



ARBETSMILJÖ
VERKET

Genomförda utvärderingar 2003 – 2006.

En kort översikt

Rapport 2006:15



ARBETSMILJÖ
VERKET

Genomförda utvärderingar 2003 – 2006. En kort översikt

av

**Ove Eriksson
Joachim Schäfer**

December 2006

INNEHÅLLSFÖRTECKNING		SID
A	Inledning	1
B	Genomförda utvärderingar – styrmedlet Inspektion	2
1	Utvärdering av inspektioner	2
2	Försöksverksamhet med samordnad tillsyn	3
3	Arbetsmiljötillsynens effekter	5
4	Utvärdering av Arbetsmiljöverkets haverikommission	9
5	Effekter av olika inspektionsmetoder	11
6	Utvärdering av tillsynskampanjen om buller	13
7	Säkrare avslut	13
C	Genomförda utvärderingar – styrmedlet Föreskrifter	14
1	Undersökning om Systematiskt arbetsmiljöarbete	14
2	Utvärdering av föreskrifterna om Arbetsplatsens utformning	15
3	Utvärdering av föreskrifterna om Belastningsergonomi	16
D	Genomförda utvärderingar - styrmedlet Information	17
1	Arbetsmiljöverkets informationssatsningar – en metaanalys	17

E	Genomförda utvärderingar - kategorin Övriga	18
1	Utvärdering av branschprogrammet Hälso- och sjukvård	18
2	Utvärdering av omorganisationen av avdelningen för Central tillsyn	18
3	Utvärdering av Inspektionsmeddelanden	20
4	Utvärdering av tillsynsutbildningen	20
5	Utvärdering av utvecklingsprogrammet Arbetsorganisation och Negativ stress (ARNE)	22
F	Utvärderingsverksamheten vid Arbetsmiljöverket	24
1	En kort tillbakablick	24
2	Analys	25
3	Tankar om framtiden	27
Bilaga:		
	Utvärderingar 1999-2006	33

Genomförda utvärderingar 2003 – 2006. En kort översikt

A Inledning

Ibland finns ett behov av att ta fram olika typer av översikter inom olika områden. Utvärderingsområdet utgör inget undantag från detta. Förutom att kunna informera externa och interna intressenter om ett visst område, har alla verksamheter ett behov av att med jämna mellanrum stanna upp och reflektera över genomförda insatser. Vilka kunskaper har verksamheten lyckats generera? Har dessa kunskaper lett till någon typ av reaktion externt eller internt? Vilka ”vita fläckar” på kunskapskartan finns kvar att kartera? Vilka faktorer har varit främjande respektive hindrande för verksamheten? Finns det kvarvarande metodologiska hinder att ta sig över?

I Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2002 formulerades både mål och återrapporteringskrav för utvärderingsområdet. I årsredovisningen för 2002 gavs en redovisning av aktuellt utvecklingsarbete. Emellertid föranledde detta att vid sidan om också ge en lite mer utförlig redovisning av området. Under 2003 publicerades därför en rapport vars syfte var att underlätta förståelsen av verkets insatser inom utvärderingsområdet genom att sätta in dessa i ett begreppsligt, historiskt och kontextuellt sammanhang.

Mer konkret uttryckt innehöll rapporten följande:

- en kortfattad presentation av effektutvärderingar inom arbetsmiljöområdet i ett internationellt perspektiv
- en presentation av Arbetsmiljöverkets principiella syn på utvärderingsområdet
- en övergripande beskrivning av utvecklingen av utvärderingsområdet inom Arbetsmiljöverket med exemplifieringar av genomförda utvärderingsprojekt i form av kortfattade presentationer av uppnådda resultat
- en redovisning av pågående utvärderingsprojekt och av fortsatt utvecklingsarbete inom området¹

Denna rapport begränsar sig till att spegla de två sistnämnda av de fyra uppräknade punkterna. Vilka resultat har genomförda utvärderingsinsatser genererat för den valda perioden? Sett utifrån vunna erfarenheter, hur vill verket att utvärderingsverksamheten ska bedrivas framöver? Det är således dessa två frågor som står i centrum för denna rapport.

Det finns naturligtvis ett flertal olika sätt att genomföra en sådan redovisning. Här har valts en indelning som följer de tre olika styrmedlen (inspektion, föreskrifter och information). Alla genomförda utvärderingar går dock inte att sortera in under dessa kategorier och har därför samlats i en kategori Övrigt. Översikten tar endast fasta på rapporternas resultatredovisningar. Den som vill söka ytterligare information (t.ex. när det gäller metod) bör ta del av respektive enskild rapport.

Det ska också poängteras att de redovisade projekten är olika till sin karaktär. En del är mer teoretiskt inriktade och/eller inriktade på att sammanställa etablerad empiri medan egen empiri ingår i andra undersökningar. Projekten är också olika i omfattning, vilket på ett ofrånkomligt sätt speglas i redovisningen. För säkerhets skull skall också understrykas att den redovisning som

¹ Eriksson, O – Effektutvärdering inom Arbetsmiljöverket - En beskrivning av insatser inom utvärderingsområdet (AV-rapport 2003:4). Rapporten finns även i en version på engelska.

finns av de olika projekten (avsnitt B-E) endast speglar innehållet i dessa rapporter och inte nödvändigtvis åsikter eller bedömningar hos oss som ställt samman denna översikt. När pronomet ”vi” (eller motsvarande) används är det således de(n) enskilde(a) rapportförfattaren(arna) som avses. Däremot är vi naturligtvis ansvariga för urvalet som av innehållet i respektive projekt liksom för innehållet i det inledande och avslutande avsnitten (A respektive F).

B Genomförda utvärderingar - styrmedlet Inspektion

1 Utvärdering av inspektioner²

1.1 *Inspektionsforskning*

Arbetsmiljöinspektioner är ett viktigt instrument för att förbättra arbetsmiljön. Förvånansvärt litet forskning har genomförts för att undersöka om inspektioner har den önskade effekten på arbetsmiljön. Dock finns det tillräckliga bevis för att inspektioner kan öka lagefterlevnaden, minska utsläpp av föroreningar och öka säkerheten på arbetsplatser. Enstaka studier visar att den första inspektionen är av större betydelse än de därpå följande, att böternas storlek är irrelevant, och att effekterna är störst i medelstora och ensamägda företag. De flesta av dessa resultat härrör från amerikansk forskning och kan inte direkt tillämpas på andra länder. Det finns ett stort behov av forskning om arbetsmiljöinspektioners metodologi i ett europeiskt sammanhang.

1.2 *Utvärderingsmetodologi*

Fyra prioriteringsgrunder för fördelning av inspektionsresurser presenteras och diskuteras i rapporten.

- (1) Ta det värsta först: Högst prioritet ges åt de problem som anses vara allvarligast.
- (2) Mesta möjliga effekt: Högst prioritet ges åt åtgärder som ger störst effekt (skadereduktion).
- (3) Bästa användningen av myndighetens resurser: Största möjliga effekt (skadereduktion) per satsad myndighetsresurs.
- (4) Bästa användningen av samhällsresurser: Största möjliga effekt (skadereduktion) per satsad samhällsresurs.

I praktiken är valet mellan dessa principer ofta av begränsad betydelse eftersom vi saknar den mest grundläggande kunskap som vi behöver för att kunna tillämpa dem: Vi vet inte i vilken uträkning inspektioner faktiskt leder till förbättringar av arbetsmiljön. Därför behöver vi först avgöra om inspektioner har de önskade effekterna på arbetsmiljön. Forskning om inspektioners effekter och effektivitet kan endast genomföras om man planerar inspektionsaktiviteter på sådant sätt att de blir utvärderingsbara (t ex genom införandet av kontrollgrupper). Därför kan utvärderingen av arbetsmiljöinspektioner inte utföras som ett efterhandsarbete av utomstående utvärderare. I stället måste utvärderingsarbetet integreras i myndighetens operativa arbete.

1.3 *Det goda arbetet*

Utvärderingar behöver ideal. Det råder konsensus bland utvärderingsteoretiker om att det första steget för att kunna utvärdera är att definiera vilka egenskaper ett bra

² Lindblom, L/Hansson S O – The Evaluation of Inspections, AV-rapport 2003:3. Studien är helt teoretiskt inriktad.

utvärderingsobjekt bör ha. Ett problem i detta sammanhang är att våra föreställningar om det goda arbetet är mångdimensionella. Det är inte självklart i varje situation hur man bör väga samman olika faktorer som påverkar arbetsvillkoren.

Författarna har undersökt fem teoritraditioner för att identifiera värderingar som kan utgöra grunden för en teori om det goda arbetet: filosofi, arbetarskyddsforskning, managementteori, arbetssociologi och företagsetik. Det filosofiska studiet av arbetet centreras kring frågan om självförverkligande genom arbete. Inom arbetarskyddsforskningen ligger fokus av naturliga skäl på säkerhet och hälsa. Managementteorin är mångfacetterad och inkluderar många aspekter av arbete, men det övergripande värde som eftersträvas kan ändå sägas vara produktivitet. Inom samhällsvetenskaperna diskuteras otaliga aspekter på arbete. Inom den mest inklusiva delen av arbetssociologin, "quality of working life" (QWL), tycks det dock finnas en samsyn att det centrala värdet är de arbetandes välbefinnande. Det centrala värde som diskuteras inom företagsetiken kan sägas vara rättvisa. Sammanfattningsvis resulterar genomgången i följande lista.

- β Gott arbete leder till självförverkligande
- β Gott arbete är hälsosamt och säkert
- β Gott arbete är produktivt
- β Gott arbete främjar välbefinnande
- β Gott arbete är rättvist organiserat

Ett argument mot att det skulle vara möjligt att definiera gott arbete är att vad man tycker är ett gott arbete till syvende og sidst är en subjektiv fråga. Denna invändning kan hanteras genom att man fokuserar på arbetsvillkor och inte direkt på den subjektiva upplevelsen.

Ett förslag för att komma vidare i utvecklingen av en teori om gott arbete är att knyta an till den välkände politiska filosofen John Rawls rättviseteori. Det finns åtminstone tre problem som måste lösas för att åstadkomma en Rawlsiansk teori om gott arbete:

1. Bestäm vilka våra välgrundade omdömen om arbete är.
2. Bestäm vad som bör distribueras med hänseende till arbete.
3. Bestäm vilken typ av fördelningsproblem arbete är, alltså bör arbetets nyttigheter och risker fördelas över samhället i stort, eller inom företaget, eller i någon form av kombination av de båda.

2 Försöksverksamhet med samordnad tillsyn³

2.1 Inledning

14 sk kedjeföretag, med verksamhet spridd över landet, ingick i Arbetsmiljöverkets (AV:s) försöksverksamhet med samordnad tillsyn. Arbetssättet förväntades leda till enhetligare kravställande, bättre utnyttjande av AV:s samlade kompetens samt att arbetsgivarna åtgärdar arbetsmiljöbrister inom hela kedjeföretaget. Synen på AV:s professionalism förväntades också öka liksom effektiviteten i övrigt.

Tyngdpunkten i utvärderingen låg på lärandet, dvs att ge AV underlag för att se hur metodiken och arbetssättet kunde utvecklas. För att kunna ge återföring genomfördes utvärderingen tidigt i

³ Lundqvist, K/Ahlgren, M - Försöksverksamhet med samordnad tillsyn av flerdistriktsföretag – en lärande utvärdering, AV-rapport 2003:9.

förändringsprocessen. Alla effekter gick därför inte att avläsa, men riktningen var klar. Utvärderingen byggde på genomgång av tillsynsstrategier och inspektionsmeddelanden (IM) samt på intervjuer och enkäter med representanter för kedjeföretagen samt de berörda inom AV.

2.2 *Blir kravställandet enhetligare?*

En genomgång av ett hundratal IM från sex av de 14 kedjeföretagen visade på en förhållandevis stor enhetlighet vad gäller de problemområden som berörts och de funktionskrav som ställts. Flertalet kommentarer från företagsintervjuerna rörde dock bristen på enhetlighet. Vissa centralt placerade personer iakttog att krav ställts på vissa ställen men inte på andra. SAM-krav hade ibland även riktats direkt mot arbetsställena. Det fanns följaktligen oklarheter om vilka krav som skulle ställas lokalt respektive centralt. Distrikten hade olika rutiner för vart IM:en skulle skickas. Kedjeföretag med många arbetsställen riskerade dessutom att bli överösta med lokala IM. Ett gemensamt IM tillställt huvudkontoret med en bifogad lista med bristbeskrivningar från arbetsställena hade varit att föredra.

En annan dimension var relevansen i kravställandet. I företagsintervjuerna framkom att det stora flertalet hade stor tilltro till AV:s kompetens och anser att AV i det stora hela hade fokuserat på rätt problem vid inspektionerna. Psykosocial miljö och problem, som kunde hänföras till organisation och ledning verkade dock vara något underskattade. Mötet med AV upplevdes överlag som konstruktivt och dialogen som välbalanserad.

2.3 *Utnyttjas AV:s samlade kompetens?*

Det största kompetensutnyttjandet hittills skedde inspektörerna emellan. Samarbetet upplevdes som mycket givande. Däremot hade samarbetet mellan avdelningen för central tillsyn (CT) och avdelningen för arbetsmiljöinspektion (AI) ännu inte funnit sina former. Verkets och distriktsledningarnas förmåga att samordna resurserna över landet måste utvecklas. En viktig fråga är huruvida verkets styr- och uppföljningssystem uppmuntrar samordnad tillsyn.

2.4 *Sker en spridning till icke-inspekterade arbetsställen?*

Inställningen till samordnad tillsyn var mycket positiv från alla parter. Några nackdelar har inte framkommit. Arbetssättet ansågs ge goda förutsättningar för att sprida åtgärder inom hela företaget. Positiva effekter hade redan kunnat iakttas. Ledningarna hade börjat intressera sig för arbetsmiljön, kraven fick större tyngd, företagsgemensamma lösningar var lättare att hitta och dessutom hade stämningen förbättrats på sina håll. Det underlättade för arbetsmiljösamordnare vid företagen att ha en samordnare inom myndigheten att vända sig till. Även på icke-inspekterade arbetsställen hade man märkt av en ökad aktivitet från centralt håll, vilket tydde på en spridningseffekt vid tre djupstuderade företag. Tonvikten låg där på information, utbildning, nya rutiner, uppföljning och kartläggning.

2.5 *Förändringsarbetet*

14 team inom AV arbetade parallellt utifrån vissa mål och riktlinjer med att utveckla arbetssättet. Ett hundratal personer (i huvudsak inspektörer) över hela landet var involverade i utvecklingsarbetet.

Inställningen blev synnerligen positiv både bland företagen och de berörda inom AV. En viktig utgångspunkt är att inspektörsteamet skall arbeta förebyggande, samordnat och målinriktat utifrån en tillsynsstrategi. Tillsynsstrategin blev tyvärr inte det instrument för vägledning och sam-

syn som var tänkt pga att hela teamet inte deltog i framtagningen. Samordnad tillsyn kräver upp-
slutning kring gemensamma mål och strategier. Dessutom måste teamen få gemensamma verktyg
och hjälpmedel för tillsynen. Idealet är att få träffas fysiskt, åtminstone i början, men med dagens
teknik och en bra struktur är det möjligt att samarbeta ändå.

2.6 Hur kan arbetsorganisationen utvecklas?

Kedjeföretagen blir fler och likaså de distriktsövergripande verksamheterna. Detta ställer stora
krav på ledningens överblick och koordinationsförmåga. Utväxlingen av inspektionerna kan
mångfaldigas med rätt strategi, förberedelser och organisation. Arbetet kan utvecklas. I rapporten
gavs att antal rekommendationer:

* Kraftsamla på de kedjeföretag som har sämst arbetsmiljöer – gör smarta urval!

Forma mindre inspektörsteam kring flera kedjeföretag inom samma bransch! Det team som in-
spekterar Dressman kan också inspektera On Off, ÖB, IKEA osv. Varje kedjeföretag får därige-
nom sin egen samordnare som även är kontaktperson för de övriga. Det ger samtidigt bättre för-
utsättningar för enhetlighet inom branscherna, vilket arbetsgivarna efterfrågar.

* Involvera företagen redan från början!

Påskynda inspektionsprocessen; minska ledtiderna, öka engagemanget och relevansen genom att
involvera företagen redan i samband med framtagningen av tillsynsstrategin och för sedan en
dialog i alla steg. Inför nästa fas rekommenderar vi AV att lägga upp ett intra/extranät för all
kommunikation avseende kedjeföretaget, som administreras av samordnaren.

* Minska stressen – stärk samordnarrollen – skapa gemenskap, stöd och utveckling i arbetet!

Samverkan har inneburit mycket positivt för inspektörerna; man är inte ensam i sitt kravställande,
man ger varandra råd och tips. Att vara samordnare upplevs som lärorikt och utvecklande. Sam-
ordnarrollen blir på sikt sannolikt en integrerad del i den normala inspektörsrollen. Ett mindre
och sammanhållet team ger stabilitet och trygghet i föränderligheten.

3 Arbetsmiljötillsynens effekter⁴

3.1 Inledning

Huvudslutsats: *Det är väl belagt, främst från utländska studier, att arbetsmiljöinspektioner kan förbättra arbetsmiljön. Det är också väl belagt från både svenska och utländska studier att dåliga arbetsmiljöförhållanden leder till ökad sjukfrånvaro. Däremot saknas hållfasta belägg för att arbetsmiljöinspektioner leder till minskad sjukfrånvaro. En möjlig förklaring till detta är att de få studier där man sökt efter ett sådant samband haft låg urskilningsförmåga. Det är angeläget att fler och bättre studier genomförs av sambandet mellan inspektioner och sjukfrånvaro.*

För att få en överblick av kunskapsläget om huruvida myndighetstillsyn av arbetsmiljön har
en effekt i form av en påvisbar reduktion av sjukfrånvaron har en litteraturstudie av
publicerade vetenskapliga studier rörande effekter av tillsyn genomförts. Studien omfattar

⁴ Björkdahl, C - Arbetsmiljötillsynens effekter på regelefterlevnad, arbetsmiljö och sjukfrånvaro. En litteraturöversikt, AV-rapport 2006:8

även en litteraturöversikt över vilka faktorer som potentiellt påverkar sjukfrånvaro.

Två separata litteratursökningar utfördes för att samla in materialet. Till den första litteraturstudien söktes vetenskapligt publicerade artiklar som utvärderat effekten av myndigheters tillsyn. Till den andra söktes vetenskapligt publicerade artiklar som undersökt orsaker och olika faktorer samband med sjukfrånvaro främst relaterat till arbetsmiljö. En omfattande litteraturöversikt över orsaker till sjukskrivning har genomförts av SBU, Statens beredning för medicinsk utvärdering. Denna utgjorde därför utgångspunkt för undersökningen över vilka faktorer som orsakar sjukfrånvaro.

3.2 Utvärdering av arbetsmiljötillsyn

Utvärdering av effekterna av arbetsmiljötillsyn har utförts huvudsakligen utifrån tre olika Fokuseringar: (1) effekter av inspektioner på regelefterlevnad, (2) effekter av inspektioner på arbetsmiljön och (3) effekter av regler på arbetsmiljön.

De studier som behandlat inspektioners effekt på regelefterlevnad har alla kommit fram till slutsatsen att arbetsmiljöinspektioner medfört en ökad efterlevnad av regler.

Då det gäller om inspektioner medfört en förbättrad arbetsmiljö, mätt med t.ex. skadestatistik, har olika studier kommit fram till olika resultat. Då studierna delades in efter vilken nivå data analyserats på, och även efter design, framgick att då en korrelationsdesign använts fann studierna som använt mindre aggregerade data att inspektioner haft en effekt medan studierna med aggregerad data på branschnivå i större utsträckning inte fann att inspektioner haft en effekt.

Den enda metod som utnyttjat en experimentell design, vilket är den vedertagna designen för att testa orsakssamband, påträffade ett blandat resultat för effekten av inspektioner utförda av Arbetsmiljöverket. För de arbetsställen som inspekterats och där inspektionsmeddelanden lämnats erhöles ingen signifikant minskning i arbetsbörda för dem som tidigare anmält arbetsskada, däremot erhöles en förbättring av deras kollegers arbetsbörda.

Ett sätt att komma tillrätta med problemen att utvärdera effekter kan vara att utnyttja mer experimentella ansatser. Då detta kan vara svårt eller omöjligt att utföra i vissa fall, till exempel vid implementering av regler, skulle kvantitativa metoder kombinerat med kvalitativa kunna vara en alternativ lösning för att minska osäkerheten i studierna.

3.3 Orsaker till sjukfrånvaro

Sjukfrånvaro är korrelerad med en rad olika faktorer på arbetet men även utanför arbetet. Av sjukskrivna i Sverige, som arbetade före sjukskrivningen, ansåg ungefär hälften att deras sjukfrånvaro var arbetsrelaterad. Inte heller alla arbetsolyckor leder till sjukfrånvaro. För män utgjorde arbetsrelaterade olyckor som medfört sjukfrånvaro ungefär hälften av alla olyckor. För kvinnor var arbetsrelaterade olyckor som inte medfört sjukdom nästan dubbelt så många som arbetsolyckor som medfört sjukfrånvaro. Kvinnor har även haft ett större antal registrerade fall av arbetssjukdomar än män. De har även haft en, totalt sett, högre sjukfrånvaro än vad männen haft. För kvinnor, registrerade som frånvarande från arbetet p g a arbetssjukdomar år 2003, var medianvärdet 74 frånvarodagar medan för männen medianvärdet var 36 dagar.

Systemet för anmälan av arbetsskador har förändrats flera gånger. Detta har medfört att eventuella trender måste tolkas med försiktighet. Användbarheten av olycksstatistik för att undersöka effekten av tillsynsinsatser minskar p g a dessa förändringar.

I SBU:s litteraturöversikt konstaterades att det endast inom mycket begränsade områden var möjligt att påträffa studier där generella slutsatser om orsakssamband kan dras. Detta har inte förändrats nämnvärt på senare år även om många ytterligare studier utförts.

Totalt har över 700 olika korrelationer undersökts under de senaste tre åren. Mer än hälften av dessa berörde psykosociala variabler. De andra variablerna som påträffats i litteratursökningen har berört den fysiska arbetsmiljön, olika typer av bakgrundsfaktorer (t.ex. demografiska faktorer som ålder och kön, arbetslöshet, livsstil och om individen har barn) samt socialgrupp. Nedan ges en kort sammanfattning över de psykosociala och fysiska faktorer som undersökts relaterat till arbetsmiljö.

3.4 *Psykosociala faktorer*

De psykosociala faktorerna behandlar i stor utsträckning variabler relevanta för Karaseks krav-kontroll-stöd modell. Då det gäller höga krav dominerar studier som funnit att denna variabel inte har en statistiskt signifikant korrelation med sjukfrånvaro även om både en positiv och negativ korrelation också påträffats. För låg kontroll eller beslutsutrymme fann man i större utsträckning, än för i fallet med kraven, en positiv korrelation med sjukfrånvaro, men även i detta fall fann man i flera fall ingen korrelation. I SBU:s litteraturöversikt fann man även i ett fall en negativ korrelation.

Både positiva korrelationer och avsaknad av korrelation påträffades mellan ett lågt socialt stöd och sjukfrånvaro. Då det gällde stöd från överordnad påträffades ingen av studierna som undersökte denna variabel någon signifikant korrelation.

Krav-kontroll-stöd modellen bygger på att det är en kombination av dessa variabler som leder till stress och ökad sjukfrånvaro. Dessa brukar kombineras i fyra olika typer av arbete, spänt (höga krav och låg kontroll), passivt (låga krav och låg kontroll), aktivt (höga krav och hög kontroll) och avspänt (hög kontroll och låga krav). Dessa kan sedan kombineras med lågt eller högt stöd. För spänt arbete påträffades både en positiv och ingen korrelation med sjukfrånvaro. För spänt arbete med lågt stöd fann man i de flesta fallen en positiv korrelation.

För aktivt arbete fann man i en övervägande del av fallen ingen korrelation med sjukfrånvaro, men även här påträffades en negativ och en positiv korrelation. För passivt arbete och passivt arbete med lågt stöd påträffades både en positiv korrelation eller ingen korrelation.

I ingen av de studier som undersökt om en låg grad av upplevd rättvisa var korrelerad med sjukfrånvaro fann man ett statistiskt signifikant samband. Däremot då rättvisa relaterades specifikt till variablerna procedurer och relationer fann man att en låg grad av upplevd rättvisa relaterat till dessa faktorer var korrelerad med en ökad sjukfrånvaro.

Flera olika typer av organisationsförändringar har också undersökts, bl a expansion, nedskärningar och sammanslagningar. För expansion och nedskärningar påträffades antingen en positiv korrelation eller ingen korrelation med sjukfrånvaro. För sammanslagningar påträffades i flera fall ingen korrelation med sjukfrånvaro. I flertalet studier påträffades att ett dåligt organisationsklimat inte hade någon korrelation med sjukfrånvaro. Endast i en studie påträffades en signifikant positiv korrelation. Då ett lågt engagemang inom organisationen undersöktes fann man en positiv korrelation.

3.5 *Fysiska faktorer*

Betydligt färre variabler har undersökts relaterat till den fysiska arbetsmiljön i jämförelse med de psykosociala variablerna. De studerade variablerna behandlade i stor utsträckning olika typer av exponering som kroppsarbete, generell fysisk hälsa, smärta och trötthet. I en studie undersöktes exponering för buller, damm och kemikalier. För variabeln högt buller påträffades en positiv korrelation för män men inte för kvinnor. För en hög dammexponering påträffades för kvinnor en negativ korrelation men ingen korrelation för män, d.v.s. kvinnor som hade en hög dammexponering hade en lägre sjukfrånvaro. I SBU:s litteraturöversikt fann man i olika studier en positiv korrelation och ingen korrelation mellan en hög dammexponering och sjukfrånvaro. Inget samband kunde konstateras mellan koldioxidnivå inomhus och sjukfrånvaro. För kvinnliga metallarbetare fann man en positiv korrelation mellan sjukfrånvaro och exponering för gas, damm, rök, olja och smuts. I SBU:s litteraturöversikt fann man flera positiva samband mellan index för generella arbetsmiljöfaktorer och ökad sjukfrånvaro.

För variabler rörande olika fysiska ansträngningar fann man i stor utsträckning en positiv korrelation med sjukfrånvaro. Även för en nedsatt rörlighetsförmåga påträffades en positiv korrelation.

En dålig hälsa, hälsoproblem eller fysiska symptom var i stor utsträckning positivt korrelerade med sjukfrånvaro. För olika variabler som avsåg upplevd smärta (i ländryggen, axlar eller i samband med muskuloskeletala besvär) fann man i flera undersökningar ett positivt samband med sjukfrånvaro.

Olika variabler relaterade till trötthet och fysisk utmattningsnivå har också undersökts. I de flesta fall fann man en signifikant positiv korrelation med sjukfrånvaro. Undantag var sjukfrånvaro i samband med influensa eller mag- och tarminflammation och sjukfrånvaro som varade längre än 30 dagar.

I en studie undersöktes sambandet mellan olyckor och sjukfrånvaro. Ingen korrelation påträffades mellan kvinnors sjukfrånvaro och ett högt antal olyckor. För män fann man ett oklart resultat. Data för analysen baserades på ett frågeformulär som skickats till dels arbetsgivare, dels en arbetstagarrepresentant för respektive firma.

Sjukfrånvarostatistik är ett komplext socialt fenomen som inte enbart beror av faktisk sjukdom eller arbetsskada. Det råder en betydande osäkerhet om många eventuella orsakssamband, men många olika faktorer har påträffats vara signifikant korrelerade med sjukfrånvaro.

Skulle sjukfrånvaro användas för att mäta effekten av tillsynsinsatser skulle detta kräva att många faktorer utöver själva tillsynsinsatsen behövde kontrolleras för.

3.6 *Slutsatser och rekommendationer*

Det föreligger betydande metodologiska svårigheter med att utvärdera effekten av arbetsmiljöutvärdering. Detta beror främst inte av att det saknas lämplig utvärderingsmetodologi som t.ex. experiment utan att de förutsättningar som krävs för att denna metod ska vara användbar sällan föreligger eller kan skapas för en myndighets dagliga insatser.

Det är svårt att uttala sig om vilken metod som är den bästa för att utvärdera arbetsmiljöutvärdering. Valet av design för utvärderingen bör styras av syftet för utvärderingen.

En experimentell design kan vara lämplig att använda sig av när t.ex. en ny inspektionsmetod skall utvärderas jämfört med en befintlig metod. Detta kräver att det finns lämpliga variabler tillgängliga för att mäta effekten. Det räcker inte att designen är optimal för att fånga upp en effekt om för stora osäkerheter ligger i själva effektmåttet.

Då utvärderingsmetoder används som inte har samma urskilningsförmåga som ett experiment måste hänsyn tas till att resultatet som man får inte är lika tillförlitligt. Detta gör det betydligt svårare att dra några slutsatser om orsakssamband.

Det verkar ändå som att när ett mindre komplext samband studerats, som t ex om inspektioner lett till en ökad regelefterlevnad, så har en effekt kunnat konstateras medan för mer komplexa samband, t ex om inspektioner har lett till minskad sjukfrånvaro, har det varit betydligt svårare att avgöra om insatserna haft en effekt eller inte.

Detta medför att en rekommendation för framtida utvärderingar kan vara att utvärdera samband och effekter i flera steg. Att först utvärdera om inspektioner medför bättre regelefterlevnad, för att sedan utvärdera om regelefterlevnad leder till bättre arbetsmiljöförhållanden och till sist om bättre arbetsmiljöförhållanden leder till förbättrad hälsa. På detta sätt skalar man bort en del av komplexiteten och det blir lättare att urskilja potentiella effekter av tillsynsinsatserna.

Det framgår ändå tydligt i litteraturgenomgången att tillsynsinsatser kan påverka arbetsmiljöförhållanden och att förhållanden i arbetsmiljön i sin tur påverkar sjukfrånvaro, även om många andra faktorer också spelar in.

4 Utvärdering av Arbetsmiljöverkets haverikommission (HAKO)⁵

4.1 Inledning

I rapporten konstateras att Haverikommission (HAKO) har under sina första år mycket framgångsrikt etablerat en kvalitativ standard för olycksutredningar, som också bör ha betydelse för övrig utredningsverksamhet.

Genom ett systematiskt och metodiskt angreppssätt har man i varje utredning inte bara konstaterat de direkta orsakerna utan också bakomliggande tekniska, mänskliga och organisatoriska orsaker som bidragit till olyckan. Detta bidrar starkt till att göra rapporterna användbara för det förebyggande arbetet. Det är välmotiverat att detta högkvalitativa arbete fortsätter.

I rapporten har dock tre problem identifierats. Dessa kräver sin lösning i det fortsatta arbetet, nämligen tidsutdräkten, rapporternas spridning och uppföljningen av de förslag som lämnas i rapporterna.

4.2 Tidsutdräkten

Som framgått är tidsåtgången för att producera en rapport den vanligaste förekommande kritiken mot HAKO. För att rapporterna ska få avsedd verkan måste de tas fram så snabbt som möjligt. Det bör vara den övergripande bedömningsgrunden för frågan om HAKO:s

⁵Hansson, S O/Lindberg, A-K, Filosifenheten KTH - Utvärdering av Arbetsmiljöverkets haverikommission, AV-rapport 2004:5

fortsatta organisationsform. Minst en halvering av den genomsnittliga utredningstiden bör eftersträvas. Dock menar vi att det är mycket viktigt att rapporternas kvalitet bevaras. För att det ska vara möjligt att upprätthålla kvaliteten på utredningarna och samtidigt minska utredningstiden krävs förbättrade förutsättningar för utredningsarbetet. Vi föreslår att varje beslut om att genomföra en HAKO-utredning fortsättningsvis ska åtföljas av en plan för när utredningen bör vara färdigställd.

4.3 *Spridning av rapporterna*

Arbetet med kommunikationsplaner bör förstärkas så att man försäkras om att de som är berörda av en rapport nås av densamma, vilket hittills inte alltid verkar ha fungerat. Även spridningen till berörda arbetsmarknadsorganisationer behöver förbättras. Vår bedömning är, vilket också framkommer i enkät- och intervjumaterialet, att det främst är informationen om att en rapport kommit som behöver göras bättre. I materialet förefaller ej finnas något stöd för att själva rapporterna bör skickas ut. För att förbättra den allmänna spridningen bör HAKO ha en egen sida på AV:s hemsida samt en e-postlista för personer (internt och externt) som vill ha information om påbörjade och avslutade HAKO-utredningar.

4.4 *Uppföljning*

Alla förslag i HAKO:s rapporter bör i de fall där det är möjligt ha en tydlig adressat, det vill säga någon som uppmanas att genomföra förslaget.

Ett internt system för uppföljning av rapporterna bör införas. En av cheferna inom AV bör ha ansvar för att när rapporten färdigställts komma överens med det berörda distriktet om en tidpunkt för ett kort uppföljningsmöte (som kan vara ett telefonsammanträde, men vid vilket minnesanteckningar bör föras). Vid detta möte redovisar både distriktet och berörd central enhet vilka åtgärder man vidtagit eller beslutat vidta med anledning av rapporten. Vidare beslutas då om ytterligare uppföljning behövs.

I kommentarer till två av rapporterna (2002:7 och 2004:2) har från enheten för maskiner och personlig skyddsutrustning framhållits att uppföljningen skulle underlättas om en representant från närmast berörda centrala enhet på AV deltar i varje HAKO-utredning. Vi anser att det vore önskvärt om man vid utredningsstart går igenom vem som bör följa utredningsarbetet och under vilka former detta skall ske.

4.5 *Syntesarbete*

Antalet färdigställda HAKO-rapporter är nu så stort att rapporterna kan användas som underlag för generella slutsatser om bakomliggande orsaksfaktorer som bidrar till uppkomsten av olyckor. Vi föreslår att rapporterna används som underlag för ett syntesarbete, som bör resultera i en rapport där de samlade erfarenheterna sammanfattas på ett sätt som gör dem användbara för arbetsmiljöinspektörer och andra som är verksamma i olycksförebyggande arbete.

4.6 *Arbetsordning*

En arbetsordning för HAKO bör fastställas. Befintligt förslag bör kompletteras med:

Ett klagörande av att varje beslut att påbörja en HAKO-utredning ska åtföljas av en tidsplan.

- Ett klargörande av att alla som medverkar i en utredning ska få ägna erforderlig tid åt uppdraget.
- Ett klarläggande av att sekretariatsmedlemmarna ska ges möjlighet att freda tid till sekretariatsarbetet.
- Samordningsprinciper med polisutredningar, som överenskommit med riksåklagaren.
- Förtydligande om att rapporterna skall spridas till dem som har ett särskilt ansvar för förverkligandet av förslagen.
- Regler om uppföljningsmöten enligt ovan.

5 Effekter av olika inspektionsmetoder⁶

5.1 Inledning

Arbetsgruppen valde att försöka besvara frågan om vad vi vet om effekterna av olika inspektionsmetoder genom att granska verkets officiella dokument på området, metodhandboken. Granskningen genomfördes utifrån följande frågeställningar:

- Finns det en tydlig beskrivning av själva metoden?
- Ingår i beskrivningen av metoden också en värdering av metodens effekter?
- Används metoden idag?
- Har metoden utvärderats i särskild ordning? Vilken bedömning kan göras av den metod som använts för utvärderingen? Vad säger utvärderingens resultat?

I syfte att ge en överskådlig bild av våra slutsatser har vi valt att presentera dessa i tabellform. Läsaren bör vid läsningen av tabellen ha i minnet att denna form tvingar fram en hel del schabloniseringar vilket gör att en del nyanser går förlorade. För att få en mer nyanserad bedömning hänvisas till respektive avsnitt där metoden/arbetsformen behandlas.

5.2 Resultat - översikt

Metod/arbetsform	Beskrivning	Användning	Finns utv	Utv.metod	Utv.resultat
Systeminspektioner i stora verksamheter	Tydlig	Begränsad	Nej	-	-
Systeminspektioner i små företag	Metod?	Ej aktuellt	Ja	Godtagbar	Positivt
PSI	Tydlig	Begränsad	Ja	Tveksam	Positivt/negativt
Fokus	Tydlig	Begränsad	Ja	Tveksam	Positivt/negativt
Makro	Tydlig	Begränsad	Ja	Avancerad	Positivt/negativt
RÅK	Tydlig	Begränsad	Ja	Avancerad	Positivt
Tillsynskampanj	Metod?	Utbredd	Ja	Avancerad	Positivt/negativt

⁶Eriksson, Ove m.fl. - Vad vet vi om effekterna av olika inspektionsmetoder? En rapport från projektet Effekter av inspektion, oktober 2004

- I samtliga fall utom två fann inte arbetsgruppen någon anledning att ställa sig tveksam till den genomförda beskrivningen av aktuell metod (detta gällde dock utifrån en ganska välvillig tolkning av stringens i definitionen respektive i tillämpningen av definitionen).
- Det var oklart både hur pass frekvent de olika metoderna används och om de används på ett sätt som motsvarar beskrivningen i metodhandboken. Det övervägande intrycket var dock att metoderna har en begränsad användning.
- I vissa fall var vald metod för utvärdering tveksam eller ofullständigt presenterad. Ibland var det oklart om utvärderingens syfte varit formativ eller summativ⁷ och ibland marknadsfördes en formativ utvärdering som om den vore summativ. Ibland var också det empiriska underlaget i utvärderingen väl tunt.

5.3 Förslag

Arbetsgruppen föreslog:

1. Om det ska finnas en metodhandbok av befintlig typ måste det satsas ordentligt med resurser för att hålla denna uppdaterad. I så fall ska de metoder som finns i metodhandboken vara de enda som får tillämpas. Det måste i så fall till en bättre tillämpning av befintlig policy för metodutvecklingsarbetet. Härtill kommer att ledningen inom avdelning AI måste se till att användningen av ”icke-auktoriserade” metoder upphör.
2. Ett annat alternativ är att försöka sortera befintliga inspektionsmetoder i olika ”typmetoder”. Jämfört med beskrivningarna i befintlig metodhandbok skulle beskrivningsnivå på dessa ”typmetoder” vara något grövre och därmed i större utsträckning tåla både ”tidens tand” och olika tillämpningar vid olika distrikt utan att var och en av dessa behöver döpas till något särskilt namn.
3. Oavsett handlingsalternativ anser arbetsgruppen att definitionen av vad en inspektionsmetod är behöver vässas och sedan också tillämpas på ett konsekvent sätt. Det handlar då om att kunna sortera ut vad som inte är en metod (t.ex. sättet att organisera arbetet) och att kunna skilja ut metod A från metod B.
4. I viss utsträckning finns det idag en metoddiskussion. Arbetsgruppen tror dock att den interna metoddiskussionen kan både breddas och fördjupas såväl regionalt som nationellt. Det handlar då inte bara om att diskutera enstaka metoder utan också om en övergripande diskussion. Hit hör hur olika metoder förhåller sig till varandra och hur långt man kan/bör gå när det gäller att standardisera inspektionsmetoder.
5. När en ny metod ska utvecklas är det centralt att kunna svara på frågan ”Varför?”. Det gäller att kunna beskriva på vilket sätt befintliga metoder funnits vara otillräckliga. Detta är viktigt eftersom det är i jämförelsen med ”det gamla” som utvärderingen av ”det nya” bör ta sin utgångspunkt.
6. S.k. formativa utvärderingar används när en ny metod är i en utvecklingsfas. Formerna för utvärdering kan variera beroende på vad det handlar om för typ av metod. Det kan variera alltifrån interna strukturerade samtal till processinriktade studier av en extern konsult. När metoden funnit sin form genomförs en s.k. summativ utvärdering. Formerna för detta kan också variera men bör innehålla någon typ av jämförelse med tidigare använd(a) metod(er) med avseende på relationen resultat – resursåtgång.

⁷Förenklat uttryckt innebär en ”summativ utvärdering” en granskning i efterhand i syfte att kontrollera uppnådda resultat. Beroende på syfte kan detta sedan göras på lite olika sätt. Denna typ av utvärdering vänder sig till strategiska nivåer (ledningsnivå) i en organisation. ”Formativ utvärdering” handlar om att löpande utvärdera t.ex. ett utvecklingsprojekt i syfte att åstadkomma successiva förbättringar. Denna typ av utvärderingsansats vänder sig främst till operativa nivåer i en organisation.

6 Utvärdering av tillsynskampanjen om buller⁸

Som ett led i kampanjen *Bort med Bullret* genomförde Arbetsmiljöverket den 24-25 oktober 2005 inspektioner på 1721 arbetsställen. En enkät riktades till dels inspekterade företag inom tillverkningsindustrin, dels andra företag som valts ut så att de var så lika de inspekterade företagen som möjligt. 3 062 arbetsställen ingick i undersökningen. Svarsfrekvensen var 65,5 %.

Inspekterade och oinspekterade företag tillfrågades om de vidtagit åtgärder mot buller efter det tillfälle då inspektionskampanjen ägde rum. Frågan gällde åtta olika åtgärdstyper. Alla dessa var minst cirka dubbelt så vanliga bland inspekterade som bland oinspekterade företag. Upprättandet av en handlingsplan var närmare sju gånger vanligare bland de inspekterade företagen än bland de oinspekterade. Mätningar var cirka fem gånger vanligare och bullerreducerande åtgärder mer än dubbelt så vanliga. Totalt uppgav de inspekterade arbetsställena i genomsnitt att de hade utfört 2,5 åtgärder, mot 0,8 för de oinspekterade. När de inspekterade företagen tillfrågades om den främsta orsaken till att man genomfört dessa åtgärder, hänvisade 88% av dem till inspektionen eller till information eller krav från Arbetsmiljöverket. De inspekterade arbetsställena uppgav i större utsträckning än de oinspekterade att de kände till de nya bullerföreskrifterna samt att deras anställda hade tillgång till hörselskydd.

Det bör noteras att de inspektioner som gav dessa effekter var jämförelsevis enkla och kortfattade inspektioner som genomfördes i form av en kampanj. Kostnaden per inspektion var ca 2000 kr. Även med mycket försiktiga antaganden om företagets efterlevnad av ställda krav bör denna inspektionskampanj ha minskat samhällets kostnader för sjukskrivning, sjukvård, förtidspensionering m m med ett större belopp än vad själva inspektionerna kostade.

För denna undersökning genomfördes ett försök att tillämpa en i detta sammanhang sällan använd metodansats, nämligen den som i utvärderingslitteraturen brukar kallas kvasiexperimentell metodansats. Metodologiskt var undersökningen en framgång, och det rekommenderas att fler undersökningar med samma metod genomförs.

7 Säkrare avslut⁹

Under senare tid har myndigheten fört en diskussion om värdet av uppföljning av inspektion genom besök. Statistik pekar på att uppföljningsbesök har ökat de senaste åren. Om inspektionen använder resurser till uppföljningsbesök för att skaffa säkert underlag för avslut av inspektion, leder det till att mindre resurser finns till inspektion av nya arbetsplatser. Det finns idag problem med otillräckliga svar från arbetsgivare för att säkert veta hur ärendet bör hanteras vidare. Arbetsmiljöverket har intresse av att arbeta fram alternativa sätt att skaffa bra underlag inför avslut av inspektion för att minska behov av uppföljningsbesök.

Studien visar att en enkel instruktion kan styra innehållet i arbetsgivarnas svar på IM så att det blir lättare att bedöma arbetsgivarens arbete med åtgärder utifrån krav i IM. Det innebär att inspektören får ett bättre beslutsunderlag för att bestämma fortsatt handläggning av ett ärende när man använder instruktionen. Det bör i sin tur leda till färre uppföljningsbesök. De uppföljningsbesök inspektören väljer att göra bör också vara motiverade utifrån förväntat tydligare svar på IM.

⁸ Björkdahl, C/Wesser-Herber, M/Hansson, S O – Utvärdering av Arbetsmiljöverkets tillsynskampanj 2005 – Bort med bullret!, AV-rapport 2006:14

⁹ Rydén, M-L – Metodutveckling av säkrare avslut av inspektioner, VUS 2005/31263

De inspektörer som deltagit i studien var redan innan studien genomfördes positivt inställda till instruktionen. När de började använda instruktionen ansåg de också att den ledde till bättre svar. Även några arbetsgivare har spontant uttryckt sig positiva till instruktionen.

Bedömningen blir därmed att framtagna instruktioner bör användas i inspektionsverksamheten. Förslagsvis förs instruktionen in i mallen för IM. Det ska dock vara möjligt att ta bort instruktionen i de fall inspektören bedömer att instruktionen inte är relevant för de krav som ställs i IM.

C Genomförda utvärderingar – styrmedlet Föreskrifter

1 Undersökning om Systematiskt arbetsmiljöarbete¹⁰

1.1 Inledning

Inregia AB genomförde under hösten 2002 på uppdrag av Arbetsmiljöverket en undersökning bland arbetsgivare och skyddsombud om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM). En liknande undersökning genomfördes under våren 2001.

Syftet med den nu aktuella undersökningen var att jämföra resultaten med den tidigare för att ta reda på vilka eventuella förändringar som skett beträffande det systematiska arbetsmiljöarbetet. Resultatet från tidsjämförelsen tyder på att arbetet med att implementera det systematiska arbetsmiljöarbetet går åt rätt håll. Det är inte alltid stora förändringar som redovisas men det är inget resultat som tyder på en tillbakagång.

Nedanstående sammanfattning fokuserar på att redovisa resultat på totalnivå och - så långt möjligt - på en jämförelse mellan 2001 och 2002.

1.2 Resultat

Här följer några exempel på resultat i undersökningen:

* 41 % av arbetsgivarna anser att det systematiska arbetsmiljöarbetet är infört och fungerar. Jämfört med 2001 är detta en ökning med 11 procentenheter. Bland skyddsombuden är det 29 % som uppger att systematiskt arbetsmiljöarbete är infört och fungerar, vilket innebär en ökning med 3 procentenheter jämfört med 2001.

* Drygt 90 % av skyddsombuden uppger att de har tillgång till det egna arbetsställets föreskrifter och 60 % uppger att de känner till Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

* Resultatet visar att 90 % av arbetsgivarna håller med om att ett systematiskt arbetsmiljöarbete leder dels till färre arbetsrelaterade olyckor och sjukdomar, dels till allmänna förbättringar av verksamheten. När det däremot gäller påståendet att ett systematiskt arbetsmiljöarbete leder till ett förbättrat ekonomiskt resultat instämmer arbetsgivarna inte i lika stor utsträckning. Ungefär 65 % av arbetsgivarna instämmer i påståendet.

* Drygt 80 % av arbetsgivarna bedömer att arbetsmiljön på deras arbetsställe är bra. Nivån 2001 var densamma. Andelen bland skyddsombuden som bedömer arbetsmiljön idag som bra är 60 % vilket gäller för båda undersökningarna.

¹⁰ Blomquist, A/Johnsson, H – Undersökning om Systematiskt arbetsmiljöarbete ,Inregia Performance AB, AV-rapport 2003:2

* 60 % av arbetsgivarna uppger att arbetsmiljön blivit bättre jämfört med för ett par år sedan. Ungefär 40 % anser att situationen är oförändrad. Nivån är ungefär densamma mellan de båda undersökningarna. Bland skyddsombuden är det 50 % som anser att arbetsmiljön blivit bättre jämfört med 36 % i den förra undersökningen.

2 Utvärdering av föreskrifterna om Arbetsplatsens utformning¹¹

2.1 Arbetsmiljöverkets marknadsförings- och informationssatser

Arbetsmiljöverket genomför främst marknads- och informationsinsatser till arbetsgivare som finns med i informationsenhetens kunddatabas. Eftersom föreskrifterna om Arbetsplatsens utformning (AFS 2000:42) är en mycket bred föreskrift skickades information ut till samtliga arbetsgivare i kunddatabasen. Vidare skickades information ut till samtliga företag i Sverige med fler än 20 anställda, som inte var med i databasen (omkring 18 000 företag). Efterfrågan var inledningsvis trög, men under hösten 2004 hade den sålt i drygt 32 000 exemplar. Den digitala filen har öppnats och hittills har föreskriften förmodligen laddats ned eller skrivits ut 120 000 gånger. Det beställs ungefär 100 exemplar av föreskriften per månad. Den sprids också via Arbetsmiljöverkets branschpaket. Arbetsmiljöverkets marknadsföringsinsatser tyder på att ett stort antal arbetsgivare fått information om föreskrifterna.

2.2 Andra aktörers marknadsförings- och informationsinsatser

Genomförda intervjuer med branschorganisationer och fackförbund visar att de sprider information vidare från Arbetsmiljöverket ut till sina medlemmar. Informationsspridningen sker i huvudsak i form av återkommande cirkulär, nyhetsbrev, kurser, seminarier, utbildningar, medlemsträffar, information på egna hemsidor och länkar till Arbetsmiljöverkets hemsida. Det allmänna intrycket under intervjuerna är att det inte finns någon anledning för arbetsgivare i allmänhet att inte ha fått information om AFS 2000:42.

2.3 Bedömning av kännedom om föreskrifterna (AFS 2000:42)

På grund av den låga svarsfrekvensen bör slutsatser utifrån enkätresultatet dras med mycket stor försiktighet. Vissa av de resultat som framkom i intervjuundersökningen stärktes dock, andra inte.

Arbetsmiljöverkets marknadsföringsinsatser tydde på att ett stort antal arbetsgivare fått information om AFS 2000:42, och det allmänna intrycket under intervjuerna var att det inte fanns någon anledning för arbetsgivare i allmänhet att inte känna till föreskriften. Enkätresultatet visar att 61% av arbetsgivarna kände till AFS 2000:42. Utifrån genomförda marknadsföringsinsatser hade en högre andel möjligen kunnat förväntas, men utifrån att arbetsgivarna också bedömdes att enbart känna till att det finns föreskrifter, men inte de precisa föreskrifterna, kan resultatet också ses som bättre än förväntat.

Det bedömdes vidare som tveksamt om arbetsgivarna tar del av informationen. Resultatet visar dock att, utav dem som kände till föreskriften, hade nästan samtliga, helt eller delvis, tagit del av informationen. Arbetsgivarna är den målgrupp som i lägst utsträckning har tillämpat reglerna i praktiken. Detta ter sig rimligt utifrån föreskriftens karaktär och under antagandet att de arbetsgi-

¹¹ Johnsson, H/Blomquist, A, Inregia AB - Arbetsmiljöverkets föreskrifter om Arbetsplatsens utformning. Förstudie - AFS 2000:42, juni 2005

vare som genomfört ny- eller ombyggnation förmodligen har kunskap om AFS 2000:42, men att de som ännu inte behövt tillämpa reglerna har en lägre kännedom.

Projektörer, byggherrar och skyddsombud bedömdes troligtvis känna till AFS 2000:42. Resultatet visar också att i dessa målgrupper känner 75-83 % till föreskriften. Det är framförallt projektörer och skyddsombud som uppger att de prövat att omsätta reglerna i praktiken. Det är dock bara drygt hälften av bygg-herrarna som har praktiserat reglerna. Ser man detta i förhållande till kännedomen är resultatet rimligt, men utifrån målgruppens verksamhet hade en något högre tillämpning möjligen kunnat förväntas.

Intervjuerna, med inredningsarkitekten och läraren på Chalmers, tydde på att kännedomen är låg bland arkitekterna, medan andra aktörer trodde att arkitekter känner till AFS 2000:42. Resultatet är inte heller entydigt. Det är 67 % som uppger att de känner till föreskriften och utav dessa har 64 % tagit del av innehållet. Det är drygt hälften av arkitekterna som har praktiserat reglerna. Ser man detta i förhållande till kännedomen är resultatet rimligt, men utifrån målgruppens verksamhet hade en något högre tillämpning möjligen kunnat förväntas.

En stor andel av dem som tillämpat reglerna uppger att tillämpandet ledde till konkreta åtgärder. Endast ett fåtal uppger att tillämpningen inte ledde till konkreta åtgärder på grund av att det inte gick att förstå den konkreta innebörden i kraven.

Byggherrar och arkitekter sprider i låg grad informationen vidare, vilket förmodligen har att göra med att dessa målgrupper inte har en funktion där de förväntas sprida information vidare. Arbetsgivare, skyddsombud och projektörer tycks sprida informationen vidare ut i den egna organisationen.

Majoriteten anser att det i hög grad framgår vad kraven i paragraferna innebär i praktiken och majoriteten anser också att de allmänna råden i hög grad bidrar till en större förståelse vad kraven i paragraferna innebär i praktiken. För att förbättra de allmänna råden ytterligare föreslås bland annat bilder, skisser och exempel, en större tydlighet och pedagogiskt anslag.

3 Utvärdering av föreskrifterna om Belastningsergonomi (AFS 1998:1)¹²

3.1 Inledning

I pilotprojektet prövades olika infallsvinklar för att få svar på hur föreskrifterna används. Kombinationen av SARA-statistik, intervjuer med arbetsmiljöinspektörer och genomgång av inspektionsmeddelanden (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.

3.2 Resultat

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.

¹² Carlsson, R - En pilotstudie över hur föreskrifterna om belastningsergonomi tillämpas, AV-rapport 2003:10

I intervjuerna framkom också att vårdinspektörerna skulle kunna använda flera paragrafer och bedömningsmodeller trots att de ofta använde föreskrifterna. 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 inte aktuellt i denna pilotstudie. 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.

3.3 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, såsom 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 m.m. 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 föreskrifterna (AFS 1998:1) också kunna tvinga fram ett ökat inträngande i vad föreskrifterna står för hos både arbetsgivare och arbetstagare.

D Genomförda utvärderingar - styrmedlet Information

1 Arbetsmiljöverkets informationssatsningar – en metaanalys¹³

Totalt har 23 olika utvärderingar studerats och analyserats i denna rapport. Utvärderingarna visar för det första att verket har svårt att nå ut med sin information till den breda målgruppen allmänheten. Arbetsmiljöfrågor har inte den attraktionskraft som kunde önskas bland allmänheten. Inte heller mediebevakningen är tillfredställande, såtillvida att det är svårt att hamna på medieagendan med arbetsmiljöfrågor. Detta sammantaget gör att frågor som rör arbetsmiljön inte finns på me-

¹³ Jarlbro, G – Arbetsmiljöverkets informationssatsningar. En metaanalys av utvärderingar genomförda under åren 1996-2005, Lund april 2006 (stencil)

diegendan och inte heller på den interpersonella agendan, dvs. det samtalas inte nämnvärt om frågan människor emellan. Utvärderingarna visar också att kännedom om Arbetsmiljöverket är ganska låg bland allmänheten.

Vidare visar utvärderingarna att målgruppen arbetsgivare i betydligt större utsträckning än målgruppen allmänheten uppmärksammar att AV vill kommunicera med dem. Däremot tycks det vara få av arbetsgivarna som faktiskt tar del av den utsända informationen. De som säger sig ha tagit del av information är dock nöjda med densamma.

När det gäller medieval, eller om man hellre vill kanalval, använder sig verket av huvudsakligen tryckta medier, som har låg interaktivitet, låg uppmärksamhet och låg verkningsgrad.

E Genomförda utvärderingar – kategorin Övrigt

1 Utvärdering av branschprogrammet Hälso- och sjukvård¹⁴

På nästan alla punkter råder det en stor och positivt präglad samsyn på branschprogrammet. Den största skillnaden mellan det ”inre” och ”yttre” perspektivet¹⁵ finns när det gäller frågan om programmets fortsättning eller avveckling. Flera av dem som representerar det ”yttre” perspektivet verkar vara mer öppna för att åtminstone vilja diskutera tänkbara alternativ till nuvarande struktur, även om grundhållningen är att programmet bör finnas kvar åtminstone en tid framöver. De betonar också i högre grad än representanter för det ”inre” perspektivet behovet av ökad effektivitet och därmed översyn av arbetsformer. Något motsägelsefullt förespråkar man samtidigt i högre utsträckning behovet av inslag som står för diskontinuitet i verksamheten, t.ex. i form av snabbare byte av vilka som ska delta som representanter i programmet. Argumentet är att den minskade effektivitet som detta kan leda till kan växlas in mot en potentiell ökad effektivitet i betydelsen att inspektörerna får möjlighet till kompetensutveckling. Med hänsyn till att de som representerar ett ”yttre” perspektiv” dock visar upp en mer splittrad bild i sin uppfattning jämfört med dem som företräder det ”inre perspektivet”, bör dock detta resultat inte överbetonas. De som företräder det ”inre perspektivet” verkar snarast betona behovet av kontinuitet i kombination med ett ytterligare breddat deltagande. I praktiken skulle detta betyda en ökad resursåtgång för att driva programmet.

2 Utvärdering av omorganisation av avdelningen för Central tillsyn (CT)¹⁶

2.1 Inledning

Syftet med omorganisationen var *dels* att minska generaldirektörens kontrollspann, *dels* att göra besparingar, *dels* att öka samsynen på verksamheten och underlätta kompetensöverföringen inom den sammanslagna avdelningen för Central tillsyn (CT).

Efter att omorganisationen gjordes har en betydligt större förändring skett, nämligen att Arbetsmiljöverket blivit **en** myndighet. Därför kan det vara svårt att isolera effekter och resultat av den

¹⁴ Eriksson, O – Utvärdering av branschprogrammet Hälso- och sjukvård, AV/VUS PM 2003-01-23

¹⁵ Det ”inre perspektivet” speglar uppfattningar hos deltagarna inom programmet, medan det ”yttre perspektivet” handlade om ett antal linjeförändringar.

¹⁶ Fröberg, M/Frost Danielsen, G – Utvärdering av omorganisation vid avdelningen CT, Arbetsmiljöverket, svenskt PA forum AB, stencil våren 2003

tidigare förändringen. Flera menade att CTs omorganisation 1999 kunde ses som ett första steg mot det nya sammanslagna verket.

CT-avdelningen hade också fått ytterligare medelstillelning efter förändringen 1999. Därför bedömde uppdragsgivaren det vara svårt att se om besparingar gjorts.

Utvärderingen tog främst sikte på frågan om den ökade samsynen och kompetensfrågorna. Eftersom den nya avdelningens storlek och konsekvenserna av detta för chefskap och medarbetarskap kommit upp i alla samtal finns detta beskrivet och kommenterat.

2.2 Resultat

Utvärderingen visar att *samsynen* på verksamheten förbättrats något inom avdelningen. Intressenter utanför avdelningen – de fyra intervjuade på andra avdelningar ger också den beskrivningen. Flera beskriver det som ”på väg mot större samsyn”.

En innovation vid omorganisationen var de tvärgående *processerna*. Det finns en oklarhet beträffande processernas uppdrag. De som är inblandade i processerna är mer positiva än de som är utanför. Det efterlyses mer information från processerna. Det behövs också större klarhet i mandat, resultatkrav, bemanning och tid för processerna.

Vid omorganisationen organiserades *ergonomiområdet* i en process för att kompetensområdet skulle integreras i fler enheter. Ergonomerna placerades inom olika enheter. Även om denna nya ordning beskrevs som negativ då den genomfördes, beskrivs ergonomiprocessen nu i relativt positiva termer.

När det gäller *kompetensfrågorna* är effekterna av omorganisationen mer oklara. Många säger att det finns och har alltid funnits en positiv syn på kompetensutveckling. Med kompetensutveckling menar man oftast utbildning, där man säger att önskade möjligheter uppfylls. Det är dock tydligt att kunskapsöverföringen inom CT kan förbättras. Det är upp till den enskilde att söka utveckling och nya kunskaper. Det finns en önskan om att det skulle uppmuntras av cheferna. Branschgrupper borde kunna främja både samsyn och lärande.

Arbetsprocessen som ledde fram till den nya avdelningen finns det ett stort missnöje med. Den gavsken av att det fanns stora möjligheter att påverka utformningen av avdelningen. Detta visade sig inte stämma.

Att *kontrollspannet för generaldirektören* har minskat är klart. En sammanhållen avdelning med en avdelningschef har gett förutsättningar för ökad samsyn och lärande. Förändringen har dock också lett till att varje enhetschef fått fler medarbetare. Det finns ett stort missnöje med de stora enheterna och chefernas möjlighet att vara tillgängliga för varje medarbetare. Den nya avdelningens storlek är över huvud taget det som man är mest missnöjd med. Förutom att det är svårare att få det önskade stödet från sin chef anser man att kontakter försvårats och den interna handläggningsordningen blivit mer svåröverskådlig.

Lösningen med en *särskild enhet för administratörerna* upplevs positivt av administratörerna och av intressenter utanför CT. Många handläggare uppfattar det dock som negativt, eftersom det lett till att man måste göra en hel del av det administrativa servicearbetet själv.

Den största utvecklingsfrågan för CT torde vara att tydliggöra och utveckla de olika yrkesrollerna på avdelningen. Det är viktigt för alla att veta uppdrag, innehåll och ansvar i såväl de olika chefsrol-

lerna som handläggare- och administratörsrollerna. En viktig utvecklingsfråga är också beskrivningen av vad *samsyn* (*system för samsyn*) skall innebära och hur stödet för detta systematiskt skall utformas i olika arbetsprocesser och arbetsformer.

3 Utvärdering av Inspektionsmeddelanden (IM)¹⁷

I syfte att undersöka om det går att förkorta den tid som inspektören behöver avsätta på kontoret i samband med inspektion, och därigenom skapa förutsättningar för en ökad utetid, prövades två förenklade metoder för framtagande och avlämnande av inspektionsmeddelande (IM) under år 2000. Försöken har genomförts vid ca 200 inspektioner inom näringsgrenarna (Ngr) 28 och 29.

I den ena försöksgruppen beskrev inspektören de iakttagna arbetsmiljöbristerna i sitt IM i efterhand på kontoret, men ställde endast ett generellt krav på att arbetsgivaren skall redovisa vidtagna eller planerade åtgärder. I den andra försöksgruppen hade ett IM upprättats direkt på arbetsstället i anslutning till inspektionen. I utvärderingen av de två försöksgrupperna har olika jämförelser gjorts med en kontrollgrupp på ca 100 inspektioner som gjorts inom samma Ngr, och där IM har utarbetats och avlämnats på traditionellt sätt.

Resultatet av utvärderingen visade att den totala tidsåtgången för en inspektion minskade med i medeltal 21 % i den försöksgrupp där IM har upprättats och avlämnats på plats vid inspektionen, i jämförelse med kontrollgruppen. Å andra sidan visade utvärderingen att det är svårt att upprätta ett IM direkt på arbetsstället i de fall det inte rör sig om ett fåtal brister som enkelt låter sig beskrivas. I den andra försöksgruppen fanns ingen skillnad i tidsåtgången jämfört med kontrollgruppen.

I utvärderingen fick de deltagande inspektörerna, utifrån arbetsgivarens svar på IM, ta ställning till i vilken mån man ansåg att arbetsgivaren hade förstått innebörden i IM och vad som förväntades av arbetsgivaren. I denna del kunde ingen skillnad ses mellan försöksgrupperna och kontrollgruppen.

Den enkätundersökning som genomfördes bland de arbetsgivare som erhållit ett IM inom ramen för försöksverksamheten, visade inte på några påtagliga skillnader mellan försöksgrupperna och kontrollgruppen. En viktig detalj som framkom i enkätundersökningen var dock att i stort sett alla arbetsgivare ansåg att den muntliga information som gavs vid inspektionen om de konstaterade arbetsmiljöbristerna hade störst betydelse för förståelsen.

4 Utvärdering av tillsynsutbildningen¹⁸

4.1 Effektmål 1

Att inspektörerna skall vara klara att ta hand om avgränsade inspektioner när de är färdiga med basutbildningen

Utbildningsmålet har (för personalen med tillsynsuppgifter) formulerats som förmåga att efter utbildningen självständigt genomföra avgränsade inspektioner. Även om det är för tidigt att bedöma grad av måluppfyllelse, blev bilden i allt väsentligt positiv; såväl deltagarna själva som mer-

¹⁷ Isaksson, T m fl – Utvärdering av försöksverksamhet med olika sätt att utforma och lämna inspektionsmeddelande, Stencil, 2003-04-23

¹⁸ Eriksson, O/Schäfer, J - Basutbildningen i den nya tillsynsutbildningen. Tre utvärderingar, daterad 2005-05-03

parten utbildningssamordnare och sakkunniga bedömde att detta delmål hade nåtts. Den ändrade strukturen gjorde det möjligt att halvera tiden mellan anställning och att man börjar utföra självständiga inspektioner.

4.2. *Effektmål 2*

Att utbildningen ska bidra till ökad enhetlighet inom Arbetsmiljöverket

Genom såväl upplägg som genomförande bidrog kursen även till ökad insikt i och kunskap om andra avdelningars ansvarsområden. Det decentraliserade genomförandet av utbildningen inom arbetsmiljöområdena ledde till ett högt engagemang vilket utvärderarna tror främjar känslan av enhetligt verk.

Förtjänsterna övervägde och helhetsintrycket var gott, men utvärderarna noterade också några genomförandeproblem, och dessa uppmärksammades i ett antal rekommendationer vilka redovisas samlat här:

- Utveckla och kommunicera utbildningsstrategin - i närtid för att tydliggöra struktur och innehåll, på längre sikt för att länka till tillsynsuppdraget och kompetensförsörjningen.
- Lägg fast principer för informationsarbetet så att alla vet om information kommer spontant eller ska sökas och i så fall var och hur.
- Tydliggör beställningarna av utbildningsavsnitten i de fem arbetsmiljöområdena med avseende på kurs- och föreläsningmaterial, anvisningar, övningar, kunskapskrav, avstämningar och saminspektioner. Därmed kan genomförandansvaret ligga kvar på distriktsnivå.
- Gör utförarna delaktiga i processen (dvs. att precisera beställningen i de avseenden som skisseras i föregående punkt); härigenom löses bl.a. osäkerhet om fördelning mellan bas- och påbyggnadskurs.
- Tydliggör förutsättningarna för utbildningen i fråga om kalendertid, turordning på momenten och "leveranstidpunkter" - koordinera genomförandet!
- Vidta åtgärder så att tid fredas för att i första hand genomföra utbildningen. Medverkan i aktiviteter vilka inte har en direkt bäring på utbildningen måste ges en lägre prioritet.
- Se till att kursledningen ansvarar för att skapa mekanismer som innebär att personer med "den rätta" kombinationen av sakkunskaper och pedagogisk förmåga väljs ut.
- Förtydliga beställningarna av utbildningsavsnitten inom de fem arbetsmiljöområdena när det gäller formerna för kunskapsavstämning.
- Kursansvariga bör överväga behovet av en tydligare normering av saminspektionerna både kvantitativt och kvalitativt (innehållsligt).
- Förändringarna inför årets två utbildningsomgångar är tillräckligt omfattande för att avråda från justeringar motiverade av intresse att prova nya grepp. Inför avslutningen av projektet vid årsskiftet vill vi påminna om möjligheterna att fortsätta utveckla utbildningen, par preference genom små kontinuerliga förändringar. Sådana justeringar ska naturligtvis ligga i linje med utbildningens mer långsiktiga mål.
- Planera för ytterligare utvärdering med inriktning på effektivitetsaspekter, framför allt kostnader och nyttor förenat med omfördelningen av utbildningstid, men även utfall betraktat i ljuset av inspektörsrollens förändring och verkets strategi för kompetensförsörjning.

5 Utvärdering av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE)¹⁹

5.1 Ett program för utvärdering

Under hösten 2002 arbetade en arbetsgrupp fram en treårig plan för utvärdering av ARNE-programmet. 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. 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.

5.2 Rekrytering och rekryteringsprocessen

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. 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, 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 avdelning 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

¹⁹ Eriksson, O – Utvärdering av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE). Bakgrund – Sammanfattning av resultat – Slutsatser och rekommendationer, AV-rapport 2006:2

Eriksson, O – Rekrytering och rekryteringsprocessen 2001/2003. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation NEgativ stress (ARNE), AV-rapport 2006:3

Spång-Rosén, E – Kompetensutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation NEgativ stress (ARNE), AV-rapport 2006:4

Frick,K/Bruhn,A/Lehto,A – Metodutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation NEgativ stress (ARNE), AV-rapport 2006:5

ASP-områdena. Av de 143 personer som rekryterades som inspektörer/handläggare med tillsyns-inriktning hade 61 (43%) en ASP/MTO - inriktning. Totalt sett kunde konstateras att även om hänsyn togs till utflödet av personer med ASP-inriktning så blev den reella förstärkningen inom området betydande.

Av dem som rekryterades ansåg 95 procent av kvinnorna och 94 procent av männen att helhetsintrycket av rekryteringsprocessen var positivt eller mycket positivt. När det gällde dem som ansvarade för rekryteringen blev huvudintrycket att de var nöjda med både process och utfall.

Slutligen konstaterades att den interna beslutsprocessen varit behäftad med vissa brister.

5.3 *Kompetensutveckling*

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

Utbildningsinsatserna hade ökat självförtroendet hos en tredjedel av deltagarna. Detta var 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.

5.4 *Metodutveckling*

5.4.1 *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 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).

5.4.2 *Resultat och effekter*

ARNE-programmet bör ses som steg i en utvecklingsprocess inom verket. Ett steg var ombildningen till ett verk. Ett annat var att fokusera på höjning av inspektörskårens kompetens samt en utveckling av metoderna ett tredje. Ett problem var att 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 osv. 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 verksamhetsutvecklingen 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.

F Utvärderingsverksamheten vid Arbetsmiljöverket

1 En kort tillbakablick

Vid slutet av 1980-talet började dåvarande Arbetarskyddsverket att genomföra utvärderingar. Det gällde ett antal av verkets föreskrifter. En rad olika projekt sattes igång där olika metodiska ansatser prövades. Utvärderingarna låg inom området information/kommunikation (spridning, läsning, förståelse etc). Det finns också exempel på utvärderingar där betydelsen av verkets insatser när det gäller de långsiktiga effekterna på arbetsmiljön har kunnat konstaterats (asbest och kvarts). På så sätt kan man säga att verket var ganska tidigt ute med åtminstone någon typ av effektmätning.

Detta följdes under 1990-talets början av en seminarieverksamhet och i en skrift som summerade en del praktiska tips och råd. 1991 tillsattes en grupp för att vidareutveckla utvärderingsverksamheten vid verket. I sin slutrapport 1993 pekade gruppen på behovet av en samlad strategi för utvärdering.²⁰ Ett underlag för detta presenterades i en intern rapport drygt ett par år senare.²¹

Under 1990-talets första hälft försökte både dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) och Arbetslivsinstitutet tillsammans att utan framgång intressera universitet och högskolor att starta insatser inom området ”interventionsforskning”.

Våren 1995 tog utrednings- och planeringsenheten vid dåvarande ASS initiativ till att samla ett antal forskare och konsulter till ett seminarium för att diskutera frågan om hur föreskrifterna Internkontroll av arbetsmiljön (numer Systematiskt arbetsmiljöarbete) skulle utvärderas. Vid seminariet rådde enighet om att det fanns ett behov av att utarbeta ett ramprogram för en brett genomförd utvärderingsforskning. I avsaknad av resurser (både ekonomiska och kompetensmässiga) var det naturligt för ASS att vända sig till dåvarande Rådet för arbetslivsforskning (som finansier) och Arbetslivsinstitutet (som potentiell både delfinansier och sammanhållande aktör för programmet). Av olika skäl rann emellertid även detta initiativ ut i sanden.²²

Härtill kommer att dåvarande ASS under 1990-talets början tog initiativ till att en gång per år samla ett antal tillsynsmyndigheter för att diskutera olika gemensamma angelägenheter, bl.a. utvärderingsfrågor. ASS ansvarade för ett par sådana konferenser.

Under 1995/96 satsade verket på kompetensutveckling inom området i form av utbildningar och seminarier. Genom initiativ från dåvarande ASS genomfördes seminarier om utvärdering med deltagande från andra tillsynsmyndigheter.

En avgörande svaghet från utvärderingssynpunkt var dock att verksamheten bedrevs alltför ad hoc - mässigt. Mot den bakgrunden introducerades år 2000 en policy för verkets insatser inom

²⁰ ASS – Utvärdering av tillsynens effekter, Slutrapport 1993-12-06.

²¹ Eriksson, O – Utvärdering/uppföljning – teori och verklighet. Underlag till en vidareutveckling av Arbetarskyddsverkets resultatanalys, ASS mars 1995

²² Eriksson, O – En utvärdering av föreskrifterna om Internkontroll – Varför? Hur? Ett diskussionsunderlag, ASS PM 1995-03-21; Eriksson, O/Frostberg, C – Utvärdering av Internkontroll av arbetsmiljön – hur går vi vidare?, ASS PM 1995-05-17.

utvärderingsområdet.²³ I den introducerades en syn på utvärderingsområdet där förslag till utvärderingsinsatser i princip ska behandlas på samma sätt som andra förslag till insatser, nämligen i den reguljära budget- och verksamhetsplaneringen. I policyn ingår ett antal kriterier för urval av utvärderingsprojekt. Policyn revideras 2002.²⁴ Arbetet med ännu en översyn pågår. Syftet är främst att stärka användningen av utvärderingarnas resultat.

2 Analys

Ett sätt att sortera utvärderingsverksamheten är utefter linjen Effekter - Metoder - Processer. I detta fall handlar det om vilket syfte som utvärderingen är ute efter att belysa. En annan dimension är Inspektion - Föreskrifter - Information. Här handlar det om vilken typ av styrmedel som utvärderingen fokuserar på.

Ett sätt att analysera den hittillsvarande utvärderingsverksamheten skulle kunna vara att ställa samman dessa två dimensioner för att se hur tyngdpunkten har legat de senaste åren. Vi har valt att utgå från de senaste 36 projekten som genomförts sedan 1999. Av analytiska skäl genomförs redovisningen i två tidsperioder, 1999-2002 respektive 2003-2006. De siffror som finns i tabellerna nedan återfinns efter respektive projekt i bilagan.²⁵

Tabell 1: Genomförda utvärderingsprojekt 1999 – 2002 (17 rapporter)

	Effekter	Metoder	Processer
Inspektion	(22) (23) (25) (27) (28) (30) (31) (35)	(22) (24)	
Föreskrifter	(20) (21) (25) (26) (29)	(20)	(21)
Information	(25) (27)		
Övriga	(34)		(32) (33) (36)

Tabell 2: Genomförda utvärderingsprojekt 2003-2006 (19 rapporter)

	Effekter	Metoder	Processer
Inspektion	(1) (6) (10) (11) (13) (14) (16) (17) (19)	(5) (7) (10) (11) (13) (14)	(13) (19)
Föreskrifter	(1) (8) (12) (16) (18)		
Information	(16)		
Övriga			(2) (3) (4) (9) (15)

Den mest slående likheten mellan de båda tidsperioderna är för det första att volymen (antal genomförda projekt) är ungefär lika. Den andra likheten är den låga täckningen av styrmedlet Information i all de tre dimensionerna. Sett utifrån ”syftedimensionen” är det påfallande att Effekter är den mest uppmärksammade medan Metoder och Processer har uppmärksammats i ungefär lika stor utsträckning. Används i stället dimensionen ”styrmedel” är helt klart Inspektion den mest uppmärksammade. Trots en ambition att öka uppmärksamheten på styrmedlet Föreskrifter

²³ Policy angående utvärdering inom Arbetarskyddsverket, Tillsynsserien 5/2000, 2000-05-15

²⁴ Policy angående utvärdering inom Arbetsmiljöverket, Tillsynsserien 6/2002, 2002-12-16

²⁵ Ett projekt kan finnas på flera ställen. Dessutom har det i en del varit svårt att pressa in ett konkret utvärderingsprojekt i schemat, därav kategorin Övriga. Vi är medvetna om att analys-schemat inte är perfekt, men att det ändå kan duga för att få en grov uppfattning om tyngdpunkter respektive ”vita fläckar”.

har så inte blivit fallet. Samtliga projekt inom kategorin Övriga har haft en processinriktad karaktär. Detta sagt utifrån rent kvantitativa utgångspunkter.

Fråga är nu om fördelningen framöver ska se ut på ett liknande sätt. Här handlar det om synen på utvärderingens roll i en verksamhet. Om utgångspunkten är att utvärderingsfunktionen främst ska ingå som en del i en utvecklad mål-/resultatstyrning ska sannolikt tyngdpunkten ligga kvar i effektdimensionen. Frågan är då om det är rimligt att fördelningen mellan de olika styrmedlen även framöver ska se ut som den gör.

Om å andra sidan utvärderingsfunktionen som en motor i en organisations kvalitetsutveckling betonas ska kanske större vikt läggas vid Metoder och Processer. Ett intressant faktum är att styrmedlet Information inte alls verkar ha studerats utifrån någon av dessa två aspekter.

Vilka kunskaper har utvärderingarna genererat? Med hänsyn till att utvärderingsprojekten egentligen utgör ganska ”smala” utsnitt ur verksamheten är det både svårt och vanskligt att ge ett generellt svar på en sådan fråga. Egentligen skulle det krävas både ett teoretiskt och ett empiriskt arbete för detta. För framtiden bör det i utvärderingsverksamheten ingå att med jämna mellanrum genomföra sådana analyser.²⁶ I dessa bör också ingå avstämningar av hur utvärderingarnas resultat har använts (jfr nedan). Nedanstående utgör ett försök att ändå på intuitiva grunder försöka göra en bedömning.

Av ovanstående analyschema kan man förledas tro att det finns goda kunskaper både om effekterna av inspektion och om föreskrifter. Så är inte fallet. De exempel på projekt om effekter av inspektion som anges är till en del en blandning av deskriptiva eller teoretiska översikter alternativt har de en formativ (processinriktad) tyngdpunkt. I vissa fall finns ett visst fog för att säga att verkets insatser har påverkat arbetsmiljön i positiv riktning. Å andra sidan finns också exempel på motsatsen (eller där utvecklingen trots verkets insatser ändå blev negativ). På föreskriftssidan är det endast ett projekt som försökte undersöka en föreskrifts verkan som självständigt styrmedel. Resultatet visade att trots ganska stora informationsinsatser var föreskrifterna dåligt kända i arbetslivet. Två av de tre projekten om effekter av information antyder en viss positiv påverkan av insatserna. Generellt gäller dock för alla tre styrmedlen att utveckla valet av utvärderingsmetoder för att nå mer säkra resultat vid effektmätningar.

Den enda säkra kunskap vi har när det gäller olika inspektionsmetoder och vilka resultat de genererar är att vi egentligen vet väldigt lite om detta. För övriga delar i analyschemat är underlaget för litet för att det ska vara meningsfullt att ge ens en intuitiv redovisning av kunskapsläget.

Hur har det då varit med användningen av de resultat som utvärderingarna har genererat? Någon säker kunskap om detta finns inte, helt enkelt därför att det inte genomförts några systematiska studier på området. Som nämndes avslutningsvis i förra avsnittet pågår ett arbete med en översyn av gällande utvärderingspolicy där användningen av utvärderingsresultat är ett viktigt förbättringsområde.

²⁶ En förebild kan vara en skrift från Naturvårdsverket: ”21 utvärderingar – vad lär de oss? En syntes av ett antal utvärderingar på miljöområdet 2000 – 2003, Rapport 5366, maj 2004.

Användningsbegreppet är emellertid problematiskt och det finns en omfattande forskningslitteratur inom området.²⁷ I princip kan AV:s utvärderingar delas in i tre huvudkategorier:

1. Utvärderingar med en renodlat teoretisk ansats eller en blandning av teori och en övergripande beskrivande ansats.
2. Utvärderingar där syftet i första hand är att rapportera resultat till en extern intressent (främst regering och riksdag).
3. Utvärderingar vilka är tänkta att ligga till grund för interna beslut för att utveckla verksamheten.

Gränsen mellan kategorierna 2) och 3) är naturligtvis inte knivskarp. Inom kategori 2) är det ibland också fråga om indirekt användning i betydelsen att utvärderingsresultat används för att avrapporteras i t.ex. verkets årsredovisning, som i sin tur når regering och riksdag.

Inom kategori 3) finns det exempel på att utvärderingsresultat använts. Utvärderingen av HAKO ledde till ett beslut om att utreda på vilket sätt HAKO-arbetet kan effektiviseras. Granskningen av handboken om inspektionsmetoder har lett till att avdelning AI tagit initiativ till att starta ett utvecklingsprojekt inom området. Även utvärderingen av det första försöket med samordnad tillsyn av flerdistriktsföretag har haft en viss betydelse för den nya tillsynsomgång som pågår. Men det finns säkert också exempel på resultat som inte använts (i betydelsen omsatts i operativa beslut). Det viktiga är kanske inte huruvida utvärderingsresultat används utan att det hela tiden sker ett aktivt ställningstagande från mottagaren. Det kan vara helt i sin ordning att - helt eller delvis - ignorera utvärderingsresultat om det finns goda och tydligt uttryckta skäl härför.

3 Tankar om framtiden

3.1 Utvärdering – en del i organisationens resultatanalys

I en artikel i tidningen *Arbetarskydd* hävdade professor Michel Tåhlin med emfas att all utvärdering bör bygga på att observera skillnader i uppnådda resultat mellan å ena sidan förhållanden där någon typ av intervention ägt rum och å andra sidan förhållanden där ingen intervention varit för handen. Det naturvetenskapliga experimentet målas upp som det eftersträvansvärda idealet. Tyvärr, menade Tåhlin, har arbetsmiljöforskningen i alltför liten grad arbetat utifrån detta ideal utan i stället sysslat med s.k. aktionsforskning. Här möter vi, hävdade Tåhlin, en värld där det bara finns experimentgrupper där det unika i varje människas erfarenhet betonas. Utan jämförelse blir all utvärdering omöjlig och utan utvärdering omöjliggörs praktiska framsteg, hävdade Tåhlin.²⁸

Trots delvisa instämmanden ville vi i en replik bestrida att just experimentet har någon slags ensamrätt för att kunna utvärdera uppnådda resultat. Gärna ett ideal att sträva mot, men de förutsättningar som finns i verkligheten är sällan ideala, hävdade vi. Tvärtom finns ofta såväl innehållsliga, ekonomiska som etiska skäl mot ett sådant angreppssätt. En ansats som bygger på fallstudier

²⁷ Här ges några exempel: Björkemarken, M - Implementeringsanalys som komplement till utvärderingen i fråga om perspektiv och förklaring. Doktorsavhandling vid sociologiska institutionen vid universitetet i Göteborg, Monografi nr 56, april 1995; Palmund, I (red) - Utvärderingar i offentliga beslutsprocesser. Den offentliga förvaltningens roll i samhället (Liber, 1986); Alkin, M (ed) - Debates on evaluation (Sage, 1990); Berk, RA/Rossi, PH - Thinking About Program Evaluation (Sage, 1990); Vedung, E - Utvärdering och de sex användningarna. Ingår i Rombach, B /Sahlin-Anderson, K - Från sanningsökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor (Nerenius & Santéus förlag, 1995).

²⁸ Tåhlin, M - Utan jämförelse blir all utvärdering omöjlig, *Arbetarskydd* nr 12/2004. Artikel är ett kort koncentrat av en artikel i *Ekonomisk Debatt* nr 2/2001 ("Trettio års arbetsmiljöforskning - till vad nytta?"). Denna artikel ledde till ett meningsutbyte: von Otter, C - Om "handling som forskning" - kommentarer till kritiken av arbetsmiljöforskningarna; Johansson, S/Mellander, E - Satsa på personalekonomi för att förbättra arbetsmiljön; Tåhlin, M - Svar till Johansson/Mellander och von Otter, *Ekonomisk Debatt* nr 3/2001

eller analyser med jämförelse mellan olika tidpunkter får ofta bli den praktiska kompromiss som vi tvingas arbeta efter, menade vi. Dessutom är det så att experimentell design har sin tyngdpunkt i kvantitativ analys, som vanligen svarar på hur- och vad-frågor men sällan på varför-frågor. Vi pläderade därför för metodpluralism där det är det studerade problemet som får avgöra vilket(a) angreppssätt som är de(t) mest fruktbara.²⁹ Inte minst blir detta tydligt om vi ska behålla ambitionen att utvärderingsverksamheten ska greppa över alla de dimensioner som berörts ovan (jfr tabellerna 1 och 2). Det tydligaste exemplet på en kvasiexperimentell design under perioden är utvärderingen av bullerkampanjen. I övrigt innehåller de genomförda projekten (med egna primärdata) en blandning av måluppfyllelse- eller före/efter – utvärderingar.

Inom Avdelningen för administration och information (AD) finns en enhet som ansvarar för verksamhetsutveckling och samordning (ADVUS). Kärnan i ADVUS ansvar är det formella styrsystemet. I verksamhetscykeln planering – genomförande – uppföljning/utvärdering har ADVUS ett viktigt övergripande ansvar för det första och sista ledet.³⁰ När en organisation ska genomföra en verksamhet måste ett antal val göras. För att kunna göra detta bör olika typer av omvärldsfaktorer beaktas. En sådan viktig omvärldsfaktor är naturligtvis vilka spår som tidigare genomförda insatser lämnat och vad dessa spår i så fall säger inför framtida vägval. Frågan om användning av framtagen resultatinformation (uppföljning/utvärdering) blir därför central.

Som påpekats ovan är användningsbegreppet problematiskt. Det skulle föra för långt att här närmare behandla detta ämne. Ovan konstaterades att det hittills inte har skett någon systematisk uppföljning av användning, varken till art eller till grad. Detta är en brist som måste rättas till framöver. Ett naturligt sammanhang att beakta frågan är i samband med en revidering av gällande policy för utvärderingsverksamheten. Det finns ett behov av att förtydliga utvärderingsverksamheten som en del i resultatanalysen, som i sin tur är en del i det formella styrsystemet. Detta driver mot ståndpunkten att det är naturligt att beslut om utvärderingsverksamheten (både program och plan) fattas på högsta ledningsnivå. I så fall är det lika naturligt att det är på samma nivå som det ska ske ett ställningstagande till de resultat som utvärderingsverksamheten genererar.

3.2 Effektstorlekar och styrmedelsstruktur

Att programmet disponeras efter styrmedel (verksamhetsgrenar) kan ge skenbart intryck av att ambitionen stannar vid att bedöma deras individuella styrverkan. Tvärtemot är det vår strävan att öka kunskapen om hur de styrmedel verket disponerar bör vara sammansatta för att i olika situationer ge störst verkan till lägsta möjliga kostnad.³¹

Ambitionen måste ses på längre sikt då den möter stora metodologiska och praktiska hinder. Som en första, framför allt metodutvecklande, insats har utvärderingsfunktionen börjat diskutera och utforma ett projekt som mycket preliminärt bedömt kommer att ha en uppdatering av föreskriften om kemiska arbetsmiljörisker som tillämpningsfall.

Tanken är att rikta insatserna till ett noggrant utformat urval arbetsställen och på ett sådant sätt att verkan av enskilda eller olika kombinationer av styrmedel kan skattas. Även om en sådan utvärdering kräver omfattande förberedelser, en försvarligt lång genomförandetid och större resur-

²⁹ Eriksson,O/Schäfer,J - Metodologiska myter och fällor, Arbetarskydd nr 14/2004; Vi kan, vi vill, vi törs!, Arbetarskydd nr 1/2005

³⁰ Inför planeringen av utvärderingsverksamheten har ADVUS i år introducerat att presentera ett dokument som innehåller både ett program och en plan. Programmet anger några principiella inriktningar för de kommande fyra åren, medan planen ur detta extraherar ett antal projekt för det närmast kommande året.

³¹ Utvärderingen av bullerkampanjen ger en antydning om att inspektion förutom sina ”egna” effekter också leder till en hög utväxling av informationsverktyget.

ser än vanligt, får man inte förvänta sig resultat av en karaktär som tillåter säkra slutsatser om styrmedlens sammansättning.

3.3 *Tillsynsfilosofi*

Vi har återkommande och i skilda sammanhang konstaterat att fenomenet ”tillsyn” är klenet be- forskat. Beträffande verkets ansvarsområde måste vi även konstatera att det saknas ett fungeran- de utvärderingssystem, något som utgör en delförklaring till varför utbudet av utvärderingsstudier är mycket begränsat.³²

Inte nog med att kunskapen om historia, tillstånd och trender är klen. Därtill saknar området aktörer som kan bidra till diskussionen av filosofiskt präglade aspekter som t.ex. begreppsutveck- ling (inte minst av honnörorden effektivitet, trovärdighet, tillförlitlighet, rättssäkerhet och enhet- lighet men även t.ex. begreppsutvecklingen risk-brist-krav och rådgivning), kunskap om incita- ment (t.ex. Human Resource Management, ekonomi och normer) för att förbättra arbetsmiljöer, problematisering av styrmedelsval (inklusive områdets grundläggande verkansteori och avväg- ningen mellan förebyggande och korrigerande åtgärder), diskussion av principer för urval (t.ex. om riskfokusering och hänsyn till allmänpreventionen), utveckling av utvärderingsmetoder och bedömningsgrunder.

Strävanden hos t.ex. Förvaltningshögskolan i Göteborg att bilda ett centrum för forskning om tillsyn och Arbetsmiljöhögskolan i Lund att utvärdera arbetsmiljöåtgärder är mer än välkomna. Det är därför angeläget att överväga hur ett djupare betraktande av myndighetsutövningen ska organiseras och bedrivas.

3.4 *Övriga inslag*

Andra bevakningsområden heter kunskapsutveckling respektive kontaktarbete visavi (utvalda) högskolor och universitet. Specifikt för utvärderingsfunktionen är motivet att flera av de ”huvud- spår” som diskuteras har en karaktär att de måste utföras som (beställd tillämpad) forskning. Inom ADVUS har vi noterat att det inte sällan är svårt att finna lämpliga miljöer och personer att lägga uppdrag på. Värdet av kontaktarbetet kan också visa sig om och när AV får en efterlängtat egen forskningsbudget. Med hänsyn till de nya politiska signalerna från den nya regeringen verkar denna vision snarast ha förvandlats till en utopi.

Under 2005 fick Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) i uppdrag att utvärdera den svenska arbetslivsforskningen. Den expertgrupp som fick i uppdrag att genomföra denna utvärdering har nyligen publicerat sin rapport.³³ Vi väljer här att endast fokusera på det som har bäring på detta sammanhang. I rapportens sammanfattning framhålls bl.a.följande (s 10):

”More systematic intervention studies are needed. There is a major need for development of scientific methods for determining the efficacy and effectiveness of interventions. It is also recommended to pay more attention to the use of appropriate study designs and methods for exposure and outcome assessment in intervention studies along with economic evaluation techniques. Interdisciplinarity is likely to be important to achieve this objective.”

³² Se t.ex Eriksson, O – Evaluation of interventions in the government sector in Sweden – a need for change, Policy & Practice in Health and Safety, 02. 1 2004.

³³ Wegman, D m fl – International evaluation of Swedish work environment research, Swedish Council for Working Life and Social Research, November 2006

Det är oklart vad uppdraget att utvärdera svensk arbetsmiljöforskning betyder för möjligheterna att få särskilda forskningspengar. Uppdraget till FAS ska redovisas senast den 31 oktober 2006 och om regeringen – vilket är troligt – väljer att invänta resultaten, kommer det att dröja till slutet av decenniet innan stoppbommen kan höjas.

Utvärderingsfunktionen söker också ett nytt forum för kollegialt utbyte. Medlemskap och arbete i både nationella och internationella organ visar att likheter i objekt är viktigare än politisk kultur/förvaltningssystem eller perspektiv, metoder och tekniker. Det finns med andra ord behov av kanaler för idé-, erfarenhets- och kunskapsutbyte med utvärderare av arbetsmiljötillsyn framför allt inom kretsen av EU-länder. Även tillkomsten av *Tillsynsforum* utgör ett glädjande tillskott, men vi får inte förvänta oss att någon av dessa aktörer kommer att ge de frågor som nämnts en framträdande plats – annat än i den mån de läggs till grund för beställningar från AV.

En aspekt med koppling till högskolevärlden är frågan vilken plats arbetsmiljöfrågor har inom högskoleutbildningar, framför allt men inte nödvändigtvis enbart utbildningar till civil- och högskoleingenjörer. Den kunskap som finns tyder på att sakernas tillstånd lämnar en del i övrigt att önska.³⁴

För en utvärderingsfunktion med verksövergripande ansvar kan det heller inte vara främmande att även ha den myndighetsinterna styrningen som objekt.

Om den nämnda översynen utvärderingspolicyn ska få någon praktisk betydelse måste det gå utöver att kodifiera rådande administrativ praxis. Funktionen måste få ett utvecklingsmål och en fastlagd strategi för att nå detta. Syftet är att mer kraftfullt verka för att öka användningen av resultatinformationen.

Operationaliserbara mål på övergripande nivå går visserligen att formulera, men då uppföljning (utvärdering) mot dessa inte går att göra fortlöpande är det lämpligare att diskutera mål för enskilda projekt.

Strategin för att nå målen handlar om a) planeringsprocessen (potentiella användares inflytande), b) utvärderingars tekniska kvalitet, c) integration av uppföljning och utvärdering till att bli en del av arbetsvardagen.

Detta till synes självklara mål och enkla strategi döljer emellertid några "knäckfrågor". Vid sidan av frågan om ambitionsnivå (pengar och arbetstid) handlar det om :

- att operationalisera målen så att de blir både tydliga (har styrverkan) och möjliga att utvärdera
- hur utvärderingsfunktionen bör organiseras i termer av ansvarsfördelning inom och mellan avdelningar; ska utvärderingskompetensen koncentreras till ADVUS och staber eller integreras i så att även linjen deltar?³⁵
- hur ADVUS ska balansera kraven på att verka som en självständig sakkritik (stark i sak men lågmäld i ton) och samtidigt agera för att öka användningen

³⁴ Uppdrag att utarbeta kunskapsstrategier. Rapport till Regeringskansliet 2003-11-07 (VUS 2003/23428); Arbetsmiljökunskap i högskoleutbildningar (icke publicerad sammanställning sommaren 2005).

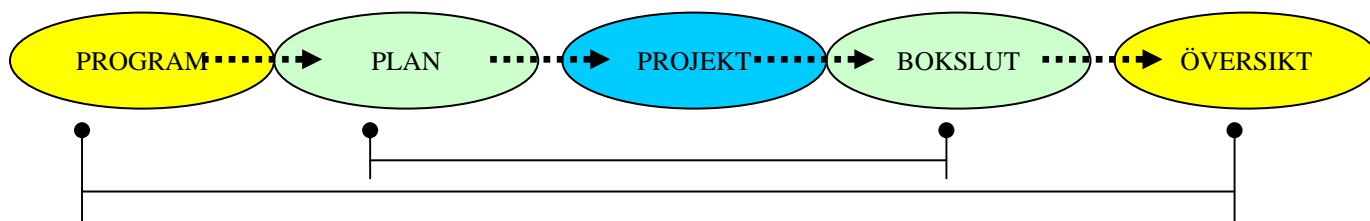
³⁵ Den senaste budgetpropositionen ger anledning till att fundera över en omformulering av verkets uppdrag och en till detta mer anpassad organisation.

Till stor del beror detta på att ställningstagandena idealiskt bör utgöra avledningar av principerna för den myndighetsinterna styrningen, men att det i dag saknas tydliga viljeyttringar eller behovsbilder att utgå från.

Utvärderingsfunktionens uppgift är att stödja verksamhetsutvecklingen genom att problematisera denna samt utforma och genomföra utvärderingsprojekt som är grundade i en långsiktig strategi. Vi har bedömt fyra år vara en lämpligt avvägd period; den är fortfarande överblickbar och samtidigt tillräckligt lång för att göra det möjligt att utforma och genomföra de enskilda projekt som krävs för att förverkliga kunskapsmålen. Programmet ska vara rullande vilket innebär att planeringsperioden förskjuts ett år i taget. Ambitionen är att i fortsättningen utarbeta förslag till nya program med ledning av bokslut (se nedan), behovsinventeringar, omvärldsanalys, erfarenheter från medverkan i andra enheters eller avdelningars projekt, relevanta utvärderingsresultat från andra myndigheter, revisionsrapporter, kommittébetänkanden, sammanställning av uttalade önskemål och liknande.

Programmet operationaliseras i årsvisa *utvärderingsplaner* utifrån prioriteringar och bedömd lämplig arbetsmängd för kommande år. Dokumentstrukturen kompletteras med årsvisa *bokslut* (det första presenteras i början av 2007) över genomförda projekt. De ska redovisa konkreta resultat, metodologiska erfarenheter från avslutade projekt, och indikationer på behov av nya insatser. Liksom tidigare kommer resultat m.m. även att presenteras i *översikter* omfattande längre tidsperioder som denna rapport utgör ett exempel på. Avsikten är alltså att planer och bokslut ska korrespondera mot varandra på samma sätt som program och översikter tänks göra.

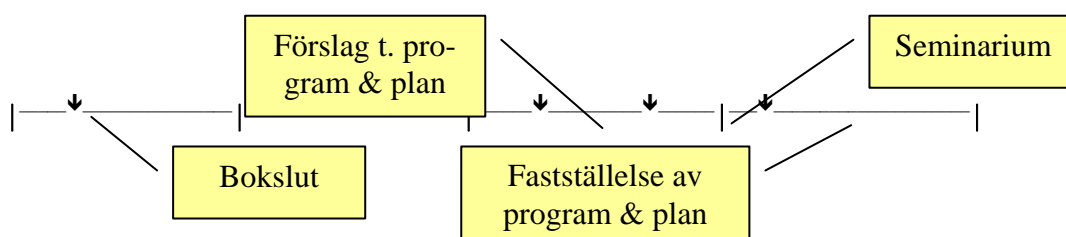
Dokumentstrukturen:



Om vi kopplar ihop dokument med planeringsprocess och resultatredovisning, är den första insatsen under ett enskilt kalenderår att utforma ett bokslut (i samma struktur som utvärderingsplanen för föregående år.) Bokslutet ska vara klart i så god tid att viktigare resultat kan redovisas i verkets årsredovisning.

Under ett årligt återkommande *strategiseminarium* presenteras och diskuteras förslag till utvärderingsprogram och plan för nästkommande år. Inför seminariet anpassas gällande program med ledning av resultat, nytillkomna behov och uttalade önskemål.

Utvärderingsfunktionens årsrytm:



Dokumentstruktur och beslutsformer kommer att behandlas mer utförligt i ett förslag till nya *riktlinjer för utvärdering* (under utarbetande). I det kommande förslaget lyfts *användning* (av framtiden utvärderingsinformation) fram som övergripande mål för funktionen. För att ge resultatanalysen (\approx uppföljning och utvärdering tillsammans) en tydligare ställning i den myndighetsinterna styrningen föreslås vidare att utvärderingsprogrammet ska fastställas av GD, och övriga dokument (utvärderingsplan och bokslut) av enhetschefen för ADVUS (givet en oförändrad organisation).

Som en konsekvens av i första hand användningsmålet (i någon mån även av hur beslut fattas), överväger vi även att föreslå en ordning för hur utvärderingsresultat ska hanteras. Vi menar att resultat från enskilda projekt alltid ska presenteras (i lämplig form) för verksamheten. Den har att värdera informationens verksamhetsmässiga användbarhet och, om resultaten bedöms bära leda till åtgärder, ange vilken nivå i organisationen som ska vara primärt ansvarig för att omsätta dem i åtgärder.

Bilaga 1: Genomförda utvärderingar 1999 - 2006

2006

- **(1)** Björkdahl, C - Arbetsmiljö tillsynens effekter på regelefterlevnad, arbetsmiljö och sjukfrånvaro. En litteraturöversikt. (AV-rapport 2006:8)
- **(2)** Eriksson, O – Utvärdering av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE). Bakgrund – Sammanfattning av resultat – Slutsatser och rekommendationer (AV-rapport 2006:2)
- **(3)** Eriksson, O – Rekrytering och rekryteringsprocessen 2001/2003. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation NEgativ stress (ARNE) (AV-rapport 2006:3)
- **(4)** Spång-Rosén, E – Kompetensutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation NEgativ stress (ARNE) (AV-rapport 2006:4)
- **(5)** Frick, K/Bruhn, A/Lehto, A – Metodutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation NEgativ stress (ARNE) (AV-rapport 2006:5)
- **(6)** Björkdahl, C/Wesser-Herber, M/Hansson, S O – Utvärdering av Arbetsmiljöverkets tillsynskampanj 2005 – Bort med bullret (AV-rapport 2006:14)
- **(7)** Rydén, M-L – Metodutveckling av säkrare avslut av inspektioner, VUS 2005/31263

2005

- **(8)** Johnsson, H/Blomquist, A, Inregia AB - Arbetsmiljöverkets föreskrifter om Arbetsplatsens utformning - AFS 2000:42, Rapport juni 2005
- **(9)** Eriksson, O/Schäfer, J - Basutbildningen i den nya tillsynsutbildningen. Tre utvärderingar, daterad 2005-05-03 (stencil)

2004

- **(10)** Eriksson, O m.fl. - Vad vet vi om effekterna av olika inspektionsmetoder? En rapport från projektet Effekter av inspektion, oktober 2004.
- **(11)** Hansson, S O/Lindberg, A-K, Filosifienheten KTH - Utvärdering av Arbetsmiljöverkets haverikommission (AV-rapport 2004:5)

2003

- **(12)** Carlsson, R - En pilotstudie över hur föreskrifterna om belastningsergonomi tillämpas (AV-rapport 2003:10).
- **(13)** Lundqvist, K/Ahlgren, M - Försöksverksamhet med samordnad tillsyn av flerdistriktföretag – en lärande utvärdering (AV-rapport 2003:9).

- **(14)** Isaksson, T m fl – Utvärdering av försöksverksamhet med olika sätt att utforma och lämna inspektionsmeddelande (Stencil, 2003-04-23)
- **(15)** Fröberg, M/Frost Danielsen, G – Utvärdering av omorganisation vid avdelningen CT, Arbetsmiljöverket (svenskt PA forum AB, stencil våren 2003)
- **(16)** Eriksson, O – Effektutvärderingar inom Arbetsmiljöverket, En beskrivning av insatser inom utvärderingsområdet (AV-rapport 2003:4)
- **(17)** Lindblom, L/Hansson S O – The Evaluation of Inspections (AV-rapport 2003:3)
- **(18)** Blomquist, A/Johnsson, H – Undersökning om Systematiskt arbetsmiljöarbete (Inregia Performance AB) (AV-rapport 2003:2)
- **(19)** Eriksson, O - Utvärdering av branschprogrammet Hälso- och sjukvård, AV/VUS PM 2003-01-23

2002

- **(20)** Karlsson, R m fl. – Handböcker i tillsynen? – en utvärdering av desinfektionshandboken (AV-rapport 2002:9)
- **(21)** Eriksson, O/Lindberg, K – Regler inom arbetsmiljöområdet – om konsekvensutredningars kvalitet. Bakgrund, nuläge och förslag till förbättringar. (AV-rapport 2002:3)
- **(22)** Levin, R – Utvärdering av makrometoden vid AI i Malmö. (AV-rapport 2002:4)

2001

- **(23)** Eriksson, O (red) – Uppföljning av verksamhetsprogrammet 1997-1999 (AV-rapport 2001:5)
- **(24)** Rydbeck, A - Uppföljningsinspektion – kraftfull eller verkningslös. En utvärdering av Yrkesinspektionens i Örebro distrikt uppföljningsbesök inom metoden Fokusinspektion, (AV-rapport 2001:7)
- **(25)** Synwoldt, U - "The Swedish Work Environment Authority and its initiatives realting to the work environment in Swedish forestry. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae, Silvestria 186, Uppsala 2001 (doktorsavhandling). En version på svenska finns i "Arbetsmiljöverket och dess insatser för arbetsmiljön i svensk skogsbruk" (AV-rapport 2001:10).
- **(26)** Arbetsmiljöverket "Ett aktivt arbetsmiljöarbete". En undersökning av Temo AB. (AV-rapport 2001:12)
- **(27)** Uppföljning av Kampanjen 2000 Belastningsergonomi vid leverans och mottagning av varor. (AV-rapport 2001:14)

- **(28)** Degerlund, K /Omne-Pontén, M – Personlig assistans – ett arbetsfält med brukare, ansvar och variation. En av Dalarnas Forskningsråd genomförd utvärdering av ett regionalt tillsynsprojekt. (AV-rapport 2001:15)

2000

- **(29)** Utvärdering av föreskrifterna om Kränkande särbehandling (Rapport, februari 2000)
- **(30)** Samverkan i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsfrågor (ASS-rapport 2000:10)
- **(31)** Lewin, E – IK – SMÅ effekt. Utvärdering av ett verksgemensamt tillsynsprojekt internkontroll av arbetsmiljön i småföretag, IK – SMÅ (ASS-rapport 2000:6)
- **(32)** Johansson, L/Möller A – "Flexibla arbetstider och arbetsformer". Möjligheten att planera vår arbetstid, det så kallade FAA-avtalet, Rapport, augusti 2000
- **(33)** Johansson, L m fl. - "VP i själva verket". Utvärdering av arbetet med att ta fram Verksamhetsprogrammet 2000 – 2002, Rapport, september 2000

1999

- **(34)** Attityder till Arbetarskyddsstyrelsen. En undersökning av TEMO (Rapport, april 1999)
- **(35)** Utvärdering av Arbetarskyddsverkets kampanj mot hot och våld inom detaljhandeln 1994 (ASS-rapport 1999:7)
- **(36)** Hede/Lindeberg/Westling - Utvärdering av Arbetarskyddsverkets Yrkesinspektörsutbildning våren 1999 (IPF, Rapport, augusti 1999)