

Rapport 2003:10

**En pilotstudie över hur
föreskrifterna om belastnings-
ergonomi tillämpas**



**ARBETSMILJÖ
VERKET**

Inledning

Arbetssskador och arbetssjukdomar orsakade av ogynnsam belastning är vanliga och har under hela 90-talet varit den dominerande orsaken till anmälda arbetssskador. Inom en rad olika samhällssektorer bedrivs verksamhet med syftet att minska dessa besvär.

Det ankommer på Arbetsmiljöverket (AV) att utfärda föreskrifter inom särskilt utsatta områden för att därigenom minska riskerna att drabbas av ohälsa i arbetet. Sverige har som ett av de första länderna i världen föreskrifter om belastningsergonomi. Syftet med reglerna var att minska riskerna för svenska arbetstagare att drabbas av skador och besvär i stödje- och rörelseorganen. Föreskrifterna om arbetsställningar och arbetsrörelser från 1983 (AFS 1983:6) reviderades 1998. Önskemål hade inkommit från huvudsakligen yrkesinspektörer och skyddsombud om att få en vägledning med mer konkret information. De nya föreskrifterna, AFS 1998:1 Belastningsergonomi, började gälla från den 1 juli 1998.

Genom de nya föreskrifterna specificerades punkter i arbetsmiljölagen (AML), ur ett ergonomiskt perspektiv, på ett tydligare mer specificerat och enklare sätt än tidigare. Detta för att ytterligare underlätta arbetet på arbetsplatserna med att förebygga belastningsskador. Föreskriftshäftet indelades i en paragrafdel, kommentarer och allmänna råd samt bedömningsmodeller och en checklista. Modellerna beskrivs med rött som symbol för olämpliga belastningsergonomiska förhållanden, gult ska värderas närmare och grönt som acceptabla förhållanden.

Enligt konsekvensbeskrivningen, som producerades inför de nya föreskrifterna, var avsikten med de nya föreskrifterna att förändringsarbete i arbetslivet på ett effektivare sätt skulle bedrivas med hänsyn taget till människans fysiska förutsättningar. Det påpekades vidare att grundläggande regler, för att skydda de svagare var, som mest behövliga i tider med snabba omställningar och höga krav i arbetslivet. De nya exemplifieringarna i text och bild skulle öka chansen att företrädare för olika delar av arbetslivet skulle känna att reglerna angår dem. Vidare betonades att förverkligandet av föreskrifternas krav förutsattes ibland ske under en lång tidsperiod. Glädjande nog framkom i den senaste rapporten om arbetsorsakade besvär 2001 att ungefär en tredjedel av de sysselsatta som redovisar besvär uppger att åtgärder på arbetsplatsen vidtagits, vilket är en ökning från föregående år.

Intresset för de nya föreskrifterna har varit stort och de har presenterats på nationella konferenser samt även utomlands. Kunskap om hur arbetsmiljöregler tas emot och används i verksamheter är begränsad. En utvärdering av standarder och vägledningar om fysisk belastning, gjordes av Nils Fallentin, Eira Viikari-Juntura, Morten Waersted och Åsa Kilbom. ("Evaluation of physical workload standards and guidelines from a Nordic perspective" publicerad i Scand J Work Environ Health 2001;27 suppl 2:1-52). Man valde att studera tre områden, vetenskaplighet, effektivitet och användbarhet. Vetenskaplighet studerades i vilken grad standarder bygger på vetenskaplig grund. Effektivitet står för hur effektivt reglerna kan bidra till att identifiera riskfaktorer, minska belastningsnivåer och förebygga ogynnsamma hälsoeffekter. Användbarhet beskriver hur lätta reglerna är att implementera, läsa och använda, d.v.s. känner man till reglerna och anses de som viktiga. En slutsats som drogs var att verktyg behöver utvecklas för att mäta effektiviteten av standarder och regler.

Arbetsmiljöverket behöver för sin kontinuerliga utveckling av verksamheten få kunskap om hur föreskrifter används och bör därför utvärdera effekterna av föreskriftsarbetet (tillsynsserie 5/2000).

Besvär orsakade av påfrestande arbetsställningar och tung manuell hantering har ökat signifikant från 1996 och 2002 för både män och kvinnor. Andelen sysselsatta som uppgav att de hade ryggbesvär var 2002, inom byggnads- och anläggningsarbetare, 17 % och bland vård- och omsorgspersonal 16,6%. Bland samtliga sysselsatta var andelen 9,7 %.

Föreskrifterna med sin tydligare profil och mer konkreta anvisningar har tydligen inte kunnat påverka antalet arbetsrelaterade belastningsbesvär. Flera studier har också påpekat att antalet belastningsbesvär och arbetsskador inte är, som man kanske skulle tro, en bra parameter för att visa på effekter av ergonomiska arbetsmiljöåtgärder.

Ur AV:s synpunkt är det av intresse att följa upp och ta reda på hur avnämarna i sin verksamhet upplever föreskrifterna. Har de haft nytta av dem i sin dagliga verksamhet och har föreskrifterna varit till hjälp i förändringsarbete? Mycket av tillsynen har riktats mot de ovannämnda branscherna vilket bidrar till att en utvärdering blir intressant.

För det fortsatta arbetet med att utveckla föreskrifterna om belastningsergonomi är det av intresse att få veta om målen i föreskrifterna har uppfyllts samt om någon paragraf behöver förbättras. (Figur 1)

”föreskrifterna syftar till att arbetsplatser, arbeten och arbetsmiljöförhållanden skall ordnas och utformas så att risker för hälsofarliga eller onödigt tröttande fysiska belastningar förebyggs”

Figur 1. Målformuleringen i AFS 1998:1

Syfte

Ett övergripande syftet med utvärderingen är att ta reda på i vilken utsträckning föreskrifterna om belastningsergonomi är kända, hur de tillämpats och om de har varit användbara för arbetsgivare, skyddsombud och arbetsmiljöinspektörer samt i vilken mån syftet med föreskrifterna (Figur 1) har uppfyllts.

Projektet utgör också en pilotstudie i syfte att få ett underlag för en eventuell större utvärdering.

Metod

I AV:s eget statistikprogram, kallat SARA, registreras alla inspektioner och krav. Den registreringen sammanställs varje år. En analys av den årliga statistiksammansättningen gjordes med utgångspunkt från krav som ställts inom vård och omsorg samt inom byggbranschen.

För att komplettera statistiken från SARA, samlades inspektionsmeddelanden (IM) in från Stockholmsdistriktets vård- respektive bygggrupp. Endast IM i ärenden som var öppna, dvs fanns i en pärm hos sekreteraren den 17-18 oktober 2001, analyserades. Syftet var att analysera om givna bristbeskrivningar motsvarades av ställda krav och hur man använde föreskrifterna i bristbeskrivningen och kravställandet. I analysen ställdes följande frågor:

- föregicks krav av bristbeskrivningar
- byggs bristbeskrivningar upp från föreskrifterna
- vilka föreskrifter används när belastningsergonomiska krav ställs
- motsvarar de krav som ställs givna bristbeskrivningar

Halvstrukturerade intervjuer gjordes med fem arbetsmiljöinspektörer som till stor del bedriver tillsyn inom hälso- och sjukvård och kommunal omsorg (tre inspektörer) samt inom byggbranschen (två inspektörer). Ett kriterium var att inspektörerna skulle ha arbetat med både de gamla och de nya föreskrifterna.

Totalt fem arbetsledare och fem skyddsombud inom vård, omsorg och byggbranschen intervjuades också. Vård omsorg och bygg valdes p.g.a. att de är prioriterade områden inom verksamhetsprogrammet 2000-2002. För att få en så stor spridning som möjligt från skilda verksamhetsområden med skilda ergonomiska problem, valdes dessa från akutsjukvård, primärvård och kommunal omsorg samt från byggbranschen, ett stort och ett mindre företag. Syftet med intervjuerna var att ta reda på hur man uppfattade föreskrifterna och om de varit tillämpbara i den verksamhet man bedriver. Området för intervjuerna begränsades av praktiska skäl till Stockholmsregionen. Alla intervjuer gjordes av en person (RC).

Följande frågeområden berördes:

- känner du till föreskrifterna i belastningsergonomi
- har du i din verksamhet använt dig av dem - Om ja på vilket sätt
- kommentera föreskriftsdelen, råddelen, bedömningsmodellerna
- vad i föreskrifterna har varit speciellt bra och användbart/ icke användbart

Resultat

Resultat från SARA-statistik, IM och intervjuer redovisas var för sig.

SARA-statistik

I statistikprogrammet SARA, registreras inspektioner och krav. Dåvarande YI ökade sina krav med inriktning mot belastningsergonomi från 3 816 år 1998, till 5 245 året 1999 dvs med 73%.

Det totala antalet krav med belastningsergonomisk inriktning inom vården, omsorgen och byggbranschen har ökat i antal från 1996 –1999 för att sedan sjunka år 2000 och 2001. (Tabell 1).

Tabell 1

Antalet ställda krav med belastningsergonomisk inriktning inom tre näringsgrenar.

År	Vård	Omsorg	Bygg	Summa
1996	76	157	44	277
1997	206	204	78	488
1998	317	412	95	824
1999	841	899	99	1839
2000	424	520	135	1079
2001	288	627	72	987

Om man däremot räknar hur många belastningsergonomiska krav som riktades mot dessa näringsgrenar procentuellt sett så ökade kraven fram till år 2000 men sjönk 2001. (Tabell 2). Man kan alltså säga att en intensifiering av krav med inriktning mot belastningsergonomi har skett fram till år 2000 för att sedan sjunka igen 2001.

Tabell 2

Krav med belastningsergonomisk inriktning i procent av det totala antalet krav mot tre studerade näringsgrenar.

År	Vård	Omsorg	Bygg
1996	6,3 %	6,9 %	1,7 %
1997	9,2 %	10,3 %	2,3 %
1998	7,4 %	10,6 %	2,8 %
1999	15,5 %	12,7 %	2,9 %
2000	20,1 %	21,7 %	5,1 %
2001	16,9%	26,9%	3,5%

Inom vård och omsorg dominerade krav på internkontroll och psykosociala frågor. Inom byggsektorn dominerade krav på byggnads- och anläggningsarbete samt kemiska hälsorisker. (Tabell 3).

Tabell 3

De tre vanligaste kraven inom vård omsorg och byggbranschen förutom belastningsergonomi

De tre vanligaste kraven år 2000	Vård	Omsorg	Bygg
Intern kontroll	561	626	378
Psykosociala frågor	565	691	
Bygg och anläggningsteknik			668
Kemiska hälsorisker			538
Belastningsergonomi	424	520	135

Intervjuer med arbetsmiljöinspektörer

Arbetsmiljöinspektörerna anser i allmänhet att arbetsplatserna dåligt känner till föreskrifterna om belastningsergonomi. Några arbetsplatser känner till att föreskrifterna finns men man känner inte till innehållet och använder dem inte. Man ser mer konkret på belastningsergonomin. Man känner till att det förekommer tunga lyft och ogynnsamma arbetsställningar, men man kopplar det inte till att det finns regler om detta. Man använder sig alltså inte av reglerna för att förebygga arbetsmiljörisker. Några arbetsmiljöinspektörer har satt sig ned och diskuterat med arbetsgivare och skyddsombud utifrån belastningsergonomiföreskrifterna och fått god respons i dialogen.

Arbetsmiljöinspektörerna uttrycker sig positivt om belastningsergonomiföreskrifterna. De tillhör de föreskrifter som vård- och bygginspektörerna alltid har med sig ut på inspektioner. Föreskrifterna är enkla och tydliga, anser man.

”Ur vår synpunkt så är det ju mer omfattande och tydligare om vi nu ska ställa krav. Och så finns det kanske lite mer formuleringar, samtidigt som vi inte alla gånger går in på djupet på den här typen av frågor”

Man upplever att råden och kommentarerna är till stor hjälp när man diskuterar med representanter ute på arbetsplatserna, särskilt stor hjälp har man av bilderna. Denna del kan användas som en handbok. Bedömningsmodellerna har sällan använts. Grönt, gult och rött kan ge en fingervisning om var befinner man sig, hur riskfyllt arbetet är.

Inspektörerna anser att de nya föreskrifterna är tydligare och mer konkreta än de gamla. De nya föreskrifterna har större bredd t ex lämpar de sig både för arbete med maskiner och personförflyttningar. Häftet är lättare att läsa och man får praktiska tips. Det är därför lätt att informera om det. Inspektörer inom vården kommenterar att det är bra att personförflyttningar nämns. Inspektörer inom byggbranschen är nöjda över att krypgrunder och gipsskivor finns med.

Det skiljer sig mellan vårdinspektörer och bygginspektörer när det gäller vilka paragrafer man huvudsakligen använder. Inom vården är det § 3 om att undvika manuell hantering och §6 om tillräckliga kunskaper om arbetsteknik, som är vanliga men även §7 om arbetstagarens ansvar diskuteras. Inom byggbranschen används framförallt § 9 om projekteringsansvar och §2 om gynnsamma arbetsrörelser.

Överklagningsärenden som är aktuella har man med sig ”i bakfickan”. De utgör ju en tolkning av föreskriften men trots allt är varje arbetsställe olikt det andra och kraven kan inte alltid överföras från en situation till en annan.

Någon saknar mer exemplifieringar av hur paragraferna ska tolkas t ex §2 om arbetsställningar. Man vill ha mer om arbetsställningar i trånga utrymmen och mer exempel på hur man tolkar t.ex. olika sorts lyft.

På frågan om föreskriften är till hjälp vid bristbeskrivning och kravformulering svarar inspektörerna att man utgår från arbetsplatsen och söker sedan paragrafer som stöd för att ställa krav. Bristerna är ju ofta kända och man går inte in i detalj utan ser mer till helheten. Men trots allt finns föreskrifterna i bakhuvudet när man är ute och man stödjer sig i allmänhet på vissa paragrafer, dels ur föreskrifterna om belastningsergonomi, dels ur andra

föreskrifter. När man vill driva ett ärende hårdare tittar man noggrannare igenom föreskrifterna för att söka stöd för sina formuleringar.

För inspektörer inom byggbranschen är de övergripande föreskrifterna om bygg och anläggningsteknik de viktigaste föreskrifterna och de kan man stödja sig på även när det gäller belastningsergonomiska brister speciellt när besöken är oanmälda och IM skrivs på plats. Om besöken är specifikt inriktade på belastningsergonomiska frågor används belastningsergonomiföreskrifterna. Man använder föreskrifterna som en ”uppslagsbok/handbok”.

Vid registrering av IM i SARA uttrycker många att man inte tar så noga på vad man fyller i och statistiken kan bli lite missvisande. Många av belastningsergonomiska brister finns också gömda under punkter om bygg och anläggningsteknik.

För att öka användningen av föreskrifterna kom en del förslag. Undervisning om föreskrifterna kan bidra till att mer i detalj använda bedömningsmodellerna i AFS 1998:1. Kampanjer och projekt är ett annat sätt att fördjupa sig i belastningsergonomiska frågor.

Inspektionsmeddelanden

Inom vårdgruppen fanns vid den aktuella tidpunkten 38 IM att tillgå varav 26 IM innehöll belastningsergonomi i bristbeskrivning eller som krav. Inom bygggruppen fanns 69 IM varav 4 nämnde belastningsergonomi.

I 22 krav med ergonomisk bristbeskrivning hänvisade man till AFS1998:1. I fem krav med ergonomiska bristbeskrivningar hänvisade man till enbart internkontroll respektive systematiska arbetsmiljöarbete och i åtta fall hänvisade man till enbart andra AFSar såsom arbete vid bildskärm och omvårdnadsarbete i enskilt hem.

Bristbeskrivningar och krav följdes inte alltid åt. Två krav ställdes utan bristbeskrivning och två bristbeskrivningar fanns utan krav.

Inom vården gällde bristbeskrivningar och krav framförallt ogynnsamma arbetsställningar, arbetsrörelser och tunga patientförflyttningar med krav på lyfthjälpmiddel och återkommande instruktioner. Därtill kom en del krav på bättre dataarbetsplatser med hänvisning till arbete vid bildskärm AFS 1998:5.

Bland bygggruppens krav fanns endast ett krav med hänvisning till AFS 1998:1. Detta gällde gynnsamma arbetsställningar.

Intervjuer med arbetsledare

Arbetsledarna inom vården uppgav att de kände till föreskrifterna, men de hade inte läst dem. De hade inte använt föreskrifterna men kunde tänka sig att använda dem när problem uppstod eller om man var oense om en lösning. Någon arbetsledare nämnde arbete vid bildskärm och våld och hot i arbetsmiljön som man konkret hade arbetat med. Av tre arbetsledare hade en AFSen om belastningsergonomi i sin hylla.

”Jag har sett den men inte läst den” ”Den finns inte här, men på kliniken”

Arbetsledarna inom byggbranschen, som var platschefer ute på byggen, kände inte till belastningsergonomiföreskrifterna. Man påpekade att informationen fanns hos de personer som arbetar med arbetsmiljöfrågor mer centralt. Man var dock medveten om den fysiska belastningen arbetstagarna utsetts för i sitt arbete. För att minska den fysiska belastningen såg man till att hjälpmedel fanns att tillgå. Dock påpekade en arbetsledare att ackord och korta byggtider drev upp tempot. Man använder inte den skyddsutrustning och de hjälpmedel man borde. Det framkom att man blir varse föreskrifter när inspektionen kommer ut på besök.

Vid intervjutillfället förevisades föreskriftshäftet med paragraferna, kommentarerna och bedömningsmodellerna.

Intervjuer med skyddsombud

Skyddsombuden inom vården som hade verkat en längre tid var mer initierade i föreskrifterna än arbetsledarna. De hade inte föreskrifterna men känner till att de finns att tillgå på AV:s hemsida. Ett skyddsombud som nyligen valts, hade gått arbetsmiljökursen men kände inte till AFS 1998:1 och kände inte heller till hemsidan. Han hade fått föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete på kursen, men efterlyste regler att stödja sig på i argumentationen för mer hjälpmedel t.ex. lyftar till avdelningen.

Skyddsombud inom byggbranschen kände inte föreskrifterna. Man vet att regler finns och det känns som ett stöd, men man har inte läst dem eller använt dem. Ett skyddsombud uttryckte *”man använder sunt förnuft”*.

Diskussion

I pilotprojektet prövades olika infallsvinklar för att få svar på hur belastningsergonomiföreskrifterna används. Kombinationen av SARA-statistik, intervjuer med arbetsmiljöinspektörer och genomgång av IM gav en bild av hur inspektionen för vård och bygg använder AFS 1998:1. Däremot var intervjuerna med arbetsledare och skyddsombud inte särskilt informativa. Man kände knappt till föreskrifterna och hade inte använt sig av dem. Därför kunde inte heller någon djupare diskussion föras om föreskrifterna. En enkät hade gett svar på frågan om man kände till och använde föreskrifterna och då hade man också nått ut till en större grupp.

Byggsektorn hade ett förhållandevis lågt antal belastningsergonomiska krav, vilket är anmärkningsvärt då det gäller en sektor med mycket tung manuell hantering och ogynnsamma arbetsställningar. I intervjuerna framhölls att bygg- och anläggningsteknik var den föreskrift man i första hand hänvisar till och utgår ifrån, även vid krav med belastningsergonomisk inriktning.

Särskilt inom byggbranschen vore det värdefullt att utöka användningen av belastningsergonomiföreskrifterna för att göra föreskrifterna kända ute på arbetsplatserna. I intervjuerna framkom att också vårdinspektörerna trots att de ofta använde föreskrifterna, skulle kunna använda fler paragrafer och bedömningsmodellerna i större utsträckning.

Användningen av belastningsergonomiföreskrifterna bland inspektörer kan fortfarande utvecklas för en effektiv ergonomitillsyn. Kursverksamhet och projekt som stimulerar till en intensifierad användning av ergonomiska krav med utgångspunkt från AFS 1998:1 om belastningsergonomi, kan vara ett sätt att ytterligare öka användningen av föreskrifterna bland inspektörer.

Intervjuerna med arbetsledare och skyddsombud bekräftade den bild som inspektörerna gav, nämligen att föreskrifterna inte är kända. En fördjupad diskussion om hur föreskrifterna används och om det finns områden att förbättra var i denna pilotstudie inte aktuellt. Det finns en medvetenhet om belastningsproblemen men man känner inte till vad som är reglerat i föreskrifter. Vid intervjutillfället framkom att man inte systematiskt diskuterar igenom problemen för att finna lösningar.

Slutsats

Urvalet var litet men resultatet pekar på att Arbetsmiljöverket behöver lägga ner mycket arbete på att sprida information om föreskrifterna. Av svaren från de intervjuade framgick att föreskrifter som direkt inriktade sig mot ett speciellt problem i arbetsmiljön, så som arbete vid bildskärm eller hot och våld, är lättare att ta till sig än samlingsföreskrifter.

Skyddsombud pekade på svårighet att få information om nya föreskrifter och vilka ändringar som gjorts när föreskrifter skrivs om. Även i arbetsmiljöutbildningar för skyddsombud är föreskrifterna viktiga att lyfta fram. Arbetsledare har kontakt högre upp i organisationen där policyfrågor mm diskuteras men innehållet i en föreskrift fördjupar man sig inte i förrän ett konkret behov uppstår.

Landsomfattande kampanjer med stor massmedial uppmärksamhet vore ett sätt att höja medvetenheten om föreskrifterna bland allmänheten. Arbetsmiljöverkets hemsida är ett annat sätt att fokusera på ett specifikt problem t.ex. belastningsergonomi, eventuellt med hänvisning till berörda paragrafer.

Parterna och branschorganisationerna är viktiga kanaler för att nå ut med frågor om belastningsergonomi och hur man ute på arbetsplatserna kan använda sig av föreskrifterna i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

På sikt skulle även en intensifierad ergonomitillsyn med utgångspunkt från AFS 1998:1 också kunna tvinga fram ett ökat inträngande i vad föreskrifterna står för hos arbetsgivare och arbetstagare.