



Helhetsbedömning av *En god arbetsmiljö för framtiden* – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025

1. Inledning

Denna kortare analyspromemoria utgör slutredovisningen av uppdraget att ta fram åtgärdsplaner för att genomföra regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025. Analyspromemorian är en helhetsbedömning av regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025, *En god arbetsmiljö för framtiden*¹, med utgångspunkt i Arbetsmiljöverkets arbete.

Syftet är att analysera styrningen, genomförandet och den underliggande programlogiken i strategin. Uppföljningen riktar blicken mot själva styrkedjan, från regeringens politiska mål till de åtgärder och arbetssätt som utvecklats inom Arbetsmiljöverket, och undersöker hur dessa olika nivåer har samspelat i praktiken, översiktligt.

Till skillnad från en resultatredovisning fokuserar analysen inte på enskilda effekter², utan på de strukturer och antaganden som format styrningen. En sådan analys kräver att styrningen betraktas som en process, inte som ett administrativt schema.

Arbetsmiljöstrategin sträcker sig över fem år och utgör regeringens långsiktiga politiska inriktning på arbetsmiljöområdet. Den bygger på riksdagens övergripande mål för arbetslivspolitik – att alla kvinnor och män ska ha goda

¹ Regeringen (2021), *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*, skr. 2020/21:92

² Vi behandlar dock frågan om effekter i senare kapitel och diskuterar huruvida strategin kan tänkas ha haft en styrande effekt även externt.



arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet – och konkretiserar detta genom fyra delmål:

1. Ett hållbart arbetsliv, där alla ska kunna, orka och vilja arbeta ett helt arbetsliv.
2. Ett hälsosamt arbetsliv, där arbetet bidrar till utveckling och välbefinnande.
3. Ett tryggt arbetsliv, där ingen ska riskera liv eller hälsa på grund av sitt arbete.
4. En arbetsmarknad utan fusk och brott, där en bristfällig arbetsmiljö aldrig får vara ett konkurrensmedel.

För att genomföra strategin fick Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap i uppdrag att ta fram åtgärdsplaner och årligen åiterrapportera arbetet till Regeringskansliet. I regeringsuppdraget angavs vidare att i samband med slutredovisningen av uppdraget ska myndigheterna lämna en helhetsbedömning av hur myndigheternas arbete har bidragit till att uppnå de i strategin uppsatta målen och förslag på fortsatt arbete.

Denna rapport bygger huvudsakligen på tre källor: regeringens skrivelse 2020/21:92, Arbetsmiljöverkets samlade underlag till regeringen för perioden 2021–2025³ samt kompletterande intervjuer. Därutöver har tidigare analyser beaktats, bland annat Statskontorets utvärdering av den föregående strategin⁴ samt SOU 2025:73⁵.

Analysen är programteoretisk till sin ansats, vilket innebär att den försöker rekonstruera den kedja av antaganden som binder samman insatser och resultat. Fokus ligger på frågan om hur den tänkta styrlogiken har fungerat i praktiken, dvs. vilka delar som har burit och vilka som visat sig svaga. Denna metod anknyter till etablerad forskningslitteratur om verksamhetslogik och policyutvärdering⁶ men också till studier av regulatorisk styrning och legitimitet i komplexa system⁷.

³ Arbetsmiljöverket (2021–2025). Åiterrapportering av regeringsuppdrag att ta fram åtgärdsplaner till *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.

⁴ Statskontoret (2020). *Utvärdering av arbetsmiljöstrategin 2016–2020*. Statskontoret 2020:4.

⁵ SOU 2025:73. *En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv*.

⁶ Vedung, E. (2016). *Utvärdering i politik och förvaltning*.

⁷ Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*;

Black, J. (2008). *Constructing and Contesting Legitimacy in Polycentric Regulatory Regimes*



2. Syfte och frågeställning

Analysen utgår från de direktiv som regeringen formulerade i uppdraget för arbetsmiljöstrategins genomförande, nämligen att göra en helhetsbedömning av hur myndighetens arbete bidragit till att uppnå målen i arbetsmiljöstrategin och dra lärdomar av dessa erfarenheter i arbetet med kommande strategi.

Syftet med analysen är att bedöma arbetsmiljöstrategins styrning av Arbetsmiljöverkets arbete under perioden 2021–2025, samt, om möjligt, identifiera mekanismer som kan förklara strategins genomslag och/eller dess begränsningar.

Analysen utgår från en övergripande frågeställning:

- Hur har strategins mål och prioriteringar operationaliserats i Arbetsmiljöverkets arbete?

3. Analysram

Analysen utgår från ett programteoretiskt ramverk där strategin kan förstås som ett styrinstrument för att koppla samman regeringens målsättningar med myndigheternas verksamhet.

Programteori handlar i grunden om att synliggöra hur styrning antas fungera. Den utgår från att varje styrmodell – oavsett om den är politisk, administrativ eller professionell – bär på en uppsättning underförstådda antaganden om vad som skapar förändring. Genom att tydliggöra dessa antaganden blir det möjligt att se om styrningen verkligen hänger ihop: om insatserna leder mot de mål som satts upp, och om de faktorer som anses driva utvecklingen faktiskt är verksamma i praktiken.

I ett styrningsperspektiv fungerar programteorin som ett slags tolkningsverktyg. Den hjälper till att översätta mål och beslut till en begriplig kedja av handlingar och effekter. På så sätt blir programteori inte bara ett utvärderingsredskap, utan ett sätt att förstå hur offentlig styrning fungerar som en pågående process – där politik, kunskap och praktik möts och omsätts i handling.

Den underliggande logiken kan beskrivas som en sekvens av antaganden:





Denna kedja formuleras inte uttryckligen i skrivelser och andra underlag relaterade till strategiarbetet, men den kan avläsas i de uppdrag som regeringen lämnat till Arbetsmiljöverket och i myndighetens sätt att organisera sitt arbete.

I den tänkta styrmodellen är Arbetsmiljöverket den centrala översättande aktören. Regeringen formulerar mål och ramar; myndigheten konkretiserar dessa i form av åtgärdsplaner, prioriteringar och insatser. De återkommande återrapporteringarna är tänkta att fungera som en mekanism för dialog och lärande snarare än som ett rent redovisningsinstrument.

Programteoretiskt kan styrningen förstås som en process som söker balans mellan tre logiker: den instrumentella (mål och resultat), den interaktiva (samverkan och dialog) och den kunskapsbaserade (analys och lärande). För att dessa logiker ska förstärka varandra krävs att information rör sig fritt i systemet och att återkopplingen fungerar.

Den *tänkta* resultatkedjan i strategin kan beskrivas i tre nivåer:

- På insatsnivå ligger de konkreta aktiviteter som genomförts av myndigheten, till exempel regelförnyelsen, inspektioner om digital arbetsmiljö och riktade satsningar inom kvinnodominerade sektorer som vård och omsorg. Dessa insatser utgör själva verktygen för styrningen och visar hur de politiska målen översatts till praktiskt arbete.
- På prestationsnivå återfinns de direkta effekterna av dessa insatser: ökade volymer av inspektioner, förbättrad samverkan mellan myndigheter, fler kunskapsunderlag och ett mer tillgängligt regelverk. Här sker den organisatoriska och operativa återkopplingen – det är nivån där myndigheten kan följa, mäta och lära av sitt eget agerande.
- På resultatnivå syns de förändringar som strategin ytterst syftar till att åstadkomma: minskad ohälsa och färre olyckor. Det är här den faktiska samhällseffekten av styrningen framträder.

Tillsammans bildar dessa tre nivåer en kedja som binder samman politik, styrning och praktik. Den gör det möjligt att förstå hur strategins mål ska nås, dvs. inte som en linjär orsakskedja, utan som ett återkommande samspel mellan insatser, resultat och lärande.



4. Metod och empiri

Analysen bygger på dokumentstudier av Arbetsmiljöverkets årliga återrapporteringar under perioden 2021–2025 och har kompletterats med semistrukturerade intervjuer av nyckelpersoner med insyn i strategins genomförande. Syftet har varit att undersöka vilken påverkan som arbetsmiljöstrategin haft på Arbetsmiljöverkets arbete, prioriteringar och inriktning.

Eftersom återrapporteringarna har strukturerats på delvis olika sätt och varierar i såväl form som detaljnivå inom olika områden finns det vissa begränsningar i jämförbarheten.

5. Resultat

5.1 Regeringens styrning och förväntningar

Regeringens skrivelse från 2021 anger att arbetsmiljöpolitiken ska präglas av långsiktighet, kunskap och samverkan. Strategin ska fungera som en gemensam ram för statliga myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra berörda aktörer, och särskilt tydliggörs Arbetsmiljöverkets roll som den centrala genomförandeaktören för strategins mål och prioriteringar.

Regeringen uppdrog åt Arbetsmiljöverket att utarbeta åtgärdsplaner inom sina ansvarsområden och därefter årligen redovisa hur dessa planer genomförts. Skrivelsen betonar att styrningen ska vara inriktad på resultat, men samtidigt bygga på tillit till myndigheternas professionella bedömningar och kunskapsunderlag. Myndigheten förväntas därmed integrera strategins mål i sina ordinarie processer för planering, tillsyn, regelutveckling och kommunikation, i stället för att etablera separata strukturer.

De fyra delmålen – ett hållbart, hälsosamt och tryggt arbetsliv samt en arbetsmarknad utan fusk och brott – fungerar i denna modell som långsiktiga riktmärken snarare än operativa mål. Regeringen förutsätter att de preciseras och operationaliseras genom Arbetsmiljöverkets planerings- och analysarbete. Detta motsvarar en styrningsform där regeringen anger ramarna men inte styr val av medel, vilket överensstämmer med den svenska traditionen av målstyrning i kombination med förvaltningsmässig självständighet.

I delmålet om ett hållbart arbetsliv ger regeringen i sin styrning uttryck för främst normativa och mer kunskapsinriktade ambitioner. Tyngdpunkten i delmålet ligger på att arbetslivet ska vara möjligt för fler under längre tid, att



skillnader i arbetsvillkor mellan grupper ska uppmärksammas och att jämställdhets-, jämlikhets- och tillgänglighetsperspektiv ska ingå i myndigheternas arbete. Regeringen framhåller vikten av att alla ska kunna och vilja arbeta ett helt arbetsliv, där arbetslivets utveckling skapar nya utmaningar och där frågan om kompetensförsörjning är avgörande. Flera av de mer konkreta kunskapsuppdragen riktas till andra aktörer än Arbetsmiljöverket, bland annat till Myndigheten för arbetsmiljökunskap och Forte, vilket innebär att styrningen mot verket i hög grad handlar om inriktningar snarare än preciserade åtgärder.

I delmålet om ett hälsosamt arbetsliv markerar regeringen att arbetsmiljöpolitiken inte enbart ska fokusera på att minska risker, utan också på att främja hälsa, välbefinnande och friska arbetsplatser. Strategin lyfter särskilt fram att det systematiska arbetsmiljöarbetet är grunden till en god arbetsmiljö och därtill framhålls vikten av goda förutsättningar för samverkan. I strategin anges vidare att utvecklingen går mot ett mer flexibelt arbetsliv och att det därför blir allt viktigare att belysa hur den kognitiva arbetsmiljön påverkar arbetstagare. Här anges särskilt behoven av kunskap, tydlig ansvarsfördelning och inkludering av nya indikatorer i förståelsen av risk, bl.a. teknikstress. I det hälsosamma arbetslivet lyfts även vikten av ett aktivt arbete för att motverka kränkande särbehandling, trakasserier och mobbning i arbetslivet.

I delmålet om ett tryggt arbetsliv anger regeringen en relativt tydlig inriktning för arbetet. Strategin utgår från den utvidgade nollvisionen för arbetsrelaterad dödlighet, som går från att gälla dödsolyckor till att omfatta dödlighet kopplad till bland annat kemiska ämnen, buller, ihållande fysiskt tungt arbete, ohälsosam arbetsbelastning och psykisk ohälsa. Arbetet ska enligt strategin inriktas mot återkommande olyckstyper, bristande säkerhetsrutiner och långvariga exponeringar. Vid sidan av detta lyfts farliga ämnen, hot och våld, organisatorisk och social arbetsmiljö samt bristande arbetsmiljökunskap som centrala trygghetsfrågor. Regeringen kopplar dessa områden till förväntningar på ett förbättrat kunskapsläge, regelarbete, tillsyn- och utbildningsinsatser och jämställdhetsintegrering, och riktar styrningen för detta delmål i högre grad direkt till Arbetsmiljöverket än inom exempelvis delmålet för ett hållbart arbetsliv.

Delmålet om en arbetsmarknad utan fusk och brott är den mest konkreta och operativa av strategins fyra delar. Det anges tydligt att arbetslivskriminalitet ska motverkas genom tillsyn, myndighetssamverkan och informationsutbyte, och att kontrollen ska förstärkas i branscher där riskerna är särskilt omfattande. Strategin betonar behovet av gemensamma arbetssätt, ökad samverkan, stärkt myndighetsnärvaro och kontinuerlig uppföljning. Till detta kommer flera regeringsuppdrag som ytterligare förstärker inriktningen, sätter fokus på att



antalet genomförda kontroller ska öka samt även riktar fokus mot behoven av kunskapshöjande insatser för såväl arbetstagare som allmänhet.

5.2 Arbetsmiljöverkets översättning av strategin

Arbetsmiljöverkets återrapporeringar under perioden 2021–2025⁸ visar att myndigheten valt att integrera arbetet med strategin i sina ordinarie styr- och planeringsprocesser. Syftet har varit att undvika parallella processer, skapa en sammanhållen styrning och samtidigt värna om myndighetens integritet. Strategiarbetet har därför vävts in i myndighetens verksamhetsplanering, styrning, riskanalyser och uppföljningsrutiner.

I den första återrapporeringen från 2021 anges att Arbetsmiljöverket redovisar de delar i regeringens arbetsmiljöstrategi som verket bedömer faller inom ramen för myndighetens uppdrag och verksamhet, samt hur det som redan pågår eller redan är planerat inom verket förhåller sig till intentionerna i strategin och om det finns behov av att beakta nya områden. Vidare redogör verket för de områden som bedöms vara särskilt prioriterade utifrån arbetsmiljöstrategin samt motiveringen för detta. De prioriterade områdena som angavs var *digitalisering, den utvidgade nollvisionen, arbetsmiljön inom välfärden, arbetslivskriminaliteten, regelförnyelsen och den organisatoriska och sociala arbetsmiljön*. Det angavs att Arbetsmiljöverket avsåg att se över om ambitionsnivån behöver höjas ytterligare inom dessa områden, alternativt om verket behöver prioritera om.

I den andra återrapporeringen från 2022 gjordes dock en justering av dessa områden. Frågorna om digitalisering, arbetsmiljön i välfärden samt arbetslivskriminalitet bibehölls. Övriga områden togs upp i den utvidgade nollvisionen. Det angavs särskilt att Arbetsmiljöverkets uppdrag, liksom syftet med allt arbetsmiljöarbete, är i grunden att bidra till en nollvision mot ohälsa i arbetslivet. Därtill framhölls att allt Arbetsmiljöverket gör inom ramen för vårt uppdrag (kommunikation, inspektion, analys och regelgivning) syftar till detta. I återrapporeringen framhölls vidare de organisatoriska villkoren för genomförandet. Arbetsmiljöverket konstaterade att styrningen kräver långsiktighet, men att myndigheten samtidigt har ettåriga budgetar. Denna ordning gör det svårt att planera fleråriga insatser och leder till en viss spänning mellan den strategiska ambitionen och den ekonomiska verkligheten. Samtidigt har den interna styrningen i stor utsträckning byggts på att använda befintliga

⁸ Arbetsmiljöverket (2021–2025). Återrapporering av regeringsuppdrag att ta fram åtgärdsplaner till *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.



rutiner för planering och uppföljning, vilket bidragit till att strategin inte blivit ett separat projekt utan en del av den ordinarie verksamheten.

Sammantaget innebär detta att regeringens övergripande styr signaler under strategiperioden har översatts till ett begränsat antal, relativt stabila prioriterade områden i Arbetsmiljöverkets interna styrning. Den utvidgade nollvisionen, arbetsmiljön inom välfärden, digitalisering och arbetet mot arbetslivskriminalitet utgör därmed de huvudsakliga "bärarna" för hur strategins intentioner omsätts i praktiken.

5.3 Genomförda åtgärder och styrningen omsatt i praktiken

Även om regeringens arbetsmiljöstrategi utgår från fyra delmål har Arbetsmiljöverket i både åtgärdsplaner och återrapportering valt att strukturera arbetet utifrån de av verket prioriterade områdena. I praktiken innebär detta att en och samma åtgärd ofta kan ha bäring på flera delmål och att det inte går att dra en entydig linje från ett visst delmål till ett avgränsat åtgärds paket.

Sammantaget innebär detta att styrkedjan från strategins delmål via åtgärdsplaner till genomförda aktiviteter delvis blir indirekt och överlappande. Strategin fungerar mer som en ram och inriktning än som en struktur där varje delmål motsvaras av ett tydligt avgränsat åtgärds paket. Arbetsmiljöverkets återrapporteringar visar att genomförandet i stor utsträckning utgår från redan etablerade fokusområden.

Arbetsmiljön inom välfärden

Inom det prioriterade området välfärden genomförde Arbetsmiljöverket under perioden 2021–2025 ett samlat arbete som kombinerade kunskapsuppbyggnad och utveckling av tillsynsmetoder med omfattande inspektionsinsatser i vård, skola och omsorg. Utgångspunkten var att fler skulle orka, kunna och vilja arbeta ett helt arbetsliv inom välfärdens verksamheter.

Arbetet omfattade att sammanställa, beskriva och analysera nuläget med inriktning på insatser som Arbetsmiljöverket genomfört under tidigare år för att påverka arbetsmiljön inom välfärden, samt att utveckla arbetssätt och metoder för tillsyn. I detta ingick även att följa upp relevanta inspektionsinsatser som avslutades under perioden, däribland inspektioner av systematiskt arbetsmiljöarbete i politikerstyrda organisationer. Under perioden bidrog Arbetsmiljöverket också till Myndigheten för arbetsmiljökunskaps regeringsuppdrag om friskfaktorer inom hälso- och sjukvården genom att lämna kunskap om arbetsmiljörisker bland hälso- och sjukvårdspersonal.



Från 2022 visar återrapporteringen att det operativa arbetet stärktes genom flera nationella tillsynsinsatser. Verket började under 2022 inspektera vård- och omsorgssektorn med anledning av efterdyningar av pandemin och med fokus på organisatorisk och social arbetsmiljö, mot bakgrund av långvarig och hög arbetsbelastning samt kvarvarande besvär efter covid-19, och fortsatte samtidigt de fleråriga inspektionerna av systematiskt arbetsmiljöarbete i kommuner och regioner. Verket genomförde också en inspektionsinsats med föreskrifterna om arbetsanpassning som grund och inledde samma år ett flerårigt kunskapsprojekt med fokus på att samla erfarenheter och dra slutsatser av hur myndighetens samlade insatser kan bidra till en bättre arbetsmiljö samt utveckla arbetssätt och metoder för tillsyn. Under 2023–2024 genomfördes en stor nationell tillsyn om hot och våld i skolan, där omkring 1 000 skolor besöktes med fokus på det förebyggande arbetet och rapportering, hantering och utredning av inträffade tillbud.

Under strategiperiodens senare del fördjupades och breddades arbetet ytterligare. Den fleråriga insatsen om systematiskt arbetsmiljöarbete i politikerstyrda organisationer hade då omfattat nästan samtliga kommuner och alla regioner, och i en majoritet av fallen ledde inspektionerna till krav på åtgärder. Tillsynen av organisatorisk och social arbetsmiljö inom vården koncentrerades till akutsjukhusens verksamheter, samtidigt som fokus på hot och våld förstärktes. Arbetsmiljöverket genomförde under 2024–2025 en nationell tillsynsinsats om hot och våld på vård- och omsorgsboenden och förberedde därtill en särskild insats om hot, våld och otillbörlig påverkan vid myndighetsutövning i kommuner, länsstyrelser och statliga myndigheter.

Sammantaget visar återrapporteringarna att arbetet inom välfärdsområdet successivt gått från kartläggning och metodutveckling till breda, återkommande tillsynsinsatser med tyngdpunkt på organisatorisk och social arbetsmiljö, arbetsbelastning samt hot och våld.

Digitalisering

Inom området digitalisering bedrev Arbetsmiljöverket under strategiperioden ett arbete som kombinerade kunskapsuppbyggnad, tillsyn, regelutveckling, kommunikation och samverkan. Från och med 2021 genomfördes ett särskilt kunskapsprojekt om digitaliseringens påverkan på arbetsmiljön, vilket fortsatte under 2022, och parallellt med detta deltog verket i det nordiska samarbetet "Future of work", vilket resulterade i en gemensam nordisk rapport om hybridarbete och utmaningar för tillsynsmyndigheter.

Under 2022 och 2023 fortsatte arbetet på digitaliseringsområdet, samtidigt som verket påbörjade ett nytt program för digitaliseringens påverkan på arbetsmiljön och fortsatte arbetet med att ta fram en strategi för hur



digitaliseringens arbetsmiljöeffekter ska hanteras, inklusive framtagande av stödande material och checklistor om ansvar i den digitala arbetsmiljön. Digitalisering av föreskrifterna utgjorde en viktig del i arbetet med en ny regelstruktur, där arbetsmarknadens parter involverades och där det också togs fram stödande material till föreskrifterna. Arbetsmiljöverket deltog för Sveriges räkning i EU-OSHA:s återkommande treåriga kampanj "*Friska arbetsplatser i ett digitalt arbetsliv*" och genomförde riktade inspektioner under kampanjperioden, med fokus på digitala arbetssätt och distansarbete.

Under 2024 och 2025 genomfördes inspektioner inom ramen för EU-kampanjen, med särskilt fokus på ledarskap i det digitala arbetslivet. Arbetsmiljöverket genomförde även en behovskartläggning och påbörjade planering av en utbildning (intern) om digitaliseringens påverkan på arbetsmiljön, utvecklade kommunikationen om digital arbetsmiljö och inledde en översyn av föreskrifter och kunskapssammanställningar för att fånga nya arbetsmiljöeffekter av digitalisering. Arbetsmiljöverket har även deltagit i internationell standardisering kring bl.a. robotik, avancerad teknik samt uppdatering av harmoniserade standarder kopplade till den nya maskinförordningen, med målet att säkerställa ett tydligt arbetsmiljöperspektiv i kommande EU-standarder.

Utvecklingen över tid visar att styrningen inom digitaliseringsområdet framför allt tar formen av kunskaps- och normstyrning, genom kunskapssammanställningar, vägledningar, checklistor och internationella standarder, kompletterat med mer begränsade men över tid växande tillsynsinsatser. Digitalisering är dessutom ett område som fortfarande är under omfattande utveckling, och där riskerna och de långsiktiga följdverkningarna fortfarande inte är tillräckligt kända, kartlagda och utforskade. Arbetsmiljöverket följer löpande utvecklingen i syfte att erhålla användbar kunskap, kunna ta fram vägledning på området och förebygga framväxande risker.

Utvidgad nollvision

Inom det prioriterade området *en utvidgad nollvision* genomförde Arbetsmiljöverket under perioden 2021–2025 ett samlat arbete som kombinerade regelförnyelse, kunskapsuppbyggnad, kommunikation och riktade tillsynsinsatser i olycks- och skadedrabbade branscher. Utgångspunkten var nollvisionsprojektet från 2016, som omfattar arbetsrelaterad dödlighet både till följd av olyckor och arbetssjukdomar.

Under strategiperiodens inledning, 2021–2022, låg tyngdpunkten på att lägga grunden för en utvidgad nollvision. Arbetet med ny regelstruktur och digitalisering av föreskrifterna drevs vidare, samtidigt som en förstudie om den



fortsatta inriktningen för nollvisionen genomfördes. Arbetsmiljöverket uppdaterade kunskapssammanställningar om arbetsrelaterade dödsfall, inledde en utvärdering av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) och tog fram en strategi för jämställda regler. Inspektionerna knöts tydligt till nollvisionsarbetet genom breda tillsynsinsatser om arbetsanpassning, säkerhetskultur inom bygg, spårbunden trafik, elenergisektorn samt mindre verkstadsföretag. Kommunikationssatsningen med "odramatiska berättelser" och samverkan med bland annat "Starta och driva företag" syftade till att öka medvetenheten om förebyggande arbetsmiljöarbete, särskilt bland små företag.

Från 2023 gick regelförnyelsen in i ett genomförandeskede med beslut om ny regelstruktur, klarspråksgranskning och prototyper för digitala föreskrifter. Ett program för den utvidgade nollvisionen fastställdes, och Bengt Järholm⁹ uppdatering av kunskapen om arbetsrelaterade dödsfall färdigställdes. Utvärderingen av OSA-föreskrifterna genomfördes i flera steg, och myndigheten tog fram en mer systematisk process för föreskriftsarbete med integrerad jämställdhetsanalys. Parallellt fortsatte inspektioner med fokus på systematiskt arbetsmiljöarbete, arbetsanpassning, distansarbete, fallskydd, vibrationer, kemiska risker och andra centrala riskområden.

Under strategiperiodens senare del, 2024–2025, lanserades den nya regelstrukturen och den trädde även i kraft den 1 januari 2025, med digitaliserade föreskrifter och stödmaterial på av.se samt omfattande utbildnings- och informationsinsatser. Samtidigt etablerades ett särskilt program för den utvidgade nollvisionen bestående av fem delprojekt, riktade mot dödsolyckor, kemisk exponering, ohälsosam arbetsbelastning, buller och ihållande fysiskt tungt arbete. Nya nationella tillsynsaktiviteter inleddes eller pågick kring bland annat personligt fallskydd, hand- och armvibrationer, truckarbete, arbete på och intill väg, kemiska risker samt systematiskt arbetsmiljöarbete i mindre företag.

Genom programmet för Nollvisionen vill Arbetsmiljöverket motverka att olyckor och dödsfall uppfattas som oundvikliga och menar att de flesta dödsfall hade gått att förebygga. Inget annat än en Nollvision kan gälla – inget arbetsrelaterat dödsfall är acceptabelt, och vi behöver ha fokus på människors liv och värdighet. En viktig poäng med nollvisionen är att det behövs flera kompletterande insatser för att verkligen minska antalet olyckor och dödsfall. Vi behöver arbeta med alla delar. Säkerhetskultur och systematiskt arbetsmiljöarbete är en central del, liksom ett ökat engagemang, men det behövs också forskning, innovation och ny teknik, ekonomiska och juridiska incitament, sänkta gränsvärden och så vidare.

⁹ Professor vid Institutionen för epidemiologi och global hälsa, Umeå Universitet



Sammantaget visar återrapporteringarna att nollvisionsområdet utvecklades från förstudier och kunskapsunderlag till ett mer sammanhållet program där regelutveckling, kunskapssammanställningar, kommunikation och riktade tillsynsinsatser i riskmiljöer vidtogs med det gemensamma syftet att stärka arbetet mot arbetsrelaterad dödlighet.

Arbetslivskriminalitet

Inom det prioriterade området för arbetet mot arbetslivskriminalitet genomförde Arbetsmiljöverket under perioden 2021–2025 ett omfattande, samlat arbete där myndighetsgemensamma kontroller kombinerades med förebyggande insatser, analys, kommunikation och samverkan såväl nationellt som internationellt. Utgångspunkten för arbetet var de regeringsuppdrag som sedan 2018 gav berörda myndigheter ett gemensamt ansvar för att motverka brott och fusk i arbetslivet.

Under strategiperiodens inledning, 2021–2022, låg tyngdpunkten på att fortsätta med de myndighetsgemensamma kontrollerna och samtidigt bygga upp formerna för det i flera avseenden breddade samarbetet. En första gemensam informationsinsats genomfördes 2021 med budskapet att stoppa utnyttjande på jobbet, samtidigt som arbetet med gemensamma lägesbilder och uppföljning av kontroller utvecklades. I februari 2022 fick Arbetsmiljöverket och åtta andra myndigheter ett fortsatt och utökat regeringsuppdrag med uppgift att inrätta center mot arbetslivskriminalitet, öka och vidareutveckla de myndighetsgemensamma kontrollerna, genomföra återkommande informationsinsatser, stärka samrådet med arbetsmarknadens parter och samordna arbetet med annan myndighetssamverkan, bland annat mot organiserad brottslighet. Myndigheten deltog samtidigt i internationellt samarbete inom EU och Norden kring fusk, regelöverträdelser och brottslighet, såsom människohandel och arbetskraftsexploatering. Prövning och utbetalning av statsbidrag till arbetsmarknadens parter utgjorde också en del av arbetet.

Från 2023 förstärktes den operativa verksamheten. Centret i Göteborg invigdes den 29 juni 2022 och centret i Umeå den 30 juni 2022, så redan från halvårsskiftet 2022 förstärktes den operativa verksamheten genom centrens tillkomst och under 2023 slutfördes etableringen av samtliga sju AKC. De myndighetsgemensamma kontrollerna ökade, med insatser i både mans- och kvinnodominerade branscher. I rapporteringen för 2025 angavs att det under 2024 genomfördes drygt 3 700 myndighetsgemensamma kontroller där Arbetsmiljöverket deltog, vilket innebar att det totalt hade genomförts omkring 15 700 sådana kontroller sedan 2018. Verket byggde därtill successivt upp en intern organisation med bland annat ett växande antal inspektörer som särskilt arbetade med inspektioner riktade mot arbetslivskriminalitet.



Under strategiperioden förlängde regeringen även uppdragstiden för regeringsuppdraget, först till utgången av 2024 och därefter, genom ett ändrat uppdrag, till utgången av 2026 med fokus på varaktig myndighetssamverkan och fortsatt utveckling av arbetet på AKC. Det gemensamma kontrollarbetet kompletterades under strategiperioden med återkommande myndighetsgemensamma kommunikationsinsatser, myndighetsgemensamt utvecklingsarbete kopplat till metoder och analys, samt samverkan med parterna. Ett ökat fokus för samverkan har bland annat varit kopplingen till organiserad brottslighet, den kriminella ekonomin samt arbetskraftsexploatering och människohandel.

Utvecklingen över tid pekar på en integrering av myndighetsgemensamma arbetssätt och strukturer i Arbetsmiljöverkets ordinarie verksamhet. Enligt det ändrade uppdraget för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ska arbetet successivt övergå från uppdrag till ordinarie verksamhet, och från och med den 1 januari 2026 tillskapades en ny avdelning vid Arbetsmiljöverket, bestående av den tidigare avdelningen för myndighetsgemensam kontroll samt den tidigare inspektionsavdelningen. Den nya avdelningen heter avdelningen för Kontroll, och har cirka 420 medarbetare. Samverkan och arbetet mot arbetslivskriminalitet är fortfarande högt prioriterat. Ingående medarbetare har samma uppdrag och integreringen är snarare en utökning av verksamheten. Sammanslagningen av de två kontrollavdelningarna handlar dels om samordningsfördelar, dels om möjligheten för att göra större samordnade insatser, tack vare en väsentligt utökad skara inspektörer, som får kompetensutveckling och kan bidra vid behov i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Förhoppningen är att detta dels ska sprida kunskapen och kompetensen för hantering av frågor som rör arbetslivskriminalitet, dels blir verksamheten mer flexibel och kan använda flera inspektörer vid större insatser.

5.4 Samverkan och koordinering

Enligt strategin ska arbetsmiljöpolicen präglas av samverkan mellan staten, arbetsmarknadens parter och andra berörda aktörer. Arbetsmiljöverket redovisar att denna princip genomsyrar arbetet, exempelvis i samverkan med Försäkringskassan och myndighetens roll i de gemensamma insatserna mot arbetslivskriminalitet. Under perioden har detta arbete utvidgats till att omfatta myndighetsgemensamma kontroller, regionala center och strukturer för varaktig samverkan.



I återrapporteringen 2025 beskrivs samverkan också som ett sätt att hantera komplexa frågor som inte kan lösas inom en enskild myndighets mandat, till exempel hot och våld i välfärdssektorn, regelförnyelse med brukarperspektiv och utveckling av digitala verktyg för riskbedömning.

Under strategiperioden har Arbetsmiljöverket i flera avseenden gått emot ett ökat samarbete och samverkan med såväl andra myndigheter, som arbetsmarknadens parter. Återrapporteringarna visar att styrningen i praktiken har haft en polycentrisk karaktär: myndigheten verkar i ett nätverk av andra myndigheter och parter, där ansvaret delas snarare än centraliseras. Strategin har syftat till att bidra till att förstärka den svenska modellens grundidé, dvs. att arbetsmiljöpolicens legitimitet bygger på gemensamt ansvar och ömsesidigt förtroende mellan aktörerna.

Arbetsmiljöverket har ett instruktionsstyrt uppdrag inom funktionshinderspolitiken, och sedan länge är myndigheten en JIM-myndighet (jämslälldhetsintegrering i myndigheter) och arbetar tillsammans med många andra myndigheter för att införliva de jämslälldhetspolitiska målen. Från och med 2025 är Arbetsmiljöverket en av 34 myndigheter som bidrar till regeringens handlingsplan för psykisk hälsa och suicidprevention, som har 7 olika målområden, och där myndigheten bidrar med aktiviteter inom området Arbetsliv. Dessutom är Arbetsmiljöverket numera utsedd strategisk myndighet för HBTQI-personer i arbetslivet, samt deltar i regeringens handlingsplan mot rasism och hatbrott.

5.5 Lärande och styrningsutmaningar

Av de intervjuer som genomförts med nyckelpersoner inom Arbetsmiljöverket som arbetat med implementeringen av arbetsmiljöstrategin framkommer en tydlig bild om att Arbetsmiljöverket inledningsvis haft en mycket hög ambitionsnivå. Samtidigt finns det indikationer som tyder på att frågornas aktualitet i politiken snabbt avtog. Det innebär att återrapporteringarna av de åtgärder som vidtagits snabbt blev av förvaltande karaktär, snarare än en del i det större arbetet med att flytta fram positionerna på arbetsmiljöområdet. Utifrån intervjuer och underlag från avdelningarna framgår att styrkraften i den här typen av strategidokument bedöms som låg, även om de har viktiga normativa och strategiska inslag. Detta visar även utredningen för ett förändrat arbetsliv, SOU 2025:73. Ett annat sätt att se det, är att Arbetsmiljöverket har absorberat de politiska målen genom effektiv användning av befintliga strukturer, utan stora behov av parallell styrning från uppdragsgivaren.



Vi bedömer att Arbetsmiljöverket har levererat på alla målområden och de flesta politiska prioriteringar, ofta med hög komplexitet och betydande behov av samordning.

I återrapporteringarna beskriver Arbetsmiljöverket flera områden där erfarenheterna från strategiperioden pekar på behov av fortsatt utveckling. Verket framhåller därtill bland annat att förutsättningarna för långsiktigt lärande försvåras av ettåriga budgetcykler och politiska omprioriteringar. Det konstateras också att samverkan är resurskrävande och att effekten av de gemensamma insatserna delvis beror på hur andra myndigheter och aktörer prioriterar sina resurser.

Regeringen har i huvudsak prioriterat sin uppföljning av myndigheternas arbete med åtgärdsplanerna genom det nyinrättade Arbetsmiljöforum tillsammans med representanter för arbetsmarknadens parter. Arbetsmiljöforum har dock inte blivit något utvecklande forum, utan det har först och främst blivit ett forum för redovisning av pågående arbete. Information som arbetsmarknadens parter redan delvis fått i andra sammanhang, t.ex. vid ordinarie samverkansmöten på Arbetsmiljöverket. Diskussionerna på Arbetsmiljöforum har därför inte bidragit nämnvärt till att utveckla arbetet. Det har dock givit arbetsmarknadens parter en möjlighet för en större insyn i myndigheternas arbete, samt en möjlighet för dem att bli inspirerade och ta egna initiativ, vilket vi dock uppfattar att de endast gjort i en begränsad uppfattning. Arbetsmarknadens parter har hela tiden givet uttryck för att strategin är regeringens och myndigheternas, och att de själva bedömer vilka åtgärder de ska göra och vilka mål de ska sätta upp.

Ett annat återkommande tema är behovet av att bättre integrera jämställdhetsanalys i urval av riskbranscher och kontrollobjekt. Arbetsmiljöverket lyfter att ett mer utvecklat jämställdhetsperspektiv skulle kunna bidra till mer träffsäkra prioriteringar och mer rättvisa riskbedömningar.

6. Slutsatser och diskussion

Syftet med denna analys har varit att göra en helhetsbedömning av regeringens arbetsmiljöstrategi för perioden 2021–2025, genom att fokusera på hur strategin översatts till prioriteringar och åtgärder vid Arbetsmiljöverket, samt i vilken utsträckning den tänkta styrlogiken har fungerat i praktiken.

Genomgången av åtgärdsplaner/återrapportering visar att strategin i hög grad har integrerats i Arbetsmiljöverkets interna styrning. Arbetsmiljöverket har tidigt översatt delmålen till fyra-sex prioriterade områden (digitalisering,



utvidgad nollvision, arbetsmiljön i välfärden, arbetslivskriminalitet samt regelförnyelse och OSA) och därefter löpande sorterat åtgärder och projekt under dessa rubriker. Översättningen till ett antal prioriterade områden kan sägas ha bidragit till en relativt stabil, tydlig och långsiktig ram för arbetet på Arbetsmiljöverket. Den bilden bekräftas också i SOU 2025:73, där strategin beskrivs som ett viktigt styrdokument i verksamhetsplaneringen både för Arbetsmiljöverkets och Myndigheten för arbetsmiljökunskap under perioden.

Samtidigt innebär tematiseringen att gränsdragningen mellan olika målområden i praktiken har blivit flytande. Det kan här framhållas att en alltför strikt kategorisering skapar inlåsningseffekter, där tvärgående teman då riskerar att förbises. Kategoriseringen leder också till en balansgång mellan att följa regeringens tematisering av målområden och att samtidigt anpassa arbetet till befintlig planering, prioritering och expertkunskap. Statskontoret konstaterar i utvärderingen av den föregående arbetsmiljöstrategin att Arbetsmiljöverkets expertkunskap inom området hade kunnat utnyttjas bättre om myndigheten hade fått större utrymme att påverka utformningen av uppdragen.

Analysen visar, i likhet med tidigare utvärderingar, att strategin i begränsad utsträckning har förändrat Arbetsmiljöverkets grundläggande prioriteringar. För tre av de fyra delmålen – ett hållbart, hälsosamt och tryggt arbetsliv – framstår strategin framförallt som bekräftande, dvs. den har gett en tydlig ram och legitimitet åt redan pågående och planerad verksamhet, men samtidigt varit mindre utslagsgivande för vilka frågor eller områden som prioriterats och hur arbetet därefter lagts upp. En stor del av de åtgärder som genomförts kan sorteras in i strategins delmål utan att de initierats med strategin som utgångspunkt. Delmålen har därtill varit så överlappande och breda att samma åtgärd kan passa in i flera delmål, vilket har skapat utmaningar i Arbetsmiljöverkets redovisning och gjort det svårt att ange vilka åtgärder som kan knytas till de angivna delmålen.

Delmålet om en arbetsmarknad utan brott och fusk har dock haft ett tydligare genomslag över tid. Med utgångspunkt i strategin och utifrån återkommande regeringsuppdrag har detta område prioriterats med ambitionen om att bygga upp en varaktig myndighetssamverkan. Uppbyggnaden av exempelvis regionala center mot arbetslivskriminalitet, bred samverkan och ett kontinuerligt ökande antal myndighetsgemensamma kontroller indikerar att delmålet varit prioriterat, särskilt i kombination med en tydlig politisk prioritering och olika operativa uppdrag. Det finns dock betydande utmaningar i att härleda åtgärder på området till strategin som sådan.



Det finns skillnader i styrlogik mellan de olika målområdena. Målen om ett tryggt arbetsliv och målet kopplat till frågan om arbetslivskriminalitet har i flera avseenden fungerat som drivkrafter för att utarbeta nya arbetssätt, förstärka arbetet med samordning och samverkan samt öka antalet kontroller. För hållbart arbetsliv har det primärt handlat om att fortsatt arbeta med att bygga upp kunskap och genomföra kontroller. Det hälsosamma arbetslivet har kommit att präglas av regelförnyelse och olika typer av normstyrning, där de långsiktiga effekterna är svåra att bedöma inom strategiperioden.

I ett programteoretiskt perspektiv blir den tänkta styrkedjan för arbetsmiljöstrategin, dvs, från mål till insats, prestation och resultat, särskilt starkt på insatsnivå och i viss utsträckning också på prestationsnivå. Strategin har tydlig översatts till prioriterade områden och därefter till genomförda åtgärder. Utifrån detta perspektiv har Arbetsmiljöverket i hög utsträckning levererat på kraven om att ta fram åtgärdsplaner och återrapporera de direkta resultaten från genomförda insatser.

Analysen visar samtidigt en uppföljning som präglas av genomförda åtgärder snarare än vad åtgärderna faktiskt lett till, dvs. huruvida förutsättningarna för arbetsmiljöarbetet förbättrats, regelefterlevnaden blivit bättre eller arbetsmiljön förbättrats. Strategins koppling till de delar som rör frågor om lärande och effekt på såväl prestations- som resultatnivån är därmed svagare. Strategin kan därför sägas ha haft en betydligt större roll för genomförandet, än för frågan om lärande och effekt. Förhållandevis få åtgärder knyter an till tydliga målbilder eller indikatorer som gör det möjligt att följa sambandet mellan insats, förväntad förändring och effekt. De ettåriga budgetcyklerna och de politiska prioriteringarna under strategiperioden har sannolikt bidragit ytterligare till just detta.

Sett till den bredare, övergripande styrningen bedöms genomslaget vara begränsat. Statskontoret pekade på liknande utmaningar redan i utvärderingen av den föregående arbetsmiljöstrategin och samma utmaningar lyfts i SOU 2025:73, dvs. strategin har inte i någon större utsträckning omsatts i reformer, satsningar eller samordnad styrning med andra departement. Istället beskrivs strategin ofta som ett dokument som främst berör expertmyndigheterna, snarare än att fungera som en gemensam och tvärspektoriell strategi för hela regeringen.

Arbetsmiljölagen är i sig en nollvision för arbetsrelaterad ohälsa, som omfattar alla branscher och områden i arbetsmiljön. Om strategin blir för bred blir överlappningen för stor, och det blir svårt att skilja strategin från grunduppdraget enligt Arbetsmiljöverkets instruktion. Då blir det ingen prioritering av resurserna eller en strategi som ger riktning och effekt, snarare



en bekräftelse av det som redan är uttryckt. Samtidigt visar tidigare utvärderingar att det finns utmaningar med en strategi som är alltför detaljstyrande. Strategins mervärde ligger sannolikt i dess förmåga att skapa en gemensam ram och ett strategiskt fokus för genomförandet.

Arbetsmiljöverket har ett antal enskilda regeringsuppdrag, eller instruktionsstyrda uppdrag (t.ex. funktionshinder), uppdrag som strategisk myndighet eller som deltagande myndighet i andra myndigheters handlingsplaner och uppdrag. Strategin verkar därmed i praktiken parallellt med instruktion, regleringsbrev och särskilda uppdrag, snarare än som ett överordnat styrdokument som samlar och prioriterar dessa styrsignaler. En strategi behöver tydliggöra både inriktning och sammanhang, snarare än att tillföra ytterligare lager av komplexitet i styrningen.

Om arbetsmiljöstrategin ska ge förutsättningar för tydliga prioriteringar och ge något mervärde, då behöver den avgränsas, dvs. vad är det som Arbetsmiljöverket, utöver grunduppdraget och övriga styrsignaler, ska satsa extra på? Arbetsmiljöverkets arbete med strategin skulle underlättas om regeringen kunde utse några få (3–4) tydliga områden eller mål för perioden, mål som skiljer sig tydligt från varandra. En sådan avgränsning bör dock ses som vägledande, snarare än styrande. Som det är nu är målområdena för breda, överlappande sinsemellan och kan omfatta nästan alla områden där Arbetsmiljöverket är verksam, samtidigt som det trängs in ett stort antal förväntningar från annat håll (styrsignaler), vilket gör det svårt att skapa en tydlig riktning och effekt.

En central slutsats är att kommande arbetsmiljöstrategi i högre utsträckning behöver klargöra vilka områden som ska prioriteras utöver det ordinarie uppdraget, vilken styrning som primärt ska gälla för respektive område (givet de behov som identifierats) och hur strategin förhåller sig till andra styrmedel. Detta bör dock ske utan att strategin ges en alltför detaljstyrande och operativ roll, samtidigt som den ska kunna fungera som ett stöd för prioritering, snarare än ett alltför brett ramverk som istället bidrar till såväl mål- som perspektivträngsel.

Den kommande arbetsmiljöstrategin behöver även ta ett helhetsgrepp kring frågor som rör ansvarsfördelning och förväntningar på de aktörer som på något sätt kan kopplas till genomförandet, för att strategin mer långsiktigt ska kunna bidra till en förstärkt styrning av och legitimitet för arbetsmiljöpolicen.



Referenser

- Arbetsmiljöverket (2021). Återrapportering av regeringsuppdrag att ta fram åtgärdsplaner till *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.
- Arbetsmiljöverket (2022). Återrapportering av regeringsuppdrag att ta fram åtgärdsplaner till *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.
- Arbetsmiljöverket (2023). Återrapportering av regeringsuppdrag att ta fram åtgärdsplaner till *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.
- Arbetsmiljöverket (2024). Återrapportering av regeringsuppdrag att ta fram åtgärdsplaner till *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.
- Arbetsmiljöverket (2025). Återrapportering av regeringsuppdrag att ta fram åtgärdsplaner till *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press.
- Black, J. (2008). *Constructing and contesting legitimacy in polycentric regulatory regimes*. *Regulation & Governance*, 2(2), 137–164.
- Regeringen (2021). *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*. Skr. 2020/21:92.
- SOU 2025:73. *En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv*.
- Statskontoret (2020). *Utvärdering av arbetsmiljöstrategin 2016–2020*. Statskontoret 2020:4.
- Vedung, E. (2016). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.