



ARBETSMILJÖ  
VERKET

**Utvärdering av utvecklings-  
programmet Arbetsorganisation  
och NEgativ stress (ARNE)**

# Rapport 2006:2

# **Utvärdering av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE)**

**Bakgrund  
Sammanfattning av resultat  
Slutsatser och rekommendationer**

Av

**Ove Eriksson**

**AV-rapport 2006:2**



Februari 2006

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	SID
FÖRORD	1
1 NÅGRA UTVECKLINGSTENDENSER – EN KORTFATTAD EXPOSÉ	2
1.1 1980-talet och Arbetsmiljökommissionen	2
1.2 Utvecklingen under 1990-talet	3
1.3 Statsmaktens agerande	8
2 DEN INTERNA UTVECKLINGEN INOM ARBETSMILJÖVERKET	10
2.1 Organisation, resurser och personal	10
2.2 Arbetet inom Arbetsmiljöverket med tillsynen inom de belastningsergonomiska, psykosociala och organisatoriska områdena	12
2.3 ARbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE) - ett treårigt utvecklingsprogram sjösätts	14
3 UTVÄRDERING AV UTVECKLINGS- PROGRAMMET ARNE – EN SAMMAN- FATTNING	18
3.1 Ett program för utvärdering	18
3.2 Rekrytering och rekryteringsprocessen	18
3.3 Kompetensutveckling	22
3.4 Metodutveckling	24
REFERENSER	28
Bilaga 1: Lista över några utredningar inom Arbetsmiljöområdet 1999-2004	31

## Förord

Formellt genomfördes utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE) under perioden 2001-2003. På flera olika sätt (ekonomiskt, tidsutdräkt, komplexitet) var programmet kanske det största i verkets historia. Programmet innehöll tre huvudkomponenter: a) rekrytering b) kompetensutveckling c) metodutveckling.

Utvärderingen av ARNE har genomförts under perioden 2003-2005. Avdelningsdirektör Ove Eriksson har varit sammanhållande projektledare för utvärderingen. För vart och ett av ARNEs ovan nämnda områden har en delrapport tagits fram. Dessa rapporter publiceras som särskilda bilagor till denna rapport. Delrapporten om rekryteringen och rekryteringsprocessen (AV-rapport 2006:3) har författats av avdelningsdirektör Ove Eriksson. Han är också författare till denna rapport. Elin Spång-Rosén genomförde sin studie (AV-rapport 2006:4) om kompetensutvecklingen som ett examensarbete vid förvaltningslinjen vid Göteborgs universitet. Metodutvecklingsdelen i ARNE har utvärderats av professor Kaj Frick samt universitetslektor Anders Bruhn och forskningsassistenten Arja Lehto vid Arbetslivsinstitutet (AV-rapport 2006:5).

Denna rapport fokuserar på två saker. För det första att placera in ARNE - programmet i ett historiskt och organisatoriskt sammanhang. Det handlar om att kortfattat beskriva utvecklingen på arbetsmarknaden och arbetsmiljöområdet under de senaste två decennierna. Det betyder också att blicka tillbaka ett par årtionden när det gäller vad som har hänt inom Arbetsmiljöverket i allmänhet och hanteringen av de belastningsergonomiska, psykosociala och organisatoriska frågorna i synnerhet.

Med hänsyn till att materialet är omfattande finns det, för det andra, en ambition att i sammanfattande form presentera resultaten från de tre delrapporterna. Den som snabbt vill skapa sig en uppfattning om utvärderingens resultat kan göra detta genom att läsa denna rapport. För den som vill ha mer detaljerad information bör delrapporterna studeras. Med hänsyn härtill har det varit tvunget att acceptera vissa överlappningar. T.ex. finns det viss historisk bakgrundsinformation i delrapporterna. Å andra sidan har vi valt att inte tynga denna rapport med syfte- och metodbeskrivningar. De finns endast i delrapporterna.

En viktig uppgift för verket framöver blir att följa upp i vilken utsträckning utvecklingsprogrammet har inneburit förbättringar i tillsynen inom det organisatoriska och psykosociala området.

Avslutningsvis ska understrykas att det är rapportförfattarna som ansvarar för presenterade fakta, slutsatser och rekommendationer. Varken i denna rapport eller i de tre bilagorna återspeglar innehållet nödvändigtvis Arbetsmiljöverkets bedömningar eller åsikter.

Maria Schönefeld  
Administrativ chef

# 1 Några utvecklingstendenser – en kortfattad exposé

## 1.1 1980-talet och Arbetsmiljökommisionen

Enligt arbetsskadestatistiken var 1980 antalet arbetsskadeanmälningar 153 000. Sju år senare hade anmälningarna ökat till 180 000. Arbetssjukdomarna stod för de största ökningarna. Även antalet godkända arbetsskador enligt arbetsskade försäkringen hade ökat. Främst gällde detta olika typer av belastningsskador. De sammantagna effekterna skulle komma att leda till ett kraftigt ökat kostnadstryck i försäkringssystemen. 1987 kostade arbetsskadorna, de långa sjukskrivningarna och förtidspensionerna tillsammans ca 37 miljarder kronor, vilket för de kommande två åren beräknades öka till 45 respektive 53 miljarder. Härtill kom kostnader för stat och kommun i form av minskade skatteintäkter. Dessutom tillkom kostnader för företag och förvaltningar för stillestånd, driftstörningar, vikarieanskaffning m.m. Mycket komprimerat uttryckt var det detta som den 1988 år tillsatta Arbetsmiljökommisionen beskrev som de problem som utredningen skulle hantera.<sup>1</sup>

Ekonomiska, sociala och individuella skäl talar för, hävdades det i direktiven, ”kraftfulla insatser från många olika håll för att vända denna utveckling och skapa säkrare och tryggare arbetsplatser”. Det framhölls att inriktningen bör vara att arbeta förebyggande och att, för de som ändå drabbas av arbetsskador, se till att de så snart som möjligt kan komma tillbaka i arbete. I direktiven slogs fast att det är arbetslinjen som ska utgöra grunden för den politik som ska föras.

Målet för kommissionen var ”att minska den arbetsrelaterade sjukfrånvaron och utslagningen samt att förebygga uppkomsten av nya hälsorisker i arbetsmiljön”. Förslag till åtgärder skulle bygga på en kartläggning för att ”identifiera de mest utsatta arbetena”. Med detta avsågs inte bara relativt lätt identifierade skador eller sjukdomar. Även orsaker av mer sammansatt natur skulle beaktas, vilket enligt direktiven kunde handla ”om en kombination av fysisk arbetsmiljö, arbetets organisation och psykiskt påfrestande inslag i arbetet eller om otillräckligt inflytande över den egna arbetssituationen”.<sup>2</sup> I övrigt kan kommissionens uppdrag sammanfattas i följande punkter:

- ”att överväga ekonomiska styrmedel gentemot arbetsgivare för att åstadkomma förbättringar
- att föreslå åtgärder för att ytterligare markera arbetsgivaransvaret enligt arbetsmiljölagen och se över hur skador och tillbud följs upp på arbetsplatserna
- att belysa hur det lokala arbetsmiljöarbetet fungerar
- se över det lokala skyddsarbetets ställning och organisation
- överväga om särskilda åtgärder behövs för att få till stånd en bättre fungerande rehabiliteringsverksamhet på arbetsplatserna
- föreslå inriktning och organisation av arbetsmiljöarbetet och samhällets insatser

---

<sup>1</sup> Arbetsmiljökommisionen - Arbete och hälsa (SOU 1990:49). Förutom huvudbetänkandet presenterade kommissionen ett empiriskt underlag i sju olika bilagor plus ett antal expertrapporter. Jag utgår från att läsaren förstår att den problembild som utredningen hade som utgångspunkt naturligtvis var mer sammansatt än vad som är möjligt att redovisa här.

<sup>2</sup> SOU 1990:49, s 203ff

- överväga om det finns skäl att ändra eller förtydliga nuvarande lagstiftning på området”<sup>3</sup>

I början av 1989 tog kommissionen initiativ till att tillsätta en särskild expertgrupp för att genomföra den ovan nämnda kartläggningen. Ett år senare presenterade expertgruppen sina resultat.<sup>4</sup> Kommissionen sammanfattade sedan expertgruppens rapport på några sidor i betänkandet.<sup>5</sup> I ett följande kapitel (”Några utblickar”) gav kommissionen följande starkt komprimerande bild av läget:

*”Sjuktalet ökar, skadefallen minskar inte och förtidspensioneringarna ökar. Kostnader för frånvaron, arbetsskador och förtidspensioneringar uppskattas, bortsett från produktionsbortfall, till drygt 60 miljarder kronor per år. Dessutom betalar samhället 3 miljarder per år för att åstadkomma förbättringar av arbetsmiljön. Det senare beloppet kommer att öka väsentligt när den nya arbetslivsfonden startar sin verksamhet.”*<sup>6</sup>

Den efterföljande propositionen byggde dock på flera olika utredningsförslag, varav arbetsmiljökommissionens förslag bara utgjorde en del.<sup>7</sup> Problembeskrivningen överensstämde i stort med kommissionens. Bl.a. framhölls att den utveckling som ägt rum under 1980-talet med ökade sjuktal och förtidspensioneringar medfört stora problem för såväl samhället som företag och enskilda individer. Orsakerna hängde till stor del samman med förhållandena i arbetslivet. I propositionen underströks dock betydelsen av att inte enbart fokusera på den fysiska arbetsmiljön utan även uppmärksamma frågor kring arbetsorganisation.<sup>8</sup> Främst innehöll propositionen förslag till olika typer av ändringar i brottsbalken och i arbetsmiljölagen. Genom bestämmelsen om internkontroll (som numer kallas systematiskt arbetsmiljöarbete) betonades starkare arbetsgivarnas ansvar för arbetsmiljön och för att de skulle betrakta arbetet med arbetsmiljön som en del i styrningen av verksamheten. Arbetsmiljölagen blev tydligare på att arbetet måste anpassas till människors olika fysiska och psykiska förutsättningar samt att även organisatoriska orsaker till en dålig arbetsmiljö måste uppmärksammas.<sup>9</sup> Även bidragsfrågor till företagshälsovården behandlades liksom Arbetarskyddsverkets roll, arbetslivsfondens verksamhet, information och utbildning. Dessutom föreslogs ett visst fortsatt utredningsarbete.<sup>10</sup>

## **1.2 Utvecklingen under 1990-talet**

### **1.2.1 Arbetsmarknaden**

1990-talets första hälft präglades av en djup lågkonjunktur och hög arbetslöshet. 1990 utgjorde andelen öppet arbetslösa 1,6 procent av arbetskraften. Tre år senare var motsvarande siffra 10,4 procent! Successivt sjönk den öppna arbetslösheten men vid decenniets slut (1999) låg den fortfarande på 6,4 procent.

<sup>3</sup> ibid, s 11

<sup>4</sup> Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker. Kartlägningsgruppens rapport till arbetsmiljökommissionen, januari 1990.

<sup>5</sup> SOU 1990:49, s 23ff

<sup>6</sup> ibid, s 38

<sup>7</sup> Arbetsmiljö och rehabilitering, Prop 1990/91:140, s 20f

<sup>8</sup> ibid, s 26

<sup>9</sup> Frick, K – Varför är arbetshälsan inte god? Ingår i Johansson/Frick/Johansson (red) – Framtidens arbetsmiljö- och tillsynsarbete, s 20

<sup>10</sup> Prop 1990/91.140, s 3f

Den ökade arbetslösheten ledde till ökade offentliga utgifter samtidigt som den ökade arbetslösheten ledde till minskade skatteintäkter. Följdeffekten blev kraftiga nedskärningar inom offentlig sektor vilket ytterligare spädde på arbetslösheten. Stora omstruktureringar och rationaliseringar tvingades fram inom hela arbetslivet. Inom den offentliga sektorn drabbades områden som vård, skola och omsorg särskilt hårt.

Vid 1990-talets mitt började konjunkturen att vända. Samtidigt genomförde den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen en kraftig sanering av de offentliga finanserna. Nya budgetregler infördes (utgiftstak) och Riksbanken fick 1999 en självständigare ställning (handlade bl.a. om förbud att både söka eller ta emot instruktioner utifrån). Trots detta fortsatte arbetslösheten vara hög. Under 1997 påbörjades emellertid en vändning. Både arbetslösheten och inflationen minskade. Fortfarande 2001 var det dock 380 000 fler som stod utanför arbetskraften jämfört med 1990.<sup>11</sup>

### 1.2.2 Utvecklingen av arbetsmiljön

I det följande tecknas arbetsmiljöns utveckling i några breda penseldrag. Därefter belyses utvecklingen av anmälda arbetsskador, dels allmänt, dels uppdelat i olika orsaksfaktorer. I anslutning till det senare sker en fokusering på utvecklingen av den psykosociala arbetsmiljön.

Under 1990-talets första hälft ledde en djup lågkonjunktur och hög arbetslöshet till ökade hälsorisker och ekonomisk utsatthet för många människor. Högkonjunkturen under decenniets senare hälft med ett alltmera uppdrivet arbetstempo ledde till stress, trötthet och andra uttryck för en arbetsrelaterad ohälsa. Nya arbetsmiljöproblem började att bli allt tydligare. Dessa drabbade yrkesgrupper vilka tidigare i stort sett hade varit förskonade från arbetsrelaterad ohälsa. Samtidigt fanns de traditionella arbetsmiljöproblemen och riskerna kvar. Fortfarande var (och är) många anställda utsatta för stora kemiska och fysikaliska risker i arbetsmiljön. Olika typer av belastningsergonomiska problem fanns kvar. Det fanns (och finns) ett samband mellan både arbetslöshet eller hot om arbetslöshet och ohälsa. Andelen som drabbades av mobbning, trakasserier, etc ökade, särskilt inom sektorerna vård och omsorg. Ökade besvär i rörelseorganen på grund av fysisk och psykisk belastning kunde iakttas. Både för samhället och de drabbade individerna var kostnaderna för dessa sjukdomar höga.

Yrkes- och klasskillnader präglade fortfarande arbetslivet. Jämfört med tjänstemannagrupper hade arbetargrupper en klart sämre situation när det gällde dödlighet, förtidspensionering, sjukskrivning, arbetsskador och nästan alla typer av negativ belastning från arbetsmiljön. Under 1990-talet förändrades dessa skillnader inte särskilt mycket. Däremot verkar det som om skillnaderna blev tydligare mellan de som arbetade inom offentlig respektive inom privat sektor.<sup>12</sup>

Situationen vid 1990-talets slut kan till stora delar betraktas som en konservering av den situation som rådde vid ingången av decenniet. De avvikelser som kunde iakttas kan beskrivas som en slags negativ konvergens i meningen att visserligen hade skillnaderna

---

<sup>11</sup>Magnusson/Ottosson – Den tredje industriella revolutionen och den ”nya ekonomin” – mellan sken och verklighet. Ingår i von Otter, C (red) – Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete, s 62ff; e-brev 2005-09-15 från riksbanken (Enar Olofsson)

<sup>12</sup> Marklund, S - Efterord. Ingår i Marklund/Wikman (red) - Arbetsliv och Hälsa 2000, s 411ff

minskat men det hade skett på så sätt att medan utsatta grupper inte fått det bättre så hade grupper som tidigare låg ganska bra till nu fått det sämre. Framför allt gällde detta de fysiska riskfaktorerna och besvär i form av värk.

Samtidigt som samhällsutvecklingen i stort inneburit ökade klyftor mellan olika grupper fanns det inga data som tydde på att det skett en liknande utveckling inom arbetsmiljön. Det fanns inga tendenser till ökade klyftor vare sig det gällde att bli utsatt för dålig arbetsmiljö eller att drabbas av arbetsrelaterade besvär.<sup>13</sup>

Det fanns (och finns) ett ganska klart samband mellan ökningen i sjukfrånvaron och en försämrad psykosocial arbetsmiljö. Ökade krav i arbetet har inte motsvarats av en ökning av möjligheterna till inflytande och kontroll av sitt arbete. Dessutom verkade det som om människor med olika typer av besvär fick allt svårare att hålla sig kvar i arbetslivet. Arbetslivets betydelse för ohälsa och sjukskrivningar handlade inte bara om risker i arbetsmiljön utan också om i vilken utsträckning människor med besvär eller handikapp överhuvudtaget hade möjlighet att delta i arbetslivet. Härtill kom arbetslivets omstrukturering. För att minska de s.k. transaktionskostnaderna så hade tidigare ”byråkratiska” relationer ersatts med mera marknadsmässiga. Avknoppningar, outsourcing och liknande företeelser, både inom det privata och det offentliga, skapade nya förutsättningar och en för många, både företag och individer, ökad utsatthet. Det uppstod ”magra” organisationer med ett alltmer begränsat reservutrymme. I vissa fall handlade det om en kraftig underbemanning. Detta ledde till en kraftig ökning av olika typer av tillfällighetsanställningar där de berörda hade sämre arbetsvillkor jämfört med fast anställda.<sup>14</sup>

### 1.2.3 Arbetskadautvecklingen

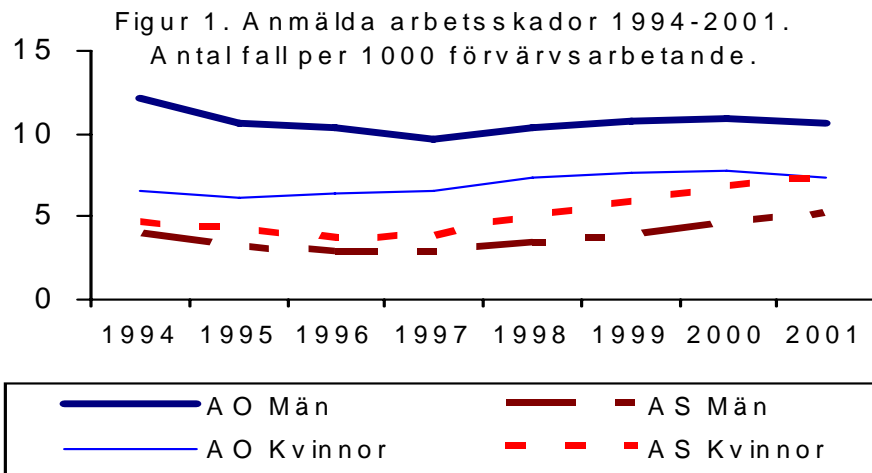
Nedanstående figur (fig 1) visar att de anmälda arbetssjukdomarna minskade under 1990-talets början. Ungefär 1996-1997 börjar kurvan återigen att vända uppåt.

Räknat i antalet fall var nedgången för de anmälda arbetsolyckorna kraftigare jämfört med arbetssjukdomarna medan däremot ökningen under decenniets senare del var måttligare.

---

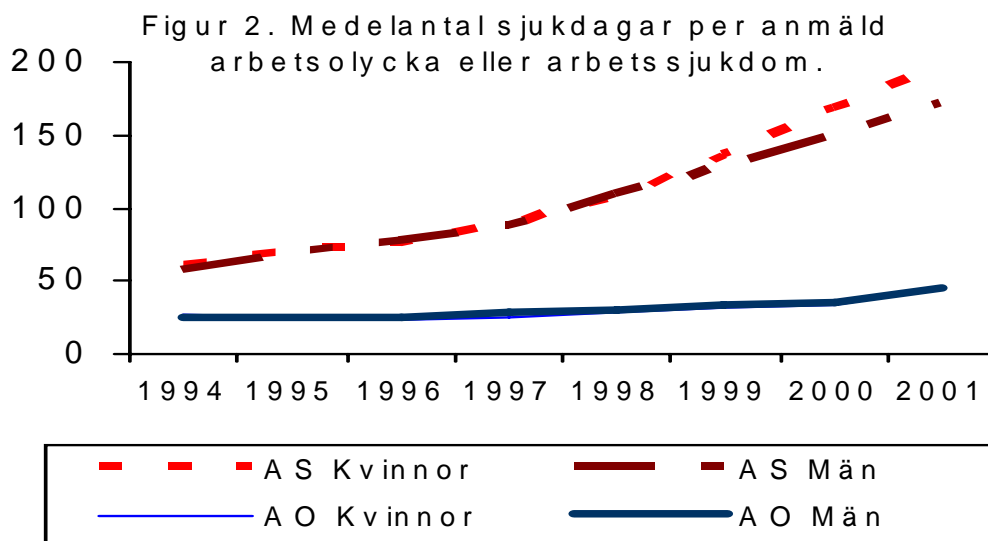
<sup>13</sup> Bäckman/Edling – Arbetsmiljö och arbetsrelaterade besvär under 1990-talet. Ingår i Marklund/Wikman (red) - Arbetsliv och Hälsa 2000, s 149ff

<sup>14</sup> Wikman/Marklund – Tolkningar av arbetssjuklighetens utveckling i Sverige. Ingår i von Otter, C (red) - Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete, s 53ff



Källa: AV/ISA

Under 1990-talets senare hälft steg sjukskrivningstidens längd vid anmälda arbetsskador dramatiskt (fig 2).<sup>15</sup> Mellan 1994 och 2001 mer än fördubblades medelantalet sjukdagar för arbetssjukdomar. 2001 låg medeltalet sjukdagar för kvinnor på 200 dagar medan motsvarande siffra för männen var 170. Medelantalet sjukdagar för arbetsolyckor låg mellan 1994 och 2000 var ganska konstant, cirka 40 dagar, bortsett från periodens slut då det skeddes en viss uppgång.



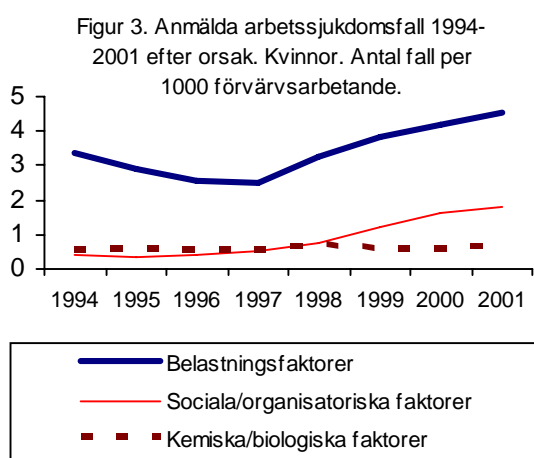
Källa: AV/ISA

Det totala antalet sjukfrånvarodagar är ett mått på antalet anmälda arbetsskador och genomsnittligt antal sjukfrånvarodagar. För kvinnor steg antalet sjukfrånvarodagar från cirka 700 000 vid 1990-talets mitt till cirka 3 miljoner år 2001. Motsvarande för männen var 600 000 respektive 1,9 miljoner.

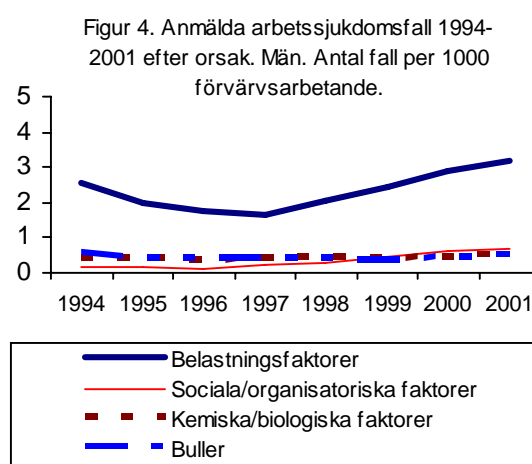
<sup>15</sup> Bygger på fall med uppgift om sjukfrånvaron. Uppgifter saknas från en ganska hög andel av de svarande, varför resultatet sannolikt blir en överskattning.

Sammanfattningsvis visar tillgängliga data att det skett en markant försämring av den arbetsrelaterade ohälsan under 1990-talets slut. Såväl antalet anmälda arbetsskador och den genomsnittliga sjukfrånvaron hade ökat. Den ökade sjukfrånvaron var dock främst kopplad till arbetssjukdomarna. Totalt hade sjukfrånvaron för anmälda arbetssjukdomar tredubblats under senare delen av 1990-talet. Ergonomiska eller fysiska belastningsfaktorer var de vanligast förekommande orsakerna till anmälda arbetssjukdomar.<sup>16</sup> Minst hälften av långtidssjukskrivningarna antogs vara arbetsrelaterad.<sup>17</sup>

Figurerna 3 och 4 visar att för både kvinnor och män ökade det relativa antalet anmälda arbetssjukdomsfall under 1990-talets senare del när det gällde belastningsfaktorer. Sociala/organisatoriska faktorer visar för kvinnor på en motsvarande ökning, låt vara på en lägre nivå. Övriga faktorer ligger ganska stabilt över tid.



Källa: AV/ISA



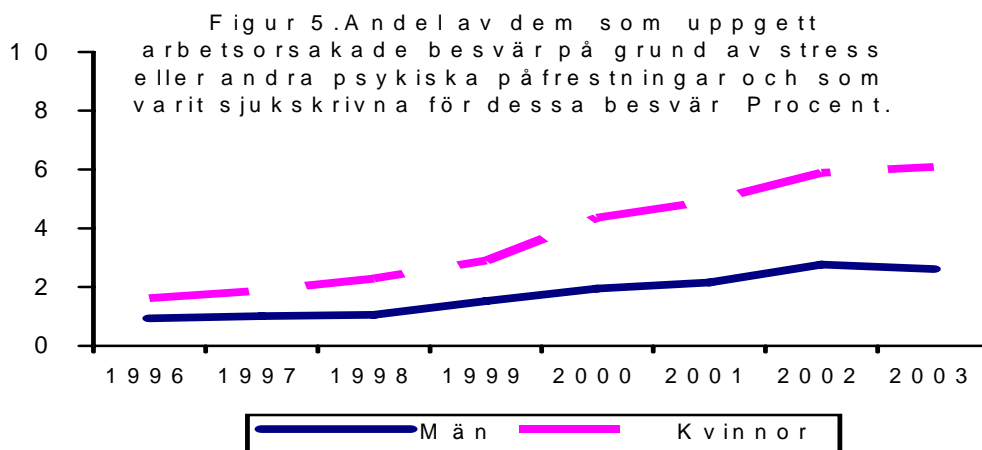
Källa: AV/ISA

Det som är oroande är den starka ökningen av de psykosociala arbetsmiljöproblemen. Här finns en viss tendens mot ökade skillnader mellan män och kvinnor.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Sundström-Frisk, C/Weiner, J – Vad säger arbetsskadestatistiken? Ingår i Gustafsson/Lundberg (red) – Arbetsliv och Hälsa 2004, s 84ff. För den specialintresserade kan påpekas att det i artikeln finns en ingående redovisning av statistikens tillförlitlighet (ibid, s 90ff). Det ska här påpekas att oavsett om ISA-statistik eller SCB-statistik används så visar den på i stort sett samma utveckling över tid, låt vara på lite olika nivåer.

<sup>17</sup> Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv. En handlingsplan för att förnya arbetsmiljöarbetet, Ds 2001:28, s 183

<sup>18</sup> Bäckman/Edling – Arbetsmiljö och arbetsrelaterade besvär under 1990-talet. Ingår i Marklund/Wikman (red) - Arbetsliv och Hälsa 2000, s 149



Källa: AV/SCB Arbetsorsakade besvär.

Den arbetsrelaterade tröttheten ökade under 1990-talet. Personal inom offentlig sektor tycks vara särskilt utsatt. Detta gällde främst de som har människor som ”arbetsobjekt”. En yrkeskategori som trädde fram negativt var lärare. I slutet av decenniet var det endast fyra av tio lärare som kände sig oberörda av trötthet efter en arbetsdag.<sup>19</sup>

Arbetet och de sociala gemenskaper som uppstår där spelar en stor roll för många människor. Arbetsmiljöstatistiken tyder på att det skett försämringar av den psykosociala arbetsmiljön under 1990-talets senare del. Tendensen tycks vara att alltflera kände att arbetet tränger sig på alltmer. Dessutom verka känslan av att kunna kontrollera arbetstakten ha minskat. Mest påtagligt var detta inom den kommunala sektorn vilket också betyder att minskningen i högre grad berörde kvinnor än män. Det verkade finnas ett samband mellan de anställdas upplevda möjlighet till kontroll och eget handlingsutrymme och sjukfrånvaron. Nedskärningar och organisationsförändringar ledde till oro och ett sämre välbefinnande och en förhöjd sjukskrivning.<sup>20</sup> Något bevisad förklaring till ökningen av de långa sjukskrivningarna är svår att hitta. Att entydigt peka ut en enskild förklaring torde vara ogörligt.<sup>21</sup>

HpH-utredningen slog fast som en viktig kunskap att ”om arbetsförhållandena anpassas till individen skulle många sjukskrivningar kunna undvikas eller förkortas”.<sup>22</sup> Men var det inte det som var ett av målen med den nya arbetsmiljöpolitik som inledde 1990-talet?

### 1.3 Statsmaktens agerande

Som påpekats tidigare ledde debatten om arbetsmiljöfrågorna under 1980-talet att regeringen aktiverade utredningsapparaten med Arbetsmiljökommissionen som den kanske mest kända. Den ökade uppmärksamhet som successivt riktades mot arbetsmiljöområdet under framför allt 1990-talets senare del ledde återigen till ett intensivt utredande. En

<sup>19</sup> Bejerot/Aronsson - Psykiskt och fysiskt tröttande arbete – tendenser under 1990-talet. Ingår i Marklund/Wikman (red) - Arbetsliv och Hälsa 2000, s 232

<sup>20</sup> von Otter, C - Läsningar och lösningar i svenskt arbetsliv. Slutsatser från en trendanalys, s 43ff; SOU 2002:5, s 106f; Lidwall/Marklund/Skogman Thoursie - Utvecklingen av sjukfrånvaron i Sverige. Ingår i Gustafsson/Lundberg (red) – a.a. , s 190

<sup>21</sup> von Otter, C – a a, s 63; Heldmark, T – Ikapp med framtiden – trender inom arbetslivet. Referat av ett anförande av Casten von Otter i Abrahamsson,K/Heldmark, T(red) – Var står svensk arbetslivsforskning? Lägesbild och framtidsanalys, s 42

<sup>22</sup> SOU 2002:5, s 140

genomgång av SOU-/Ds-serierna ger vid handen att under perioden 1999-2004 publicerades sexton olika utredningar (exklusive diverse delbetänkanden eller expertbilagor).<sup>23</sup>

Våren 2000 kom de första signalerna om att regeringen avsåg att öka verkets anslag. En första höjning kom redan detta år och avsåg att främst utveckling av tillsynsmetoder inom det s.k. ASP-området. Före sommaren träffades representanter för den s.k. Sahlingruppen och Arbetarskyddsstyrelsens ledning för att bl.a. diskutera förbättrad kompetens och metoder för tillsynen inom ASP-området. Detta följdes sedan upp i Sahlingruppens delrapport, som presenterades i september samma år. I rapporten pekades åtta åtgärdsområden ut. En av dessa rubricerades som ”Tillsyn och tillsynsmetoder”. Det handlade om vilka tillsynsinsatser det finns behov av, vilka behov det finns att utveckla tillsynsmetoder och vilken kompetens som behövs för att utöva tillsyn inom området. Förslaget om en resursförstärkning om 70 mkr presenterades samma i höst i budgetpropositionen och lades sedan fast i regleringsbrevet för 2001. I regleringsbrevet för budgetåret 2001 tillfördes AV en resursförstärkning om 70 milj kr per år under perioden 2001-2003. Det angavs att resursförstärkningen ”skall användas för personalförstärkning inom tillsynsverksamheten samt metod- och kompetensutveckling främst med inriktning mot organisatoriska frågor”. Med detta avsågs ”negativ stress, sociala faktorer, arbetsbelastning, ensidigt fysiskt arbete m.m.”. Även arbetsanpassning räknades hit.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se). Se även bilaga 1.

<sup>24</sup> Frick/Bruhn/Lehto – Metodutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARNE, AV-rapport 2006:5, s 10f; Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont. Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan, Ds 2000:54, s 73; Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Arbetsmiljöverket. Regeringsbeslut 2000-12-21 (N2000/10394/ARM, N2000/10457/BS(delvis), N2000/9068/BS(delvis), s 6

## 2 Den interna utvecklingen inom Arbetsmiljöverket

### 2.1 Organisation, resurser och personal

Medan 1970-talet kan karakteriseras som ett decennium med både organisationsförändringar och resursförstärkningar (med 1978 års arbetsmiljölag som en tung milstolpe)<sup>25</sup>, betydde ingången av 1980-talet en tydlig förändring. I sin anslagsframställning hösten 1980 begärde verket totalt 80 nya tjänster. Men i 1981 års budgetproposition kom ett drastiskt besked. Verket hade redan expanderat kraftigt under 1970-talet, varför ytterligare förstärkning inte ansågs motiverad. Nu gällde det att prioritera hårdare i verksamheten och disponera om befintliga resurser.<sup>26</sup> Under resten av hela 1980-talet gällde det s.k. huvudalternativet. Detta betydde en minskning av anslaget med två procent om året. För den sista treårsperioden handlade det om en minskning på fem procent.<sup>27</sup>

1980 fanns det drygt 650 tjänster vid yrkesinspektionen och knappt 600 tjänster vid Arbetarskyddsstyrelsen (inkl forskningsavdelningen).<sup>28</sup> Redan året därpå slog de minskade resurserna igenom. De brant stigande kurvorna över antalet tjänster bröts och började att plana ut eller peka nedåt.<sup>29</sup> Vid decenniets slut hade dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen 345 anställda och Yrkesinspektionen 692, d.v.s. sammanlagt 1 037 personer.<sup>30</sup> Det kanske här ska påpekas att i slutet av 1980-talet skedde ett par viktiga organisatoriska förändringar som påverkade storleken av personalstyrkan. 1987 övertog dåvarande yrkesinspektionen den kommunala tillsynen. Detta innebar att ett 40-tal arbetstagare med tillsynsuppgifter hos kommunerna fördes över till yrkesinspektionen. Samtidigt innebar detta att antalet arbetsställen att inspektera fördubblades.<sup>31</sup> Den andra förändringen var beslutet att bryta ut verkets FoU-avdelning och bilda en ny myndighet, Arbetsmiljöinstitutet. Beslutet effektuerades 1988.<sup>32</sup> En smärre förändring inträffade 1986 då bl.a. 14 vägtrafikinspektörer överfördes från 7 yrkesinspektionsdistrikt till Vägverket.<sup>33</sup>

Under 1989-1990 ökade anslagen till Arbetarskyddsstyrelsens, vilket snart ändrades till sin motsats. Under 1990-talets första hälft hade verket att spara 5 procent. Därutöver skulle 5 milj kr sparas på administration. Det egentliga sparkravet var dock lägre eftersom en del medel återfördes till yrkesinspektionen. Dessutom erhöll verket särskilda resurser för att delta i det europeiska standardiseringsarbetet.<sup>34</sup>

Under perioden 1995/96 till och med 1998 omfattades verket av generella sparkrav på 11 procent. Härtill kom ytterligare 5 procent på grund av otillräcklig kompensation för löneavtal. Detta hängde samman med de kraftiga sparåtgärder som sattes in inom hela den offentliga verksamheten för att få bort de stora underskotten i statsbudgeten. Sparbetinget

---

<sup>25</sup> Källberg (1997), a a, s 137ff

<sup>26</sup> Källberg (1997) a.a , s 149ff; Källberg, I (1999) – Arbetarskyddsstyrelsens tillkomst och utveckling 1949-1999. Ingår i Arbetsmiljön . En grundsten i välfärdsbygget, s 26f

<sup>27</sup> Källberg (1997), a a, s 155

<sup>28</sup> ASS – Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen 1980. Verksamhetsberättelse, s 54

<sup>29</sup> ASS – Verksamhetsberättelse för 1981, s 48, för 1982, s 40, för 1983, s 55

<sup>30</sup> Arbetarskyddsstyrelsen/Yrkesinspektionen – Verksamhetsberättelse 1988/89, s 24

<sup>31</sup> Källberg, I (1997) – a a, s 162ff

<sup>32</sup> ibid, s 159ff

<sup>33</sup> ibid, s 157

<sup>34</sup> Källberg, I (1999) – a a, s 175

motsvarade 66 årsarbetskrafter av 606.<sup>35</sup> Under perioden 1995 - 2000 minskade dåvarande Arbetarskyddsverket med 160 årsarbetskrafter eller cirka 20 procent.<sup>36</sup>

Organisatoriskt inleddes 1990-talet med beslut om en ny organisation för Arbetarskyddsstyrelsen. Tillsynen kom att bestå av tre avdelningar (teknik, yrkeshygien samt medicinska och sociala frågor) med totalt 11 enheter. Härtill kom en enhet för utredning och planering. Förebärande argument om en negativ korporativistisk utveckling i samhället lämnade SAF vid årsskiftet 1991/92 både verksstyrelsen och yrkesinspektionsnämnderna. Detta ledde till att från och med hösten 1992 infördes en lekmanastyrelse. I stället genomfördes ett samrådsförfarande med parterna på arbetsmarknaden inför varje styrelsemöte. Yrkesinspektionsnämnden utsågs av Arbetarskyddsstyrelsen på förslag av tillsynsdirektören.

Våren 1994 avled generaldirektören Sivert Andersson. Han efterträddes på hösten samma år av Bo Bylund. I insikt om att de höga besparingskraven inte skulle gå att klara med skära rakt över i organisation ("osthyvelsprincipen") sattes ett stort reformarbete igång. Tretton olika uppdrag om verkets organisation och arbetsformer startades. För yrkesinspektionen betydde detta att 19 distrikt blev 11. I början av 1999 följdes detta upp med en sammanslagning av distrikten i Göteborg och Borås i samband med bildandet av Västra Götalands län. Arbetarskyddsstyrelsen organiserades i sex avdelningar. Direkt under generaldirektören inrättades dessutom ett GD- respektive rättssekretariat.<sup>37</sup>

Med tanke på att organisationen innebar att det fanns en central myndighet, Arbetarskyddsstyrelsen, som dessutom skulle fungera som chefsmyndighet över elva självständiga myndigheter (yrkesinspektionen) hörde frågan om styrning av tillsynsverksamheten till ett av de centrala av de tretton uppdragen. I oktober 1995 presenterade en arbetsgrupp ett diskussionsunderlag i frågan. Värderingsmässigt markerade arbetsgruppen ett avståndstagande från de som hävdade att styrningen av den operativa fälttillsynen var för stark. Styrningen syfte, framhöll arbetsgruppen, är att åstadkomma största möjliga effektivitet, d.v.s. att få ut maximal effekt per satsad resursenhet. Styrning, menade arbetsgruppen, handlar därför om att få olika delar i en organisation att dra åt samma håll.<sup>38</sup> Arbetsgruppen föreslog att de tidigare treåriga tillsynsprogrammen skulle ersättas med ett verksamhetsprogram, dock med samma löptid. Skillnaden skulle bestå i att vara mer preciserat och konkret. Tidigare tillsynsprogram hade egentligen innehållit en beskrivning av hela verksamheten. Det gällde att i verksamhetsprogrammen få fram tydligare prioriteringar och göra tydligt på vilka grunder prioriteringar gjorts.<sup>39</sup> Verkets första verksamhetsprogram kom att avse perioden 1997-1999. Innehållsligt pekades fem områden ut som prioriterade för tillsynen. För vart och ett av dessa områden angavs ett antal mål som skulle vara uppnådda vid programperiodens slut. Dessutom angavs ett antal utgångspunkter för verksamheten och vilka mål som skulle gälla för dessa. Härtill kom att arbetet med att ta fram programmet skedde genom en bred personalmedverkan. En annan innovation var införandet av s.k. verksamhetsöverenskommelser i den årliga planeringen.

---

<sup>35</sup> *ibid*, s 175f

<sup>36</sup> Remaeus, B/Westerholm, P – Myndighetstillsyn och företagshälsövård. Ingår i Marklund, S (red) – Arbetsliv och Hälsa 2000, s 59

<sup>37</sup> Källberg, I (1997) – a a, s 172, 176; Källberg, I (1999) – a a, s 39ff

<sup>38</sup> ASS – Arbetarskyddsverket i förändring. Styrning av tillsynsverksamheten. Ett diskussionsunderlag från en arbetsgrupp inom Arbetarskyddsverket, 1995-10-02, s 8f

<sup>39</sup> *ibid*, s 11

Det innebar att ett slags kontrakt upprättades och undertecknades av generaldirektören och respektive avdelningschef/tillsynsdirektör.<sup>40</sup>

Med början 1999 initierade den nytilträdde generaldirektören en översyn av verkets organisation. Ett stort utredningsarbete kring bildandet av en ny myndighet sattes igång. I januari 2000 lämnade Arbetarskyddsstyrelsens ett förslag till regeringen om en ombildning av myndighetsstrukturen från elva myndigheter till en enda myndighet med namnet Arbetsmiljöverket. Förändringen föreslogs träda i kraft 2001-01-01.<sup>41</sup> Regeringens förslag till riksdagen byggde helt på styrelsens förslag.<sup>42</sup> I sitt betänkande ställde sig arbetsmarknadsutskottet sig enhälligt bakom regeringens förslag.<sup>43</sup> I oktober fattade riksdagen ett enhälligt beslut i frågan.<sup>44</sup> Efter detta fortsatte dock en hel del arbete för ett förbereda genomförandet.

Det kan också förtjäna att nämnas att parallellt med den stora omstruktureringen som omorganisationen innebar och genomförandet av ARNE pågick under 2001-2003 ytterligare ett stort utvecklingsprojekt i syfte att utveckla och implementera ett system för ständiga förbättringar i verksamheten. I mars 2004 genomfördes en avrapportering av själva projektet.<sup>45</sup>

## **2.2 Arbetet inom Arbetsmiljöverket med tillsynen inom de belastningsergonomiska, psykosociala och organisatoriska områdena<sup>46</sup>**

Det lagliga stödet för arbetet inom detta fält startade med 1978 års arbetsmiljölagen. Till skillnad från tidigare var det nu ett bärande tema i lagstiftningen att även den psykiska sidan av arbetsmiljön måste beaktas. Till detta hörde också arbetets uppläggning och organisation. Målet skulle vara att anpassa arbetet till människans förutsättningar, både fysiskt och psykiskt. Detta var en viktig anledning till varför namnet ”arbetarskyddslagen” byttes till ”arbetsmiljölagen”.<sup>47</sup> Förutom att det genomfördes ett intensivt arbete med att konkretisera och marknadsföra den nya arbetsmiljölagen startade det nya decenniet med utfärdandet av allmänna råd inom området.<sup>48</sup> Personer med särskild kompetens rekryterades och fick i uppgift att driva s.k. OST-frågor (Organisatoriska och Sociala Tillsynsfrågor). Ett första utbildningsmaterial om hur tillsyn kan bedrivas togs fram 1984. Under 1987-89 pågick ett särskilt OST-projekt, vilket bl.a. resulterade i att det vid varje

<sup>40</sup> *ibid*, s 12; Källberg, I (1999) – a a, s 41; ASS – Arbetarskyddsverkets verksamhetsprogram 1997-1999

<sup>41</sup> ASS – Ombildning av myndigheterna inom Arbetarskyddsverket till en myndighet för arbetsmiljötillsyn m.m., Skrivelse 2000-01-21, 009 GD 3835/99

<sup>42</sup> Prop 1999/2000:141

<sup>43</sup> AU – Omorganisation av Arbetarskyddsverket m m, AU 2000/01:2

<sup>44</sup> Riksdagens protokoll 2000/01:9

<sup>45</sup> AV – Systematiskt Offensivt Förbättringsarbete i Arbetsmiljöverket, Rapport 2004-03-01 (VUS 2003/10038, 2003/14356)

<sup>46</sup> Under årens lopp har olika förkortningar florerat, alltifrån OST (Organisatoriska och Sociala Tillsynsfrågor) till ASP (Arbetsorganisatoriska, Sociala och Psykologiska arbetsmiljöfrågor). Huruvida det belastningsergonomiska området, som har sin egen förkortning (BEP) hör hit kan diskuteras. Jag har valt att se dessa som en helhet.

<sup>47</sup> Lind, G – Lagstiftningen om arbetsmiljöunder 50 år. Ingår i Arbetsmiljön. En grundsten i välfärdsbygget, s 54

<sup>48</sup> ASS – Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön (AFS 1980:14). I verksamhetsberättelsen för 1980 uppmärksammas detta (s 9) i en mening!

distrikt utsågs en sakansvarig för området. Inom projektet genomfördes en utbildning av dessa personer. Även andra typer av kurser och konferenser genomfördes inom projektet. 1990 fanns det sakansvariga vid samtliga distrikt. Samma år sjsattes en femveckors grundutbildning inom OST-området.

Från och till har verket försökt att omvandla de allmänna råden från 1980 till bindande föreskrifter. Ett sådant projekt pågick ett antal år fram till 1999. Ett nytt försök startade 2002. Efter mycket kritik mot ett remissförslag 2003, framför allt från arbetsgivarsidan, avslutades projektet 2004. Under 1990-talet har dock särskilda aspekter på området lyfts fram i samhällsdebatten. Detta möjliggjorde att få fram bindande regler inom vissa specialområden, som t.ex. om ensamarbete (AFS 1982:3), om våld och hot (AFS 1993:2) och om kränkande särbehandling (AFS 1993:19).<sup>49</sup>

1991 ändrades arbetsmiljölagen bl.a. genom en ny bestämmelse som fastslog arbetsgivarens skyldighet att planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet.<sup>50</sup> Lagen konkretiserades 1993 i särskilda föreskrifter, Internkontroll av arbetsmiljön (AFS 1993:6). Detta innebar något principiellt nytt i tillsynen, nämligen en förflyttningen från det mer direkt observerbara till analys och bedömning av mer svårångade fenomen med en inriktning av krav som är mer procedur- än sakinriktade. På så vis kom OST-området och IK-området att ligga ganska nära varandra i tillsynen. Men precis som OST-området krävde sin metodik i tillsynen, utvecklades ett motsvarande synsätt inom IK-området. Begreppet ”Systemtillsyn” började att användas. Inom verket utfärdades redan 1988 en tjänstemeddelande om systemtillsyn. Detta reviderades sedan 1991.<sup>51</sup>

1983 kom de första föreskrifterna inom belastningsområdet (Arbetsställningar och arbetsrörelser, AFS 1983:6). 1984-1985 genomfördes ett centralt tillsynsprojekt inom området. Precis som inom OST-området resulterade projektet också i att sakansvariga inom belastningsergonomi fanns vid varje distrikt. Centrala utbildningsinsatser ökade genom veckolånga inspektörskurser inom området. 1987 startade ett flerårigt program, Belastningsergonomiprogrammet (BEP), för att utveckla tillsynen inom området.<sup>52</sup>

Ett utvecklingsarbete inom OST-BEP- och IK-områdena hade nu satts igång, men ganska isolerade från varandra. I mitten av 1980-talet startade emellertid en intern diskussion inom verket om hur utvecklingsarbetet skulle kunna drivas vidare. I augusti 1988 lämnade Arbetarskyddsstyrelsen in en begäran till regeringen om extra medel på totalt 29 milj kr för att genomföra ett flerårigt utvecklingsprogram med det övergripande syftet att ”höja kvaliteten i den regionala tillsynen ....samt att genom utbildning skapa förutsättningar för en ökad omfattning av tillsynen med avseende på områdena i fråga”. Styrelsen hävdade att det hittillsvarande utvecklingsarbetet av resursskäl endast hade kunnat omfatta ganska litet antal individer. Det behövdes större resurser för att få ett genomslag och dessa hade verket ingen möjlighet att finansiera inom ramen för befintliga resurser.<sup>53</sup> I ett beslut nästan ett år

---

<sup>49</sup> Frick/Bruhn/Lehto – a a, s 29; Kindberg, U – 80-talet: Belastningsskador i fokus. Ingår i Arbetsmiljön. En grundsten i välfärdsbygget, s 125ff

<sup>50</sup> Lindh, G – a a, s 57

<sup>51</sup> Kindberg, U – 90-talet: Inte bara för eldsjälar och specialister. Ingår i Arbetsmiljön. En grundsten i välfärdsbygget, s 134; ASS – Modern tillsyn. Utvecklingsprogram för Arbetarskyddsverket, Rapport 1995:2, s 6f

<sup>52</sup> Kindberg, U – 80-talet: Belastningsskador i fokus. Ingår i Arbetsmiljön. En grundsten i välfärdsbygget, s 117ff; ASS – Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen 1983. Verksamhetsberättelse, s 13ff

<sup>53</sup> ASS – Rapport 1995:2, bilaga A, s 4 o 6

senare tilldelas verket 16 milj kr för att genomföra programmet.<sup>54</sup> Programmet innehöll följande fyra olika delområden:

- Systemtillsyn
- Riskanalys
- Belastningsergonomi
- Organisatoriska och psykosociala tillsynsfrågor

Genomförandet av programmet dokumenterades 1995 i en särskild rapport.<sup>55</sup> MT-programmet skulle således kunna ses som ett försök att under 1990-talet föra ihop det utvecklingsarbete som under 1980-talet hade satts igång men där de olika delarna då drevs oberoende av varandra.

### **2.3 Arbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE) - ett treårigt utvecklingsprogram sjösätts**

Verket tog snabbt hand om de av statsmakten utskickade signalerna om en kommande resursförstärkning. Hösten 2000 tillsatte Kenth Pettersson en utredning med uppgift att komma med förslag på hur resursförstärkningen skulle hanteras inom verket. Ambitionen var att uppdraget skulle vara slutfört till årsskiftet (d.v.s. vid den tidpunkt då resursförstärkningen skulle effektueras första gången), något som dock visade sig inte gick att realisera. På grundval av inkomna skriftliga förslag och muntliga diskussioner presenterades en rapport för Gd först sommaren 2001 (d.v.s ett halvår efter det att programperioden hade börjat). Rapporten, som inte diariefördes, blev inte föremål för någon intern diskussion.

I rapportens bakgrundsavsnitt gavs en ganska kortfattad beskrivning av vilka arbetsmiljöförhållanden det är som verket ska hantera. Det konstaterades att det blir allt tydligare att brister i arbetsorganisation, stress och annan belastning leder till ohälsa, som ofta resulterar i långa sjukskrivningar. De senaste årens försämring av arbetsmiljön angavs som en viktig förklaring till de ökande kostnaderna i sjukförsäkringen. Den alltmer försämrade arbetsmiljön har påverkat möjligheterna att rekrytera personal.

Verket har, trots skärpta prioriteringar och effektiviseringar, inte kunnat kompensera de nedskärningar av verkets resurser som skedde under 1990-talets senare hälft. Konsekvenserna blev en nedgång när det gäller inspektionsverksamhetens täckningsgrad. Detta samtidigt som arbetsmiljöproblemen ur ett tillsynsperspektiv blivit mer komplexa och tidskrävande. I detta sammanhang påpekades behovet av en förändring i synen på den kravställande eller kontrollerande rollen:

*"I tillsynen har, sedan början på 90-talet, den direkta kravställande rollen prioriterats. Detta har fått till följd att de mer rådgivande och stödjande insatserna har fått stå tillbaka. Dagens alltmer komplexa arbetsliv innebär möjligen att tillsynsrollen behövs utvecklas ytterligare så att även rådgivande och utvecklande aspekter kan få ett större utrymme. Även i relation till småföretag, vilka i regel har sämre förutsättningar att hantera arbetsmiljöproblem, skulle stödjande insatser kunna ge effekter som*

---

<sup>54</sup> ibid, bilaga 2

<sup>55</sup> ASS – Modern tillsyn. Utvecklingsprogram för Arbetarskyddsverket, Rapport 1995:2

*erfarenhetsmässigt är svåra att få på annat sätt. En sådan förändring och utveckling av tillsynsrollen kommer dock att kräva en betydande förstärkning inom Arbetsmiljöverket.”*

I rapporten pekas följande åtta områden ut för användning av resursförstärkningen:

- rekrytering
- kompetensutveckling
- metodutveckling
- organisationsutveckling
- forskning/utredning
- projekt
- teknik och utrustning
- IT/info<sup>56</sup>

Med hänsyn till att resurstillskottet var särskilt öronmärkt för insatser inom ASP-området föll det sig naturligt att hålla samman de tänkta insatserna i ett program. För att hantera utvecklingsprogrammet rekryterades internt en programledare (Yvonne Strempl) med ansvar för hela programmet. Dessutom tillsattes också genom en internrekrytering en projektledare (Stig Marklund) för metodutvecklingsdelen. Härtill skedde det en viss personalförstärkning genom externrekrytering till personalenheten. I slutet av augusti 2001 presenterades ett första utkast till ett program.

I programmets bakgrundbeskrivning gavs följande problembeskrivning:

*”Under de senaste åren har den allt snabbare takten av förändringar i arbetslivet medfört krav på ökad flexibilitet hos arbetskraften. Neddragningar och personalreduktioner samt en ökande medelålder i befolkningen och arbetskraften har också bidragit till ökad stress för många arbetstagare. Det återspeglas nu i en kraftig ökning av långtidssjukskrivningarna. Stressrelaterade sjukdomar är de som ökar mest. Ökningstakten är nästan obegriplig. En viktig förklaring till de ökade sjukförsäkringskostnaderna står att finna i den stress som uppstått till följd av brister i arbetets organisation och ledning och som man inte kommit till rätta med på våra svenska arbetsplatser.”*

Dessutom konstaterades att många gamla arbetsskaderisker fortfarande fanns kvar. Även dessa kräver tillsynsinsatser.

Genomförandet av programmet skulle komma att innebära en påfrestning i hela organisationen, framhölls det. Många medarbetare i organisationen kommer att tas i anspråk för olika typer av insatser. Därför, framhölls det, får man räkna med att detta kommer att gå ut över bl.a. den operativa tillsynen i form av färre antal besök etc.

Utvecklingsprogrammets syfte beskrevs enligt följande:

- ”Förstärka tillgången till specialkompetenser på det psykosociala området, både centralt och regionalt.

---

<sup>56</sup> Olsson, H – Utveckling och förstärkning av Arbetsmiljöverket 2001, Rapport 2001-06-15. Det bör kanske här påpekas att det som avses inte är den gamla typen av ”skyddsingenjörsrådgivning” som avses utan en mer utvecklingsstödjande rådgivning.

- Utveckla tillsynskompetensen så att flertalet arbetsmiljöinspektörer ges förutsättningar att bedriva tillsyn på ett kvalificerat, effektivt och förtroendefullt sätt.
- Vidareutveckla tillsynsmetoder, hjälpredor/psykosociala tillsynsverktyg för identifiering och analys av psykosociala arbetsmiljöfaktorer.
- Stimulera företag och förvaltningar att förebygga stress och utveckla organisationen av arbetet på ett gynnsamt sätt för arbetsmiljön och verksamheterna.”

I programmet poängterades betydelsen av ”stressrelaterad psykisk och fysisk belastning...uppmärksammas i ett helhetsperspektiv”. Riskfaktorer kopplade till maskiner, produktionssystem eller kemiska produkter ska granskas ur ett arbetsorganisatoriskt perspektiv så att man i tillsynen också kan komma åt bakomliggande faktorer och riskkällor till stress.

Detta skulle åstadkommas genom följande åtgärder:

- ”Kompetensförstärkning genom rekrytering främst regionalt men också centralt
- Utbildning och kompetensutveckling av arbetsmiljöinspektörer och handläggare centralt samt chefer och jurister
- Utveckling av tillsynsmetoder och tillsynshjälpredor
- Informationsinsatser och spridning av kunskaper om stress i förhållande till arbetets organisation
- Utökad samverkan med forskningen på området arbetsorganisation och stress
- Utvärdering av åtgärderna inom programmets ram
- Övriga aktiviteter”<sup>57</sup>

Innehållsligt kom således ARNE-programmet att till stora delar likna det förslag som den tidigare och ovan refererade utredningen hade presenterat.

Samtidigt som organisationen sviktade resurs- och kompetensmässigt så accentuerades en redan påbörjad förändring av arbetsskadepanoramata. De traditionella anmälda arbetsskadorna fanns kvar parallellt med en ganska dramatisk ökning av anmälda arbetsskador betingade av organisatoriska och psykosociala faktorer. När resursförstärkningen kom stod således verket inför en mycket komplex situation. Det gällde att balansera mellan behovet av att samtidigt förstärka tillsynen både inom de ”nya” och inom de ”traditionella” områdena. Kompetensbehovet med inriktning mot det förra kunde därför inte endast tillgodoses genom rekrytering utan måste kompletteras med andra insatser. Programmet kom därför att handla om olika typer av utbildningsinsatser.<sup>58</sup> När personal rekryterats och utbildats måste de självfallet ha adekvata verktyg att arbeta med. Det var därför naturligt att programmet också innehöll en metodutvecklingsdel.<sup>59</sup>

Sett i ett längre tidsperspektiv var naturligtvis förstärkningen välkommen. I ett kortsiktigt perspektiv blev situationen mer problematisk. Att rekrytera och utbilda ny personal i den

<sup>57</sup> Strempl, Y – Utvecklingsprogrammet ARNE 2001-2003, AV/CT 2001-08-20 (reviderad 2002-03-14), 2002/20356, s 2ff

<sup>58</sup> Dessa har blivit föremål för en särskild utvärdering, se Spång-Rosén, E - Kompetensutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARNE, AV-rapport 2006:4

<sup>59</sup> Frick/Bruhn/Lehto – a a.

storleksordning det här var fråga om samt att utveckla nya tillsynsmetoder, handlade inte bara om att utnyttja resursförstärkningen utan band också upp stora resurser i den befintliga organisationen, vilket tillfälligt innebar en nedgång i den operativa fälttillsynen. Rekryteringsproblematiken handlade inte enbart om frågan om hur åstadkomma en förstärkning av tillsynen inom de belastningsergonomiska, organisatoriska och psykosociala områdena. Med hänsyn till att också de övriga arbetsmiljöproblemen i allra högsta grad fanns kvar, gällde det också att balansera rekryteringen så att de kompetensförluster som skett inom dessa områden också i rimlig omfattning täcktes upp. Samtidigt hade verket att ta hänsyn till en successiv ökning i antalet pensionsavgångar.

Förutom den komplicerade situation som beskrivits ovan är det väsentligt att återigen framhålla betydelsen av att bedöma utfallet av ARNE-programmet i ljuset av de stora parallella förändringar i övrigt som hände i verket (en ny organisation och ett stort kvalitetsutvecklingsprojekt, se avsnitt 2.1).

### 3 Utvärdering av utvecklingsprogrammet ARNE – en sammanfattning

#### 3.1 Ett program för utvärdering

Under hösten 2002 arbetade en arbetsgrupp fram en treårig plan för utvärdering av ARNE-programmet.<sup>60</sup> Planen förankrades i styrgruppen för ARNE liksom hos företrädare för Näringsdepartementet. I stor utsträckning byggde planen på idéer och förslag från tre utomstående konsulter från två olika konsultföretag.<sup>61</sup> Utvärderingen har fokuserat på de tre huvudinslagen i ARNE - programmet: rekrytering, kompetensutveckling och metodutveckling. I de olika delrapporterna redovisas närmare vilka frågeställningar som formulerats och vilka utvärderingsmetoder som använts. Här begränsas framställningen till att sammanfatta de resultat som presenteras i de olika delrapporterna. I detta ingår också förslag till en mer eller mindre omfattande åtgärds katalog.

#### 3.2 Rekrytering och rekryteringsprocessen<sup>62</sup>

##### 3.2.1 Resultat och effekter

*Har den genomförda rekryteringen inneburit en förstärkning av de tillsynsinriktade delarna inom AV?*

Under 2001-2003 rekryterades 224 personer till verket. Av dessa rekryterades 158 (inspektörer + övriga) till avdelningen för inspektion (AI) och 26 (handläggare + övriga) till avdelningen för central tillsyn (CT). Totalt rekryterades 184 personer eller 82 procent till de avdelningar som har en direkt koppling till tillsynen. Detta måste anses väl uppfylla syftet med rekryteringen. Rekryteringen översteg dessutom de interna kvantitativa mål som verket hade satt upp. Huvuddelen av den övriga rekrytering som skedde omfattade den administrativa avdelningen (personalutbildning, löneadministration och IT).

I en organisation finns också ett utflöde av personer. En genomgång av personalstatistiken visar att om hänsyn tas till utflödet så återstod vid programperiodens slut cirka 100 personer. Av ökningen på 120 inspektörer fanns drygt hälften kvar vid slutet av år 2003. Till stor del är det de successivt ökade pensionsavgångarna som förklarar detta.

Sammantaget kom de genomförda rekryteringarna att innebära en betydlig förstärkning till verkets tillsynsresurs.

*Har AV uppnått uppsatta mål när det gäller att genom rekrytering förstärka verkets kompetens med den i regleringsbrevet angivna inriktningen?*

Enligt regleringsbrevet skulle inriktningen för resursförstärkning vara fokuserad på att förbättra tillsynen inom det organisatoriska området. Med detta avsågs ”negativ stress,

<sup>60</sup> Eriksson, O – Plan för utvärdering av utvecklingsprogrammet ARNE. AV/VUS, PM 2003-02-12.

Arbetsgruppen bestod av Ove Eriksson, Carita Grönbäck, Stig Marklund och Yvonne Strempl.

<sup>61</sup> Schäfer, J – Arbetsorganisation och negativ stress. Idé-PM med förslag till utvärdering av ARNE, Nordeg, 2002-10-02; Hede, G/Månsson, B – Förslag till utvärdering av ARNE-projektet, IPF 2002-10-03.

<sup>62</sup> För mer detaljerad information, se Eriksson, O, AV-rapport 2006:3

sociala faktorer, arbetsbelastning, ensidigt fysiskt arbete m.m.”. Även arbetsanpassning räknades hit.

När det gäller rekryteringen av inspektörer uttalades ett internt mål om 48 nya inspektörer med ASP-inriktning (personalenheten definierade detta som de organisatoriska och psykosociala områdena samt området belastningsergonomi). Utfallet blev 54, d.v.s över uppsatt mål. Emellertid var utflödet av inspektörer med denna inriktning 8 personer. Ändå kan man säga att det skett en betydande nettoförstärkning inom ASP-området bland inspektörerna (jfr dock nedan).

För CT fanns inget internt kvantitativt mål formulerat. Utfallet blev att 5 handläggare med ASP-inriktning rekryterades till CT. Dessutom anställdes inom avdelningen ett par handläggare med MTO -inriktning (MTO = Människa-Teknik-Organisation) vilket får anses knyta an till ASP-områdena. Av de 143 personer som rekryterades som inspektörer/handläggare med tillsynsinriktning hade 61 (43%) en ASP/MTO - inriktning. Totalt sett kan konstateras att även om hänsyn tas till utflödet av personer med ASP-inriktning så blev den reella förstärkningen inom området betydande.

Med vissa reservationer råder det dock en viss tveksamhet om verket fullt ut lyckats täcka hela ASP-området. Av dem som rekryterats med någon form av en beteende-/samhällsvetenskaplig utbildningsbakgrund (inkl socionomutbildning) verkar det som om det inte är så väl försörjt när det gäller en system- eller organisationsteoretisk skolning jämfört med en inriktning som är mer individ- och grupporienterad. Om det skulle vara så och om en organisationsteoretisk skolning bedöms vara relevant, uppstår frågan inom vilken del i tillsynen som det i så fall bör ske en förstärkning av sådan kompetens. Här finns således ett exempel på en fråga som den icke genomförda kompetensinventeringen kunde ha tagit hand om (jfr sid 18). Å andra sidan kan frågan i stället hanteras när det gäller strategiska överväganden inför framtida rekryteringar.

Sammantaget genomförde verket en betydande förstärkning av kompetensen inom ASP/MTO - områdena. Frågan om vilken täckningsgrad som finns respektive bör finnas inom detta område bör prövas i ett förbättrat arbete med AVs kompetensförsörjning.

*Hur kan rekryteringsprocessen beskrivas och vilka åsikter och attityder fanns hos de rekryterade och rekryteringsansvariga? Vilka brister eller svagheter framträder och vilka förslag till förbättringar kan registreras?*

Bortsett från en gemensam ”ramannons” och en central anordnad tvådagarsutbildning för rekryteringsansvariga genomfördes rekryteringen decentraliserat. Respektive distrikt hade stor frihet att avgöra hur rekryteringen skulle gå till. Majoriteten av distrikten följde i princip följande arbetsgång:

1. Grovgallring där inkomna ansökningar jämfördes med kravprofiler i annonsen.
2. Urval av 10-20 personer vilka deltog i någon typ av seminarium/gruppuppgift.
3. Skrivövningar/personliga presentationer/observationer.
4. Rekryteringsansvariga samlas för ytterligare gallring.
5. Tre - fem personer kallas för intervju.
6. Referenstagning.
7. Beslut om anställning.

I något fall var en konsultfirma inblandad och i några fall genomfördes tester av olika slag. Med den rekryteringspolicy som antogs 1999 var detta i princip inte något nytt. Det var dock först vid de stora rekryteringarna under 2001-2002 som den reviderade rekryteringspolicyn fick en bredare tillämpning.

Till huvudkontoret skedde rekryteringen genomgående på ett mer traditionellt sätt, innebärande en första grovgallring av inkomna ansökningar, intervjuer med intressanta sökande och slutligen beslut om vem som skulle anställas

Av dem som rekryterades ansåg 95 procent av kvinnorna och 94 procent av männen att helhetsintrycket av rekryteringsprocessen var positivt eller mycket positivt. Följande tre positiva kategorier hörde till de som framhölls i kommentarerna:

1. Positivt, intresserat och vänligt bemötande.
2. Seriös och gedigen rekryteringsprocess.
3. Bra information om organisation och arbetsuppgifter.

Till de tre negativa inslagen i rekryteringen var det framför allt följande som ofta återkom i kommentarerna:

1. Olika typer av kritik när det gäller frågor kring lönen.
2. Alltför utdragen process.
3. Brister när det gäller att ta tillvara den kompetens som den nyanställda hade med sig.

Följande fem områden återkom ofta i kommentarerna när det gällde förslag till förbättringar:

1. Snabba upp processen.
2. Bättre analys av vilken kompetens som behövs.
3. Ta tillvara de nyanställda kompetens bättre.
4. Ändra synen på lön och löneskillnader. Uppgradera akademiska meriter.
5. Tydligare information om innebörd både i inspektörs- och myndighetsrollerna.

Huvudintrycket är att de som ansvarat för rekryteringen var nöjda med både process och utfall. Detta betyder inte att det saknas förbättringsområden. Exempel på sådana som nämns är:

- Öka utrymmet för inspektörer att mer ingående förklara vad arbetet går ut på.
- Använd resultaten från eventuella tester på ett mer nyanserat sätt än hittills.
- Förbättra genomförandet av olika typer av ”kollektiva” testsituationer (seminarier, övningar etc).
- Öka kvaliteten i referenstagningen.

*Hur kan den interna beslutsprocessen beskrivas och värderas? Hur organiserades arbetet kring rekryteringen? Hur fattades besluten och på vilka grunder?*

Den interna processen har varit behäftad med vissa brister. Dokumentationen har varit bristfällig. I ett fall har ett centralt dokument varken diarieförts eller diskuteras internt. Planerat analysarbete (framtidinriktad kompetensinventering) har aldrig realiserats. Samtidigt som ARNE skulle vara inordnat i linjeorganisationen hade styrgruppen ansvar för att ”fatta strategiska beslut och följa programmets utveckling och resultat”. I den situation som kom att råda verkar det ha uppstått en oklarhet mellan ARNE-programmet å ena sidan och linjen å den andra när det gällde vem som skulle fatta beslut om vad.

Ett problem var att rekryteringsarbetet av praktiska skäl hade satt igång innan ARNE-programmet och dess organisation fanns på plats. Med något undantag fattades några beslut kring rekryteringen överhuvudtaget inte i styrgruppen. En del av de strategiska besluten kring rekryteringen togs delvis av samma chefer som kom att ingå i styrgruppen. Dokumentationen av dessa beslut blev dock bristfällig eftersom ingen då hade klart för sig att det hela ingick i ett program. Enligt programledaren var det initialt heller inte helt lätt att få genomslag för ett ”ARNE-perspektiv” i linjeorganisationen. I den situation som kom att råda verkar det ha uppstått en oklarhet mellan ARNE-programmet å ena sidan och linjen å den andra när det gällde vem som skulle fatta beslut om vad.

Även om det ligger lite utanför själva utvärderingen av ARNE är det svårt att undvika att påpeka den bristfälliga hanteringen av rekryteringsfrågorna i samband med att verket rapporterade om kompetensförsörjning till regeringskansliet. I denna rapportering fanns överhuvudtaget inte några mål för rekryteringen formulerade. Detta ledde med nödvändighet till att presenterade fakta inte gick att relatera till några mål. Dessutom gjordes inte heller i övrigt några jämförelser när fakta presenteras. I AVs rapportering saknades ett långsiktigt och strategiskt perspektiv.

Det är emellertid rimligt att inte bara värdera den interna processen utifrån ett tänkt ideal. I detta sammanhang måste också beaktas det omfattande arbete som samtidigt bedrevs gällande myndighetens omorganisation. Att hanteringen av både utvecklingsprogrammet ARNE och omorganisationen kom att sammanfalla i tid var naturligtvis olyckligt. Att det hade en betydelse är rimligt att anta. I vilken grad det senare påverkade det förra är svårare att bedöma.

Det kan också förtjäna att nämnas att parallellt med den stora omstruktureringen som omorganisationen innebar och genomförandet av ARNE, pågick under 2001-2003 ytterligare ett stort utvecklingsprojekt (Systematiskt Offensivt Förbättringsarbete i Arbetsmiljöverket, SOFIA) i syfte att utveckla och implementera ett system för ständiga förbättringar i verksamheten

### **3.2.2 Slutsatser/Rekommendationer**

Utvärderingen visar på att verket nått goda resultat såväl med avseende på att förstärka tillsynen (både kvantitativt och kvalitativt) som på genomförandet av rekryteringsprocessen. Följande tar därför främst fasta på brister i och kring den interna beslutsprocessen.

1. När beslut fattas om att driva utvecklingsarbete vid sidan av linjen i någon typ av program eller projekt, är det viktigt att det inte råder några oklarheter om vem som har befogenheter att fatta beslut om vad.
2. För att kunna följa, beskriva och värdera en process samt att förstå varför vissa beslut fattas är det viktigt med en bra dokumentation och att centrala dokument diarieförs.
3. Vid sidan av utvärderingen av själva ARNE-programmet har som ett biresultat framkommit att det finns ett förbättringsutrymme när det gäller hur AV hanterar frågor kring kompetensförsörjningen.

### **3.3 Kompetensutveckling<sup>63</sup>**

#### **3.3.1 Resultat och effekter**

Kursdeltagarna fick i en enkät ge uttryck för hur de själva uppfattade sin kompetens efter ARNE- komp. De effekter som söktes var de som på kort och medellång sikt uppstått hos individerna som ett resultat av utbildningen. De effekter som de som arbetat fram ARNE förväntade sig var ökade kunskaper om psykosociala aspekter bland deltagarna, ökat samarbete bland kollegor samt ökat självförtroende bland deltagarna.

Totalt var antalet anmälda deltagare 298 personer. Eftersom en person kunde delta i mer än en kurs, skickades en enkät ut till 268 personer deltagare. 178 deltagare svarade på enkäten (66,4%). Mellan de olika utbildningarnas varierade emellertid svarsfrekvensen kraftigt (mellan 43,5% som lägst och 91,3% som högst). De flesta ansåg att det egna intresset var avgörande för deras deltagande.

Utbildningsutbudet omfattade sex olika delar. I det följande redovisas varje kurs för sig. Avslutningsvis görs en helhetsbedömning.

#### *1. Grundutbildning i arbetsorganisation, stress och psykisk belastning (grund-ASP)*

Utbildningen riktade sig till inspektörer utan betyendevetenskaplig grundutbildning. Syftet var att förmedla baskunskaper inom området. Omfattningen var tre veckor och hade 121 anmälda deltagare.

Av 91 svarande ansåg 69 att de hade fått något eller mycket större kunskaper om arbetsorganisation. 21 uppgav att utbildningen inte inneburit någon skillnad. Något eller mycket större kunskaper om stress uppgav 78 av 92 svarande att man hade fått. 14 ansåg att utbildningen inte inneburit någon skillnad. 75 av 92 ansåg att deras förmåga att upptäcka risker i den psykosociala arbetsmiljön hade blivit något eller mycket större. Ingen skillnad mot tidigare svarade 16 personer.

#### *2. Handledarutbildning för sakkunniga inom arbetsområdet arbetsorganisation, stress och psykisk belastning (handledar-ASP)*

Utbildningen, som omfattade tre dagar och 21 deltagare, vände sig till personer som skulle fungera som handledare för andra inspektörer. Eftersom det var så få som deltagit i denna utbildning och eftersom denna grupp nästan var densamma som den som gått spets-ASP,

---

<sup>63</sup> För mer detaljerad information, se Spång-Rosén, E, AV-rapport 2006:4

valdes i detta fall som ett indirekt mått att tillfråga drygt sjuttio personer om nyttan med den handledning de fått. Över 50 svarande ansåg att de hade haft ganska eller mycket stor nytta av handledningen.

### *3. Fördjupad utbildning i arbetsorganisation, stress och psykisk belastning (spets-ASP)*

Här gavs en möjlighet att fördjupa kunskaperna från grund - ASPen. Efter utbildningen skulle man kunna ta sig an de mer komplicerade fallen. Samtidigt skulle utbildning tjäna som ett motivationshöjande inslag. Utbildningen omfattade två och en halv veckor med 23 anmälda deltagare. 21 av dessa svarade på enkäten.

När det gäller kunskaper om arbetsorganisation, stress respektive om aktuell arbetslivsforskning uppgav 15, 18 respektive 21 personer(d.v.s. samtliga av de svarande) att utbildningen hade inneburit något eller mycket större kunskaper. Resultatet blev dock sämre när det gällde bedömningen av kunskapernas användning. Av 20 svarande ansåg 1 person att utbildningen mycket hade ökat förmågan att upptäcka risker i den psykosociala arbetsmiljön. 11 personer svarade att förmågan blivit något större medan 7 ansåg att utbildningen inte betytt någon skillnad.

### *4. Utbildning i arbetsorganisation, stress och psykisk belastning för chefer och jurister (chefs-ASP)*

Syftet var att ge en kort orienterande utbildning riktad till chefer och jurister. Utbildningen omfattade tre dagar och hade 46 anmälda deltagare. 38 personer svarade på enkäten. Nästan samtliga av de svarande (37 personer) ansåg att deras kunskaper var något eller mycket större när det gällde aktuell arbetsmiljöforskning. 28 ansåg sig ha något större kunskaper inom området arbetsorganisation medan 34 uppgav något eller mycket större kunskaper om stress.

### *5. Utbildning om Människa-Teknik-Organisation*

Syftet var att utbilda olika experter med olika bakgrund och på så sätt försöka få till stånd ett bättre samarbete skapa förutsättningar att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv. Utbildningen omfattade två dagar och hade 64 anmälda deltagare. Till skillnad från övriga utbildning var denna obligatorisk för samtliga CT:s handläggare. Av de 30 som svarade ansåg 21 att de hade fått något eller mycket större kunskaper om området. Dock var det endast 3 av 24 som svarade att de hade haft mycket eller ganska stor användning av kunskaperna efter avslutad utbildning. 21 av 24 svarade att de hade haft ganska liten eller ingen användning av utbildningen. En förklaring till detta utfall är att genom att utbildningen var obligatorisk blev motivationen bland deltagarna mer olika jämfört med de övriga utbildningarna. En annan förklaring, som kan hänga ihop med den förra, kan vara att utbildningen endast i begränsad utsträckning kom att omfatta personer vilka har användning av kunskaperna i sitt dagliga arbete.

### *6. Utbildning i fokusinspektion*

Syftet var att utbilda i en särskild inspektionsmetod, ursprungligen framtagen vid distriktet i Örebro. Metoden handlar om att genom strukturerade gruppsamtal (i homogena grupper) undersöka brister i organisationen och i det sociala samspelet. Utbildningen omfattade två dagar och hade 17 anmälda deltagare.

Av 13 svarande ansåg alla utom en att deras kunskaper om metoden hade blivit mycket eller något större efter utbildningen. Av 7 svarande uppgav 3 att de ganska stor användning av kunskaperna i arbetet. 4 svarade att hade ganska liten eller ingen användning av kunskaperna i arbetet.

### *Helhetsbedömning*

Sammanfattningsvis har utbildningsinsatserna utvecklat kompetensen inom Arbetsmiljöverket. Ambitionerna att höja kunskaperna verkar ha slagit igenom i nästan samtliga utbildningar, låt vara i varierande grad. Särskilt vissa aspekter av kompetensen, som kunskaperna om aktuell arbetslivsforskning, har ökat. Med undantag för MTO-respektive fokusutbildningen har även användningen av de ökade kunskaperna fått goda omdömen av dem som svarat på enkäten.

Utbildningsinsatserna har ökat självförtroendet hos en tredjedel av deltagarna. Detta är en tydlig effekt utöver ökade kunskaper hos deltagarna. Det framkom även i intervjuer att de skiljelinjer mellan beteendevetare och tekniker som tidigare upplevts inom organisationen har blivit mindre märkbara.

### **3.3.2 Slutsatser/Rekommendationer**

De utbildningsinsatser som genomförts har av deltagarna fått goda omdömen. Detta gäller både med avseende på ökningen av kunskaper och när det gäller kunskapens användning. Härtill kom positiva sidoeffekter i form av ökat självförtroende och bättre samarbete mellan människor med olika utbildnings- och erfarenhetsbakgrund. Det finns en punkt som det finns anledning att reflektera över. Om utbildningsinsatser ska ha någon inverkan är motivationen en stark drivkraft. Det var kanske därför tveksamt att göra MTO-utbildningen till ett obligatorium för alla CT:s handläggare. Det verkar som detta inte bara fick till följd att andelen deltagare med låg motivation blev högre jämfört med de andra utbildningarna, utan också att obligatoriet påverkade att ganska många deltagare inte kunde se vilken tillämpning vunna kunskaper skulle kunna ha på deras arbete. Det är således viktigt att noga överväga vilka konsekvenserna kan bli när man väljer att obligatorielägga deltagandet i en utbildning. Med hänsyn till att utbildningen endast omfattade två dagar ska å andra sidan inte alltför stora växlar dras på detta.

## **3.4 Metodutveckling<sup>64</sup>**

### **3.4.1 Inledning**

Vid planläggningen av utvärderingen var ambitionen att pröva dels framtagna metoders användbarhet (sett både i ett inspektörsperspektiv och i ett arbetsplatsperspektiv), dels processen för arbetet med att utveckla metoder. Med hänsyn till att det inte kom fram några färdiga metoder att pröva, fick ambitionen tonas ned till att genomföra ett par mer formativt inriktade utvärderingar med avseende på ett par metoder. Ambitionen blev således i stället att med låta utvärderingen ingå som ett påverkansmedel i framtagandet av de aktuella metoderna (KASP = Kommunikation om Arbetsorganisatoriska och Psykologiska risker; KOPS = Kommunikation Om Psykosocial arbetsmiljö i Småföretag).

---

<sup>64</sup> För mer detaljerad information, se Frick/Bruhn/Lehto, AV-rapport 2006:5

### 3.4.2 Resultat och effekter

ARNE-programmet bör ses som andra steget i en utvecklingsprocess inom verket. Det första var ombildningen till ett verk. Det andra var att fokusera på höjning av inspektörskårens kompetens samt en utveckling av metoderna. Ett problem var att båda stegen tycktes pågå samtidigt. ARNE-insatsen hade troligen kunnat bli mer framgångsrik om de hade hållits åtskilda, dvs om det första steget skulle ha fått "sätta sig" innan det andra togs. Kopplingen mellan dessa två steg, hur de tänktes förhålla sig till och påverka varandra, kanske dessutom borde ha utretts närmare. Som det nu blev tilläts ARNE-programmet i hög grad leva sitt "eget liv" vid sidan om den allmänna verksutvecklingen och i praktiken vid sidan om det mesta som hade varit relevant för särskilt dess metodutveckling.

Den troligen främsta positiva effekten av ARNE-programmet i sin helhet är att ASP-frågorna har fått ett statusmässigt genombrott internt i verket. Rekryteringen av nya medarbetare med intresse och kompetens för beteendevetenskapliga frågeställningar, tillsammans med utbildningsinsatserna för övriga inspektörer, bör ha inneburit ett avsevärt ökat antal inspektioner där ASP-frågorna hamnat i fokus. Den förändrade sammansättningen av personalstyrkan bör också innebära att dessa frågor på ett helt annat sätt än tidigare uppmärksammas och diskuteras internt.

Resultat och effekter av programmets metodutvecklingsdel är dock mera tveksamma:

#### *1. Inga nya metoder framtagna*

Resultat av ARNEs MU har blivit magert. Ingen metod är ännu godkänd, dvs utöver den tidigare Fokusmetoden. Denna har dock godkänts på osäkra grunder och den är inte allmänt godtagen. Några metoder är under utarbetande. Framtiden får emellertid utvisa vilken utvärdering som AV gör av dessa och andra metoder och stödverktyg, vilka krav som ställs i utvärderingarna och hur metoderna - verktygen uppfyller kraven.

#### *2. Överlappande/konkurrerande metoder*

Totalt sett är det dock svårt att se att ARNEs MU skulle ha inneburit något genombrott för verkets räkning när det gäller utvecklingen av en fungerande komplementär metodarsenal i ASP-frågor. De metoder som tagits fram inom programmets ramar framstår knappast som komplementära, och kan knappast sägas samlat "täcka av" problemfältet. Intrycket är snarare att metoderna ofta är "överlappande" och ibland direkt konkurrerar med varandra, samtidigt som det på vissa områden inte tagits några utvecklingsinitiativ. En viktig orsak till detta sannolikt är att ARNE i hög grad fungerat som en "dammsugare" av ett antal redan existerande utvecklingsprojekt i syfte att få en samordnad kontroll och en fungerande finansiering för dessa. Detta har bundit MU i redan existerande utvecklingsfårar och delvis hindrat den från att göra en grundläggande behovsanalys som sedan tillåtit styra utvecklingsinitiativen.

#### *3. Brister i utvecklingsarbetet*

Inom ARNE-programmet har det traditionella sättet att utveckla metoder på det stora hela bibehållits, d.v.s. utifrån främst enskilda initiativ i distrikten och med bristande analys av

problem och mål för metoderna. Programmet har inte på ett avgörande sätt skapat nya strategier för metodutveckling. Visserligen skedde utvecklingen av KOPS/Psykosocial tillsyn av småföretag enligt ett alternativt upplägg med bred förankring i AV. Som sådant är det intressant. Dess utveckling borde lyftas fram som ett sätt att motverka provinsialiteten i organisationen. Men mycket av det metodutvecklingsarbete som har skett, även inom ARNE, kan dock tyvärr befaras stärka gränssättningen mellan distriktskulturerna, inte upphäva dem (se t ex oenigheten kring APP och även kring Fokusmetoden). Det tycks dock fortfarande i huvudsak vara så, även efter ARNE, att metoder ägs lokalt, tillämpas ojämnt, och att metoder som inte godkänts inom ARNE, låt vara på oklara grunder, kan fortsätta att utvecklas på lokal nivå. Ett problem är att det fortfarande i hög grad saknas en samlad diskurs och ett samlat grepp från centralt håll om inspektörsarbetet och vilka metoder som krävs och är möjliga i detta.

#### *4. Positiva bieffekter*

Det både kvantitativt och kvalitativt omfattande arbete som bedrevs inom MU har sannolikt haft ett värde i sig för AVs kompetens och tillsyn av ASP och för verkets vidare utvecklingsarbete. Många inspektörer från samtliga distrikt har involverats i utvecklingsarbete och metoddiskussioner inom programmets ramar. Detta bör ha lett till en höjning av medvetenhet och förståelse samt ökad reflektion kring det egna tillsynsarbetet bland inspektörerna.

### **3.4.3 Rekommendationer**

Resultatredovisningen har visat att metodutvecklingsdelen har varit den mest problematiska. Nedanstående rekommendationer rör sig inom tre ganska breda områden.

#### *1. Kartlägg och prioritera fortsatt utveckling av ASP-tillsynen*

För att kunna prioritera en fortsatt utveckling av ASP-tillsynen behöver AV veta (ungefär) vad som behöver göras. Inom verket finns mycken erfarenhetskunskap, inklusive om denna tillsyn. Den är dock knappast dokumenterad. Den kan därför svårigen bilda grund för en fortsatt utveckling. Bristen på kunskap om ASP-tillsynen hänger ihop med en allmän brist på kunskap om inspektionens praktik.

#### *2. Genomför organisatoriska förändringar för att stödja denna utveckling*

Det övergripande ansvaret för utvecklingsprojekten ligger hos AVs verksledning. I detta ansvar ingår att tillräckligt urskilja komplexiteten i det uppdrag som utvecklingsarbetet handlar om. Så gjordes inte med MU. Som nämnts noterades t ex inte höjningen av ambitionerna från ARNEs programbeskrivning till beskrivningen i projektbeställningen av MU. Inget står heller i dokumenten om att MU var en ytterst komplicerad utvecklingsuppgift för hela AV. För att både organisera och stödja sådana ambitiösa utvecklingsprojekt behöver AV kompetens, även på högre nivåer, att bedöma vari en sådan organisatorisk utveckling består och vilka slags svårigheter den kan möta.

Det kan därför inte uteslutas att bristerna i hanteringen av ARNEs MU påverkades av att ingen i verksledningen har djupare generell kunskap om organisationers styrning och utveckling (dvs något annat än egen förmåga till ledarskap och administration). Den

begränsade organisatoriska kompetensen står i kontrast till att AV sedan åtminstone 1991 (med IK/SAM och ökad betoning på ASP-frågor) har i uppdrag att både kräva och främja en bred och komplex organisationsutveckling av svenskt arbetsliv.

### *3. Koppla arbetet med utveckling av ASP-tillsynen till ett bredare sammanhang*

AV har lagt ned det nya försöket att utveckla en föreskrift om sociala och psykologiska arbetsmiljöförhållanden. I stället ska verket bli modernisera råden om den psykosociala arbetsmiljön. I kombination med befintliga regler bedömer AV att dessa ger en tillräcklig grund för ASP-tillsynen. Det är dock angeläget att verket i detta arbete också ger en tydlig rättslig grund för den fortsatta utvecklingen av tillsynsmetoder för ASP-frågor.

Det behövs också ökad klarhet om vad ASP-metoderna avses uppnå. I tillsynsmodellen tog vi upp balansen mellan olika mål i tillsynsrollen för AV och dess inspektörer. Om tillsynen ska vara strikt kontrollerande och enbart finna – och i IM ställa krav på åtgärder mot – bristerna i den psykosociala arbetsmiljön behövs vissa slags metoder. Men om AV har ambition att tillsynen därutöver också ska främja arbetsplatsens förmåga att själva upptäcka och åtgärda risker krävs andra metoder. Särskilt vid tillsyn av sådant som rör ASP och andra organisatoriska förhållanden är balansen mellan att direkt påtala brister och att främja lokal utveckling inte given. I och med att tillsynen riktas mot hur arbetsgivaren organiseras och leder sin verksamhet uppstår många möjligheter för inspektörerna att, utöver kraven mot brister, stötta arbetsplatsens egen utveckling.

Av två skäl bör samspelet mellan SAM och ASP-tillsynen klargöras som grund för en fortsatt metodutveckling av det senare. För det första handlar tillsyn av SAM och av ASP mycket om samma sak. I båda granskar inspektören (också) hur arbetsgivaren organiserar och leder sin verksamhet. De enskilda arbetstagarnas arbetsuppgifter, arbetsbelastning mm kan heller inte förstås utan kunskap om styrningen bakom dem. För det andra ger återkopplingen av ASP-tillsynens riskbedömning m.m. en god möjlighet att klargöra för arbetsgivaren - arbetsstället vad SAM innebär, d.v.s. att främja en bättre framtida SAM och därmed en bättre hantering även av ASP-risker (jmf diskussionen av KOPS i avsnitt 4 ovan).

## Referenser

- \* Arbetsmiljökommisionen - Arbete och hälsa (SOU 1990:49)
- \* Arbetsmiljöverket – Systematiskt Offensivt Förbättringsarbete i Arbetsmiljöverket, Rapport 2004-03-01 (VUS 2003/10038, 2003/14356)
- \* Arbetarskyddsstyrelsen - Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker. Kartlägningsgruppens rapport till arbetsmiljökommisionen, januari 1990
- \* Arbetarskyddsstyrelsen/Yrkesinspektionen – Verksamhetsberättelse 1980, 1981, 1982, 1983 respektive 1988/89
- \* Arbetarskyddsstyrelsen – Arbetarskyddsverket i förändring. Styrning av tillsynsverksamheten. Ett diskussionsunderlag från en arbetsgrupp, 1995-10-02
- \* Arbetarskyddsstyrelsen – Arbetarskyddsverkets verksamhetsprogram 1997-1999
- \* Arbetarskyddsstyrelsen – Om bildning av myndigheterna inom Arbetarskyddsverket till en ny myndighet för arbetsmiljö tillsyn m.m., Skrivelse 2000-01-21 (Dnr 009 GD 3835/99)
- \* Arbetarskyddsstyrelsen – Modern tillsyn. Utvecklingsprogram för Arbetarskyddsverket, rapport 1995:2
- \* Arbetsmarknadsdepartementet - Arbetsmiljö och rehabilitering. Proposition 1990/91:140
- \* Bejerot, E/Aronsson, G - Psykiskt och fysiskt tröttande arbete - tendenser under 1990-talet. Ingår i Marklund/Wikman (red) - Arbetsliv och Hälsa 2000, Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetslivsinstitutet 2000
- \* Bäckman, O/Edling, C - Arbetsmiljö och arbetsrelaterade besvär under 1990-talet. Ingår i Marklund, S/Wikman, A (red) – Arbetsliv och Hälsa 2000, Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetslivsinstitutet 2000
- \* Eriksson, O - Plan för utvärdering av utvecklingsprogrammet ARNE. AV/VUS, PM 2003-02-12
- \* Eriksson, O - Rekryteringen och rekryteringsprocessen 2001/2003. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet Arbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE), AV-rapport 2006:3
- \* Frick, K - Varför är arbetshälsan inte god? I Johansson/Frick/Johansson (red) – Framtidens arbetsmiljö- och tillsynsarbete, Studentlitteratur 2004
- \* Frick, K/Bruhn, A/Lehto, A – Metodutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARNE, AV-rapport 2006:5
- \* Hede, G/Månsson, B - Förslag till utvärdering av ARNE-projektet, IPF 2002-10-03

- \* Heldmark, T – Ikapp med framtiden – trender inom arbetslivet. Referat av ett anförande av Casten von Otter. Ingår i Abrahamsson,K/Heldmark, T (red) – Var står svensk arbetsmiljöforskning? Lägesbild och framtidsanalys. Dokumentation och övrigt bakgrundsmaterial från konferensen i Stockholm, november 2003, FAS 2004
- \* Kindberg, U – 80-talet: Belastningsskador i fokus. Ingår i Arbetsmiljön. En grundsten i välfärdsbygget (Arbetarskyddsstyrelsen 1999)
- \* Kindberg, U – 90-talet: Inte bara för eldsjälur. Ingår i Arbetsmiljön. En grundsten i välfärdsbygget (Arbetarskyddsstyrelsen 1999)
- \* Källberg, I (1997) - Arbetsmiljö och arbetarskydd. Ingår i Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:7
- \* Källberg, I (1999) – Arbetarskyddsstyrelsens tillkomst och utveckling 1949-1999. Ingår i Arbetsmiljön. En grundsten i välfärdsbygget (Arbetarskyddsstyrelsen 1999)
- \* Lidwall, U/Marklund, S/Skogman Thoursie, P - Utvecklingen av sjukfrånvaron i Sverige. Ingår i Gustafsson,R/Lundberg, I - Arbetsliv och Hälsa 2004, Arbetslivsinstitutet och Arbetsmiljöverket, Liber förlag 2004
- \* Lindh, G – Lagstiftningen om arbetsmiljö under 50 år. Ingår i Arbetsmiljön. En grundsten i välfärdsbygget (Arbetarskyddsstyrelsen 1999)
- \* Magnusson, L/Ottosson, J - Den tredje industriella revolutionen och den ”nya ekonomin” – mellan sken och verklighet. Ingår i von Otter, C (red) - Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete, Arbetsliv i omvandling 2003:8, Arbetslivsinstitutet 2003
- \* Marklund, S - Efterord. Ingår i Marklund, S/Wikman, A (red) - Arbetsliv och Hälsa 2000, Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetslivsinstitutet 2000
- \* Näringsdepartementet - Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Arbetsmiljöverket. Regeringsbeslut 2000-12-21.
- \* Näringsdepartementet – Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont. Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan, Ds 2000:54
- \* Näringsdepartementet - Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv. En handlingsplan för att förnya arbetsmiljöarbetet, Ds 2001:28
- \* Näringsdepartementet – Omorganisation av Arbetarskyddsverket m.m. Proposition 1999/2000:141
- \* Olsson, H – Utveckling och förstärkning av Arbetsmiljöverket 2001, Rapport 2001-06-15
- \* Regeringen – [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

\* Remaeus, B/Westerholm, P - Myndighetstillsyn och företagshälsovård. Ingår i Marklund, S/Wikman, A (red) – Arbetsliv och Hälsa 2000, Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetslivsinstitutet 2000

\* Riksbanken – [www.riksbanken.se](http://www.riksbanken.se); e-brev 2005-09-15 (Enar Olofsson)

\* Riksdagen - Omorganisation av Arbetarskyddsverket m.m. Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2000/01:2; Riksdagens protokoll 2000/01:9

\* Schäfer, J - Arbetsorganisation och negativ stress. Idé-PM med förslag till utvärdering av ARNE, Nordeg 2002-10-02

\* Socialdepartementet - Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. Slutbetänkande av Utredningen om en handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet, SOU 2002:5

Spång-Rosén, E - Kompetensutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARNE, AV-rapport 2006:4

\* Strempl, Y - Utvecklingsprogrammet ARNE 2001-2003. AV/CT 2001-08-20 (reviderad 2002-03-14)

\* Strempl, Y - Muntlig uppgift 2005-10-12

\* Sundström-Frisk, C/Weiner, J - Vad säger arbetsskadestatistiken? Ingår i Gustafsson,R/Lundberg, I - Arbetsliv och Hälsa 2004, Arbetslivsinstitutet och Arbetsmiljöverket, Liber förlag 2004

\* Wikman, A/Marklund, S - Tolkningar av arbetssjuklighetens utveckling i Sverige. Ingår i von Otter, C (red) - Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete, Arbetsliv i omvandling 2003:8, Arbetslivsinstitutet 2003

\* von Otter, C - Låsningar och lösningar i svenskt arbetsliv. Slutsatser från en trendanalys, Arbetslivsinstitutet 2003

## Bilaga 1

1. Utvecklingen av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder (SOU 2004:13)
2. Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro (Ds 2004:16)
3. Utredning om arbetstagarinflytande i europabolag (2003:64)
4. Slutbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete (AHA-utredningen, SOU 2003:13)
5. Att samla och sprida kunskap om skadlig inverkan och framgångsrik rehabilitering (SOU 2003:1)
6. Koncentrerad arbetsskadehandläggning – för likformighet och rättvisa (SOU 2002:80)
7. Hållfast arbetsrätt för ett föränderligt arbetsliv (Ds 2002:56)
8. Arbetstider – livets gränser (SOU 2002:49)
9. Riv hindren för äldre i arbetslivet (Ds 2002:10)
10. En handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5)
11. Arbetstider – lag eller avtal? (SOU 2001:91)
12. Välfärdsbokslut för 1990-talet (SOU 2001:79) med sex separata forskarantologier (SOU 2001:52-57)
13. Ändringar i arbetsmiljölagen (Ds 2001:50)
14. Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv – en handlingsplan för att förnya arbetsmiljöarbetet (Ds 2001:28)
15. Alla är olika – mångfald i arbetslivet (Ds 2000:69)
16. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet (SOU 1999:23)