relativt detaljerade krav till reglering av processer för arbetsmiljöarbetet, i syfte att påverka arbetsgivarnas styrning och ledning
 - Reglerad självreglering innebär att lagstiftande organ fastställer krav på hur arbetsmiljöarbetet ska organiseras
 - Frivillig självreglering bygger på marknadsprinciper, t.ex. via certifierade ledningssystem
 - Hybrider mellan dessa förekommer

Bakgrund: arbetsmiljöreglering i Sverige

- Från 1970-talet ökat fokus på reglerad självreglering
- Arbetsmiljölagen syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och tydliggör arbetsgivarens ansvar
- Arbetsgivarnas självreglering regleras via kraven på systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)
- Svensk reglering har tydligt fokus på organisatoriska och sociala aspekter av arbetsmiljön, sedan 2016 formulerat i AFS 2015:4
- Arbetsmiljöverket har tillsynsansvar

Leder regler och inspektioner till en bättre arbetsmiljö?

- Systematisk litteraturgenomgång av effektivitet av och förutsättningar för reglering och tillsyn, fokus på reglerad självreglering
- Bygger på tre litteraturgenomgångar avseende:
 - internationellt publicerade *kvantitativa* studier som undersökt **effekter**
 - internationellt publicerade *kvalitativa* studier som undersökt **förutsättningar** för utveckling och implementering av regelverk
 - forskning från Sverige eller med svenska data kring samma ämnen

Utgångspunkter för sammanställningen

- Att studera arbetsmiljöarbete, särskilt effekter, är metodologiskt svårt
 - Svårt att identifiera kausala effekter av reglering
 - Särskilt svårt avseende långsiktiga effekter, t.ex. arbetssjukdomar
 - Många studier fokuserar därför på enklare mått, t.ex. olyckor
- Sammanställningen omfattar effektstudier med olika mått i olika kontexter, där slutsatserna behöver tolkas med försiktighet
- Dessa studier nyanseras av kvalitativa studier som beskriver utmaningar för reglering och tillsyn

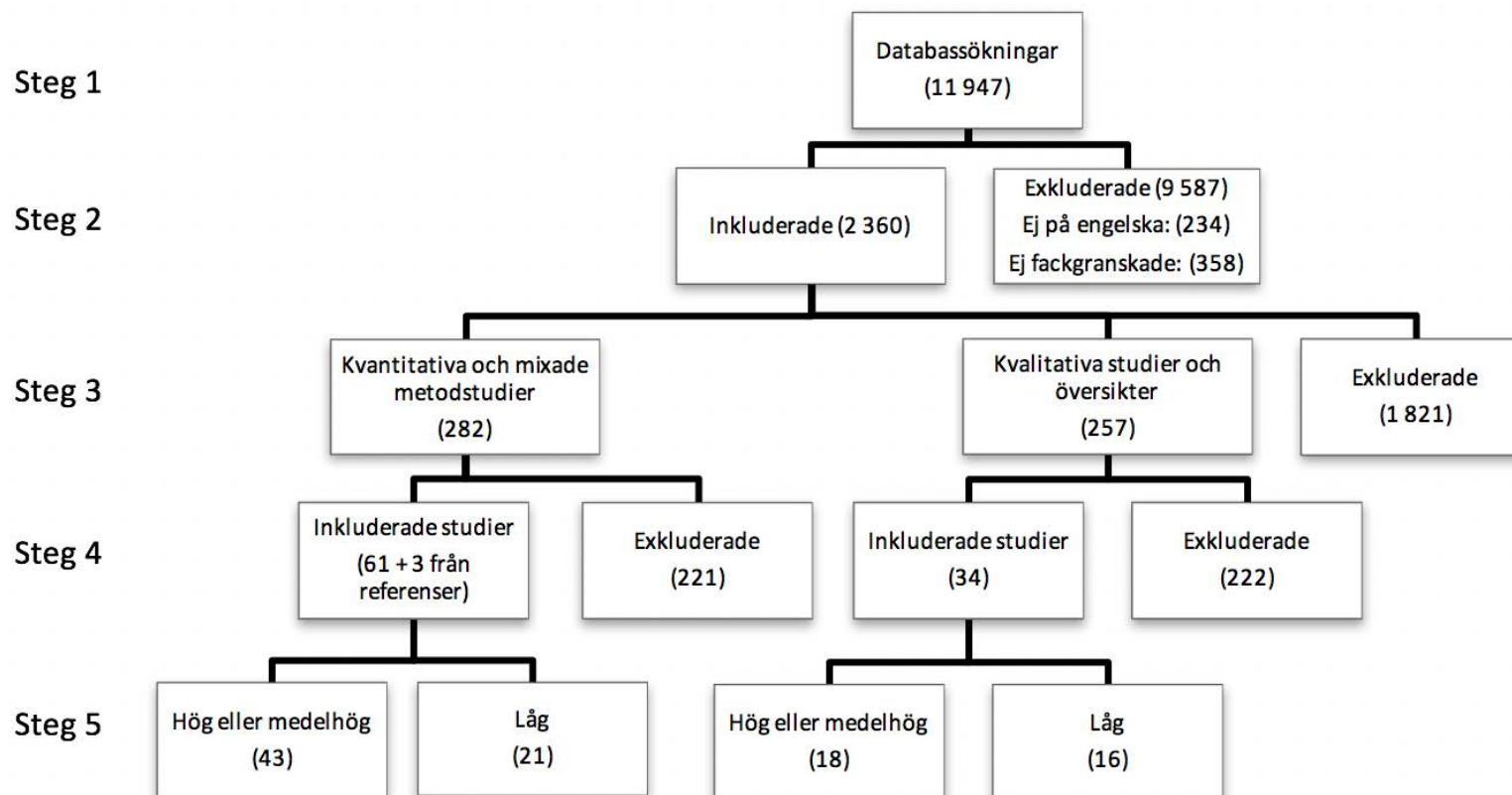
Tillvägagångssätt, internationell studie

- En del av projektet **Systematic Review of Literature on Occupational Health and Safety Regulatory Effectiveness** vid Institute for Work & Health, Toronto, Kanada
- Deltagande forskare från Kanada, Australien, Sverige
- Frågeställningar:
 - Vilken evidens finns för att reglering av arbetsmiljö (regelverk, inspektioner och andra kontrollfunktioner) påverkar arbetsgivares incitament för att arbeta med arbetsmiljöfrågor?
 - Hur ser förutsättningarna ut för att utveckla regelverk och implementera dem i praktiken?

Tillvägagångssätt, internationell studie

- Två litteraturgenomgångar, en av kvantitativ litteratur (ledd av Emile Tompa) och en av kvalitativ litteratur (ledd av Ellen MacEachen)
- Litteratur söktes i databaser med söktermer kring regleringsfokus, inramning, policyverktyg och kontext
 - Utöver denna sökning genomfördes handsökningar, konsultationer med ämnesexperter och genomgångar av tidigare litteraturöversikter.
- Inkluderar studier skrivna på engelska, publicerade mellan januari 1990 och juni 2013 i en fackgranskad tidskrift
- Inkluderade studier undersöker effekter av eller förutsättningar för direktiv från en statlig myndighet som rör lagstiftning eller regelverk kring arbetsmiljö

Tillvägagångssätt, internationell studie



Tillvägagångssätt, kompletterande studie

- Ytterligare sökningar har gjorts efter empiriska studier med svenska data
 - Vetenskaplig litteratur (tidskriftsartiklar, böcker och rapporter)
 - ”Grå” litteratur, i den mån metodbeskrivningen var tillräcklig och empirin relevant
 - Sökningar i databaser, samt referenser via befintliga studier och översikter

Tillvägagångssätt, kompletterande studie

Kriterier för inkludering:

- Studien undersökte antingen 1) effekter av reglering, inspektioner eller liknande insatser från en myndighet eller lagstiftare, eller 2) förutsättningar för implementering av arbetsmiljöreglering (relevans)
- Studien var empirisk och innehöll svenska data (metod)

Totalt inkluderades 20 studier, varav 12 via databassökningen och 8 via den manuella sökningen

Resultat

Internationella kvantitativa resultat

Resultatet är indelat i ett antal tematiska kluster:

- införande av arbetsmiljöreglering
- införande av reglering om rökfria arbetsplatser
- inspektionssekvens
- inspektionsaktiviteter (generella och specifika avskräckande effekter)
- typ av kontrollverksamhet (konsultativ och kontroller på delstatsnivå kontra federal nivå)
- effekter av informationskampanjer

Internationella kvantitativa resultat

- Stor överrepresentation av nordamerikanska studier
 - Europeiska studier finns endast i kategorierna ”införande av arbetsmiljöreglering”, ”införande av reglering om rökfria arbetsplatser” och ”informationskampanjer”, varav de två senare också innehåller svenska studier.
 - I denna genomgång finns inga studier från övriga världsdelar.
 - Viktigt att ta hänsyn till vid tolkning av evidensläget

Internationella kvantitativa resultat

- Det finns internationellt:
 - Stark evidens för att lagstiftning om rökfria miljöer minskar exponeringen för passiv rökning och symtomen på luftvägar
 - Medelstark evidens för att arbetsmiljöreglering har en viss effekt på skador och exponeringar
 - Medelstark evidens för att informationskampanjer ökar arbetsgivares följsamhet till regelverk
- I en nordamerikansk kontext finns:
 - Stark evidens för att inspektioner med sanktioner för att minska skador har specifikt avskräckande effekter, men att konsultativa aktiviteter med vissa undantag inte har några effekter på skador
 - Medelstark evidens för att den första inspektionen har störst effekt på följsamheten
 - Medelstark evidens för att inspektioner utan strafförelägganden inte ger specifika avskräckande effekter förutom i vissa kontexter

Internationella kvalitativa resultat

Två generella fynd:

- Reglering formas av normativa antaganden om arbetsgivares och anställdas beteenden, och av aktörernas ekonomiska och politiska resurser
- Implementeringen av regelverk formas av en rad förutsättningar, t.ex. hur myndigheter är samordnade, vilka resurser som finns för inspektionsverksamhet, och vilka möjligheter anställda har att medverka i systemet

Resultatet omfattar fyra huvudsakliga teman:

- utformning av arbetsmiljöreglering
- utmaningar för regleringen och dess tillämpning
- inspektionsverksamhetens organisering och praxis
- representation av anställda

Kvalitativa resultat: Utformning av arbetsmiljöreglering

- Robens-rapportens inflytande
 - Ett antal studier har empiriskt undersökt de antaganden som gjordes i rapporten, som haft stort inflytande på regleringen i många länder
 - Kritik mot antaganden om gemensamma intressen arbetsgivare/anställda
 - Självreglering problematisk p.g.a. otillräcklig kunskap, opportunistiska motiv, m.m.
 - Tillsyn utan möjlighet till sanktioner problematiskt

Kvalitativa resultat: Utformning av arbetsmiljöreglering

- Politiken kring utformning av arbetsmiljöreglering
 - Utveckling kan påverkas av enskilda händelser, t.ex. olyckor – allmänhetens påverkan
 - Intresseorganisationer har påverkan, även i domstolar där produktivitetsargument haft inflytande
 - Samordning problematiskt, särskilt vid komplexa ansvarsförhållanden och entreprenörskedjor

Kvalitativa resultat: Utmaningar för regleringen och dess tillämpning

- Psykosocial och mental hälsa
 - Domstolar avslår oftare ärenden kring psykisk ohälsa p.g.a. svårigheter att bevisa orsakssamband
 - Inspektörer undviker ärenden om psykisk ohälsa, p.g.a. svårigheter att koppla det till arbetsmiljöfaktorer
- Omorganisationer och nedskärningar
 - Relationen mellan detta och arbetsmiljö är otillräckligt undersökt
- Komplexa anställningsformer
 - Bemanningsföretag och tillfälliga anställningar innebär otydligheter om ansvar
 - Globaliserade anställningsförhållanden ökar behov av internationell samordning

Kvalitativa resultat: Inspektionsverksamhetens organisering och praxis

- Tolkningsutrymme
 - Specifika regelverk blir snabbt föråldrade → bredare regelverk → ökat tolkningsutrymme → större kompetenskrav
- Utbildning av inspektörer
 - Behovet ofta ej tillgodosett
 - Bredare rekrytering
- Bemanning och resurser
 - Bristande resurser riskerar leda till fokus på enklare ärenden och högriskföretag

Kvalitativa resultat: Representation av anställda

- Medarbetarkonsultation
 - Inspektörer konsulterar inte alltid medarbetare, särskilt svårt för gruppen tillfälligt anställda
 - Ej endast tekniskt kunniga som är relevanta som representanter
 - Representanter behöver ha lokal koppling
 - Engagemang behöver kopplas ihop med organisering av deltagande

Svenska resultat: Tidigare kunskap

Tidigare kunskapssammanställningar (AV 2013) har pekat på:

- Större arbetsgivare har generellt sett rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete, men dessa är otydliga, begränsade och svåra att tillämpa
- Större arbetsgivare stöder formellt sina aktörer i arbetsmiljöarbetet, men finns problem med kompetensbrist och upplevd tidsbrist – vilket kan tolkas som låg prioritering från ledningen
- Ofta fokus på sjukfrånvaro, olyckor och tekniska risker, mindre på psykosociala frågor
- Arbetsmiljöarbetet i småföretag ofta eftersatt eller obefintligt

Svenska resultat

Fyra huvudsakliga kategorier:

- Arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen
- Skyddsombudens roll
- Inspektioner och dess förutsättningar
- Resultat och effekter av arbetsmiljöarbete

Svenska resultat: Arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen

- En studie (Zanderin 2004) har undersökt internkontroll i kommuner där faktorer relaterade till ekonomi, organisation, verksamhet och personal kan hindra tillämpningen av internkontroll
- Arbetsmiljöledare i byggindustrin saknar ofta relevant kompetens, och har ofta en passiv roll (Almén & Larsson 2004)
- Flera EU-rapporter pekar på att psykosocial arbetsmiljö ses som problematiskt av arbetsgivare
- Skillnader mellan länder avseende strukturer för delaktighet (Walters et al 2013)

Svenska resultat: Skyddsombudens roll

- Skyddsombud har inflytande över arbetsmiljön genom användning av stoppningsrätt och hänvändelser (Steinberg 2004)
- Antalet minskar och svårt med nyrekrytering (Frick 2013)
- Regionala skyddsombud en internationellt ovanlig roll, ses generellt av svenska aktörer som en legitim verksamhet för att främja arbetsmiljöarbete i småföretag
 - Minskad facklig organisering riskerar att försvåra användningen av regionala skyddsombud (Frick 2009)

Svenska resultat: Inspektioner och dess förutsättningar

- Inspektörer behöver balansera styrning uppifrån och att skapa följsamhet hos arbetsgivare, vilket påverkas av auktoritet, struktur för inspektioner och metod för förhandling (Johansson 2006)
- Inspektörsrollen är i förändring, mot bredare och mer psykosocialt inriktade kompetenser, från "tekniker" till "akademiker" (Bruhn 2009)
- Inspektioner har ofta fokus på procedurkrav och rutiner, snarare än på arbetsmiljöarbete som kontinuerlig förbättringsprocess (Frick 2011)
- Oklart hur Arbetsmiljöverkets upplysningsstrategi påverkar arbetsgivares beteende (Frick 2011)
- Bristande resurser hinder för att utveckla inspektionsverksamheten (Frick 2014)
- Inspektioner har på senare tid inriktats på nationella fokusområden, t.ex. ergonomi eller systematiskt arbetsmiljöarbete, vilket minskar resurserna till andra inspektioner (Riksrevisionen 2016)

Svenska resultat: Resultat och effekter av arbetsmiljöarbete

- Larsson m.fl. (2008) om rökförbud, visade på signifikanta minskningar avseende exponering och symtom
- Björkdahl m.fl. (2008) visade att arbetsplatser som inspekterats via kampanjer vidtagit flera åtgärder än en kontrollgrupp
- Dellve m.fl. (2008) har undersökt effekter av SAM på arbetsrelaterade sjukdomar, visar att strukturer och rutiner och större budget för arbetsmiljöarbete var relaterade till högre arbetsdeltagande
- Gunnarsson m.fl. (2010) har jämfört olika strategier för införande av SAM, där strategier med stöd och rådgivning hade en begränsad effekt jämfört med självstyrd implementering
- Tre studier (Walters 2011; Schenk 2013; Schenk och Antonsson 2015) har undersökt reglering av kemiska risker, samtliga pekar på problem särskilt bland småföretag avseende kunskap om arbetsgivaransvar och följsamhet till regeländringar
- SOU 2011:57 har granskat effekterna av sanktioner och konstaterar att förelägganden och förbud är effektiva åtgärder som bör användas mera
- Ståhl m.fl. (2013) har granskat införande av subventioner för användande av FHV vid rehabilitering, där effekten av subventionerna var låg

Diskussion och slutsatser

Effekter av arbetsmiljöreglering

- Sanktioner ger effekt
- Informationskampanjer har oklar effekt, men kan troligen öka medvetenhet om t.ex. nya regler
- Svårt att undersöka faktiska effekter av lagändringar och föreskrifter

Förutsättningar för reglering och tillämpning

- En global och fragmentiserad arbetsmarknad kräver samordnad reglering
- Självreglering innebär utmaningar för tillsynen
- Inspektionsverksamhet kräver en bred kompetens
- Arbetsgivares bristande kompetens och engagemang utgör hinder

Slutsatser

- Kunskapssammanställningen visar att regler och inspektioner har en tydlig påverkan på arbetsmiljön
 - Införandet av ny reglering tycks vara mest effektiv i de fall då det innebär en omfattande reglering som genomförs med stor samstämmighet, t.ex. förbud mot rökning i offentliga miljöer
 - Följsamheten till nya regler kräver medvetenhet bland allmänhet och arbetsgivare

Slutsatser

- Vissa arbetsmiljöfrågor är särskilt svåra
 - Organisatorisk och social arbetsmiljö är en särskild utmaning för reglering och tillsyn
 - Arbetsmarknaden blir alltmer global och innehåller alltmer komplexa anställningsförhållanden
 - Tillsynen fokuserar oftast på lokala förhållanden och inte på ansvar högre upp i leverantörs- och entreprenörskedjor
 - Mer samordning mellan aktörer och mellan länder behövs

Slutsatser

- Effektstudier vanligast i Nordamerika – begränsad överförbarhet till Sverige
- Inspektioner ger mest effekt när de kombineras med sanktioner (avser dock främst en nordamerikansk kontext)
- Det saknas svenska studier av inspektioners effekter på arbetsgivares arbetsmiljöarbete, utöver förekomsten av rutiner
- Saknas också svenska studier av hur arbetsmiljöarbetet påverkar förekomsten av skador, olyckor och arbetsrelaterade sjukdomar

Slutsatser

- Inspektörer behöver ha adekvat utbildning för att hantera organisatoriska och sociala risker och komplexa ansvarsförhållanden
- Forskare och policyutvecklare bör samarbeta när nya förändringar införs för att förbättra studiedesigner, exempelvis genom randomiserade studier, att stegvis implementera nya regler och göra processutvärderingar
- Uppföljningstider bör också vara tillräckligt långa för att säkert visa effekter av förändringar

Läs mer om alla
kunskapssammanställningar
på av.se



ARBETSMILJÖ
VERKET