

Sanktionsavgifter för överträdelser av arbetsmiljölagen – en effektutvärdering

Sanktionsavgifter för överträdelser av arbetsmiljölagen – en effektutvärdering
Rapport 2024:3
ISBN 978-91-89747-51-7
Publicerad år 2024

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

Sanktionsavgifter för överträdelser av arbetsmiljölagen – en effektutvärdering

Förord

1 juli 2014 trädde en lagändring i kraft, där fler arbetsmiljö- och arbetstidsregler kombineras med sanktionsavgifter i stället för böter. Användningen av sanktionsavgifter inom arbetsmiljöområdet har syftat till att främja en säker och hälsosam arbetsmiljö genom att skapa incitament för arbetsgivare att följa lagstiftning och säkerhetsbestämmelser. Men har sanktionsavgifter varit ett effektivt styrmedel? Det är ingen enkel fråga att besvara samtidigt som det finns ett stort intresse av att lära mer om hur sanktionsavgifter fungerat och vad som behöver utvecklas i en framtida utformning.

Ett av myndighetens uppgiftsområden enligt myndighetsinstruktionen är att ”utvärdera och analysera effekter av beslutade och genomförda statliga reformer och andra statliga initiativ”. Inom ramen för detta uppdrag och i syfte att bidra med kunskap om i vilken mån sanktionsavgifter är ett effektivt styrmedel eller inte och varför, initierade myndigheten för arbetsmiljökunskap arbetet med att göra en effektutvärdering av sanktionsavgifter för överträdelse av arbetsmiljölagen.

I föreliggande rapport presenteras slutsatser och lärdomar avseende sanktionsavgifternas konstruktion, implementering och effektivitet, slutsatser och lärdomar som är värdefulla att beakta vid en eventuell utvidgning av sanktionsavgiftssystemet till andra föreskrifter.

Utvärderingen är genomförd av experter vid Oxford Research; Filosofiedoktor Sofia Avdeitchikova, Filosofiemagister Nils Brandsma och Filosofielicentiat Ylva Saarinen. Experterna har, i dialog med myndigheten, valt sina metodologiska utgångspunkter och är ansvariga för de resultat och slutsatser som presenteras i föreliggande rapport. Filosofiemagister Olov Wolf-Watz, Strategirådet, har på myndighetens uppdrag kvalitetsgranskat rapporten.

För att genomföra utvärderingen har teknologie doktor Karin Sjöberg Forssberg vid myndigheten varit ansvarig processledande analytiker. Julia Engström har ansvarat för arbete med hantering av text och tillgänglighet samt övriga kommunikativa delar.

Jag vill rikta ett stort tack till såväl våra externa experter och kvalitetsgranskare som medarbetare på myndigheten som bidragit till att ta fram denna värdefulla rapport.

Gävle, februari 2024



Nader Ahmadi, Generaldirektör

Utvärderingsrapporten är författad av:

Sofia Avdeitchikova, Fil. dr.
Oxford Research

Nils Brandsma, Fil. mag.
Oxford Research

Ylva Saarinen, Fil. lic.
Policy in Practice

Sammanfattning

Denna rapport utgör en effektutvärdering av sanktionsavgiftssystemet och omfattar tidsperioden från att styrmedlet introducerades 2014 och fram till 2023. Utvärderingen avser sanktionsavgiftssystemets konstruktion, dess implementering, måluppfyllelse och effekter. Utvärderingen har gjorts i relation till både de förväntade positiva effekterna och till de farhågor (potentiella ickeönskade effekter) som uttrycktes av olika remissinstanser inför lagändringen 2014 eller som i huvudsak har framförts av arbetsmarknadens parter efter att systemet kommit på plats. Det övergripande syftet med utvärderingen är att bidra med kunskap om i vilken mån sanktionsavgifter är ett effektivt styrmedel eller inte, och varför.

Utvärderingen utgår från en teoribaserad ansats – en analytisk strategi där antagandena om hur en verksamhet är tänkt att fungera systematiskt jämförs med information om hur verksamheten faktiskt fungerar. Utgångspunkter i en teoribaserad utvärdering är den logik (förändringsteori) som beskriver hur verksamheten är tänkt att skapa avsedda effekter (förändring).

Utvärderingen baseras huvudsakligen på en kombination av följande källor:

- dokumentanalys av tidigare forskning, kunskapssammanställningar och utredningar
- En förändringsteoriworkshop med Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Arbetsmiljöverket och centrala parter (ca 20 deltagare)
- Arbetsmiljöverkets dokumentation över samtliga påförda och bestridda sanktionsavgifter för perioden 2015–2023 (7 763 observationer)
- enkätdata – Arbetsmiljöverkets inspektörer (206 svar)
- enkätdata – representanter för lokala parter (810 svar)
- semistrukturerade intervjuer med representanter för Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsdepartementet samt Sveriges Ingenjörer (sammanlagt 5 personer)
- ett digitalt tolkningsseminarium med representanter för centrala parter, Arbetsmiljöverket och forskare på arbetsmiljöområdet (ungefär 20 deltagare).

Utifrån de iakttagelser och analyser som vi har gjort i denna utvärdering kan vi dra den övergripande slutsatsen att sanktionsavgifterna som instrument har haft följande:

- En konstruktion som är rimlig i förhållande till problembilden och till instrumentets mål, dock med vissa otydligheter avseende om förutsättningar för att nå målen är på plats (eller hur de ska säkerställas).
- Ett tydligt fokus på mansdominerade sektorer och de typer av arbetsmiljörisker som förekommer inom dessa.
- En rättssäker implementering i de fall då instrumentet har använts.

- En rad praktiska och mer principiella svårigheter avseende instrumentets implementering, vilket har medfört att inspektörerna i viss utsträckning har avstått från att använda sig av instrumentet när det fanns grund för det. Detta kan ha bidragit till att en del av effekten inte har kunnat realiseras, men också till otydlighet utåt.
- Positiv effekt, både när det gäller att öka antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser, och att få till åtgärder hos de organisationer som fått sanktionsavgift, inom de områden som avgifterna utfärdades för.
- Positiv påverkan på organisationernas kunskap om arbetsmiljörisker och arbetsgivarens ansvar, och föranlett preventiva åtgärder hos en del arbetsgivare. Det har dock varit svårt att bedöma om denna måluppfyllelse ska anses vara god, eftersom det inte varit tydliggjort från början vilka förväntningar som ställdes på dessa mål.
- Påtagliga problem med att nå ut med information och nå önskad nivå av tydlighet och transparens. Problemen har varit särskilt stora avseende organisationer i kvinnodominerade sektorer och organisationer med färre än 10 anställda. Det har haft negativa följder för att nå målen hos dessa grupper, och också troligen bidragit till lägre tilltro till Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet och till sanktionsavgifter.
- Påtagliga problem med att nå ut med information till arbetstagarrepresentanter, vilket riskerar att urholka deras förutsättningar att använda sig av sanktionsavgifter som ett argument och verktyg för att driva på förbättringar i arbetsmiljön.

Slutsatser och lärdomar om tolkningssvårigheter, problematiska bedömningssituationer och situationer där information saknas bör särskilt beaktas vid är en eventuell utvidgning av sanktionsavgifter till andra föreskrifter.

English Summary

This report constitutes an impact evaluation of the sanction fee system and covers the period from the introduction of the instrument until 2023. The evaluation concerns the design of the sanction fee system, its implementation, goal fulfilment and effects. The evaluation has been carried out in relation to both the expected positive effects and the concerns (potential undesirable effects) expressed by various consultation bodies prior to the legislative amendment in 2014 or expressed by different stakeholders after the system was put in place. The overall aim of the evaluation is to contribute knowledge about the extent to which sanction fees are an effective work environment policy instrument or not, and why.

The evaluation is based on a theory-based approach – an analytical strategy that systematically compares assumptions about how an activity is supposed to work with information about how the activity works in practice. The starting point in a theory-based evaluation is the logic (theory of change) that describes how the activity is intended to create the intended effects (change).

The evaluation is mainly based on a combination of the following sources:

- document analysis of previous research, knowledge summaries and studies
- workshop with the Swedish Work Environment Authority, the Swedish Work Environment Authority and social partners (approximately 20 participants) about the theory of change.
- the Swedish Work Environment Authority's documentation on all imposed and contested penalties for the period 2015-2023 (7,763 observations).
- survey data – Labour inspectors (206 responses)
- survey data – local social partner representatives (810 responses)
- semi-structured interviews with representatives of the Swedish Work Environment Authority, the Ministry of Labour and the trade union Engineers of Sweden (5 people in total).
- digital interpretation seminar with representatives of social partners, the Swedish Work Environment Authority and researchers in the field of work environment (approximately 20 participants).

Based on the observations and analyses made in this evaluation, we can draw the conclusions that sanction fees as an instrument has had the following:

- A design that is reasonable in relation to the problem and to the objectives of the instrument, but with some ambiguities as to whether the conditions for achieving the objectives are in place (or how they are to be ensured).
- A clear focus on male-dominated sectors and the types of occupational health and safety risks that occur in them.

- An implementation that based on clear legal principles that are applied consistently, in cases where the instrument has been used.
- Several practical difficulties regarding the implementation of the instrument. Inspectors have to some extent refrained from using the instrument when there were grounds for doing so based on either principles or practical difficulties. This may have contributed to some of the potential effect not being realised, but also to a lack of clarity among recipients of the sanction fees.
- Positive impact in terms of increasing the number of sanctions for health and safety violations and in terms of getting the organisations that have been fined to act in the areas for which the fines were issued.
- Positive impact on organisations' knowledge of work environment risks and employers' responsibilities and preventive measures taken by employers. However, it has been difficult to assess whether this target fulfilment should be considered sufficient, as it was not clear from the outset what expectations were placed on these targets.
- Significant problems in communicating information and achieving the desired level of clarity and transparency. The problems have been particularly noticeable for organisations in female-dominated sectors and organisations with fewer than 10 employees. This has had negative consequences for achieving the objectives of these groups and has also might have contributed to lower confidence in the Swedish Work Environment Authority's inspection activities and in sanction fees.
- Significant problems in reaching employee representatives, which risks undermining their ability to use sanction fees as an argument and tool to drive improvements in the work environment.

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
English Summary	9
1. Inledning	13
Bakgrund	13
Utvärderingens syfte, användning och frågor	14
Avgränsningar	15
Läsanvisning	16
Metod och datakällor	16
Teoribaserad ansats	16
Datakällor	17
Centrala begrepp	17
Disposition	18
2. Sanktionsavgifternas konstruktion	19
Beskrivning av sanktionsavgiftssystemet	19
Systemets utformning	20
Arbetsmiljöverkets handlägningsprocess	21
Kritik mot systemets utformning	22
Föreslag att utvidga systemet	23
Förändringsteori – en sammanfattning av instrumentets verkningsmekanism	24
Analysram	27
Bedömning av sanktionsavgifternas konstruktion	33
Är konstruktionen av sanktionsavgiftssystemet rimlig?	33
Vilka risker finns i systemets konstruktion?	34
Sanktionsavgiftssystemet i kvinno- respektive mansdominerade sektorer	35
3. Metod och datakällor	36
Datakällor	36
Dokumentanalys	36
Förändringsteoriworkshop	36
Arbetsmiljöverkets dokumentation	37
Enkätdata – Arbetsmiljöverkets inspektörer	37
Enkätdata – representanter för lokala parter	37
Semistrukturerade intervjuer	42
Digitalt tolkningsseminarium	42
Metodologiska begränsningar och utmaningar	43
4. Implementering av sanktionsavgifter	45
Till vilka typer av arbetsgivare har sanktionsavgifter utfärdats och vad blev påföljden? (UM2)	45
Vilka typer av arbetsgivare har fått sanktionsavgifter?	45
Vad blev påföljden för olika typer av överträdelser?	49
Implementeras instrumentet såsom det är tänkt? (FU1, FU2)	50
Finns det oklarheter förenade med utfärdande av sanktionsavgifter?	51
I vilken utsträckning utfärdas sanktionsavgifter?	51
Kännedom om tillämpbara bestämmelser och avgiftsstorlekar	54

Har antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser ökat? (UM3)	55
Finns det tydlighet och transparens avseende påföljder? (UM4).....	56
Bedömning av sanktionsavgifternas implementering	56
Implementeras instrumentet såsom det är tänkt?	56
Har antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser ökat?	57
Fungerar instrumentet på ett sätt som är tydligt och transparent?	57
5. Sanktionsavgifternas måluppfyllelse och effekter	58
Finns förutsättningar för effekter?	58
Gör inspektörerna korrekta bedömningar? (FE2)	58
Skapar avgifternas storlek incitament för åtgärder? (FE3)	62
Skapar risken att få en sanktionsavgift incitament för åtgärder? (FE4)	62
Har arbetsgivare förutsättningar att åtgärda bristerna? (FE5)	63
Vilka är de reaktiva effekterna av sanktionsavgifter?	64
Bidrar sanktionsavgifter till att brister åtgärdas? (EM4)	64
Bidrar sanktionsavgifter till ökad kunskap om arbetsmiljörisker och om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen? (EM5).....	65
Bidrar sanktionsavgifter till att liknande och andra brister förebyggs? (EM4).....	66
Bidrar sanktionsavgifter till att skaderisken på arbetsplatsen minskar? (EM7)	66
Uppkommer några oönskade (reaktiva) effekter?	67
Vilka är de preventiva effekterna av sanktionsavgifter?	68
Hur påverkar risken att få en sanktionsavgift arbetsmiljöarbetet?	71
Upplevs sanktionsavgifter som ett effektivt styrmedel?	72
Bedömning av sanktionsavgifternas måluppfyllelse och effekter	72
Finns förutsättningar för effekter på plats?	72
Vilka är de reaktiva effekterna av sanktionsavgifter?	73
Vilka är de preventiva effekterna av sanktionsavgifter?	74
6. Slutsatser och lärdomar	75
7. Referenser	77
Bilaga 1. Bestämmelser förenade med sanktionsavgift.....	79
Bilaga 2. Analysram.....	84
Bilaga 3. Enkät till lokala parter	88
Bilaga 4. Enkät till Arbetsmiljöverkets inspektörer.....	93
Bilaga 5. Intervjuer	96
Bilaga 6. Andel bestridna sanktionsavgifter 2015–2023, efter storleksklass och år	97

1. Inledning

I detta inledande kapitel redogör vi för utvärderingens bakgrund, syfte, frågor, avgränsningar och metod. Vi presenterar även de definitioner som vi använder genomgående i rapporten. Kapitlet avslutas med rapportens disposition.

Bakgrund

Möjligheten att påföra sanktionsavgifter för vissa typer av överträdelser infördes 1 juli 2014 och kom då att delvis ersätta användningen av andra påföljder. Sanktionsavgifter är ekonomiska påföljder som kan åläggas arbetsgivare för överträdelser avseende vissa arbetsmiljölagar och regler. Användningen av sanktionsavgifter inom arbetsmiljöområdet syftar till att främja en säker och hälsosam arbetsmiljö genom att skapa incitament för arbetsgivare att följa lagstiftningen och säkerhetsbestämmelserna.

Det nya sättet att beivra brister i arbetsmiljön hade sin bakgrund i ett ineffektivt system där ärenden behövde bevisas i domstol och utredas av både rättsväsendet och Arbetsmiljöverket, och många ärenden lades ner på grund av bristande bevisföring. Det nya systemet gav Arbetsmiljöverket möjlighet att själva besluta om att utfärda sanktionsavgifter för vissa typer av överträdelser. Förhoppningen med övergången till sanktionsavgifter var att fler arbetsgivare skulle följa reglerna, påföljderna skulle bli mer kännbara, administrationen enklare och reaktionen snabbare.

Inför att det nya systemet infördes höjdes kritiska röster från arbetsmarknadens parter, både från arbetsgivarsidan och från den fackliga sidan. Kritiken hos arbetsgivaraktörerna var grundad i att företagare kunde bli hårt bestraffade för smärre regelbrott, vilket är ett potentiellt problem som arbetsgivarföreträdarna fortsatt har poängterat efter införandet av de nya sanktionsavgifterna. Från den fackliga sidan var man huvudsakligen kritisk mot att det nya regelverket avkriminaliserade arbetsmiljöbrott, och att maxbeloppen inte var höga nog. Flera av parterna var även kritiska till befogenheter som Arbetsmiljöverket fick i och med denna förändring att utfärda föreskrifter som skulle beläggas med sanktionsavgifter – i praktiken en lagstiftande roll som många menade ska vara förbehållen riksdagen.

Sanktionsavgiftssystemet utvärderades första gången 2017 (Sandahl 2017). Utvärderingen konstaterade att systemet i stort fungerade som det var avsett, men att det också fanns vissa brister avseende systemets implementering. En brist som påtalades var att särskilt de mindre företagen upplevde att de inte hade fått tillräcklig information om hur systemet med sanktionsavgifterna fungerar. En annan brist som nämndes var oklarheter kring vissa bestämmelser både hos arbetsgivarna och inspektörerna själva; det senare med skillnader i tolkningen av bestämmelserna mellan inspektörer som följd. Utvärderaren noterade vidare att

en stor del av de utfärdade sanktionsavgifterna, nästan hälften, gick vidare till domstol, huvudsakligen för att avgiften formellt bestreds av arbetsgivaren, eller inte betalades in (i tid). Samtidigt konstaterade utvärderaren att rättssäkerheten var övergripande hög, eftersom domstolen vid eventuell rättsprocess gick på Arbetsmiljöverkets linje i de allra flesta av fallen.

Utvärderingen gjordes enbart två år efter införandet av det nya systemet och omfattade därför endast systemets implementering och inte dess effekter. En ny, mer slutlig och samlad bedömning behövde därför göras enligt utvärderaren efter ytterligare några år avseende om systemet verkligen ledde till de avsedda effekterna. Sandahl (2017) rekommenderade även att den kommande utvärderingen rekonstruerar insatsens förändringsteori, inklusive dess mål och verkningsmekanism, problembilden som insatsen avser att komma åt och förutsättningarna för att de tilltänkta effekterna ska kunna realiseras.

Utvärderingens syfte, användning och frågor

Denna rapport utgör en effektutvärdering av sanktionsavgiftssystemet och omfattar tidsperioden från att styrmedlet introducerades 2014 fram till 2023. Utvärderingen avser sanktionsavgiftssystemets konstruktion, dess implementering, måluppfyllelse och effekter. Syftet är dels att ge en uppdaterad bild av hur instrumentet har använts sedan lagändringen 2014, dels att göra en strukturerad bedömning av hur väl systemet har fungerat. Den övergripande frågan för utvärderingen är i vilken mån sanktionsavgifter är ett effektivt styrmedel eller inte, och varför. Utvärderingen har gjorts i relation till både de förväntade positiva effekterna och till de farhågor som uttryckts av olika remissinstanser inför lagändringen, eller framförts av arbetsmarknadens parter efter att systemet kommit på plats (det vill säga ickeönskade effekter).

Utvärderingen ska bidra med kunskap om hur sanktionsavgiftssystemet kan utvecklas för att i större utsträckning uppnå det långsiktiga målet om säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador. I detta ska utvärderingen beakta det förslag som lades fram i SOU 2022 om att utvidga sanktionsavgiftssystemet till att omfatta fler sektorer på arbetsmarknaden, i synnerhet kvinnodominerade sektorer. Utvärderingens resultat ska därmed bidra till utformningen av framtida arbetsmiljöregleringar. Därutöver kan utvärderingens resultat och rekommendationer komma att användas av Arbetsmiljöverket och av arbetsmarknadens parter i deras operativa arbete.

Utvärderingen ska besvara en rad frågor som formulerades av utvärderingsteamet tillsammans med Myndigheten för arbetsmiljökunskap, baserat på dess tilltänkta användning och användarnas kunskapsbehov. Utvärderingsfrågorna presenteras i Tabell 1 nedan.

Tabell 1. Utvärderingsfrågor

Dimension	Frågor
Konstruktion	- Är konstruktionen av sanktionsavgiftssystemet rimlig i förhållande till problembilden och till dess mål? - Vilka risker finns det i systemets konstruktion (som kan leda till att de önskade effekterna uteblir, eller att ickeönskade effekter uppstår)? - På vilket sätt berör sanktionsavgiftssystemet kvinno- respektive mansdominerade sektorer?
Implementering	- Till vilka typer av arbetsgivare har sanktionsavgifter utfärdats och vad blev påföljden för olika typer av överträdelser? - Implementeras instrumentet såsom det är tänkt (det vill säga på ett sätt som skapar förutsättningar för måluppfyllelse)? - Har antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser (för bestämmelser som idag är förenade med sanktionsavgift) ökat? - Är påföljderna tydliga och transparenta (för bestämmelser som är förenade med sanktionsavgift)?
Måluppfyllelse/ effekter	- Finns förutsättningar för att instrumentet ska uppnå sina mål och de tilltänkta effekterna ska kunna realiseras? - Vilka är de reaktiva effekterna av sanktionsavgifter på kort och på längre sikt (det vill säga effekter hos organisationer som har fått sanktionsavgift) för olika typer av arbetsgivare avseende branscher, storlek och könsstruktur? I den mån som effekterna inte uppstår, vad beror det på? Finns det några negativa effekter? - Vilka är de preventiva effekterna av sanktionsavgifter på kort och på längre sikt (det vill säga effekter hos organisationer som berörs av föreskrifterna som beläggs med sanktionsavgift, men som inte har fått sanktionsavgift) för olika typer av arbetsgivare avseende bransch, storlek och könsstruktur? I den mån som effekterna inte uppstår, vad beror det på?
Rekommendationer	Hur bör det nuvarande sanktionsavgiftssystemet utvecklas avseende konstruktion, implementering och måluppfyllelse och effekter? -Bör systemet utvidgas till fler (kvinnodominerade) sektorer av arbetsmarknaden, och om ja, vilka faktorer bör beaktas?

Avgränsningar

Vissa avgränsningar har gjorts i utvärderingens omfattning och fokus. Dessa är viktiga för läsaren att känna till och beskrivs därför nedan.

Utvärderingen avser inte att jämföra olika typer av instrument med varandra, det vill säga om sanktionsavgift som instrument är mer eller mindre effektivt än andra typer av påföljder på arbetsmiljöområdet. Detta då det dels inte hade varit möjligt att göra en sådan jämförelse utan att samtidigt också behöva utvärdera de andra instrumenten, dels för att olika instrument har olika tillämpningsområden, och är därför inte helt jämförbara. Effektiviteten av sanktionsavgifter bedöms alltså i förhållande till dess bidrag till instrumentets

långsiktiga mål avseende säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador, inte i förhållande till andra instrument.

Utvärderingen avser inte att uttala sig om hur väl enskilda föreskrifter har fungerat, utan håller sig på ett mer övergripande plan, det vill säga med fokus på instrumentet som helhet. En eventuell fördjupande studie skulle behövas för att få en mer detaljerad förståelse på föreskriftsnivå.

Det är inte heller vårt syfte att uttala oss om hur sanktionsavgifterna har fungerat i specifika branscher. Detta eftersom varje bransch har sina förutsättningar avseende arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete, som är nödvändiga att förstå och tolka resultaten. Även här kan det finnas ett behov av fördjupningar framöver. Vi gör dock en översiktlig jämförelse av sanktionsavgifternas effekter mellan olika branscher, samt mellan mansdominerade och kvinnodominerade arbetsplatser, med sikte på att fånga upp eventuella skillnader.

Läsanvisning

Utvärderingen är skriven för att kunna läsas både av de som är välbevandrade i ämnet, och av de som har begränsad tidigare kunskap om instrumentet. Därför är vissa delar av rapporten huvudsakligen beskrivande. Vi föreslår därför att den välinsatte läsaren hoppar över den första delen i kapitel 2 (Beskrivning av sanktionsavgiftssystemet) och den första delen i kapitel 4 (Till vilka typer av arbetsgivare har sanktionsavgifter utfärdats och vad blev påföljden?). Dessa avser främst att ge läsaren grundläggande information och kontextförståelse.

Till de som enbart är intresserade av utvärderingens bedömningar rekommenderar vi att läsa de sista avsnitten i kapitel 2 (om konstruktion), kapitel 4 (om implementering), kapitel 5 (om måluppfyllelse och effekter), samt kapitel 6 (slutsatser och lärdomar).

Metod och datakällor

Teoribaserad ansats

Utvärderingen har en teoribaserad ansats. Teoribaserad utvärdering är en analytisk strategi där antagandena om hur en verksamhet är tänkt att fungera systematiskt jämförs med information om hur verksamheten faktiskt fungerar. Utgångspunkter i en teoribaserad utvärdering är den logik (förändringsteori) som beskriver hur verksamheten är tänkt att skapa avsedda effekter (förändring). En teoribaserad ansats lämpar sig särskilt väl i utvärderingar där mycket fokus ligger på att förstå ”hur” och ”varför” effekter uppstår eller uteblir, vilket bidrar till lärande som sedan kan användas för att utveckla och finjustera ett instrument. Förändringsteorin, som presenteras i kapitel 2, utgör därför grunden för datainsamlingen. En kombination av källor har använts för att från olika perspektiv belysa de olika stegen i förändringsteorin, och för att förklara måluppfyllelsen och effekterna i de olika stegen. Datakällorna sammanfattas nedan.

Datakällor

Utvärderingen baseras huvudsakligen på en kombination av följande källor:

- dokumentanalys av tidigare forskning, kunskapssammanställningar och utredningar
- en förändringsteoriworkshop med Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Arbetsmiljöverket och centrala parter (ca 20 deltagare)
- Arbetsmiljöverkets dokumentation över samtliga påförda och bestridda sanktionsavgifter för perioden 2015–2023 (7 763 observationer)
- enkätdata – Arbetsmiljöverkets inspektörer (206 svar)
- enkätdata – representanter för lokala parter (810 svar)
- semistrukturerade intervjuer med representanter för Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsdepartementet samt Sveriges Ingenjörer (sammanlagt 5 personer)
- ett digitalt tolkningsseminarium med representanter för centrala parter, Arbetsmiljöverket och forskare på arbetsmiljöområdet (ca 20 deltagare).

Datakällorna valdes ut i dialog mellan utvärderingsteamet och projektgruppen på Myndigheten för arbetsmiljökunskap, i syfte att möjliggöra en god och rättvisande bedömning med utgångspunkt i utvärderingsfrågorna. Källorna valdes med hänsyn till mångfalden av perspektiv: Arbetsmiljöverket med avseende på konstruktion och implementering och arbetsgivarrepresentanterna och arbetstagarrepresentanterna med avseende på implementering och måluppfyllelse och effekter.

Hur respektive datakälla används för att besvara utvärderingens frågor presenteras i kapitel 2. Dataunderlaget, hur de olika typerna av data samlades in och analyserades, presenteras i kapitel 3. Där diskuterar vi också kvalitet och begränsningar i dataunderlaget.

Centrala begrepp

Nedan definieras rapportens centrala begrepp.

Centrala parter, avser genomgående i texten centrala fackförbund (LO, TCO och SACO) och arbetsgivarorganisationer (Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket och SKR).

Lokala parter avser dels arbetsgivare och representanter för arbetsgivare, det vill säga HR-personal, dels arbetstagarrepresentanter, det vill säga fackliga ombud, arbetsmiljö- och skyddsombud, samt anställda.

Vi använder begreppen brist och överträdelse för att beskriva de gånger ett företag eller organisation har brutit mot de krav som ställts i Arbetsmiljöverkets bestämmelser och är förenade med sanktionsavgifter.

När vi skriver att en brist lett till en påföljd menar vi att föreläggande om en sanktionsavgift har blivit utfärdad. Vi använder även uttrycken besluta om sanktionsavgift och utfärda sanktionsavgift, när vi refererar till att ett föreläggande om en sanktionsavgift blivit utfärdad.

Vi använder begreppet bestrida när vi refererar till de situationer när arbetsgivaren inte har godkänt sanktionsavgiften, det vill säga även i de situationer där avgiften inte bestridits i formell mening.

Slutligen använder vi begreppen insats, instrument och styrmedel när vi refererar till sanktionsavgiftssystemet.

Disposition

I kapitel 2 ges en beskrivning och analys av sanktionsavgiftssystemets konstruktion, inklusive systemets syfte, utformning och hur det har kommit att användas. Där presenterar vi även instrumentets förändringsteori och utvärderingens analysram.

I kapitel 3 beskriver vi dataunderlaget, hur de olika typerna av data samlades in och analyserades. Vi diskuterar även kvalitén och begränsningar i dataunderlaget.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi implementeringen av sanktionsavgifter, inklusive eventuella brister och varför dessa uppstår.

I kapitel 5 redovisar vi vår bedömning av sanktionsavgifternas måluppfyllelse och effekter. Vi diskuterar hur effekterna uppstår och varför de uteblir. Vi redovisar även de önskade effekterna i den mån som dessa förekommer.

I kapitel 6 presenterar vi utvärderingens slutsatser och lärdomar.

2. Sanktionsavgifternas konstruktion

Kapitlet inleds med en beskrivning av sanktionsavgifternas syfte, utformning och instrumentets potentiella risker, vilket vi sammanfattar i form av en förändringsteori som ger en övergripande bild av hur systemet är tänkt att fungera. Därefter presenterar vi analysramen för utvärderingen som ligger till grund för bedömning av instrumentets konstruktion, implementering och måluppfyllelse och effekter. Kapitlet avslutas med vår bedömning av systemets konstruktion.

Beskrivning av sanktionsavgiftssystemet

Sanktionsavgift är ett av flera verktyg inom arbetsmiljöområdet, där det används parallellt med straff, förverkande, vitesföreläggande och vitesförbud. Verktøygen regleras i arbetsmiljölagens åttonde kapitel och kan definieras på följande sätt:

En sanktionsavgift är en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär som påförs till följd av en lagöverträdelse. En sanktionsavgift påförs av en förvaltningsmyndighet eller domstol på en fysisk eller en juridisk person (SOU 2022:45, s. 196).

Sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen har ett strikt ansvar, i betydelsen att det föreligger en skyldighet att betala den beslutade sanktionsavgiften när överträdelsen objektivt kan konstateras ha inträffat, oavsett om det skett med eller utan uppsåt. Sanktionsavgifter är inte en del av det straffrättsliga systemet, men de liknar straff genom att de har ett avskräckande eller bestraffande syfte och verkar mot något som redan har inträffat. Detta, till skillnad från viten som verkar framåtsyftande, för att få någon att göra (eller inte göra) en specifik åtgärd. Medan vitesbelopp fastställs med hänsyn till den betalningsskyldigas ekonomiska situation och omständigheterna i övrigt, ska sanktionsavgifter vara fastställda i förväg. De ska även vara möjliga att förutse och bestämma utifrån den aktuella sanktionsavgiftsbestämmelsen (SOU 2022:45).

År 2014 förändrades regleringarna på arbetstids- och arbetsmiljöområdet, genom att sanktionsavgifter ersatte straffsanktioner, en typ av påföljd som innebar en domstolsprocess. Ett huvudsyfte med att ersätta de tidigare sanktionerna med sanktionsavgifter var, enligt kommittédirektivet, att uppnå:

en klarare och effektivare reglering av de medel som finns för att genomdriva lagstiftningens krav [...] som leder till att samhällets resurser används effektivt och till att myndighetstillsynen blir effektiv (Dir. 2010:20, s. 239).

Bakgrunden till detta var att det tidigare systemet uppfattades som ineffektivt. Detta eftersom ärenden ofta utreddes under lång tid och därefter lades ned i brist på bevis, av polis och åklagare. Därför sågs det som svårt att genom dessa påföljder öka efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagen. Genom att införa sanktionsavgifter för överträdelser som vid en inspektion på ett enkelt och entydigt sätt kunde konstateras, förutsåg man att hanteringen skulle bli snabbare, billigare och effektivare. Detta eftersom sanktionsavgifter enbart skulle hanteras av Arbetsmiljöverket, medan en åtalsanmälan krävde arbetsinsatser av såväl Arbetsmiljöverket som Åklagarmyndigheten, Polisen och, om ärendet gick till åtal, de allmänna domstolarna. Förändringen ansågs därför bidra till ökad lagefterlevnad i kombination med billigare, snabbare och enklare hantering hos myndigheterna. Arbetsinsatsen på Arbetsmiljöverket bedömdes öka enbart under en övergångsperiod, i samband med att myndigheten arbetade fram de nya föreskrifter och avgiftstrappor, samt annan stödjande dokumentation som behövdes för myndighetens tillämpning av systemet (SOU 2011:57).

Den nya regleringen med sanktionsavgifter bedömdes även vara tydligare för arbetsgivare, genom att sanktionsavgifterna var tänkta användas i fall där det är uppenbart om kraven var uppfyllda eller inte (exempelvis om ett fällskydd finns eller saknas). Detta skulle även kombineras med att storleken på sanktionsavgifterna gjordes förutsebara, genom tydliga avgiftstrappor som tydliggjorde hur avgiften skulle beräknas för respektive överträdelse (SOU 2011:57). Syftet med sanktionsavgifter kan med andra ord sammanfattas som ökad effektivitet, ökad förutsebarhet och bättre regelefterlevnad.

Systemets utformning

Sanktionsavgifter kan föreläggas för arbetsgivare som bryter mot bestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter, arbetstidslagen samt utstationeringslagen och utstationeringsförordningen (se Bilaga 1 för en komplett förteckning). Avgifternas storlek beror dels på typ av överträdelse, dels på antalet anställda hos arbetsgivaren, och ökar i takt med antalet anställda.

Regleringar i arbetstidslagen är dispositiva, vilket innebär att de i sin helhet, eller till vissa delar, får ersättas av regleringar i kollektivavtal (SFS 1982:673, §3). Detta har även gjorts i stor utsträckning. Därför utövar Arbetsmiljöverket enbart tillsyn enligt arbetstidslagen över en begränsad del av arbetsmarknaden och arbetsgivarna (SOU 2011:57).

Eftersom sanktionsavgifter används inom områden där det bedöms vara enkelt och entydigt att avgöra om regleringarna följs eller inte, är exempelvis bristande efterlevnad av det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) eller det organisatoriska och sociala arbetsmiljöarbetet (OSA) inte belagt med sanktionsavgifter. Det är områden där det kan behöva göras bedömningar av hur väl arbetsmiljön lever upp till regleringarnas krav, och därför används andra verktyg än sanktionsavgifter. Verktygen som används är förelägganden och förbud, förenade med viten om de inte efterlevs, samt åtalsanmälan i domstol.

Inspektionerna fördelas över ett flertal olika branscher, men eftersom sanktionsavgifter är utformade för att användas inom områden där det inte krävs kvalificerade bedömningar för att avgöra om regleringarnas krav efterlevs eller inte, är det betydligt vanligare att arbetsgivare föreläggs att betala sanktionsavgift i vissa branscher än i andra. År 2022 utfärdades de flesta sanktionsavgifterna till arbetsgivare inom bygg, handel och tillverkning. Samma år var de vanligaste anledningarna till beslutade sanktionsavgifter att fallskydd vid byggnads- och anläggningsarbete saknades, att arbetsmiljöplan saknades vid byggnads- och anläggningsarbete, samt obesiktade lyftanordningar (Arbetsmiljöverket 2022). Bilden överensstämmer väl med de sektorer och föreskrifter som var vanligast förekommande under de första åren som sanktionsavgifter användes (Sandahl 2017).

Arbetsmiljöverkets handläggningsprocess

Beslut om sanktionsavgifter fattas av Förvaltningsrätter och kan bestridas till kammarrätten, medan det är Länsstyrelsen som ansvarar för att verkställa domen om sanktionsavgift. Arbetsmiljöverket ansvarar för de delar av processen som föregår detta. Varje beslutad sanktionsavgift föregås av en inspektion. Det innebär att antalet inspektioner har betydande inverkan på antalet beslutade sanktionsavgifter.

Om inspektören under en inspektion upptäcker att arbetsgivaren har överträtt en bestämmelse som är belagd med sanktionsavgift, upprättar hen ett faktaunderlag. Syftet är att underlaget ska dokumentera överträdelsen tillräckligt väl för att utgöra tillräcklig bevisning för ett beslut i domstol. Efter inspektionen handläggs ärendet i flera steg på myndigheten. Inspektören tar beslut om sanktionsavgift i samråd med minst en jurist och beslutsfattare på Arbetsmiljöverket. Därefter skickas det till den aktuella arbetsgivaren, vanligen med det insamlade faktaunderlaget som bilaga (SOU 2022:45).

Arbetsgivaren kan agera på föreläggandet genom att inom en viss tid godkänna det, invända mot det, avstå från att reagera, eller reagera för sent. Om arbetsgivaren godkänner föreläggandet, kan det jämföras med en dom som vunnit laga kraft. Arbetsmiljöverket begär då att Länsstyrelsen verkställer domen och inkasserar sanktionsavgiften. Om arbetsgivaren i stället invänder mot avgiftsföreläggandet, omprövas ärendet av Arbetsmiljöverket. En omprövning kan avse både om sanktionsavgiftsföreläggandet är berättigat och om beloppet ska sänkas. Vid en omprövning kan föreläggandet ändras enbart till arbetsgivarens fördel. Om arbetsgivaren efter omprövningen godtar föreläggandet, hanteras det som i scenariot ovan, och Arbetsmiljöverket begär att Länsstyrelsen verkställer domen. I annat fall, likväl som i övriga scenarier (att arbetsgivaren inte svarar, eller svarar för sent) ansöker Arbetsmiljöverket om påförande av sanktionsavgiften hos förvaltningsrätten. Om förvaltningsrätten bifaller Arbetsmiljöverkets ansökan och beslutet vinner laga kraft, verkställs även denna dom av Länsstyrelsen (SOU 2022:45).

De flesta föreskrifter som är förenade med sanktionsavgift som påföljd har ett minimum- och maximumbelopp som utfärdas baserat på antal anställda.

Avgiften varierar även mellan olika överträdelser, där summan är differentierad baserat på risken att drabbas av ohälsa eller olycksfall, samt kostnaden för att vidta respektive åtgärd. Risken bedöms enligt en fyrgradig skala, från nivå fyra där risken bedöms vara högst, till nivå ett, där risken relativt sett är lägst, se Tabell 2. Några överträdelser beläggs i stället med ett fast avgiftsbelopp (till exempel utstationeringslagen) eller har annan beräkningsgrund.

Tabell 2. Risknivåer som legat till grund för sanktionsavgiftens storlek (Sandahl 2017)

Riskenivå	Risktyper	Exempel
4	Akuta risker: - Risk för fara för livet - Risk för mycket stor kroppsskada - Allvarligt men för livet	Obefintligt skydd Obefintlig besiktning
3	Akuta risker: - Risk för stor kroppsskada - Men för livet - Risk för förgiftning Långsamma risker: - Risk för förgiftning - Farlig hantering som fordrar tillstånd	Obefintligt skydd Obefintlig besiktning Felaktig märkning Asbestrivning
2	Olika typer av kontroller: - Medicinska kontroller - Mätningar, luftmätningar Farlig hantering som fordrar tillstånd (mindre omfattning)	Bearbetning eller behandling av asbest Bristfälliga eller obefintliga mätningar
1	Inskickning av dokumentation Bristande dokumentation	Mätrapport saknas Ingen EG-försäkran eller underskrift saknas

Kritik mot systemets utformning

I remissförfarandet inför regeländringen lyftes flera risker med det nya systemet – från både fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. Arbetsgivarorganisationerna Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarförbundet KFO och Svenskt Näringsliv avstyrkte förslaget om att i större utsträckning använda sanktionsavgifter. Svenskt Näringsliv argumenterade att risken med att låta Arbetsmiljöverket ensidigt besluta om att utfärda en sanktionsavgift innebar en rättsosäker process för företagen.

Företagarna, Arbetsgivarverket, SKL och Svenskt Näringsliv framförde även invändningar mot att låta Arbetsmiljöverket själva utreda och bestämma vilka

föreskrifter som bör förenas med sanktionsavgift. Man menade att det går emot målsättningen att skapa ett system med bättre förutsebarhet, genom att Arbetsmiljöverket får alltför omfattande möjligheter att skapa regelverk med stor påverkan på företagare. Detta reflekteras även i diskussionen kring beloppen för sanktionsavgifterna. Ursprungligen fanns en plan om att sanktionsavgifterna skulle vara ett fast belopp. Flera aktörer motsatte sig detta. De såg risker med att små organisationer (huvudsakligen företag men även andra) skulle drabbas oproportionerligt hårt jämfört med större organisationer, en problematik som arbetsgivarorganisationerna fasthåller är aktuell idag. Däremot togs invändningarna i beaktande till det slutgiltiga lagförslaget, och resulterade i att företag av olika storlek kan få olika höga maxbelopp som böter baserat på antal sysselsatta i organisationen (definierad som en juridisk enhet med ett organisationsnummer).

Bland fackliga organisationer fanns det också reservationer. Initialt framhöll både LO och TCO en skepsis mot att man i praktiken avkriminaliserade arbetsmiljöbrotten, som i stället kom att omfattas av sanktionsavgifter. Man ansåg att den preventiva effekten skulle minska av denna förändring.

Företagarna tyckte att Arbetsmiljöverket skulle fråntas rätten att utfärda föreskrifter om sanktioner. De menade att avgifts- och sanktionsbestämmelserna skulle beslutas av riksdagen och utredas på sedvanligt sätt; regleringen borde därför vara i form av en lag. Även Arbetsgivarverket, Svenskt Näringsliv och SKL var emot att Arbetsmiljöverket skulle få en sådan valfrihet, eftersom det innebar att myndighetens befogenheter blev alltför långtgående och minskade förutsebarheten på området.

Föreslag att utvidga systemet

I regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 konstateras att arbetsmiljöreglerna behöver ses över ut ett jämställdhetsperspektiv. En del i detta har varit att utreda införandet av sanktionsavgifter även för överträdelser av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö, för att bättre komma åt arbetsmiljörisker inom kvinnodominerade sektorer. Utredningen (SOU 2022:45) föreslår i korta drag att sanktionsavgifter bör tillämpas även inom det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) och inom arbetet med organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA). För att detta ska vara möjligt, bedömer utredningen att föreskrifterna inom dessa områden bör formuleras om, för att bli så konkreta och entydiga att de kan regleras med sanktionsavgift.

Den genomförda utredningen (SOU 2022:45) gör bedömningen att Arbetsmiljöverket redan idag har möjlighet att koppla sanktionsavgifter till sådana föreskrifter som ställer krav på dokumentation inom områdena systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö. Däremot inte till övriga föreskrifter inom dessa områden. Utredningen föreslår därför att det bör införas en möjlighet till sanktionsavgift för överträdelser av övriga föreskrifter inom dessa områden. För att uppnå detta bör Arbetsmiljöverket ha rätt att bestämma om sanktionsavgift för överträdelser av kraven på SAM och OSA. Detta motiveras av att arbetsmiljöriskerna skiljer sig åt

mellan kvinnodominerade och mansdominerade branscher och att det är viktigt att arbetsmiljoreglerna ger samma skydd för kvinnor och män, oavsett bransch eller yrke och vilka arbetsmiljörisker som är mest vanligt förekommande i dessa yrken. Sanktionsavgifter pekas ut som ett effektivt verktyg för detta, eftersom:

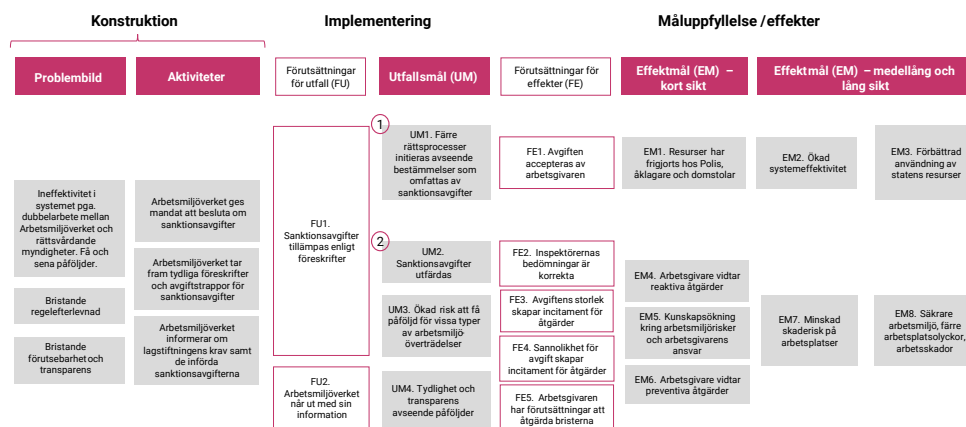
Sanktionsavgifter har ett tydligt avskräckande och preventivt syfte. Om sanktionsavgifter införs för överträdelse av föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö kan det resultera i att arbetsgivare i större utsträckning än i dag arbetar med frågorna och inte väntar med det tills Arbetsmiljöverket gör inspektion hos dem. Det finns därför anledning att låta möjligheten för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgift även omfatta överträdelser inom det organisatoriska och sociala arbetsmiljöområdet, även om befintliga föreskrifter kan behöva omarbetas innan det blir aktuellt med sanktionsavgift (SOU 2022:45, s. 257).

Utredningen (SOU 2022:45) konstaterar vidare att det bör ligga i linje med myndighetens instruktion att föreskriva om sanktionsavgifter på området, eftersom en god efterlevnad av dessa föreskrifter bör främja en jämställd arbetsmiljö, förebygga kränkande särbehandling och gynna mångfald. Utredningen påpekar även att systematiken i dagsläget är att Arbetsmiljöverket har rätt att, med avseende på varje enskild föreskrift och dess utformning, avgöra om föreskriften, helt eller delvis, ska beläggas med sanktionsavgift, eller om den i stället bör genomdrivas med enbart föreläggande eller förbud. Denna systematik, menar utredningen, bör kvarstå även när myndighetens rättighet utvidgas till att även omfatta vissa regler i föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö samt systematiskt arbetsmiljöarbete.

Samtidigt lyfter utredningen (SOU 2022:45) att en stor del av de nuvarande föreskrifterna inom området skulle behöva omarbetas för att det ska vara möjligt att belägga dem med sanktionsavgift. Detta bedöms kunna ske genom att ta bort eller omformulera vaga begrepp, konkretisera delar av föreskrifterna och specificera kraven så tydligt att de är möjliga och lämpliga att belägga med sanktionsavgift. Detta föreslås göras av Arbetsmiljöverket, i samråd med arbetsmarknadens parter.

Förändringsteori – en sammanfattning av instrumentets verkningsmekanism

Baserat på de skriftliga källorna som redovisas ovan, och på kompletterande datainsamling i form av intervjuer med Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsdepartementet, samt en workshop med Arbetsmiljöverket och de centrala parterna, är vår tolkning att instrumentet är uppbyggt och avsett att fungera på det sätt som illustreras i Figur 1. Bilden nedan är alltså en rekonstruktion utifrån flera källor i syfte att på ett förenklat men rättvisande sätt spegla instrumentets avsedda mål och verkningsmekanism. Nedan går vi igenom och beskriver förändringsteorin steg för steg.



Figur 1. Förändringsteori (egen framställning utifrån styrdokument, intervjuer och workshop)

Instrumentet är avsett att skapa effekter längst två övergripande effektspar.

Effektspar 1 avser instrumentets bidrag till systemeffektivitet (EM2), och genom detta en förbättrad användning av statens resurser (EM3). Dessa mål är tänkta att realiseras genom att färre rättsprocesser initieras avseende bestämmelser som omfattas av sanktionsavgifter (UM1), då sanktionsavgifter till stor del ersätter de instrument som kräver rättsprocesser. Då utfärdande av sanktionsavgifter inte involverar polis, åklagare eller domstolar, frigörs resurser hos dessa (EM1). Det senare begränsas dock av att avgifterna kan bestridas (FE1), vilket i sin tur ändå kräver resurser från domstolsväsendet, dock troligen i lägre utsträckning än tidigare, då alla processer gick via domstol. Effektspar 1 ingår inte i utvärderingen.

Effektspar 2, som är föremål för denna utvärdering, avser instrumentets bidrag till minskad skaderisk på arbetsplatser (EM7), och genom detta säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador (EM8). Dessa mål är tänkta att realiseras genom att arbetsgivare vidtar reaktiva åtgärder, de så kallade specifika avskräckande effekterna (EM4), och att arbetsgivare vidtar preventiva åtgärder eftersom de annars riskerar att få en sanktionsavgift, de så kallade generella avskräckande effekterna (EM6) (Arbetsmiljöverket 2016). Utöver de faktiska sanktionsavgifterna (med anvisningar om vilka åtgärder som behöver vidtas) samt risken att få dessa, förväntar man sig också att ökad kunskap om arbetsmiljörisker och arbetsgivarens ansvar i sig ska bidra till att fler arbetsgivare följer arbetsmiljölagstiftningen (EM5). Att en organisation får en sanktionsavgift kan också leda till att kunskapen om arbetsmiljörisker och arbetsgivarens ansvar ökar, och i förlängningen kan det bidra till att det preventiva arbetet stärks. För att bidra till dessa effekter behöver Arbetsmiljöverket säkerställa att sanktionsavgifter utfärdas (UM2), att risken för påföljder för de arbetsmiljööverträdelser som är förenade med sanktionsavgifter ökar, det vill säga att antalet påföljder blir fler jämfört med tidigare (UM3), och att systemet är tydligt och transparent (UM4).

För att effekter i form av både reaktiva och preventiva åtgärder, såväl som en kunskapsökning hos organisationerna, ska realiseras, behöver ett antal förutsättningar vara uppfyllda. Dessa är:

- Sanktionsavgifter tillämpas enligt föreskrifter (FU1). Detta innebär att Arbetsmiljöverkets inspektörer använder sanktionsavgifter som påföljd när dessa är tillämpbara. Om inspektörer i stor utsträckning avstår från att använda sanktionsavgifter kan det bidra till otydlighet kring vad som gäller och att risken att få en sanktionsavgift upplevs som låg. I förlängningen kan det bidra till att målen på effektnivå inte nås.
- Arbetsmiljöverket når ut med sin information (FU2). Att arbetsgivarna vidtar preventiva åtgärder för att förebygga överträdelser på arbetsmiljöområdet bygger på att de känner till de föreskrifter och bestämmelser som gäller dem. Om de dessutom känner till storleken på den sanktionsavgift som de riskerar att få, kan de bättre väga in denna information i sitt arbetsmiljöarbete. Om arbetstagarföreträdarna känner till de tillämpbara bestämmelserna, kan de också använda denna information för att driva på förändring utifrån sina respektive roller.
- Inspektörernas bedömningar är korrekta (FE2). Att inspektörer gör korrekta bedömningar innebär att den överträdelse som sanktionsavgiften utfärdats för faktiskt har skett. Att en arbetsgivare får en sanktionsavgift trots att ingen överträdelse har skett leder inte till kunskapsökning, eller att arbetsgivaren vidtar åtgärder. I stället leder det till att avgiften bestrids eller inte accepteras, och att rättsväsendet därmed belastas. Om detta sker i större omfattning kan det dessutom leda till andra oönskade effekter, som till exempel att tilltron till systemet och Arbetsmiljöverket minskar, vilket i förlängningen kan urholka myndighetens förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag. Det är även tänkbart att arbetsgivaren kan acceptera en avgift trots att den är utfärdad på felaktiga grunder, vilket skulle leda till en annan oönskad effekt, nämligen att organisationer drabbas av en orätsäker hantering med konsekvenser för sin ekonomi och verksamhet.
- Avgiftens storlek skapar incitament för åtgärder (FE3). De preventiva, såväl som de reaktiva, åtgärderna förutsätter att avgiften är tillräckligt kännbar för att arbetsgivaren ska vara motiverad att vidta åtgärder. Avgiftsbeloppet behöver därför vara tillräckligt högt i relation till de kostnader som det medför för arbetsgivaren att åtgärda bristerna. Ett högre belopp ger dessutom arbetstagarföreträdare ett starkare argument för att driva på förändring, utifrån sina respektive roller.
- Risken att få en avgift skapar incitament för åtgärder (FE4). För att motivera preventiva åtgärder behöver arbetsgivare anse att risken för att få en sanktionsavgift är stor. Om risken är för liten är det mindre troligt att den kommer att beaktas när arbetsgivaren planerar, genomför och utvärderar sitt arbetsmiljöarbete. En större risk ger även arbetstagarföreträdare ett starkare argument för att driva på förändring, utifrån sina respektive roller.
- Arbetsgivaren har förutsättningar att åtgärda bristerna (FE5). Att åtgärder, reaktiva såväl som preventiva, vidtas, förutsätter att åtgärderna kan vidtas. Detta innefattar att arbetsgivaren vet, eller kan skaffa sig information om, hur åtgärden ska vidtas, att åtgärden ligger inom arbetsgivarens kontroll och att det är praktiskt möjligt för arbetsgivaren att vidta åtgärden.

Analysram

Utifrån den förändringsteori som har arbetats fram har vi utformat en analysram som väglett utvärderingsarbetet. Samtliga utvärderingsfrågor, och de olika stegen i förändringsteorin, har operationaliserats genom ett antal konkreta underfrågor och indikatorer, som utgör vår grund för bedömningen. Analysramen täcker endast de mål som är i fokus för denna utvärdering, det vill säga effektspar 2.

Vi har försökt att, i den mån det är möjligt, använda jämförelsepunkter ("normer") som definierar när ett visst utfall, eller en effekt, ska bedömas som gott. Det optimala skulle vara om jämförelsepunkter fanns definierade på förhand, vilket ofta görs i samband med att ett styrmedel tas fram eller när detta operationaliseras och omsätts i verksamheten. Då kan värden sättas baserat på instrumentets specifika kontext och förutsättningar. I detta fall erbjuder utredningen (SOU 2011) ganska lite vägledning om vad som kan förväntas när det gäller storleken på effekterna. Därför har vi kompletterat med andra källor som kan ge vägledning om de förväntade effekterna: tidigare forskning om liknande insatser i Sverige eller i andra länder, och andra analysunderlag. Detta arbetssätt är i linje med EU-kommissionens riktlinjer för utvärdering (2023).

I de fall där vi inte har kunnat identifiera en lämplig jämförelsepunkt har vi indikerat riktningen på förväntad effekt, med utgångspunkt i tidigare studier, eller avstått från att ange någon jämförelsepunkt. För några av målen, där det inte fanns en vägledning i tidigare studier, har vi kompletterat med två riktvärden där vi utgått från erfarenheterna från vår egen utvärderingspraktik i jämförbara kontexter. Vi har då kompletterat med riktvärdena "förväntan om 80-procentig måluppfyllelse" i de lägen där det finns skäl att tro att förutsättningarna för måluppfyllelse är relativt goda, och "förväntan om 60-procentig måluppfyllelse" där det finns kända objektiva hinder för att målen ska realiseras, alternativt om det inte är tänkt att målen ska realiseras hos hela målgruppen. För de delar av analysen som enbart har ett deskriptivt syfte (där ingen bedömning görs) anges inga jämförelsepunkter. I samband med att vi presenterar jämförelsepunkterna finns det också en förklaring till varför vi har valt respektive jämförelsepunkt.

I Tabell 3 nedan presenteras en förkortad version av analysramen med utvärderingsdimension, utvärderingsfråga och del i förändringsteorin, del- och underfrågor samt indikatorer. Den fullständiga analysramen, som även innehåller jämförelsepunkter och datakällor, presenteras i Bilaga 2.

Tabell 3. Analysram

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga/del i förändringsteorin	Del- och underfrågor (om relevant)	Indikatorer
Konstruktion	Är konstruktionen av sanktionsavgiftssystemet rimlig i förhållande till problembilden och till dess mål (förändringsteori)?	Är det tydligt vilka problem som styrmedlet är till för att lösa? Är det tydligt vilka mål som styrmedlet ska bidra till att uppnå? Finns det en tydlig logik för hur (genom vilka steg) insatserna ska bidra till de tilltänkta målen? Baseras logiken på realistiska antaganden? Finns det vetenskapligt stöd för att insatserna leder till de tilltänkta effekterna?	Problembeskrivningen är tydlig. Målformuleringar är tydliga. Den logiska kedjan är lätt att följa. Antaganden bakom logiken uppfattas vara realistiska. Det finns stöd för logiken i forskningen.
	Vilka risker finns det i systemets konstruktion (som kan leda till att de önskade effekterna uteblir, eller att ickeönskade effekter uppstår)?		De viktigaste riskerna för att effekterna uteblir, enligt intressenters bedömningar. De viktigaste riskerna för negativa effekter, enligt intressenters bedömningar.
	På vilket sätt berör sanktionsavgiftssystemet kvinno- respektive mansdominerade sektorer?	Finns det anledning att tro att instrumentet berör kvinno- respektive mansdominerade sektorer på olika sätt?	Tillämpbarheten av instrumentet för kvinno- respektive mansdominerade sektorer.

Tabell 3. Analysram

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga/del i förändringsteorin	Del- och underfrågor (om relevant)	Indikatorer
Implementering – förutsättningar för utfall	Sanktionsavgifter tillämpas enligt föreskrifter (FU1).	Upplever inspektörer några generella oklarheter i de föreskrifter som är förenade med sanktionsavgifter?	Andel inspektörer som uppger att de upplever generella oklarheter i de föreskrifter som är förenade med sanktionsavgifter.
		I vilken utsträckning implementeras sanktionsavgifter enligt föreskrift?	Andel inspektörer som uppger att de alltid utfärdar en sanktionsavgift när det finns grund för det.
		Vilka eventuella hinder finns för detta?	Sammanställning av viktigaste hindren för implementering (endast deskriptivt).
	AV når ut med sin information (FU2).	Har målgrupperna kännedom om tillämpbara bestämmelser och avgiftsstorlekar?	Nivå av kännedom om tillämpbara bestämmelser och avgiftsstorlekar hos arbetsgivarrepresentanter.
Implementering – utfallsmål	Sanktionsavgifter utfärdas (UM2).	Till vilka typer av arbetsgivare har sanktionsavgifter utfärdats, avseende branscher, storlek och könsstruktur? Vad blev påföljden för olika typer av överträdelser?	Utfärdade sanktionsavgifter per mottagartyp. Sanktionsavgiftsbelopp för olika typer av överträdelser.
	Ökad risk för att få påföljd för vissa typer av arbetsmiljööverträdelser (UM3).	Har antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser (för bestämmelser som idag omfattas av sanktionsavgift) ökat?	Antal påföljder för arbetsmiljööverträdelser för sista året där data finns tillgänglig.
	Tydlighet och ökad transparens avseende påföljder (UM4).	Bedömer parterna att information som finns att tillgå avseende sanktionsavgifter är tydlig?	Förekomst av uppfattning att information som finns att tillgå avseende sanktionsavgifter är tydlig bland arbetsgivarrepresentanter. Förekomst av uppfattning att information som finns att tillgå avseende sanktionsavgifter är tydlig bland arbetstagarrepresentanter.

Tabell 3. Analysram

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga/del i förändringsteorin	Del- och underfrågor (om relevant)	Indikatorer
Måluppfyllelse/ effekter – förutsättningar för effekter	Inspektörernas bedömningar är korrekta (FE2).	I vilken utsträckning bestrids sanktionsavgifter?	Andel avgifter som inte godkänns av arbetsgivare för sista året där data finns tillgänglig.
		I vilken utsträckning beslutar domstol att sanktionsavgiften inte var korrekt?	Andel avgifter där arbetsgivaren får rätt i domstol för sista året där data finns tillgänglig.
		I vilken utsträckning upplever arbetsgivare att sanktionsavgiften inte var korrekt?	Förekomst av uppfattning hos arbetsgivarrepresentanter och arbetstagarrepresentanter att sanktionsavgifter utfärdas felaktigt.
	Avgiftens storlek skapar incitament för åtgärder (FE3).		Inspektörernas bedömning att avgiftsstorlek skapar incitament för åtgärder.
	Risken att få en avgift skapar incitament för åtgärder (FE4).		Utvärderarnas samlade bedömning att risken att få en avgift skapar incitament för åtgärder.
	Arbetsgivaren har förutsättningar att åtgärda bristerna (FE5).		Förekomst av uppfattningen hos arbetsgivare att de har förutsättningar att åtgärda bristerna.

Tabell 3. Analysram

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga/del i förändringsteorin	Del- och underfrågor (om relevant)	Indikatorer
Måluppfyllelse/effekter	Reaktiva effekter av sanktionsavgifter på kort och på längre sikt, för olika typer av arbetsgivare, avseende branscher, storlek och könsstruktur. I den mån som effekterna inte uppstår, vad beror det på? Finns det några negativa effekter? (EM4, EM5, EM7).	I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till att arbetsmiljöproblemen åtgärdas (för olika typer av arbetsgivare)?	Förekomst av uppfattningen att sanktionsavgifter bidrar till att arbetsmiljöproblemen åtgärdas, bland olika typer av arbetsgivare.
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till ökad kunskap om de arbetsmiljörisker som gäller på arbetsplatsen?	Förekomst av uppfattningen att sanktionsavgifter bidrar till ökad kunskap om de arbetsmiljörisker som finns på arbetsplatsen.
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till ökad kunskap om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen?	Förekomst av uppfattningen att sanktionsavgifter bidrar till ökad kunskap om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen.
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till att organisationen i ökad utsträckning verkar för att proaktivt förebygga liknande brister i arbetsmiljön?	Förekomst av uppfattningen att sanktionsavgifter bidrar till att organisationen i ökad utsträckning verkar för att proaktivt förebygga liknande brister i arbetsmiljön.
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till att organisationen i ökad utsträckning verkar för att proaktivt förebygga andra brister i arbetsmiljön?	Förekomst av uppfattningen att sanktionsavgifter bidrar till att organisationen i ökad utsträckning verkar för att proaktivt förebygga andra brister i arbetsmiljön.
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till att skaderisken på arbetsplatsen minskar?	Förekomst av uppfattningen att sanktionsavgiften bidrar till att skaderisken på arbetsplatsen minskar.
		Vad beror det på att effekter inte realiseras?	Utvärderarnas samlade bedömning av orsaker till uteblivna effekter.
		Vilka eventuella negativa effekter finns?	Viktigaste negativa effekter enligt lokala parter bedömning. Viktigaste negativa effekter enligt inspektörernas bedömning.

Tabell 3. Analysram

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga/del i förändringsteorin	Del- och underfrågor (om relevant)	Indikatorer
Måluppfyllelse/ effekter	Preventiva effekter av sanktionsavgifter på kort och på längre sikt, för olika typer av arbetsgivare avseende branscher, storlek och könsstruktur. I den mån som effekterna inte uppstår, vad beror det på? (EM5, EM6) .	I vilken utsträckning bidrar risken för att behöva betala en sanktionsavgift till att arbetsstället lägger mer tid på arbetsmiljöarbetet än vad man annars hade gjort?	Förekomst av uppfattningen att risken för att behöva betala en sanktionsavgift bidrar till att arbetsstället lägger mer tid på arbetsmiljöarbetet än vad man annars hade gjort.
		I vilken utsträckning beaktar arbetsstället risken att få en sanktionsavgift när man utvärderar sitt arbetsmiljöarbete?	Förekomst av uppfattning att risken att få en sanktionsavgift beaktas när man utvärderar sitt arbetsmiljöarbete.
		I vilken utsträckning bidrar risken för att behöva betala en sanktionsavgift till att arbetsstället har blivit bättre på att minska skaderisken på arbetsplatsen?	Förekomst av uppfattningen att risken för att behöva betala en sanktionsavgift bidrar till att arbetsstället har blivit bättre på att minska skaderisken på arbetsplatsen.
		I vilken utsträckning bedöms sanktionsavgifter som ett effektivt styrmedel i relation till målet om en säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador?	Parternas övergripande bedömning av styrmedlets effektivitet i relation till målet om en säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbets-skador, fördelat på mans- och kvinnodominerade sektorer.
		Vad beror det på att effekter inte realiseras?	Utvärderarnas samlade bedömning av orsaker till uteblivna effekter.

Bedömning av sanktionsavgifternas konstruktion

Är konstruktionen av sanktionsavgiftssystemet rimlig?

Vi bedömer att konstruktionen av sanktionsavgiftssystemet är rimlig i förhållande till problembilden och till instrumentets mål. Samtidigt riktas viss kritik mot om instrumentets verkningsmekanism verkligen baseras på realistiska antaganden, och att det finns begränsad evidens i forskningen för att de preventiva effekterna kommer kunna gå att realisera. Gällande konstruktionen av sanktionsavgiftssystemets tydlighet bedömer utvärderingen att:

- det är tydligt vilka problem som styrmedlet är till för att lösa, utifrån problemanalysen i utredningen som föregick introduktionen av instrumentet. Utifrån de intervjuer som vi har genomfört ser vi även att det finns en hög nivå av samsyn inom Arbetsmiljöverket och mellan Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsdepartementet om varför denna reform behövdes.
- Det är tydligt vilka mål som styrmedlet ska uppnå. Målen är väldefinierade i utredningen som föregick introduktionen av instrumentet och även i utredningen som genomfördes 2022 avseende en eventuell utvidgning av instrumentets användning. Även i den första utvärderingen som genomfördes 2017 framstod målen som väldefinierade. Resultaten av vår initiala workshop med medverkan av Arbetsmiljöverket och de centrala parterna vittnar också om att det finns en samsyn om reformens mål mellan intressenterna.
- Logiken bakom insatsens verkningsmekanism är tydlig och lätt att följa, även om den inte var helt kartlagd innan denna utvärdering. Det har exempelvis inte varit helt tydligt vilken vikt som Arbetsmiljöverket lägger vid de reaktiva respektive de preventiva förväntade effekterna, och hur det avspeglas i Arbetsmiljöverkets prioriteringar av tid och resurser. På en mer principiell nivå verkar det dock inte finnas några större skillnader mellan hur olika grupper (Arbetsmiljöverket och parterna) ser på instrumentets verkningsmekanism, baserat på våra intryck från den initiala workshopen av intervjuerna.
- Det finns olika uppfattningar om huruvida logiken baseras på realistiska antaganden, och både arbetsgivarföreträdare och arbetsgivarföreträdare pekar på en rad brister. Arbetsgivarföreträdare ifrågasätter till exempel om Arbetsmiljöverket når ut med sin information, om inspektörerna har förutsättningar att göra korrekta bedömningar och om arbetsgivare har förutsättningar att åtgärda bristerna. Detta har framförts dels under workshopen och under tolkningsseminariet, dels har Svenskt Näringsliv publicerat en rapport som ifrågasätter detta. Arbetstagarföreträdare ifrågasätter i sin tur huvudsakligen om avgiftens storlek och risken att få betala en avgift skapar tillräckliga incitament för förändring. Liknande kritik framförs av Arbetsmiljöverkets inspektörer i den enkät som de har besvarat.

- Det finns ett visst stöd i tidigare forskning för att de tilltänkta effekterna ska kunna realiseras. Det finns stöd för att instrument som är förenade med sanktionsavgift fungerar bättre än instrument som inte medför någon påföljd (till exempel rådgivning), instrument som ger arbetsgivaren möjlighet att åtgärda bristen först (till exempel föreläggande med vite), och likaså instrument som medför påföljder längre fram i tiden (till exempel straffsanktioner som ska prövas i rätten) (Arbetsmiljöverket 2016).. Det finns därför skäl att tro att systemet med sanktionsavgifter kommer att ge en bättre effekt än de system som användes tidigare. Samtidigt finns det endast begränsad evidens för att de preventiva effekterna verkligen kan realiseras, då tidigare studier på detta är få och ger en splittrad bild över om dessa effekter realiseras eller inte (Tomba et al. 2016).

Vilka risker finns i systemets konstruktion?

Vår tolkning är att riskerna ligger i att styrmedlets mål inte realiseras om inte de identifierade förutsättningarna för utfall och effekter är på plats. De identifierade förutsättningarna för utfall är att sanktionsavgifter tillämpas enligt föreskrift och att Arbetsmiljöverket når ut med sin information. Identifierade förutsättningar för effekter är att inspektörers bedömningar är korrekta, att avgiftens belopp och sannolikheten för att få en avgift skapar tillräckliga incitament för att vidta åtgärder, och att arbetsgivaren har förutsättningar att åtgärda bristerna. Riskerna ligger alltså i att styrmedlets mål inte realiseras om dessa förutsättningar inte uppfylls. Kopplat till detta finns potentiella oönskade konsekvenser, som att tilltron till systemet och till Arbetsmiljöverket minskar och att organisationer drabbas av en orätsäker hantering med konsekvenser för sin ekonomi och verksamhet. Dessa risker kommer att utvärderas i samband med att vi bedömer instrumentets implementering och mål, för att se i vilken utsträckning de realiseras och hur det påverkar instrumentets måluppfyllelse och effekter.

Parterna och andra remissinstanser har även framfört andra invändningar mot sanktionsavgiftssystemet. Den huvudsakliga invändningen är att Arbetsmiljöverket inte ska ha en (vad som kan tolkas som en) lagstiftande roll, och att avkriminalisering av vissa typer av arbetsmiljööverträdelser är problematisk utifrån hur arbetsmiljölagstiftningen är tänkt att fungera. Dessa invändningar berör inte instrumentets förutsättningar att nå målen, utan handlar om bredare frågor avseende Arbetsmiljöverkets roll och befogenheter, samt vad som ska anses vara en kriminell handling i det svenska rättssystemet. Dessa mer principiella frågor ligger utanför ramarna för utvärdering av ett specifikt instrument på arbetsmiljöområdet, och behandlas därför inte i utvärderingen.

Sanktionsavgiftssystemet i kvinno- respektive mansdominerade sektorer

Den svenska arbetsmarknaden är starkt könssegregerad, i betydelsen att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar i olika yrken och i olika sektorer av arbetsmarknaden. Kvinnor arbetar oftare än män i offentlig sektor och män i privat sektor. Av de 30 vanligaste yrkena i Sverige 2021, är det enbart i fem där könsfördelningen är 40–60 procent av respektive kön, vilket brukar anses vara spannet för en jämställd fördelning (SCB 2021). Könssegregeringen ger konsekvenser för kvinnor och män som arbetar i dessa yrken, bland annat med avseende på arbetsmiljö, hälsa, flexibilitet och möjligheter att påverka sina arbeten, likväl som psykiska och sociala relationer på arbetsplatsen. Detta får också till följd att riskerna i mäns och kvinnors yrken ser olika ut (Jämställdhetsmyndigheten, 2023).

Såsom sanktionsavgiftssystemet är konstruerat idag är det tydligt att instrumentet berör kvinno- respektive mansdominerade sektorer på olika sätt. Detta konstateras även i utredningen (SOU 2022:45), som tydliggör att sanktionsavgifter företrädesvis används inom mansdominerade sektorer av arbetsmarknaden, och inom de verksamheter där män i störst utsträckning drabbas av dödsfall och skador i samband med arbetsolyckor. Sanktionsavgifter används i betydligt lägre utsträckning i de näringsgrenar där majoriteten av kvinnors arbetsolyckor sker. De nyttjas även i lägre utsträckning inom de näringsgrenar där majoriteten av de arbetssjukdomar inträffar som kvinnor löper nästan tre gånger större risk att drabbas av än män. Detta illustreras i Tabell 4 nedan, med utgångspunkt i Arbetsmiljöverkets statistik över arbetsolyckor och arbetssjukdomar.

Tabell 4. Arbetsolyckor och arbetssjukdomar per näringsgren, grupperat efter kön. 2018–2022. (Arbetsmiljöverkets statistikdatabas 2023)

Arbetsolyckor per näringsgren				Arbetssjukdomar per näringsgren			
Kvinnor		Män		Kvinnor		Män	
Näringsgren	%	Näringsgren	%	Näringsgren	%	Näringsgren	%
Vård och omsorg, socialtjänst	37	Tillverknings-industri	22	Vård och omsorg, socialtjänst	59	Vård och omsorg, socialtjänst	26
Utbildnings-väsendet	15	Byggindustri	18	Utbildnings-väsendet	15	Tillverknings-industri	23
Civila myndigheter och försvaret	9	Transport- och magasinering-företag	15	Civila myndigheter och försvaret	11	Civila myndigheter och försvaret	13
Total, antal 79 484 (samtliga näringsgrenar)		Total, antal 102 534 (samtliga näringsgrenar)		Total, antal 61 754 (samtliga näringsgrenar)		Total, antal 24 471 (samtliga näringsgrenar)	

3. Metod och datakällor

I detta kapitel beskriver vi dataunderlaget, hur de olika typerna av data samlades in och analyserades. Vi diskuterar även kvalitén och begränsningar i dataunderlaget.

Datakällor

I denna rapport har vi använt en kombination av datakällor för att belysa och besvara de utvärderingsfrågor som ställts. Hur varje datakälla föder in i respektive fråga redovisar vi i analysramen i Bilaga 2. Vi har sökt att använda data från flera källor för att besvara varje fråga, för att validera och för att ställa olika perspektiv mot varandra.

Dokumentanalys

Utvärderingsarbetet påbörjades med att utvärderingsteamet gjorde en kartläggning av tidigare forskning, kunskapssammanställningar, utredningar och statistik. Syftet med detta var dels att skapa sig en bild av sanktionsavgiftssystemets mål, verkningsmekanism och risker (förändringsteori), dels att identifiera jämförelsepunkter för bedömning av måluppfyllelse och effekter. Dokumentanalysen omfattade relevanta offentliga utredningar, tidigare utvärdering av det svenska sanktionsavgiftssystemet, analysrapporter från Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten och arbetsmarknadens parter, remissvaren från arbetsmarknadens parter, ett urval av svensk och internationell forskning som avser liknande eller närliggande instrument samt relevant statistik från SCB och Arbetsmiljöverket. Analysen omfattade ett 30-tal dokument. Komplette förteckning av källor finns i referenslistan.

Förändringsteoriworkshop

I samband med att ett första utkast till förändringsteorin togs fram genomförde vi en workshop där Arbetsmiljöverket, företrädare för centrala parter, utvärderingsteamet och projektteamet på Myndigheten för Arbetsmiljökunskap medverkade (sammanlagt ca 20 deltagare). Workshopen hade tre syften: att informera om den pågående utvärderingen, att validera och utveckla utkastet till förändringsteorin och att hämta in inspel avseende tillgängliga datakällor. Workshopens resultat skulle också indirekt bidra till bedömningen av instrumentets konstruktion, då olika intressenters syn på instrumentet kunde kartläggas och ställas mot varandra. Workshopen dokumenterades av två personer i utvärderingsteamet.

Arbetsmiljöverkets dokumentation

Arbetsmiljöverket tillhandahöll sin dokumentation över utfärdade och uttagna sanktionsavgifter för hela perioden från sanktionsavgifters införande och fram till september 2023. Datasetet innehåller information om 7 763 avgifter under denna period och utgör enligt Arbetsmiljöverket en fullständig förteckning över samtliga tillfällen då sanktionsavgifterna använts. För varje tillfälle finns information om orsaken till att en sanktionsavgift utfärdades, hänvisning till föreskrift och bestämmelse, belopp, namn på arbetsstället, näringsgren, antal anställda och geografisk lokalisering. Därutöver finns information om huruvida avgiften har bestridits eller underlåtit att godkännas av arbetsgivaren. Datasetet levererades i Excel, vilket gav utvärderingsteamet möjlighet att göra egna dataanalyser. Datan analyserades med hjälp av deskriptiva analysverktyg samt regressionsanalys.

Datasetet har ett visst (< 5 procent) bortfall avseende variablerna ”företagsstorlek” och ”bransch”. Datamaterialet är huvudsakligen manuellt inmatat av inspektörer och handläggare på Arbetsmiljöverket, vilket alltid medför en risk för enskilda felaktigheter i inmatningen. Övergripande bedömer vi dock kvalitén på datasetet som mycket högt, och att bristerna i data inte påverkar analysen nämnvärt.

Analyserna som baseras på datasetet redovisas framför allt i kapitel 4.

Enkätdata – Arbetsmiljöverkets inspektörer

Utvärderingsteamet har fått tillgång till resultaten från en enkät som skickades ut till Arbetsmiljöverkets inspektörer under 2021 (av en extern konsult på uppdrag av Myndigheten för Arbetsmiljökunskap). Enkäten består av 17 frågor och en del underfrågor. Enkäten skickades ut till 282 inspektörer (vilket var det totala antalet inspektörer hos Arbetsmiljöverket vid den tidpunkten) och 206 svar inkom. Det ger en svarsfrekvens på 73 procent, vilket får anses som mycket högt. Majoriteten av frågorna har dock enbart besvarats av de som har arbetat med sanktionsavgifterna, vilket 167 av respondenterna hade gjort.

Enkätsvaren innehåller huvudsakligen inspektörernas bedömningar om hur de har implementerat sanktionsavgifterna i praktiken deras syn på förutsättningarna att implementera sanktionsavgifter och eventuella svårigheter förenade med detta. Svaren innehåller också en hel del kvalitativa bedömningar (fritextsvar). Frågorna som ställdes i enkäten redovisas i Bilaga 4. Enkätsvaren tillhandahölls i form av ett PDF-dokument med de aggregerade svaren, förutom fritextsvaren som redovisades i sin helhet. Detta innebär att vi inte har kunnat göra egna analyser av de fasta svarsalternativen, utan redovisar datamaterialet såsom det har kommit till oss. Avseende fritextsvaren har vi kunnat göra fördjupade analyser med hjälp av kvalitativ innehållsanalys (Graneheim & Lundman 2004). Metoden innebär att vi läste igenom fritextsvaren och sedan tematiskt kategoriserade dem i ett antal teman som bäst återspeglar nyckelbudskapen i materialet. Vi validerade därefter teman genom en intern analysprocess inom utvärderingsteamet.

Baserat på bakgrundsvariablerna i enkäten noterade vi att respondenterna har en god spridning avseende geografi, kön, samt år av erfarenhet av jobb som inspektör. Vi kunde inte göra en regelrätt bortfallsanalys eftersom vi inte har bakgrundsdata på individ- respektive populationsnivå. Den goda spridningen av respondenterna och den höga svarsfrekvensen gör dock att vi anser att svaren representerar den variation av upplevelser och åsikter som finns bland inspektörerna, och sannolikt även de övergripande mönstren i inspektörernas uppfattningar. Däremot vet vi inte om svaren är fullt ut representativa för hela populationen av Arbetsmiljöverkets inspektörer. Vi vet från forskningen (Albaum & Smith 2012) att de som känner sig berörda av frågan eller tycker att den är problematisk, har en större tendens att svara på enkäter. I det här fallet skulle det innebära att förekomsten av de brister och svårigheter som lyfts fram i enkäten kan vara något överskattad.

Analyserna som baseras på enkätmaterialen redovisas i avsnitten om implementeringen av sanktionsavgifterna (kapitel 4) och sanktionsavgifternas måluppfyllelse (kapitel 5). Analysen utgår ifrån ett urval av enkätfrågor som är mest relevanta för utvärderingsfrågorna.

Enkätdata – representanter för lokala parter

För att hämta in bedömningar av sanktionsavgifternas implementering, måluppfyllelse och effekter genomfördes en enkät riktad till de lokala parterna. Enkäten bestod av ett 20-tal frågor och en rad underfrågor och vände sig till både arbetstagarrepresentanter (fackliga ombud och skyddsombud, 54 procent av respondenterna) och arbetsgivarrepresentanter (arbetsmiljöansvariga chefer och HR, 39 procent av respondenterna), samt i mindre utsträckning till anställda som varken var chefer, HR eller arbetstagarrepresentanter men av olika skäl hade insikt i frågorna (7 procent av respondenterna).

Enkäten vände sig både till de organisationer som hade fått åtminstone en sanktionsavgift under hela perioden som sanktionsavgifter har tillämpats (11 procent av respondenterna), och de som inte hade fått någon sanktionsavgift (89 procent av respondenterna). Frågebatteriet varierade något för de två grupperna. De som inte hade fått någon sanktionsavgift fick ta ställning till mer övergripande påståenden om inställning till sanktionsavgifter och kännedom om föreskrifter. De som hade fått en sanktionsavgift tog ställning till mer specifika påståenden kopplade till det. Enkätfrågorna presenteras i Bilaga 3.

Enkäten skickades ut till centrala partsorganisationer och spreds sedan vidare till fackförbund och, genom dessa, till lokala parter ute i organisationer. Det har varit frivilligt att sprida och att besvara enkäten. Partsorganisationer som har medverkat i att sprida enkäten var Svenskt Näringsliv, SKR, Arbetsgivarverket, LO, SACO och TCO som själva sedan fick välja om enkäten skulle skickas vidare till alla eller utvalda förbund, vilket i sin tur kunde bero i vilken utsträckning man ansåg att respektive sektor eller grupp hade påverkats av sanktionsavgifter. Urvalet är alltså inte slumpmässigt och det finns ingen möjlighet att följa hur många enkäten gått ut till.

Sammanlagt 810 svar har kommit in. På grund det sätt som vi valde att sprida enkäten kan svarsfrekvensen inte beräknas. Av samma anledning går det inte att fastställa hur väl de som besvarat enkäten representerar helheten av organisationer och aktörer som berörs av sanktionsavgifterna. Vid spridning av enkäten har vi varit måna om att få ett tillräckligt robust underlag avseende dels det totala antalet respondenter, dels respondenter inom olika kategorier och perspektiv (arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter, organisationer av olika storlekskategorier, mansdominerade och kvinnodominerade arbetsplatser). Därutöver har vi strävat efter ett tillräckligt stort underlag avseende organisationer som har fått sanktionsavgifter (vilket endast utgör en liten del av alla organisationer).

I Tabell 5, nedan, sammanställer vi bakgrundsinformation om de som besvarade enkäten. Vi bedömer att enkätdata har en god spridning som i många delar speglar spridningen i populationen. Vi ser också att antalet observationer är tillräckligt stort för att meningsfullt uttala sig om de kategorier och perspektiv som nämns ovan. Vi ser också att kvalitén på enkätdata är övergripande god, och att det interna bortfallet (det vill säga när respondenterna avstår från att besvara enskilda frågor) är relativt lågt (< 10 procent). Slutligen noterar vi att fritextsvaren ger ett mycket gott underlag för att djupare förklara de mönster som framkommer i de fasta svarsalternativen och för att göra kvalitativa analyser utifrån utvärderingsfrågorna.

Tabell 5. Fördelning av respondenter i enkät till lokala parter

	Svar	Antal	Andel
Parts-representation	Chef	182	22 %
	HR	134	17 %
	Arbetsgivarföreträdare (summa ovan)	316	39 %
	Fackligt ombud	91	11 %
	Skyddsombud	347	43 %
	Anställd som varken är HR, skyddsombud, fackligt ombud eller chef	56	7 %
	Arbetstagarföreträdare (summa ovan)	494	61 %
Antal anställda	0	4	1 %
	1–9	109	15 %
	10–49	258	35 %
	50–249	158	21 %
	250–499	48	6 %
	500+	167	22 %

	Svar	Antal	Andel
Sektorer	F Byggverksamhet	345	47 %
	C Tillverkning	73	10 %
	Q Vård och omsorg; sociala tjänster	67	9 %
	H Transport och magasinering	52	7 %
	S Annan serviceverksamhet	51	7 %
	O Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	35	5 %
	P Utbildning	33	4 %
	A Jordbruk, skogsbruk och fiske	13	2 %
	E Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	13	2 %
	M Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	13	2 %
	D Försörjning av el, gas, värme och kyla	12	2 %
	Övriga	34	5 %
Könsfördelning på arbetsplats	Mansdominerad (> 60 % män på arbetsplatsen)	470	64 %
	Varken mans- eller kvinnodominerad arbetsplats (40–60 % män)	152	21 %
	Kvinnodominerad arbetsplats (< 40 % män)	118	16 %

När det gäller data om organisationer som har fått sanktionsavgifter är bilden annorlunda. Här ser vi att spridningen är mer begränsad och att det finns stora skillnader mellan de organisationer som har fått en sanktionsavgift enligt Arbetsmiljöverkets databas, och de som vi kunnat fånga upp i enkäten. Bland annat noterar vi att organisationer med över 500 anställda och organisationer som verkar i byggbranschen och vårdsektorn är överrepresenterade, medan organisationer inom handel och tillverkning är underrepresenterade (se Tabell 6). Detta tyder på att enkäten belyser en begränsad del av populationen, och därför är vi försiktiga med att generalisera resultaten.

Tabell 6. Fördelning av respondenter i enkät till lokala parter.

		Enkät till lokala parter		Arbetsmiljöverkets data	
		Antal	Andel	Antal	Andel
Antal sanktionsavgifter	Inspekterade arbetsplatser	418		63 836	
	Sanktionsavgifter*	87	21 %	6010	9 %
Antal anställda	1–9	10	11 %	2551	35 %
	10–49	19	22 %	2467	34 %
	50–249**	11	13 %	751	35 %
	250–499**	5	6 %	84	34 %
	500+	42	48 %	76	1 %
Sektorer	F Byggverksamhet	64	74 %	3353	43 %
	Q Vård och omsorg; sociala tjänster	7	8 %	54	1 %
	C Tillverkning	6	7 %	918	12 %
	G Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	3	3 %	1468	19 %
	D Försörjning av el, gas, värme och kyla	2	2 %	21	0 %
	H Transport och magasinering	2	2 %	319	4 %
	A Jordbruk, skogsbruk och fiske	1	1 %	74	1 %
	O Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	1	1 %	22	0 %
	S Annan serviceverksamhet	1	1 %	92	1 %
	Övriga			673	9 %

Källa: Arbetsmiljöverket 2023, enkät till lokala parter. *Avser sanktionsavgifter 2018–2022, övriga variabler är 2015–september 2023 **För arbetsmiljöverkets data är storlekskategorierna 50–200 anställda och 200–499 anställda.

Semistrukturerade intervjuer

Semistrukturerade intervjuer har gjorts med följande personer:

- Karin Eriksson, jurist på Arbetsmarknadsdepartementet, ansvarig för att sammanställa remissvar på utredningen SOU 2022:45
- Peter Burman, biträdande chef för inspektionsavdelningen, Arbetsmiljöverket
- Anna Sundén, jurist och enhetschef, Arbetsmiljöverket
- Jan Sandberg, verksamhetsutvecklare, Arbetsmiljöverket
- Magnus Skagerfält, utredare/sakkunnig, Sveriges Ingenjörer

De intervjuer som gjordes var explorativa och syftade till att ge utvärderarna en god överblick och förståelse för området, samt att snabbt skapa förståelse för de viktigaste frågorna av mer principiell karaktär som respektive aktör önskade föda in i det fortsatta arbetet med utvärderingen. Under analysfasen gjordes ytterligare några intervjuer eller skriftliga uppföljningar med samma personer, dessa i syfte att ge perspektiv och förtydliga en rad frågor som uppkommit under analysarbetet, samt att stämma av och verifiera preliminära resultat från analysarbetet. Syftet var också att öka förståelsen av hur Arbetsmiljöverket redan arbetar med de områden där utvärderingen, baserat på enkätundersökningen med inspektörerna från 2021, identifierat utvecklingspotential och vilka förbättringar som redan vidtagits avseende de behov som inspektörerna lyft i enkäten.

Intervjuerna skedde genom webbmöten i MS Teams. De dokumenterades genom att intervjuaren tog anteckningar kontinuerligt under intervjun och de spelades in digitalt, med respondenternas tillåtelse. Intervjuerna har nyttjats till att reda ut frågor relaterade till:

- utredningen SOU 2022:45 (Arbetsmarknadsdepartementet)
- Arbetsmiljöverkets interna arbete med sanktionsavgifter (Arbetsmiljöverket)
- utstationeringsdirektivet (Sveriges Ingenjörer)
- möjligheten att fördjupa och kvalitetssäkra analysen av den övriga materialinsamlingen (Arbetsmiljöverket).

Digitalt tolkningsseminarium

Efter att datamaterialet hade samlats in och sammanställts genomförde vi ett digitalt tolkningsseminarium. Syftet med tolkningsseminariet var dels att ge aktörerna på arbetsmiljöområdet möjlighet att bidra till analysen, dels att hämta in inspel från forskare och externa experter. Tolkingsseminariet varade i tre timmar, varav första hälften av tiden ägnades åt tolkning och reflektion över den preliminära analysen, och andra hälften åt inspel till rapportens slutsatser och rekommendationer.

Cirka 20 personer medverkade vid seminariet. Utöver medverkande från utvärderingsteamet och projektteamet på Myndigheten för Arbetsmiljökunskap var SKR, PTK, Svenskt Näringsliv, SACO, TCO, LO, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Fremia och Företagarna representerade. I rollerna som externa experter medverkade Olov Wolf-Watz (Strategirådet), Eskil Wadensjö (Stockholms universitet) och Johan Holm (Umeå universitet).

Seminariet dokumenterades av två personer inom utvärderingsteamet och spelades även in. Den andra delen av seminariet, som avsåg slutsatser och rekommendationer, dokumenterades även av deltagarna själva på ett gemensamt digitalt anteckningsverktyg. Inspelen som framkommit under seminariet diskuterades av utvärderingsteamet vid ett efterföljande möte, och integrerades därefter i rapportens analys, slutsatser och rekommendationer.

Metodologiska begränsningar och utmaningar

De metodologiska begränsningarna kan sammanfattas enligt följande:

- Analysen baseras i stor utsträckning på intressenternas utsagor, vilket kan göra det svårt att värdera och tolka innehållet. Vi har hanterat det genom att ställa olika intressenters (arbetsgivarrepresentanters, arbetstagarrepresentanters, Arbetsmiljöverkets) utsagor mot varandra och komplettera med information som erhållits genom intervjuer, samt genom tolkningsseminariet som genomfördes med medverkan av externa experter och forskare.
- Rådata för enkäten till inspektörerna från 2021 saknas, vilket har medfört att vi inte har kunnat göra någon bortfallsanalys. Troligen är detta ett mindre problem, eftersom svarsfrekvensen är så pass hög (73 procent), men det innebär ändå att det kan finnas vissa skillnader i hur respondenterna har svarat, jämfört med hur ickerespondenterna hade svarat.
- Populationen för enkäten till lokala parter (2023) är inte känd, vilket gör att vi inte har kunnat beräkna svarsfrekvens eller göra en bortfallsanalys. Den strategi vi har använt för att komma åt de eventuella problemen med representativiteten var att försöka uppnå en bredd bland respondenter med avseende på olika sektorer, vilket vi också har kunnat göra i stor utsträckning. En jämförelse med data från Arbetsmiljöverket (som föreställer populationen av alla organisationer som har fått sanktionsavgift) visar att enkätdata har en god spridning som i många delar speglar spridningen i populationen, dock inte när det gäller de respondenter som har fått en sanktionsavgift, där det finns en viss snävhet.
- Varken enkäten till inspektörerna eller enkäten till lokala parter är utformade så att man kan studera utveckling över tid. Vi vet således inte om det som lyfts som problematiskt i respektive enkät är ett större eller ett mindre problem idag än vad det har varit tidigare. På det sättet tar inte

enkätdata hänsyn till utvecklingen i sanktionsavgifternas implementering över tid. Vi har sökt att hantera detta genom att ställa resultaten mot andra typer av data, specifikt Arbetsmiljöverkets data som visar på trender över tid, samt intervjuer och tolkningsseminariet, som fokuserar mer på läget idag.

- Enkäten till inspektörerna och enkäten till lokala parter är inte heller utformade så att man kan göra före- och efter jämförelser. I enkäterna till inspektörer fanns inte sådana frågor med, och i enkäten till parterna har vi valt att inte ställa dessa frågor, eftersom vi gjorde bedömningen att endast en liten del av respondenterna skulle ha erfarenhet av läget före 2014, vilket skulle begränsa användbarheten av enkätresultaten. Vi har hanterat detta genom att använda andra relevanta jämförelsepunkter än läget före reformen.
- Valet av datakällor gör att vi huvudsakligen kan uttala oss om de stora mönstren (vilket visserligen är lämpligast för en effektutvärdering), och ganska lite om de enskilda fallen, branscher, föreskrifter, med mera. Detta gör att vi är något begränsade i analysen av varför en viss utveckling uppstår, och vilka specifika insatser som eventuellt behövs. För att uttala sig om detta kan det behövas vidare fördjupade studier med fokus på lärande exempel.

Upplägget av utvärderingen medförde att datainsamlingen redan hade genomförts vid tidpunkten för tolkningsseminariet. Ett antal frågor som väcktes vid seminariet har därför inte kunnat hanteras inom ramen för denna utvärdering. Dessa inkluderar exempelvis hur effektiviteten av sanktionsavgifter varierar beroende på om arbetsplatser har en stor andel hyrpersonal, eller en stor andel av individer som är nya i sina roller. Det kan vara relevant att försöka belysa detta i framtida studier.

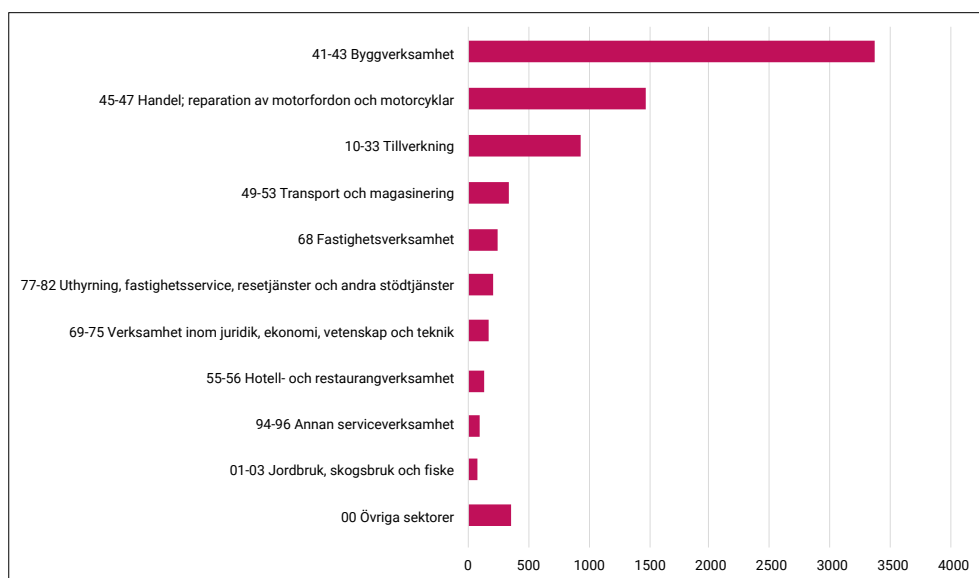
4. Implementering av sanktionsavgifter

I detta kapitel beskriver vi, analyserar och bedömer implementeringen av sanktionsavgifter. Vi börjar med att presentera en sammanställning över vilka typer av arbetsgivare som har fått sanktionsavgifter och vad påföljden för olika typer av överträdelser blev. Därefter redogör vi för i vilken utsträckning instrumentet implementerats såsom det är tänkt, det vill säga på ett sätt som skapar förutsättningar för måluppfyllelse. Sedan tittar vi på om antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser som idag är förenade med sanktionsavgifter har ökat, och om systemet fungerar på ett sätt som upplevs som tydligt och transparent. Vi avslutar med en övergripande bedömning av systemets implementering i relation till förändringsteorin och de jämförelsepunkter som definierats i analysramen.

Till vilka typer av arbetsgivare har sanktionsavgifter utfärdats och vad blev påföljden? (UM2)

Vilka typer av arbetsgivare har fått sanktionsavgifter?

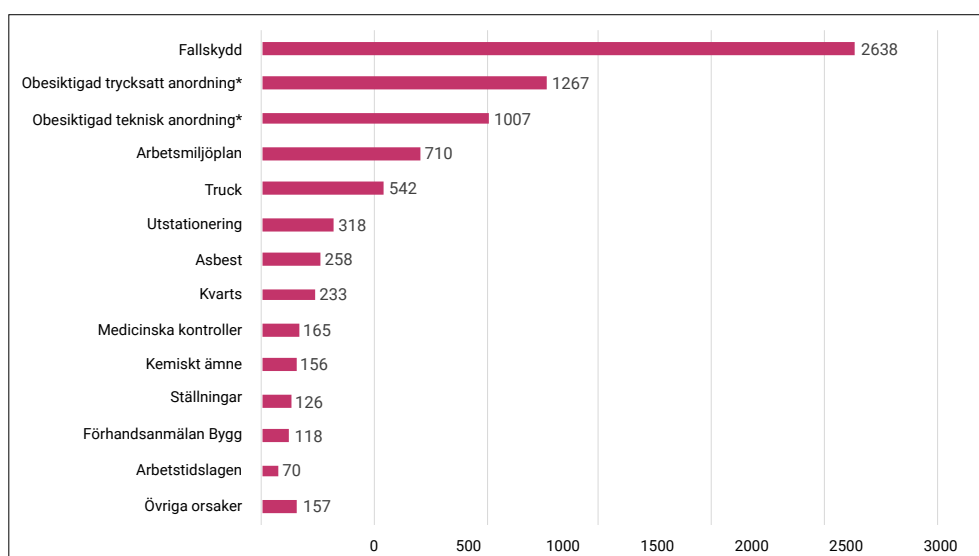
Sanktionsavgifter är mest förekommande i tre sektorer: byggverksamhet, handel, och tillverkningssektorn. Enligt Arbetsmiljöverkets dokumentation står dessa tre sektorer för 74 procent av de sanktionsavgifter som har utfärdats, och byggverksamhet står där för 43 procent. Att det är så många sanktionsavgifter inom byggverksamhet beror på att det sker fler riskfyllda moment i bygg och anläggningsverksamhet än i andra branscher. I Figur 2 nedan kan man se antalet sanktionsavgifter utfärdade mellan 2015 och september 2023, grupperade efter SNI-koder.



Figur 2. Sanktionsavgifter 2015–2023, grupperade efter SNI-koder.

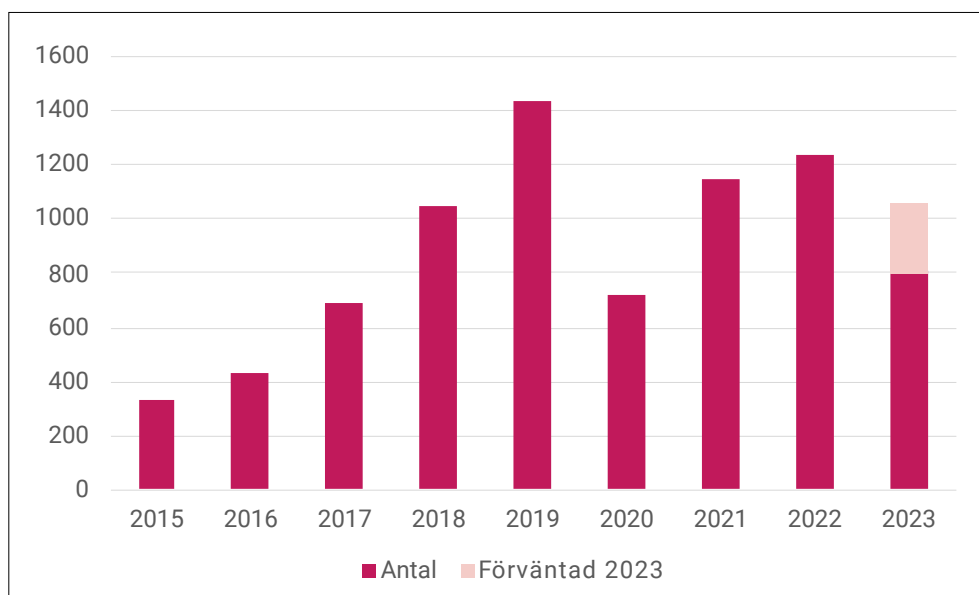
Källa: Arbetsmiljöverket 2023. I "Övriga sektorer" ingår: 05–09 Utvinning av mineral, 64–66 Finans- och försäkringsverksamhet, 58-63 Informations- och kommunikationsverksamhet, 35 Försörjning av el, gas, värme och kyla, 84 Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring, 90-93 Kultur, nöje och fritid, 85 Utbildning, 86-88 Vård och omsorg; sociala tjänster, 36-39 Vattenförsörjning; avfallsrening, avfallshantering och sanering, 00 Övrigt, oklart.

Statistiken över vilka sektorer som oftast får sanktionsavgifter reflekteras även i statistiken över vilka sanktionsavgifter som oftast utfärdas. Enskilt vanligast är sanktionsavgifter för bristande fallskydd, följt av obesiktigade trycksatta- och tekniska anordningar. Av de 14 vanligaste orsakerna till sanktionsavgifter är flertalet specifika för byggverksamhet, däribland fallskydd, arbetsmiljöplan, asbest, ställningar och förhandsanmälan bygg. Andra sanktionsavgifter är också vanliga på bygg- och anläggningsarbetsplatser, men är inte specifika för sektorn, till exempel tekniska anordningar, kvarts, och truckar.



Figur 3. Utfärdade sanktionsavgifter grupperade efter orsak, 2015–2023.

Källa: Arbetsmiljöverket 2023. *Sammanfattad variabel av obesiktigad trycksatt ordning och trycksatt ordning. ** Sammanfattad variabel av obesiktigad teknisk anordning, teknisk anordning och obesiktigad lyftanordning.

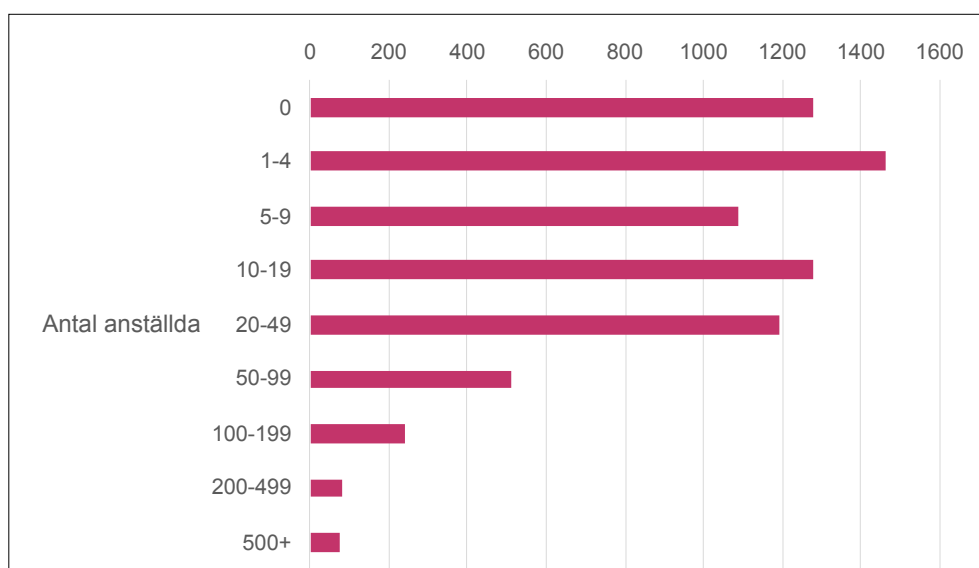


Figur 4. Sanktionsavgifter över tid, 2015–2023.

Källa: Arbetsmiljöverket 2023.

Antalet utfärdade sanktionsavgifter ökade kontinuerligt under perioden 2015–2019, varefter det skedde ett stort tapp år 2020. Detta var kopplat dels till covid-19-pandemins påverkan, som gjorde att många verksamheter temporärt stannade av, dels till svårigheter att genomföra fysiska inspektioner. Därefter har antalet utfärdade sanktionsavgifter stabiliserat sig på 1000–1200 per år (se Figur 4).

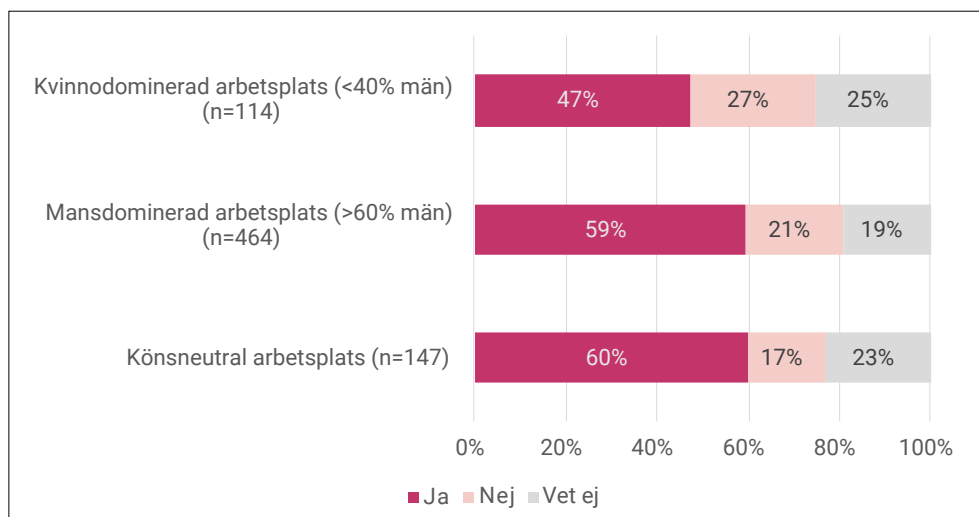
Majoriteten av alla sanktionsavgifter utfärdas till företag med färre än 50 anställda, där allra flest går till företag med 1–4 anställda (se Figur 5).



Figur 5. Antal sanktionsavgifter, efter storleksklass på företag, 2015–2023.

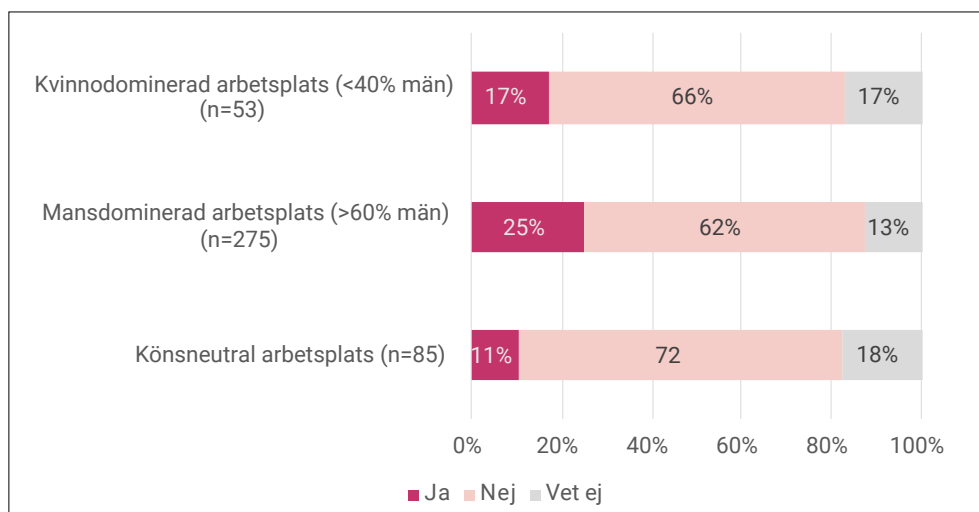
Källa: Arbetsmiljöverket 2023.

För att belysa könsdimensionen av sanktionsavgifter har vi undersökt förekomsten av inspektioner och sanktionsavgifter på mansdominerade, kvinnodominerade och könsneutrala arbetsplatser. Figur 6 visar om respondentens arbetsplats har blivit inspekterad de senaste 10 åren, och Figur 7 visar om inspektionen ledde till en sanktionsavgift eller inte.



Figur 6. Har detta arbetsställe blivit inspekterat av Arbetsmiljöverket under de senaste 10 åren? Grupperat efter könsfördelning på arbetsplats.

Källa: Enkät till lokala parter.



Figur 7. Ledde inspektionen till ett beslut om sanktionsavgifter? Grupperat efter könsfördelning på arbetsplats.

Källa: Enkät till lokala parter.

De mansdominerade och könsneutrala arbetsplatserna har i sex fall av tio blivit inspekterade, och de kvinnodominerade något färre gånger, strax under hälften har där blivit inspekterade. Vi ser även att inspektionerna ledde till sanktionsavgifter för en fjärdedel av de mansdominerade arbetsplatserna och för 17 procent av de kvinnodominerade arbetsplatserna. De könsneutrala

arbetsplatserna fick sanktionsavgifter i 11 procent av fallen. Därmed kan vi även konstatera att det inte är antalet inspektioner i sig som driver antalet sanktionsavgifter som utfärdas, utan att det beror på andra underliggande faktorer (eftersom könsneutrala arbetsplatser är de som samtidigt inspekteras mest men fått minst antal sanktionsavgifter).

Vad blev påföljden för olika typer av överträdelser?

I Tabell 7 nedan ser vi medelvärdet på olika sanktionsavgifter kopplat till vilken arbetsmiljöföreskrift som en arbetsplats har brutit mot, samt hur ofta den bestämmelsen förekommer i Arbetsmiljöverkets inrapporteringssystem.

De tre vanligaste överträdelserna, fallskydd, obesiktigad trycksatt anordning och obesiktigad teknisk anordning befinner sig i den övre halvan av listan, men kostar betydligt mindre än andra sanktionsavgifter som delas ut mer sällan, till exempel underkänd traverskran, marknadskontroll och smältning och gjutning av metall. Till det hör också att färre verksamheter omfattas av regelverket gällande traverskranar och smältning och gjutning av metall, än verksamheter som behöver anordna fallskydd för arbete över 2 meters höjd.

Arbetsbrottslagen sticker ut med ett högre belopp och relativt många utfärdade sanktionsavgifter. Detta har med hur sanktionsavgifter är beräknade att göra. I stället för att vara kopplat till antalet anställda, risknivå eller ha ett fast belopp, beräknas i stället avgiften per felaktigt arbetad timme med en procent av det prisbasbelopp som gällde vid tillfället någon har brutit mot en bestämmelse i arbetsbrottslagen. Rent teoretiskt kan avgiften för ett brott mot arbetsbrottslagen därför bli mycket högre, även för mindre företag, än avgifter för andra överträdelser.

Tabell 7. Medelvärde på belopp för olika arbetsmiljöföreskrifter.

Orsak	Belopp (medeltal)	Antal sanktions- avgifter
Underkänd traverskran	400 000 kr	2
Marknadskontroll	238 732 kr	9
Arbetsbrottslagen	235 322 kr	70
Smältning och gjutning av metall	225 000 kr	2
Radon	208 700 kr	1
Tillstånd saknas	150 000 kr	1
Obesiktigad kombination av basmaskin och arbetsbrottslagen	115 784 kr	19
Obesiktigad teknisk anordning	84 516 kr	1007
Omärkta rörledningar	74 464 kr	28

Orsak	Belopp (medeltal)	Antal sanktions- avgifter
Fallskydd	71 852 kr	2638
Asbest	60 677 kr	258
Obesiktigad trycksatt anordning	50 642 kr	1267
Explosionsfarlig miljö	42 507 kr	14
Kemiskt ämne	42 079 kr	156
Smittrisker	39 955 kr	11
Truck	36 264 kr	542
Medicinska kontroller	31 912 kr	165
Tjänstbarhetsbedömning saknas	31 192 kr	12
Kvarts	29 609 kr	233
Utstationering	28 962 kr	318
Riskbedömning saknas	26 200 kr	5
Ställningar	19 762 kr	126
Utbildningsbevis saknas	18 125 kr	40
Arbetsmiljöplan	13 758 kr	710
Motorkedjesåg	10 000 kr	12
Förhandsanmälan Bygg	5 000 kr	118
Utebliven anmälan	5 000 kr	1

Källa: Arbetsmiljöverket 2023.

Implementeras instrumentet såsom det är tänkt? (FU1, FU2)

En viktig förutsättning för att sanktionsavgifter som instrument ska uppnå sina mål är att dessa faktiskt implementeras på det sätt som det är tänkt. Att instrumentet implementeras såsom det är tänkt avser dels om sanktionsavgifter tillämpas enligt föreskrifter, dels om Arbetsmiljöverket når ut med sin information om sanktionsavgifter. Nedan tittar vi därför på om inspektörerna upplever några generella oklarheter förenade med utfärdande av sanktionsavgifter, i vilken utsträckning som sanktionsavgifter faktiskt

används när det finns grund för det (och vad som eventuellt hindrar detta), samt hur kännedomen om tillämpbara föreskrifter och avgiftsstorlekar ser ut bland målgrupperna.

Finns det oklarheter förenade med utfärdande av sanktionsavgifter?

I enkäten till inspektörerna uppger en tredjedel av respondenterna att det finns generella oklarheter i de föreskrifter som är förenade med sanktionsavgift. Ett exempel som ges handlar om sanktionsavgifter som är kopplade till bristande dokumentation, där det saknas tydlighet om vad dessa dokument ska innehålla. Ett annat exempel är rutiner, där det saknas en specificering av vad rutinen bör innehålla och hur omfattande den bör vara. Likaså saknas krav på hur omfattande en utbildning ska vara för att vara tillräcklig. Vidare anges att vad som är en ”truck” kan tolkas på olika sätt, att det inte framgår om lyftanordningar måste vara besiktigade i Sverige, eller om en riskbedömning uppfyller kravet på en sådan, även om den är uppenbart otillräcklig eller felaktig. En annan oklarhet avser svårigheten att avgöra vem som är arbetsgivare, särskilt när det på plats verkar som om arbetet styrs av ett annat företag är det som formellt anges.

Att tolkning av föreskrifter medför svårigheter rimmar väl med tidigare forskning på området. MacEachen et al. (2016) lyfter i sin forskningsöversikt att även välformulerade föreskrifter kräver en hel del bedömningar som inspektörerna förväntas göra. Detta innebär både behov av ställningstaganden och att inspektörerna besitter tillräcklig kompetens i de sakområden där de verkar.

I vilken utsträckning utfärdas sanktionsavgifter?

Enkäten till Arbetsmiljöverkets inspektörer visar att 40 procent av inspektörerna uppger att det finns tillfällen när de avstår från att utfärda sanktionsavgifter i vissa situationer. En innehållsanalys av de orsaker som inspektörerna uppger ligger till grund för att de avstår från att utfärda avgifter visar på att det finns tre övergripande kategorier av hinder: (1) **Arbetsmiljöverkets styrning** i form av exempelvis föreskriftens tydlighet, interna rutiner, prioriteringar och tillsättning av resurser, (2) **kontexten under inspektionen** som utgör underlaget för att en sanktionsavgift utfärdas, och (3) **inspektörernas professionella yrkesutövning**, där inspektörerna har mandat och förväntas kunna göra kvalificerade bedömningar avseende arbetsmiljölagstiftningens syften och myndighetens uppdrag och hur dessa bäst uppnås i den aktuella situationen. Dessa förklaringar utvecklas nedan:

Arbetsmiljöverkets styrning

- **Otydlig eller svårtolkad föreskrift** handlar om att inspektörerna upplever att föreskrifterna inte är tillräckligt tydliga för att ge vägledning om vad som är tillåtet och inte, respektive vilka krav som behöver vara uppfyllda för att föreskriften ska anses följas eller inte (se även förra avsnittet om generella oklarheter).

- **Brist på kompetens** handlar om att inspektören inte fullt behärskar regelverket som styr sanktionsavgifter inom ett område. Det kan exempelvis hända om det krävs specialiserad kompetens inom området för att avgöra om den aktuella situationen innebär en överträdelse eller inte. Det kan även handla om att inspektionen planerats in i syfte att granska en annan del av arbetsmiljölagstiftningen, men inspektören under inspektionen upptäcker att en överträdelse som är förknippad med sanktionsavgift förekommer.
- **Brist på tid eller förutsättningar** avser exempelvis att det i vissa fall kan krävas en dokumentation eller efterarbete som är mer krävande än vad inspektören bedömer att hen har tid med, vilket kan få till följd att hen avstår från att utfärda underlag för en sanktionsavgift. Det kan också handla om att vissa sanktionsavgifter kräver mycket manuellt arbete för inspektören (till exempel genomgång av arbetsgivarens tidsredovisning) och att Arbetsmiljöverket saknar digitala stöd för att göra en sådan uppföljning.
- **Interna rutiner** kan exempelvis handla om att konstaterande av vissa överträdelser kräver att två inspektörer är närvarande, att ytterligare en inspektör på plats hade varit önskvärt för att göra bedömningen, eller att inspektören inte upplever sig ha fått det stödet de behöver internt för att göra sin bedömning.

Kontexten under inspektionen

- **Hot eller trakasserier** nämns som en anledning att avstå från att utfärda sanktionsavgifter. Det kan handla om att det uppstår konflikter under inspektionen, att inspektören blir filmad, eller att vissa personer på arbetsplatsen har ett tydligt våldskapital. 22 procent av inspektörerna uppger att de någon gång utsatts för hot eller trakasserier i samband med att de arbetat med eller informerat arbetsgivaren om sanktionsavgifter.
- **Knepig bedömning på plats** kan avse hur gränsdragningen bör göras mellan vad som är ett bygg- och anläggningsarbete (som därför kan åläggas att betala en sanktionsavgift för bristande fallskydd) och vad som inte är det (där avsaknad av fallskydd inte kan resultera i utfärdandet av en sanktionsavgift). Andra exempel handlar om att det kan vara svårt att vid en inspektion se om ett tryckkärl är trycksatt eller inte, att avgöra var ett besiktningsintyg ska finnas och hur snart det ska kunna visas upp efter anmodan, eller om de behöver se en arbetstagare faktiskt hantera ett allergiframkallande ämne, eller om det räcker att ämnet finns i "lager" för att utfärda en sanktionsavgift.
- **Bevisläget** exemplifieras med att inspektören inte lyckats dokumentera bevisning som bedöms vara tillräcklig för ett beslut om sanktionsavgift i förvaltningsrätten, exempelvis att inte hinna fotodokumentera att någon arbetar utan fallskydd. Andra exempel inkluderar att maskiner inte är igång under inspektionen och att det således inte går att dokumentera att maskinerna är i bruk. Det uppges även vara svårt att bevisa överträdelser mot arbetstidslagen, särskilt när arbetsgivaren inte dokumenterar arbetstiden.

Inspektörernas professionella yrkesutövning

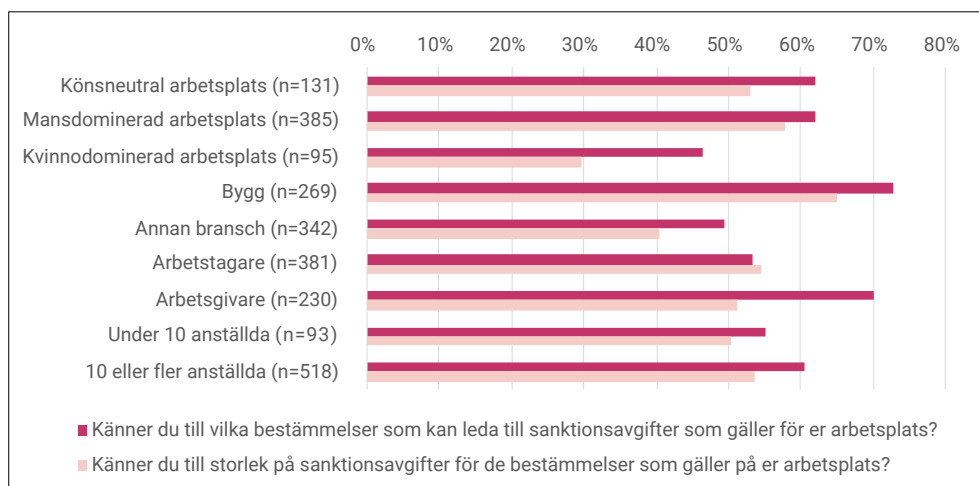
- **Kontraproduktivitet** handlar om att inspektörer ifrågasätter nyttan av sanktionsavgifter som instrument. Detta avser brist på tilltro till sanktionsavgifters förmåga att generera önskade effekter, eller farhågor om att instrumentet till och med kan motverka sitt syfte. Som exempel nämns vilja att värna god kontakt och kommunikation med arbetsgivare, och att förmå dessa att vidta (viktigare) åtgärder för bättre arbetsmiljö som inte är förenade med sanktionsavgifter.
- **Rimlighetsbedömning** avser situationer där inspektörer bedömer att det inte är rimligt, eller att det går emot det allmänna rättsmedvetandet, att utfärda sanktionsavgifter. Det kan handla om överträdelser som i situationen upplevs så marginella att de inte bör föranleda annat än möjligen en kommentar från inspektören. Detta kan till exempel inträffa när rätt informationsskyltar är uppsatta, men på fel vägg, eller när det finns en mindre miss i ett dokument som i övrigt är korrekt utformat.
- **Etisk bedömning** berör situationer där utfärdandet av sanktionsavgifter skulle gå emot etiska hänsyn. Det kan avse situationer där inspektören väljer att inte lägga tid på att fotografera bristande fallskydd under en inspektion, utan prioriterar att se till att arbetaren kommer ned från taket så snabbt och säkert som möjligt. Etiska hänsyn kan också göras i situationer där utfärdande av en sanktionsavgift skulle ha allvarliga konsekvenser för samhällets grundfunktioner, exempelvis värmeförsörjning.

Analysen ovan visar på att det finns både objektiva hinder och svåra ställningstaganden som förklarar att en betydande del av inspektörerna ibland väljer att avstå från att utfärda sanktionsavgifter. Att dessa svårigheter föreligger bekräftas också i de intervjuer som vi har genomfört, samt under tolkningsseminariet.

Det finns omfattande stöd i den tidigare litteraturen för att en fullständig implementering av sanktionsavgifter är svår att uppnå. Genn (1993) och Gunningham (2012) vittnar om att det är svårt för inspektörerna att konsekvent tillämpa sanktionsavgifter när det finns andra, mjukare instrument. Flera internationella studier av inspektionsverksamheter lyfter fram utmaningar när det gäller att tolka regelverk och utbilda inspektörer, liksom problem med bristande resurser (Arbetsmiljöverket 2016). Bruhn (2009) argumenterar att professionalisering inom Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet leder till att inspektörerna i större utsträckning använder sitt handlingsutrymme och professionella omdöme, i vilket kan ingå att avstå från att utfärda en sanktionsavgift och välja att göra andra bedömningar. Skillnader i inspektörernas bedömningar lyfts också av Sandahl (2017) och av Statskontoret (2021).

Kännedom om tillämpbara bestämmelser och avgiftsstorlekar

I enkäten till lokala parter framgår att det finns en varierande nivå av kännedom om vilka bestämmelser som kan leda till en sanktionsavgift på arbetsplatsen, och sanktionsavgifternas storlek (frågan har bara ställts till de respondenter som inte fått sanktionsavgift).



Figur 8. Kännedom om sanktionsavgifter och deras storlek. Andel svar "i hög utsträckning" eller i ganska hög utsträckning.

Källa: Enkät till lokala parter.

Av alla respondenter uppger 59 procent att de vet vilka bestämmelser som kan leda till en sanktionsavgift på deras arbetsplats, och något färre, 53 procent, känner till avgifternas storlek (i hög eller mycket hög utsträckning). Kännedomen om tillämpbara bestämmelser är betydligt högre inom byggsektorn (72 procent) än inom de övriga sektorerna (49 procent). Arbetsgivarrepresentanter har en högre kännedom om tillämpbara bestämmelser – 70 procent av de uppger hög eller mycket hög kännedom; motsvarande siffra för arbetstagarrepresentanter är 53 procent. Kännedomen om tillämpbara bestämmelser är betydligt högre på mansdominerade (62 procent) och könsneutrala arbetsplatser (61 procent) än på kvinnodominerade arbetsplatser (47 procent). Skillnaderna i kännedom om avgifternas storlek är ännu större mellan kvinno- och mansdominerade arbetsplatser – 58 procent på de mansdominerade arbetsplatserna upplever har hög eller mycket hög kännedom om avgiftsstorlekarna; motsvarande siffra i de kvinnodominerade sektorerna är 30 procent. De mindre organisationerna har också något lägre kännedom om avgifterna (55 procent) jämfört med de större organisationerna (60 procent). Se Figur 8.

Sammanfattningsvis ligger kännedomen om bestämmelser förenade med sanktionsavgifter och storleken på sanktionsavgifterna något under den förväntade nivån på 60 procent. Kännedomen är lägst bland arbetstagarrepresentanterna och i de kvinnodominerade sektorerna. Begränsad kännedom är också någonting som flera tidigare studier vittnar om. Bluff

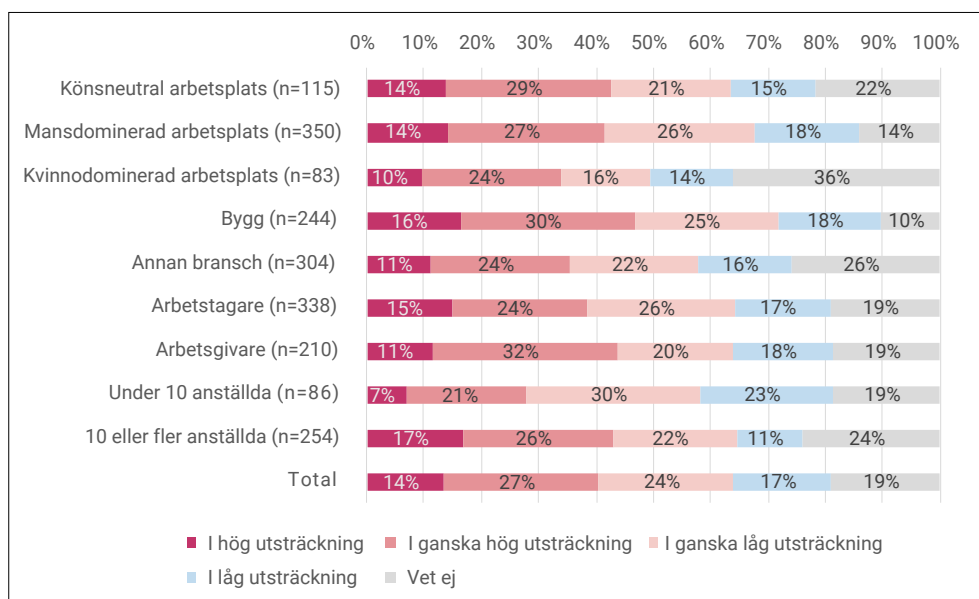
(2011) kommer också fram till att arbetsgivarnas kunskap om påföljder för arbetsmiljöbrott, förmåga att bedöma risken att bli inspekterade och få en påföljd, är begränsad. Den huvudsakliga anledningen är att organisationer tenderar att inte ta in, bearbeta och agera på information som inte upplevs som akut och (i fallet med privata företag) affärskritisk. Även Gunningham (2012) finner stora brister i arbetsgivarnas medvetenhet om sina skyldigheter, om arbetsmiljöriskerna och sätten att arbeta förebyggande. Statskontoret (2021) lyfter fram att Arbetsmiljöverket under de senaste åren har fokuserat alltmer på tillsyn, på bekostnad av sitt uppdrag av att jobba med information och upplysning, med konsekvensen att inspektörernas särskilda informationsinsatser till arbetsgivare och skyddsombud har minskat.

Har antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser ökat? (UM3)

Som redovisas i början av detta kapitel har användningen av sanktionsavgifter ökat markant sen instrumentet introducerades för snart tio år sedan. Under de första åren, 2015–2016, utfärdades 300–400 sanktionsavgifter om året. Idag ligger antalet avgifter på 1000–1200 per år, en nivå som Arbetsmiljöverket enligt våra intervjuer bedömer som stabil och välfungerande. Trots att avgifterna bestrids i relativt stor utsträckning, leder processen fram till att de allra flesta av de utfärdade avgifterna påförs.

Jämfört med situationen innan reformen innebär detta en stor ökning av antalet påföljder. Enligt SOU 2011, som hänvisar till Åklagarmyndighetens statistik, inkom det mellan 250 och 350 anmälningar till polis och åklagarmyndigheterna årligen under åren som föregick reformen, inom de områden som idag omfattas av sanktionsavgift. Av dessa ledde knappt 30 procent av anmälningarna till lagföring, alltså mellan 75 och 105 påföljder per år. Detta innebär att antalet påföljder inom de aktuella områdena åtminstone har tiofaldigats jämfört med tiden innan reformen.

Enligt vad som framkommit i intervjuerna finns det ingenting som tyder på att utfärdande av sanktionsavgifter har undanträngt andra påföljder som Arbetsmiljöverket tillämpar (utöver straffsanktioner som avskaffades i samband med sanktionsavgifternas introduktion). Däremot finns det tecken på att ökad satsning på inspektioner och utfärdande av sanktionsavgifter har bidragit till att undantränga Arbetsmiljöverkets insatser inom information och upplysning (Statskontoret 2021).



Figur 9. Jag bedömer att den information som finns att tillgå avseende sanktionsavgifter är tydlig.

Källa: Enkät till lokala parter.

Finns det tydlighet och transparens avseende påföljder? (UM4)

För att undersöka detta har vi frågat de lokala parterna om de anser att den informationen som finns att tillgå avseende sanktionsavgifterna är tydlig och transparent. Frågan är relaterat till den tidigare frågan avseende kännedom, men berör snarare den upplevda kvalitén och tydligheten i Arbetsmiljöverkets kommunikation. Resultaten redovisas i Figur 9 nedan.

Genom att relatera dessa data med kännedom om sanktionsavgiftssystemet som redovisas i Figur 8, kan vi konstatera att ungefär 70 procent av de som har kännedom om systemet anser att informationen som finns att tillgå är tydlig, och varierar mellan 65 och 75 procent för de flesta kategorier av arbetsgivare. Den grupp som avviker mest är organisationer med färre än 10 anställda, där det är endast drygt 50 procent som anser att informationen som finns att tillgå är tydlig.

Bedömning av sanktionsavgifternas implementering

Implementeras instrumentet såsom det är tänkt?

Vi ser att det finns betydande avvikelser i hur instrumentet implementeras, jämfört med hur det är tänkt att implementeras. Trots ambitionen att sanktionsavgifterna ska användas i fall där det är uppenbart om kraven är uppfyllda eller inte, så finns det betydande svårigheter för inspektörerna att konsekvent använda sig av instrumentet. Svårigheterna är både av sådan karaktär

som skulle kunna åtgärdas med kompetensutveckling (för inspektörerna), tydligare föreskrifter och bestämmelser, annan tids- och resursallokering, mer interna stöd, och så vidare, och av sådan karaktär som beror på komplexa avvägningar där det inte är självklart vilket beslut som är det ”rätta”. Att avgifterna inte implementeras fullt ut är därför inte nödvändigtvis enbart negativt, utan kan vara ett tecken på att inspektörerna använder sin samlade verktygslåda för att på ett bättre sätt bidra till Arbetsmiljöverkets övergripande mål. Det senare kan dock kräva mer intern dialog och kalibrering för att inte skapa otydlighet eller urholka instrumentets förutsättningar att nå sina mål.

När vi också tar hänsyn till den tidigare litteraturen som pekar på omfattande svårigheter för inspektörerna att följa regelverket, gör vi bedömningen att nivån av inspektörernas följsamhet (60 procent) när det gäller implementering av avgifterna är enligt förväntan. Samtidigt noterar vi att det finns påtagliga problem och därmed utrymme för förbättring.

När det gäller frågan i vilken utsträckning som Arbetsmiljöverket lyckas nå ut med sin information, ser vi påtagliga brister. Vi bedömer att kännedomen om instrumentet är låg (strax under de 60 procent som vi använder som jämförelsepunkt). Det som vi ser som särskilt problematiskt är att kännedomen är ännu lägre bland arbetstagarrepresentanter och i de kvinnodominerade sektorerna. Det första riskerar att urholka arbetstagarrepresentanters förutsättningar att använda sig av sanktionsavgifter som ett argument för att driva på förbättringar i arbetsmiljön. Det andra kan innebära att de kvinnodominerade sektorerna inte drar full nytta av befintliga föreskrifter, särskilt när det gäller arbetsgivarnas preventiva insatser.

Har antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser ökat?

Antalet påföljder har åtminstone tiofaldigats sedan introduktionen av instrumentet. Vår bedömning är att detta är helt i linje med instrumentets förändringsteori och visar på mycket hög måluppfyllelse.

Fungerar instrumentet på ett sätt som är tydligt och transparent?

Vi noterar att ungefär 70 procent av de som har kännedom om instrumentet bedömer att informationen är tydlig, vilket är lägre än väntat. Organisationer med färre än 50 anställda upplever i lägre grad att informationen är tydlig. Vi bedömer därför att det finns brister avseende instrumentets tydlighet och transparens.

5. Sanktionsavgifternas måluppfyllelse och effekter

I detta kapitel analyserar och redovisar vi vår bedömning av sanktionsavgifternas måluppfyllelse och effekter. Vi börjar med en sammanfattning och tolkning av data avseende förutsättningar för effekter. Därefter redovisar vi utvärderingens resultat avseende instrumentets reaktiva och preventiva effekter. Vi diskuterar hur effekterna uppstår och varför de uteblir. Vi redovisar även de oönskade effekterna i den mån som dessa förekommer. Vi avslutar med en övergripande bedömning av instrumentets måluppfyllelse.

Finns förutsättningar för effekter?

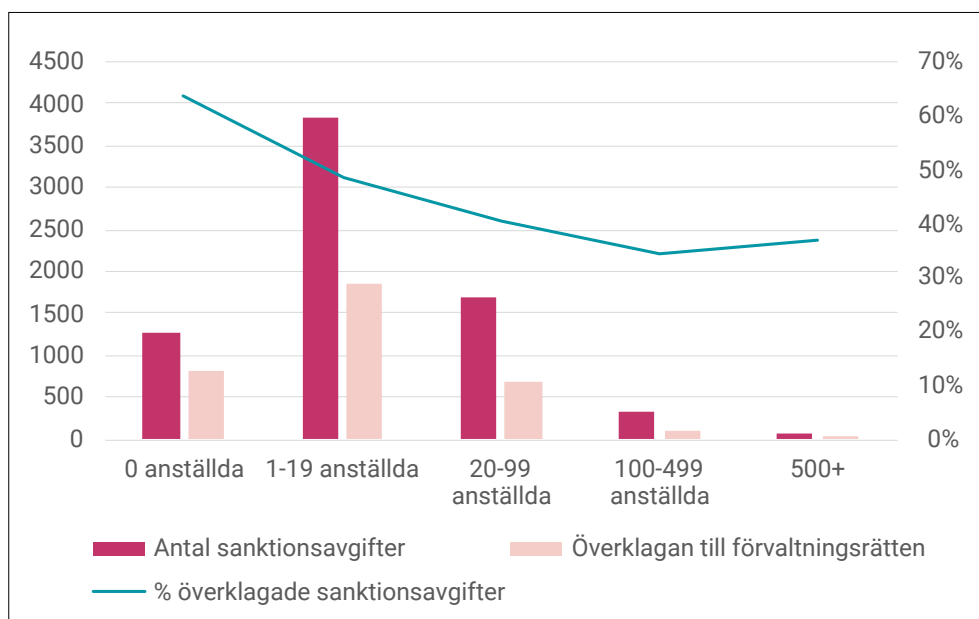
Enligt förändringsteorin som ligger till grund för denna utvärdering finns det fyra förutsättningar som behöver vara på plats för att instrumentets effekter ska kunna realiseras: att inspektörerna gör korrekta bedömningar, det vill säga att överträdelsen som sanktionsavgiften utfärdats för faktiskt har skett (FE2), att avgiftens storlek skapar incitament för åtgärder (FE3), att risken att få en avgift skapar incitament för åtgärder (FE4) och att arbetsgivaren har förutsättningar att åtgärda bristerna (FE5). Nedan går vi steg för steg igenom vad utvärderingen visar i relation till detta.

Gör inspektörerna korrekta bedömningar? (FE2)

Att inspektörernas bedömningar är korrekta är en förutsättning för att sanktionsavgifter ska generera effekter i linje med förändringsteorin. Om bedömningarna inte är korrekta medför det att åtgärder inte vidtas och att företag och organisationer drabbas av orätsäker hantering, vilket kan urholka både systemets rättssäkerhet och leda till minskad tillit och tilltro till Arbetsmiljöverket och till systemet. För att undersöka detta har vi tittat både på den formella (juridiska) korrektheten av inspektörernas bedömningar, och på organisationernas egen upplevelse av huruvida utfärdande av sanktionsavgiften var korrekt.

Antalet sanktionsavgifter som inte accepteras, bestrids eller förfaller kan ses som ett uttryck för att organisationer är oeniga med Arbetsmiljöverkets bedömning om att en sanktionsavgift bör utfärdas. Andelen sanktionsavgifter som bestrids är mycket hög, närmare 50 procent enligt Arbetsmiljöverkets dokumentation. Det innebär dock inte en ökning jämfört med det tidigare systemet med straffsanktioner, som bestreds i motsvarande utsträckning.

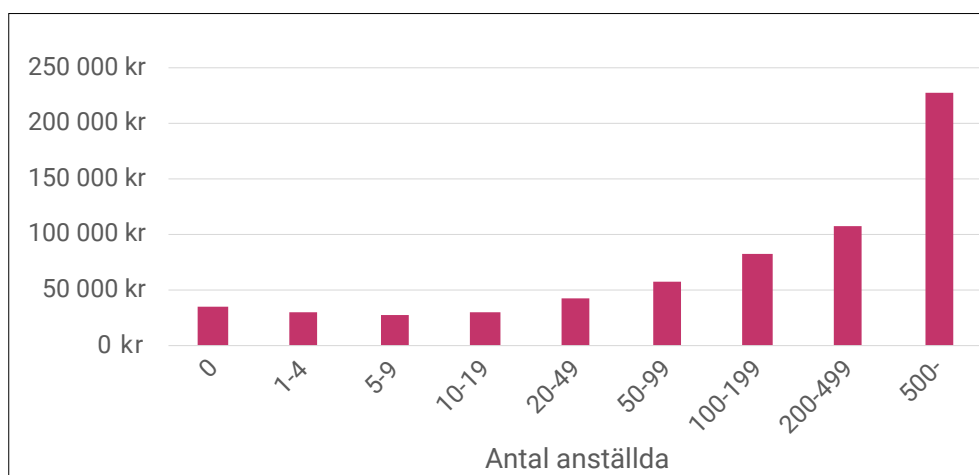
Mindre organisationer med upp till 19 anställda är mer benägna att bestrida sanktionsavgiften än större organisationer, se Figur 10. Se även en detaljerad sammanställning av organisationers benägenhet att bestrida sanktionsavgifter i Bilaga 6. Andel bestridna sanktionsavgifter 2015–2023, efter storleksklass och år.



Figur 10. Bestridna sanktionsavgifter grupperade efter storlek på företag, 2015–2023.

Källa: Arbetsmiljöverket 2023.

Det finns flera möjliga förklaringar till den stora graden bestridande hos mindre organisationer. En faktor som kan påverka är att det inte kostar något att antingen låta en avgift förfalla eller aktivt bestrida en avgift till Förvaltningsrätten, vilket gör att man kan skjuta på inbetalningen av sanktionsavgifter för att förbättra likviditeten i bolaget. Ser man på sanktionsavgiftsbeloppen (Figur 11) är de endast något högre för organisationer med 20–99 anställda jämfört med de med 1–19 anställda, men de kan ha proportionerligt mycket större effekt på organisationer med lägre omsättning.

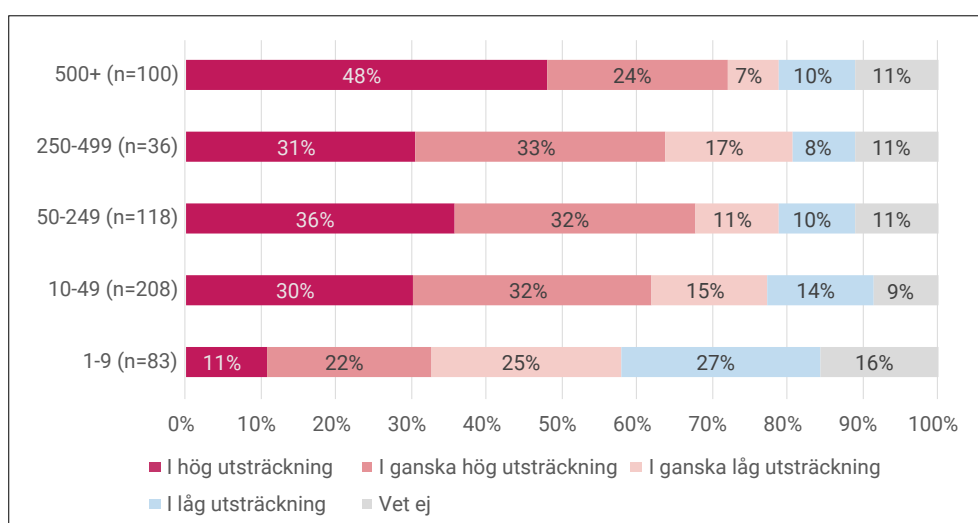


Figur 11. Belopp grupperade efter storleksklass, medeltal, 2015–2023.

Källa: Arbetsmiljöverket 2023.

En annan möjlig faktor till den stora graden bestridande hos mindre organisationer är att mindre företag generellt sett har ett mindre utvecklat arbetsmiljöarbete. Detta oftast beror på att mindre företag har färre resurser att dedicera till att utveckla sitt arbete med arbetsmiljön (Myndigheten för Arbetsmiljökunskap 2023, s.36). Det skulle kunna innebära en sämre förståelse och acceptans för instrument på arbetsmiljöområdet. Detta speglas även delvis i enkätdata, där de minsta organisationerna (1–9 anställda) i störst utsträckning anser att information om sanktionsavgifter är otydlig.

Därutöver ser vi att de mindre organisationerna är de som har lägst tilltro till att Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet och att systemet med sanktionsavgifter fungerar på ett rättssäkert och tillfredsställande sätt, vilket också påverkar tilltro till att den specifika sanktionsavgiften är utfärdad på rätt sätt. Se Figur 12.



Figur 12. Jag har tilltro till att Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet och systemet med sanktionsavgifter fungerar på ett rättssäkert och tillfredsställande sätt. Grupperat efter storleksklass.

Källa: Enkät till lokala parter.

I en intervju med en representant för Arbetsmiljöverket uppger respondenten att det i viss utsträckning finns organisationer, framför allt mindre företag, som bestrider avgifter just på grund av att regelverket i sig upplevs som orimligt, och inte för att utfärdandet av avgiften var felaktigt i relation till föreskriften. Motsvarande resonemang återkommer från arbetsgivarsidan i enkäten riktad till de lokala parterna.

Sammanfattningsvis ser vi att sanktionsavgifterna bestrids i hög utsträckning, men inte högre än i det tidigare systemet. De mindre organisationerna är mer benägna att bestrida, vilket kan bero på lägre kunskap, kapacitet att bedriva arbetsmiljöarbete och tilltro till Arbetsmiljöverkets verksamhet. Däremot finns det inget stöd för farhågan om att de mindre organisationerna skulle vara mer ”utsatta” på grund av en bristande förmåga att motsätta sig myndighetsbeslut.

Följdfrågan på detta är hur domstolarna dömer i sådana ärenden. Arbetsmiljöverket dokumenterar inte utfallen från domstolsprocesserna, men i en rapport från Svenskt Näringsliv som kritiskt granskar sanktionsavgiftssystemet och dess påföljder för medlemmar, har författarna gått igenom de sanktionsavgifter som prövats i domstol mellan juli 2014 och juni 2019 Dessa presenteras i Tabell 8 nedan.

Tabell 8. Antal bestridna sanktionsavgifter¹

Bestridna sanktionsavgifter	Antal	Andel
Utfärdade sanktionsavgifter	2 795	
Accepterade avgifter	2 021	72 %
Avgifter som inte betalats i tid eller som aktivt bestridits av arbetsgivaren och som därför går vidare i förvaltningsrätten	774	28 %
Domar som ger arbetsgivaren rätt	16	2 %
Domar som ger arbetsgivaren delvis rätt	11	1 %
Domar som ger Arbetsmiljöverket rätt	747	97 %
Prövningstillstånd för arbetsgivaren eller Arbetsmiljöverket i kammarrätt	16	59 %
Domar som ger arbetsgivaren rätt	4	25 %
Domar som ger Arbetsmiljöverket rätt	12	75 %

Källa: Svenskt Näringsliv (2019, s. 13).

Denna sammanställning visar att ytterst få domstolsbeslut ger arbetsgivaren rätt. I första instans, förvaltningsrätten, gavs arbetsgivaren rätt i 16 fall av 774, 2 procent av fallen, samt delvis rätt i 11 fall, 1 procent av fallen. Av dessa 27 fall prövades 16 i kammarrätten, och där dömdes endast 4 av fallen till arbetsgivarens fördel. Av alla fall där sanktionsavgiften bestreds fick alltså arbetsgivaren helt eller delvis rätt i 31 av fallen (4 procent), medan Arbetsmiljöverket fick rätt i 743 av fallen (96 procent). Detta får anses vara mycket högt (och klart över jämförelsepunkten på 80 procent), särskilt med hänsyn till att det, enligt flera intressenter, finns oklarheter i tolkningen och tillämpningen av regelverket.

¹ Antalet sanktionsavgifter som går vidare till förvaltningsrätten skiljer sig från Arbetsmiljöverkets statistik. Anledningen till detta kan vara flera, men störst påverkan har det faktum att flera sanktionsavgifter kan bestridas i ett enskilt domstolsbeslut om de registrerades vid samma tillfälle. Exempelvis om det var bristfälliga fallskydd på två ställen registreras det som enskilda poster i Arbetsmiljöverkets statistik, men Svenskt Näringslivs genomgång registrerar endast ett fall.

Skapar avgifternas storlek incitament för åtgärder? (FE3)

Det finns överlag ganska lite data för att dra slutsatser om sanktionsavgifternas storlek är ändamålsenlig. Avgifternas storlek har varit omdiskuterade både i samband med och efter reformen, och det finns både de som argumenterar för att de är för låga, och de som argumenterar för att de är för höga. Det verkar inte heller finnas någon vägledning i litteraturen avseende hur storleken på sanktionsavgifter ska sättas, utan myndigheter får utgå från sin egen praxis.

Det finns även, som väntat, stora skillnader i hur arbetsgivarsidan och arbetstagsidans ser på avgifternas storlek, som troligen till stor del grundar i att det är arbetsgivaren som betalar avgiften. Enligt vår enkätdata ansåg 73 procent av arbetsgivarrepresentanter i de organisationer som fått sanktionsavgift att den var för hög (och ingen ansåg att avgiften var för låg), medan endast 21 procent av arbetstagarrepresentanter ansåg att avgiften var för hög, medan 24 procent ansåg att den var för låg.

Bland inspektörernas enkätsvar finns det inte heller någon enighet om hur man ska se på avgifternas storlek. Bland de inspektörer som ansåg att avgiftsstorleken behöver förändras tyckte drygt hälften att den skulle höjas och knappt hälften att den skulle sänkas. De förslag som framfördes handlar till stor del om att avgiften (bättre) bör motsvara bristens art och risken (rejal fara för liv och hälsa, skillnad mellan när kravet inte alls är uppfyllt och när det är uppfyllt till stora delar) eller att inspektörerna själva bör ha rätt att jämka avgiftens storlek vid behov. Större differentiering av avgifterna (lägre för små företag, högre för stora företag) och eventuellt införande av progressiv ökning av avgiftens storlek i relation till antalet sanktionsavgifter som arbetsstället fått sen tidigare, fanns också bland förslagen.

Skapar risken att få en sanktionsavgift incitament för åtgärder? (FE4)

Från tidigare forskning (Bluff 2011, Purse & Dorrian 2011) vet vi att arbetsgivare överlag tenderar att bedöma risken att få en sanktionsavgift som låg, vilket gör att incitamentet att agera är begränsad. Incitamentet att agera är troligen ännu mer begränsad i de sektorer där antalet utfärdade sanktionsavgifter är litet, eftersom risken för denna påföljd upplevs som ännu lägre. Det är dock inte givet att det ens är önskvärt att straffliknande påföljder såsom sanktionsavgifter ska vara ett stort incitament för ett gott arbetsmiljöarbete för breda grupper av arbetsgivare. Det kan vara tillräckligt att risken för att få en avgift skapar incitament i de fall som innebär störst risk för liv och hälsa. Vi finner stöd för det i enkätsvaren, där ett flertal arbetsgivare menar att risken att få en sanktionsavgift inte påverkat deras prioriteringar på arbetsmiljöområdet nämnvärt, eftersom de upplever sig ha betydligt högre mål med sitt arbetsmiljöarbete än att (enbart) undvika skador och dödsfall.

Den faktiska preventiva effekten undersöks vidare i detta kapitel, men vi ser att arbetsgivare i de sektorer där risken att få en avgift upplevs som högre är mer benägna att vidta åtgärder, vilket tyder på att den har en incitamentsskapande funktion.

Har arbetsgivare förutsättningar att åtgärda bristerna? (FE5)

Att en arbetsgivare får en sanktionsavgift behöver inte i sig innebära att arbetsgivaren har förutsättningar att åtgärda bristerna. I rapporten "Ett arbetsmiljöansvar utan gräns? - Om ett sanktionssystem med brister och orimliga konsekvenser" (2019) argumenterar Svenskt Näringsliv för att sanktionsavgifterna tillämpas i situationer som ligger utanför arbetsgivarens kontroll och därmed inte kan åtgärdas av arbetsgivaren. Myndigheten för Arbetsmiljökunskap (2023) lyfter att organisationers begränsade förmåga att bedriva arbetsmiljöarbete bland annat bottnar i deras storlek och interna organisering och arbetsprocesser. Samma två problem lyfts av arbetsgivarrepresentanterna i enkäten till de lokala parterna, som därutöver lyfter ett problem med att de påtalade bristerna inte alltid går att åtgärda. Nedan redovisar vi några konkreta exempel från arbetsgivarrepresentanter på aspekter som upplevs som problematiska:

- "Då det i vårt fall handlar om personers egna ansvar att använda tilldelad skyddsutrustning och att vi inte har några påtryckningsmedel är det svårt att komma till rätta med."
- "Det måste finnas ett personligt ansvar att använda tilldelad säkerhetsutrustning. Ingen skulle tycka att det vore okej att arbetsgivaren blev bestraffad om man inte använde bilbälte under arbetsresor."
- "Det system som utarbetats är så krångligt och verklighetsfrånvänt att ingen längre vet om man gör rätt eller fel."
- "Nej, vi vet inte hur vi ska arbeta annorlunda för att komma till rätta med problemet. Och Arbetsmiljöverket vägrar komma med råd eller vägledning. De vill endast påpeka vad som är fel, i övrigt hänvisar de till arbetsmiljökonsulter. (...) Men hur ska en arbetsmiljökonsult kunna hjälpa oss? Jag är ju det! Jag har ingen lösning på problemet annat än en regeländring."
- "Det viktigaste arbetet Arbetsmiljöverket kan göra för att minska riskerna för arbetsplatsolyckor är att inrätta en funktion som svarar på frågor. En instans dit vi som företagare, branschorganisationer eller enskilda medarbetare kan ringa och rådfråga en kunnig person kring hur vi ska göra eller tänka i vissa situationer... Skatteverket har gjort den resan och är väldigt duktiga på att svara på frågor och förebygga. Vi vill göra rätt men ibland är vi osäkra på hur vi ska göra för att det ska bli rätt."

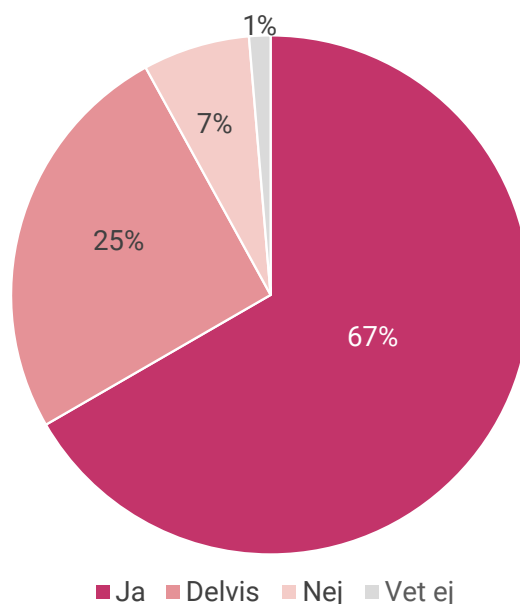
Dessa problem speglas delvis i inspelen från arbetstagsidan, samtidigt som det är svårt att bedöma i vilken utsträckning dessa aspekter är problematiska (annat än att problemet finns i någon mån). Det är också svårt att bedöma utifrån underlaget om de upplevda problemen gäller generellt, eller är kopplade till specifika föreskrifter eller branscher. Vi kan dock konstatera att Arbetsmiljöverket inte bedriver uppföljning av vilka åtgärder som har vidtagits efter att en arbetsgivare har fått en sanktionsavgift, vilket innebär att kunskapen kring i vilken utsträckning arbetsgivarna har förutsättningar att åtgärda bristerna inte samlas på ett systematiskt sätt.

Vilka är de reaktiva effekterna av sanktionsavgifter?

I detta avsnitt redovisar och analyserar vi de reaktiva effekterna av sanktionsavgifter, det vill säga effekter hos de organisationer som har fått en eller flera sanktionsavgifter. I linje med förändringsteorin tittar vi specifikt på i vilken utsträckning sanktionsavgifter bidrar till att arbetsmiljöproblemen åtgärdas och att liknande och andra brister förebyggs (EM4), att arbetsgivaren ökar sin kunskap om arbetsmiljörisker och om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen (EM5), och att skaderisken på arbetsplatsen minskar (EM7). Vi diskuterar även eventuella oönskade och uteblivna effekter.

Bidrar sanktionsavgifter till att brister åtgärdas? (EM4)

Ungefär två tredjedelar av de organisationer som har fått en sanktionsavgift uppger att bristerna som sanktionsavgiften utfärdades för har åtgärdats. 25 procent menar att bristerna åtgärdats delvis, se Figur 13. Andelen som anser att bristerna har åtgärdats i någon utsträckning är ungefär lika stor bland arbetsgivar- och arbetsrepresentanter (över 90 procent). Däremot anser en större del av arbetstagarrepresentanterna att bristerna åtgärdades endast delvis (31 procent), jämfört med de arbetsgivarrepresentanterna (21 procent). Resultatet ligger väl i linje med tidigare kunskap (Frick 2011) om att arbetsgivare i de flesta fall följer inspektörernas rekommendationer, och över förväntan om att åtminstone 80 procent av arbetsgivarna åtgärdar bristerna. Detta är ett särskilt gott resultat med tanke på de tolkningssvårigheter som diskuterades tidigare, och de problem som påtalats kopplat till arbetsgivarnas förutsättningar att åtgärda bristerna.



Figur 13. Bristerna som sanktionsavgifterna dömdes ut för har åtgärdats.

Källa: : Enkät till lokala parter. N=75.

Exempel på insatser som gjorts för att åtgärda bristerna är:

- **Utbildningar och samtal.** Många respondenter, både arbetsgivare och arbetstagare, beskriver att den omedelbara åtgärden var informationsinsatser för att få personalen att använda rätt skyddsutrustning.
- **Inköp av utrustning.** Uppgradering av utrustning och bättre kontroll av inköpta material som ska användas i skyddssyfte.
- **Utvecklande av bättre rutiner.** Både arbetstagare och arbetsgivare ger exempel på att företaget har blivit bättre på att följa rutiner, att delegera arbetsmiljöansvar och mer utförligt dokumentera risker.
- **Beställt inspektion eller besiktning.** För vissa överträdelser är effekten mindre långtgående, till exempel vid ett obesikigat tryckkärl. Här uppger arbetsgivare att de mycket kort efter sanktionsavgiften beställt en besiktning.

Att brister inte åtgärdats, eller bara delvis åtgärdats, verkar bero på en rad olika anledningar som ligger i linje med förutsättningar för effekter – att överträdelsen (enligt arbetsgivaren) inträffade på grund av att en anställd inte följt arbetsgivarens instruktioner, att det inte finns ytterligare åtgärder att ta till för att se till att föreskrifterna följs eller att det är svårt att helt arbeta bort brister om man, som i byggbranschen, ständigt måste utvärdera nya risker. Till exempel krävs nya fallskydd för varje nytt objekt med arbete på hög höjd, och därför kan man inte garantera att brister inte uppkommer igen.

Bidrar sanktionsavgifter till ökad kunskap om arbetsmiljörisker och om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen? (EM5)

Ett syfte med sanktionsavgifter är att de ska stärka arbetsgivarnas förutsättningar att ”göra rätt” i framtiden, genom att deras kunskap om bland annat arbetsmiljörisker och de lagstadgade arbetsmiljökraven ökar. Detta ligger väl i linje med tidigare forskning, som visar att bristande kunskap om arbetsmiljörisker och arbetsgivaransvar är en viktig faktor för varför åtgärder inte vidtas (Arbetsmiljöverket 2016). Samtidigt finns det ingen vägledning avseende vad man kan förvänta sig när det gäller storleken på den effekten. Vi förväntar oss att bristerna som noterats från arbetsgivarhållet (i enkäten) och från Statskontoret (2021) avseende att Arbetsmiljöverket tenderar att prioritera ner sitt upplysnings- och informationsuppdrag kommer att bidra till att dessa effekter är begränsade.

I enkäten till lokala parter uppger 49 procent av organisationerna att de har ökat sin kunskap om arbetsmiljörisker på arbetsplatsen (i hög eller mycket hög utsträckning), och 52 procent uppger att de har ökat sin kunskap om de lagstadgade kraven som gäller på arbetsplatsen, se Figur 14. Dessa effekter förekommer alltså hos ungefär hälften av organisationerna. Vi anser att storleken på effekten behöver tolkas av Arbetsmiljöverket, eventuellt i dialog med intressenterna och den politiska ledningen, inom ramen för en bredare diskussion om hur man vill att instrumentet ska verka och hur det återspeglas i Arbetsmiljöverkets prioriteringar av resurser.

Bidrar sanktionsavgifter till att liknande och andra brister förebyggs? (EM4)

Baserat på enkätresultaten noterar vi att 62 procent av organisationerna uppger att sanktionsavgiften bidragit till att de i större utsträckning verkar för att proaktivt förebygga liknande brister i arbetsmiljön, och 49 procent uppger att man i större utsträckning verkar för att förebygga andra brister i arbetsmiljön. På samma sätt som ovan anser vi att storleken på effekten behöver tolkas av Arbetsmiljöverket, eventuellt i dialog med andra intressenter och den politiska ledningen.

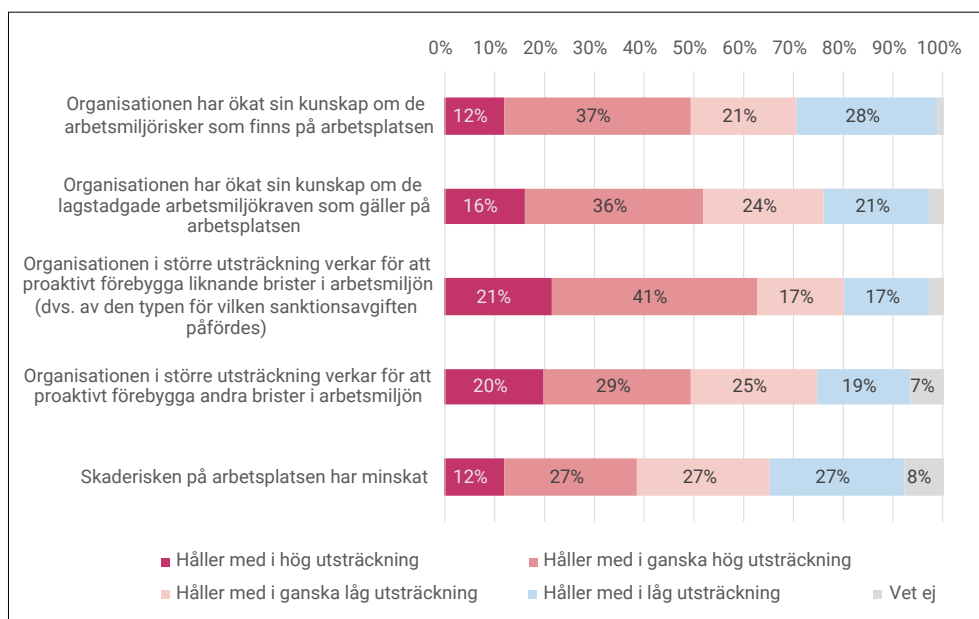
Bidrar sanktionsavgifter till att skaderisken på arbetsplatsen minskar? (EM7)

Det långsiktiga målet med sanktionsavgifter (enligt effektkedja 2) är säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor, och färre arbetsskador (EM8), genom att skaderisken på arbetsplatser minskar (EM7). Från en äldre granskning i en svensk kontext vet vi dock att åtgärdade brister inte nödvändigtvis leder till en bättre arbetsmiljö (Riksrevisionen 2004). Vi vet också från en rad internationella studier (se nedan) att inspektioner förenade med sanktionsavgifter påverkar den faktiska arbetsmiljön positivt, men i begränsad utsträckning.

På frågan om sanktionsavgiften har bidragit till minskad skaderisk på arbetsplatsen uppger 39 procent av respondenterna att så är fallet, i hög eller mycket hög utsträckning. Effektstorleken ligger i linje med en tidigare utvärdering av Haviland et al. (2012) som finner att inspektioner förenade med sanktionsavgifter bidrar till minskade skador på arbetsplatsen med mellan 38 och 48 procent², uppmätt två år efter inspektionen. Detta ligger högre än vad som har kunnat uppmätas av Gray and Scholz (1993) som menade att skadorna minskar med 15–22 procent under en treårsperiod efter inspektioner som är förenad med en sanktionsavgift, och av Foley et al. (2012) som konstaterade att skadorna minskar med 20 procent efter inspektioner som är förenade med en sanktionsavgift. Vi ser alltså att sanktionsavgifter bidrar till en långsiktig effekt på arbetsmiljön i nivå med, och möjligen högre än, vad som kan förväntas.

I den mån som sanktionsavgifter inte leder till minskad skaderisk menar respondenterna att det beror på att skaderisken tidigare var mycket låg och att det finns skillnader mellan vad som dokumenteras och hur man faktiskt undviker de risker som finns på arbetsplatsen. Det handlar dels om situationer när arbetsmiljön upplevs som säker, trots att dokumentationen är bristande eller otillgänglig, dels när dokumentation och instruktioner finns men inte tillämpas i praktiken. Även det ligger i linje med vad tidigare studier har funnit.

2 Detta avser företag med 21–250 anställda, för övriga var effekten inte signifikant.



Figur 14. Vad händer i organisationerna efter en sanktionsavgift.

Källa : Enkät till lokala parter. N=75 för samtliga

Uppkommer några oönskade (reaktiva) effekter?

Baserat på en samlad bedömning utifrån de lokala parternas och inspektörernas inspel, samt med tolkningshjälp från centrala parter, Arbetsmiljöverket och experter under tolkningsseminariet, bedömer vi att sanktionsavgifter i förekommande fall kan leda till två typer av negativa effekter:

1. Sanktionsavgifter kan minska motivationen att förbättra arbetsmiljöarbetet. Det övergripande mönstret är att motivationen att vidta åtgärder på arbetsmiljöområdet ökar när sanktionsavgifter används, åtminstone för vissa typer av arbetsgivare. Det finns dock situationer där denna i stället bedöms minska. Det handlar huvudsakligen om två typer av situationer. Dels när sanktionsavgiften upplevs som orättvist, icke rättssäkert, som ett paragrafrytteri eller i allmänhet minskar upplevelsen av tillit och välviljighet till Arbetsmiljöverket som myndighet eller till lagstiftningen på området. Dels när kostnaden för sanktionsavgiften har en stor budgetpåverkan på organisationer, vilket i sig kan vara ett hinder för att prioritera (ha råd med) långsiktiga insatser på arbetsmiljöområdet. Det senare kan också bidra till att arbetstagarna behöver arbeta in den förlorade vinsten genom att arbeta mer, vilket i sig kan leda till en sämre arbetsmiljö.
2. Sanktionsavgifter kan skapa incitament att vidta åtgärder som inte leder till bättre arbetsmiljö. Sanktionsavgifter kan skapa motivation att kringgå avgifter utan att förbättra arbetsmiljön, exempelvis genom att förlägga arbetet på dagar eller tider där inspektioner inte är sannolika. Denna effekt bedöms finnas hos arbetsgivare som vet med sig att de inte följer regelverket fullt ut och som av olika anledningar, vanligen kostnadsskäl, vill kunna undvika sanktionsavgifter utan att göra de arbetsmiljöförbättringar som krävs. Inspektörerna menar att denna grupp

arbetsgivare består både av oseriösa eller kriminella arbetsgivare och av sådana som överlag har en positiv inställning till arbetsmiljöarbetet, men som av olika anledningar anser att vissa regleringar inte är rimliga, möjliga eller nödvändiga att följa.

Vilka är de preventiva effekterna av sanktionsavgifter?

Målet mer arbetsmiljöregelverket är inte att inspektera bort alla arbetsmiljöproblem, utan i stället att arbeta på flera sätt med att få organisationer att arbeta proaktivt för att säkerställa en säker och god arbetsmiljö. I detta avsnitt redovisar och analyserar vi de preventiva effekterna av sanktionsavgifter, det vill säga effekterna hos de organisationer som inte har fått några sanktionsavgifter, men vars verksamhet omfattas av föreskrifter som är belagda med sanktionsavgift. I linje med förändringsteorin undersöker vi i vilken utsträckning sanktionsavgifter bidrar till att arbetsgivaren vidtar preventiva åtgärder på arbetsmiljöområdet (EM6). Vi tittar specifikt på om risken för sanktionsavgift beaktas när arbetsgivare utvärderar sitt arbetsmiljöarbete, om arbetsgivare lägger mer resurser på arbetsmiljöarbetet än vad man annars skulle göra och om parterna upplever att organisationerna blivit bättre på att minska skaderisker på arbetsplatsen. Vi undersöker också om sanktionsavgifter överlag uppfattas som ett effektivt styrmedel, och varför.

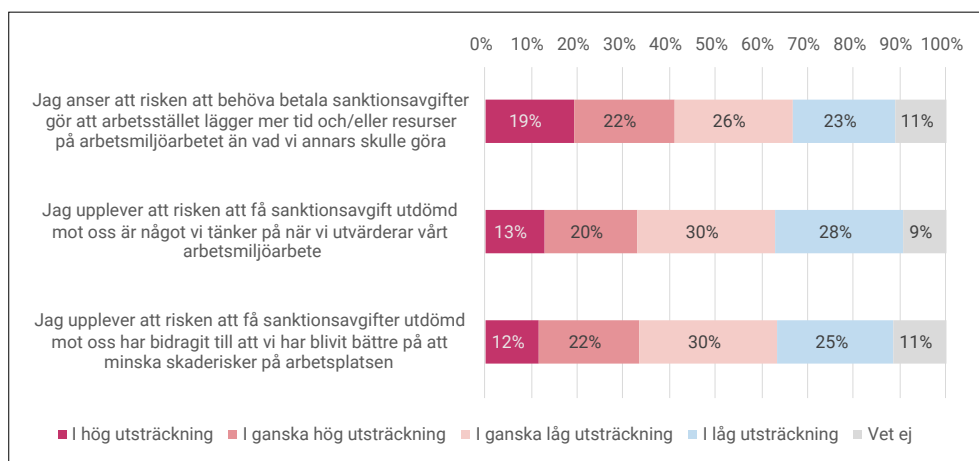
Hur påverkar risken att få en sanktionsavgift arbetsmiljöarbetet?

Enligt Arbetsmiljöverkets (2016) kunskapssammanställning finns det begränsad evidens för att risk för att få inspektion och sanktionsavgift leder till förbättringar i arbetsmiljöarbetet. Möjliga förklaringar till det är att information om genomförda inspektioner och utfärdade sanktionsavgifter inte sprids till det bredare samhället, att organisationer har svårt att ta in och bearbeta information som inte upplevs som kritisk, och att organisationer har svårt att objektivt bedöma risken att få inspektion och sanktionsavgifter (FE4).

I linje med detta förväntar vi oss att dessa effekter kommer vara låga (att de uppstår hos en minoritet av organisationerna). Samtidigt förväntar vi oss att de åtminstone uppstår hos en del, eftersom de avskräckande effekterna är ett av huvudsyftena med instrumentet. Vi förväntar oss vidare att effekterna kommer vara större i de sektorer där sanktionsavgifterna används mest, på grund av bättre kännedom om instrumentet (FU2), bättre kunskap om föreskrifterna och avgifterna (UM4) och större upplevd risk att få en sanktionsavgift (FE4).

Den övergripande bilden av svaren från enkätens till lokala parter är att sanktionsavgifter spelar en begränsad roll i utvärderingen av arbetsmiljöarbete och upplevd skaderisk på arbetsplatserna. 33 respektive 34 procent svarar att de tycker att sanktionsavgifter har påverkat arbetsmiljöarbetet och upplevd

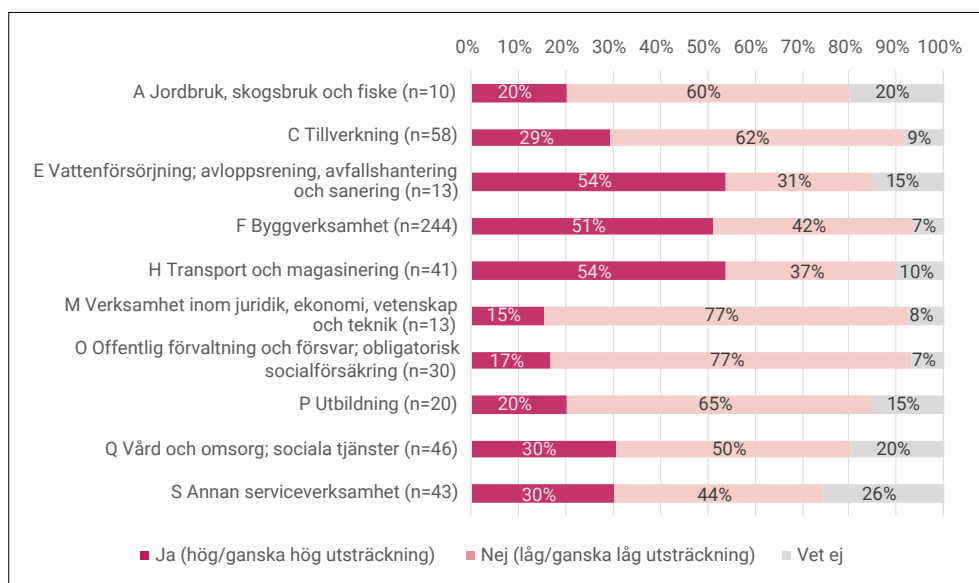
skaderisk i hög eller ganska hög utsträckning. Störst effekt ser vi på den tid och de resurser som läggs ner på arbetsmiljöarbetet, där totalt 41 procent uppger att risken för att få en sanktionsavgift påverkar i hög eller ganska hög utsträckning. Vi anser att effektens storlek behöver tolkas av Arbetsmiljöverket, eventuellt i dialog med intressenterna och den politiska ledningen, inom ramen för en bredare diskussion om hur man vill att instrumentet ska verka och hur det återspeglas i Arbetsmiljöverkets prioriteringar av resurser.



Figur 15. Hur påverkar risken att få betala en sanktionsavgift organisationens arbetsmiljöarbete?

Källa: Enkät till lokala parter. N för samtliga=545.

Effekten ser olika ut i olika sektorer, se Figur 16. Störst påverkan ser vi inom vattenförsörjning, avloppsrensning, avfallshantering och sanering, byggverksamhet och transport och magasinering, det vill säga de sektorer som i störst utsträckning riskerar att få sanktionsavgifter utdömda. I sektorer där sanktionsavgifter är ovanligare, exempelvis för verksamheter inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik, är den preventiva effekten lägre. Både effektens storlek och spridning ligger därmed i linje med förväntningarna.



Figur 16. Jag anser att risken att behöva betala en sanktionsavgift gör att arbetsstället lägger mer tid och/eller resurser på arbetsmiljöarbetet än vad vi annars skulle göra. Grupperat efter sektor.

Källa: Enkät till lokala parter³

Från ett könsperspektiv kan vi notera att den preventiva påverkan av sanktionsavgifter på arbetsmiljöarbetet är störst (51 till 54 procent) i de mansdominerade sektorerna, se Tabell 9. Inom vårdsektorn, som är den tydligast kvinnodominerade sektorn, är motsvarande siffra 30 procent. Inom offentlig förvaltning, som har en betydligt större antal kvinnodominerade än mansdominerade arbetsställen, är uppger endast 17 procent att risken att behöva betala en sanktionsavgift medför att arbetsstället lägger mer tid eller resurser på arbetsmiljöarbetet.

³ Sektorer som rensats bort på grund av låg svarsfrekvens är B Utvinning av mineral, D Försörjning av el, gas, värme och kyla, G Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar, J Informations- och kommunikationsverksamhet, K Finans- och försäkringsverksamhet, L Fastighetsverksamhet, N Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster, R Kultur, nöje och fritid, T Förvärvsarbete i hushåll; hushållens produktion av diverse varor och tjänster för eget bruk, U Verksamhet vid interna-tionella organisationer, utländska ambassader o.d.

Tabell 9. Könsfördelning på respondenters arbetsplats grupperat efter sektor.

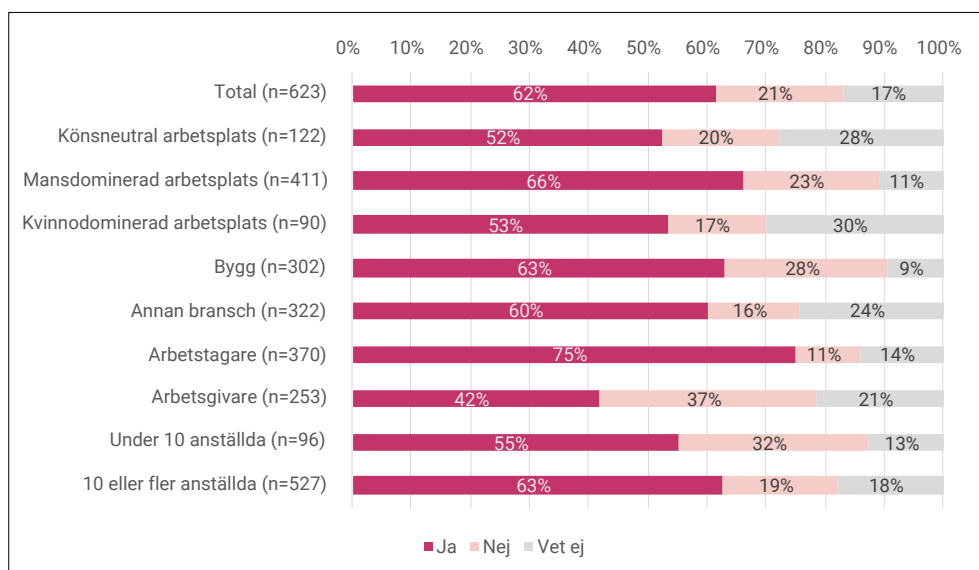
	Neutral	Mansdominerad (> 60 % män på arbetsplatsen)	Kvinnodominerad (< 40 % män på arbetsplatsen)
A Jordbruk, skogsbruk och fiske	15 %	38 %	46 %
C Tillverkning	36 %	57 %	7 %
E Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	23 %	77 %	0 %
F Byggverksamhet	3 %	93 %	3 %
H Transport och magasinering	19 %	79 %	2 %
M Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	69 %	0 %	31 %
O Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk social-försäkring	43 %	11 %	46 %
P Utbildning	67 %	12 %	21 %
Q Vård och omsorg; sociala tjänster	21 %	0 %	79 %
S Annan serviceverksamhet	41 %	51 %	8 %

Källa: Enkät till lokala parter

Upplevs sanktionsavgifter som ett effektivt styrmedel?

Vi har även undersökt i vilken utsträckning parterna bedömer att sanktionsavgifter är ett effektivt styrmedel, avseende dess förutsättningar att bidra till säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och färre arbetsskador. 62 procent av respondenterna ansåg att sanktionsavgifter var ett effektivt styrmedel, vilket är i linje med förväntningarna.

Även här ser vi samma mönster, att sanktionsavgifterna upplevs som mer effektiva på mansdominerade arbetsplatser (66 procent) än på kvinnodominerade arbetsplatser (53 procent). Vi noterar också att organisationer med under 10 anställda upplever instrumentet som mindre effektivt (55 procent) än organisationer med 10 eller fler anställda (63 procent).



Figur 17. Övergripande, anser du att sanktionsavgifterna är ett effektivt styrmedel för en säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador?

Källa: : Enkät till lokala parter. N=75 för samtliga

I de fall där instrumentet uppfattas som effektivt svarar respondenterna att det stärker incitamenten att förbättra arbetsmiljön, genom att bland annat öka status och legitimitet för att arbeta med arbetsmiljön, tydliggör riskerna inom de delar av arbetsmiljöarbetet som är belagda med sanktionsavgifter och skapar ekonomiska incitament att förbättra arbetsmiljön. I de fall där instrumentet uppfattas som ineffektivt lyfter man risken för minskad tillit och förtroende för Arbetsmiljöverket och inspektörerna, Arbetsmiljöverkets uppdrag att upplysa, informera och stödja till en bättre arbetsmiljö, risken för skeva incitament och upplevelse av att inspektörernas bedömningar inte är korrekta eller konsekventa som huvudargument. Även detta är i linje med det som har diskuterats genomgående i rapporten.

Bedömning av sanktionsavgifternas måluppfyllelse och effekter

Finns förutsättningar för effekter på plats?

Vi finner att bedömningarna som inspektörerna gör är korrekta. Av alla fall där sanktionsavgifter bestridits fick arbetsgivaren helt eller delvis rätt i 31 av fallen (4 procent), medan Arbetsmiljöverket fick rätt i 743 av fallen (96 procent). Detta får anses vara mycket högt (och klart över jämförelsepunkten på 80 procent). Andelen sanktionsavgifter som bestrids är samtidigt mycket hög, närmare 50 procent enligt Arbetsmiljöverkets dokumentation. Detta är dock inte högre jämfört med det tidigare systemet med straffsanktioner. Att så pass stor andel av sanktionsavgifterna bestrids kan dock tyda på underliggande problem, kopplat dels till kännedom och förståelse för sanktionsavgiftssystemet, dels till tilltron till Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet samt möjligen

även upplevd orimlighet i avgiftens storlek. De minsta organisationerna tenderar att bestrida avgiften i mycket större utsträckning än större organisationer.

Det finns visst stöd i data för att storleken på sanktionsavgifterna kan behöva justeras. Huvudsakligen handlar det om att avgifterna kan behöva ses över för att (bättre) motsvara bristens art och risken (rejl fara för liv och hälsa, skillnad mellan när kravet inte alls är uppfyllt och när det är uppfyllt till stora delar), att större differentiering av avgifterna kan vara lämplig (lägre för små företag, högre avgift för stora företag) och att progressiv ökning av avgiftens storlek i relation till antalet sanktionsavgifter som arbetsstället fått sen tidigare bör övervägas. Det handlar ytterst om att skapa tillräckliga incitament för åtgärder, utan att samtidigt urholka förtroendet för systemet.

Det finns visst stöd i data för att risken att få en sanktionsavgift har en incitamentsskapande funktion. Detta baseras huvudsakligen på observationen att organisationer som verkar inom sektorer där risken att få en avgift upplevs som hög(re) är mer benägna att vidta preventiva åtgärder inom arbetsmiljö, än organisationer där risken är låg.

Vi noterar vidare att arbetsgivaren inte alltid har förutsättningar att åtgärda bristerna. Det beror på en kombination av faktorer som berör överträdelser som till en stor del ligger utanför arbetsgivarens kontroll, vissa organisationers lägre förmåga att bedriva arbetsmiljöarbete samt att de påtalade bristerna inte alltid går att åtgärda. Utifrån de data som utvärderingen har samlat in kan vi dock inte uttala oss om i vilken utsträckning detta är ett problem.

Vilka är de reaktiva effekterna av sanktionsavgifter?

Sanktionsavgifterna bidrar i hög grad till att bristerna som en sanktionsavgift utfärdats för åtgärdas. I över 90 procent av fallen hade bristerna åtgärdats helt eller delvis, vilket vi bedömer som mycket högt i förhållande till förväntan om att åtminstone 80 procent bristerna ska ha åtgärdats.

I 49 procent av fallen konstaterar respondenterna att sanktionsavgifter bidrar till ökad kunskap om arbetsmiljörisker. Drygt hälften (i 52 procent av fallen) säger även att de vet mer om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen. Utifrån formuleringarna i instrumentets styrdokument och annan kunskap på området kan vi dock inte bedöma om denna storlek på effekt är rimlig och tillräcklig. Storleken på effekten behöver tolkas av Arbetsmiljöverket, eventuellt i dialog med andra intressenter och den politiska ledningen, med avseende på hur man vill att instrumentet ska fungera och hur resurser och insatser behöver prioriteras för att möjliggöra detta.

Användning av sanktionsavgifter har bidragit till respondenterna upplever att arbetsgivaren i högre grad arbetar proaktivt för att förebygga liknande arbetsmiljöbrister som man fått sanktionsavgift för (i 62 procent av fallen) men även andra brister i arbetsmiljön, där man inte fått sanktionsavgift (i 49 procent av fallen). På samma sätt som ovan anser vi att storleken på effekten behöver tolkas av Arbetsmiljöverket, eventuellt i dialog med andra intressenter och den politiska ledningen.

39 procent av respondenterna svarar att sanktionsavgifter bidrar i hög eller mycket hög utsträckning till målet om minskad skaderisk på arbetsplatsen. Vi bedömer att nivån av måluppfyllelse är hög, i relation till resultaten tidigare utvärderingar av liknande instrument i en internationell kontext, som visar på liknande eller lägre effekter.

I termer av önskade effekter bedömer vi att det finns belägg för att sanktionsavgifter kan minska motivationen att förbättra arbetsmiljöarbetet, särskilt när sanktionsavgiften upplevs som orättvis, icke rättssäker, eller som ett paragrafrytteri, samt när sanktionsavgiften har en budgetpåverkan som försämrar förutsättningar för långsiktiga insatser på arbetsmiljöområdet. Vi noterar även att instrumentet i viss mån kan skapa incitament för att vidta undvikande eller symboliska åtgärder som inte leder till bättre arbetsmiljö.

Vilka är de preventiva effekterna av sanktionsavgifter?

Enligt en tredjedel av respondenterna (33 procent) har risken att få en sanktionsavgift haft en effekt på hur arbetsmiljöarbetet utvärderas. 41 procent skriver även att sanktionsavgifterna har ökat hur mycket tid och resurser som läggs på arbetsmiljöarbetet och 34 procent svarar att organisationerna blir bättre på att minska skaderisker på arbetsplatsen. I relation till tidigare studier på området, som pekar på att det är svårt att hitta entydiga belägg för att de preventiva effekterna finns, bedömer ändå vi dessa effekter som goda. I samband med detta noterar vi också att en majoritet (62 procent) av parterna anser att sanktionsavgifterna är ett effektivt instrument, vilket vi också bedömer som gott.

Betydande skillnader finns dock mellan olika typer av organisationer, där dels kvinnodominerade arbetsplatser, och dels organisationer med färre än tio anställda, visar på en betydligt lägre nivå av de preventiva effekterna, men också bedömer systemet som mindre effektivt.

6. Slutsatser och lärdomar

Utifrån de iakttagelser och analyser som vi har gjort i denna utvärdering kan vi dra ett antal övergripande slutsatser. För det första har sanktionsavgifterna haft en konstruktion som är rimlig i förhållande till problembilden och till instrumentets mål om en säkrare arbetsmiljö och effektiv implementering. Det finns dock otydligheter om förutsättningar för att nå målen om säkrare arbetsmiljö. Med ett ökat förtydligande på vad arbetsgivare bör göra både innan och efter en sanktionsavgift utfärdas, med större fokus på kunskapsstärkande ute på arbetsplatserna, skulle Arbetsmiljöverket kunna verka för att bättre ge stöd åt arbetsgivare och förhindra olyckor. Studien finner även att mindre företag, med färre än 10 anställda, i större utsträckning har problem med att nås av information med önskvärd nivå av tydlighet och transparens. Problemen har varit särskilt stora bland organisationer i kvinnodominerade sektorer och organisationer med färre än 10 anställda. Det har enligt studien varit svårare att nå målen inom dessa grupper, vilket kan ha bidragit till lägre tilltro till Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet och till sanktionsavgifter. Ett sätt att öka tilltron för Arbetsmiljöverket kan vara att undersöka hur implementeringen av sanktionsavgifterna kan stärkas när det gäller styrningsfrågor (föreskriftens tydlighet, interna rutiner, prioriteringar och tillsättning av resurser) och hur olika utmaningar kopplade till kontexten under inspektionen ska hanteras, samt grunder och avvägningar i de professionella bedömningarna som inspektörerna förväntas att göra.

Över lag är utfallet av sanktionsavgifters effekter koncentrerade till mansdominerade sektorer och de arbetsmiljörisker som förekommer inom dessa, som till exempel bygg, anläggning och inom tillverkningssektorerna. Utifrån målet att öka antalet påföljder för arbetsmiljööverträdelser bedöms systemet ha god måluppfyllelse. Resultatet av studien pekar även på att måluppfyllelsen är god vad det gäller att få till åtgärder bland de organisationer som fått en utfärdad sanktionsavgift, åtminstone inom samma område som arbetsgivaren har fått en sanktionsavgift för. Ett sätt att öka effekten hos de som har fått en sanktionsavgift är att dokumentera de åtgärder som arbetsgivare vidtar då de fått en sanktionsavgift utfärdad, för att få bättre förståelse för de förutsättningar som finns för arbetsgivaren att följa regelverket.

Studien visar över lag att implementeringen är, i juridisk mening, rättssäker i de fall instrumentet har använts. Det finns däremot en rad praktiska och principiella svårigheter för inspektörerna att tillämpa sanktionsavgiftssystemet i vissa lägen. Resultatet från inspektörsenkäten visar att inspektörer ibland avstår från att utfärda avgifter, trots att de har fog för det. I de enskilda fallen behöver inte sådan hantering vara negativ, om inspektören ansett att en avgift hade varit kontraproduktiv och minskat förtroendet för myndigheten, men i större skala kan det bidra till att en del av effekten inte kunnat realiseras och att de som får en sanktionsavgift upplever regelverket som otydligt.

Där det visat sig att implementeringen av sanktionsavgiftssystemet har påtagliga problem i samband med informationsspridning och med att nå den önskade nivån av tydlighet och transparens. Problemen har varit särskilt stora avseende information till organisationer i kvinnodominerade sektorer och organisationer med färre än 10 anställda. Detta har gjort det svårt att nå målen hos dessa grupper, och också troligen bidragit till lägre tilltro till Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet och till sanktionsavgifter. Studien finner även att det har funnits problem med att nå arbetstagarrepresentanter med information om vilka sanktionsavgifter som tillämpas på arbetsplatserna. Det kan påverka möjligheten att få större genomslag för systemet, eftersom det minskar chansen att skyddsombud och fackliga representanter använder sanktionsavgifterna och föreskrifterna för att driva på förbättringar i säkerhet och arbetsmiljö på arbetsplatserna.

Dessa slutsatser och lärdomar är viktiga att ta med sig vid en eventuell utvidgning av sanktionsavgiftssystemet till andra föreskrifter. Tolkningssvårigheter, problematiska bedömningssituationer och situationer där information saknas bör särskilt beaktas vid ett utökande av systemet.

7. Referenser

- Arbetsmiljöverket (2022). Årsredovisning. Tillgänglig 2023-08-11 på: <https://www.av.se/globalassets/filer/om-oss/arsredovisningar/arsredovisning-arbetsmiljoverket-2022.pdf>.
- Arbetsbetslag (SFS 1982:673). Arbetsmarknadsdepartementet. Tillgänglig 2024-01-29 på: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsbetslag-1982673_sfs-1982-673/
- Albaum, G. & Smith, S.M. (2012). Why People Agree to Participate in Surveys. I: Gideon, L. (red.) Handbook of Survey Methodology for the Social Sciences. New York. Springer, s. 179-193.
- Arbetsmiljöverket (2017). Genusperspektiv på olycksfall och dödsolyckor i arbetslivet: Kunskapssammanställning 2017:4. Tillgänglig 2023-11-13 på: <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/kunskapssammanstallningar/genusperspektiv-pa-olycksfall-och-dodsolyckor-i-arbetslivet-kunskapssammanstallningar-rap-2017-4.pdf>.
- Arbetsmiljöverket (2023). Antal dödsfall i arbetsolyckor efter näringsgren 2013–2022. Totalt och därav kvinnor (kv). Tillgänglig 2023-11-13 på: <https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/dodsolyckor/tom2022/arbetsmiljostatistik-dodsolyckor-i-arbetet-ngr-2013-2022.pdf>.
- Bluff, L. (2011). Something to think about—motivations, attitudes, perceptions and skills in work health and safety: A review of the literature on sociopsychological factors and their influence on organisations' and individuals' responses to regulation. Report prepared for Safe Work Australia, s. 13–16.
- Bruhn, A. (2009). Occupational unity or diversity in a changing work context? The case of Swedish labour inspectors. Policy and Practice in Health and Safety 7(2):20.
- Dir 2010:20. Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet. Kommittédirektiv. Tillgänglig 2024-01-29 på: <https://www.regeringen.se/contentassets/104ecabe116e414d87456ad70f5e5e30/effektivare-sanktioner-pa-arbetsmiljo-och-arbetstidsområdet-dir.-201020>
- Foley, M., Fan, Z.J., Rauser, E. & Silverstein, B. (2012). The impact of regulatory enforcement and consultation visits on workers' compensation claims incidence rates and costs, 1999–2008. Am J Ind Med 55:976–990.
- Frick, K. (2011). Implementing systematic work environment management in Sweden – interpretation by SWEA and supervision by its labour inspectors. I: Walters m.fl. (red.): Regulating workplace risks: A comparative study of inspection regimes in times of change. Northampton, MA, Edward Elgar, s. 141-166.
- Försäkringskassan (2023). Antalet sjukskrivna varierar över tid. Tillgänglig 2023-08-15 på: <https://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/sjuk/statistik-inom-området-sjuk-sjukpenning-och-rehabiliteringspenning/hur-manga-ar-sjukskrivna>
- Genn H (1993). Business responses to regulation of health and safety in England. Law & Pol'y, 15(3):219–33.
- Graneheim, U & Lundman, B (2004). Qualitative Content Analysis in Nursing Research: Concepts, Procedures and Measures to Achieve Trustworthiness. Nurse education today. 24:105-12. doi: 10.1016/j.nedt.2003.10.001.
- Gray, W. B. & Scholz, J. T. (1993). Does regulatory enforcement work? A panel analysis of OSHA enforcement. Law & Society Review 27(1):177-213.
- Gunningham, N. (2012). Being a good inspector: regulatory competence and Australia's mines inspectorate. Policy and Practice in Health and Safety 10(2):25-45.
- Haviland, AM., Burns, RM., Gray, WB., Ruder, T, Mendeloff, J. (2012). A new estimate of the impact of OSHA inspections on manufacturing injury rates, 1998–2005. Am J Ind Med 55:964–975.
- MacEachen, E., Kosny, A., Ståhl, C., O'Hagan, F., Redgrift, L., Sanford, S., Carrasco, C., Tompa, E. & Mahood, Q. (2016). Systematic review of qualitative literature on occupational health and safety legislation and regulatory enforcement planning and implementation. Scandinavian Journal of Work, Environment and Health, 42(1):3-16.

Myndigheten för Arbetsmiljökunskap (2023). Faktorer som bidragit till ett utvecklat arbetsmiljöarbete i det svenska näringslivet – fokus är på lärande arbetsorganisationer och företagsstorlek. Tillgänglig 2023-11-22 på: https://mynak.se/wp-content/uploads/2023/11/Faktorer_som_bidragit_till_ett_utvecklat_arbetsmiljoarbete.pdf

Purse, K. & Dorrian, J. (2011). Deterrence and Enforcement of Occupational Health and Safety Law. *Int'l J Comp Lab L & Indus.* 27(1): 23–39.

Regeringskansliet (2022). Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus: Betänkande av Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö. SOU 2022:45. Tillgänglig 2023-08-15 på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/08/sou-202245/>

Riksrevisionen (2004). Arbetsmiljöverkets tillsyn. Stockholm: Riksrevisionen 2004:14.

Sandahl, R. (2017) Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild. Tillgänglig: 2024-01-29 på: https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/rapporter/sanktionsavgifter_-_en_lagesbild-rapport.pdf

SCB (2021). Yrkesregistret med yrkesstatistik: 30 vanligaste yrkena. Tillgänglig 2023-11-13 på: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/tabell-och-diagram/30-vanligaste-yrkena/>

SOU 2011:57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner. Arbetsmarknadsdepartementet. Tillgänglig 2024-01-29 på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2011/07/sou-201157/>

Statskontoret (2021). Arbetsmiljöverkets interna styrning och tillsynens effektivitet efter resursförstärkningen, rapport 2021:7. Tillgänglig 2023-12-26 på: https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2021/2021_7--utskriftsversion.pdf

Svenskt Näringsliv (2019) Ett arbetsmiljöansvar utan gräns? - Om ett sanktionssystem med brister och orimliga konsekvenser. Tillgänglig 2023-11-22 på: https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/arbetsmiljo/ett-arbetsmiljoansvar-utan-grans-om-ett-sanktionssystem-med-brist_1005027.html

Tompa, E., Kalcevic, C., Foley, M., McLeod, C., Hogg-Johnson, S., Cullen, K., MacEachen, E., Mahood, Q., Irvin E. (2016). A systematic literature review of the effectiveness of occupational health and safety regulatory enforcement. *American Journal of Industrial Medicine* 59:919–933

Bilaga 1. Bestämmelser förenade med sanktionsavgift

Namn	AFS	§	Område	Sanktionsavgift
Användning av motorkedjesågar och röjsågar	2012:1	17	Kunskapsintyg	10 000 kr/ användare
Användning av truckar	2006:5	19	Tillstånd	15 000–150 000 kr
Användning och kontroll av trycksatta anordningar	2017:3	4 kap. 17	Rutiner för tillsyn	10 000–100 000 kr
		5 kap. 1	Kontroll	15 000–300 000 kr/ anordning dock max 600 000 kr
		6 kap. 1	Övervakning	15 000–300 000 kr/ anordning dock max 600 000 kr
		6 kap. 2	Otillåten uppstart	15 000– 300 000 kr/ anordning dock max 600 000 kr
Arbete i explosions- farlig miljö	2003:3	7	Riskbedömning	5 000–50 000 kr
		16	Explosions- skyddsdocument	5 000–50 000 kr
		18	Riskbedömning	40 000–400 000 kr
Artificiell optisk strålning	2009:7	17	Laserstråle	40 000–400 000 kr
		18	Laserskyddsglasögon	40 000–400 000 kr
Asbest	2006:1	10	Tillstånd	15 000–150 000 kr
		11	Tillstånd	15 000–150 000 kr
		12	Tillstånd	40 000–400 000 kr
		33	Märkning	15 000–150 000 kr
		36	Utbildningsbevis	50 000 kr/person
Berg- och gruvarbete	2010:1	27	Mätkrav	40 000–400 000 kr
		52	Dokumentation	5 000–50 000 kr

Namn	AFS	§	Område	Sanktionsavgift
Besiktning av lyftanordningar och vissa andra tekniska anordningar	2003:6	4	Besiktning	40 000–400 000 kr
		27	Besiktningsintyg	40 000–400 000 kr
Byggnads- och anläggningsarbete	1999:3	7	Förhandsanmälan	5 000 kr
		8	Arbetsmiljöplan	10 000 kr/50 000 kr
		12	Arbetsmiljöplan	10 000 kr/50 000 kr
		14	Arbetsmiljöplan	10 000 kr/50 000 kr
		60a	Fallskydd	40 000–400 000 kr
		92a	Fallskydd	40 000–400 000 kr
Dykeriarbete	2010:16	25	Dykförbud	100 000–1 000 000 kr
Enkla tryckkärl	2016:2	8	EU-försäkrans	150 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
		19	EU-försäkrans	75 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
		29	EU-försäkrans	15 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
		41	EU-försäkrans	15 000–150 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
Förbud att på marknaden släppa ut ledade skärverktyg avsedda för bärbara handhållna röjsågar	2012:5	2	Förbud	50 000 kr
Gravida och ammande arbetstagare	2007:5	8	Exponering	40 000–400 000 kr
		9	Nattarbete	40 000–400 000 kr
Kemiska arbetsmiljörisker	2011:19	20	Märkning	15 000–150 000
		37 e	Utbildningsintyg	10 000 kr/person
		45	Hantering	40 000–400 000 kr
		47	Tillstånd	15 000–150 000 kr

Namn	AFS	§	Område	Sanktionsavgift
Kvarts	2015:2	9	Dokumentation	15 000–150 000 kr
		20	Dokumentation	15 000–150 000 kr
			Föranmälan	5 000 kr
Maskiner	2008:3	6 c	Bruksanvisning/märkning	50 000 kr eller 150 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde, dock max 500 000 kr eller 1 000 000 kr
			EG-försäkran	50 000 kr eller 150 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde, dock max 500 000 kr eller 1 000 000 kr
Medicinska kontroller i arbetslivet	2019:3	18	Tjänstbarhetsintyg	15 000–150 000 kr
			Biologiska exponeringskontroller	15 000–150 000 kr
Provning med över- eller undertryck	2006:8	20	Trycksättning	10 000 kr/trycksättning
Rök- och kemdykning	2007:7	16	Förbud	100 000–1 000 000 kr
Smittrisker	2018:4	11	Dokumentation	5 000–50 000 kr
		15	Hantering	15 000–150 000 kr
			Anmälan	5 000–50 000 kr
Smältning och gjutning av metall	1997:5	27	Kontroll	40 000–400 000 kr
		28	Användning	40 000–400 000 kr
		30	Dokumentation	5 000–50 000 kr
Stegar och arbetsbockar	2004:3	4	Typkontrollintyg/certifikat	15 000–150 000 kr
Ställningar	2013:4	10	Typkontrollintyg	2 000 kr/komponent, max 100 000 kr/leveställfälla
			Dokumentation	5 000–20 000 kr/arbetstagare

Namn	AFS	§	Område	Sanktionsavgift
Tillfälliga personlyft med kranar eller truckar	2006:7	19	Besiktning	40 000–400 000 kr
		20	Besiktningsintyg	40 000–400 000 kr
Tryckbärande anordningar	2016:1	12	EU-försäkrans	15 000–150 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
		15	EU-försäkrans	150 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
		22	EU-försäkrans	75 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
			EU-försäkrans	15 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
Utförande av personlig skyddsutrustning	1996:7	10	Försäkrans	50 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
Utrustning för potentiellt explosiva atmosfärer	2016:4	4 kap. 4	EU-försäkrans	150 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
		4 kap. 15	EU-försäkrans	75 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
		4 kap. 26	EU-försäkrans	15 000 kr samt 10% av produktens historiska försäljningsvärde
Arbetstidslagen	1982:678	5	Ordinarie arbetstid	Sanktionsavgiften utgör för varje timme otillåten arbetstid eller jourtid för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot bestämmelsen, en procent av det prisbasbelopp som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde
		673	Jourtid	
		7	Övertid	
		8	Allmän övertid	
		8 a	Extra övertid	
		9	Nödfallsövertid	
		10	Mertid	
		10 a	Sammanlagd arbetstid	
		13	Dygnsvila	
		14	Veckovila	

Namn	AFS	§	Område	Sanktionsavgift
Utstationeringslagen	1999: 678	37	Samtliga bestämmelser som räknas upp nedan är sanktionsavgiftsbelagda enligt 37 § i lagen	Sanktionsavgiften uppgår till 20 000 kr per överträdelse.
		29	Arbetsgivarens anmälan om utstationering	
		30	Dokumentation från arbetsgivaren till tjänstemottagaren	
		31	Tjänstemottagarens underrättelse till Arbetsmiljöverket	
		32	Arbetsgivarens anmälan om kontaktperson	
Utstationeringsförfordningen	2017: 319	12	Samtliga bestämmelser som räknas upp nedan är sanktionsavgiftsbelagda enligt 12 § i förordningen.	
		8	Arbetsgivarens anmälan om utstationering – innehåll	
		11	Tjänstemottagarens underrättelse till Arbetsmiljöverket – innehåll	
		9	Arbetsgivarens anmälan om kontaktperson – innehåll	

Bilaga 2. Analysram

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga & Del i förändrings-eorin	Del- och underfrågor	Indikatorer	Jämförelsepunkt för bedömning + ev. förklaring	Datakällor
Måluppfyllelse och effekter - förutsättningar för effekter	Inspektörernas bedömningar är korrekta (FE2)	I vilken utsträckning bestrids sanktionsavgifter?	Andel avgifter som inte godkänns av arbetsgivare för sista året där data finns tillgänglig	Enligt SOU förväntar man sig att nivå av bestridande ska ligga i linje med innan reformen, dvs. strax under 50 %. Vi bedömer att om nivå av bestridande ligger på samma nivå som tidigare (eller lägre) så är detta ett gott resultat.	Arbetsmiljöverkets dokumentation över utfärdade sanktionsavgifter, 2015–2023 SOU, 2011
		I vilken utsträckning beslutar domstol att sanktionsavgiften inte var korrekt?	Andel avgifter där arbetsgivaren får rätt i domstol för sista året där data finns tillgänglig	30 % av överträdelser kunde lagföras i det tidigare systemet (SOU, 2011), och 70 % kunde således inte lagföras. Enligt intentionen med reformen förväntar vi oss att Arbetsmiljöverket kommer få rätt i domstol i större utsträckning än tidigare, pga. tydligare regler. Vi bedömer att allting som understiger 20 % är ett gott resultat (dvs. att Arbetsmiljöverket får rätt i minst 80 % av fallen).	Sammanställning av utfall av domstolsprocesser (Svenskt Näringsliv, 2019) SOU, 2011
		I vilken utsträckning upplever arbetsgivare att sanktionsavgiften inte var korrekt?	Förekomst av uppfattning hos arbetsgivarrepresentanter (AG) och arbetstagarrepresentanter (AT) att sanktionsavgifter utfärdats felaktigt	Vi förväntar oss en viss nivå av motstånd från AG, baserat på tidigare forskningsresultat om att (1) kunskapen om påföljder för arbetsmiljöbrott är begränsad (Bluff, 2011) och (2) vetskapen om att inspektörer har flera instrument att tillgå gör att AG motsätter sig sanktionsavgifter (Glen, 2012). Vi bedömer därför att allting som understiger 40 % är ett gott resultat (dvs. att minst 60 % bedömer att sanktionsavgiften utfärdats korrekt).	Enkät till lokala parter, 2023 Semistrukturerade intervjuer Tolkningsseminarium
	Avgiftens storlek skapar incitament för åtgärder (FE3)		Inspektörernas bedömning att avgiftsstorlek skapar incitament för åtgärder	Ingen jämförelsepunkt pga. inga tidigare utvärderingar av sanktionsavgifternas verkan i svensk kontext	Enkät till lokala parter, 2023 Enkät till inspektörer, 2021
	Risken att få avgift skapar incitament för		Utvärderarnas samlade bedömning att sannolikhet för avgift skapar incitament för åtgärder	Ingen jämförelsepunkt	Alla insamlade data

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga & Del i förändringsteorin	Del- och underfrågor	Indikatorer	Jämförelsepunkt för bedömning + ev. förklaring	Datakällor
Måluppfyllelse och effekter - förutsättningar för effekter	Arbetsgivaren har förutsättningar att åtgärda bristerna (FE5)		Förekomst av uppfattning hos arbetsgivare att de har förutsättningar att åtgärda bristerna	Ingen jämförelsepunkt	Enkät till lokala parter, 2023 Semistrukturerade intervjuer Tolkningsseminarium
Effekter och måluppfyllelse	Reaktiva effekter av sanktionsavgifter på kort och på längre sikt (dvs. effekter hos organisationer som har fått sanktionsavgift), för olika typer av arbetsgivare avseende branscher, storlek och könsstruktur. I den mån som effekterna inte uppstår, vad beror det på? Finns det några negativa effekter? (EM4, EM5, EM7)	I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till att arbetsmiljöproblemen åtgärdas (för olika typer av arbetsgivare)?	Förekomst av uppfattning att sanktionsavgifter bidrar till att arbetsmiljöproblemen åtgärdas, bland olika typer av arbetsgivare	Frick, K. (2011) finner att arbetsgivare i de flesta fallen följer inspektörernas rekommendationer. Vi anser därför att allting som överstiger 80 % är ett gott resultat.	Enkät till lokala parter, 2023 Enkät till inspektörer, 2021 Semistrukturerade intervjuer Tolkningsseminarium
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till ökad kunskap om de arbetsmiljörisker som gäller på arbetsplatsen?	Förekomst av uppfattning att sanktionsavgifter bidrar till ökad kunskap om de arbetsmiljörisker som finns på arbetsplatsen	Ingen jämförelsepunkt	
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till ökad kunskap om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen?	Förekomst av uppfattning att sanktionsavgifter bidrar till ökad kunskap om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen	Ingen jämförelsepunkt	
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till att organisationen i ökad utsträckning verkar för att proaktivt förebygga liknande brister i arbetsmiljön?	Förekomst av uppfattning att sanktionsavgifter bidrar till att organisationen i ökad utsträckning verkar för att proaktivt förebygga liknande brister i arbetsmiljön	Ingen jämförelsepunkt	

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga & Del i förändringsteorin	Del- och underfrågor	Indikatorer	Jämförelsepunkt för bedömning + ev. förklaring	Datakällor
Effekter och måluppfyllelse	Reaktiva effekter av sanktionsavgifter på kort och på längre sikt (dvs. effekter hos organisationer som har fått sanktionsavgift), för olika typer av arbetsgivare avseende branscher, storlek och könsstruktur. I den mån som effekterna inte uppstår, vad beror det på? Finns det några negativa effekter? (EM4, EM5, EM7)	I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till att organisationen i ökad utsträckning verkar för att proaktivt förebygga andra brister i arbetsmiljön?	Förekomst av uppfattning att sanktionsavgifter bidrar till att organisationen i ökad utsträckning verkar för att proaktivt förebygga andra brister i arbetsmiljön	Ingen jämförelsepunkt	Enkät till lokala parter, 2023 Enkät till inspektörer, 2021 Semistrukturerade intervjuer Tolkningsseminarium
		I vilken utsträckning bidrar sanktionsavgifter till att bidragit till att skaderisken på arbetsplatsen minskar?	Förekomst av uppfattning att sanktionsavgiften bidrar till att skaderisken på arbetsplatsen minskar	Haviland et al. (2012) finner att inspektioner förenade med sanktionsavgift bidrar till minskade skador på arbetsplatsen med mellan 38 % och 48 %, uppmätt två år efter inspektionen som är förenad med sanktionsavgift. Avser företag med 21–250 anställda - för övriga var effekten inte signifikant. Gray and Scholz 1993 finner att skadorna minskar med 15–22 % under en 3-årsperiod efter inspektionen som är förenad med sanktionsavgift. Foley et al. (2012) finner att skadorna minskar med 20 % efter inspektioner som är förenade med sanktionsavgift.	
		I den mån effekter inte realiseras, vad beror det på?	Utvärderarnas samlade bedömning av orsaker till uteblivna effekter	Ingen bedömning (endast deskriptivt)	
		Vilka eventuella negativa effekter finns?	Vilka eventuella negativa effekter finns? Viktigaste negativa effekter enligt lokala parter bedömning	Ingen bedömning (endast deskriptivt)	

Utvärderingsdimension	Utvärderingsfråga & Del i förändrings-teorin	Del- och underfrågor	Indikatorer	Jämförelsepunkt för bedömning + ev. förklaring	Datakällor
Effekter och måluppfyllelse	Preventiva effekter av sanktionsavgifter på kort och på längre sikt (dvs. effekter hos organisationer som berörs av föreskrifterna som beläggs med sanktionsavgift, men inte har fått sanktionsavgift), för olika typer av arbetsgi-vare avseende branscher, storlek och könsstruktur. I den mån som effekterna inte uppstår, vad beror det på? (EM6)	I vilken utsträckning bidrar risken för att behöva betala sanktionsavgift till att arbetsstället lägger mer tid på arbetsmiljöarbetet är vad man annars hade gjort?	Förekomst av uppfattning att risken för att behöva betala sanktionsavgift bidrar till att arbetsstället lägger mer tid på arbetsmiljöarbetet är vad man annars hade gjort	Enligt Arbetsmiljöverkets (2016) kunskapssammanställning finns det begränsad evidens om att risk för att få inspektion och sanktionsavgift leder till förbättringar i arbetsmiljöarbetet. Möjliga förklaringar är att information om genomförda inspektioner och utfärdade sanktionsavgifter inte sprids till det bredare samhället, att organisationer har svårt att ta in och bearbeta information som inte upplevs som kritisk, och att organisationer har svårt att objektivt bedöma risken att få inspektion och sanktionsavgift. I linje med detta förväntar vi oss att dessa effekter kommer vara låga (att de uppstår hos en minoritet av organisationer). Samtidigt förväntar vi oss att de åtminstone uppstår hos en del av populationen, eftersom de avskräckande effekterna är ett av huvudsyften med instrumentet. Vi förväntar oss vidare att effekterna kommer vara större i de sektorerna där sanktionsavgifterna används mest, pga. Bättre kännedom om instrumentet och större upplevd risk att få sanktionsavgift. Avseende uppfattning att styrmedlet är effektivt bedömer vi allting över 60 % som ett gott resultat.	Enkät till lokala parter, 2023 Semistrukturerade intervjuer Tolkningsseminarium
		I vilken utsträckning beaktar arbetsstället risken att få sanktionsavgift när man utvärderar sitt arbetsmiljöarbete?	Förekomst av uppfattning att risken att få sanktionsavgift beaktas när man utvärderar sitt arbetsmiljöarbete		
		I vilken utsträckning bidrar risken för att behöva betala sanktionsavgift till att arbetsstället har blivit bättre på att minska skaderisken på arbetsplatsen?	Förekomst av uppfattning att risken för att behöva betala sanktionsavgift bidrar till att arbetsstället har blivit bättre på att minska skaderisken på arbetsplatsen		
		I vilken utsträckning bedöms sanktionsavgifter som ett effektivt styrmedel i relation till målet om en säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador?	Parternas övergripande bedömning av styrmedlets effektivitet i relation till målet om en säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador, fördelat på mans- och kvinnodominerade sektorer.		
		I den mån effekter inte realiserats, vad beror det på?	Utvärderarnas samlade bedömning av orsaker till uteblivna effekter	Ingen bedömning (endast deskriptivt)	

Bilaga 3. Enkät till lokala parter

Nr	Routing	Fråga	Svarsalternativ
0	[ALLA]	Hej, Den här enkäten utförs av Oxford Research på uppdrag av Myndig-heten för Arbetsmiljökunskap (MYNAK) och är en del av utvärde-ringen av sanktionsavgifter kopp-lade till arbetsmiljö- och arbetstids-regler. Enkäten består av ett 10-tal frågor, och vänder sig till organisationer inom de sektorer där sanktionsavgifter tillämpas. Materialet kommer ligga till grund för framtida beslut kring hur systemet med sanktionsavgifter kommer utvecklas i framtiden. Enkäten tar ca 10 minuter att genomföra. Om du har lite extra tid lägger vi stort värde vid era svar i de fritextrutor som finns, så skicka gärna med observationer och erfarenheter som ni tycker är värdefulla. Sista dagen att besvara enkäten är den 5te november. Svaren kommer att hanteras anonymt. Vi kommer alltså inte kunna härleda svaren till just ert företag eller organisation. Tack på förhand!	Information
1	[ALLA]	Denna enkät vänder sig till arbets-givarrepresentanter, fackliga före-trädare och skyddsombud. I vilken egen-skap besvarar du enkäten?	1. Chef 2. HR 3. Skyddsombud 4. Fackligt ombud 5. Anställd som varken är HR, skyddsombud, fackligt ombud eller chef
2	[ALLA]	Antal anställda på detta arbetsställe:	1. 0 2. 1-9 3. 10-49 4. 50-249 5. 250-499 6. 500+
3	[ALLA]	Huvudsaklig bransch som arbetsstället är verksamt i:	Lista på sektorer, efter SNI-kod (avdelning)
4	[ALLA]	Andel män på arbetsplatsen:	1. Mindre än 40 procent 2. 40-60 procent 3. Mer än 60 procent
5	[ALLA]	Har detta arbetsställe blivit inspek-terat av Arbetsmiljöverket under de senaste 10 åren?	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
6	[Endast om ja på fråga 5]]	Ledde inspektionen till ett beslut om sanktions-avgifter?	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej

Nr	Routing	Fråga	Svarsalternativ
7	[Endast om ja på fråga 6]	För vilken bestämmelse dömdes sanktionsavgiften ut?	1. Användning av motorkedjesågar och röjsågar 2. Användning av truckar 3. Användning och kontroll av trycksatta anordningar 4. Arbete i explosionsfarlig miljö 5. Artificiell optisk strålning 6. Asbest 7. Berg- och gruvarbete 8. Besiktning av lyftanordningar och vissa andra tekniska anordningar 9. Byggnads- och anläggningsarbete – dokumentation 10. Byggnads- och anläggningsarbete – fallskydd 11. Dykeriarbete 12. Enkla tryckkärl 13. Förbud att på marknaden släppa ut ledade skärverktyg avsedda för bärbara handhållna röjsågar 14. Gravida och ammande arbetstagare 15. Kemiska arbetsmiljörisker 16. Kvarts 17. Maskiner 18. Medicinska kontroller i arbetslivet 19. Provning med över- eller undertryck 20. Rök- och kemdykning 21. Smittrisker 22. Smältning och gjutning av metall 23. Stegar och arbetsbockar 24. Ställningar 25. Tillfälliga personlyft med kranar eller truckar 26. Tryckbärande anordningar 27. Utförande av personlig skyddsutrustning 28. Utrustning för potentiellt explosiva atmosfärer 29. Arbetstidslagen 30. Utstationeringslagen/ Utstationeringsförordningen 31. Vet ej
8	[Endast om ja på fråga 6]	Har ni betalat den beslutade sanktionsavgiften?	1. Ja, utan att överklaga den till domstol 2. Ja, efter domstolsbeslut 3. Nej, Arbetsmiljöverket ändrade sitt beslut 4. Nej, domstolen beslutade att vi inte behövde betala sanktionsavgiften 5. Nej, processen pågår fortfarande 6. Annat 7. Vet ej

Nr	Routing	Fråga	Svarsalternativ
9	[Endast om ja på fråga 6]	Nedan ställer vi några frågor om hur du upplevt kontakten med Arbetsmiljöverket i samband med beslutet om sanktionsavgift. Jag anser att:	[Inga alternativ]
9a	[Endast om ja på fråga 6]	Regelverket som styr vad som är belagt med sanktionsavgifter är rimligt	1. Håller med i låg utsträckning 2. Håller med i ganska låg utsträckning 3. Håller med i ganska hög utsträckning 4. Håller med i hög utsträckning 5. Vet ej
9b	[Endast om ja på fråga 6]	Inspektören hade god kompetens och förståelse för vår verksamhet	1. Håller med i låg utsträckning 2. Håller med i ganska låg utsträckning 3. Håller med i ganska hög utsträckning 4. Håller med i hög utsträckning 5. Vet ej
9c	[Endast om ja på fråga 6]	Beslutet att döma ut sanktionsavgiften var korrekt (dvs. gjordes i enlighet med lag och gällande föreskrifter)	1. Håller med i låg utsträckning 2. Håller med i ganska låg utsträckning 3. Håller med i ganska hög utsträckning 4. Håller med i hög utsträckning 5. Vet ej
10	[Endast om ja på fråga 6]	Storleken på sanktionsavgiften var rimlig	1. För låg 2. Rimlig 3. För hög 4. Vet ej
11	[Endast om ja på fråga 6]	Erfarenheter av Arbetsmiljöverkets inspektion och beslut om sanktionsavgift:	[Fritext]
	[Endast om ja på fråga 6]	Nedan ställer vi några frågor om vad inspektionen och/eller sanktionsavgiften har lett till. Att arbetsplatsen har fått sanktionsavgift har, enligt min bedömning, bidragit till att:	Information
12	[Endast om ja på fråga 6]	Bristerna som sanktionsavgiften dömdes ut för har åtgärdats:	1. Ja 2. Delvis 3. Nej 4. Vet ej
13	[Endast om ja på fråga 6]	Förklara gärna mer om hur bristerna åtgärdades eller inte	[Fritext]
13a	[Endast om ja på fråga 6]	Organisationen har ökat sin kunskap om de arbetsmiljörisker som finns på arbetsplatsen	1. Håller med i låg utsträckning 2. Håller med i ganska låg utsträckning 3. Håller med i ganska hög utsträckning 4. Håller med i hög utsträckning 5. Vet ej
13b	[Endast om ja på fråga 6]	Organisationen har ökat sin kunskap om de lagstadgade arbetsmiljökraven som gäller på arbetsplatsen	1. Håller med i låg utsträckning 2. Håller med i ganska låg utsträckning 3. Håller med i ganska hög utsträckning 4. Håller med i hög utsträckning 5. Vet ej

Nr	Routing	Fråga	Svarsalternativ
13c	[Endast om ja på fråga 6]	Organisationen i större utsträckning verkar för att proaktivt förebygga liknande brister i arbetsmiljön (dvs. av den typen för vilken sanktionsavgiften påfördes)	1. Håller med i låg utsträckning 2. Håller med i ganska låg utsträckning 3. Håller med i ganska hög utsträckning 4. Håller med i hög utsträckning 5. Vet ej
13d	[Endast om ja på fråga 6]	Organisationen i större utsträckning verkar för att proaktivt förebygga andra brister i arbetsmiljön	1. Håller med i låg utsträckning 2. Håller med i ganska låg utsträckning 3. Håller med i ganska hög utsträckning 4. Håller med i hög utsträckning 5. Vet ej
13e	[Endast om ja på fråga 6]	Skaderisken på arbetsplatsen har minskat	1. Håller med i låg utsträckning 2. Håller med i ganska låg utsträckning 3. Håller med i ganska hög utsträckning 4. Håller med i hög utsträckning 5. Vet ej
14	[Endast om ja på fråga 6]	Andra positiva effekter:	[Fritext]
15	[Endast om ja på fråga 6]	Andra negativa effekter:	[Fritext]
16	[Endast om nej eller vet ej på fråga 5 och/eller 6]	Känner du till vilka bestämmelser som kan leda till sanktionsavgifter som gäller för er arbetsplats? [Länk till lista med bestämmelser]	1. I låg utsträckning 2. I ganska låg utsträckning 3. I ganska hög utsträckning 4. I hög utsträckning 5. Vet ej
17	[Endast om "I ganska hög utsträckning" eller "i hög utsträckning", fråga 16]	Känner du till storlek på sanktionsavgifter för de bestämmelser som gäller på er arbetsplats?	1. I låg utsträckning 2. I ganska låg utsträckning 3. I ganska hög utsträckning 4. I hög utsträckning 5. Vet ej
18	[Endast om "I ganska hög utsträckning" eller "i hög utsträckning", fråga 17]	Jag anser att sanktionsavgiften för de bestämmelser som gäller på min arbetsplats är:	6. För låg 7. Rimlig 8. För hög 9. Vet ej
19	[Endast om nej eller vet ej på fråga 5 och/eller 6]	Vi ber dig att ta ställning till följande påståenden:	[Inga alternativ]
19a	[Endast om nej eller vet ej på fråga 5 och/eller 6]	Jag anser att risken att behöva betala en sanktionsavgift gör att arbetsstället lägger mer tid och/eller resurser på arbetsmiljöarbetet än vad vi annars skulle göra	1. I låg utsträckning 2. I ganska låg utsträckning 3. I ganska hög utsträckning 4. I hög utsträckning 5. Vet ej

Nr	Routing	Fråga	Svarsalternativ
19b	[Endast om nej eller vet ej på fråga 5 och/ eller 6]	Jag upplever att risken att få en sanktionsavgift utdömd mot oss är något vi tänker på när vi utvärderar vårt arbetsmiljöarbete	1. I låg utsträckning 2. I ganska låg utsträckning 3. I ganska hög utsträckning 4. I hög utsträckning 5. Vet ej
19c	[Endast om nej eller vet ej på fråga 5 och/ eller 6]	Jag upplever att risken att få en sanktionsavgift utdömd mot oss har bidragit till att vi har blivit bättre på att minska skaderisker på arbetsplatsen	1. I låg utsträckning 2. I ganska låg utsträckning 3. I ganska hög utsträckning 4. I hög utsträckning 5. Vet ej
19d	[Endast om nej eller vet ej på fråga 5 och/ eller 6]	Jag bedömer att den information som finns att tillgå avseende sanktionsavgifter är tydlig	1. I låg utsträckning 2. I ganska låg utsträckning 3. I ganska hög utsträckning 4. I hög utsträckning 5. Vet ej
19e	[Endast om nej eller vet ej på fråga 5 och/ eller 6]	Jag har tilltro till att Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet och systemet med sanktionsavgifter fungerar på ett rättssäkert och tillfredsställande sätt	1. I låg utsträckning 2. I ganska låg utsträckning 3. I ganska hög utsträckning 4. I hög utsträckning 5. Vet ej
20	[ALLA]	Övergripande, anser du att sanktionsavgifter är ett effektivt styrmedel för en säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador?	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
21	[ALLA]	Förklara gärna	[Fritext]
22	[ALLA]	Vad anser du är viktigt att tänka på om tillämpning av sanktionsavgifter skulle utökas till fler branscher?	[Fritext]
23	[ALLA]	Skriv gärna namn och mejladress om du är intresserad av att medverka i en intervju för undersökningen	[Fritext]
	[ALLA]	Genom att ange denna information ger jag Oxford Research min tillåtelse att behandla mina personuppgifter enligt GDPR. Tack för att du har deltagit i vår enkät! Mer information om projektet finns på MYNAKs hemsida: https://mynak.se/projekt/utvardering-av-sanktionsavgifter/ Vänligen tryck på avsluta nedan för att slutföra enkäten.	Information

Bilaga 4 – Enkät till Arbetsmiljöverkets inspektörer

Nr	Routing	Fråga	Svarsalternativ
1	[ALLA]	Vilket är ditt kön?	1. Man 2. Kvinna 3. Annat
2	[ALLA]	Hur länge har du arbetat på Arbetsmiljöverket?	1. Mindre än 1 år 2. 1–3 år 3. 4–8 år 4. Mer än 8 år
3	[ALLA]	I vilken av Arbetsmiljöverkets regioner arbetar du i?	1. Nord 2. Mitt 3. Öst 4. Väst 5. Syd
4	[ALLA]	Har du arbetat med sanktionsavgifter?	1. Ja 2. Nej
5	[ALLA]	Finns det enligt dig några generella oklarheter i de föreskrifter som är förenade med sanktionsavgifter?	1. Ja 2. Nej
5a	[Endast om Ja på fråga 5]	Om du har svarat ja på fråga 5, ge gärna exempel	[Fritext]
6	[ALLA]	Finns det tillfällen där du i stället för att utfärda underlag för sanktionsavgifter väljer att agera på något annat sätt?	1. Ja 2. Nej
7a	[Endast om Ja på fråga 6]	Vad beror det på att du i stället för att utfärda underlag för sanktionsavgifter väljer att agera på något annat sätt? (Flera alternativ är möjliga)	1. Brist på kunskap 2. Brist på tid 3. Brist på förutsättningar (digitala system, mallar eller dylikt) 4. Oklara regler 5. Annat, nämligen: [fritext]
7b	[Endast om Ja på fråga 6]	Berätta gärna hur du har valt att agera i dessa fall.	[Fritext]
8	[ALLA]	Har du upplevt hot eller trakasserier i samband med att du arbetat med eller informerat arbetsgivaren om sanktionsavgifter?	1. Ja 2. Nej
8b	[Endast om Ja på fråga 8]	Om du har svarat ja på fråga 8, berätta gärna vad du har utsatts för	3. [Fritext]
9	[ALLA]	<i>Tycker du att du kan få stöd från dina kollegor i arbetet med sanktionsavgifter?</i>	1. Ja 2. Delvis 3. Nej

Nr	Routing	Fråga	Svarsalternativ
9b	[Endast om Nej eller Delvis på fråga 9]	Om du svarat "Nej" eller "Delvis" på fråga 9, vad tror du det bristande stödet beror på?	[Fritext]
10	[ALLA]	Tycker du att du kan få stöd av era jurister inom Arbetsmiljöverket i arbetet med sanktionsavgifter?	1. Ja 2. Delvis 3. Nej
10b	[Endast om Nej eller Delvis på fråga 10]	Om du svarat "Nej" eller "Delvis" på fråga 10, vad tror du det bristande stödet beror på?	[Fritext]
11	[ALLA]	Tycker du att du kan få stöd från din chef i arbetet med sanktionsavgifter?	1. Ja 2. Delvis 3. Nej
11b	[Endast om Nej eller Delvis på fråga 11]	Om du har svarat "Nej" eller "Delvis" på fråga 11, vad tror du det bristande stödet beror på?	[Fritext]
12	[ALLA]	Kan du se några tecken på att införandet av sanktionsavgifter ökat efterlevnaden av arbetsmiljöreglerna bland arbetsgivarna i allmänhet?	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
12b	[Endast om Ja på fråga 12]	Om du har svarat ja på fråga 12, ge gärna exempel på sådana tecken och resultat	[Fritext]
13	[ALLA]	Tycker du att systemet med sanktionsavgifter behöver förändras på något sätt?	[Inga alternativ]
13a	[ALLA]	Fler sanktionsavgifter som gäller för fysiska och/eller eller tekniska brister	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
13b	[ALLA]	Tydligare regler	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
13c	[ALLA]	Förändringar av beloppen för sanktionsavgifterna	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
13d	[ALLA]	Ta bort sanktionsavgifter som gäller brist på dokumentation	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
13e	[ALLA]	Något annat borde förändras, nämligen:	[Fritext]
14	[ALLA]	Upplever du att de arbetsgivare som fått sanktionsavgifter förbättrat sitt arbetsmiljöarbete?	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej

Nr	Routing	Fråga	Svarsalternativ
14b	[ALLA]	Kommentera gärna	[Fritext]
15	[ALLA]	På vilket sätt tycker du att arbetsgivare som har fått sanktionsavgifter har förbättrat sitt arbetsmiljöarbete?	[Inga alternativ]
15a	[ALLA]	Arbetsgivarna är bättre informerade om regler och föreskrifter	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
15b	[ALLA]	Arbetsgivarna har en ökad medvetenhet om risker i arbetsmiljön.	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
15c	[ALLA]	Arbetsgivarna har genomfört informations- och utbildningsinsatser riktat mot de anställda.	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
15d	[ALLA]	Arbetsgivarna har genomfört konkreta förändringar i arbetsmiljön.	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
16	[ALLA]	Upplever du att införandet av sanktionsavgifter inneburit några negativa effekter för arbetsmiljöarbetet hos arbetsgivarna?	1. Ja 2. Nej 3. Vet ej
16b	[Endast om Ja på fråga 16]	Om du har svarat ja på fråga 16, kommentera gärna	[Fritext]
17	[ALLA]	Ser du behov av förändringar är det gäller sanktionsavgifter? Hur ställer du dig till följande påståenden:	[Inga alternativ]
17a	[ALLA]	Sanktionsavgifternas storlek generellt bör vara:	1. Som idag 2. Högre än idag 3. Lägre än idag 4. Vet ej
17b	[ALLA]	Sanktionsavgifternas storlek kopplat till företagets storlek bör vara:	1. Som idag 2. Högre för stora företag 3. Lägre för stora företag 4. Vet ej
17c	[ALLA]	Antal områden som omfattas av sanktionsavgifter bör vara:	Som idag Fler än idag Färre än idag Vet ej
17d	[ALLA]	Något annat borde förändras, nämligen följande:	[Fritext]

Bilaga 5. Intervjuer

Explorativa intervjuer har gjorts med representanter för Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsdepartementet samt Sveriges Ingenjörer.

Intervjuerna syftade gemensamt till att belysa ett antal områden. Beroende på respondenternas kunskaper och erfarenheter kom intervjuerna att fokusera på vissa, men inte alla, av nedanstående frågor

Inspektioner:

- Hur, när, varför och av vem initieras en inspektion?
- Hur går en inspektion till? Hela processen steg för steg.
- Hur förändrades arbetsbördan på Arbetsmiljöverket och balansen mellan nyttjandet av olika verktyg i och med att det nya sanktionsavgiftssystemet infördes 2014?
- Hur nyttjas sanktionsavgifter i relation till Arbetsmiljöverkets övriga verktyg?
- Vad förklarar skillnaden i utfallet av sanktionsavgifter mellan olika branscher och arbetsgivare, respektive mellan olika föreskrifter? Är utfallet rimligt? Varför eller varför inte?
- Vilka överväganden är lätta respektive svåra och varför, med avseende på sanktionsavgifter?
- Vilka frågor skulle du gärna se att utvärderingen bidrar till att besvara och varför?
- Vad behöver stärkas i framtiden för att sanktionsavgifter ska vara ett effektivt styrmedel för en säkrare arbetsmiljö, färre arbetsplatsolyckor och arbetsskador?
- Utöver detta stämde preliminära resultat av analysen av under intervjun, för att dra nytta av Arbetsmiljöverkets kunskap och ta del av ytterligare information som är relevant för att förstå dessa resultat.

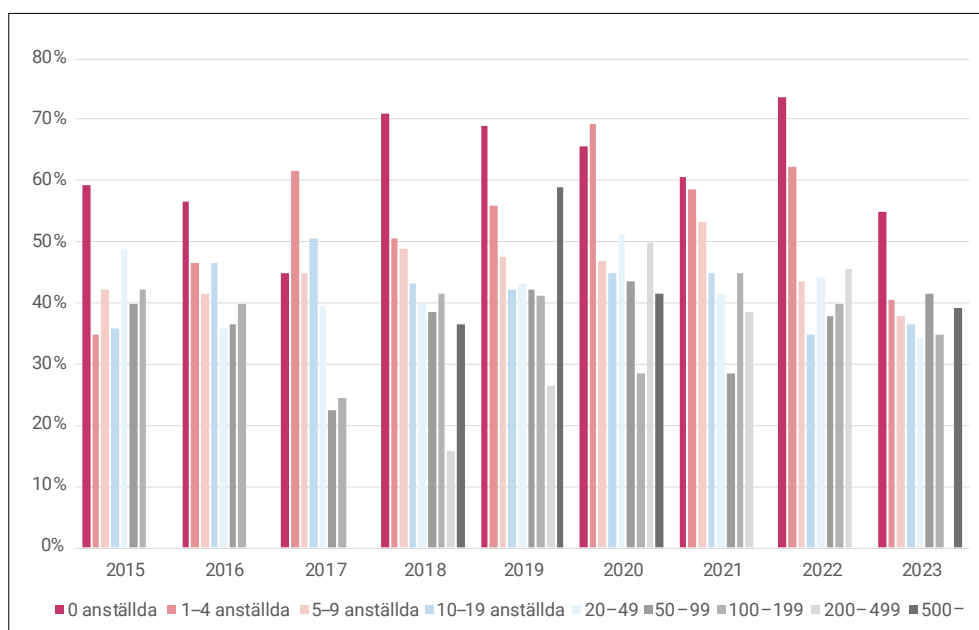
Utredningen SOU 2022:45 och remissförfarandet:

- Vilka är syftena med att tillämpa sanktionsavgifter och vad är de tänkta att uppnå?
- Vilka är de viktigaste för- och nackdelarna med att utvidga systemet med sanktionsavgifter, så att det på ett bättre sätt täcker fler (kvinnodominerade) sektorer av arbetsmarknaden?
- Saknas det någon kunskap för att komma vidare i frågan med sanktionsavgifter?
- Vilka frågor skulle du gärna se att utvärderingen bidrar till att besvara och varför?

Utstationeringsdirektivet

- Hur implementeras utstationeringsdirektivet idag?
- Vilka brister finns i implementeringen och vilka konsekvenser får dessa?

Bilaga 6. Andel bestridna sanktionsavgifter 2015–2023, efter storleksklass och år



Figur 18. Andel bestridna sanktionsavgifter 2015–2023, grupperade efter storleksklass och år.

Källa: : Arbetsmiljöverkets data (2023).



Myndigheten för
arbetsmiljökunskap

www.mynak.se

ISBN 978-91-89747-51-7