

Redovisning av Arbetsmiljöverkets roll inom folkhälsoområdet

Uppdraget

Enligt 2004 års regleringsbrev ska Arbetsmiljöverket (AV) redovisa:

”Hur verket identifierar sin roll inom folkhälsoområdet och hur verkets insatser bidrar till uppfyllandet av det övergripande folkhälsomålet. Redovisning under denna punkt skall ske till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och Statens Folkhälsoinstitut senast den 31 augusti 2004.”

Kort om AV:s syn på myndighetens roll i folkhälsoområdet

AV:s roll inom folkhälsoområdet är att via tillsyn bevaka att landets arbetsgivare följer de regler som finns för att trygga ett säkert arbetsliv. Ett arbetsliv som inte orsakar utan förebygger olycksfall eller annan ohälsa för de anställda. Arbetsmiljön ska vara anpassat till människors olika fysiska och psykiska förutsättningar och vara utvecklande för individen.

All tillsynsverksamhet som myndigheten bedriver syftar i ett vidare perspektiv direkt eller indirekt till bättre folkhälsa. AV anser sig ha en betydande roll i folkhälsoarbetet och anser att arbetsmiljön har stor betydelse för folkhälsan.

Myndighetens uppdrag

AV har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att arbetsmiljön uppfyller de krav som finns i arbetsmiljölagen om att alla ska ha en bra och utvecklande arbetsmiljö. Arbetet bedrivs genom att utfärda juridiskt bindande föreskrifter, inspektera arbetsställen och sprida information.

En viktig uppgift är att stimulera intressenterna på området att ta sitt ansvar och att delta aktivt i arbetsmiljöarbetet. Samverkan med andra har stor betydelse för ett effektivt och heltäckande arbetsmiljöarbete. I tillsynsarbetet samverkar AV med, och är även beroende av, andra aktörer t.ex. myndigheter, arbetsgivarnas och arbetstagarorganisationer.

Enligt instruktionen för AV beskrivs uppdraget:

- Ha tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt lagstiftningen om tobak (inom arbetsmiljöområdet)
- Ha tillsyn över efterlevnaden av miljölagstiftningen i vissa delar
- Meddela föreskrifter och allmänna råd med stöd av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen och till viss del på området som gäller genetiskt modifierade organismer samt för bekämpningsmedel
- Ansvara för officiell arbetsskade- och arbetsmiljöstatistik
- Ansvara för ett informationssystem om arbetsskador
- Följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet samt ta de initiativ som denna ger anledning till
- Utarbeta och sprida information
- Medverka i Arbetslivsinstitutets utbildningar och informera institutet om planerat tillsyns- och föreskriftsarbete
- I samverkan med berörda myndigheter och organisationer följa och främja företagshälsovårdens utveckling
- Främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet
- Samverka med Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av resurser inom rehabiliteringsområdet.

AV:s verksamhet täcks av politikområdet arbetslivspolitik omfattande verksamhetsområdena arbetsmiljö och arbetsrätt. I bilaga 1 redovisas målen för verksamheten.

Verksamhet som har betydelse för folkhälsan

AV anser att all tillsynsverksamhet som myndigheten bedriver inom arbetslivet har betydelse för folkhälsan både i ett vidare direkt eller indirekt perspektiv till bättre folkhälsa.

AV anser att de huvudindikatorer som FHI föreslår för att följa utvecklingen inom målområde 4 Arbetsliv är rimliga. AV vill dock peka på problemen med att beskriva arbetsmiljön med några generella statistiska indikatorer.

De bestämningsfaktorer som redovisas är till största delen inriktade på arbetsmiljöns utveckling över tid. I bilaga 2 redovisas och kommenteras de föreslagna indikatorerna mer utförligt.

De indikatorer som föreslås har tagits fram i dialog mellan AV och FHI.

Som huvudindikatorer föreslås:

- Självskattad arbetsorsakad ohälsa, baserat på AV/SCB:s årliga undersökning av arbetsorsakade besvär. I FHI:s förslag saknas ordet arbetsorsakad vilket bör ändras – eftersom namnet blir vilseledande annars.
- Index belastningsbesvär, andelen som anger arbetsorsakade besvär på grund av en eller flera av tre belastningsergonomiska faktorer.
- Ett krav/kontroll/stöd-index, tills vidare de av AV föreslagna Index krav, Index egenkontroll samt Index socialt stöd. Dessa index kan även kombineras för att exempelvis visa andel som har arbete som innebär/definieras som "hög anspänning". Data hämtas från AV/SCBs Arbetsmiljöundersökning. Indikatorn utvecklad av SCB.

Övriga indikatorer som föreslås:

- Arbetsolycksfall per 1000 förvärvsarbetande; Informationssystemet om arbetsskador
- Ackumulerad belastning. Arbetsmiljöundersökningen
- Systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM)-index; Arbetsmiljöundersökningen, index enligt AV-förslag
- Rehab-åtgärder; Arbetsorsakade besvär
- Återhämtning; Arbetsmiljöundersökningen

För samtliga indikatorer som bygger på AV:s urvalsundersökningar (AKU-tilläggen) anger FHI att de kan tas fram på länsnivå. Detta stämmer inte riktigt. För de mindre länen är antalet svarande i minsta laget för att kunna redovisa en siffra med acceptabel precision.

Effekter av verksamhet/insatser

AV vill framhålla svårigheterna i att mäta effekter av myndigheters insatser, AV har under många år arbetat med att utvärdera verksamheten och är i en process av att utveckla denna verksamhet.

Att mäta direkta effekter utifrån tillsynsinsatser i form av bättre arbetsmiljö är svårt och kräver omfattande resurser för utvärderingsinsatser. AV har trots begränsade resurser gjort flera studier där man kunnat visa på effekter. AV har i en rapport belyst de svårigheter som finns kring utvärdering av effekter av insatser².

¹² Effekttutvärdering inom Arbetsmiljöverket - En beskrivning av insatser inom utvärderingsområdet. Arbetsmiljöverket Rapport 2003:4

Utvecklingsbehov och förslag till framtida insatser

Ett utvecklingsområde som skulle vara positivt för AV:s tillsyn är tillgång till sjukfrånvarostatistik på arbetsställenivå. Indikatorerna kring arbetsrelaterad sjukfrånvaro behöver utvecklas för att bättre kunna följa utvecklingen samt för att ge bättre underlag för insatser.

Tidigare arbete kring indikatorer

Även om AV tidigare inte i någon större omfattning använt sig av indikatorer har verket som framgår av FHI:s förslag till indikatorer för området "Ökad hälsa i arbetslivet" under en längre tid samlat in motsvarande data, som vi då kallat arbetsmiljöstatistik. Arbetsmiljöstatistiken är en viktig källa till kunskapen om hur arbetsmiljön ser ut och utvecklingen av denna. Det finns dock en fara i att tro att arbetsmiljöstatistiken kan ge en fullständig bild av hur arbetsmiljön ser ut och förändringar i densamma. Att dessutom välja ut några enstaka "indikatorer" från den samlade statistiken komplicerar givetvis ytterligare. Det finns en risk att denna fokusering på indikatorer kan vara missvisande när det gäller att analysera utvecklingen.

I 2003 års regleringsbrev fick AV tillsammans med RFV, AMS och SoS i uppdrag att redovisa hur respektive myndighet bidrog till det nationella målet för ohälsarbetet som innebär att frånvaro från arbetslivet på grund av sjukskrivning ska i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. AV skulle föreslå resultatindikatorer för att följa utvecklingen av arbetsmiljön. AV skulle även ta fram indikatorer som belyste hur myndigheten bidrog till att det nationella målet för regeringens ohälsarbete uppfylls.³

I regleringsbrevet för 2004 ska återrapporteringen göras enligt de indikatorer som togs fram under 2003:

"Vid bedömningen ska en jämförelse göras baserad på de indikatorer för arbetsmiljön som anges i budgetpropositionen för 2004 i avsnitt 5.5.2 under utgiftsområde 14. Återrapporteringen ska ske i samband med årsredovisningen."

I AV:s arbete med att föreslå indikatorer har det varit viktigt att hitta stabila indikatorer som över tid kan följa utvecklingen ur olika infallsvinklar. AV vill i sammanhanget understryka behovet av samordning vid utvecklandet av indikatorer. För att undvika onödigt merarbete är det väsentligt att i så stor utsträckning som möjligt samordna det arbete som pågår inom området både nationellt och internationellt.

³ Indikatorer för att följa arbetsmiljön och AV:s bidrag till ohälsomålets uppfyllelse, Arbetsmiljöverket VUS 2003/22673, N 2003/11463/ARM mfl, 2003

Ett alltför stort antal indikatorer, som inte är helt koordinerade med varandra, kan leda till onödigt stort merarbete och i sig eventuellt minska indikatorernas tyngd som ett medel i att utveckla folkhälsan.

I detta ärende har generaldirektör Pettersson beslutat. Avdelningsdirektör Lindén har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också överdirektör Remaeus, tillsynscheferna Nilsson och Köhler Krantz och utvecklingschef Schönefeld deltagit.

Kenth Pettersson

Arvid Lindén

Kopia: Näringsdepartementet
Brev: Socialdepartementet och Statens Folkhälsoinstitut

BILAGA 1. POLITIKOMRÅDE ARBETSLIVSPOLITIK

Mål Goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män.

Verksamhetsområde Arbetsmiljö

Mål En arbetsmiljö som förebygger ohälsa och olycksfall, är anpassad till människors olika fysiska och psykiska förutsättningar samt är utvecklande för individen.

Verksamhetsgren Regler och standarder

Mål Regler och standarder som effektivt medverkar till att skapa sunda, säkra och utvecklande arbetsmiljöer. Reglerna skall bli tydligare och mer lättillgängliga och koncentreras till sådana områden där regler bedöms som ett effektivt instrument för att förbättra arbetsmiljön.

Verksamhetsgren Tillsyn

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

Verksamhetsgren Internationellt arbete

Mål Bidra till förbättringar i arbetsmiljön.

Verksamhetsgren Arbetskadestatistik

Mål En tillförlitlig och relevant arbetskadestatistik.

Verksamhetsgren Information

Mål Ökad kunskap hos arbetsgivare, arbetstagare och andra berörda för att kunna medverka till en förbättrad arbetsmiljö. Informationen skall inriktas på de områden där det bedöms vara ett effektivt medel att förbättra arbetsmiljön och där behov finns med hänsyn tagen till information från andra aktörer.

Verksamhetsgren Partsmedel

Mål Bidra till förbättringar i arbetsmiljön genom stöd till viss partsverksamhet inom arbetsmiljöområdet.

Verksamhetsområde Arbetsrätt

Mål En arbetsrätt som skapar förutsättningar för ett arbetsliv som tillgodoser både arbetstagarnas och arbetsgivarnas behov av flexibilitet, trygghet och inflytande.

Verksamhetsgren Minskad deltidarbetslöshet

Mål Att stimulera till minskad deltidarbetslöshet.

BILAGA 2. KOMMENTAR TILL AV FHI FÖRESLAGNA INDIKATORER

Matris för bestämningsfaktorer, huvudindikatorer, statistikkällor m.m.

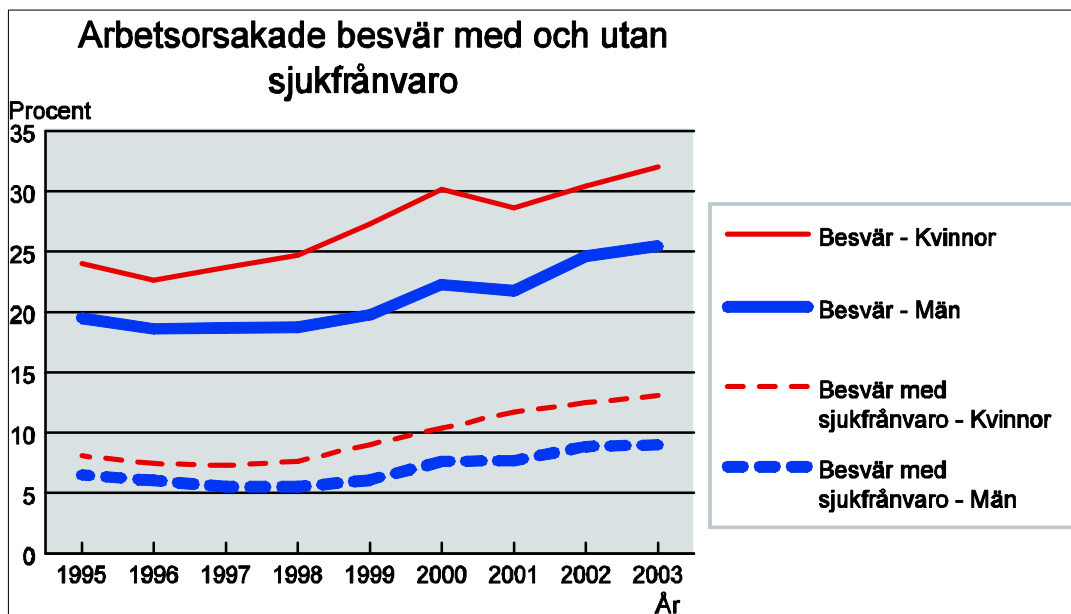
Politikområde	Mål inom verksamhetsområdet	Bestämningsfaktorer	Indikatorer	Källa	Ansv mynd
23 Arbetslivspol. 24 Jämställdhetspol.	En bra och utvecklande Arbetsmiljö	Arbetsmiljöfaktorer inkl. inflytande	B Självskattad ohälsa	Arbetsorsakade besvär AV/SCB, län	AV
			B Index belastningsbesvär	Arbetsorsakade besvär AV/SCB, län	AV
			B Krav/kontroll/stödindex	Arbetsmiljöundersökningen, AV/SCB, län	AV

Huvudindikatorer

Självskattad ohälsa

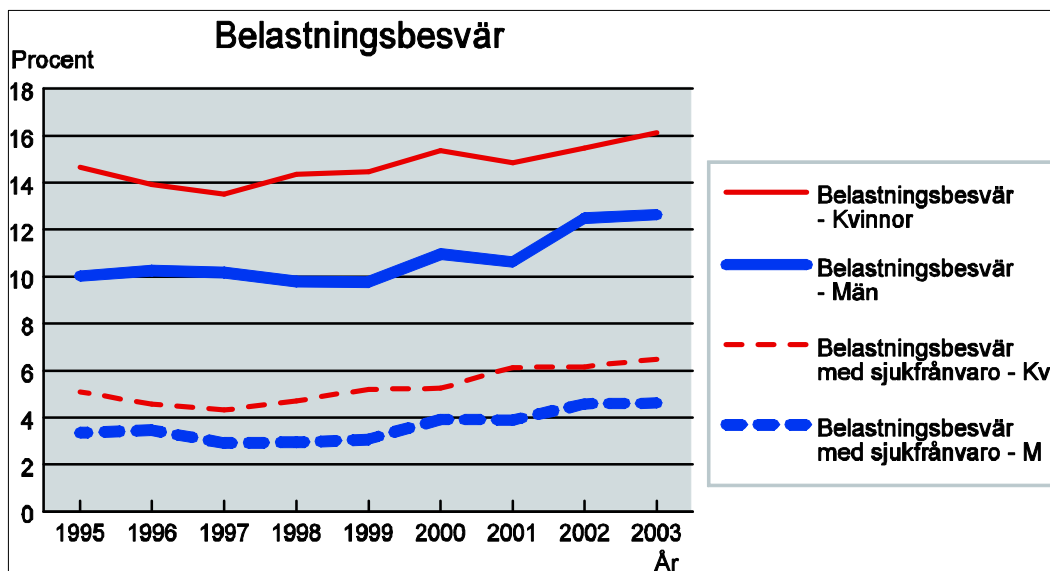
Här föreslår FHI att undersökningen om arbetsorsakade besvär ska utnyttjas. Det bör noteras att begreppet självskattad ohälsa är missvisande eftersom undersökningen om arbetsorsakade besvär endast handlar om just arbetsorsakad ohälsa. I listan med samtliga föreslagna indikatorer har man dessutom lagt till att indikatorn ska utgöras av besvär med sjukfrånvaro. Det är således lite oklart vad man vill ha - arbetsorsakade besvär med sjukskrivning eller oberoende av sjukskrivning.

Det finns en poäng i att välja besvär med sjukskrivning eftersom vad som bedömts som arbetsorsakade besvär av de svarande i undersökningen knappast är väldefinierat. Att välja besvär som inkluderar sjukfrånvaro skulle möjligen medföra en mer väldefinierad indikator. Å andra sidan vet vi att benägenheten att sjukskriva sig påverkas av en lång rad faktorer – varför den ökade bestämningsgraden kanske mest blir skenbar. Om vi ser till åren som visas i diagrammet nedan har besvär med sjukskrivning relativt sett ökat mer än besvär totalt – särskilt för kvinnor. Indikatorn kan tas fram årligen.



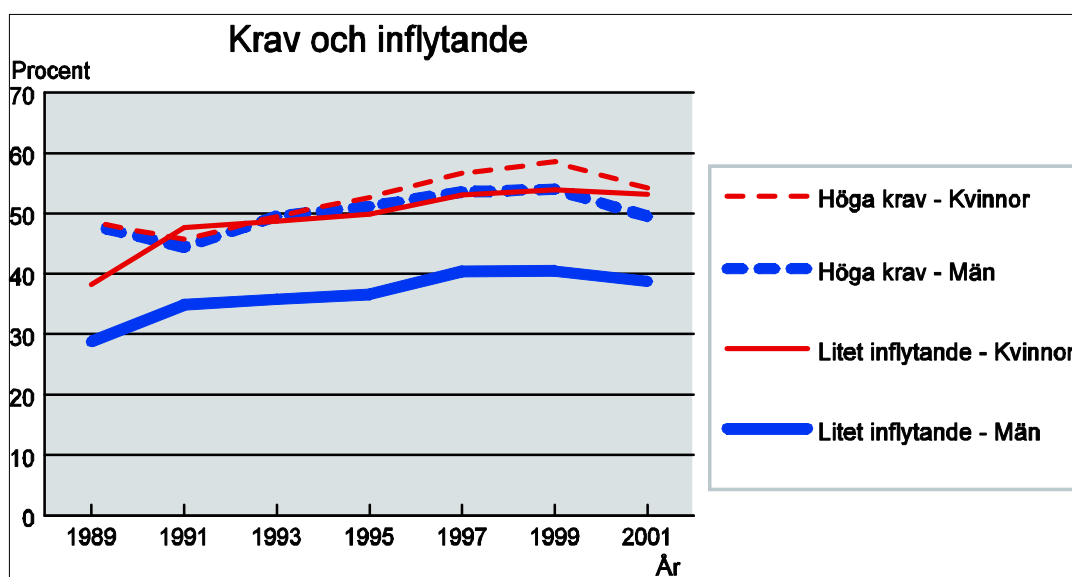
Index belastningsbesvär

Data till den föreslagna indikatorn samlas årligen in i undersökningarna om arbetsorsakade besvär. Indikatorn anger den andel som uppger arbetsorsakade besvär på grund av någon av faktorerna tung manuell hantering, påfrestande arbetsställningar eller korta upprepade arbetsmoment. Indikatorn kan tas fram årligen.



Krav/kontroll/stöd-index

Den tänkta indikatorn baseras på 10 frågor i arbetsmiljöundersökningarna. Fyra frågor ger ett index för krav i arbetet, fyra frågor ger ett index för den egna kontrollen (inflytandet) i arbetet och två frågor beskriver hur den svarande upplever om hon/han får stöd vid svårigheter i arbetet. I princip kan dessa tre index (med två nivåer i varje) ge åtta olika kombinationer. Speciellt kombinationen av höga krav, låg kontroll och frånvaro av stöd brukar anses som en allvarlig belastning. Arbete som innebär höga krav och lågt inflytande brukar benämnas som arbete med hög anspänning. Indikatorn kan tas fram vartannat år.

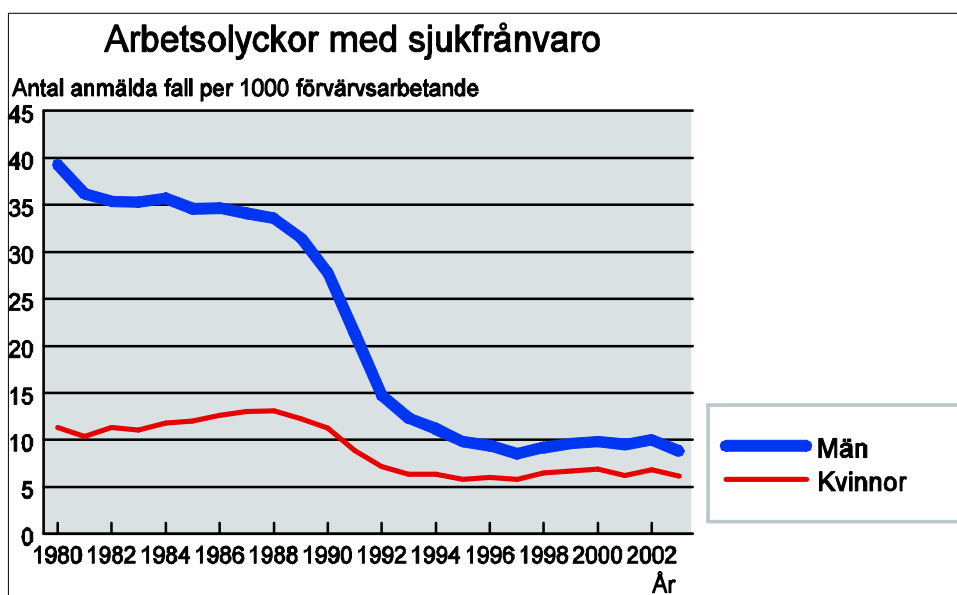


Indikatorer som ej är huvudindikatorer

Nedan beskrivs indikatorer som baseras på data från AV vilka ej anges som huvudindikatorer enligt FHI:s förslag.

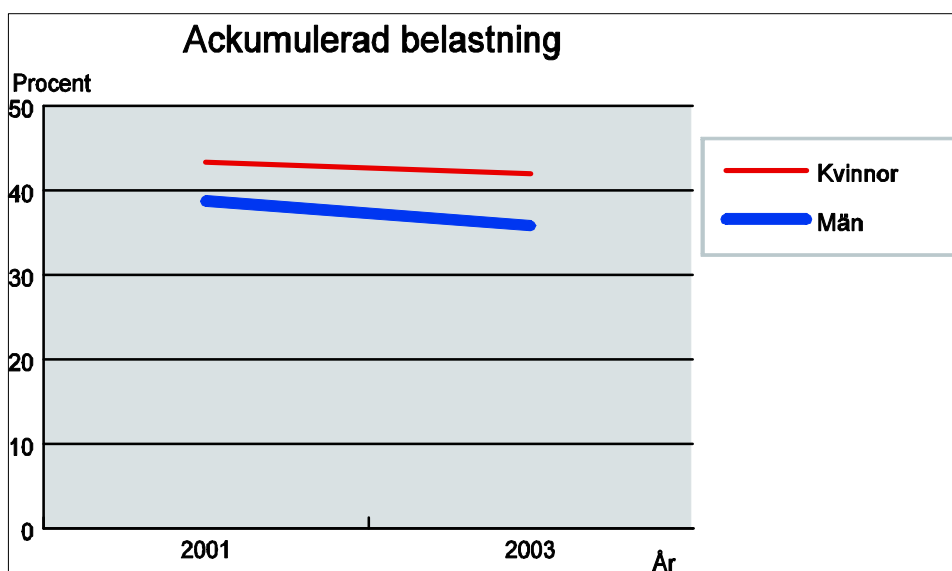
Arbetsolycksfall per 1000 förvärvsarbetande

En utfallsindikator som föreslås är antal anmälda arbetsolyckor per 1000 förvärvsarbetande. Detta mått finns även med i de indikatorer som finns i BP för år 2004.



Akkumulerad belastning

Denna indikator bygger på en fråga i arbetsmiljöundersökningen. Frågan lyder: Händer det att du efter arbetet är för trött eller saknar tid för familjen, vänner eller fritidsaktiviteter? Denna fråga användes första gången år 2001. Indikatorn kan tas fram vartannat år.

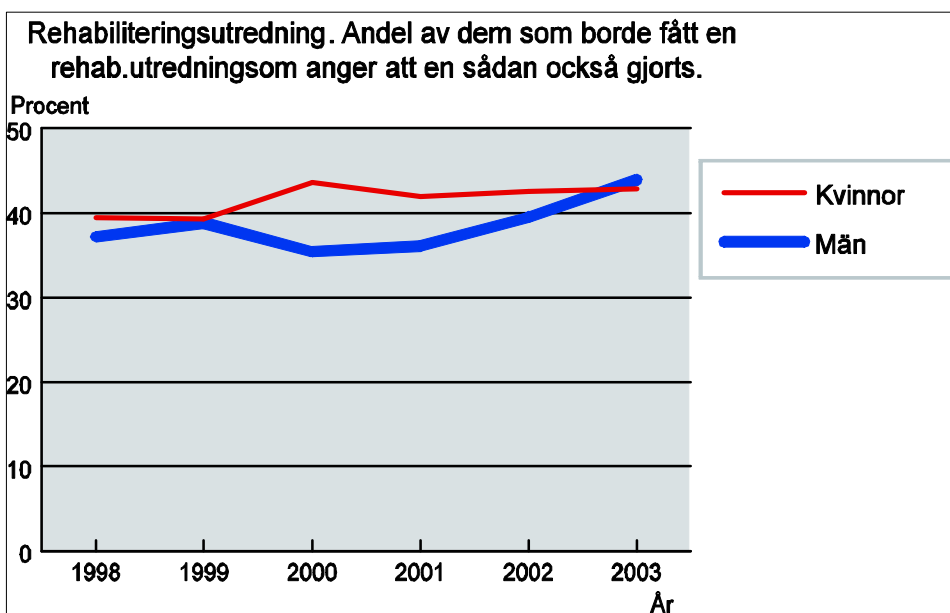


SAM-index

Denna indikator bygger på de frågor om ämnet som är nya i 2003 års arbetsmiljöundersökning. De nya frågorna har huvudsakligen baserat sig på den modell för ett SAM-index som användes i rapporten "Undersökning om systematiskt arbetsmiljöarbete" AV-rapport 2003:2. De frågor som är tänkta att utgöra grunden för SAM-indexet rör om man på arbetsstället gjort en riskvärdering, om denna dokumenterats skriftligt, om man åtgärdat funna risker, om det finns en handlingsplan för åtgärdande av kvarvarande risker. Data finns ännu ej tillgängliga. Kan tas fram vartannat år.

Rehab-åtgärder

Andel av de personer med arbetsorsakade besvär som varit sjukskrivna i sådan omfattning att en rehabiliteringsutredning borde ha gjorts vilka också anger att en sådan gjorts. Gäller således endast långvarig sjukskrivning eller upprepad frånvaro i samband med arbetsorsakade besvär. Kan tas fram årligen från 1998.



Återhämtning

Indikatorn om återhämtning bygger på två frågor från Arbetsmiljöundersökningen: Anser Du att Du får tillräckligt med sömn?
Utöver sömnen, tycker Du att Du får tillräckligt med vila/avkoppling mellan arbetsdagar?

