

En utvärdering av programmet Kvinnors arbetsmiljö

En utvärdering av programmet Kvinnors arbetsmiljö
Rapport 2024:6
ISBN 978-91-89747-59-3
Publicerad år 2024

Myndigheten för arbetsmiljökunskap
Telefon: 026-14 84 00, E-post: info@mynak.se
www.mynak.se

En utvärdering av programmet Kvinnors arbetsmiljö

Förord

År 2011 fick Arbetsmiljöverket i uppdrag av regeringen att utveckla och genomföra särskilda insatser med syfte att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljörelaterade problem (A2011/2209/ARM). Utifrån uppdraget att utvärdera och analysera effekter av beslutade och genomförda statliga reformer och andra statliga initiativ initierade Myndigheten för arbetsmiljökunskap en utvärdering av de insatser som genomfördes inom ramen för Arbetsmiljöverkets regeringsuppdrag, vilket har resulterat i föreliggande rapport.

Arbetet med rapporten har genomförts i tre steg. Det första steget genomfördes av externa konsulter och omfattade datainsamling, databearbetning och initial rapportering till myndigheten. I det andra steget medverkade professor Petra Lindfors, vid Stockholms universitet, i samverkan med medverkande konsulter i steg 1, för att ta fram skriftligt underlag för preliminär rapportering. I det tredje steget sammanställde Petra Lindfors den slutliga versionen av rapporten.

Professorer emeritis Gunnar Aronsson och Annika Härenstam, båda vid Stockholms universitet, och professor Irene Jensen, Karolinska Institutet, har på myndighetens uppdrag kvalitetsgranskat rapporten.

Ansvarig processledande analytiker vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap har varit Johan Stenmark, och Julia Engström ansvarig kommunikatör.

Enligt myndighetens processer för framtagande av rapporter har externa uppdragstagare att välja teoretiska och metodologiska utgångspunkter för arbetet och att ansvara för resultat och slutsatser. I föreliggande rapport ansvarar externa uppdragstagare för respektive del.

Jag riktar ett stort tack till alla som bidragit i arbetet med att ta fram denna rapport och i synnerhet till de intervjupersoner som delat med sig av sitt kunnande och sina insikter samt till Arbetsmiljöverket som tillhandahållit rådata för analys.

Gävle, mars 2024



Nader Ahmadi, Generaldirektör

Författare

Petra Lindfors, professor, Psykologiska institutionen,
Stockholms universitet

Sammanfattning

Bakgrund

Rapporten har tagits fram inom ramen för Myndigheten för arbetsmiljökunskaps uppgift att utvärdera och analysera effekter av beslutade och genomförda statliga insatser och initiativ. Utvärderingen avser ett regeringsuppdrag som Arbetsmiljöverket genomförde i form av olika insatser inom ramen för programmet *Kvinnors arbetsmiljö* under åren 2012 till och med 2014.

Syfte

Det övergripande syftet med utvärderingen var att undersöka om de insatser som genomförts inom ramen för regeringsuppdraget, med huvudsakligt fokus på de två projekten Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA) och Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK), gett bestående avtryck i form av erfarenheter, insikter och lärdomar och därmed bidragit till att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljöproblem. Det inkluderade att tydliggöra vilka villkor och förutsättningar som behövs för att inspektioner och därtill relaterade förändringar ska kunna bidra till en bättre arbetsmiljö. Ännu ett specifikt syfte var att undersöka bestående avtryck inom Arbetsmiljöverkets interna verksamhet. En ytterligare aspekt handlade om att klargöra vilka villkor och förutsättningar som bör finnas på plats för att möjliggöra en utvärdering av ett genomfört program och därmed tydliggöra vilka insikter och lärdomar som kan göras utifrån de förutsättningar som funnits för föreliggande utvärderingsarbete.

Genomförande

Inledningsvis genomfördes en områdesöversikt (kap. 1, och bil. 1) samt ett förarbete (kap. 1, och bil. 2). Områdesöversikten inkluderade en sammanfattning av en tidigare uppföljande utvärdering och forskning om programmet *Kvinnors arbetsmiljö* och ett förarbete som fokuserade på att tydliggöra vilka olika dataunderlag som fanns att tillgå för en utvärdering av programmet. Med utgångspunkt i resultaten från områdesöversikten genomfördes en långtidsutvärdering.

För att undersöka om programmet *Kvinnors arbetsmiljö* gett något avtryck kombinerades en kvantitativ och en kvalitativ metodansats (kap. 3). Den kvantitativa utvärderingen baserades på arbetsskadestatistik för de verksamheter och arbetsplatser som varit föremål för inspektion inom EKA-projektet. Analysen av arbetsskadestatistik kom huvudsakligen att fokusera på

arbetsskador, arbetsolyckor, och arbetssjukdomar med belastningsrelaterade orsaker totalt sett samt för kvinnor respektive män (kap. 4, och bil. 4).

Den kvalitativa utvärderingen inkluderade intervjuer samt dokumentstudier av inspektionsmeddelanden, protokoll och förelägganden från verksamheter som varit föremål för inspektion inom EKA eller HAK-projektet. Sammantaget inkluderades fem specifika arbetsställen, eller fall, från EKA-projektet samt sex olika kommuner från HAK-projektet (kap. 5 och bil. 5).

Resultat

Utifrån den kvantitativa arbetsskadestatistiken finns inga samband mellan inspektion inom EKA-projektet och lägre förekomst av belastningsrelaterade arbetsskador, arbetsolyckor och arbetssjukdomar. Det är alltså svårt att tala om kvantitativt mätbara avtryck av EKA-projektet på en övergripande nivå. Samtidigt går det inte att utesluta att EKA-projektet som sådant gett avtryck i arbetsmiljön på de olika arbetsställen som inspekterades. Andra, liknande program, insatser och projekt har genomförts både nationellt och lokalt. Tillsammans med andra samhällseliga processer kan det ha haft en övergripande påverkan på alla eller flera delar av arbetslivet. Det saknas därmed möjlighet att dra säkra slutsatser.

Analys av det kvalitativa datamaterialet pekar på att en del av de inspektioner som genomfördes inom ramen för projekten EKA respektive HAK potentiellt sett gett bestående avtryck. Däremot finns inget stöd för bestående avtryck i alla fall eller kommuner. Likväl visar det övergripande resultatet från de fem fallen i EKA-projektet och de sex kommunerna inom HAK-projektet att ett kontinuerligt och systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) är en förutsättning för att en inspektion ska kunna ge ett bestående avtryck. Det är alltså avgörande att arbetsgivare och högsta ledning kunnat ta till sig syftet med en inspektion samt de implikationer som följer och sedan prioriterat att arbeta vidare med frågorna. Totalt sett inkluderar den kvalitativa utvärderingen dock ett fåtal verksamheter av alla de verksamheter som inkluderades i EKA respektive HAK. Likväl visar den kvalitativa utvärderingen att inspektionsinsatser har potential att bidra till en god arbetsmiljö. Svårigheten består i att bibehålla fokus över tid och därigenom åstadkomma bestående förändringar. Samtidigt är det omöjligt att säkert slå fast att de avtryck som identifierats enbart beror av EKA och HAK. Genom åren har det funnits olika projekt och initiativ, både på nationell och lokal nivå. Det betyder att de bestående avtryck som framkommit kan ha förstärkts av senare projekt eller helt vara resultat av senare insatser. De kan därmed ha en starkare koppling till sådant som går bortom EKA och HAK. Det framkommer dock att de tekniska och organisatoriska förändringar som genomförts i de fall som ingick i EKA-projektet medfört bättre förutsättningar att upprätthålla dessa förändringar över tid. Det hänger troligen samman med att förändringarna ofta krävde konkreta rutiner och utbildningsinsatser. Jämförelsevis kan det vara svårare att omsätta insikter och kunskaper från HAK-projektet till konkreta mål och strategier. Likväl kan systematiska rutiner från HAK ändå fortleva. Det gäller exempelvis dokumentation av antalet

underställda per chef och återkommande jämförelser av villkor i kvinno- respektive mansdominerade verksamheter. Det gäller särskilt om någon funktion i verksamheten får detta som ett tydligt uppdrag. Det här tyder på att vissa organisatoriska förutsättningar behöver finnas på plats för att en inspektion ska få tydlig effekt på arbetsmiljöarbetet. Sådana förutsättningar inkluderar exempelvis en förberedelse för att kunna ta emot de synpunkter som lyfts i samband med en inspektion samt möjlighet att kunna hantera synpunkterna. Här kan, som i något av fallen, uppföljande inspektioner eller tydlig samverkan, underlätta fortsatt långsiktig förändring, utveckling och lärande.

Det övergripande resultatet visar inga entydigt systematiska avtryck av de tillsynsinsatser som genomfördes inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö*. Det resultatet avser den kvantitativa arbetsskadestatistiken samt utvärderingen av kvalitativa data från inspekterade arbetsplatser. Samtidigt finns vissa avtryck som kan kopplas till programmet. Det är inte överraskande att det saknas bestående avtryck som på ett entydigt sätt kan härledas till programmet. Även om det relativt sett genomfördes många professionellt utförda inspektioner, med hjälp av särskilt framtagna metoder, är en inspektion fortfarande ett tillfälligt ingrepp i en organisation. Det gör att avtrycken ofta blir lokala och tidsbegränsade snarare än långvariga. När det gäller EKA kan sådana direkta och kortsiktiga förändringar ge omedelbara förändringar i form av minskade arbetsskador. Samtidigt kan en förändring som gör att något uppmärksammas också bidra till en ökad rapportering. Det kan i sin tur spegla en ökad förekomst av arbetsskador under en period. För att få till stånd en långsiktig förändring behöver arbetsgivare prioritera ett fortsatt systematiskt arbete med arbetsmiljöfrågor och utveckla hållbara arbetsprocesser som möjliggör sådant systematiskt arbete. Det här betyder att långsiktiga förändringar är avhängiga goda organisatoriska förutsättningar och villkor.

I och med att regeringen gav Arbetsmiljöverket i uppdrag att genomföra programmet *Kvinnors arbetsmiljö* hade myndigheten en självklar nyckelroll. Intervjuer med nio inspektörer från Arbetsmiljöverket visar att de metoder som utarbetades inom ramen för programmet fortfarande används. Det framkommer också att det fortfarande finns en god kunskap och medvetenhet om ergonomi samt om arbetsmiljön i kvinnodominerade verksamheter. På liknande sätt finns det fortfarande kunskap och medvetenhet kring jämställd arbetsmiljö, villkor för kvinnor och män samt kvinno- respektive mansdominerade verksamheter. Den här kunskapen och medvetenheten utgör tydliga och bestående avtryck av programmet. Utvärderingen visar också att erfarenheterna från programmet lever kvar i nya projekt och i tillsynsutbildning för nya inspektörer. Det är ett avgörande avtryck eftersom det betyder att erfarenheter och kunskap från programmet kan föras vidare inom Arbetsmiljöverkets fortsatta, interna arbete.

Slutsatser

Sammanfattningsvis har programmet gjort tydliga avtryck i Arbetsmiljöverkets interna arbete. Samtidigt finns andra projekt och initiativ, vilket kan orsaka konflikter i det praktiska arbetet när flera olika frågor ska prioriteras parallellt. Det finns därmed utmaningar i att aktualisera och synliggöra flera perspektiv. För att hantera sådana konflikter och utmaningar har konkreta erfarenheter förts in i Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet och i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det visar hur de perspektiv som ingick i programmet *Kvinnors arbetsmiljö* fortlever samtidigt som det verkar finnas behov av ett helhetsperspektiv som på ett konsekvent sätt gör det möjligt att inkludera flera områden.

Utifrån de oklara resultaten av den här utvärderingen uppstår frågan om vad som behövs för att komma fram till mer entydiga resultat som möjliggjort tydligare slutsatser. Svaren på en sådan fråga kan ge insikter och lärdomar till kommande programsatsningar och insatser av liknande karaktär som de som aktualiserats inom ramen för programmet *Kvinnors arbetsmiljö*. I sammanhanget är det angeläget att dra lärdom av den kunskap som finns om systematisk planering och genomförande av förändrings- och utvecklingsarbete. Det är viktigt att tidigt tydliggöra vilka insatser och aktiviteter som ska genomföras. På ett övergripande plan gjordes det inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* där regeringsuppdraget klargjorde vilken typ av insatser som skulle genomföras. Däremot fanns inga tydliga krav på former för systematisk kort- eller långsiktig utvärdering av dessa insatser. Om sådana krav funnits hade Arbetsmiljöverket också haft att leverera en tydlig utvärderande analys som gått bortom beskrivningar av kortsiktiga resultat och hur dessa kommer att omsättas i myndighetens ordinarie verksamhet. För programmet *Kvinnors arbetsmiljö* finns visserligen dokumentation som beskriver vad som gjorts och ungefär när, men den tid som gått innebär att det saknas systematisk dokumentation. Det gör det svårare att på ett konsekvent sätt utvärdera i vilken mån olika insatser och aktiviteter fortlevt.

Sammanfattningsvis ger resultaten inget underlag för att kunna dra några slutsatser om huruvida programmet bidragit till att nå avsett resultat eller inte. Likväl kan den här rapporten vara av värde för ett fortsatt arbete med att förbättra arbetsmiljön i kvinnodominerade verksamheter. Rapporten lyfter fram vikten av ett initialt och parallellt planeringsarbete av insatser och utvärdering för att möjliggöra långtidsutvärderingar av hög kvalitet. Det i sig utgör en avgörande insikt och lärdom från den här utvärderingen av programmet *Kvinnors arbetsmiljö*.

English Summary

Background

This report forms part of the Swedish Work Environment Authority and its task relating to the evaluation and analysis of the effects of governmental activities, initiatives, interventions, and programs. This evaluation concerns a government decision to task the Swedish Work Environment Authority with initiating activities focusing on the work environment of women. Starting in 2012 and ending in 2014, these activities were carried out within the program Women's Work Environment (Swedish: Kvinnors arbetsmiljö). Specifically, this evaluation focused on two projects within the program, that is Ergonomics in Women's Work Environment (Swedish: Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö, EKA) and Sustainable Work Environment focusing on Women (Swedish: Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus, HAK). The overall aim of the evaluation was to examine whether the activities that were carried out within these two projects had had any lasting impact and thus contributed to preventing the early exiting of women from the labour market due to a straining work environment.

Methods

The initial work included reviewing the area (Chapter 1 and Appendix 1) and preparatory pilot work (Chapter 1 and Appendix 2). The review included summarizing a prior follow-up and research relating to the program Women's Work Environment and the preparatory work that focused on clarifying the types of data that was of potential use to evaluate the program. Based on the results of this, a long-term evaluation was carried out.

At the core of this report is its' quantitative and qualitative parts which aimed to investigate whether the activities carried out within the program had had any long-term impact in the organizations and workplaces where inspections had been carried out. This included clarifying whether these activities had had any lasting impact in terms of experiences, insights, and lessons learned in the organizations and workplaces that had been included in different parts of the program. This aimed to clarify the prerequisites and conditions needed in order for inspections to improve the work environment. Another aim was to examine lasting impacts within the internal operations of the Swedish Work Environment Authority. A further issue related to clarifying the conditions needed to enable the post hoc evaluation of a program and thereby clarify insights and lessons learned of the present long-term evaluation.

In order to evaluate whether the program had had any impact, quantitative and qualitative methodological approaches were combined (Chapter 3). The quantitative evaluation was based on occupational injury statistics for the

organizations and workplaces that had been subject to inspections within the EKA-project (Chapter 4 and Appendix 4). The reason for including EKA only was due to the fact that the project included inspections involving newly developed assessment methods. As information was available for a number of years, variation over time was investigated for the workplaces included in the EKA-project. Then, these statistics were compared to occupational injury statistics for other workplaces. In addition, women and men were compared. Given that the program and the inspections within the EKA-project targeted ergonomics, the analysis of occupational injury statistics focused on occupational injuries, accidents, and occupational illness associated with physical strain.

The qualitative evaluation involved interviews at one point in time and the analysis of documents covered, for instance, inspection notes and protocols from the workplaces and organizations that were included in the inspections that were carried out within the EKA- or HAK-projects. In total, the qualitative evaluation included five workplaces, or case studies, from the-EKA project and six different municipalities from the HAK-project (Chapter 5 and Appendix 5).

Results

From the quantitative data, there are no associations suggesting that the inspections performed within the EKA-project were related to fewer strain-related occupational injuries, accidents and less occupational illness. Thus, at an overall level, based on existing statistics, it is difficult to identify any quantifiable impact of EKA. At the same time, it would be impossible to rule out that the EKA-project had no impact on the work environment of the different workplaces that were subject to inspection. However, other similar programs, initiatives, and projects that have been carried out both nationally and locally, along with other societal changes may have had an overall impact on all or several parts of working life. In view of this, it is impossible to draw any firm conclusions.

The analysis of the qualitative data suggests that some of the inspections that were carried out within EKA and HAK may have had a lasting impact. However, there is no support for any lasting impacts for all cases or in all municipalities. Nevertheless, the overall combined findings from the analysis of the five cases from EKA and the six municipalities within HAK show that a continuous and systematic work environment management is a prerequisite for an inspection to have a lasting impact. This points up a key factor, namely that employers and upper management need to understand the purpose of an inspection and the implications that follow from it, and to prioritize the continued work relating to the relevant issues. Overall, the qualitative evaluation, which came to include only a small number of organizations of all the organizations included in EKA and HAK, shows that inspections have a potential to improve the work environment. Challenges involve maintaining the focus over time in order to achieve a lasting impact. Still, it is impossible

to claim that the impact identified is solely due to EKA and HAK. Over the years, various projects and initiatives have been carried out, both at national and local levels. This means that the long-term impact that was identified may have been supported by later projects or be the result of other, later activities or interventions and thus be related to processes going beyond EKA and HAK. This is important to take into consideration and particularly so given that the evaluation of both EKA and HAK included few cases and a limited number of municipalities which also chose themselves to participate in this long-term evaluation. However, it seems like the technical and organizational changes implemented in the cases included in the EKA-project were better equipped to maintain these changes over time. This was likely due to the fact that such changes often required hands-on procedures and training. In comparison, it may be more difficult to translate insights and knowledge from the HAK-project into tangible goals and strategies. Nevertheless, systematic procedures from HAK, including documenting the number of subordinates per manager and recurring comparisons of the conditions in workplaces and organizations dominated by women and men respectively, may be maintained over time. This may be facilitated by clearly appointing the task to keep up these systematic procedures to a function or role within the organization. This suggests that certain organizational prerequisites need to be met in order for an inspection to impact the management of the work environment. Such prerequisites include, for instance, being prepared to receive feedback following an inspection along with the ability and competence to handle the issues raised. This, in turn, requires the active engagement from the staff involved, managers, management, as well as union and safety representatives. Moreover, it is obvious that the process following an inspection is important for the continued work within an organization. As seen in one of the cases, follow-up inspections, as well as the joint collaboration around the inspection, may facilitate long-term changes, organizational development and learning.

The overall findings show no systematic impact of the inspections that were carried out within the program. This holds for the inspection of the quantitative data which included occupational injury statistics but also for the evaluation of qualitative data from the workplaces that were inspected. In parallel, the program can be argued to have had some impact. However, any impact may be the result of other, subsequent national or local activities and initiatives. The lack of any lasting impact that can be clearly attributed to the program is not surprising. Despite the large number of professionally conducted inspections using newly developed methods, an inspection is still to be considered a temporary activity intervention. From this follows that its impact is often local and temporary, rather than long-lasting. As for EKA, the direct and short-term changes may have yielded immediate changes that are reflected in fewer occupational injuries. However, targeted changes may yield an increased reporting that is reflected in increased numbers of occupational injuries over a period of time. To achieve long-term changes, employers need to prioritize the continued systematic work environment management and the development of sustainable processes that enable this work. This means that long-term changes are dependent on adequate organizational prerequisites and conditions.

When the Swedish Work Environment Authority was tasked with executing the program, the Authority had a key role. Based on the interviews with nine inspectors from the Swedish Work Environment Authority, the analysis shows that the methods that were developed within program are still being used. Moreover, there is an understanding and recognition of ergonomics and the work environment in organizations dominated by women. Similarly, there is an understanding and recognition of equality at work, working conditions for women and men, and organizations dominated by women and men. Such knowledge can be identified as clear and lasting effects of the program. Furthermore, the evaluation shows that the experiences gained within the program have been transferred to new projects and in the education and training activities of new inspectors. All in all, the findings show that the program has brought to the fore issues that are of relevance to women's work environment in the operations of the Swedish Work Environment Authority. This impact is key as it suggests that experiences and knowledge gained during the program can be transferred and translated into the internal operations of the authority.

Conclusions

The findings show a clear impact of the program on the internal operations of the Swedish Work Environment Authority. At the same time, there are other projects and initiatives. This may yield conflicts when having to prioritize several topics and perspectives in parallel. This means that there are challenges in bringing several parallel perspectives to the fore and translating these into practice. To manage such conflicts and challenges, hands-on experiences have been incorporated into the inspection activities and systematic work environment management. This shows clearly how the perspectives from the program are sustained, while there also seems to be a need for an overall holistic perspective that makes it possible to include and consistently consider different areas.

Based on the unclear findings of the present evaluation, it is necessary to consider if anything could have been done differently to allow for more consistent conclusions. Such rethinking of the conditions relating to this long-term evaluation can result in important insights and learning for future initiatives that are similar to those of this program. Here, it is important to consider existing knowledge relating to the systematic planning and implementation of organizational development and change. A key aspect involves clarifying, at an early stage, the initiatives and activities that are to be included. At an overall level, this was done when launching the program by detailing the key activities. However, there were no clear requirements regarding the systematic short-term or long-term evaluation of these activities. Had such requirements been included, this would have tasked the Swedish Work Environment Authority with producing a clear-cut evaluation going beyond descriptions of short-term findings and the translation of these into the regular operations of the authority. Despite the existing documentation of the program describing what was done and about when, it has been about a decade since

the program was initiated which means that there is little or no systematic documentation available. This makes it difficult to consistently evaluate the extent to which various initiatives and activities have had an impact and continued over time.

Taken together, the findings from the quantitative and qualitative data analyzed in this evaluation allow no firm conclusions as to whether or not the program contributed to achieving its intended results. Regardless, this report may be valuable for continued efforts to improve the work environment in organizations dominated by women. The report underscores the importance of an initial and parallel planning of initiatives and activities and their evaluation in order to enable high-quality long-term evaluations. This is an important insight and lesson to be learned from this long-term evaluation of this governmental initiative.

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning.....	6
English Summary.....	10
Innehåll	15
1. Bakgrund	17
Om programmet Kvinnors arbetsmiljö.....	17
Information, kunskap och utbildning.....	18
Inspektion, tillsyn och information	20
Tidigare utvärdering, uppföljning och studier	22
Tidigare utvärdering.....	22
Uppföljning av informationsinsatser	23
Tidigare studier	23
Förarbete	23
2. Syfte och frågeställningar	25
3. Metodöverbåganden	26
Kvantitativa data	26
Kvalitativa data	26
Interaktiv ansats i utvärdering	27
4. Arbetsskador och arbetsskadestatistik.....	28
Arbetsskador, arbetsolyckor och arbetssjukdom.....	28
Arbetsskador, arbetsolyckor och arbetssjukdom som indikator.....	28
Arbetsskadestatistik.....	29
Tidsperiod.....	29
Inspektionsstatistik.....	30
Jämförelser	30
Resultat	31
Utvärderande resultatdiskussion av arbetsskadestatistik.....	31
5. Inspektion och erfarenheter	34
Underlag	34
Inspekterade arbetsplatser och verksamheter	35
Urval från Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA).....	35
Urval från Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK)	36
Beskrivning, resultat och analys av fall: Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA).....	37
Fall 1	38
Fall 2	40
Fall 3	41
Fall 4	44
Fall 5	46

Utvärderande diskussion av fall från Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA)	47
Beskrivning, resultat och analys av fall: Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK)	49
Kommun 1	49
Kommun 2	50
Kommun 3	53
Kommun 4	54
Kommun 5	55
Kommun 6	56
Utvärderande diskussion av kommuner i Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK)	57
Resultat och analys av underlag från Arbetsmiljöverket	58
Spridning av metoder.....	59
Utvärderande diskussion av Arbetsmiljöverket.....	60
6. Diskussion och slutsatser	61
Diskussion av utvärderingens olika delar	61
Kvantitativ utvärdering	61
Kvalitativ utvärdering	62
Arbetsmiljöverket	64
Insikter och lärdomar	65
Slutsatser	68
7. Referenser	69
 Bilaga 1. Tidigare utvärdering, uppföljning och studier	72
Bilaga 2. Sammanfattning av förarbete.....	75
Bilaga 3. Exponeringsfaktorer	79
Bilaga 4. Fördjupning avseende arbetsskadestatistik.....	80
Bilaga 5. Intervjuguide.....	88

1. Bakgrund

Den här rapporten har tagits fram inom ramen för den uppgift Myndigheten för arbetsmiljökunskap har att utvärdera och analysera effekter av beslutade och genomförda statliga insatser och initiativ (1). Rapporten följer upp och utvärderar¹ om de olika insatser som Arbetsmiljöverket genomförde till följd av ett regeringsuppdrag våren 2011 (2) gett bestående avtryck och bidragit till att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljöproblem. Regeringsuppdraget fokuserade på att förebygga belastningsskador² orsakade av felaktig arbetsbelastning. I regeringsuppdraget specificerades övergripande insatser i form av kunskapsinhämtning, information, utbildning av inspektörer och genomförande av en nationell tillsynsaktivitet (2) (3). Arbetsmiljöverket skulle genomföra regeringsuppdraget under 2011–2014 och avge slutrapport under våren 2015. Utöver en första utvärdering och beskrivning av resultat och erfarenheter skulle slutrapporten också redogöra för hur dessa skulle inkluderas i Arbetsmiljöverkets ordinarie verksamhet (2)(3). Arbetsmiljöverket kom att genomföra regeringsuppdraget i form av ett program, *Kvinnors arbetsmiljö* (3).

Den här rapporten utgår från de insatser som genomfördes inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (3) och utgör en slags långtidsutvärdering (4). Rapporten utvärderar och identifierar eventuella förändringar över tid i relation till insatserna. Det görs på ett övergripande plan. Utöver det ger rapporten också en bild av olika hinder och möjligheter som finns för att i efterhand klargöra om insatser avsedda att förebygga och förändra kan fortleva.

Om programmet Kvinnors arbetsmiljö

I det regeringsuppdrag som Arbetsmiljöverket fick 2011 konstaterades att kvinnor, i jämförelse med män, totalt sett svarade för en större andel av sjukfrånvaron. Det noterades också att fler kvinnor, än män, tvingades lämna arbetslivet i förtid. Det betraktades som ett problem ur jämställdhetshänseende, särskilt i relation till de ekonomiska konsekvenser som är kopplade till arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro (2). En stor del av den här arbetsrelaterade ohälsan och sjukfrånvaron kunde hänföras till tungt arbete, ensidiga rörelser och påfrestande arbetsställningar och därtill relaterade belastningsskador. Fokus kom därför att läggas på belastningsskador. Avsikten var att Arbetsmiljöverket, genom uppdraget, skulle bidra till att öka

1 Betydelsen av ordet utvärdering kan variera mellan olika områden och discipliner. Vanligen inkluderar en utvärdering ett systematiskt inhämtande av dataunderlag för att göra bedömningar som kan ge vägledning för framtiden. I det ingår att avgöra om det finns tydliga resultat och effekter, ofta också med avseende på kvalitet. Ibland används även ordet uppföljning, eller kvalificerad uppföljning. Skillnaden mellan utvärdering och uppföljning består vanligen i att en utvärdering oftast sker mer sällan, är mer omfattande och inkluderar en strävan efter mer omfattande analys än en uppföljning (4). I den här rapporten används huvudsakligen termen utvärdering för att beskriva den genomförda undersökningen.

2 I regeringsuppdraget (2) används termen försлитningsskador. Experter inom området förordar numera termen belastningsskador vilket också är vad som används genomgående i rapporten.

kunskapen om kvinnors arbetsmiljö³ samt bidra till att utveckla bättre metoder för att kunna uppmärksamma risker för belastningsskador i samband med tillsynsinsatser. Förväntningen var att det här skulle kunna bidra till att förbättra arbetsmiljön för både kvinnor och män (2).

Arbetsmiljöverket kom att genomföra regeringsuppdraget som ett program, *Kvinnors arbetsmiljö* (3). I linje med regeringsuppdraget kom programmet som helhet att omfatta fyra olika typer av insatser med fokus på 1) kunskapsinhämtning och 2) information, 3) utbildning av inspektörer och 4) genomförande av tillsynsinsatser⁴ (se tabell 1 för en schematiserad beskrivning av insatser och aktiviteter). De fyra olika insatserna kom att spegla en process. Därmed var de ömsesidigt överlappande och pågick till del parallellt. Som exempel kom aktiviteter med koppling till kunskapshämtning också att inkludera såväl informations- och kunskapsutbyte i seminarier samt med en referensgrupp⁵ med representanter för arbetsmarknadens parter. På liknande sätt kom informationsinsatser att genomföras i samband med inspektion och tillsyn samt i samverkan med externa parter och samhällsaktörer i olika nätverk och konferenser. Programmet inkluderade två olika projekt; 1) *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö* (EKA) och 2) *Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus* (HAK). Indelningen i två projekt ansågs göra det möjligt att ha ett specifikt fokus på belastningsbesvär (inom EKA) samt att anlägga ett genusperspektiv på arbetsmiljöfrågor (inom HAK). De fyra olika insatserna genomfördes också, i varierande grad, inom de två projekten EKA och HAK (för en detaljerad redovisning av genomförda insatser, se [3]).

Information, kunskap och utbildning

Uppdraget (2) till Arbetsmiljöverket specificerade att insatser avseende information, kunskap och utbildning skulle ingå (se tabell 1 för en schematisk beskrivning). Sådana insatser och därtill relaterade aktiviteter kan anses centrala för utveckling och för att förebygga risker kopplade till felaktig arbetsbelastning och därtill relaterade problem. För att överhuvudtaget kunna identifiera och bedöma risk för arbetsskador, och därigenom förebygga, är det nödvändigt att ha tillgång till metoder som möjliggör ett systematiskt arbete med avseende på arbetsmiljörisiker. Utöver tillgång till adekvata metoder är det också nödvändigt att ha kunskap om hur de ska användas. Det gör att det även krävs utbildningsinsatser (3).

3 I uppdraget (2) användes uttrycket "*kvinnors arbetsmiljö*". I merparten av de arbetsmiljöer där kvinnor arbetar finns dock även män. I senare regeringsuppdrag används vanligen uttrycken kvinnodominerade eller mansdominerade sektorer.

4 Arbetsmiljöverket har ett utöva tillsyn för att säkerställa att arbetsmiljölagen och tillhörande föreskrifter följs, enligt 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen 1997:1160. Arbetsmiljöverket har därigenom att verka för en god arbetsmiljö (34). Inspektion är en tillsynsinsats som vanligen genomförs som ett besök på ett arbetsställe för att kontrollera om det finns arbetsmiljöbrister som kan medföra risk för ohälsa eller olycksfall. I det ingår också att kontrollera om arbetsmiljön i övrigt inte är god.

5 Referensgruppen inkluderade representanter för arbetsmarknadens parter, inklusive Arbetsgivarverket, LO, SACO, Svenskt Näringsliv, SKL (numera SKR), Unionen, TCO och Vårdförbundet, samt andra aktörer som Delegationen för jämställdhet i arbetslivet. Diskrimineringsombudsmannen, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Försäkringskassan, Karolinska Institutet, Prevent och Sveriges Företagshälsor (3).

En del av programmet *Kvinnors arbetsmiljö* inkluderade att identifiera och utveckla metoder som gjorde det möjligt för både inspektörer och arbetsgivare att synliggöra och bedöma risker för belastningsskador i arbetet (se tabell 1). De fyra metoder som identifierades och sedan utvecklades för att anpassas till svenska förhållanden inkluderade

1. Key Indicator Method, KIM I (5), II (6) och III (7)
2. Hand-arm-riskbedömningsmetod, HARM (8)
3. Tilthermometer (9)
4. Patient Transfer Assessment Instrument (10).

För att kunna använda de identifierade bedömningsmetoderna på ett adekvat sätt genomfördes kompetensutvecklande utbildningsinsatser. Genom programmet *Kvinnors arbetsmiljö*, och då specifikt inom EKA-projektet, utbildades drygt 20 inspektörer till handledare. Dessa handledare utbildade sedan sina inspektörskollegor på Arbetsmiljöverket. Det här gjorde att alla inspektörer hade kompetens att utföra de inspektioner som sedan utfördes inom ramen för EKA-projektet.

Programmet inkluderade också utbildning kring genus. Utbildningsinsatserna skedde inom ramen för HAK-projektet. Syftet var att öka medvetenhet och kunskap bland alla medarbetare på Arbetsmiljöverket. Utbildningen i genus utgjorde därmed grund för de tillsynsaktiviteter som genomfördes inom HAK (3, 11).

Tabell 1. En övergripande beskrivning av de fyra olika slag av insatser och genomförda aktiviteter som ingick i programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (3)

Typ av insats			
Kunskapsinhämtning	Information	Utbildning av inspektörer	Tillsyn
Aktivitet			
Inhämta kunskap om arbetsgivares perspektiv	Spridning av metoder för bedömning av belastningsskador	Utbildning i bedömningsmetoder	Nationell tillsyn inom EKA-projektet 2012
Forskningsbaserade seminarier	Inspektion och information inom HAK-projektet 2012	Utbildning i genus	Nationell tillsyn inom EKA-projektet 2013
Identifikation, utveckling och anpassning av metoder för bedömning av belastningsskador*	Inspektion och information inom HAK-projektet 2013		Nationell tillsyn inom HAK-projektet 2013
Kunskapssammanställning om belastning, genus och ohälsa	Inspektion och information inom HAK-projektet 2014		Nationell tillsyn inom EKA-projektet 2014
Kunskapssammanställning om genus, arbetsorganisation och arbetsmiljö	Dialogkonferenser för bl a chefer, politiskt förtroendevalda och skyddsombud i kommuner		Nationell tillsyn inom HEKA-projektet 2014
Kontinuerligt lärande genom följeforskare	Spridning av informationsmaterial via webbplats och media		
Referensgrupp med aktörer på arbetsmarknaden			

Not. En detaljerad beskrivning av de olika insatserna (3). EKA = Ergonomi i *kvinnors arbetsmiljö*; HAK = Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus; HEKA = Hållbar ergonomisk arbetsmiljö med kvinnor i fokus.
 * Metoderna inkluderade Key Indicator Method, KIM I (5), II (6), och III (7), Hand-arm riskbedömningsmetod, HARM (8), 3) Tilthermometer (9) och 4) Patient Transfer Assessment Instrument (10).

Inspektion, tillsyn och information

Utöver övriga insatser skulle Arbetsmiljöverket också genomföra nationell tillsyn (2). I samband med tillsyn och inspektioner genomfördes också informationsinsatser (se tabell 1). Tillsyn och inspektion kom att genomföras inom ramen för två olika, men delvis relaterade, projekt (3).

Inom projektet Ergonomi i *kvinnors arbetsmiljö* (EKA), som pågick mellan 2012–2014, utförde Arbetsmiljöverket nationella tillsynsaktiviteter med inspektioner under åren 2012, 2013 och 2014 (se tabell 1). Det första året (2012) inriktades på nya och uppdaterade metoder för att identifiera risker för belastningsbesvär kopplade till manuell hantering eller repetitivt arbete. Fokus var framförallt på industrin. Utöver att minska belastningsskador var syftet att synliggöra de nya och uppdaterade metoderna för arbetsgivare. Totalt inspekterades omkring 700 arbetsställen. Ungefär 70 procent fick krav på åtgärder. Det ansågs visa på ett stort behov av att agera på de här områdena.

Det andra året (2013) hade EKA-projektet fokus på riskbedömning av belastningsskador i samband med personförflyttning. Syftet var återigen att minska belastningsskador. Ett ytterligare syfte var att synliggöra risker och ge arbetsgivare metoder för att kunna förebygga framtida risker.

Knappt 700 arbetsställen inom vård- och omsorg var föremål för inspektion. Över 75 procent av dessa fick krav på åtgärder vilket återigen pekade på stora behov.

Det tredje och sista året (2014) hade EKA-projektet fokus på en bredd av branscher och inkluderade bedömning av risker vid personförflyttning inom vård och omsorg, inklusive färdtjänst, samt av belastningsskador inom bland annat industri, handel, förskolor och tvätterier. Syftet var återigen att synliggöra risker för olika typer av belastningsskador för arbetsgivarna samt att öka deras kunskaper kring förebyggande arbete. Under året genomfördes knappt 1400 inspektioner, varav ungefär 75 procent resulterade i åtgärdskrav.

Projektet *Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus* (HAK) pågick, i likhet med EKA, mellan 2012 och 2014 (3). HAK-projektet inkluderade nationella tillsynsinsatser med inspektion och uppföljning. Inom HAK genomfördes parallella inspektioner av hemtjänst och teknisk förvaltning i ett sextiototal kommuner. Utöver det inkluderade HAK-projektet även informationsspridning, med utgångspunkt i nationell tillsyn, i samband med den internationella kvinnodagen 8 mars 2012, 2013 och 2014.

Under det första året (2012) fokuserade tillsynen på att ta reda på om arbetsgivare undersökt och bedömt vilka förhållanden i kvinnors arbetsuppgifter som kunde utgöra risk för olycksfall och ohälsa. Totalt genomfördes omkring 1 300 inspektioner med flest besök i detaljhandel samt vård och omsorg i särskilda boenden. Sammantaget hade 47 procent av arbetsställena brister i arbetsmiljön. De flesta handlade om otillräckliga riskbedömningar. De omkring 600 uppföljningsbesök som genomfördes en tid efteråt visade att merparten av arbetsgivarna åtgärdat bristerna eller inkluderat åtgärder i en handlingsplan.

Under det andra året (2013) genomfördes inspektioner i 59 kommuner. Mer specifikt inkluderade det parallella jämförelser av traditionellt kvinno- respektive mansdominerade verksamheter (hemtjänst och teknisk förvaltning). Ett syfte var att bidra till en ökad medvetenhet kring skillnader i förutsättningar i de olika verksamheterna. Ett annat syfte var att öka kunskapen om hur kommunen som arbetsgivare, inklusive politiskt förtroendevalda och chefer, kan arbeta för att ge förutsättningar för en god arbetsmiljö i såväl kvinno- som mansdominerade verksamheter. Alla 59 kommuner fick krav på att åtgärda brister i arbetsmiljön, men i en del kommuner ställdes kraven endast på hemtjänsten. Genomgående ställdes betydligt fler krav på hemtjänsten. Kraven riktades till politiskt förtroendevalda och högre chefer på ett tydligare sätt än tidigare. Det här gjordes för att ge de ansvariga information om de skilda förutsättningar som fanns i kvinno- och mansdominerade verksamheter. Informationen gav dem möjlighet att utforma en god arbetsmiljö (3).

Under det tredje året (2014) fortsatte HAK-tillsynen från föregående år med inspektion i sex kommuner. Vid detta tillfälle fanns ett tydligare fokus på risker kopplade till belastningsskador. Det synliggjordes genom de bedömningsmetoder för risker för belastningsskador som tagits fram inom EKA-projektet. Alla inspekterade kommuner fick krav på åtgärder vilket återigen pekade på ett stort behov (3).

Sammantaget genomfördes drygt 4100 inspektioner inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* i något av de två projekten EKA respektive HAK⁶ (3). Inspektionerna omfattade såväl privata som offentliga verksamheter

När det gäller informationsinsatser initierades aktiviteter i samband med internationella kvinnodagen 8 mars. Informationsaktiviteterna kopplades även till inspektion och tillsyn inom EKA och HAK. Det betyder att resultat från nationell inspektion och tillsyn ingick i information och kunskapsspridning om kvinnors och mäns arbetsmiljö inom i princip alla näringsgrenar. Under 2013 hade Arbetsmiljöverket drygt 600 samtal med arbetsgivare och skyddsombud. Under 2014 hade Arbetsmiljöverket ungefär 750 samtal. Dessa samtal genomfördes utifrån en informationsbroschyr med fakta och frågor om kvinnors och mäns arbetsmiljö som kan användas för att identifiera och bedöma risker och brister i arbetsmiljön (3).

Tidigare utvärdering, uppföljning och studier

Genom åren har olika delar av Arbetsmiljöverkets program *Kvinnors arbetsmiljö* varit föremål för utvärdering, uppföljning och studier (för ytterligare detaljer, se bil. 1). I det ingår en tidigare utvärdering (12) av de två projekten Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA) och Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK) (12). Vidare har Arbetsmiljöverket (3) sammanställt uppföljande rapportering av genomförda informationsinsatser (3) medan andra delar diskuterats i studier (13).

Tidigare utvärdering

En tidigare utvärdering med fokus på projekten EKA och HAK (12) baserades på en kvalitativ effektsparning utifrån en interaktiv ansats. En sådan interaktiv ansats förutsätter aktiv medverkan från deltagare samt ett samarbete mellan de parter som ingår (14). En utvärdering som sker med utgångspunkt i en interaktiv ansats kan ge viktig kunskap om hur en insats förankrats och genomförts men också om huruvida insatsen gett några omedelbara resultat.

Den tidigare utvärderingen baserades på en enkät som skickades till alla inspektörer⁷ samt uppföljande intervjuer med ett tiotal inspektörer, sju fallstudier på arbetsplatser som ingick i EKA samt omkring 50 intervjuer⁸ med bland annat chefer, skyddsombud, fackliga representanter, strateger och politiker från fem av de kommuner som ingick i HAK. Resultaten från dessa olika delar var sedan föremål för interaktiva analysseminarier. Utvärderingen pekade på att både EKA och HAK gett vissa resultat, i alla fall kortsiktigt⁹ (12). Samtidigt konstaterades det i utvärderingen att insatserna troligen var otillräckliga för att ge långvariga positiva effekter för kvinnor, särskilt i kvinnodominerade sektorer.

6 EKA = Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö, HAK = Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus.

7 Enkäten utgick till 123 inspektörer och svarsfrekvensen var 68 procent (12).

8 Det handlade om ungefär 10 intervjuer per kommun (12).

9 Den här tidigare utvärderingen gav ingen information om långsiktiga effekter. Det hänger samman med att den genomfördes i nära anslutning till programmet *Kvinnors arbetsmiljö*.

Det gäller särskilt för att nå effekter i form av minskad ohälsa. I det här fallet uppnåddes inga förväntade effekter i form av minskad ohälsa för kvinnor och män. Det antogs hänga samman med att sådana långsiktiga effekter kräver ett kontinuerligt arbete (12).

Uppföljning av informationsinsatser

De informationsinsatser som Arbetsmiljöverket genomförde i samband med internationella kvinnodagen 8 mars hade som övergripande syfte att informera och ge ökad medvetenhet om risker och brister i arbetsmiljön för kvinnor och män. Dock visade utvärderingen att kopplingen mellan aktivitet och konkret åtgärd var svag. Det var få som kom ihåg de aktiviteter som de deltagit i. Sammantaget visade Arbetsmiljöverkets utvärdering av de informationsinsatser som genomfördes i samband med 8 mars att väl genomförda och uppskattade aktiviteter lätt glöms bort när annat kräver uppmärksamhet.

Tidigare studier

Med utgångspunkt i EKA och HAK och tidigare utvärderingar har det också undersökts vilka förutsättningar som finns för systematiskt arbetsmiljöarbete i könssegregerad offentlig verksamhet (13). Resultaten visade att ojämställda arbetsvillkor och starka könsnormer försvårade systematiskt arbetsmiljöarbete. På ett övergripande plan pekade resultaten på att ett effektivt arbetsmiljöarbete kräver en organisatorisk förändringskompetens där det är angeläget att arbeta parallellt med förändringar på olika nivåer för att kunna åstadkomma långsiktiga effekter i kvinnors arbetsmiljö.

Förarbete

Det utvärderingsarbete som beskrivs i de här rapporten inleddes med ett förarbete för att klargöra vilka underlag och datamaterial som skulle kunna ingå i en utvärdering av programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (2, 3). Avsikten var att inkludera olika typer av data från olika källor och därigenom kunna spegla olika aspekter av programmet (bil. 2 inkluderar en detaljerad beskrivning av förarbetet).

Underlag

Förarbetet inkluderade information och underlag som inhämtades vid möten och samtal med statistikansvariga och programansvariga inom Arbetsmiljöverket. Dokument i form av olika projektrapporter från programmet som helhet samt rapporter avseende EKA respektive HAK ingick också. Utöver det intervjuades med projektledare¹⁰ som medverkat i olika delar av programmet.

¹⁰ Totalt gjordes fem intervjuer med personer som var väl insatta i programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (3). Det inkluderade bland annat intervjuer med personer som lett olika projekt inom programmet.

Resultat från förarbetet

Eftersom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* inkluderade tillsynsaktiviteter med fokus på arbetsplatsnivå ansågs det rimligt att undersöka vilken relevant statistik som fanns att tillgå om just arbetsplatsnivån. Här framkom att arbetsskadestatistiken, som inkluderar arbetsplatsnivån, utgjorde en relevant statistikkälla. Det betyder att det är möjligt att utskilja vilka arbetsställen som inkluderats i EKA eller HAK och jämföra med sådana som inte inkluderats i någon av dessa insatser.

Eftersom det visade sig vara möjligt att identifiera var EKA respektive HAK genomförts fanns möjlighet att återkomma till dessa verksamheter och kontakta relevanta representanter för olika typer av verksamheter för att inhämta information direkt från verksamheterna. På samma sätt var det vara möjligt att samla in ytterligare information från medarbetare inom Arbetsmiljöverket. Sådan information skulle exempelvis kunna samlas in genom intervjuer.

När det gäller Arbetsmiljöverket visade det sig, utöver annan information, vara möjligt att ta fram statistik på nedladdningar av de olika metoder (se tabell 1) som togs fram inom ramen för *Kvinnors arbetsmiljö*.

Slutsatser av förarbetet

Förarbetet gav slutsatsen att det fanns statistiskt underlag att tillgå samt möjlighet att kontakta representanter för de olika aktörer som medverkade på olika sätt i programmet för att få ytterligare information. Det betyder att det skulle gå att beakta såväl kvantitativa som kvalitativa data i en utvärdering. Sammanfattningsvis skulle det vara möjligt att inkludera olika typer av dataunderlag från olika källor och därigenom kombinera olika metodansatser i en utvärdering.

2. Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med den här utvärderingen var att följa upp och klargöra om de insatser som utvecklades och genomfördes inom ramen för programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (3) gett några avtryck som bidragit till att nå ett övergripande mål om att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av belastningsskador som härrör från arbetet. Specifikt var syftet att undersöka om de genomförda insatserna lämnat några bestående avtryck i de verksamheter och på de arbetsplatser där inspektionsinsatser skett. Ytterligare ett syfte var att undersöka om det fanns bestående avtryck inom Arbetsmiljöverkets interna verksamhet. Ett slutligt syfte var att beskriva och följa upp om, och i sådana fall vilka, insikter och lärdomar som gjorts utifrån det arbete som genomförts med utgångspunkt i programmet. I det ingick också, i diskussion av resultaten, att bidra till en förståelse för vilka förutsättningar och villkor som bör finnas för att möjliggöra systematisk utvärdering av den här typen av insatser. Följande frågor utgjorde grund för det här utvärderingsarbetet:

1. Går det att identifiera några synbara förändringar utifrån befintlig arbetsskadestatistik?
2. Vilka erfarenheter har de genomförda insatserna gett, om några?
3. Vilka insikter och lärdomar finns, om några?

3. Metodöverbäganden

Utvärderingen inkluderar såväl kvantitativ som kvalitativ metodansats. Det kvantitativa tillvägagångssättet används för att undersöka om det går att klargöra om programmet gett avtryck på en övergripande, aggregerad nivå, medan det kvalitativa tillvägagångssättet används för att undersöka om det finns avtryck på lokal nivå som går att koppla till programmet. Det här sättet att kombinera kvantitativ och kvalitativ ansats för att undersöka olika aspekter av en företeelse kallas vanligen triangulering. Utöver detta inkluderar utvärderingen också data från olika nivåer. Det handlar om dataunderlag på verksamhets- och arbetsplatsnivå samt om uppgifter på individnivå. Datamaterial på verksamhets- och arbetsplatsnivå inkluderar statistikunderlag men även intervjuer med individer i berörda verksamheter. Medan det kvantitativa datamaterialet i huvudsak speglar arbetsplatsnivån inkluderar det kvalitativa datamaterialet individens erfarenheter och upplevelser av insatser i de olika verksamheterna. Det betyder att det kvalitativa datamaterialet länkar samman de olika nivåerna. En detaljerad beskrivning av de olika datamaterial som använts samt relaterade metodöverbäganden finns i kapitel 4 och 5 samt i bilaga 4.

Kvantitativa data

Den kvantitativa delen inkluderar arbetsskadestatistik och syftar till att klargöra om det går att se några synbara förändringar över tid. Det finns ett flertal skäl till att analysera just arbetsskadestatistik. Ett viktigt skäl är att det går att anta en tydlig koppling mellan arbetsmiljö och arbetsskadestatistik. Förekomsten av arbetsrelaterade skador kan antas vara en indikator som speglar arbetsmiljöförhållanden på ett övergripande plan. Det betyder att en bristfällig arbetsmiljö antas vara förenad med fler skador. Ett annat skäl till att fokusera på arbetsskadestatistik är att en av aktiviteterna inom *Kvinnors arbetsmiljö* (2) inkluderade tillsyn med inspektioner inriktade på att förbättra arbetsmiljön (se kap. 1, tabell 1). Informationsaktiviteterna i programmet hade också, på motsvarande sätt, fokus på arbetsmiljörelaterade frågor (se kap. 1, tabell 1). Ytterligare ett viktigt skäl till att fokusera på arbetsskadestatistik är att det för en utvärdering behövs en tillförlitlig datakälla som täcker en längre tidsperiod samt inkluderar data av tillräckligt god kvalitet. Den arbetsskadestatistik som analyseras täcker perioden 2008 till och med 2020. Inom perioden motsvarar åren 2012 till 2014 den tidsperiod då ett projekt (EKA) som inkluderade inspektioner med fokus på belastningsergonomi genomfördes.

Kvalitativa data

Den kvalitativa delen utgår från befintlig dokumentation från de inspektioner som genomfördes inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö*. Utöver dokumentation från inspektionerna inkluderades även intervjuer med

representanter för de olika verksamheter som på olika sätt var involverade i inspektionerna. Intervjuerna var halvstrukturerade och inkluderade bland annat frågor om verksamheten, arbete med arbetsmiljöfrågor samt ledningens engagemang i frågor kopplade till arbetsmiljön (för en detaljerad beskrivning, se bil. 5a). Syftet med att samla sådana uppgifter var att beskriva och tydliggöra erfarenheter, insikter och lärdomar med koppling till inspektionerna. Det här inkluderar alltså försök att identifiera eventuella förändringar och avtryck av de aktiviteter som genomfördes inom ramen för *Kvinnors arbetsmiljö*. Det handlar också om att identifiera avtryck av förändring utifrån de aktiviteter som initierats från verksamheterna. Det handlar alltså om att identifiera eventuella avtryck av förändring som skett inom de verksamheter som varit föremål för tillsyn och om att klarlägga eventuella förändringar som erfarenheterna av tillsynsarbetet haft inom Arbetsmiljöverket.

De olika perspektiven gör det möjligt att ge en mångtydig och komplex bild av vad som skett och vilka de potentiella implikationerna för att minska utslagningen av kvinnor från arbetsmarknaden på grund av arbetsmiljöproblem och därtill relaterade belastningsbesvär. På så sätt går det att möjliggöra en långtgående förståelse av möjliga effekter samt de villkor och förutsättningar som behövs för att sådana effekter ska kunna uppstå. I förlängningen handlar det om att förstå något om vilka villkor och förutsättningar som behövs för att inspektioner ska kunna bidra till en god arbetsmiljö.

Interaktiv ansats i utvärdering

Utvärderingen genomfördes utifrån en interaktiv ansats (14). Det interaktiva inslaget inkluderar dialog och öppenhet under hela arbetsprocessen. Ansatsen ger också möjlighet att öka tillförlighet och tilltro till genomförandet av utvärderingen, och det särskilt med avseende på analysen kring de avtryck som kan kopplas till insatser inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (3). Den interaktiva ansatsen är också viktig för att kunna förändra och anpassa ansats och metodik med hänsyn till att tillgången till exempelvis intervjupersoner var osäker. Konkret betyder det att de erfarenheter som gjordes under arbetsprocessen kom att leda till justeringar i genomförande och upplägg under utvärderingens gång¹¹.

¹¹ Som ett exempel visade analys av kvantitativa data (kap. 4) inga entydiga effekter på aggregerad nivå. Det gjorde att ansatsen växlade från kvantitativ till kvalitativ.

4. Arbetsskador och arbetsskadestatistik

Utifrån att de insatser och inspektioner som genomfördes inom ramen för *Kvinnors arbetsmiljö* (2, 3) hade fokus på arbetsrelaterade belastningsskador gjordes en utvärdering av arbetsskadestatistik.

Arbetsskador, arbetsolyckor och arbetssjukdom

Arbetsskada är ett samlingsbegrepp som inkluderar olyckor eller sjukdomar som har koppling till arbetet. Här ingår även olyckor på väg till eller från arbetet. Arbetsskador omfattar två huvudsakliga kategorier, arbetsolycka och arbetssjukdom.

Arbetsolycka är vanligen en plötslig och oförutsedd händelse som inträffar på en arbetsplats eller på annan plats där en skadad person vistats för att utföra sitt arbete. Det betyder att en personskada som helhet, eller till del, uppstår i samband med olyckstillfället.

Arbetssjukdom är sådan sjukdom som uppkommer efter skadlig inverkan av arbetet. En skadlig inverkan innebär att det finns faktorer i arbetsmiljön som kan ha ogynnsamma konsekvenser för en individs hälsa. Vanligen uppkommer en arbetssjukdom efter en längre tids skadlig inverkan¹² (15, 16). I Sverige finns nationell arbetsskadestatistik som inkluderar anmälningar av arbetsskador och arbetsolyckor över längre tidsperioder.

Arbetsskador, arbetsolyckor och arbetssjukdom som indikator

Arbetsrelaterade skador kan ses som en indikator som återspeglar arbetsmiljön på en övergripande nivå. Det hänger samman med ett antagande om att en bristfällig arbetsmiljö kan vara förenad med fler skador. Det går att förändra genom att uppmärksamma brister och risker i arbetsmiljön, och därtill relaterade skador. Även om det kan vara värdefullt att undersöka arbetsmiljön direkt är det samtidigt svårt att inhämta tillförlitlig information på ett systematiskt sätt. Det är nämligen svårt att klargöra hur många brister och risker som åtgärdats och hur många förändringar som gjorts. I strävan efter en mätbar indikator kan ett framgångsrikt arbete med att avhjälpa risker och brister antas minska antalet arbetsrelaterade skador. Om sådana förebyggande åtgärder särskilt uppmärksammar de villkor som kvinnor har i arbetet, är det rimligt att

12 Anmälan kan inkomma direkt eller en längre tid efter händelse. Försäkringskassans ersättning är begränsad till att enbart inkludera den senaste sexårsperioden.

anta att eventuella förändringar i antalet skador syns särskilt bland just kvinnor. Oftast inkluderar ett systematiskt förebyggande arbete mer av generella åtgärder. Sådana generella åtgärder kan minska brister och risker i arbetsmiljön för alla på en arbetsplats. I förlängningen betyder det att arbetsrelaterade skador kan minska bland både kvinnor och män.

Arbetsskadestatistiken kan fungera som en indikator av relevans för det övergripande målet med *Kvinnors arbetsmiljö*, samt för olika aktiviteter som genomförts inom ramen för programmet. Även om det gått en tid sedan *Kvinnors arbetsmiljö* (2) och därtill relaterade aktiviteter genomfördes finns arbetsskadestatistik fortfarande att tillgå. Det går alltså att analysera arbetsskadestatistik för en längre och samtidigt specifik tidsperiod som inkluderar perioden innan, under och efter det att programmet genomfördes. Det finns alltså statistik att tillgå för att undersöka om det går att identifiera några synbara förändringar i antalet anmälningar av arbetsrelaterade skador.

Arbetsskadestatistik

I Sverige har Arbetsmiljöverket i uppdrag att samla in och sammanställa statistik om arbetsskador och arbetsolyckor. Arbetsskadestatistiken samlas oavsett vilka förändringar som sker i arbetslivet¹³. Statistiken sammanställs och rapporteras för varje kalenderår och omfattar arbetsskador anmälda till Försäkringskassan enligt socialförsäkringsbalken (16). Anmälan till Försäkringskassan ska göras av arbetsgivare som fått kännedom om en arbetsskada. Om en person inte är arbetstagare ska personen själv anmäla arbetsskada till Försäkringskassan. Alla anmälningar som kommer in till Försäkringskassan registreras sedan i Arbetsmiljöverkets informationssystem om arbetsskador (ISA).

I statistiken för arbetssjukdomar ingår olika exponeringsfaktorer som anger vad i arbetet som antas ha orsakat sjukdom (se bil. 3). Arbetsskadestatistiken kan därmed delas in i olika kategorier utifrån orsak. Ett sätt att etablera relevanta kategorier är att utgå från vanligt förekommande orsaker. Här ingick två sådana kategorier av relevanta och vanliga orsaker: a) arbetssjukdomar orsakade av fysisk belastning, och b) arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av belastning. Utöver orsak och tidpunkt inkluderar arbetsskadestatistiken även information om arbetsställe. Arbetsställe avser den fysiska plats där arbetet utförts (16).

Tidsperiod

Tidsperioden för analys valdes utifrån tid för genomförande av de olika tillsynsinsatser som skulle studeras. Tillsynsinsatserna genomfördes som inspektioner inom olika projekt som under ett samlingsnamn kom att kallas *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö* (EKA)^{14, 15}. De olika EKA-projekten pågick

13 Arbetsskadestatistiken kan självklart påverkas av olika förändringar och insatser. Det kan i sin tur påverka benägenheten att anmäla. Det centrala här är att uppgifterna finns tillgängliga.

14 För information om *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö* (EKA), se kapitel 1.

15 53.1 Nat Ergonomi i *kvinnors arbetsmiljö*; 53.2 2013 Ergonomi i *kvinnors arbetsmiljö*; 53.3 Nat EKA KIM HARM; 53.4 Nat EKA personflyttning.

under åren 2012–2014. För att kunna klargöra hur variationer, eller trender, i arbetsskadestatistik ser ut utan någon pågående insats är det vanligt att inkludera en tidsperiod som föregår en period med en eller flera insatser. Om möjligt är det värdefullt att inkludera flera år som föregår en insats. Här sattes startåret till 2008.

För tiden efter projektperioden, alltså uppföljningstidens längd, är det vanligen fördelaktigt att ha en längre tidsperiod. En längre tidsperiod gör det möjligt att synliggöra eventuella förändringar som kan hänföras till en insats samtidigt som det går att beakta trender. Det här gäller särskilt när utvärderingar sker i efterhand då det inte längre är möjligt att samla in andra uppgifter som på ett tydligt sätt är relaterade till den insats som redan genomförts. Samtidigt är längre uppföljningstider förenade med en ökad osäkerhet om vilka faktorer som bidragit till en förändring. Det innebär att andra faktorer kan ha påverkat en förändringsprocess i en okänd riktning (14, 17). I det aktuella sammanhanget skulle det exempelvis kunna handla om att system för rapportering, regelverk eller liknande också förändrats under den undersökta tidsperioden.

Inspektionsstatistik

Inspektionsstatistiken är en del av Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik. Här ingick ett sammantaget dataunderlag från inspektioner som genomförts i olika¹⁶ EKA-projekt.

Jämförelser

För att undersöka om en inspektion gett upphov till någon förändring jämförs vanligen arbetsställen som varit föremål för en inspektion med arbetsställen som inte varit föremål för någon inspektion (17). Sådana jämförelser gjordes även i den här utvärderingen. För att klargöra om EKA gav några avtryck i arbetsskadestatistiken jämfördes arbetsställen som inkluderades i EKA med arbetsställen som *inte* ingick i EKA. Det betyder att det finns två grupper av arbetsställen där en benämns ”EKA-inspekterade” och den andra ”Ej EKA-inspekterade”. Benämningen ”EKA-inspekterade” anger förekomst av en arbetsskada på ett arbetsställe med en inspektion kopplad till EKA-projektet. Om en sådan koppling till EKA-projektet saknades blev benämningen istället ”Ej EKA-inspekterade”. Här är det viktigt att notera att gruppen ”Ej EKA” är mångdubbelt större än ”EKA”. På motsvarande sätt är det angeläget att notera att urvalet av de arbetsställen som genomgått en EKA-inspektion inte är slumpmässigt. Urvalskriteriet för en EKA-inspektion var kopplat till tidigare arbetsmiljöproblem, och därtill relaterad förekomst av arbetsskador. Utöver en grundläggande skillnad avseende arbetsmiljöproblem och därtill relaterade arbetsskador mellan de arbetsställen som ingår i respektive grupp finns också en tidsmässig faktor. Det handlar om att de två grupperna, ”EKA-inspekterade” och ”Ej EKA-inspekterade”, varierar över tid. Utifrån dessa begränsningar och att EKA genomförts på arbetsställen som identifierats utifrån vissa

16 53.1 Nat Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö, 53.2 2013 Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö, 53.3 Nat EKA KIM HARM, 53.4 Nat EKA personförflyttning.

kriterier är det rimligast att föra beskrivande resonemang med utgångspunkt i datamaterialet. Det görs utifrån arbetsskador (helårsbasis i antal) för grupperna ”EKA-inspekterade” och ”Ej EKA-inspekterade”, som i sin tur delas upp i kvinnor respektive män.

Resultat

Resultatredovisningen av arbetsskador under den aktuella tidsperioden inkluderar de två orsakskategorier som har entydig koppling till de belastningsrelaterade inspektioner som huvudsakligen genomfördes i EKA-projektet inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (2). Dessa orsakskategorier inkluderar arbetssjukdomar orsakade av belastningsbesvär och arbetsolyckor orsakade av belastningsbesvär. För att undersöka om de genomförda inspektionerna gett några avtryck i form av synbara förändringar i arbetsskador sammanfattas arbetsskadestatistiken för kvinnor och män för 1) arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakat av belastning, samt 2) arbetssjukdomar orsakade av belastning för tidsperioden 2008 till 2020 som inkluderar perioden från 2012 till 2014 då olika EKA-projekt pågick.

Sammantaget visar resultatet inga entydigt bestående förändringar i rapporterade arbetsskador som, på övergripande nivå, kan kopplas till de inspektioner som genomfördes inom EKA. Även om det finns en viss minskning i rapportering av anmälningar med koppling till belastning finns inga påtagliga skillnader mellan de arbetsställen som varit föremål för en EKA-inspektion och andra arbetsplatser (d v s mellan EKA-inspekterade och Ej EKA-inspekterade). Vidare finns inga tydliga minskningar avseende antalet anmälningar för EKA-gruppen i samband med EKA eller efter EKA. Alltså finns inga tydliga förändringar över tid när det gäller arbetsskadestatistik avseende belastning som på ett tydligt sätt kan relateras till just EKA-inspektion.

Utvärderande resultatdiskussion av arbetsskadestatistik

Resultaten visar alltså inga synbara förändringar i statistik på övergripande nivå. Det kan finnas flera skäl till det. En viktig fråga är vilka möjligheter som finns för att kunna följa upp och klargöra om en insats gett upphov till någon förändring. Vanligen är det önskvärt att planera en systematisk utvärdering innan, eller parallellt med, ett förändringsarbete. Det gör det möjligt att samla in specifika data som inkluderar uppgifter om sådana faktorer som förväntas bli påverkade av förändringar som är kopplade till en specifik insats.

Eftersom den här utvärderingen gjordes långt efter att EKA genomfördes fanns inga möjligheter att planera för och samla in uppgifter som skulle kunna utgöra grund för en systematisk statistisk utvärdering. Därmed var det nödvändigt att använda redan befintlig information där arbetsskadestatistiken identifierades som en datakälla som är tillgänglig och samtidigt relevant för tidsperioden.

Arbetskadestatistiken kopplades sedan till om arbetsstället genomgått en EKA-inspektion eller inte. Eftersom den här statistiken baseras på anmälningar om skador och olyckor på ett arbetsställe är det oklart om den på ett rättvisande sätt kan spegla alla aspekter av en genomförd EKA-inspektion. Det beror på att arbetskadestatistiken är av övergripande karaktär medan en inspektion kan vara mer specifik och ha effekter på andra faktorer än just arbetsskador. Likväl pekar en del av resultaten på potentiellt intressanta trender. Det handlar dock om små förändringar under en förhållandevis kort tidsperiod. Det är också viktigt att komma ihåg att gruppen EKA-inspekterade utgör ungefär 10 procent av Ej EKA-inspekterade. Ett relaterat problem består i svårigheter i att entydigt identifiera och avgränsa antalet sysselsatta i gruppen Ej EKA-inspekterade. Det här försvårar jämförelser.

För att dra säkra slutsatser skulle det behövas mer data, i form av annan och kompletterande information som idealt också inkluderar längre tidsperioder. Det skulle göra det möjligt att klargöra om olika trender består över tid. På motsvarande sätt vore det angeläget att i detalj klargöra vilka förändringar som skett över tid i inrapportering av arbetskadestatistiken och inkludera även sådan information. Det kan utöver systemförändringar med övergång från manuell till digitaliserad inrapportering handla om att undersöka om huruvida inrapportering sker omedelbart i samband med en händelse eller först efter en längre tid och om det skiljer sig systematiskt mellan olika arbetsställen. Det vore också angeläget att beakta konjunktur som kan vara en starkt bidragande faktor till antalet arbetsskador (18). För att sammanställa sådana uppgifter krävs dock ytterligare arbete med att ta fram relevant och finmaskig information från olika datakällor. Eftersom ingen sådan information inkluderats i dataunderlaget går det inte att dra några slutsatser om hur sådana faktorer kan ha påverkat resultaten. Trots dessa begränsningar är arbetskadestatistiken relevant för målet att förebygga att kvinnor måste lämna arbetslivet på grund av arbetsrelaterade belastningsskador. Det gäller särskilt statistiken avseende orsaker kopplade till belastning. Sammantaget, och utifrån att alternativen är få, valdes arbetskadestatistiken därför som källa för att utvärdera förändringar.

Utifrån resultatet är det relevant att resonera kring vad som skett i övrigt under tidsperioden mellan 2008 och 2020. En förändring kan fortfarande kopplas till EKA. Det handlar om att de systematiska arbetssätt och metoder som togs fram och utvecklades inom ramen för EKA-projektet fick spridning. Efter att EKA avslutades spreds arbetssätten och metoderna, vilket gjorde att användningen ökade. Det här betyder att en eventuell skillnad mellan gruppen EKA-inspekterade och gruppen Ej EKA-inspekterade bör minska över tid. Det här är dock svårt att klarlägga utan tillgång till någon systematisk dokumentation kring hur erfarenheterna och metoderna från EKA faktiskt spreds. Sådan avsaknad av uppgifter gör att det i princip omöjligt att dra säkra slutsatser om huruvida de inspektioner som genomfördes inom ramen för EKA lämnat några bestående avtryck eller inte. I kombination med viss indikation på smärre synbara förändringar i arbetsskador av belastningsrelaterade orsaker, är det svårt att dra entydiga slutsatser om inspektionerna gett bestående avtryck eller

inte. Likväl tyder resultaten på att det saknas synliga avtryck i form av en tydlig minskning av antalet anmälda arbetsskador i form av just arbetssjukdomar och arbetsolyckor. Det betyder dock inte att de tillsynsinsatser som genomförts varit verkningslösa. Det kan istället vara så att andra typer av data behövs för att kunna tydliggöra vilka avtryck den här typen av tillsynsinsatser kan ge.

5. Inspektion och erfarenheter

Inom ramen för utvärderingen är det relevant att klargöra om det går att identifiera vilka villkor och förutsättningar som behövs för att inspektioner med fokus på belastningsergonomi ska kunna ge en bättre arbetsmiljö. Därför undersöktes om de insatser som utvecklats och genomförts inom ramen för *Kvinnors arbetsmiljö* (2, 3) gett avtryck i form av bestående erfarenheter, insikter och lärdomar i inspekterade verksamheter samt inom Arbetsmiljöverket.

Underlag

Tillgänglig dokumentation användes för att ta reda på om de genomförda inspektionerna gett några avtryck i de inspekterade arbetsplatserna och verksamheterna samt inom Arbetsmiljöverket. Den dokumentation som finns att tillgå från inspektionerna inkluderar bland annat inspektionsmeddelanden, protokoll och förelägganden. För att fånga in erfarenheter, insikter och lärdomar behövs dock ytterligare uppgifter. Sådana uppgifter kan inhämtas genom intervjuer.

För att kunna kartlägga och identifiera erfarenheter kopplade till de inspektioner som utförts genomfördes intervjuer under 2021. Intervjupersonerna inkluderade representanter för inspekterade arbetsplatser och verksamheter samt anställda på Arbetsmiljöverket. Bland arbetsplatsrepresentanterna ingår exempelvis ansvariga i företag och verksamheter, arbetsmiljöinspektörer, och projektledare. För att genomföra intervjuerna på ett likartat och systematiskt sätt användes intervjuguider. I intervjuerna med arbetsplatsrepresentanter användes en intervjuguide (se bil. 5a) medan en annan användes för intervjuerna med anställda på Arbetsmiljöverket (se bil. 5b). En och samma person genomförde alla intervjuer med respektive grupp av intervjupersoner (arbetsplatsföreträdare samt anställda på Arbetsmiljöverket). Under intervjuerna togs anteckningar som sedan sammanställdes separat för varje intervju. Efter intervjun gavs alla som intervjuats möjlighet att ta del av och svara på de skriftliga intervjusammanställningar som berörde dem själva. På så sätt har det också varit möjligt att återkoppla resultat.

De skriftliga underlagen har sedan utgjort grund för en kortare beskrivning och utvärdering av respektive arbetsplats eller verksamhet. Innehållet har sedan kategoriserats utifrån en enklare tematiserande analys (19). Det har sedan integrerats i en sammanfattande analys för respektive grupp. En sådan här process, där olika erfarenheter och perspektiv får komma till uttryck, kan beskrivas som en form av triangulering.

För att komplettera intervjuerna med inspektörer med information om användning av de metoder som utvecklades inom ramen för programmet *Kvinnors arbetsmiljö* inhämtades även annan information. Eftersom det saknas

statistik kring övergripande användning hämtades uppgifter om antalet nedladdningar av respektive metod från aktuell webbsida hos Arbetsmiljöverket. Sådana uppgifter ger övergripande information om huruvida det finns en efterfrågan från verksamheter utanför Arbetsmiljöverket. En period om fem år inkluderades för att undvika variationer kopplade till ett specifikt år och för att kunna få en bild av eventuella trender. Underlag togs fram för den senaste tillgängliga femårsperioden, d v s från 2017 till 2021.

Inspekterade arbetsplatser och verksamheter

Sammantaget gjordes drygt 4100 inspektioner inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* i något av de två projekten EKA respektive HAK (3). Inspektionerna omfattade såväl privata som offentliga verksamheter. Den här utvärderingen inkluderar ett antal arbetsplatser och verksamheter från respektive projekt. Presentationen, som inkluderar en kortare läges- och resultatbeskrivning, är uppdelad för de två projekten EKA respektive HAK. Totalt sett inkluderar underlaget fem verksamheter som ingått i EKA (se tabell 2) och sex från HAK (se tabell 3).

Urval från Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA)

EKA-inspektionerna inkluderade många arbetsställen i såväl privat som offentlig sektor. För den här kvalitativa utvärderingen gjordes ett urval utifrån alla de arbetsställen som varit föremål för en EKA-inspektion. Urvalet gjordes på två sätt: det ena urvalet gjordes med utgångspunkt i arbetsskadestatistik medan det andra urvalet baserades på dokumentstudier.

Det urval som gjordes utifrån arbetsskadestatistik baserades på en genomgång av arbetsskadestatistik under perioden 2008–2020¹⁷. Det här gjorde det möjligt att identifiera arbetsställen som hade en ökning av arbetsskador samt arbetsställen som hade en minskning av arbetsskador. Eftersom antalet arbetsskador per arbetsställe och år är förhållandevis litet var det endast ett begränsat antal arbetsställen som uppvisade en minskning eller en ökning. Utifrån underlaget identifierades tio arbetsställen där hälften haft en ökning av arbetsskador medan den andra hälften uppvisade en minskning. Dessa tio arbetsställen kontaktades med förfrågan om att delta i den här utvärderingen. Av de tio var det tre som valde att delta. Ett av dessa arbetsställen uppvisade en minskning i arbetsskador medan de andra två uppvisade en ökning.

Det urval som utgick från dokumentstudier gjordes utifrån en genomgång av underlag och rapporter från EKA-projektet. I underlagen nämndes goda exempel på arbetsställen som agerat efter inspektion. Av dessa arbetsställen kontaktades tre, varav två valde att delta.

Sammantaget kontaktades 13 arbetsställen som fått en inspektion inom EKA. Av dessa valde totalt fem att delta. Urvalet om fem arbetsställen är inget representativt urval. Det är ett tillgänglighetsurval, vilket betyder att det

¹⁷ Tidsperioden 2008–2020, som utgör grund för urvalet, motsvarar den tidsperiod som är föremål för den utvärdering och analys av arbetsskadestatistik på aggregerad nivå som finns redovisad i kapitel 4 och bilaga 4.

inkluderar arbetsställen som uppfyller specifika förutsättningar och dessutom själva väljer att delta. Med det som utgångspunkt behandlas respektive arbetsställe som ett eget fall. De fem olika fallen inkluderar verksamheter inom såväl privat som offentlig sektor. För varje fall gjordes en genomgång av sanktionsmeddelanden till arbetsplatser samt intervjuer med medarbetare och inspektörer. Intervjuerna inkluderar både personer som var med då EKA-inspektionen gjordes och med personer som idag arbetar med arbetsmiljöfrågor. Sammanlagt intervjuades sju personer i verksamheterna samt tre inspektörer.

Urval från Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK)

Inom HAK gjordes parallella inspektioner i kvinno- respektive mansdominerade verksamheter i olika kommuner med syftet att synliggöra ojämlikheter och bidra till att förbättra kvinnors arbetsmiljö. Ytterligare ett syfte var att nå och involvera kommunledning och politiker. Inspektioner av hemtjänst och teknisk förvaltning genomfördes i omkring 60 kommuner (3).

Urvalet av kommuner som ingår i utvärderingen gjordes genom att kontakta de inspektörer som hade medverkat i HAK. Inspektörerna ombads föreslå kommuner som varit framgångsrika i sitt förändringsarbete. Totalt inkom förslag på 12 kommuner varav 6 kom att medverka i den här utvärderingen. De olika kommunerna utgör lokala exempel på hur arbetsmiljöarbetet kan se ut i kommunerna idag. Eftersom valet av kommunerna skett genom selektion utgör de inget representativt urval av de 60 kommuner som medverkade i HAK.

Den kvalitativa utvärderingen av HAK baseras på intervjuer och dokumentstudier från de 6 kommuner som valt att medverka.

Datamaterialet inkluderar intervjuer med en eller två personer i varje kommun samt policydokument, strategidokument avseende utveckling av olika arbetsmiljöprogram, dokumentation kring arbetsmiljöarbete och frånvarostatistik. Statistiken saknar dock den kvalitet som krävs för att analysera statistiskt säkerställda förändringar på arbetsplats- respektive kommunnivå. Därför har inga sådana analyser gjorts.

Beskrivning, resultat och analys av fall: Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA)

Tabell 2. Övergripande beskrivning av fallstudier kopplade till inspektion inom EKA-projektet för typ av verksamhet och arbete, samt med exempel på anmärkningar i inspektionsmeddelande, noteringar kring Arbetsmiljöverkets bedömning, lokala åtgärder, ledningens engagemang samt eventuella resultat.

Fall	Typ av verksamhet	Arbetets karaktär	Anmärkning i inspektionsmeddelande	Arbetsmiljöverkets bedömning	Lokal åtgärd	Ledningens roll	Resultat
1	Tillverknings-industri	Automatiserad produktion (industrirobot)	<i>Montering:</i> enformiga arbetsuppgifter med likformig belastning på armar, axlar och rygg <i>Hantering av tungt material:</i> manuell hantering som ökar belastning vid felaktig hantering	Bristar i kartläggning av arbetsförhållanden i monteringen Avsaknad av riskbedömning med fokus på belastnings-ergonomi	Strategidokument Möten som efterfrågar tillbud och olyckor Arbetsmiljö-respektive skydds-kommitté samt skyddsombud	Ledning engagerad i arbetsmiljöfrågor (lokalt och nationellt)	Arbets-skador har minskat från 2012 till 2018 Riskbedömning sker m h a specialister och metoder från EKA ^a
2	Vård ^b	Patientarbete	<i>Förflyttningsergonomi:</i> behövs adekvata åtgärder <i>Överbelastning:</i> åtgärder saknas	Risk för belastningsbesvär och arbetsskador Saknar kontakt med företagshälsa	Utbildning i förflyttningsergonomi	HR har initierat arbete med handlingsplan	Arbets-skador har minskat sedan 2020 Riskbedömning sker m h a företagshälsa samt metoder från EKA ^c
3	Hemtjänst	Människonära arbete	<i>Förflyttningsergonomi:</i> behövs adekvata åtgärder <i>Olika krav:</i> omfattande behov av åtgärder avseende arbetsmiljön	Beslut om föreläggande (överklagades av arbetsgivaren som fick rätt) Uppföljande inspektion	Initial utbildningsinsats avseende ergonomi och förflyttning Fokus på arbetsmiljöfrågor	Behövde initialt externt stöd i arbetsmiljöarbetet	Svårt att upprätthålla kontinuitet i arbetsmiljöarbetet, delvis p g a ekonomiska skäl men också p g a pandemi
4	Tillverknings-industri	Tungt industriarbete	<i>Fysisk belastning:</i> risk för överbelastning av bl a axlar och armar <i>Belastningsergonomi:</i> behov av åtgärder	Risk för belastningsbesvär och arbetsskador Otillräcklig riskbedömning Avsaknad av egen kompetens Behov av externt stöd	Inköp av hjälpmedel och lyftanordningar Kartläggning Automatisering av verksamheten	Ett uttalat engagemang och stöd i arbetsmiljöarbetet	Tillvaratagande av erfarenheter från EKA Uppföljning av sjukfrånvaro med synliggörande av orsaker
5	Socialtjänst	Människonära arbete	<i>Systematiskt arbetsmiljöarbete:</i> bristfälligt med åtgärdsbehov <i>Belastningsergonomi:</i> behov av åtgärder att minska risken för belastning.	Risk för belastningsbesvär och arbetsskador Avsaknad av egen kompetens Behov av externt stöd	Inköp av hjälpmedel och lyftanordningar Utbildningsinsats i ergonomi och förflyttning Kontinuerliga riskanalyser	Ett uttalat engagemang och stöd i arbetsmiljöarbetet	Ökad systematik i arbetsmiljöarbetet

a: Metoderna inkluderar Hand-, arm- och riskbedömningsmetod, HARM (8) och Key Indicator Method, KIM (5–7).

b: Fallstudie 2 är ett universitetssjukhus.

c: Key Indicator Method, KIM, (5–7).

Fall 1

Beskrivning. Det första fallet är ett stort företag i tillverkningsindustrin. Produktionen inom verksamheten är höggradigt automatiserad med 350 industrirobotar. I personalen finns anställda med goda tekniska kvalifikationer. Parallellt finns även traditionellt yrkesarbete i form av enklare jobb, bland annat i montering. Kvinnor finns anställda i olika delar av produktionen. Företaget har arbetat aktivt med att öka andelen kvinnor och efter en rekryteringsinsats under det senaste året är nu en fjärdedel av de anställda kvinnor.

Intervjupersoner. I det här fallet intervjuades nuvarande HR-chef samt en inspektör som genomfört senare inspektioner på plats.

Inspektionsmeddelande. Det inspektionsmeddelande som finns från EKA-inspektionen berör monteringen. Här anges enformiga arbetsuppgifter och likformig belastning på armar, axlar och rygg. Vidare konstateras att några verktyg och handhållna maskiner vid linjen är tunga och därmed kräver större kraft för att få ett stadigt grepp. Det finns också en anmärkning om att tungt material hanterades genom manuella lyft som ska göras av två anställda. Om så inte sker noteras att belastningen ökar, särskilt om lyftet görs med felaktig lyftteknik.

Arbetsmiljöverkets bedömning. Företagets undersökning av arbetsförhållandena vid monteringen har varit otillräckliga. Det saknades en riskbedömning av arbetsmoment med fokus på belastningsergonomi.

Efter inspektion. De tunga arbetsuppgifterna kvarstår även om tekniska och organisatoriska förändringar gjorts efter inspektion. Det här gjorde att arbetet organiserades mer likt ett löpande band med arbetsrotation mellan olika arbetsuppgifter med varierande ergonomisk belastning. Ett konkret exempel på förändring är att det tunga material som tidigare lyftes manuellt inte längre behöver lyftas från golvet. Istället kommer det på ett band i armhöjd och kan glida till plats för montering. Grunden för den här förändringen har överförts till andra monteringsfabriker inom koncernen. I intervjun menar HR-chefen på företaget att den här typen av förändringar är en direkt följd av EKA-inspektionen.

Resultat. Lokal arbetsskadestatistik¹⁸ visar på en kraftig minskning i arbetsskador sedan 2012 fram till 2018. Efter det har utvecklingen stagnerat. För belastning och risker i arbetsmiljön är det svårt att följa utvecklingen över tid. Det hänger samman med att monteringen inte längre finns kvar på företaget. Även om många nyanställts under senaste året har antalet arbetsskador inte ökat. Det anses vara kopplat till företagets arbetsmiljöarbete.

Nuläge med perspektiv från HR-chef. HR-chefen anser att arbetsmiljöfrågor uppmärksammas mer idag, men att det är svårt att peka på exakt när det förändrades. Företaget har tagit fram ett strategidokument som baseras på tre

¹⁸ Företaget beräknar statistiken per arbetad timme.

punkter: 1) ett systematiskt arbete med att förebygga och förbättra arbetsmiljön, 2) en medvetenhet om ergonomins betydelse och 3) ett hållbart arbetsliv med fokus på inkludering, mångfald och hälsa. För att kunna genomföra strategin ansvarar varje chef för sin del. I praktiken betyder det att morgonmöten numera inleds med frågor om tillbud och olyckor. När arbetet förändras och ett nytt moment tillkommer görs numera en riskbedömning i förväg. Specialister från företagshälsovården deltar i bedömningarna och mäter belastning i arbetet. Företaget använder metoder (HARM och KIM) från EKA-projektet och har också, med utgångspunkt i dessa metoder, tagit fram en egen bok för att underlätta för anställda att använda metoderna.

Utöver att få syn på och bygga bort risker handlar det förebyggande arbetet också om att öka medvetenheten om hur anställda agerar i olika situationer. För att kunna förändra beteenden har företaget fokus på att förebygga olyckor och arbetsskador genom med hjälp av tydliga procedurer. Det kan exempelvis inkludera procedurer för att stänga av en robot. På motsvarande sätt uppmärksammas beteenden för att förebygga tillbud och risker. Det görs bland annat i veckobrev som beskriver allvarliga händelser. Företaget accepterar inte att anställda avstår från att använda skyddsutrustning. I företaget finns också arbetsmiljökommittéer och skyddskommittéer samt skyddsombud och huvudskyddsombud. Det finns också specialister som går igenom lagar och föreskrifter. Det finns även ett stort engagemang från facket i arbetsmiljöfrågor. Ledningen är idag engagerad i arbetsmiljöfrågor, både lokalt och nationellt. Utöver strategidokumentet tydliggörs att eventuella olyckor ska kommenteras från ledningshåll. Ambitionen från företaget är att involvera alla anställda i en filosofi för att minska risker för olycksfall.

Under senare år har en HR-anställd genomfört ronder med fokus på kvinnors arbetsmiljö. Här framkom bland annat att svetssäkra bh-ar saknas. Vidare har det gjorts riskbedömningar kring vanligt förekommande repetitiva moment i arbetet. Ibland går det inte att bygga bort sådana repetitiva inslag med hjälp av teknisk förbättring. Då består lösningen vanligen av arbetsrotation utifrån en ambition att variera arbetet så mycket som möjligt. De huvudsakliga utmaningarna i att förbättra arbetsmiljön är framför allt relaterade till teknisk styrning av produktion. Det anses vara både svårt, tidskrävande och kostsamt att ändra. Det bidrar till att fokus i arbetsmiljöarbetet är att utbilda anställda och därigenom förändra beteenden.

Inspektörsperspektiv. I intervjun med en inspektör som var ansvarig för en senare inspektion (en inspektion utanför EKA) framkom att det finns tydliga resultat i företagets arbetsmiljöarbete. Exempelvis har introduktionen av nyanställda stort fokus på arbetsmiljöfrågor. Till det kommer arbetet med att öka medvetenheten kring risker och förändra beteenden samt tillhandahålla olika metoder. Dessutom finns företagshälsan på plats med ergonomer som medverkar i samband med installation av nya robotar. Det traditionella arbetsmiljöarbetet anses vara etablerat med partssamverkan och skyddsronder. Inspektören konstaterar att det hade varit möjligt att fördjupa inspektionen kring kvinnors och mäns villkor och utöka den till hela organisationen. Det hade troligen gett ännu mer resultat eftersom företaget satsat resurser för att vidta åtgärder. Det

anses spegla en hög motivation och en hög ambitionsnivå från ledningshåll.

Slutsats. Sammanfattningsvis har företaget utvecklat arbetsmiljön och fokuserat på att minska riskerna för belastningsbesvär. Här ingår tillgängliggörande och spridning av metoder från EKA-projektet till de anställda, en förändring som kan kopplas direkt till EKA. Även om andra förändringar och utvecklingsarbeten görs är det oklart i vilken grad dessa kan kopplas till EKA. Utifrån det underlag som finns att tillgå hade förändringar kunnat göras även utan EKA-inspektion och därtill relaterade anmärkningar. Likväl kan EKA ha bidragit till en snabbare utveckling av arbetsmiljön och därtill relaterade förändringar i arbetet med att minska risken för belastningsbesvär.

Fall 2

Beskrivning. Det andra fallet är ett universitetssjukhus. På sjukhuset finns ett antal olika avdelningar. I de arbetsuppgifter som utförs ute på avdelningarna ingår patientarbete som kan utföras av personal med varierande utbildningsnivå.

Intervjupersoner. Här intervjuades en HR-konsult, en regional arbetsmiljöstrateg som också arbetade i verksamheten när EKA-inspektionerna gjordes, samt med den inspektör som genomförde EKA-inspektionen.

Inspektionsmeddelande. Det gjordes mellan 13 och 14 inspektioner på olika avdelningar inom sjukhusets verksamhet. Flertalet av inspektionerna fokuserade på den psykosociala arbetsmiljön med hög arbetsbelastning och bristande ledarskap. Totalt ingick 5 av inspektionerna i EKA. Anmärkningarna i inspektionsmeddelanden från EKA-inspektionerna handlade bland annat om risker för belastningsbesvär. Exempelvis hade några anställda fått skador på armar och händer som ansågs kopplade till arbetsuppgifterna. Det konstaterades också att inga åtgärder vidtagits för att minimera överbelastning. Utöver det fanns också förflyttningsergonomiska anmärkningar på olika avdelningar och dessutom saknades kontakt med företagshälsan.

Arbetsmiljöverkets bedömning. Arbetsmiljöverket ställde inga krav på att verksamheten skulle utarbeta planer och dokument. Istället var avsikten att sjukhuset skulle vidta åtgärder, och därför gjordes uppföljningsbesök. Samtliga ärenden avslutades efter uppföljande inspektion och därför gick inget ärende till ett föreläggande.

Efter inspektion. Verksamheten tog hjälp av och utökade uppdraget för redan befintlig intern expertis i ergonomi för att kunna vidta åtgärder relaterade till lyft- och förflyttningsteknik.

Resultat. Arbetsskadestatistiken visade på en uppåtgående trend för arbetsskador fram till 2019. Under 2020 minskade dock antalet anmälda arbetsskador. Såväl HR-konsulten som arbetsmiljöstrategen menar att den här minskningen kan vara relaterad till de satsningar som gjorts på ergonomiutbildning. Anställda som intervjuats menar att Arbetsmiljöverkets inspektioner varit något positivt; utifrån att Arbetsmiljöverket kan ställa krav har de varit till hjälp i att uppmärksamma och fokusera på arbetsmiljöarbetet.

Nuläge med perspektiv från HR. Sedan 2016 har sjukhuset en utbildning i förflyttningskunskap som ges av sjukhusets egna ergonomer. Målet är att utbilda handledare i förflyttningskunskap som sedan kan utbilda och stötta sina kollegor. Det finns också tillgång till hjälpmedel, som flyttbara golvliftar. Företagshälsan använder numera metoder från EKA¹⁹. Likväl menar arbetsmiljöstrategen att oregelbundna arbetstider och hög arbetsbelastning orsakar problem i arbetsmiljön. Det kan exempelvis handla om att anställda förflyttar patienter på egen hand istället för att vänta in en stressad kollega. En hög arbetsbelastning anses vara en utmaning i arbetet med att minska arbetsskador. Den höga arbetsbelastningen anses, i sin tur, leda till en bristande organisatorisk och social arbetsmiljö. Det ger upphov till en ond cirkel, där det saknas tid för ergonomi, vilket bidrar till ytterligare försämringar. Det var särskilt påtagligt under pandemin.

Ett annat problem är att många enheter inte deltar i arbetsmiljöutbildning. För att nå ut till nyanställda har HR startat en arbetsgrupp med bland annat representanter från HR, företagshälsa och huvudskyddsombud. Avsikten är att ta fram en handlingsplan och att tydligare koppla arbetsmiljöutbildningen till det systematiska arbetsmiljöarbetet. Samtidigt konstaterar arbetsmiljöstrategen att arbetsmiljöfrågorna under de senaste 7–8 åren fått en annan tyngd. Det kan hänga samman med att frågorna relateras till svårigheter att rekrytera personal och därtill relaterad personalpolitik. Här lyfts även betydelsen av föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (20).

Inspektörsperspektiv. Den intervjuade inspektören lyfte värdet av ergonomiutbildning. Utbildningen ansågs ha resulterat i att tekniska hjälpmedel, som tidigare varit oanvända, numera användes av de anställda. Utbildningen ansågs därför viktig för att minska belastningsrelaterade skador.

Slutsats. Sammanfattningsvis har inspektionerna bidragit till att uppmärksamma och åtgärda frågor kopplade till ergonomi och förflyttningsteknik. Företagshälsan har också infört och använder nya metoder. Det är dock svårt att bedöma om utbildningen i ergonomi eller förslaget att utveckla en handlingsplan är resultat av EKA eller av andra processer i verksamheten.

Fall 3

Beskrivning. Det tredje fallet är en kommunal hemtjänstverksamhet. Hemtjänstarbete inkluderar mycket kontakt med ett antal olika brukare eller kunder och kan involvera olika typer av arbetsuppgifter, som exempelvis personförflyttning. Även om utbildningsnivån bland de anställda kan variera är det vanligt att de anställda har kortare utbildning.

Här intervjuades en arbetsmiljöstrateg, en enhetschef för den hemtjänst som inspekterades som också var chef vid tidpunkten för EKA-inspektion samt med en inspektör som gjorde EKA-inspektion.

¹⁹ KIM (5–7).

Inspektionsmeddelande. Under 2013 gjordes en inspektion som resulterade i flera anmärkningar. Det framkom brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet med belastningsergonomiska bedömningar samt risker för ohälsa och olycksfall hos kunderna. Utöver det konstaterades handlingsplanen vara bristfällig. Det saknades skriftliga rutiner för riskbedömning av belastningsergonomi. Det saknades också hjälp vid tung personförflyttning, rådde brist på hjälpmedel, saknades tillräckliga raster och pauser för adekvat återhämtning, saknades hjälpmedel hos kund och det var trånga hygienutrymmen hos kund. Dessutom saknades tillräckliga rutiner för rapportering av tillbud, ohälsa och olycksfall i arbetet. Vidare saknade en del arbetstagare kunskaper i ergonomi och förflyttningsteknik och rutinerna för introduktion av vikarier och nyanställda kring belastningsergonomiska risker var bristfälliga. Ytterligare krav var att ta fram en trafiksäkerhetspolicy vid transport till och från kund. Slutligen saknade verksamheten tillräcklig kompetens för att kunna åtgärda de krav som ställdes vid inspektionen. Det innebär att verksamheten behövde ta in sakkunniga som stöd.

Arbetsmiljöverkets bedömning. Arbetsmiljöverket fattade ett beslut om föreläggande. Det överprövades dock av kommunen som också vann målet i kammarrätten. Parallellt med den processen genomfördes en andra inspektion med färre anmärkningar. I samband med den andra inspektionen mötte inspektörerna också högre chefer vilket medförde återkoppling kring förbättringsåtgärder i hela den kommunala hemtjänstverksamheten.

Efter inspektion. Det tillkom en utbildning i ergonomi och utbildning i förflyttningsteknik där även enhetschefen deltog. Utbildningen gavs av kommunens ergonomer och upplevdes ändamålsenlig. Den kom därför att byggas in i organisationen. I linje med de krav som ställdes införskaffades olika lyfthjälpmedel. Vidare utvecklades rapporteringen av tillbud och arbetsskador. Rapporteringen kom ofta att kompletteras med läkarbesök, vilket är viktigt i de fall som ett ärende blir en försäkringsfråga. Baserat på Arbetsmiljöverkets krav utarbetades även en checklista för vad som ska finnas hos kund.

Resultat. Initialt genomfördes viktiga förändringar som fick stor betydelse för kommunens arbetsmiljöarbete och som sannolikt bidrog till att förbättra arbetsmiljön i hemtjänsten.

Nuläge med chefsperspektiv. I intervjuerna framkommer att cheferna i hemtjänsten idag arbetar med de arbetsmiljöproblem som finns. Det arbetet inkluderar bland annat frågor relaterade till trånga utrymmen, användning av teknisk utrustning, rätt till försäkring och möjligheten att få ändamålsenliga bilar. Arbetsmiljöfrågor tas upp vid arbetsplatsmöten. En viktig del i lärandet sker i gruppen även om arbetsgivaren behöver lösa de problem som kan uppstå när en kund får nya behov eller när ny kund ska få hemtjänst. Ibland krävs ombyggnation för att uppfylla arbetsmiljökrav eller ge till lift. En utmaning kan exempelvis bestå i att arbetsterapeut eller fysioterapeut prioriterar kundens behov framför de anställdas arbetsmiljö. Ett relaterat problem kan bestå i att de anställda, ofta kvinnor, ogärna vill kräva saker för sin egen del.

Den tidigare utbildningen i ergonomi och förflyttningsteknik togs bort till följd av besparingar. I samband med att en ny inspektion pekat på brister fanns planer på att återuppta utbildningsen. På grund av pandemin blev utbildningen digital. Den utbildningen anses dock otillräcklig.

För något år sedan gjorde kommunen en omorganisation. Omorganisationen hänger delvis samman med ekonomiska omständigheter i form av ökade kostnader för social omsorg; kostnaderna kan kopplas till höga sjukskrivningstal och därtill relaterade behov av timvikarier för att täcka upp. I samband med omorganisationen anställdes en arbetsmiljöstrateg som fick i uppdrag att ta fram ett ledningssystem för arbetsmiljö med gemensamma mål, tydligare strukturer och bättre rutiner, bland annat avseende riskbedömningar. I planeringen ingår att ge företagshälsan ett mer förebyggande uppdrag än idag. Totalt sett är ambitionen att stärka chefens roll i arbetsmiljöarbetet, att ge stöd till anställda och skyddsombud samt att erbjuda nyanställda en gedigen introduktion. Introduktion framhålls som ett viktigt led i att välkomna och ta hand om nyanställda för att i förlängningen kunna behålla personal. Samtidigt medför omorganisationen en övergång till heltidstjänster och roterande skiftschema. Det anses medföra en svår omställning för en del anställda även om förväntningen är att detta kommer att förbättra hälsan hos de anställda.

Inspektörsperspektiv. I samband med de inspektioner som gjorts har inspektörerna haft möjlighet att träffa högre chefer och ge återkoppling på en mer övergripande nivå. Den här återkopplingen inkluderade även andra arbetsställen än de som inspektörerna besökt. Även om en hel del åtgärder vidtagits har inspektioner över tid ändå visat på problem och svårigheter.

Slutsats. Sammantaget visar det här fallet att en professionellt genomförd inspektion, enligt EKA-modell, har haft stor betydelse för kommunens arbetsmiljöarbete. I processen framkom också att första linjens chefer var kompetenta men saknade förutsättningar för att kunna tillhandahålla en god arbetsmiljö och utveckla verksamheten. Viktiga förändringar gjordes till följd av såväl inledande som uppföljande inspektion, som även inkluderade dialog med högre chefer. Ett avgörande problem var dock att åtgärderna försvann i samband med försämrad ekonomi.

En viktig slutsats från det här fallet är att kommuner behöver ha beredskap att lära av en kvalificerad bedömning som ges utifrån i samband med inspektion. Det innebär att chefer på olika nivåer behöver ha beredskap och kompetens, att anställda och fackliga representanter medverkar i processen samt att ledning och politiker kan kommunicera och prioritera arbetsmiljöfrågor även i en försämrad ekonomi.

Fall 4

Beskrivning. Det fjärde fallet är ett industriföretag som tillverkar plåtdetaljer till lastbilsindustrin och därmed är en underleverantör till fordonsindustrin. Det är en tung industri med stora pressar, svetsning och måleri. Hela produktionen

görs på ett och samma ställe. Det är i huvudsak män som arbetar på företaget vilket anses vara kopplat till att företaget använder sig av bemanningsföretag. De kvinnor som finns i verksamheten är lite äldre och arbetar i huvudsak i sittande ställning vid mindre pressar. Många kvinnor anställdes specifikt för att utföra just dessa arbetsuppgifter.

Här intervjuades en HR-chef och en inspektör som genomförde EKA-inspektion.

Inspektionsmeddelande. Den inspektion som gjordes på industriföretagets måleri under 2014 visade på en rad brister i arbetsmiljön. Bland annat framkom att pulverlackeringen inkluderade risk för fysisk överbelastning av exempelvis axlar och armar, att företagets undersökning av arbetsförhållandena i verksamheten samt tillhörande riskbedömning avseende belastningsergonomi var otillräcklig och att företaget inte vidtagit åtgärder för att minimera risk för fysisk överbelastning. Utöver det framkom att det saknades rutiner för introduktion kring belastningsergonomiska risker.

Arbetsmiljöverkets bedömning. Arbetsmiljöverket bedömde att arbetstagarna saknade tillräckliga kunskaper för att utföra arbetet på sådant sätt att risken för fysisk överbelastning minimerades, samt att företaget saknade tillräcklig egen kompetens för att åtgärda de brister som fanns. Företaget uppmanades att anlita företagshälsa eller motsvarande sakkunnigt stöd med belastningsergonomisk kompetens för att kartlägga risk för belastningsskador samt för kompetensutveckling inom området.

Efter inspektion. Olika åtgärder har vidtagits efter inspektionen. Åtgärderna inkluderar bland annat inköp av hjälpmedel och lyftanordningar. Företaget undersöker också i vilken mån dessa hjälpmedel faktiskt används. Den största förändringen består dock i att måleriet idag huvudsakligen är automatiserat och att åtgärder vidtagits för att ta bort tunga lyft.

Resultat. Ledningen utsåg en person att föra vidare erfarenheter från EKA. Personen arbetade redan med förbättringsåtgärder och användning av nya metoder. Det här betyder att erfarenheterna från EKA fortfarande är levande och används inom företaget. En del i det här arbetet inkluderar noggrann uppföljning av den höga sjukfrånvaron och synliggörande av att den i huvudsak är kopplad till sjukdom i rörelseorganen. Det har i sin tur bidragit till att företagshälsan fått i uppdrag att genomföra en ergonomiutredning med efterföljande dialog kring arbetet, förslag på andra arbetssätt samt hjälpmedelsanvändning.

Nuläge med HR-chefsperspektiv. Personer i verksamheten minns fortfarande vad som gjordes inom ramen för EKA-projektet och ser också effekter av insatserna. Det gäller särskilt den person som fortsatt arbetar för att föra vidare erfarenheter från EKA. När det gäller själva arbetet är de flesta pressar numera borta. De kvinnor som arbetar vid pressarna har vanligen olika skador, bland annat i knäna. Numera används de pressar som finns kvar sällan. Trots användning av olika hjälpmedel är arbetet fortfarande tungt. Många gånger

behövs en viss kroppslängd för att utföra vissa arbetsmoment. De män som varit länge i verksamheten får mindre påfrestande arbetsuppgifter. Istället är det de inhyrda männen, som ofta är unga och vältränade, som får utföra de tyngsta arbetsmomenten. Företaget har samma arbetsmiljöansvar för de anställda samt för inhyrd personal. Den inhyrda personalen får också samma introduktion på företaget som alla nyanställda samt skyddskläder och en fadder som bistår i introduktion. Det påpekas dock att ergonomin borde komma in bättre i introduktionen. Ett problem är nämligen att en del avstår från att använda de hjälpmedel som finns eftersom användningen medför en viss fördröjning i arbetet.

Företaget har infört arbetsrotation, bland annat för att underlätta för gruppen av utsatta kvinnor. I arbetsrotationen ingår lättare moment, som till exempel packning, för att göra det möjligt för de anställda att arbeta rätt och variera mellan sittande och stående. De kompetenskrav som finns för vissa arbetsuppgifter gör dock att vissa anställda inte kan utföra samtliga arbetsuppgifter. Kompetenskraven utgör därmed hinder för arbetsrotation. Den kompetensutveckling som företaget initierade under pandemin har dock motverkat en del sådana hinder och därmed underlättat systemet med rotation. En annan sak som prövats är att genom friskvårdsbidrag uppmuntra anställda att ta hand om den egna hälsan för att minska fysiska besvär och sjukfrånvaro. Här tycks det dock behövas individuella motivationsinsatser för att nå ut till det stora flertalet.

Företaget fortsätter det systematiska arbetet för att förbättra arbetsmiljön och minska belastningen i arbetet genom att gå igenom avdelning för avdelning. Det insatser som inledningsvis fokuserade på måleriet, inkluderar nu svetsarbetet där sjuktalen är höga. De metoder som lyftes fram i EKA används i verksamheten, men efterfrågan finns nu som följd av verksamhetens fokus på ergonomi och belastningsbesvär. Företaget hämtar numera stöd av en extern aktör som informerar om nya lagar som berör verksamheten. Det bidrar till en löpande genomgång av nya bestämmelser kring arbetsmiljön och hur företaget uppfyller dem. Utöver det gör företaget också en egen revision för att kontrollera hur arbetsmiljökraven uppfylls. Inom företaget efterfrågas för närvarande ett starkare engagemang från skyddsombuden. Det hänger samman med att de förutsätts ha god insikt i arbetet på verkstadsgolvet och därmed kan bidra till ett arbete som inkluderar partssamverkan.

Inspektörsperspektiv. Inspektionerna från Arbetsmiljöverket anses ha varit viktiga för företagets arbete med såväl ergonomi som arbetsmiljön som helhet. Det visar sig dock att företaget i samband med en senare inspektion fått en sanktionsavgift för att fallskydd saknats. Trots att inspektionerna medför en kontroll ses de samtidigt som hjälp och stöd i företagets arbetsmiljöarbete.

Slutsats. Sammantaget framkommer i det här fallet förhållandevis tydliga och bestående avtryck av de insatser som följde efter EKA-inspektionen. Det syns bland annat i ökade kunskaper och insikter i belastningsrelaterade frågor. Här har företaget, i brist på egen kompetens, tagit in extern expertkunskap och utvecklat tekniska och arbetsorganisatoriska lösningar. Det inkluderar omfattande och kostsamma förändringar i produktionen. Bland annat kan det

relateras till att det funnits en person med ansvar att föra vidare erfarenheter. Det hänger också samman med att olika personer inom HR engagerat sig i frågorna. Här är ledningens starka stöd till ett långsiktigt och systematiskt arbetsmiljöarbete med syfte att minska sjukfrånvaron en tydlig förklaring till det framgångsrika arbetsmiljöarbetet. Det här fallet visar att det kan gå att identifiera bestående avtryck av en tidigare insats på företagsnivå. Samtidigt kan de avtryck som kopplas till EKA-inspektionen också ha andra förklaringar och exempelvis vara resultat av senare inspektioner och efterföljande förändringar.

Fall 5

Beskrivning. Det femte fallet är ytterligare en kommun, och socialtjänsten i kommunen. Socialtjänsten beskrivs som en delvis komplex verksamhet där ungefär 75 procent av de anställda är kvinnor. Bristen på utbildad personal är ett problem för kommunen.

Här intervjuades avdelningschefen för den socialtjänst som inspekterades samt en chef som också fanns på plats vid tidpunkten för EKA-inspektion.

Inspektionsmeddelande. I samband med EKA-inspektionen fick kommunen anmärkningar. Det visade sig att det systematiska arbetsmiljöarbetet var bristfälligt. Det fanns exempelvis en risk för belastningsbesvär i samband med förflyttning av vårdtagare. Det var också svårt att få hjälp vid personförflyttning. Vidare saknades vissa hjälpmedel.

Andra brister relaterade till trånga utrymmen och otillräckliga kunskaper bland arbetsledare för att kunna minska risk för belastning.

Arbetsmiljöverkets bedömning. Eftersom det saknades kompetens i kommunen anmodade Arbetsmiljöverket kommunen att anlita företagshälsan. Vidare bedömde Arbetsmiljöverket att nattarbetande personal behövde erbjudas medicinska kontroller.

Efter inspektion. EKA-inspektionerna har bland annat lett till att trånga utrymmen byggts bort. Det finns nu olika lyfthjälpmedel att tillgå och personal, från bland annat hjälpmedelscentralen, visar hur hjälpmedlen ska användas. Ytterligare åtgärder inkluderar utbildning i förflyttningsteknik för nyanställda. När det gäller kontorsarbetsplatser har kommunen kontakt med en ergonom. Riskanalyser görs kontinuerligt och följs upp löpande. Skyddsombud bevakar frågorna och skyddsronder genomförs. Utöver det finns planer för för varje boende.

Resultat. Åtgärderna efter inspektionen har gett resultat i form av ett bättre arbetsmiljöarbete.

Nuläge med chefsperspektiv. I kommunen uppfattas det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) fungera väl, liksom det särskilda system som används för detta. Fördelen med SAM anses vara att arbetsmiljöfrågor tydligt förs upp på dagordningen. HR har också tagit fram ett utbildningsmaterial som

ska användas på arbetsplatsträffar. Här ligger ansvaret hos varje enhetschef som också ska dokumentera hur arbetsmiljöfrågorna hanteras. På varje arbetsställe finns ett skyddsombud och ett arbetsplatsombud. HR har verkat för att skyddsombud och chefer ska gå arbetsmiljökurser tillsammans och enhetscheferna anses få god hjälp från skyddsombuden i arbetsmiljöarbetet. Utifrån avdelningschefens perspektiv är det ett problem att många arbetar deltid. Det tycks vara en följd av att kvinnor har stort ansvar för barn och ibland är ensamstående och därmed har svårt att arbeta heltid, eftersom det inkluderar arbete på helger, kvällar och nätter. Deltidsarbetet blir också en utmaning med risker kopplade till ensamarbete. Några enheter har därför infört att minst två anställda behöver vara på plats. Även om deltidssarbetet är en utmaning finns dock inga sparbeting som stört arbetsmiljöarbetet.

Ledningen betonar vikten av att en god arbetsmiljö, ur både fysiska och psykosociala aspekter. Det hänger samman med att ledningen och politiken har som mål att utforma ett hållbart arbete som underlättar rekrytering av kompetent personal.

Inspektörsperspektiv. Här saknas dokumentation från inspektör.

Slutsats. Sammantaget visar det här fallet att vissa förändringar kan vara inspirerade av eller stärkta av EKA-inspektionen. Det inkluderar exempelvis de fysiska förbättringar som gjorts för att underlätta arbetet, införskaffandet av hjälpmedel och därtill relaterade utbildningsinsatser, en satsning på SAM med tydligt arbetsmiljöansvar hos varje chef samt ökad insikt om skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Genomgående är ledningens stöd avgörande för att upprätthålla arbetsmiljöarbetet. Det är dock svårt att peka på entydiga avtryck som uteslutande kan kopplas till EKA-inspektionen och därmed påverkat den här utvecklingen i kommunen. Eftersom liknande prioriteringar och arbetssätt är vanliga i många kommuner kan den utveckling som syns på systemnivå även vara oberoende av EKA.

Utvärderande diskussion av fall från Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA)

En samlad genomgång av de fem fallen med koppling till EKA visar genomgående på betydelsen av ett kontinuerligt och systematiskt arbetsmiljöarbete som en förutsättning för att en inspektion ska ge bestående avtryck. I de fyra fall där även inspektörer intervjuades diskuterades de metoder som användes i EKA-projektet och i det fortsatta inspektionsarbetet. En av dessa metoder, HARM (8), var ny även för inspektörerna. Inom EKA fick alltså både inspektörer och arbetsplatser möjlighet att lära sig att använda nya metoder. Det betyder att EKA förutsatte att både skyddsombud och arbetsgivare skulle se värdet i de nya metoderna och av att de tillsammans skulle analysera arbetsmiljön. Det gjorde att EKA-inspektionerna som inkluderade HARM blev annorlunda jämfört med en vanlig inspektion. Inspektionerna med HARM var också mer omfattande än inspektioner som inkluderade KIM, den andra metod

som introducerades genom EKA-projektet. Inspektörerna såg både lanseringen och tillämpningen av de båda metoderna som viktiga delar av EKA-projektet.

Utifrån resultaten går det att utvärdera och kort diskutera vilka avtryck en EKA-inspektion kan ha gett i en verksamhet. Utöver att en inspektion har betydelse kan även sådant som händer efter en inspektion vara avgörande för det fortsatta arbetet. Insatserna har inkluderat allt från information, förståelse och insikter, till enstaka eller flera förändringar och ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Över tid kan utvecklingen insatserna beskrivas som tilltagande. Det innebär att enstaka förändringar över tid kan ge upphov till fler förändringar som på sikt samordnas och resulterar i fler systematiska och koordinerade insatser. Det kan sedan kopplas till läget vid olika tidpunkter, som inkluderar tiden i direkt anslutning till en inspektion, några år senare i tiden efter en inspektion samt till hur det ser ut idag. Fall 1 är ett exempel på en förändring (löpande band ersatte tunga lyft) som genomfördes överallt och också kom att ge bestående avtryck fram till en tidpunkt några år senare. Idag finns även ett utvecklat arbetsmiljöarbete men det är svårare att hänföra det till EKA-inspektionen som sådan. Fall 2 är ett exempel på en utveckling som omfattar både enstaka förändringar till följd av EKA-inspektion och ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Inspektionerna kan ha varit av betydelse för utvecklingen. Det är dock oklart eftersom andra faktorer och processer, såsom uppföljande inspektioner, också kan ha haft en avgörande betydelse.

Uppföljande inspektioner, som förekom i något fall, kan underlätta fortsatt förändring, utveckling och lärande. Sådana förändringar framstår som tydligare och mer genomgripande i de mansdominerade verksamheterna (fall 1 tillverkning och fall 4 industri) medan de är mer otydliga i de två kommunala verksamheterna (fall 3 och 5). Även om tusentals verksamheter genomgick en EKA-inspektion är det viktigt att komma ihåg att den här analysen endast inkluderar fem fall. Fallen visar ändå på den avgörande betydelsen i att arbetsgivare kunnat ta till sig syfte och implikationer av EKA-inspektionen för att sedan arbeta medvetet med information och kunskap ur ett jämställdhetsperspektiv som inkluderar hänsyn till hur arbetsmiljön kan vara ojämlik för kvinnor och män. I det ingår satsningar på tekniskt utvecklingsarbete, som visserligen kan vara kostsamma men ändå medför anpassningar och åtgärder som avser minska belastningsskador. Sammantaget är det dock svårt att på ett entydigt sätt koppla den förändring och utveckling som skett i de olika fallen till EKA-inspektionerna. Det hänger samman med att det kan finnas andra faktorer, både inom verksamheten och i samhället, som bidragit till de förändringar som ägt rum i dessa fem fall.

Beskrivning, resultat och analys av fall: Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK)

Kommun 1

Den första kommunen är en medelstor kommun som arbetat länge med jämställdhetsfrågor samt för att etablera heltidstjänster. Här var antalet anställda per chef i vård och omsorg en försvårande faktor, särskilt inom äldreomsorgen. År 2021 hade chefer inom äldreomsorgen i medeltal 32 underställda.

Variationen var dock stor, från drygt 20 till omkring 50. Det går inte att visa statistiskt att cheferna fått färre underställda. Likväl pekar dokumentation över antalet medarbetare på en tendens till en minskning. Det finns även ett pågående arbete för att lyfta bort vissa uppgifter från cheferna. Nu finns centrala stödresurser för administration och vikariebokning och två av enhetscheferna fungerar också som chefsresurser för övriga chefer. Sammantaget har det medfört en avlastning för övriga chefer.

I den här kommunen uppfattades det som fördelaktigt att jämföra kvinno- respektive mansdominerade förvaltningar. Kommunens medverkan i projektet bidrog till att frågorna fick en uppmärksamhet som gav stöd till de medarbetare som arbetade utifrån ett genusmedvetet arbetsmiljöperspektiv. Den synliggjorde även frågorna för kommunledning och politiker.

För tillbud, olycksfall och arbetsskador inom kommunal vård och omsorg ökade tillbudsrapporteringen mellan 2014 och 2016 från 116 till 159 tillbud. Den här ökningen fanns trots att förvaltningens fokus riktats mot riskbedömning, tillbud, olycksfall, sjukfrånvaro och arbetsanpassning. En tolkning är att ökningen hänger samman med den ökade uppmärksamheten och intresset för frågor relaterade till arbetsmiljöer med många kvinnor, vilket i sin tur bidragit till att fler risker och tillbud rapporterats.

Långsiktiga förändringar. De långsiktiga förändringar som potentiellt kan identifieras inkluderar förstärkta av administrativa resurser och ledningsstöd vilket ger cheferna möjlighet att arbeta mer stödjande och vara mer närvarande. Utöver det hade kommunen även infört en chef i beredskap som personalen kunde vända sig till vid specifika behov. Det fanns också en större uppmärksamhet kring kvinnors arbetsmiljö och olika insatser initierades, däribland utbildningsinsatser, rekrytering av chefer, uppföljning och dokumentation. Kommunen införde ett datoriserat system för att möjliggöra enhetlig och säker rapportering av tillbud och arbetsskador. Lagarbetet har utvecklats så personalen får inflytande samtidigt som brukarna får flexibilitet. Det innebär alltså att både medarbetar- och brukarperspektiv beaktas samtidigt. Slutligen har tillgången till arbetskläder förbättrats, något som alltid varit en självklarhet inom mansdominerade förvaltningar där kraven på funktionalitet och säkerhet varit uttalade.

I intervjuer med verksamhetsföreträdare gavs olika exempel som pekade på att HAK och satsningen på kvinnors arbetsmiljö hade kunnat få större genomslag och gett tydligare avtryck i verksamheten om jämförelsen av kvinno- respektive mansdominerade förvaltningar varit mer systematisk och inkluderat ett tydligt tillvägagångssätt för att utjämna skillnader mellan dem. Vidare hade en tydligare lär- och styrkedja inom förvaltningen klargjort ansvarsfrågor och samtidigt gett

alla berörda på olika nivåer ett sammanhang. Slutligen lyftes avsaknaden av ett organiserat lärande inom kommunen och behov av att tillsammans med andra kommuner pröva och utveckla lösningar som en potentiellt viktig aspekt för ökat genomslag.

Slutsats. En sammanfattande bedömning av utvecklingen i kommun 1 pekar på goda intentioner, olika trevande försök till förändring och ett stort engagemang för frågan hos ansvariga på en mellannivå i förvaltningen. HAK-projektet kan ha bidragit till utvecklingen med avlastning för cheferna. Samtidigt går det inte att se någon minskning av tillbud. Slutsatsen blir att det inom ramen för den begränsade utvärdering som gjorts är svårt att belägga om HAK-projektet lämnat några konkreta och kvarvarande avtryck i kommunens verksamhet.

Kommun 2

Den andra kommunen är en stor kommun som länge arbetat aktivt med jämställdhet. En jämförelse mellan kommuner visade att kommunen hade den tredje högsta sjukfrånvaron i landet. Det här ledde till kraftsamlande insatser för att sänka sjukfrånvaron genom att förbättra arbetsmiljön. En intern utredning från 2017 lyfte fram brister i arbetsmiljön. Redan 2018 syntes en nedgång av sjukfrånvaron och 2019 låg kommunen på riksgenomsnittet för sjukfrånvaro.

En viktig del i det kraftsamlande, strukturella och övergripande arbetet i kommunen var ett uppdrag som beslutades av kommunstyrelsen. Uppdraget inkluderade en genomgång av antalet medarbetare per chef i olika förvaltningar, att ta fram ett riktmärke för antalet medarbetare per chef och att se över chefers förutsättningar i olika förvaltningar. Ambitionen var att både kvinnor och män i chefsposition ska ha liknande villkor. Den jämförelse som gjordes visade på stora skillnader mellan förvaltningar. Inom omsorgsförvaltningen ansvarade chefer i medeltal för 53 medarbetare (inklusive tillfälligt anställda), att jämföra med 8 medarbetare på stadsbyggnadskontoret. Det här bidrog till att uppmärksamma chefer med fler än 25 underställda på krav och resurser samt deras eventuella behov av administrativt stöd och handledning från kommunhälsan.

Föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM, AFS 2001:1) blev styrande för arbetsmiljöarbetet. Det innebar en tydlig fördelning av ansvar och arbetsuppgifter i hela styrkedjan med skriftlig dokumentation, årlig uppföljning, riskbedömningar och handlingsplaner. Förbättringsarbetet handlade dels om konkreta förändringar på verksamhetsnivå, dels om att arbeta mer sammanhållet, proaktivt och strukturerat på en strategisk nivå i kommunen. Olika jämförelser gjordes för att visa på skillnader och möjligheter till lärande utifrån variationen av erfarenheter.

HR och kommunhälsan fick i uppdrag att stödja cheferna aktivt i deras arbetsmiljöarbete. Cheferna fick också ett särskilt framtaget arbetsmaterial. En central del bestod i att cheferna fick ett tydligt ansvar och en utbildning i SAM. Rutiner för arbetsmiljöarbetet infördes också. Arbetsmiljöfrågor skulle inkluderas i introduktion av medarbetare och chefer samt i medarbetarsamtal och i samband med arbetsplatsträffar. Chefernas förmåga att driva ett

systematiskt arbetsmiljöarbete diskuterades i löne- och utvecklingssamtal. Slutligen fick skyddsombuden bättre utbildning och en starkare ställning.

Långsiktiga förändringar. Frågan är om HAK-projektet kan kopplas till utvecklingen av arbetsmiljöarbetet i kommunen, och i sådana fall hur. Många av insatserna är i linje med HAK. Det inkluderar bland annat det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) med strävan efter en helhetssyn och en långsiktigt god arbetsmiljö, fokus på att faktiskt genomföra arbetsmiljöförbättringar och dokumentera dessa i stället för att enbart tala om det, ett starkare sammanhållet arbetsmiljöarbete där arbete i varje förvaltning synliggörs, inkluderande av kommunledning och politiker i strategiska perspektiv samt en kombinerad ansats där förändringar i verksamheterna samspelar med förändringar på en övergripande nivå. Utöver det kan fokus på chefernas förutsättningar och jämförelser mellan kvinno- respektive mansdominerade förvaltningar också kopplas till HAK. Samtidigt finns en rad frågor kring utvecklingen av arbetsmiljön i kommunen där en central fråga handlar om den höga och ökande sjukfrånvaro som följde åren efter HAK-projektet. Förändringar i sjukfrånvaro behöver dock inte vara en konsekvens av det arbete som gjorde inom HAK. Den ökade sjukfrånvaron kan likväl bero på andra faktorer, som exempelvis kommunens utsatta ekonomiska läge. Det ekonomiska läget bidrog till en nedskärning av antalet chefer (en minskning motsvarande 5 procent) vilket i sin tur gjorde att antalet medarbetare per chef återigen ökade. Det betyder att den ekonomiska utsattheten kan vara en viktig förklaring till svårigheter att tillämpa och omsätta erfarenheter från HAK-projektet. Samtidigt kan erfarenheter aktualiseras i ett senare läge med nya ekonomiska förutsättningar eller på grund av förändringar i sjukfrånvaro. Men med tanke på att kommunen senare deltog i ett fördjupande projekt, *Genus, arbetsmiljö och lärande*, är det svårt att avgöra vad av förändrings- och utvecklingsarbetet som hänger samman med vilket av de två projekten.

Slutsats. För kommun 2 finns viktiga erfarenheter av ekonomins betydelse för prioriteringar med koppling till systematiken i arbetsmiljöarbetet. Samtidigt visar exemplet att faktorer som förändringar i sjukfrånvaro eller ekonomi i sin tur kan återaktualisera behov av strukturell och verksamhetsrelaterad förändring av arbetsmiljöarbetet. I linje med HAK framgår också vikten av ett engagemang från ledning och politiker, liksom vikten av att förstå chefernas roll och deras förutsättningar. Samtidigt är det svårt att belägga om det är HAK eller det andra projektet som gett avtryck i kommunens verksamhet. Det skulle kunna vara så att båda projekten bidragit till det arbete som genomförts på strukturell nivå i kommunen.

Tabell 3. Övergripande beskrivning av kommuner inom projektet Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK) för kommunstorlek, tidigare arbete, aktuell fråga, ledningens position, situationen för chefer, genomförda insatser, eventuella resultat samt koppling till HAK.

Kommun	Storlek	Tidigare arbete	Aktuell fråga	Ledningens position	Situation för chefer	Genomförda insatser	Eventuella resultat	Koppling till HAK
1	Medelstor	Länge fokuserat på jämställdhet	Etablera heltids-tjänster	Frågor synliggjordes för kommunledning och politiker	Många medarbetare per chef	Förstärkta stöd-insatser för chefer Datoriserad rapportering Tillgång till arbetskläder i kvinno-dominerad förvaltning	Avlastning för chefsnivån Ökad förekomst av tillbud, olycksfall och skador	Svårt att identifiera entydiga avtryck även om HAK kan ha bidragit till stödinsatser för chefsnivån
2	Stor	Länge fokuserat på jämställdhet	Hög sjukfrånvaro	Uppdrag beslutat av kommunstyrelsen	Fler medarbetare per chef i kvinno-dominerade förvaltningar	Genomgång av antal medarbetare per chef för att etablera riktmärke Stöd till chefer mer fler än 25 medarbetare SAM ^a som styrande metod Utbildning av skyddsombud	Avlastning för chefsnivån Problem med sjukfrånvaro kvarstår	Arbete med SAM, helhets-syn, fokus på chefer och jämförelser mellan förvaltningar påminner om HAK, dock kan efterföljande projekt med liknande fokus också vara kopplade till detta arbete
3	Stor	Länge fokuserat på jämställdhet	Heltid som norm	Tryck från politiken	Antal medarbetare per chef högre i kvinno-dominerade förvaltningar	Satsning på heltid Lönekartläggning ur genus-perspektiv Antal medarbetare per chef	Ökning av heltidsanställda Medvetenhet och engagemang för frågorna Sjukfrånvaron har ökat	Delar av arbetet påminner om HAK även om det är svårt att göra entydiga kopplingar
4	Medelstor	Fokus på arbetsmiljö snarare än jämställdhet	Heltid som norm för jämställda villkor	Alla chefer arbetar aktivt med arbetsmiljöfrågor	Antal medarbetare per chef generellt lägre än i andra kommuner	Satsning på heltid Stöd ges till chefer för SAM Utbildning av chefer och skyddsombud Rutiner för skyddsronder	Systematik, helhetsperspektiv finns integrerat och långsiktighet betonas HR stöttar arbetet Ökning av heltidsanställda	Delar av det arbetet påminner om HAK även om det är svårt att göra entydiga kopplingar
5	Medelstor	Helhetsperspektiv på arbetsmiljö och jämställdhet	Etablera heltids-tjänster, ökad sysselsättning	Politiken och ledningen har ett uttalat intresse för frågorna	Riktmärke för antal medarbetare per chef	Utbildning av chefer och skyddsombud Levande jämställdhets-strategi Hälso- och personalbokslut	Sjukfrånvaro minskat (men ökade igen under pandemin) Tydliggjord styrkedja med samspel mellan olika aktörer	Det finns ett aktivt arbete som har påtagliga likheter med HAK
6	Större	Senare tid ökat fokus på kvinnors arbetsmiljö	Hög korttidsfrånvaro Etablera heltids-tjänster Svårigheter att rekrytera Tunga arbeten	Ledningen har ett uttalat ansvar och intresse för frågorna	Tydliga direktiv för antal medarbetare per chef saknas Belastad med hög omsättning av chefer	Jämförelser sker mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar	Medvetenhet om chefers arbetsmiljö Tydliggjort ansvarsfördelning mellan olika aktörer, inklusive HR Minskad korttidsfrånvaro (men ökade igen under pandemin)	Det finns en medvetenhet och ett arbete som har likheter med HAK

a: SAM = systematiskt arbetsmiljöarbete

Kommun 3

Den tredje kommunen är en stor kommun som länge arbetat med jämställdhet ur flera aspekter och utifrån olika strategier. Det här arbetet har förstärkts under åren vilket framkommer i dokument, strategier och i praktiskt arbete. Det finns idag ett tryck inom politiken som gör att frågan hålls levande och att konkreta resultat kan nås. Idag fokuserar jämställdhetssatsningen på att införa heltid som norm i kommunen där en stor andel kvinnor tidigare arbetat deltid, framförallt inom vård och omsorg. Satsningen på heltidstjänster har gett resultat som visar att nästan alla i kommunen nu arbetar heltid. En annan del i jämställdhetsarbetet inkluderar lönekartläggning utifrån genusperspektiv vilket visat på osakliga skäl till lön, med låga löner, för vissa kvinnodominerade yrken. Ytterligare en del i arbetet inkluderar jämförelser av antalet medarbetare för kvinnor och män i chefsposition inom olika förvaltningar. Det här arbetet har dock avstannat. Samtidigt har vikten av noggrann dokumentation och en könsuppdelad statistik blivit tydligare och mer uttalad. Det syns i att kommunen är nogra med att föra statistik över sjukfrånvaro, arbetsskador, tillbud och arbetsolyckor. Fysiska och sociala risker i arbetet analyseras också och här utgör statistiken ett viktigt underlag.

Pandemin har dock visat på akuta och omfattande brister i arbetsmiljön samt i villkoren för vård- och omsorgsanställda. Det syns bland annat i en hög sjukfrånvaro. Satsningar har gjorts för att klara påfrestningarna i arbetet, öka kvaliteten och förbättra arbetsmiljön. En sådan satsning består i att kommunen har anställt arbetsmiljöcoacher för att stödja chefer och skyddsombud inom socialförvaltningen. Kommunhälsan fungerar också som en viktig resurs i arbetsmiljöarbetet.

Långsiktiga förändringar. Kommunen har länge arbetat med frågor relaterade till jämställdhet och arbetsmiljö. Det arbete som initierades kring jämförelser av villkor i olika förvaltningar samt mellan kvinnor och män i chefsposition kan kopplas till HAK-projektet där sådana jämförelser var centrala. Även om det finns vissa förändringar av mer bestående karaktär, som exempelvis avspeglas i dokument, har arbetet med att minska antalet medarbetare för kvinnliga chefer avstannat. Det gör att det inte går att se någon positiv utveckling över tid. Däremot har vikten av dokumentation och könsuppdelad statistik förtydligats. Den typen av förtydliganden kan vara ett avtryck från HAK-projektet.

Bland ansvariga i kommunen finns en växande insikt om att enskilda projekt bara kan ge begränsade effekter under en viss tid. Det finns en förståelse för att det behövs långsiktiga förändringar i struktur och kultur i förvaltningarna för att verkligen förändra kvinnors arbetsvillkor och arbetsmiljö. Det framhålls dock att projekt, som HAK, kan fungera som igångsättare av ett mer långsiktigt och hållbart utvecklingsarbete.

Slutsatser. En sammanfattning av insatserna i kommunen visar på en medvetenhet, god vilja och vissa förändringar som ligger i linje med HAK-projektet. Samtidigt som det är svårt att på ett entydigt sätt identifiera bestående avtryck från insatser till HAK verkar ändå delar av det som ingick i HAK ha förekommit även efter att projektet avslutats. Det inkluderar

exempelvis jämförelser av löner i kvinno- respektive mansdominerade yrken och förvaltningar. Samtidigt tycks det saknas uttalade insatser inom ergonomi och fysisk belastning för kvinnor inom vård och omsorg. Slutsatsen blir att det är svårt att se bestående avtryck av HAK i kommunens verksamhet, trots engagemang och en del förändringar.

Kommun 4

Kommun 4 är en medelstor kommun. Här framstår arbetsmiljön som en prioriterad fråga medan jämställdhetsperspektivet tycks mindre uttalat. Idag betonas systematik, helhetsperspektiv och långsiktighet i utvecklingsarbetet som också är integrerat i verksamheten.

Alla förvaltningschefer arbetar aktivt med arbetsmiljön. En viktig del i strategin för en bättre arbetsmiljö är att stödja cheferna i alla frågor inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Antal medarbetare per chef i kvinnliga och manliga förvaltningar är lägre än i andra kommuner. Här är cheferna även i teknisk förvaltning oftast kvinnor. Arbetet med heltidstjänster är en viktig del i kommunens arbete med att utveckla jämställda arbetsvillkor. Arbetet går på det hela taget framåt vilket hänger samman med att de flesta anställda oftast vill arbeta heltid.

Konkret syns satsningen på arbetsmiljön i att alla chefer och skyddsombud måste genomgå en tredagars utbildning, något som infördes 2019. Fokus i utbildningen är på dialog och samarbete mellan parterna. Partssamverkan mellan arbetsgivare och fackliga organisationer är också en annan viktig del i kommunens strategi.

Långsiktiga förändringar. Ett konkret resultat av arbetsmiljöarbetet i kommunen är en låg förekomst av arbetsskador till följd av att personalen lyfter fel. Sjukfrånvaron är dock hög, särskilt för vård- och omsorgspersonalen, något som förstärkts av pandemin. Arbetsmiljöverkets inspektioner, med fokus på SAM, anses ha haft positiva effekter för arbetsmiljöarbetet i kommunen. Här lyfts särskilt en kommunövergripande inspektion från 2015/2016. Då lades ett antal krav på åtgärder på kommunens förskolor vilket resulterade i ett stort vite. Det här medförde ett helhetsgrepp från HR som då utformade helt nya rutiner för SAM. I samband med en rutininspektion under 2020, med koppling till pandemin, fick kommunen ingen anmärkning. Bedömningen utifrån ansågs ändå viktig för att få bekräftelse på att kommunens arbete var korrekt och i rätt riktning.

Kommunen har utvecklat strikta rutiner för skyddsronder, riskbedömning, dokumentation och partssamverkan. En annan del i utvecklingsstrategin, som är i linje med utgångspunkterna för HAK-projektet, är att alla nivåer i kommunen arbetar för att åstadkomma hållbara förändringar. HR har en viktig och samordnande roll i detta arbete som genomförs med externt stöd för att stärka kommunens kompetens i arbetsmiljöfrågor. En viktig förklaring till den positiva utvecklingen av arbetsmiljön består i att inga stora besparingar gjorts. Däremot finns problem med att rekrytera personal, särskilt eftersom arbetslösheten i kommunen är låg.

Slutsatser. Delar av kommunens arbetsmiljö- och jämställdhetsarbete är i linje med HAK. Det inkluderar arbete med att stödja och stärka cheferna, fokus på SAM och ett integrerat arbetssätt där olika nivåer av styrning också kopplas ihop. Utöver det kan HR som stödjare och samordnare av arbetsmiljöarbetet i samarbete med extern arbetsmiljökompetens samt att Arbetsmiljöverkets inspektioner ses en kontroll och ett stöd för det interna arbetet också vara aspekter som kan återföras till HAK. Likväl är det svårt att påvisa direkta resultat, exempelvis i form av en färre belastningsskador och lägre sjukfrånvaro, i linje med arbetet inom HAK. Även om det går att se flera likheter mellan de insatser som gjorts i kommunen och HAK är det fortfarande svårt att definitivt belägga att insatserna utgör bestående avtryck av HAK-projektet som sådant.

Kommun 5

Kommun 5 är en medelstor kommun som fokuserar på arbetsmiljö- och jämställdhetsarbete utifrån ett helhetsperspektiv, där det långsiktiga och systematiska arbetet är styrande.

Kommunen har som riktmärke att en chef ska ha 25–30 underställda även om det målet inte nåtts i alla förvaltningar. Utbildning av chefer och skyddsombud är en viktig del i strategin för att förbättra arbetsmiljön. Den politiska nivån har också uppmärksammat frågor kring chefernas ansvarsområden eftersom de är relaterade till kvalitet, relationer i arbetsgrupper, arbetsmiljö och chefernas arbetssituation. Intresset från politiken och ledningsnivån uttrycks bland annat i form av en levande jämställdhetsstrategi som omfattar flera områden och syftar till att ge verkliga förändringar. En viktig del i strategin är att öka sysselsättningsgraden för de anställda. En annan viktig del i arbetsmiljöarbetet är förbättrad uppföljning och dokumentation, framför allt genom införandet av personal- och hälsobokslut. Sjukfrånvaron var tidigare nedåtgående men nedgången vände under pandemin.

Långsiktiga förändringar. Arbetet med personal- och hälsobokslut som pågått i fem år, är en långsiktig förändring. Personalboksluten gör det möjligt att jämföra utvecklingen mellan kvinnor och män i olika förvaltningar. Genom att det är enklare att genomföra jämförelser har det också blivit lättare för politiker i olika nämnder att följa utvecklingen för arbetsmiljö och jämställdhet samt att jämföra lön och sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män inom och mellan förvaltningar. Utöver jämförelser inom kommunen görs även jämförelser med andra kommuner för att följa utvecklingen.

Styrkedjan för arbetsmiljö- och jämställdhetsarbetet har förtydligats och betraktas som viktig för att uppnå förändring av arbetsmiljön. Samspelet mellan HR, förvaltningsledningen och politiken är centralt, men även personalkontoret och de fackliga organisationerna spelar en viktig roll. Intresset och stödet från förvaltningsledning och kommundirektör samt en enig politikerkår lyfts särskilt fram som en viktig framgångsfaktor för arbets- och jämställdhetsarbetet.

Slutsatser. Sammanfattningsvis finns ett aktivt arbete med jämställdhet och arbetsmiljö inom kommunen. Det arbetet ligger väl i linje med den ansats

som fanns i HAK. Det gäller bland annat jämförelser mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar, en tydlig styrkedja för arbetet samt en vidgad syn på jämställdhet. Samspelet mellan HR, förvaltningar och politiken är ytterligare en grundbult i utvecklingsstrategin som påminner om HAK. Även om det är svårt att definitivt koppla insatserna till HAK-projektet går det ändå att dra slutsatsen att det finns likheter mellan HAK och de insatser och systematiska förändringsarbete som gjorts i kommunen.

Kommun 6

Kommun 6 är en större kommun där frågor om kvinnors arbetsmiljö fått ökad uppmärksamhet under senare år. Ambitionen är att arbeta sammanhållet för hälsosamma arbetsplatser på olika nivåer, från individ till arbetsplats och ytterst i hela förvaltningen. Ledningens ansvar och intresse för arbetsmiljön är uttalat och tydligt. Ett skäl till intresset för frågorna är svårigheter att rekrytera personal.

Kommunen jämför kvinno- och mansdominerade förvaltningar. Dessa jämförelser syns i huvudsak i samband med lönekartläggningar. Kvinnliga chefers arbetsmiljö och förutsättningar, diskuteras, bland annat med avseende på antalet medarbetare, även om det saknas tydliga direktiv kring hur många medarbetare en chef ska ansvara för. Betydelsen av chefernas arbetsmiljö har förstärkts i och med att det framkommit att cheferna själva har en bristfällig arbetsmiljö och flera chefer slutat.

Långsiktiga förändringar. En viktig strategi för att arbeta mer effektivt med arbetsmiljön har inkluderat en ändrad relation mellan HR och förvaltningarna. HR lyfter här en medvetenhet om HAK. Numera är det tydligt att ansvaret ligger på cheferna och att HR ska stötta utveckling. Det betyder att HR ska arbeta med, och inte för, förvaltningar och chefer. I praktiken innebär det att HR tar initiativ och driver arbetsmiljöfrågor men släpper ansvaret till cheferna. Varje chef har också en kontaktperson inom HR och cheferna har fått utbildning för att stärka det förebyggande arbetet.

Under 2017 initierades ett projekt inom vård- och omsorgsförvaltningen med fokus på korttidsfrånvaro och arbetsmiljö. Insatserna omfattade rehabilitering och andra hälsorelaterade insatser. Det här bidrog till en minskad korttidsfrånvaro från 2017 fram till pandemin, då frånvaron återigen ökade snabbt. Likväl anses arbetet med korttidsfrånvaron vara den viktigaste förändringen i strategin för en god arbetsmiljö. Utöver det har kommunen också intensifierat samarbetet med företagshälsovården.

Det arbetsmiljöproblem som lyfts handlar om att de anställda inom vård och omsorg som har tunga arbeten. Samtidigt finns det en stark strävan efter att införa heltidstjänster i kommunen. Det ställer ännu större krav på kommunen att samtidigt hantera arbetsmiljöfrågorna.

Slutsatser. Sammanfattningsvis finns vissa paralleller samt en tydlig medvetenhet om HAK i kommunens arbetsmiljöarbete. Olika metoder för dokumentation

och uppföljning har prövats för att ge överblick och visa på utvecklingen av arbetsmiljön i olika förvaltningar och i hela kommunen. Trots att det är svårt att med säkerhet koppla insatserna till HAK går det ändå att dra slutsatsen att det finns likheter mellan HAK och det systematiska förändringsarbete som gjorts i kommunen.

Utvärderande diskussion av kommuner i Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus (HAK)

En samlad utvärdering av sex olika kommuner, som deltagit i HAK-inspektioner där inspektörer menat att arbetet varit framgångsrikt, visar att HAK lämnat varierande avtryck. I ett par kommuner finns knappt några avtryck alls medan det i andra kommuner finns flera och förhållandevis tydliga avtryck. Genomgående är att de avtryck som finns huvudsakligen går att koppla till information, kunskap och förståelse. Det inkluderar framför allt en insikt om kvinnliga chefers villkor, särskilt med avseende på antalet medarbetare och löneskillnader, samt ett ökat fokus på kvinnors arbetsmiljö. Det synliggörs huvudsakligen i förbättrad dokumentation och statistik samt en ökad systematik i kontroll av tillbud, arbetsskador och sjukfrånvaro.

I de kommuner där det finns mer av bestående avtryck handlar det om konkreta förändringar som kan ha koppling till HAK. Till sådana konkreta förändringar hör bland annat stöd till chefer för att minska deras arbetsbelastning, utbildning i arbetsmiljöfrågor för chefer och skyddsombud, en förändrad arbetsorganisation, ökad involvering av ledning och politiker i arbetsmiljöarbete, en tydligare arbetsfördelning samt ett nära samspel mellan HR, enskilda förvaltningar och politiker. Ytterligare aspekter inkluderar förstärkning av extern kompetens för att möjliggöra ett mer systematiskt och professionellt arbetsmiljöarbete samt personal- och hälsobokslut som inkluderar jämförelser. De bestående avtrycken av HAK-projektet återfinns också i kommuner där det redan funnits ett förändringsarbete. Det betyder att det redan innan HAK fanns en insikt om förändrings- eller åtgärdsbehov. Dessutom har det funnits viktiga förutsättningar för utveckling. Generellt kan sådana goda förutsättningar och villkor sägas inkludera nödvändiga ekonomiska resurser, en hög andel anställda med formell utbildning, ett intresse från ledning och politiker, en väl sammanhållen organisation samt ett lärande utifrån de erfarenheter som görs inom förvaltningen och kommunen som helhet. Parallellt framstår behov av att rekrytera och behålla befintlig personal som en viktig drivkraft för en förändring. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de kommuner som valdes ut för att ingå i den här utvärderingen inte kan betraktas som representativa. Istället får de erfarenheter och förändringar som skett inom kommunerna ses som illustrationer av olika insatser för arbetsmiljöfrågor som pågår i kommuner. Sammantaget betyder det att det är svårt att med säkerhet belägga att insatserna utgör bestående avtryck av HAK-projektet som sådant eller av andra processer. Det gäller även för de kommuner där det går att se bestående avtryck i form av lokala insatser avsedda att främja arbetsmiljö och jämställdhet som går i linje med HAK-projektet.

Resultat och analys av underlag från Arbetsmiljöverket

I intervjuerna med nio av Arbetsmiljöverkets inspektörer framkom att inspektörerna i samband med tillsynsaktiviteter fortfarande påminner om att de metoder som togs fram under programperioden för *Kvinnors arbetsmiljö* (3) finns tillgängliga för användning. Inspektörerna framhöll att det var avgörande att EKA och HAK hade som avsikt att påverka det ordinarie arbetsmiljöarbetet. Det gjorde att EKA och HAK framstod som mer långtgående jämfört med andra projekt med externa satsningar som annars riskerar att pågå vid sidan av den övriga verksamheten i organisationer och därmed i huvudsak kanske blir en fråga för HR.

Inspektörerna pekade på att EKA uppskattades av verksamheterna för att inspektörerna hade tillgång till olika metoder. Det gjorde arbetet mer konkret. Inspektörerna uppfattade också att verksamheterna uppskattade möjligheten att få fokusera på belastningsrelaterade frågor, göra praktiska förändringar och få hjälp i att klargöra möjliga orsaker till sjukskrivningar bland de anställda. Det konkreta arbetet med metoder och fokus på belastningsergonomi i EKA kan jämföras med ansatsen i HAK som innebar parallella bedömningar av kvinno- respektive mansdominerade verksamheter. Det sågs till del som en konkret uppgift som fortfarande, i någon form, ansågs finnas kvar i flera kommuner. Till skillnad från EKA som gav möjlighet till tydlig och praktisk förändring, hade HAK en mer strategisk orientering som inspektörerna menade framstod som mindre konkret. Samtidigt lyfte inspektörerna fram att en konkret och viktig del i HAK bestod i att informationen från inspektionsmeddelandena fördes uppåt i styrkedjan i de inspekterade organisationerna. Enligt inspektörerna var det en central framgångsfaktor. Framför allt lyftes vikten av att skicka en kopia till ledningen som avgörande för att undvika föreläggande vid kommande inspektion.

När det gäller jämställdhet menade inspektörerna att EKA och HAK främjat det interna lärandet på Arbetsmiljöverket genom att inspektörerna fått ökad insikt om att jämställdhet och villkor för en jämställd arbetsmiljö går bortom den enskilda individen. Inspektörerna påtalade också att jämställdhetsfrågor numera ingår som en del i all nationell tillsyn. Samtidigt betonade inspektörerna att frågan kan lyftas fram ännu mer. Det gäller även om erfarenheterna från projekten HAK och EKA har förts in i tillsynsutbildningen för nya inspektörer. Det finns också en kortare introduktionsutbildning för alla nyanställda på Arbetsmiljöverket, där information om jämställdhetsintegrering ingår. Här används fortfarande material som togs fram i programmet, till exempel filmen "Organisationen gör skillnaden för kvinnors arbetsmiljö" och en vitbok om kvinnors arbetsmiljö. På motsvarande sätt inkluderar ergonomiavsnittet i utbildningen material från programmet *Kvinnors arbetsmiljö*, bland annat i form av metoderna KIM (5–7) och HARM (8).

Inspektörerna påpekade också att det finns en plan för kompetensutveckling i jämställdhet inom Arbetsmiljöverket, som också ska innefatta den obligatoriska

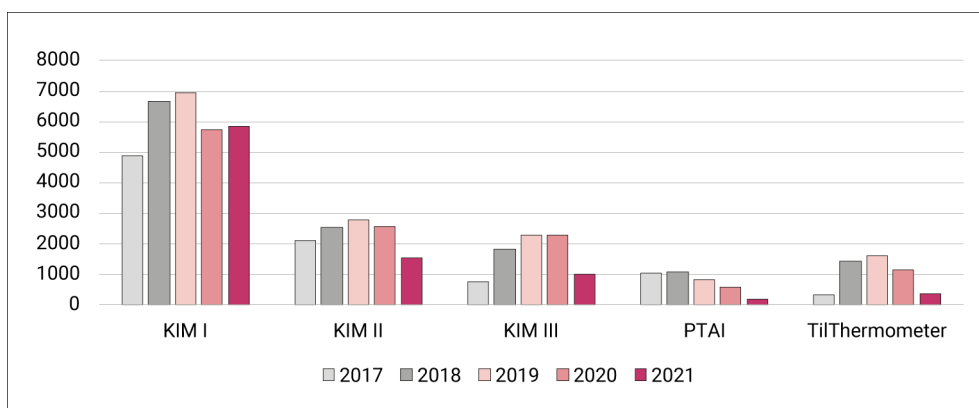
tillsynen. Det ansågs vara ett konkret resultat av de många olika projekt som fokuserar på en jämställd arbetsmiljö. Arbetet inom Arbetsmiljöverket och det interna lärandet om en jämställd arbetsmiljö har hittills fått stöd genom att myndigheten haft olika regeringsuppdrag med varierande fokus på frågeområdet. Flera inspektörer pekade dock på en risk för att frågor om kvinnors arbetsmiljö kan trängas undan. De underströk att möjligheterna till lärande och nätverkande i jämställdhetsfrågor inom Arbetsmiljöverket har minskat. Mer specifikt handlar det om att de olika projekten bidrog till att skapa arenor med tillfällen till lärande som dock framstod som svåra att upprätthålla över tid när ordinarie verksamhet och nya frågor krävde uppmärksamhet. På motsvarande sätt lyfte inspektörerna att fokus på ergonomifrågor minskat till följd av nya och strategiska projekt, men också till följd av att organisatorisk och social arbetsmiljö och andra frågor är i fokus²⁰. Det ansågs bidra till att frågor om fysisk belastning blivit mer osynliga. Inspektörerna menade dock att det fortfarande finns vissa aspekter av EKA och HAK i de nya projekten. Sådana aspekter inkluderar exempelvis vikten av att integrera jämställdhet i det systematiska arbetsmiljöarbetet samt att gå bortom HR för att också involvera högsta ledningen i organisationer.

Spridning av metoder

De metoder som togs fram under programperioden för *Kvinnors arbetsmiljö* ser fortfarande ut att spridas. Antalet nedladdningar av de fyra (av totalt fem) metoder som kan hämtas från Arbetsmiljöverkets webbplats ger en indikation på spridningen. Figur 1 visar antalet nedladdningar under tidsperioden 2017 fram till 2021. Här framgår tydligt att KIM I (Key Indicator Method) från 2008 laddats ner flest gånger, mer än dubbelt så många gånger som de övriga metoderna.

Uppgifterna om antalet nedladdningar av metodunderlag kan bara betraktas som en indikator på spridning utanför Arbetsmiljöverket. Informationen ger ingen indikation om vem som laddat ner underlagen och i vilket syfte. Det kan vara medarbetare och skyddsombud ute i verksamheter som hämtat underlag. Det kan också handla om studenter som laddat ner underlag för att lösa en uppgift inom ramen för sin högskoleutbildning. Mer djuplodande kunskap om vem och vilka i arbetslivet som använder de olika metoderna kräver direkta uppgifter från arbetsplatserna. Det betyder att det underlag som presenteras om antalet nedladdningar enbart ska betraktas som en indikation på att materialet sprids.

20 I projekt som kommit efter *Kvinnors arbetsmiljö* har Arbetsmiljöverket haft en fortsatt ambition att utveckla och integrera jämställdhet i det systematiska arbetsmiljöarbetet. I *Genus, arbetsmiljö och lärande* (GAL), som var en förlängning av arbetet med uppdraget om kvinnors arbetsmiljö, engagerades till exempel följeforskare för att stödja verksamhetsutveckling och organisatoriskt lärande. Inom GAL har Arbetsmiljöverket också tagit fram två ytterligare tillsynsstöd kopplade till jämställdhet. Ett annat projekt fokuserar på systematiskt arbetsmiljöarbete i politiskt styrda organisationer och inkluderar information om den högsta ledningens arbetsmiljöansvar. Vidare har projektet *Ett hållbart arbetsliv* som är ett initiativ från inspektionsavdelningens ledningsgrupp, tagit fram en särskild strategi för att genomföra satsningen i dialog med arbetsmarknadens parter.



Figur 1. Antal nedladdningar av dokument (i pdf) som beskriver metoderna KIM I-III (Key Indicator Method), PTAI (Patient Transfer Assessment Instrument) och TilThermometer som togs fram genom programmet *Kvinnors arbetsmiljö*. Statistik för HARM (Hand-, arm-risk-bedömningsmetod) saknas eftersom underlaget laddas ner från annan plats.

Utvärderande diskussion av Arbetsmiljöverket

Relativt sett är det ett fåtal inspektörer som intervjuats, och nedladdningsstatistik för metodunderlag är bara en indikation på hur olika metoder används. Ändå är det tydligt att de konkreta metoder som togs fram inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* fortfarande används. Det betyder att programmet gett bestående avtryck i Arbetsmiljöverkets interna arbete. Dessutom visar nedladdningsstatistiken på extern efterfrågan av metodunderlag. Fastän andra projekt inom Arbetsmiljöverket inkluderar delar av de underlag som togs fram inom *Kvinnors arbetsmiljö* finns det potentiella konflikter med andra fokusområden. Det synliggörs i farhågor kring möjligheten att upprätthålla fokus på frågor om jämställd arbetsmiljö i en myndighetsverksamhet där nya initiativ, projekt och satsningar kräver uppmärksamhet. Det kan alltså finnas en risk för att nya satsningar tränger undan andra frågor. Det här pekar på svårigheter att samtidigt hålla fokus på olika perspektiv på arbetsmiljöfrågor.

Sammanfattningsvis pekar resultaten på att de perspektiv som lyftes i *Kvinnors arbetsmiljö* gett bestående avtryck inom Arbetsmiljöverket. För att integrera olika frågor är det dock angeläget att etablera ett helhetsperspektiv så att olika områden och perspektiv inkluderas i inspektionerna.

6. Diskussion och slutsatser

Det övergripande syftet med den här utvärderingen var att undersöka om de insatser som genomförts inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* lämnat bestående avtryck i de verksamheter och på de arbetsplatser där tillsyn i form av inspektioner utförts. Ett ytterligare syfte var att undersöka om det fanns bestående avtryck i Arbetsmiljöverkets verksamhet. I det ingick att klargöra om insatserna bidragit till några bestående erfarenheter, insikter och lärdomar i de verksamheter som inkluderats i de olika delarna av programmet. I förlängningen handlar det om att tydliggöra vilka villkor och förutsättningar som behövs för att inspektioner ska kunna bidra till en bättre arbetsmiljö samt vilka villkor och förutsättningar som måste till för att möjliggöra en långtidsutvärdering.

Generellt visar utvärderingen, som inkluderar både kvantitativa och kvalitativa dataunderlag, inga bestående avtryck som på ett entydigt systematiskt och direkt sätt kan härledas till de insatser som genomförts i samband med tillsynsinsatserna. Resultatet gäller för utvärderingen av kvantitativa data i form av arbetsskadestatistik och i huvudsak även för kvalitativa data som härrör från ett mindre antal inspekterade verksamheter. När det gäller kvalitativa data från verksamheterna finns dock vissa avtryck som kan vara kopplade till inspektionerna. De tydligaste bestående avtrycken återfinns i Arbetsmiljöverkets egna arbete och synliggörs främst i att de metoder som utarbetades fortfarande används samt i bestående kunskap och insikter om kvinnors och mäns arbetsmiljö. Sammanfattningsvis ger resultatet av utvärderingen som helhet inget underlag för att kunna dra några säkra slutsatser om huruvida programmet bidragit till att nå avsett resultat eller inte.

Diskussion av utvärderingens olika delar

Kvantitativ utvärdering

Arbetsskadestatistik användes för att utvärdera bestående avtryck av programmet *Kvinnors arbetsmiljö* i verksamheter och arbetsplatser som varit föremål för en tillsynsinsats i projektet Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA-projektet). Utifrån att programmet samt de inspektioner som genomfördes inom EKA fokuserade på ergonomi avgränsades utvärderingen av arbetsskadestatistik till arbetsolyckor, arbetsskador och arbetssjukdomar med belastningsrelaterade orsaker (kap. 4). Utvärderingen av det kvantitativa datamaterialet visar inga samband som entydigt pekar på att inspektionerna inom EKA är förenade med lägre förekomst av belastningsrelaterade arbetsolyckor, arbetsskador och arbetssjukdomar. Det gör att det är svårt att tala om kvantitativt mätbara avtryck på en aggregerad och övergripande nivå.

Möjliga orsaker till resultatet. Det kan finnas flera skäl till resultatet. Ett avgörande skäl är att EKA-projektet, relativt sett, inkluderat få arbetsplatser. Till det kommer svårigheter att på ett tillförlitligt sätt analysera variationer över tid och jämföra det fåtal arbetsplatser som ingått i EKA med alla andra arbetsplatser där det enligt arbetsskadestatistiken förekommit olyckor, skador och sjukdom. Till det kommer att andra, liknande program och projekt genomförts under utvärderingsperioden (21), samt det faktum att olika samhällsliga processer kan ha haft en övergripande påverkan på alla eller flera delar av arbetslivet. Slutsatsen blir istället att det statistikunderlag som varit föremål för analys är otillräckligt för att kunna dra några säkra slutsatser. Utifrån det uppkommer frågan om valet att fokusera på just arbetsskadestatistik. Det hade varit möjligt att inkludera andra statistikuppgifter, exempelvis sjukersättning eller ålder vid pensionering. Sådana uppgifter är dock svårare att länka samman med en inspektion. Med utgångspunkt i att EKA-projektet inkluderade arbetsplatser och hade fokus på ergonomi med bedömningsmetoder avsedda att förebygga belastningsrelaterade olyckor, skador och sjukdomar ansågs arbetsskadestatistiken vara tillgänglig och tillräckligt tillförlitlig och betraktades därmed som en rimlig datakälla. Likväl blir resultatet av den kvantitativt beskrivande utvärdering som gjorts med utgångspunkt i arbetsskadestatistiken att det inte går att dra några säkra slutsatser om huruvida tillsynsinsatserna inom EKA gett avtryck eller inte. Sammanfattningsvis betyder det att det inte går att säkerställa att EKA gett avtryck samtidigt som det inte går att utesluta att projektet gett avtryck.

Kvalitativ utvärdering

Dokumentstudier och intervjudata utgjorde grund för att utvärdera om det fanns bestående avtryck av de olika inspektionsinsatser som genomfördes inom projekten EKA och HAK (kap. 5). Den kvalitativa utvärderingen, som endast inkluderar ett fåtal verksamheter från respektive projekt, visar avtryck som skulle kunna hänföras till inspektionerna. Inom EKA synliggjordes sådana avtryck i ett systematiskt förebyggande arbete. I det ingick riskanalyser och satsningar på teknisk utveckling genom investeringar som medfört konkreta anpassningar med införande av åtgärder avsedda att minska belastningsskador. Vidare framkom avtryck i form av exempelvis utbildningsinsatser, fysiska förbättringar av arbetsmiljön, fler hjälpmedel och automatisering. Det framgår också tydligt att det inom de EKA-inspekterade arbetsställen som ingick i fallstudierna fanns en medvetenhet om vikten av att en god arbetsmiljö för såväl kvinnor som män, både för att möjliggöra ett hållbart arbetsliv och för att vara en attraktiv arbetsplats. För de kommuner som följdes upp inom HAK fanns få faktiska förändringar av arbetsmiljön som sådan. Det är en skillnad jämfört med EKA. Däremot fanns exempel på avtryck från HAK i form av förändringar på organisatorisk nivå exempelvis i form av ökat chefsstöd och olika utbildningsinsatser. I några kommuner fanns även begränsningar av antalet underställda per chef i kvinnodominerad förvaltning. Vidare fanns avtryck i form av ökade insikter kring kvinnliga chefers villkor i kvinnodominerade verksamheter, bland annat när det gäller antalet underställda per chef, oförklarliga löneskillnader och kvinnors arbetsmiljö i kvinnodominerade verksamheter. Avtryck av sådana insikter syntes framför allt i förbättrad

dokumentation och statistik samt en ökad systematik kring kontroll av tillbud, arbetsskador och sjukfrånvaro. Det visar på en ökad medvetenhet om den struktur som finns i offentlig sektor som sysselsätter fler kvinnor än män.

Förutsättningar för bestående avtryck. De avtryck som kan kopplas till EKA respektive HAK pekar på en förbättring av information om tillgängliga metoder, ökad kunskap och förståelse av kvinnors arbetsmiljö, bättre dokumentation och ökad systematik när det gäller tillbud, arbetsskador och sjukfrånvaro. Det handlar dock om avtryck som tar sig olika uttryck och varierar i omfattning. Utvärderingen tyder på att de tekniska och organisatoriska förändringar som gjorts i de fall som ingick i EKA har bättre förutsättningar att fortleva över tid, eftersom det ofta krävs konkreta rutiner och utbildningsinsatser. Jämförelsevis kan det vara svårare att omsätta insikter och kunskaper från HAK-projektet till konkreta mål och strategier. Samtidigt kan ett systematiskt arbetssätt fortleva, med dokumentation avseende antalet underställda per chef med återkommande jämförelser av villkor i kvinno- respektive mansdominerade verksamheter. Vanligen ökar sannolikheten för långsiktig fortlevnad om någon funktion inom verksamheten får det som ett tydligt uppdrag. Det här pekar på att vissa organisatoriska förutsättningar behöver finnas på plats för att en inspektion ska få tydlig effekt på arbetsmiljöarbetet. Här verkar antalet nivåer i styrningen av en verksamhet vara avgörande för lärande och utveckling. Många organisatoriska nivåer tycks försvåra kommunikation och dialog mellan medarbetare och ledning. I HAK-projektet blev det tydligt att det fanns ett avstånd till den operativa nivån och det trots ett uttryckligt fokus på att inkludera den strategiska nivån. Det pekar på ett behov av sammanhållen samverkan mellan olika organisatoriska nivåer. Utöver ett kontinuerligt och systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) som inkluderar olika nivåer behöver även arbetsgivare (EKA) och högsta ledning (HAK) kunna ta till sig de implikationer som kommer av en inspektion och sedan prioritera att arbeta med frågorna. Det inkluderar en förberedelse för att ta emot de synpunkter som lyfts samt möjlighet att avsätta tid för att hantera synpunkterna. Det förutsätter i sin tur medverkan från berörd personal, chefer, ledning och fackliga skyddsombud. Utöver att själva inspektionen har betydelse är även det som händer efter en inspektion avgörande för det fortsatta arbetet. Här kan, som i något av fallen, uppföljande inspektioner eller en tydlig samverkan, underlätta fortsatt förändring, utveckling och lärande. Det framstår som avgörande för att nå bestående avtryck och ett långsiktigt hållbart förändringsarbete.

Möjliga orsaker till resultatet. Sammantaget visade den kvalitativa utvärderingen av det fåtal av de verksamheter som ingick i EKA respektive HAK att inspektionsinsatser har potential att bidra till en bättre arbetsmiljö. Det sker genom att kvinnors villkor uppmärksammas på ett systematiskt sätt. Svårigheten består i att upprätthålla intressefokus samt att åstadkomma bestående förändringar. Likväl är det omöjligt att helt säkert slå fast att de avtryck som identifierats enbart beror av EKA och HAK. Genom åren har det funnits olika projekt och initiativ, på nationell och lokal nivå. Det betyder att de avtryck som synliggörs kan ha förstärkts av senare insatser och därmed ha en starkare koppling till faktorer bortom EKA och HAK. För både EKA och

HAK handlar det dessutom endast om ett fåtal fall och kommuner som valt att delta i utvärderingen. Rimligen fanns det på några ställen goda organisatoriska förutsättningar för ett långsiktigt förändringsarbete, medan möjligheterna var mer begränsade på andra ställen. Det här variationerna i organisatoriska förutsättningar är viktiga. Utöver att de kan främja eller begränsa ett långsiktigt arbete är de också viktiga att känna till för att kunna identifiera långsiktiga avtryck av enskilda insatser, såsom en tillsynsinsats. De organisatoriska förutsättningarna varierar mellan olika verksamheter. Det skulle därför vara nödvändigt att klargöra vilka förutsättningar som funnits på varje inspekterat arbetsställe inom exempelvis EKA och sedan koppla de organisatoriska förutsättningarna till arbetsskadestatistik. På så sätt skulle det vara möjligt att genomföra en mer omfattande kvantitativ analys. Utöver att organisatoriska förutsättningar kan variera mellan verksamheter kan det också finnas variationer över tid inom en verksamhet. Den kvalitativa utvärderingen tydliggör något av den variation som kan finnas mellan och inom en verksamhet. En inspektion, som en enskild insats, kan inte förväntas ge entydigt mätbara avtryck på sjukskrivning, sjukfrånvaro, arbetsskador eller arbetssjukdomar på en aggregerad och övergripande nivå som inkluderar alla verksamheter och arbetsplatser. Istället behövs en mer finmaskig analys. Samtidigt är det svårt att ta hänsyn till alla de insatser och initiativ som initierats av olika aktörer på nationell och lokal nivå och genomförts parallellt eller efter *Kvinnors arbetsmiljö*.

Arbetsmiljöverket

Avtryck inom myndigheten. I och med att regeringen (2) gav Arbetsmiljöverket i uppdrag att genomföra programmet *Kvinnors arbetsmiljö* fick expertmyndigheten en nyckelroll. I regeringsuppdraget ingick vissa övergripande specifikationer (kap. 1) som utöver sedvanlig beskrivning av genomförda aktiviteter inkluderade rapportering av resultat samt hur relevanta resultat skulle omsättas i den egna verksamheten. Däremot saknades detaljerade riktlinjer. Likväl visar resultaten av den utvärdering som gjorts (kap. 5) att programmet hade bestående avtryck på Arbetsmiljöverkets interna arbete. Det framkommer tydligast i att de metoder som utarbetades inom ramen för programmet *Kvinnors arbetsmiljö* fortfarande används. Vidare finns avtryck i form av värdefull kunskap och medvetenhet om ergonomi, om arbetsmiljön i kvinnodominerade verksamheter och en jämställd arbetsmiljö. Utvärderingen visade också att erfarenheterna från programmet lever kvar i nya projekt och i tillsynsutbildningen för nya inspektörer. Det är ett viktigt avtryck eftersom det betyder att erfarenheter och kunskap från programmet kan föras vidare inom myndigheten. Det har medfört ett fortsatt arbete med att utveckla inspektionsverksamheten och att fler arbetsställen fått ta del av den kunskap som byggts upp under åren efter programmet *Kvinnors arbetsmiljö*. Samtidigt finns en rad andra projekt och initiativ vilket gör att det kan finnas en risk för konflikter i det praktiska arbetet när flera olika frågor ska prioriteras. Det finns alltså en utmaning i att aktualisera och synliggöra flera parallella perspektiv. Ett sätt att hantera sådana konflikter och utmaningar har varit att konkreta erfarenheter förts in i inspektionsverksamheten och i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Sammantaget visar det hur de perspektiv som ingick i

programmet *Kvinnors arbetsmiljö* lever vidare. Det gäller även om det verkar finnas behov av ett helhetsperspektiv som på ett konsekvent och tydligt sätt inkluderar flera områden.

Avtryck utanför myndigheten. När det gäller avtryck utanför Arbetsmiljöverket antyder den knapphändiga statistik som finns att tillgå att de metoder som togs fram inom ramen för *Kvinnors arbetsmiljö* fortfarande efterfrågas. Metoderna har alltså gett tydliga avtryck. Fortfarande är det dock svårt att bedöma hur många verksamheter som använder sig av metoderna och hur ofta det sker. En viktig slutsats är att programmet framför allt har bidragit till att synliggöra frågor om belastningsergonomi, vilket i sin tur bidragit till forskning som resulterat i fortsatt metodutveckling (22).

Det är också angeläget att notera att de ansatser och metoder som togs fram och prövades inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* har fått spridning. Det speglas till del i andra myndighetsrapporter, i olika utredningar och i jämställdhetsmål (23). Det visar på värdet av olika spridnings- och samverkansaktiviteter för att utbyta kunskap och erfarenheter med olika aktörer och beslutsfattare i det omgivande samhället. Utifrån ett långsiktigt perspektiv hade Arbetsmiljöverket kunnat lägga ytterligare resurser på att etablera en mer långtgående samverkan mellan olika strategiska aktörer på den svenska arbetsmarknaden. En sådan utökad samverkansansats hade kunnat ge ytterligare tyngd åt programmet och bidragit till att på ett tydligare sätt upprätthålla och stärka dess långsiktiga genomslag. Samtidigt är det också nödvändigt för en aktör att balansera och prioritera olika aktiviteter i ett program. Likväl pekar den här utvärderingen på att Arbetsmiljöverket kan fungera som en central aktör för att bidra till ett hållbart utvecklingsarbete som även ger ett visst avtryck utanför myndigheten. Det hänger samman med att myndigheten har ett kontrollerande uppdrag som samtidigt inkluderar ett stödjande och utvecklande arbete. Det är dock svårt att belägga om det är programmet som sådant som fått spridning och gett avtryck eller om det handlar om en trend som inkluderar ett mer övergripande samhällsligt intresse för den här typen av frågor. Oavsett kan det antas att flera olika aktörer behöver samverka utifrån ett helhetsperspektiv för att nå ett välfungerade och hållbart arbetsliv. Det gäller såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter.

Insikter och lärdomar

En avgörande fråga i en långtidsutvärdering av ett program som *Kvinnors arbetsmiljö* är vilka insikter som finns och lärdomar som kan dras. En välvillig tolkning är att programmet gett bestående avtryck. Den tolkningen görs med utgångspunkt i att programmet omfattade fyra olika typer av kvalificerade insatser med tillhörande aktiviteter (se kap. 1, tabell 1 för detaljer). Sådana avtryck består bland annat i indikationer på ökad kunskap och medvetenhet om kvinnors arbetsmiljö samt i användning av nya metoder för bedömning av ergonomi och för jämförelser mellan kvinno- respektive mansdominerade verksamheter. Eftersom flera olika efterföljande lokala och nationella insatser

och program också fokuserat på kvinnors arbetssituation är det dock osäkert i vilken mån ökad kunskap och medvetenhet om kvinnors arbetsmiljö kan kopplas specifikt till programmet. Trots det får de avtryck som finns inom och utanför Arbetsmiljöverket betraktas som goda exempel på långsiktiga resultat av programmet.

En mer kritisk observation är att det saknas systematiska avtryck i övergripande arbetsskadestatistik. På motsvarande sätt saknas fördjupad systematisk kunskap om det förändringsarbete som initierats, framför allt i samband med tillsynsinsatser. Vidare saknas kunskap om huruvida exempel på förändringsarbete med fokus på kvinnors arbetsmiljö spridits till andra verksamheter än de som varit föremål för tillsynsaktiviteter och i vilket mån sådana förändringar skalats upp. Det saknas alltså möjlighet att dra entydiga slutsatser om vilka långsiktiga avtryck och resultat som programmet *Kvinnors arbetsmiljö* gett.

Förutsättningar och villkor. Utifrån de oklara resultaten uppstår frågan om vad som behövs för att kunna klargöra vilka långsiktiga avtryck som kommit av programmet och hur det hade varit möjligt att dra tydligare slutsatser. En sådan fråga kan ge lärdomar till kommande programsatser och liknande insatser. I det här sammanhanget är det avgörande att dra lärdom av den kunskap som finns kring systematisk planering och genomförande av förändrings- och utvecklingsarbete som sker inom ramen för olika program och insatser. En avgörande faktor är till exempel att i ett tidigt skede klargöra vilka insatser och aktiviteter som ska genomföras. Även om det finns viss dokumentation som klargör vad som gjorts och ungefär när i tiden något skett under programperioden för *Kvinnors arbetsmiljö* innebär den tid som gått att det saknas systematisk dokumentation som på ett entydigt och konsekvent sätt följer upp i vilken mån olika insatser och aktiviteter fortgått. En sådan utvärdering skulle idealt sett inkludera olika typer av uppgifter på olika nivåer. Det kan exempelvis handla om att likvärdig information inhämtas med regelbundna tidsintervall från individer, verksamheter och de olika arbetsställen som varit föremål för inspektion och åtgärder. Sådan information skulle kunna inkludera uppgifter om fortsatt kompetensutveckling på olika nivåer, eventuella konsultinsatser och lokalt policyarbete, om olika bedömningsmetoder använts och i så fall hur ofta, om frågor som särskilt relaterar till de frågor som lyftes i de olika inspektionsinsatserna inkluderats i det systematiska arbetsmiljöarbetet och i sådana fall när och hur, information från eventuella medarbetarenkäter, förekomst av hälsorelaterade besvär, uppgifter om arbetsskador och liknande. Sådana detaljerade uppgifter skulle göra möjliga systematisk analys av olika typer av uppgifter från olika tidpunkter för att på ett tydligare sätt klargöra vad som sker, när det sker och om det i verksamheten som sådan anses ge upphov till någon förändring. En avgörande förutsättning för att kunna samla in den här typen av information är att det finns en initial planering som på ett tydligt sätt klargör vilka uppgifter som ska samlas in redan innan en insats inleds. Konkret betyder det att en utvärdering behöver planeras parallellt med planeringen av ett program och tillhörande insatser. Ett sådant parallellt planeringsarbete av insatser och utvärdering hade underlättat utvärdering och

gjort det möjligt att med större säkerhet dra slutsatser om huruvida programmet *Kvinnors arbetsmiljö* gett avtryck samt om och hur det fortlevt genom åren. Det faktum att den här rapporten lyfter fram behovet av ett initialt planeringsarbete för insatser och hur de ska utvärderas är ett värde i sig. Det pekar på behovet av kunskap kring implementering, genomförande och utvärdering för att möjliggöra långtidsuppföljningar som inkluderar olika typer av uppgifter och därmed säkerställer bredd och kvalitet i utvärderingsarbetet.

Förväntningar och förändring. Parallellt är det angeläget att uppdragsgivare i ett tidigt skede klargör förväntningar kring insatser och aktiviteter samt eventuell utvärdering. Det kan göras i dialog mellan uppdragsgivare och utförare. På ett generellt plan gjordes det inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* där regeringsuppdraget tydliggjorde vilka övergripande insatser som skulle genomföras. Däremot fanns inga detaljerade krav på systematisk kort- eller långsiktig utvärdering av dessa övergripande insatser. Om sådana krav ingått hade förutsättningarna att leverera en tydlig långtidsutvärdering varit bättre. Nu inkluderar slutrapporten en summerande rapportering av de insatser och aktiviteter som genomförts. Det är angeläget att notera att en sådan slutrapport är helt i linje med uppdraget från regeringen. De brister som kommer med en sådan sammanställning består i svårigheter att göra systematiska långtidsutvärderingar av det förändringsarbete som gjorts. Genom att uttryckligen inkludera krav på kort- och långtidsutvärdering går det att förbereda en systematisk analys av det förändringsarbete som sker inom program och olika insatser. Då kan den part som har att genomföra förändringsarbetet redan i planeringsskedet dokumentera vilka insatser och aktiviteter som kommer att ingå och klargöra vilka kort- respektive långsiktiga mål varje insats och aktivitet svarar mot. Det är också avgörande att parallellt med planering och prioritering av olika insatser och aktiviteter planera hur och när de ska följas upp och i vilken mån en sådan utvärdering ska involvera en extern och oberoende aktör. För att förbereda en sådan systematisk analys av ett förändringsarbete behövs någon form av förändringsteori.

En förändringsteori²¹ kan, i korthet, ses som ett slags logisk karta som klargör hur ett program är tänkt att fungera (17). En förändringsteori tydliggör också vad de olika insatser som ingår i ett program ska kunna leda till. Det här betyder att en förändringsteori beskriver och klargör huvuddragen i ett program och därmed synliggör vilka resultat och effekter som förväntas uppstå. En förändringsteori tydliggör vanligen också vilka resultat och effekter som förväntas uppkomma omedelbart, på kort sikt samt på längre sikt. Därutöver klargör en förändringsteori också hur olika resultat och effekter som kan bli synliga vid olika tillfällen kan hänga ihop. Sammantaget innebär det här att en förändringsteori utgör ett analytiskt ramverk som kan användas för att beskriva och förstå processer, resultat och konsekvenser och därmed klargöra vad som kan vara intressant att följa upp. Genom att lyfta fram vikten av ett initialt och parallellt planeringsarbete av insatser och uppföljning för att möjliggöra

21 Förändringsteori kan också kallas för interventionsteori. Det grundläggande handlar om att tydliggöra olika delar i en förändring eller intervention.

långsiktiga utvärderingar av god kvalitet är den här rapporten av värde för ett fortsatt arbete med att främja arbetsmiljön.

Slutsatser

Den här utvärderingen visar inga entydigt systematiska avtryck av programmet *Kvinnors arbetsmiljö*. Det övergripande resultatet gäller både utvärderingen av kvantitativ arbetsskaded Statistik och kvalitativa data från inspekterade arbetsplatser. Likväl finns vissa avtryck som kan kopplas till programmet. Samtidigt kan dessa avtryck vara resultat av andra, efterföljande insatser och initiativ på nationell eller lokal nivå. Frånvaron av tydliga avtryck som på ett konsekvent sätt kan härledas till programmet är inget överraskande resultat. En inspektion ett tillfälligt ingrepp i en organisation. Så är det även om det görs många inspektioner och utförandet är professionellt och inkluderar särskilt framtagna metoder (som i EKA-projektet). Det gör att avtrycken i huvudsak blir lokala och kan bli begränsade i tid. Det gör att det är rimligt att förvänta sig vissa direkta förändringar av en inspektion. När det gäller EKA kan sådana direkta och kortsiktiga förändringar ge omedelbara förändringar i form av minskade arbetsskador. Samtidigt kan en förändring som gör att något uppmärksammas också bidra till en ökad rapportering som ger intryck av ökad förekomst av arbetsskador under en period. För att få till en långsiktig förändring krävs att arbetsgivare gör det möjligt att prioritera fortsatt systematiskt arbete med arbetsmiljöfrågor genom att integrera dessa frågor i framtida processer. Det här pekar på att långsiktiga förändringar är beroende av goda organisatoriska förutsättningar och villkor för att kunna ge varaktiga resultat.

Det är svårt att på ett tillförlitligt sätt belägga att ett enskilt program gett entydiga avtryck som kvarstår över tid. Det gäller särskilt när det i likhet med *Kvinnors arbetsmiljö* inkluderar olika aktiviteter och insatser. Den här utvärderingen ger inget underlag för att kunna dra slutsatser om huruvida programmet bidragit till att nå avsett resultat eller inte. Insikter om svårigheter i att dra några slutsatser ger istället lärdomar inför framtida satsningar. En avgörande lärdom är vikten att redan från början inkludera krav på samt planera för systematisk utvärdering. Det är avgörande för att kunna genomföra kort- och långtidsutvärderingar av god kvalitet och i förlängningen för att öka kunskapen om vilka insatser och aktiviteter som på ett entydigt sätt bidrar till att nå uppsatta mål.

7. Referenser

1. SFS. Förordning med instruktion för Myndigheten för arbetsmiljökunskap. 2018:254 <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2018:254>; 2018.
2. Regeringen. Regeringsbeslut. Uppdrag om särskilda förebyggande insatser för *kvinnors arbetsmiljö*. A2011/2209/ ARM. Tillgänglig via <https://www.regeringen.se/contentassets/2140d57fdc8c4ad9976c089365cce184/uppdrag-om-sarskilda-forebyggande-insatser-for-kvinnors-arbetsmiljo/2011>.
3. Arbetsmiljöverket. *Kvinnors arbetsmiljö 2011-2014*. Slutrapport. Rapport 2015:6. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/rapporter/kvinnors-arbetsmiljo-2011-2014-kunskapssammanstallning-rap-2015-6.pdf> Stockholm; 2015.
4. Vedung E. Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur; 1998.
5. Arbetsmiljöverket. Bedöm risker vid manuell hantering: lyfta/bära. KIM 1. ADI 627. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/broschyrrer/bedom-risker-vid-manuell-hantering-lyfta-bara-broschyr-adi627.pdf> Stockholm; 2008.
6. Arbetsmiljöverket. Bedöm risker vid manuell hantering: skjuta/dra. KIM 2. ADI 668. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/broschyrrer/bedom-risker-vid-manuell-hantering-skjuta-dra-broschyr-adi668.pdf> Stockholm; 2012.
7. Arbetsmiljöverket. KIM III: Riskbedömning av repetitivt arbete med stöd av nyckelindikatorer. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/checklistor/riskbedomning-repetitivt-arbete-kim-3-checklista.pdf?hl=KIM%203> Stockholm; 2012.
8. TNO. Hand arm riskbedömningsmetod (HARM) [Internet]. Tillgänglig via <https://fysiekebelasting.tno.nl/sv/bedomningsverktyg/hand-arm-riskbedomningsmetod-harm/>
9. TilThermometer. Tillgänglig via <https://www.tilthermometer.com/vvt/ TilThermometer>.
10. Patient Transfer Assessment Instrument. Checklista PTAI [Internet]. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/checklistor/bedom-arbetstagares-belastning-vid-personforflyttning-ptai-checklista.pdf?hl=Patient%20Transfer%20Assessment%20Instrument>
11. Arbetsmiljöverket. Hållbar arbetsmiljö med kvinnor i fokus: inspektionsaktivitet vecka 10-11, år 2013. Rapport 2013:8. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/rapporter/hallbar-arbetsmiljo-kvinnor-i-fokus-2013-kunskapssammanstallning-rap-2013-08.pdf> Stockholm; 2013.
12. Sjöberg Forssberg K, Svensson L. Genusmedvetet arbetsmiljöarbete. Utvärdering av externa effekter av inspektion inom Programmet för *kvinnors arbetsmiljö*. Slutrapport. Linköping; 2016.
13. Sjöberg Forssberg K. Makt och möjlighet att förändra: systematiskt arbetsmiljöarbete i könade offentliga verksamheter. Tillgänglig via: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1553906&dswid=593> [Doktorsavhandling]. [Stockholm]: KTH; 2021.
14. Aagard Nielsen K, Svensson L. Action research and interactive research: A way to combine practice with theory. Aagard Nielsen K, Svensson L, eds. Hamburg: Shaker Verlag; 2006.
15. Arbetsmiljöverket. Arbetsskador 2011. Arbetsmiljöstatistik, rapport 2012:2. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsmiljostatistik-arbetsskador-2011-rapport-2012-01.pdf> 2012.
16. Arbetsmiljöverket. Kvalitetsdeklaration arbetsskador 2021. Tillgänglig via https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsskador-2021/kvalitetsdeklaration_arbetsskador-2021.pdf 2022.

17. Hasson H, von Thiele Schwarz U. Implementeringsboken: så inför du nytt som gör nytta. Stockholm: Natur & Kultur; 2023.
18. Arbetsmiljöverket. Arbetsskador 2020. Arbetsmiljöstatistik, rapport 2021:01. [Internet]. 2021. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsskador-2020/arbetsmiljostatistik-arbetsskador-2020.pdf>
19. Braun V, Clarke V. Successful qualitative research. Sage; 2013.
20. AFS 2015:4. Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Föreskrift. Tillgänglig via <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/publikationer/foreskrifter/organisatorisk-och-social-arbetsmiljo-afs-20154/> . 2015.
21. Arbetsmiljöverket. Genuskoll. En bättre arbetsmiljö för kvinnor och män. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/jamstalldhet-i-arbetsmiljon/genuskollen.pdf> 2016.
22. Buck S, Sandqvist J, Nilsing Strid E, Knibbe HJJ, Enthoven P, Wåhlin C. Translation and cross-cultural adaptation of the risk assessment instrument TilThermometer for a Swedish version – patient handling in the healthcare sector. BMC Musculoskelet Disord. 2022 Dec 1;23(1).
23. Jämställdhetsmyndigheten. Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa: styrning, organisering och värdering av arbete på en segregerad arbetsmarknad. Rapport 2021:7. ALLM 2020/170. Tillgänglig via <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/publikationer/kallor-till-forstaelse-av-skillnader-i-psykisk-ohalsa-2021-7/> 2021.
24. Försäkringskassan. Sjukfrånvaro efter bransch. Korta analyser 2021:3. Tillgänglig via <https://www.forsakringskassan.se/download/18.ca4a6b817d6de9194639e/1638277868323/sjukfranvaro-efter-bransch-korta-analyser-2021-3.pdf> 2021.
25. von Thiele U, Lindfors P, Lundberg U. Evaluating different measures of sickness absence with respect to work characteristics. Scand J Public Health. 2006;34(3):247–53.
26. Arbetsmiljöverket. Politikers arbetsmiljöansvar. Tillgänglig via <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/politikers-arbetsmiljoansvar/> 2022.
27. Arbetsmiljöverket. Projektrapport. Första linjens chefer i vård och omsorg. Tillgänglig via https://www.av.se/globalassets/filer/nyheter/projektrapport_forsta_linjens-chefer_inom_vard_och_omsorg_2015-051464.pdf 2018.
28. Arbetsmiljöverket. Arbetsskador 2012. Arbetsmiljöstatistik, rapport 2013:1. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsmiljostatistik-arbetsskador-2012-rapport-2013-01.pdf> 2013.
29. Arbetsmiljöverket. Arbetsskador 2014. Arbetsmiljöstatistik, rapport 2015:1, reviderad version. Tillgänglig via <https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsmiljostatistik-arbetsskador-2014-rapport-2015-01.pdf?hl=arbetsskador%202014> 2015.
30. Arbetsmiljöverket. Arbetsskador 2019. Arbetsmiljöstatistik, rapport 2020:01. Tillgänglig via https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsskador-2019/arbetsmiljostatistik-rapport-2020-01_arbetsskador-2019.pdf 2020.
31. Afa Försäkring. Allvarliga arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro 2023. Rapport F7060. Tillgänglig via afaforsakring.se/statistikrapporter 2023.
32. Aronsson G, Eklund J, Randle H, Svensson L. Inte bara här och nu utan också där och då—reflektioner om arbetslivsforskningen och det stora hållbarhetsprojektet. Arbetsliv i Omvandling, 1, 15-26. Arbetsliv i Omvandling. 2009;1:15–26.
33. Hasson H, von Thiele Schwarz U. Användbar evidens: om följsamhet och anpassningar. Stockholm: Natur & Kultur; 2017.

34. Riksrevisionen. En god arbetsmiljö för alla: statliga insatser inom arbetsmiljöområdet. Rapport 2016:23. Tillgänglig via: <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2016/en-god-arbetsmiljo-for-alla---statliga-insatser-inom-arbetsmiljoomradet.html> 2016.
35. Sjöberg Forssberg K, Svensson L. Utvärdering av interna effekter av Program för kvinnors arbetsmiljö. Slutrapport. Linköping; 2015.
36. Arbetsmiljöverket & Försäkringskassan. Anmäl arbetsskada. <https://www.anmalarbetsskada.se/> 2022.
37. Hahn J, Todd P, Van Der Klaauw W. Identification and Estimation of Treatment Effects with a Regression-Discontinuity Design. Vol. 69. 2001.
38. Donald SG, Lang K. Inference with difference-in-differences and other panel data. The Review of Economics and Statistics . 2007;89(2):221–33.

Bilaga 1. Tidigare utvärdering, uppföljning och studier

Olika delar av programmet *Kvinnors arbetsmiljö* har tidigare varit föremål för utvärdering, uppföljande rapportering och studier. Den här bilagan ger en översikt över dessa.

Tidigare utvärdering

En tidigare utvärdering som omfattade projekten EKA och HAK (12) inkluderade en kvalitativ effektsparning utifrån en interaktiv ansats för att undersöka hur insatsen förankrats och genomförts samt om insatsen gett några omedelbara resultat.

I utvärderingen ingick en enkät som skickades till alla inspektörer²². Utöver det gjordes uppföljande intervjuer med ett tiotal inspektörer, sju fallstudier på arbetsplatser som ingick i EKA samt omkring 50 intervjuer²³ med bland annat chefer, skyddsombud, fackliga representanter, strateger och politiker från fem av de kommuner som ingick i HAK. Resultaten från de olika delarna utgjorde sedan grund för interaktiva analysseminarier. Utvärderingen pekade på att både EKA och HAK gett vissa resultat, i alla fall på kort sikt²⁴ (12).

Av EKA

När det gäller EKA visade den tidigare utvärderingen kortsiktiga resultat i form av ett ökat synliggörande av *kvinnors arbetsmiljö*, vilket bland annat syntes i användning av nya metoder, tillgång till fler hjälpmedel, bättre dokumentation samt en ökad grad av systematik i bedömning av risker (12). Resultatet pekade också på att de inspektioner som gjordes inom EKA bidrog till att stärka olika aktiviteter på arbetsplatserna. Ett sådant resultat var i linje med vad som kunde förväntas eftersom EKA var inriktat på ergonomi och belastning. Följden av EKA tydliggjordes genom att de åtgärder som vidtogs framför allt avsåg ergonomi och belastningsskador samt bidrog till att utveckla det systematiska arbetsmiljöarbetet som också var i fokus för inspektionerna. Representanter för verksamheterna menade att inspektionerna genomförts på ett bra sätt och varit till nytta för verksamheten. Nyttan bestod exempelvis av förbättringar av arbetsmiljön utifrån ett ergonomiskt perspektiv och utveckling av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det här gällde både arbetsplatser med stora utvecklingsbehov och arbetsplatser med ett välfungerande arbetsmiljöarbete. Bland sådana aktiviteter som genomfördes efter inspektion ingick bland annat utbildningsinsatser, förbättring av rutiner och inköp av tekniska hjälpmedel (12).

²² Enkäten utgick till 123 inspektörer och svarsfrekvensen var 68 procent (12).

²³ Det handlade om ungefär 10 intervjuer per kommun (12).

²⁴ Den här tidigare utvärderingen gav ingen information om långsiktiga effekter eftersom den genomfördes i nära anslutning till programmet *Kvinnors arbetsmiljö*.

Av HAK

Den tidigare utvärderingen visade att HAK-projektet synliggjorde att hemtjänsten hade otillräckliga resurser i form av utrustning och fordon (12). Utvärderingen visade också att flera av de inspekterade kommunerna genomförde organisatoriskt förbättringsarbete med utgångspunkt i resultaten från inspektionerna (12). Vidare konstaterades att inspektionerna inom HAK bidrog till att ytterligare bekräfta vad som redan var känt om variationer mellan traditionellt kvinno- respektive mansdominerade verksamheter. Variationerna gäller tillgång till antal medarbetare per chef och tillgång till resurser. Här framkom att HAK bidragit till att öka medvetenheten om variationer kopplade till frihet och styrning av arbetet, stöd från arbetsledning samt möjligheter till kompetensutveckling. Inspektionerna inom HAK-projektet konstaterades också resultera i nya aktiviteter. Sådana aktiviteter kunde exempelvis inkludera utbildningsinsatser och tydliga målformuleringar om kvinnors arbetsmiljö samt rutiner om hot och våld och relaterad riskbedömning. Även om utvärderingen visade att det återstod ett stort arbete med rapportering, dokumentation och åtgärder bidrog inspektionerna inom HAK likväl till att kommunerna utvecklade sina rutiner och arbetssätt samt stöttade chefer och medarbetare i att bedriva ett mer hälsofrämjande arbete. Utvärderingen kopplade dessa resultat till den grundläggande ansatsen i inspektionerna i HAK med två inspektörer och jämförelsen av två olika verksamheter där inspektionerna också inkluderade frågor om jämställdhet. Vidare relaterade utvärderingen resultaten till det faktum att flera nivåer belystes och involverades samt till en organiserad återkoppling. I utvärderingen drogs också slutsatsen att förändringar var relaterade till möjligheter att koppla krav på åtgärder till ett redan pågående förändringsarbete, i alla fall på en del platser. Förändringar var också kopplade till om det fanns ett pågående systematiskt förändrings- och kvalitetsarbete men även till valet att stötta chefer samt avsätta resurser för utvecklingsarbete (12).

Slutsatser av utvärderingen

Sammantaget pekade utvärderingen av EKA och HAK på att de insatser som genomförts gett goda resultat (12). Samtidigt konstaterades att insatserna sannolikt var otillräckliga för att ge långvariga positiva effekter för kvinnor, särskilt i kvinnodominerade sektorer. Det ansågs särskilt gälla möjligheten att nå effekter i form av minskad ohälsa. I det här fallet uppnåddes inga förväntade effekter i form av minskad ohälsa för kvinnor och män. Det antogs hänga samman med att sådana långsiktiga effekter kräver ett kontinuerligt arbete. Enligt den uppföljning som gjordes efter inspektion hade arbetsmiljön i den kvinnodominerade hemtjänsten blivit sämre för både kvinnor och män, medan arbetsmiljön för kvinnor och män i de mansdominerade tekniska förvaltningarna i stort var oförändrad eller bättre. Skillnaden i ohälsa för kvinnor och män hade också ökat. Dessa skillnader mellan kvinno- respektive mansdominerade förvaltningar ledde till slutsatsen att det krävs större förändringar i offentliga verksamheter av arbete med styrning, ledning, organisering och fördelning av resurser för att i grunden förändra kvinnors och mäns arbetsvillkor till det bättre (12). Enligt utvärderingen skulle ett led i ett sådant arbete bestå i att komplettera inspektion och tillsyn med insatser

som även riktas till högre chefer med strategiskt ansvar för verksamheten. Ytterligare ett led skulle bestå i att koppla arbetet med jämställdhet och kvinnors arbetsmiljö till föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (20). Det skulle knyta samman organisatoriska faktorer med arbetsmiljöfaktorer för att genom systematiskt arbetsmiljöarbete kunna etablera en hållbar arbetsmiljö för såväl kvinnor som män (12).

Uppföljning av informationsinsatser

De informationsinsatser som Arbetsmiljöverket genomförde i samband med internationella kvinnodagen 8 mars syftade på ett övergripande plan till att informera och ge ökad medvetenhet om risker och brister i arbetsmiljön för kvinnor och män. Resultatet av Arbetsmiljöverkets (3) uppföljande rapportering pekar genomgående på att såväl inspektörer som mottagare i företag och organisationer var positiva. Omkring 25 procent av mottagarna hade inspirerats till arbete med arbetsrelaterad ohälsa ur ett genusperspektiv. Utifrån det bedömdes de genomförda aktiviteterna ha gett kunskap och bidragit med inspiration. Dock visade uppföljningen en svag kopplingen mellan aktivitet och konkret åtgärd. Exempelvis var det få mottagare som hade vidtagit konkreta åtgärder på arbetsplatsen, trots att de fått metoder att använda. Det visade sig också att få kom ihåg de aktiviteter som de deltagit i vilket kan bero på att aktiviteterna låg ett år tillbaka i tiden. Sammantaget visade Arbetsmiljöverkets utvärdering av de informationsinsatser som genomfördes i samband med 8 mars att även väl genomförda och uppskattade informationsinsatser lätt glöms bort när andra aktiviteter och initiativ kräver uppmärksamhet.

Tidigare studier

Med utgångspunkt i EKA och HAK och de tidigare utvärderingar som gjorts har studier undersökt förutsättningar för systematiskt arbetsmiljöarbete i könssegregerad offentlig verksamhet mer generellt (13). Resultaten visar att ojämställda arbetsvillkor försvårar arbetsmiljöarbetet. På liknande sätt framkommer att starka könsnormer försvårar systematiskt arbetsmiljöarbete. Ett avgörande hinder anses vara avsaknaden av strukturer i form av exempelvis tydligt ansvar och stöd för gemensamma läroprocesser som kan bidra till att synliggöra och förändra starka könsnormer som förhindrar utveckling. Sammantaget betyder det att frågor om makt och handlingsutrymme behöver inkluderas i strategier för en jämställd arbetsmiljö. Utöver det kräver ett effektivt arbetsmiljöarbete en organisatorisk förändringskompetens där det är angeläget att arbeta parallellt med förändringar på olika nivåer. Det anses nödvändigt för att kunna åstadkomma långsiktiga effekter i kvinnors arbetsmiljö.

Bilaga 2.

Sammanfattning av förarbete

Arbetet med den här rapporten föregicks av ett förarbete. Förarbetet genomfördes på uppdrag av Myndigheten för arbetsmiljökunskap och utgör bakgrund till det fortsatta arbetet med en utvärdering av programmet *Kvinnors arbetsmiljö*. Förarbetet klargjorde vilka underlag och datamaterial som fanns tillgängliga att använda flera år efter att programmet hade avslutats.

Underlag

I det underlag som var grund till förarbetet ingick information som hämtades in i samband med möten och samtal med statistikansvariga och programansvariga inom Arbetsmiljöverket, genomgång av statistik för att klargöra vad som fanns tillgängligt, bearbetning av statistik, dokumentstudier av projektrapporter från programmet som delgetts regeringen samt intervjuer med projektledare²⁵ som arbetat med programmet. En ytterligare del av det underlag som ingick i förarbetet var en genomgång av resultat från en tidigare utvärdering av de två projekten EKA och HAK där information om genomförande, förankring och kortsiktiga resultat inhämtades (12)²⁶.

Resultat

Resultaten från förarbetet redovisas utifrån de insatsområden som inkluderades i regeringsuppdraget, det vill säga kunskapsinhämtning, information, utbildning av inspektörer och tillsyn. Generellt visade förarbetet att det fanns en oklarhet kring vad olika typer av tillgänglig och relevant statistik skulle kunna visa. Det hänger bland annat samman med frågan om vilken statistik som finns att tillgå samt vilken statistik som kan vara relevant att studera. Även för statistik som finns tillgänglig kan det krävas mer eller mindre av resurser för att få tillgång till statistiken samt för att analysera underlaget. Exempelvis skulle sjukfrånvarostatistik kunna vara relevant för att undersöka om programmet *Kvinnors arbetsmiljö* bidragit till att minska sjukfrånvaro med koppling till belastningsskador. Sådan statistik finns att tillgå. Det betyder att det skulle kunna vara möjligt att analysera förändringar i sjukfrånvaro och därtill relaterade orsaker över tid (24). Samtidigt finns många svårigheter när det gäller analys av sjukfrånvarostatistik. Sådana svårigheter inkluderar exempelvis hur sjukfrånvaro ska undersökas med avseende på antal tillfällen och varaktighet (25). Eftersom Arbetsmiljöverket (3) skulle inkludera tillsynsaktiviteter i

25 Totalt genomfördes fem intervjuer med personer som var väl insatta i programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (3). Det inkluderade bland annat intervjuer med personer som lett olika projekt inom programmet.

26 Tidigare utvärdering (12, 35) gjordes i närmare anslutning till genomförandet av regeringsuppdraget men gav inga svar om långsiktiga effekter.

programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (2) blev det rimligt att undersöka vilken relevant statistik som fanns tillgänglig på arbetsplatsnivå. Det hänger samman med att tillsynsaktiviteter fokuserar på arbetsplatsnivån. Utöver uppgifter om individer inkluderar arbetsskadestatistiken uppgifter om arbetsplats. Det gör att det är möjligt att särskilja arbetsplatser som inkluderats i EKA eller HAK från andra arbetsplatser och göra jämförelser.

Intervjuer med inspektörer samt de dokumentstudier som genomfördes inom ramen för förarbetet gav flera exempel på hur programmet *Kvinnors arbetsmiljö* ansågs ha påverkat Arbetsmiljöverkets tillsynsarbete på olika sätt. Här framkom exempelvis upplevelser av påverkan på arbetsgivare och andra aktörer, såsom företagshälsan.

Kunskapsinhämtning

För insatser som avser kunskapsinhämtning visade intervjuer och dokumentstudier att flera av de bedömningsmetoder som togs fram inom ramen för programmet fortfarande används. Bland användarna finns inspektörer och arbetsgivare, men också olika aktörer inom företagshälsan. Ett skäl till att företagshälsan tagit till sig metoderna anses vara att många arbetsgivare behöver stöd i användningen av metoderna samt i bedömningen av de resultat som metoderna ger.

Merparten av de underlag som beskriver metoderna finns att tillgå via Arbetsmiljöverkets webbplats. Under 2014, i anslutning till att programmet avslutades, laddades underlag för de olika metoderna ner 6 900 gånger (3).

I Arbetsmiljöverkets (3) slutrapport om programmet samt utifrån de intervjuer som genomfördes inom ramen för förarbetet framkom att de bedömningsmetoder som användes i programmet för att klargöra risk för belastningsskador bland personer i människonära yrken var otillräckliga. Här identifierades ett behov av fler och enklare metoder, särskilt för att bedöma risker för belastningsskada i en enskild förflyttningssituation. Ett projekt som kom efter programmet *Kvinnors arbetsmiljö* lyfte det här behovet till forskningen.

Utbildning av inspektörer

För att olika bedömningsmetoder ska komma till användning behövs utbildningsinsatser. Kompetensutveckling var en viktig del i projektet EKA där ett antal inspektörer med ergonomikompetens fick utbildning. Utbildningen gjorde det möjligt för dessa inspektörer att fungera som interna handledare som utbildade sina inspektörskolleger på Arbetsmiljöverket och gjorde det möjligt för alla inspektörer att ta med sig bedömningsmetoderna in i EKA-inspektionerna. Bedömningsmetoderna finns kvar och hänvisningar görs till dem i samband med inspektioner. Därför får alla nya inspektörer nu utbildning om hur de kan använda metoderna²⁷.

²⁷ De metoder som alla nya inspektörer får utbildning i inkluderar HARM, Hand-, arm-riskbedömningsmetod (8) och KIM, Key Indicator Method (5).

Inspektion

För EKA visade förarbetet på att arbetsgivare hade ett behov av stöd i att använda de nya bedömningsmetoderna. I intervjuerna framkom att företagshälsan fick en viktig roll i att förmedla kunskap till arbetsgivare. För att kunna göra det efterfrågade dock företagshälsan kompetensutveckling i metodanvändning. Ytterligare resultat från intervjuerna pekade på att inspektörerna utvecklade en förmåga att ställa undersökande frågor som gick bortom numerärer och checklistor. Följaktligen utvecklades en metodverktygslåda avsedd att vägleda inspektörer i att ställa undersökande frågor (21). Intervjuerna visade också att programmet *Kvinnors arbetsmiljö* har bidragit till att Arbetsmiljöverket, i efterföljande projekt²⁸, fortsatt att arbeta med liknande inspektioner som de som genomfördes inom ramen för EKA-projektet i verksamheter som är kvinno- respektive mansdominerade²⁹.

För HAK-projektet, där hemtjänst och teknisk förvaltning inspekterades parallellt, uppmärksammades att antalet underställda skilde sig åt beroende på om chefen arbetade i en kvinno- eller mansdominerad verksamhet. Sammantaget pekar förarbetet på att HAK-projektet haft konsekvenser för den nivå på vilken kraven i inspektionsmeddelandena numera ställs. Utöver det tycks HAK-projektet också haft viss spridningseffekt. Ett exempel på det³⁰ är systematiskt arbetsmiljöarbete i politiskt styrda organisationer som också vänder sig till offentlig sektor i form av kommuner och regioner (26). I ett annat, senare projekt, Nationell tillsyn av äldreomsorgen, framstod det som om antal medarbetare per chef hade minskat. Utifrån underlaget är det dock svårt att dra några entydiga slutsatser. Det saknas också systematiska studier som kan visa en sådan tydlig förändring. HAK-projektet anses ha bidragit till andra nya projekt om inspektion av första linjens chefer inom vård och omsorg med syftet att förebygga ohälsa på grund av påfrestande organisatoriska arbetsmiljöförhållanden (27). I Arbetsmiljöverkets (3) slutrapport görs bedömningen att de allra flesta av den stora andel arbetsgivare som fått krav också hade vidtagit åtgärder vid de uppföljningar som genomförts för att avsluta ärendena. Vidare konstaterades att de arbetsgivare som inte fick krav utmärkte sig genom att redan ha goda rutiner. I det ingick systematiskt arbete med att synliggöra risker innan arbete inleds hos nya brukare, fungerande rutiner avseende utbildning och uppföljning av förflyttningskunskaper samt god tillgång till hjälpmedel. De här arbetsplatserna hade också låg sjukfrånvaro, känsla av delaktighet, kunniga chefer och god stämning (3). Sammantaget kan det här ses som förutsättningar och villkor för en god arbetsmiljö.

28 Sådana efterföljande projekt inkluderar exempelvis ERGO-SAM (2015) och SAM-ERGO (avslutades 2021) som var kopplade till det systematiska arbetsmiljöarbetet.

29 En verksamhet kan vara kvinno- eller mansdominerad. Det innebär att merparten av de anställda är antingen kvinnor eller män. En dominans av kvinnor eller män hänger vanligen samman med om en verksamhet kodas som kvinnlig eller manlig med utgångspunkt i det arbete som görs traditionellt sett utförts av kvinnor eller män. Exempelvis är vård- och omsorgsrelaterade verksamheter kvinnligt kodade och kvinnodominerade medan teknik är manligt kodat och mansdominerat.

30 Inom Arbetsmiljöverket kallas inspektionsområden för projekt.

Information

Förarbetet gjorde klart att insatser som inkluderade information fortsatte efter att programmet avslutades. Utifrån de intervjuer som gjordes med inspektörer inom ramen för förarbetet framkommer att Arbetsmiljöverket genom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* ”/.../ gjort en jätteresa när det gäller genus-pratet” (citat från en intervju). Från och med 2016 skulle all inspektion jämställdhetsintegreras. I intervjuerna påpekas att myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering delvis beror på programmet vilket kan betraktas som ett bestående avtryck. Samtidigt kopplas jämställdhetsintegreringen också till externa faktorer som att regeringen genom regleringsbrev tydliggjort vikten av att ha ett genusperspektiv i inspektionen. Arbetsmiljöverket fick också i uppdrag av regeringen (2), (3) att vidareutveckla arbetet om kvinnors arbetsmiljö och i det kommunicera och sprida projektresultat.

Förarbetet pekar på att det verkar finnas ett allt större intresse för genusfrågor på arbetsplatserna. I såväl intervjuer som rapporter konstateras att många arbetsgivare fick aha-upplevelser. Samtidigt fanns olika motverkande faktorer. Sådana motverkande faktorer inkluderar motstånd och starka föreställningar om vad kvinnor och män ska göra. Vidare konstateras att det fortfarande saknas tydliga regler för hur krav kan ställas. Det anses kopplat till att många inspektörer fortfarande bedöms ha svårt att lyfta in genusfrågor i SAM. Samtidigt som utvecklingen tycks ha gått framåt framkommer i intervjuerna en oro kring att frågorna inte får en tillräckligt stor plats i inspektionerna. Som ett sätt att motverka risken att genusfrågor försvinner i inspektioner har Arbetsmiljöverket medverkat i ett projekt kring genus, arbetsmiljö och lärande för att tydliggöra vägledning kring genus och arbetsmiljöfrågor.

Bland ytterligare informationsinsatser ingick fyra dialogseminarier som genomfördes under programmets sista halvår och som sammanlagt hade 255 besökare (3). Enligt Arbetsmiljöverkets (3) slutrapport hade även en referensgrupp en viktig roll för programmet. Referensgruppen inkluderade huvudsakligen representanter för arbetsmarknadens parter och träffades sammanlagt fem gånger. Referensgruppen hade exempelvis betydelse för val av innehåll i och genomförande av programmet, vilket pekar på ett informationsutbyte inom ramen för referensgruppens verksamhet.

Slutsatser av förarbetet

Förarbetet ger en bild av de avsikter som funnits med olika insatser och aktiviteter. Sammantaget ger förarbetet en bakgrund till de empiriska delarna i den här rapporten. De intervjuer och dokument som utgör grund för förarbetet ger en positiv bild av de två projekten EKA och HAK och genomförda insatser. Det gäller särskilt för de bestående avtryck som kan kopplas till jämställdhetsintegreringsarbetet inom Arbetsmiljöverket. Dock är det alltid vanskligt att fråga de personer som varit involverade i en satsning om vad satsningen lett till. Det hänger samman med att det kan finnas förhoppningar och önskningar om resultat som gör att de som varit involverade i huvudsak kan tendera att se och komma ihåg det som varit framgångsrikt.

Bilaga 3. Exponeringsfaktorer

Arbetssjukdomar orsakade av belastning

Arbetsställningar (exponeringsfaktor 400001)

Repetitivt arbete (exponeringsfaktor 400002)

Snabbt arbete (exponeringsfaktor 400003)

Diverse arbetsrörelser (exponeringsfaktor 400004)

Lyft och förflyttningar av bördor (exponeringsfaktor 400005)

Skjuta eller dra bördor (exponeringsfaktor 400006)

Övriga typer av belastningar (exponeringsfaktor 400007)

Övriga biomekaniska faktorer (påfrestande för rösten, sinnesorgan, bildskärmsarbete och övriga typer av belastning) (exponeringsfaktor 4999999999)

Arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakat av belastning

Lyfta, bära, resa sig (avvikelse 71)

Skjuta på, dra (avvikelse 72)

Sätta ned, böja sig (avvikelse 73)

Vrida, snurra (avvikelse 74)

Gå tungt, feltramp, snubbla, halka (avvikelse 75)

Övriga rörelser av kroppen med fysisk arbetsbelastning (avvikelse 79)

Bilaga 4. Fördjupning avseende arbetsskadestatistik

Den här bilagan är en fördjupning av utvärderingen av förändringar av arbetsskadestatistik. Bilagan inkluderar därmed detaljer kring överväganden avseende arbetsrelaterade skador som indikator, arbetsskadestatistik samt resultatbeskrivning för aktuell tidsperiod för olika orsakskategorier med koppling till belastningsbesvär.

Arbetsrelaterade skador som indikator

Arbetsrelaterade skador kan anses spegla arbetsmiljön på en övergripande nivå. Det antagandet utgår från att en bristfällig arbetsmiljö är förenad med fler skador. Genom att rikta uppmärksamheten mot brister och risker i arbetsmiljön och de skador som förekommer kan det ske förändringar. Sådana förändringar kan bidra till att brister och risker minimeras eller helt elimineras. Det betyder att det kan vara relevant att undersöka hur många brister och risker som minskats eller undersöka antalet förändringar. Ett sätt att undersöka sådana förändringar är att studera förändringar i själva arbetsmiljön. Samtidigt är det svårt att inhämta tillförlitliga uppgifter kring sådana förändringar på ett systematiskt sätt. Det gäller särskilt om uppgifterna ska inhämtas i efterhand. Istället kan ett framgångsrikt arbete med att avhjälpa risker och brister synliggöras i ett minskat antal arbetsrelaterade skador. En förutsättning för en minskning är dock att den inledande uppmärksamheten på brister, risker och därtill relaterade skador åtföljs av ett förebyggande arbete. Ett sådant förebyggande arbete består av systematiska åtgärder som kan motverka brister och därigenom minska framtida risk för skada.

Förändringar kan också variera över tid. Exempelvis kan en ökad uppmärksamhet på brister och risker i arbetsmiljön till bidra till en medvetenhet om hur arbetsrelaterade faktorer kan hänga samman med arbetsrelaterade skador. Initialt kan det här ge en ökning av antalet skador som anmäls. Om uppmärksamheten riktas särskilt mot kvinnor finns skäl att anta att det också ger en initial ökning av antalet skadeanmälningar för kvinnor. Men det kan också bidra till en allmänt ökad uppmärksamhet på skador. Det kan göra att såväl kvinnor som män uppmärksammas. Det här kan synas i allmänna förändringar i antalet anmälningar av arbetsrelaterade skador.

Till skillnad från initiala förändringar i antalet arbetsrelaterade skador, som kan ge en ökning, kan långsiktiga förändringar göra att antalet skador minskar. Om ett sådant förbyggande förändringsarbete särskilt uppmärksammar de villkor som kvinnor har att hantera i arbetet blir det rimligt att anta att eventuella förändringar syns särskilt bland kvinnor. Vanligen omfattar ett systematiskt

förebyggande arbete mer av generella åtgärder som kan minska brister och risker i arbetsmiljön för alla på en arbetsplats. Det betyder att åtgärderna kan ha positiva konsekvenser för såväl kvinnor som män och därmed minska antalet arbetsrelaterade skador i båda grupperna.

Åtgärder i arbetsmiljön kan också fokusera på kvinno- respektive mansdominerade branscher eller sektorer. Med fokus på kvinnodominerade branscher eller sektorer ökar sannolikheten för synbara positiva effekter i form av minskad förekomst av arbetsskador bland kvinnor. Det hänger samman med att det finns fler kvinnor i dessa branscher och sektorer. Likväl kan det fortfarande finnas synliga effekter i form av lägre förekomst av arbetsskador även bland män som arbetar i en kvinnodominerad bransch eller sektor.

Arbetsskadestatistik

I Sverige finns nationell arbetsskadestatistik som inkluderar arbetsskador och arbetsolyckor över tid. Det är nödvändigt att ha statistik över längre tidsperioder för att kunna undersöka om det finns förändringar över tid. Utöver att täcka en längre tidsperiod behöver underlaget också vara tillförlitligt och alltså vara av rimligt god kvalitet. Arbetsskadestatistiken samlas alltså in oavsett vilka förändringar som sker i arbetslivet³¹. Det betyder att det finns tillgänglig statistik som svarar mot vissa nödvändiga kvalitetskrav. Det gör att det är möjligt att analysera arbetsskadestatistik för en period som inkluderar tidsperioden innan, under och efter det att programmet *Kvinnors arbetsmiljö* genomfördes.

I Sverige har Arbetsmiljöverket uppdraget att samla in och sammanställa statistik om arbetsskador och arbetsolyckor. Statistiken, som sammanställs och rapporteras för varje kalenderår, omfattar arbetsskador anmälda till Försäkringskassan enligt socialförsäkringsbalken (16). Anmälan till Försäkringskassan ska göras av arbetsgivare som fått kännedom om en arbetsskada. Om en person inte är arbetstagare ska personen själv anmäla arbetsskada till Försäkringskassan. Alla anmälningar som kommer in till Försäkringskassan registreras sedan i Arbetsmiljöverkets informationssystem om arbetsskador (ISA). Fram till 2011 gjordes alla anmälningar via en blankett och det är fortfarande möjligt att göra anmälningar på det sättet. Sedan december 2011 har Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan ett gemensamt digitalt anmälningssystem för arbetsskador³² (28). Under 2011 inkom fortfarande 98 procent av anmälningarna på blankett (15). För 2012 gjordes digital anmälan för ungefär 28 procent av arbetsolyckorna med sjukfrånvaro och för 10 procent av arbetssjukdomarna (28). Motsvarande andel för 2014 var 41 procent respektive 18 procent (29). Andelen digitala anmälningar har sedan ökat år för år och var för 2019 ca 76 procent för arbetsolyckor och 47 procent för arbetssjukdomar, för att under 2020 uppgå till ungefär 77 procent respektive 57 procent (30).

31 Arbetsskadestatistiken kan självklart påverkas av olika förändringar och insatser som i sin tur kan påverka benägenheten att anmäla. Det centrala här är att uppgifterna finns tillgängliga.

32 Anmäl arbetsskada (36): <https://www.anmalarbetsskada.se/>

Av olika orsaker anmäls inte alla arbetsskador. Anmälningsgraden kan variera för olika grupper, bland annat beroende på ålder, bransch och yrke. Det här innebär att arbetsskadestatistiken inte inkluderar alla de arbetsskador som faktiskt inträffar (16). En del anmälningar dröjer också och rapporteras in lång tid efter att de inträffat (18). Det här gör att det är viktigt att veta om arbetsskadestatistiken är tillförlitlig. För att undersöka tillförlitligheten i rapporteringen av arbetsskador har jämförelser gjorts mellan arbetsskadestatistik och undersökningen *Arbetsorsakade besvär*. Det betyder att antalet anmälda arbetsskador under ett år jämförts med det antal personer som angett att de haft besvär av arbetet under samma tidsperiod³³. Jämförelserna pekar på en låg rapportering med en anmälningsgrad under 30 procent. Det ska jämföras med ca 55 procent för arbetsorsakade besvär som orsakats av en arbetsolycka (som lett till sjukfrånvaro) och ca 40 procent för arbetsorsakade besvär utan sjukfrånvaro (15). Även om jämförelsen reser frågor om statistikens kvalitet är det viktigt att notera att jämförelsen gjordes för ca 10 år sedan. Sedan dess har ett digitalt anmälningssystem införts. Det är dock oklart i vilken mån det digitala systemet bidragit till att öka anmälningsgraden. Även om det finns ett digitalt anmälningssystem görs fortfarande en förhållandevis stor andel av rapporteringen via blankett, särskilt för arbetssjukdomar (18). En annan förändring handlar om förändringar i försäkringsvillkor. Förändringen innebar att fler skador med kortare sjukfrånvaro gav rätt till ersättning (31). Eftersom nyare studier av arbetsskadestatistikens tillförlitlighet saknas är det oklart om statistikunderlag från senare år ger en mer fullständig bild av den faktiska förekomsten av arbetsskador. Rapporteringen får därmed antas vara fortsatt låg. Trots dessa brister utgör statistiken, som är baserad på anmälda och registrerade arbetsskador, en totalundersökning. Det finns alltså inget svarsbortfall. Däremot förekommer partiellt bortfall. Det partiella bortfallet hänger samman med att uppgifter kan saknas i anmälan eller inte kunnat avläsas eller tolkas maskinellt.

I statistiken för arbetssjukdomar ingår olika exponeringsfaktorer som anger vad i arbetet som antas ha orsakat sjukdom (se bil. 3). Arbetsskadestatistiken kan därmed delas in i olika kategorier utifrån orsak. Ett sätt att etablera relevanta kategorier är att utgå från vanligen förekommande orsaker. Fyra sådana kategorier av vanligt förekommande orsaker inkluderar a) arbetssjukdomar orsakade av fysisk belastning, b) arbetssjukdomar med organisatoriska och sociala orsaker (OSA), c) arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av belastning, och d) arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av hot och/eller våld. Med hänsyn till att belastning är i fokus och insatser som avser minska belastning kan antas minska belastningsrelaterade skador, olyckor och sjukdomar i arbetet är det framförallt dessa kategorier (a och c) som är av direkt och omedelbar relevans. Utöver orsak inkluderar arbetsskadestatistiken tre egentliga variabler, nämligen 1) arbetsställe, 2) antal arbetsskador och 3) år. Arbetsställe avser den fysiska plats där arbetet utförts. Stora arbetsplatser, som exempelvis ett sjukhus, kan inkludera flera olika arbetsställen i form av olika kliniker (16).

³³ Anmälningsgraden har skattats som en approximation av täckningen i informationssystemet om arbetsskador (ISA) (15) (18).
 Anmälningsgraden i ISA (%) = (Antal med arbetsorsakade besvär och registrerad skada i ISA / Antal med arbetsorsakade besvär) * 100 (%).

Analys av arbetsskadestatistik

Utöver att klargöra vilka kategorier som är av huvudsaklig relevans är det också nödvändigt att fastställa en tidsperiod som ska undersökas. För att kunna få syn på förändringar som kan kopplas till en insats är det nödvändigt att undersöka en längre tidsperiod. En sådan tidsperiod bör i möjligaste mån omfatta tid som föregår en insats, den tid då en insats pågår samt en tid efteråt. Genom att inkludera uppgifter från en tid innan, under och efter en förändring blir det möjligt att få mer tillförlitliga resultat kring eventuella förändringar. Hur lång varje tidsperiod bör vara hänger samman med flera olika faktorer. En viktig faktor i sammanhanget är tillgängligheten till data från olika tidpunkter. Andra aspekter som behöver vägas in är typ av insats, vilket sammanhang insatsen genomförs i och möjligheten att väga in andra parallella processer som kan påverka resultatet. Det inkluderar att optimera förutsättningarna för att kunna bedöma om det skett någon förändring (32). Det handlar om att väga olika faktorer och aspekter mot varandra och exempelvis göra rimlighetsavvägningar kring tidsperioder, möjligheter att få tillgång till uppgifter över tid, stabiliteten i data utan någon förändring, om den insats som genomförs är specifik eller mer generell och förväntas bidra till förändringar över tid (14) (17, 33). Ytterligare en avgörande faktor handlar om i vilken mån en insats och en utvärdering av samma insats planeras parallellt eller om utvärderingen initieras i efterhand. Till skillnad från en utvärdering som initieras parallellt med en insats är en utvärdering som initieras i efterhand vanligen förenad med fler begränsningar i tillgång till de olika uppgifter som kan utgöra grund för analys (32).

Val av tidsperiod för den här analysen utgick från när i tiden de olika insatser som skulle studeras kom att genomföra. Insatserna genomfördes som inspektioner i olika projekt som tillsammans kallades *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö* (EKA)^{34, 35}. EKA pågick under åren 2012–2014. Olika insatser genomfördes under en två-årsperiod men inte exakt samtidigt. För att undersöka hur variationer, eller trender, i arbetsskadestatistik ser ut utan några pågående insatser är det angeläget att inkludera en tidsperiod innan projekten påbörjades. Eftersom arbetsskadestatistik sammanställs och rapporteras på årsbasis (kalenderår) var en tidsperiod om ett år given utifrån tillgången till registerdata. Ett enda år kan dock medföra variationer med koppling till en särskild händelse eller någon annan förändring som speglas i statistiken. Om möjligt är det därmed angeläget att inkludera flera år som föregår en insats. Här sattes startåret till 2008. Det betyder att den tid som föregår EKA-projekten motsvarar fyra år. Det är alltså dubbelt så lång tid som den tvååriga period då EKA-projekten pågick.

När det gäller uppföljningstidens längd är det fördelaktigt att ha en lång tidsperiod med tillgång till data. Det hänger samman med möjligheter att synliggöra eventuella förändringar som kan hänföras till en insats samtidigt

34 För information om *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö* (EKA), se kapitel 1.

35 53.1 Nat *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö*; 53.2 2013 *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö*; 53.3 Nat EKA KIM HARM; 53.4 Nat EKA personflyttning.

som det går att beakta trender. Det här gäller särskilt när utvärderingar sker i efterhand när det inte längre är möjligt att samla in andra uppgifter som på ett entydigt sätt hänger samman med en redan genomförd insats. En lång uppföljningstid är dock förenad med en ökad osäkerhet om vilka faktorer som bidragit till en förändring. Det betyder att andra, och kanske okända, faktorer kan ha kommit att påverka en förändringsprocess i en okänd riktning (14, 17). I det här fallet skulle det exempelvis kunna handla om att det skett förändringar i rapporteringssystem, regelverk och liknande under den undersökta tidsperioden.

I den här utvärderingen gjordes valet att inkludera alla tillgängliga år, dvs fram till och med 2020³⁶. Den undersökta tidsperioden omfattar därmed arbetsskade statistik för arbetstagare och egenföretagare, inklusive olyckor med dödlig utgång, från ISA (18) för perioden 2008 till och med 2020, där 2012–2014 är den tidsperiod då EKA-projektet genomfördes. De arbetsställen som genomgick inspektion inom ramen för EKA-projekten valdes med utgångspunkt historiska data utifrån hög förekomst av arbetsskador och arbetssjukdomar. Det betyder att arbetsskade statistiken också användes som grund för beslut om var inspektioner skulle ske.

Inspektionsstatistik

Utöver arbetsskade statistik inkluderades även inspektionsstatistik. Inspektionsstatistiken utgör del av Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik. Här inkluderades dataunderlag från inspektioner inom totalt fyra³⁷ projekt inom EKA. Eftersom det fanns för få observationer inom varje projekt var det orimligt att göra separata analyser av respektive projekt. Istället inkluderades observationer från alla fyra EKA-projekten.

Jämförelser

För att undersöka om en insats gett upphov till någon förändring jämförs vanligen arbetsställen som varit föremål för någon insats med arbetsställen som inte varit föremål för någon insats (17). Sådana jämförelser gjordes även här. För att klargöra om EKA gav några avtryck i arbetsskade statistiken jämfördes arbetsställen som inkluderades i EKA med arbetsställen som *inte* ingick i EKA. Det betyder att det finns två grupper av arbetsställen där en benämns ”EKA-inspekterade” och den andra ”Ej EKA-inspekterade”. Benämningen ”EKA-inspekterade” anger förekomst av en arbetsskada på ett arbetsställe med en inspektion kopplad till EKA-projektet. Om en sådan koppling till EKA-projektet saknades blev benämningen istället ”Ej EKA-inspekterade”. Här är

36 Från och med första kvartalet 2020 inleddes spridningen av Covid-19 i Sverige. Covid-19 pandemin kom att belasta kvinnors arbetsmiljö, särskilt inom vård- och omsorgssektorn. Pandemin har gett tydliga effekter i arbetsskade statistiken med kraftiga öknings i antalet arbetssjukdomar under 2020 (16). Även om arbetsskade statistiken för 2020 påverkats av pandemin gjordes valet att inkludera året i analyserna. Det hänger samman med att pandemin i stort gett upphov till förändringar i orsak till arbetsskada (smitta kopplad till Covid-19) som huvudsakligen relaterar till andra faktorer än EKA (belastningsrelaterade orsaker).

37 53.1 Nat *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö*, 53.2 2013 *Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö*, 53.3 Nat EKA KIM HARM, 53.4 Nat EKA personflyttning.

det viktigt att notera att gruppen Ej EKA är mångdubbelt större än EKA. På motsvarande sätt är det angeläget att notera att urvalet av de arbetsställen som genomgått en EKA-inspektion inte är slumpmässigt. Urvalskriteriet för en EKA-inspektion var kopplat till tidigare arbetsmiljöproblem och därtill relaterad förekomst av arbetsskador. Den systematik som ligger till grund för urvalet av EKA-inspektion gör alltså att arbetsställen som ingår i EKA respektive Ej EKA skiljer sig åt på en avgörande punkt.

Utöver en grundläggande skillnad i arbetsmiljöproblem och därtill relaterade arbetsskador mellan de arbetsställen som ingår i respektive grupp finns också en tidsrelaterad faktor. Det handlar om att gruppen EKA-inspekterade och Ej EKA-inspekterade skiljer sig över tid³⁸. De inbyggda skillnader som fanns mellan arbetsställen som inkluderats i EKA-projektet och alla de andra arbetsställena ledde till att andra sätt att studera materialet undersöktes³⁹. Utifrån det aktuella datamaterialet och det faktum att EKA genomförts på arbetsställen som identifierats utifrån vissa kriterier blev det rimligast att använda en beskrivande ansats. Den ansatsen baseras på arbetsskador (helårsbasis i antal) för grupperna EKA-inspekterade och Ej EKA-inspekterade, som i sin tur delades upp i kvinnor respektive män.

Presentation

Resultat för arbetsskador under aktuell tidsperiod redovisas för de två orsakskategorier med entydig koppling till de belastningsrelaterade insatser som huvudsakligen genomfördes i EKA-projektet inom programmet *Kvinnors arbetsmiljö* (2). Det inkluderar arbetssjukdomar orsakade av belastningsbesvär och arbetsolyckor orsakade av belastningsbesvär.

38 Eftersom de arbetsställen som ingår i EKA-inspekterade är samma över tid utgör den gruppen en tidsserie. Till skillnad från gruppen EKA-inspekterade inkluderar Ej EKA-inspekterade olika arbetsställen vid olika tidpunkter. Det betyder att Ej EKA-inspekterade blir ett slags tvärsnittsdata. Det här innebär en jämförelse mellan en grupp som är en tidsserie och en grupp som inte är någon tidsserie. I ett försök att hantera den här svårigheten identifierades alla arbetsställen som hade registrerat arbetsskador mellan åren 2012–2014 och som inte var föremål för någon EKA-inspektion, ett slags "Ej EKA-inspekterade 2012–2014". Dessa arbetsställen blev en grupp som jämfördes med de arbetsställen som hade haft en EKA-inspektion. Den här jämförelsen gav dock inget användbart resultat. Det beror på att många arbetsställen i den nya gruppen Ej EKA-inspekterade 2012–2014 enbart hade rapporterat arbetsskador under tidsperioden 2012–2014. För resterande tidsperiod var det dock ovanligt med arbetsskador i Ej EKA-inspekterade 2012–2014. Den här låga förekomsten av arbetsskador utanför tidsperioden 2012–2014 ger därför upphov till ett falskt samband där det framstår som att ingen EKA-inspektion ger en positiv utveckling.

39 Andra metodansatser som övervägdes men bedömdes inadekvata inkluderade en så kallad regression-discontinuity design (37) samt en så kallad "difference-in-difference"-ansats (38). Regression-discontinuity-ansatsen förutsätter bl a en slumpmässig indelning i grupper. Här betyder det att man istället för att utgå från arbetsskadestatistik för att identifiera arbetsställen till EKA skulle ha behövt göra en slumpmässig indelning där ett arbetsställe skulle ha slumpats till EKA-inspekterade eller Ej EKA-inspekterade. Då hade metodansatsen varit lämplig för att jämföra en grupp som varit föremål för en insats med en annan grupp. Difference-in-difference-ansatsen (38) innebär att det finns två grupper, en kontrollgrupp och en experimentgrupp. Förutsättningen är att experimentgruppen är föremål för en insats vid en enda tidpunkt och inte vid något ytterligare tillfälle, medan kontrollgruppen aldrig genomgår någon insats. Dessutom förutsätts vanligen parallella trender. Det här datamaterialet uppfyller inte dessa krav. Dessutom anses metodansatsen inadekvat för analys av den paneldata som finns att tillgå här. När de egenskaper som finns i ett datamaterial gör att mer robusta ansatser för analys blir otillförlitliga är det ofta möjligt att använda enklare statistiska analyser såsom t-test med jämförelser mellan två grupper, ANOVA som jämför flera grupper, eller chi-2 test. I det aktuella datamaterialet finns ett värde för varje år, nämligen antalet arbetsskador. Det gör det är möjligt att beräkna ett medelvärde för exempelvis tre år innan samt motsvarande period efter en genomförd insats. Problemet är då att medelvärdet baseras på så få värden att det inte är lämpligt att använda som bas för t-test eller ANOVA. Då återstår chi-2 test som en möjlighet. Chi-2 test jämför en faktisk fördelning mot en teoretisk fördelning. Ett centralt grundantagande är att den teoretiska fördelningen är jämn, något som inte gäller i det aktuella fallet.

Resultatbeskrivning

För män i EKA-inspekterade verksamheter är nivåerna förhållandevis stabila och är relativt sett lägst under hela tidsperioden. Bortsett från skillnader i nivå tycks utvecklingstrenden i stort för män i EKA-inspekterade likna den för kvinnor i EKA-inspekterade. Kvinnor i EKA samt kvinnor och män i Ej EKA-inspekterade har på ett övergripande plan en mer likartad utvecklingstrend över hela tidsperioden från 2008 till 2020. Den här utvecklingstrenden pekar på en ökning från ungefär 2010–2011 fram till 2013. Från 2014 sker en viss minskning fram till ungefär 2015. Den här minskningen följs sedan av en ökning under 2016. Från 2017 till 2018 tycks det återigen finnas en minskning som sedan följs av en smärre ökning under 2019. Gruppen kvinnor i EKA-inspekterade tycks avvika från de övriga två grupperna (kvinnor och män Ej EKA-inspekterade) från 2017 till 2020. Den här avvikande trenden indikerar en minskning bland kvinnor i EKA. Det återstår att se om det här handlar om en tillfällig minskning eller om det är mer av en stabil nedgång. Dock är det angeläget att notera att 2020 var ett år med pandemi vilket kan vara förenat med pandemirelaterade förändringar i arbetsskadestatistiken. Här pekar dock tillgängliga uppgifter på att de pandemirelaterade förändringarna primärt var relaterade till smitta, i alla fall i ett mer akut skede. Det betyder att pandemin, i alla fall under 2020, inte tycks ha medfört någon markant ökning i arbetsskador med koppling till belastningsrelaterade orsaker (16).

När det gäller antalet anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro av belastningsrelaterade orsaker, verkar det finnas en ökande trend avseende antalet anmälningar för alla fyra grupper för tidsperioden 2008 fram till 2016. Efter 2016 verkar trenderna se olika ut för kvinnor och män för Ej EKA-inspekterade medan den mer övergripande trenden framstår jämförbar för kvinnor och män i EKA-inspekterade. För gruppen kvinnor i EKA-inspekterade finns en trend som pekar på en minskning fram till år 2020. En liknande trend finns för män i EKA-inspekterade. För kvinnor och män på arbetsställen som inte varit föremål för EKA (Ej EKA-inspekterade) tycks trenden mellan 2016 och 2020 antyda en svag ökning som är något mer markant för män (Ej EKA-inspekterade).

Nivåerna för antalet anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro för belastningsrelaterade orsaker är högre bland kvinnor inom EKA-inspekterade än för män inom EKA-inspekterade. För gruppen ej EKA-inspekterade är det tvärtom vilket betyder att antalet är något högre för gruppen män jämfört med gruppen kvinnor. De här skillnaderna mellan kvinnor och män i Ej EKA-inspekterade är dock marginella jämfört med skillnaderna i nivåer mellan kvinnor och män i EKA-inspekterade. Jämfört med män ligger nivåerna för gruppen kvinnor i EKA-inspekterade alltså betydligt högre under hela tidsperioden från 2008 till 2020. Sammantaget tycks den ökande trenden avseende antalet anmälda arbetsolyckor hos kvinnor i EKA avta och stabiliseras på en något jämnare nivå efter EKA-periodens slut, från 2015 fram till 2020.

Det finns en trend som pekar på en minskning i antalet anmälda arbetssjukdomar med belastningsrelaterade orsaker under hela tidsperioden

från 2008 till 2020. Trenderna i de fyra grupperna, d v s EKA-inspekterade för kvinnor respektive män samt Ej EKA-inspekterade för kvinnor respektive män, ser ut att följa varandra fram till 2013.

Mellan 2013 och 2015 ser gruppen kvinnor i EKA-inspekterade ut att uppvisa en trend som avviker från resterande tre grupper. Trenden pekar på en tidigare minskning av antalet arbetssjukdomar kopplade till belastningsrelaterade orsaker i den grupp som varit föremål för en inspektion. Från 2016 ser de olika grupperna dock ut att uppvisa en likartad utveckling som i huvudsak består av en minskning, undantaget 2019.

Det kan också noteras att nivåerna avseende anmälda arbetssjukdomar är högre för kvinnor i EKA-inspekterade såväl som Ej EKA-inspekterade. Trenden för utvecklingen av antalet anmälda arbetssjukdomar innan EKA, d v s fram till 2012, tycks relativt stabil i de fyra grupperna. Efter EKA, d v s efter 2014, syns en minskning i alla fyra grupperna.

Även om det kan framstå som att det finns en viss minskning i rapportering av anmälningar med koppling till belastning framkommer inga påtagliga skillnader mellan de arbetsställen som varit föremål för en EKA-inspektion och andra arbetsplatser (d v s mellan EKA-inspekterade och Ej EKA-inspekterade). Det finns inte heller några tydliga minskningar i antalet anmälningar för EKA-gruppen i samband med EKA eller efter EKA. Sammantaget finns inga tydliga förändringar över tid som kan relateras till EKA-inspektion.

Bilaga 5. Intervjuguiden

5a. Intervjuguide inspektioner Ergonomi i kvinnors arbetsmiljö (EKA)

Bakgrund

Myndigheten för arbetsmiljökunskap (MYNAK) ska genomföra ett antal utvärderingar. En av dem handlar om värdering och uppföljning av insatser från regeringsuppdraget att förbättra kvinnors arbetsmiljö.

Det primära syftet med utvärderingen är att studera om insatserna och aktiviteterna i satsningen har bidragit till att uppnå effektmålet ”att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljörelaterade problem” samt att studera omfattningen av eventuella effekter.

I denna studie av effekter ingår också att göra en mer kvalitativ uppföljning av erfarenheter och utfall/resultat från programmet som komplettering till effekttutvärderingen. Denna del i studien ska ge en förståelse av resultat/förändrade tillstånd och konsekvenser av insatserna, liksom hur de upplevs av berörda parter. Det är av den anledningen som den verksamhet som du arbetar i har kontaktats.

Syftet med intervjun är att studera villkoren och förutsättningarna för att insatser av det här slaget ska leda till långsiktiga effekter. Det är en mycket översiktlig uppföljning för att få en bild av om det går att spåra effekter av något slag. Intervjun handlar om att ställa frågor om verksamhetens strategier, fortsatta satsningar, konkreta åtgärder, resursförstärkning. Intervjun handlar också om ledningens och eventuellt politikens engagemang i frågorna.

Vi tänker oss att informanterna har arbetat länge och har erfarenheter av inspektionerna och de följande insatserna. Tänkbara informanter kan vara HR-chef, verksamhetschef, huvudskyddsombud, verksamhetsutvecklare, kvalitetsansvarig eller controller.

Intervjun är semistrukturerad vilket innebär att nedanstående frågor är en guide kring de områden som bör beröras i intervjun. Nedan återfinns de områden som intervjun kommer beröra.

1. Din roll i verksamheten. Eventuell tidigare roll.
2. Berätta kort om verksamheten. Vilka utmaningar finns kopplat till kvinnors arbetsmiljö och ergonomi?
3. Hur ser fördelningen ut mellan kvinnor och män?
4. Minns du den aktuella inspektionen? Var du med då?

5. Hur arbetar företaget/organisationen med arbetsmiljöfrågor? Särskilt kvinnors arbetsmiljö? (metoder, uppföljning)
6. Ledningens engagemang? (strategi, prioriteringar, resurser)
7. Skulle du säga att det finns motverkande faktorer? Vilka skulle de i så fall vara? (ökad arbetsintensitet, hårdare och mer detaljerad styrning...)

5b. Intervjuguide inspektörer Arbetsmiljöverket

1. Hur länge har du arbetat som inspektör på Arbetsmiljöverket?
2. Har du arbetat med projekten HAK och EKA under projektiden?
Om ja, vilka är dina erfarenheter (positiva och negativa)
Fokus på EKA (Fråga om projekten var för sig)
3. Du som var med under projektiden), vad kan du se lever kvar idag
I inspektionerna (metoder, arbetssätt, kontakter på företaget, dokumentation m m)?
Inom Arbetsmiljöverket – lärande, uppföljning, i utbildning, information utåt, prioriteringar?
4. Upplever du att frågan om kvinnors arbetsmiljö är prioriterad inom Arbetsmiljöverket? Hur märker du det i så fall? (Genom särskilda satsningar, information, utbildningar, val av metoder, uppföljning, internt lärande m m.)
5. Kan du ge exempel på arbetsplatser som arbetat framgångsrikt med att motverka belastningsskador? Om ja, på vilket sätt har de jobbat?
6. Vilka villkor och förutsättningar uppfattar du är viktiga för ett framgångsrikt arbete med att motverka belastningsskador? (Ledningens intresse, fackligt samarbete, storleken på företaget, tradition och kultur på företaget och i branschen)
7. Hur kan du som inspektör arbeta för att minska arbetsbelastningen på en arbetsplats? (Krav, dialog, tips om förbättringar, återkommande samtal)



Myndigheten för
arbetsmiljökunskap

www.mynak.se

ISBN 978-91-89747-59-3