

Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020



MISSIV

DATUM
2020-01-29
ERT DATUM
2019-04-18

DIARIENR
2019/79-5
ER BETECKNING
A2019/00794/ARM

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020

Regeringen gav den 18 april 2019 Statskontoret i uppdrag att utvärdera En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020* (2020:4).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Pia Brundin, Madeleine Elin och Ulrika Lindstedt, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Ulrika Lindstedt

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Uppdrag och genomförande	11
1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2 Strategin har sin grund i EU:s strategiska ramverk	11
1.3 Strategin pekar ut tre prioriterade områden	12
1.4 Statskontoret har tidigare utvärderat regeringens handlingsplan för arbetsmiljöpolitiken	14
1.5 Uppdragets genomförande	14
1.6 Rapportens disposition	17
2 Strategin saknar preciserade mål och följs inte upp systematiskt	19
2.1 Strategins mål är formulerat på en övergripande nivå	19
2.2 Strategins prioriteringar är förankrade hos berörda aktörer	22
2.3 De prioriterade områdena saknar preciserade mål	23
2.4 Strategin har följts upp, men inte på ett systematiskt sätt	25
3 Regeringen styr främst med uppdrag	29
3.1 Arbetsmiljöverket har en central roll i genomförandet	30
3.2 Många uppdrag har tonvikt på analys och information	32
3.3 Uppdragen kopplade till Nollvision har krävt mest resurser	33
3.4 Kopplingen mellan Arbetsmiljöverkets höjda anslag och strategin var delvis otydlig	35
3.5 Prioriteringen av Nollvision gynnar mansdominerade branscher	36
4 Samverkan har ökat men kunskap och erfarenheter kan tillvaratas bättre	39
4.1 Ansvarsfördelningen är i huvudsak tydlig	39
4.2 Regeringen tog tillvara erfarenheter i framtagandet av strategin	40
4.3 Regeringen samråder med parterna i dialogforum	41
4.4 Samverkan och samråd har skett i flera uppdrag	42
4.5 Den departementsöverskridande samordningen är begränsad	48

5	Statskontorets slutsatser	51
5.1	Strategin är i flera avseenden mer effektiv än den föregående handlingsplanen	51
5.2	Det finns utrymme för förbättringar	52
6	Statskontorets rekommendationer	59
	Referenser	63
	Bilagor	
1	Regeringsuppdraget	67
2	Förteckning över arbetsmiljöstrategins åtgärder	71

Sammanfattning

Strategin har i flera avseenden stärkt genomförandet av arbetsmiljöpolitiken

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera regeringens arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020 som styrmedel. I utvärderingen ingår att analysera i vilken utsträckning utformningen av strategin och de uppdrag som har lämnats i samband med den ger förutsättningar för att uppnå strategins mål och det övergripande målet för arbetsmiljöpolitiken.

Statskontoret bedömer att den nuvarande arbetsmiljöstrategin i flera avseenden har stärkt regeringens genomförande av arbetsmiljöpolitiken.

Uppdragen är i huvudsak tydliga

En majoritet av åtgärderna består av regeringsuppdrag med tydliga beskrivningar av vem som ska göra vad, och till när. Samtliga uppdrag i arbetsmiljöstrategin har också specifika krav på hur och när uppdragen ska redovisas. Arbetsmarknadens parter anser överlag att strategins tre prioriterade områden är relevanta och motsvarar rådande utmaningar. Många menar att prioriteringarna är fortsatt relevanta även inför nästa strategiperiod.

Arbetsmarknadens parter har varit delaktiga genom dialogforum

Regeringen har inrättat ett dialogforum för samråd med arbetsmarknadens parter, för att göra dem delaktiga i att genomföra strategin. Regeringen träffade även arbetsmarknadens parter för inledande samtal innan strategin togs fram.

Parterna är samstämmigt positiva till dialogforum. Statskontoret bedömer att förutsättningarna att kunna ta tillvara parternas kunskaper och erfarenheter har ökat genom dialogforum. Parterna fick bland annat möjlighet att bidra till formuleringen av de tilläggsuppdrag som regeringen initierade efter halvtidsavstämningen av strategin.

Samverkan mellan myndigheter har ökat

Statskontoret bedömer att strategin har bidragit till ökad samverkan mellan myndigheter, främst genom de uppdrag som kopplar till osund konkurrens - situationer där företag medvetet bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar. Flera myndigheter deltar sedan 2016 i fem regionala myndighetsgemensamma samverkansteam. Samverkansteamerna har genomfört flera gemensamma kontrollinsatser, bland annat inom byggbranschen och transport- och åkerinäringen. En av slutsatserna från insatserna är att fusk, regelöverträdelser och

brottslighet i arbetslivet är vanliga och att myndighetssamverkan därför är mycket viktig.¹

Det finns utrymme för förbättringar

Trots de fördelar med den nuvarande strategin som vi redovisar ovan kan vi konstatera att det finns ett visst utrymme för förbättringar inför nästa strategiperiod.

Styrningen av Arbetsmiljöverket har i vissa delar varit alltför detaljorienterad

Arbetsmiljöverket har fått ett huvudansvar för att genomföra de uppdrag som regeringen har beslutat i anslutning till arbetsmiljöstrategin. Vår utredning visar att Arbetsmiljöverket har uppfattat uppdragen som relativt detaljerade och att de delvis har begränsat myndighetens handlingsutrymme. Detta medför att myndigheten inte fullt ut har kunnat använda sin expertkunskap för att lösa de utmaningar som arbetsmiljöstrategin beskriver. Statskontoret bedömer att regeringen hade kunnat utnyttja Arbetsmiljöverkets expertkunskap på området bättre om myndigheten hade fått större utrymme att påverka utformningen av uppdragen.

Strategins mål har inte preciserats närmare

Strategins mål är formulerat på en övergripande nivå och har inte preciserats närmare genom exempelvis vilka resultat som ska uppnås och när dessa ska vara genomförda. Det finns inte heller några preciserade mål för strategins prioriterade områden. Visserligen kan Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor anses som ett mål i sig, men det är inte närmare preciserat än så, och inte heller tidsatt. Sammantaget innebär frånvaron av konkreta mål att det blir svårare för strategin att fungera som den vägledning för arbetsmiljöarbetet som regeringen har avsett.

I en kommande strategi menar Statskontoret att åtgärdsplaner bör knytas till strategins långsiktiga inriktning, för att konkretisera hur uppsatta mål stegvis ska kunna nås.

Nollvision har fått högst prioritet

Det område som har fått störst prioritet, främst vad gäller ekonomiska resurser men även vad gäller politiska initiativ, är Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor. Flera av parterna framhåller att det främst är mansdominerade branscher som är drabbade av dödsolyckor och arbetsolyckor. Kvinnodominerade branscher med andra typer av arbetsmiljöproblem, ofta med mer långsiktig skadeeffekt, riskerar därför att hamna i skymundan.

¹ Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet, s. 29

De prioriterade områdena Hållbart arbetsliv och Psykosocial arbetsmiljö fångar upp viktiga utmaningar på arbetsmiljöområdet, men är samtidigt alltför breda för att kunna utgöra någon egentlig vägledning för hur arbetsmiljöarbetet ska inriktas.

Dialogforum kan utvecklas

Statskontoret bedömer att relevanta aktörer har varit engagerade i att ta fram och genomföra strategin. Regeringen har samrått med arbetsmarknadens parter i dialogforum. Parterna förmedlar genomgående positiva omdömen om regeringens initiativ att upprätta ett dialogforum. Statskontoret bedömer dock att det finns möjlighet att ännu bättre ta tillvara kunskap och erfarenheter både hos arbetsmarknadens parter och myndigheter.

Bland arbetsmarknadens parter finns en önskan om att mötena i dialogforum borde vara mer handlingsorienterade och handla om vad som har uppnåtts hittills och om det behövs ytterligare åtgärder. Dokumentationen av och insynen mellan träffarna kan också bli bättre.

Sekretessregler försvårar myndighetssamverkan

Statskontoret konstaterar att även om strategin har bidragit till ökad samverkan mellan myndigheter så finns det hinder för en effektiv samverkan. Detta beror på att det finns sekretessregler som försvårar utbyte av information mellan myndigheterna. Myndigheternas lägesrapport 2019 från uppdraget att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet visar att det finns rättsliga begränsningar för att sammanställa data från olika myndigheter och för att kunna göra urval i prioriterade riskmiljöer. Det skulle därför behövas regeländringar så att samverkan mellan myndigheterna underlättas.²

Det finns brister i uppföljningen av strategin

Regeringen har inte genomfört någon samlad uppföljning i syfte att undersöka hur arbetet med strategin har bidragit till det uppsatta målet för denna. Flera av de indikatorer som regeringen använder i budgetpropositionen för att årligen presentera läget inom arbetsmiljöområdet kan kopplas till de tre prioriterade områdena och uppdragen i strategin. I budgetpropositionen finns dock ingen samlad bedömning av arbetet med strategin kopplat till indikatorerna.

Den halvtidsavstämning som Regeringskansliet genomförde 2018 har inte dokumenterats, varför det har varit svårt för Statskontoret att bedöma dess utfall. Arbetsmarknadens parter uppfattade att förhållandevis lite tid lades på att diskutera hur långt man hade nått i relation till målet och vad som återstår att göra.

² Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet, s. 14

Statskontorets rekommendationer

I arbetet med att ta fram en ny strategi föreslår Statskontoret att regeringen:

- avgränsar, konkretiserar och formulerar tydliga mål för de prioriterade områdena
- kombinerar en övergripande strategisk inriktning med konkreta åtgärdsplaner
- upprättar en systematisk uppföljning av strategin
- styr myndigheterna mer tillitsbaserat
- skapar goda förutsättningar för myndigheter att genomföra de uppdrag de får kopplat till strategin
- ser över och utvecklar arbetsformerna i dialogforum
- undanröjer hinder för effektiv samverkan mellan myndigheter
- förbättrar samordningen av arbetsmiljöfrågorna mellan olika politikområden.

1 Uppdrag och genomförande

Regeringen överlämnade den 21 januari 2016 en skrivelse till riksdagen med förslag till en ny arbetsmiljöstrategi för 2016–2020.³ I strategin bedömer regeringen att de senaste årens utveckling väcker oro, med ett ökande antal anmälda arbetsskador och en stigande sjukfrånvaro. Regeringens syfte med strategin är att peka ut en riktning för arbetsmiljöarbetet de närmaste fem åren och att åstadkomma konkreta resultat på kort och lång sikt. Arbetsmiljöstrategin ska förebygga ohälsa och olycksfall samt motverka att människor lämnar arbetslivet i förtid.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera regeringens arbetsmiljöstrategi, *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*. I uppdraget ingår att besvara två huvudsakliga frågor:

1. I vilken utsträckning har utformningen av strategin och de uppdrag som regeringen har lämnat i samband med den gett förutsättningar för att nå strategins mål och det övergripande målet för arbetsmiljöpolitiken?
2. Hur kan en ny arbetsmiljöstrategi utformas för att fungera som ett effektivt styrmedel som främjar ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete med arbetsmiljöpolitiken?

Statskontorets utvärdering ska utgöra ett underlag när regeringen tar fram en ny strategi. I uppdraget har därför även ingått att ge rekommendationer om hur en ny arbetsmiljöstrategi kan utformas.

1.2 Strategin har sin grund i EU:s strategiska ramverk

Den nuvarande arbetsmiljöstrategin har sin bakgrund i ett meddelande från EU-kommissionen om EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020. Meddelandet uppmanar medlemsstaterna att se över sina nationella strategier i förhållande till EU:s strategiska ram i nära samarbete med relevanta intressenter, däribland arbetsmarknadens parter.⁴ I ramverket pekar kommissionen ut tre gemensamma utmaningar för medlemsstaterna:

³ Skr. 2015/16:80. Skrivelsen beslutades av riksdagen (bet. 2015/16:AU8, rskr. 2015/16:270).

⁴ COM (2014) 332 slutlig av den 6 juni 2014

- att förbättra implementeringen av regelverk och särskilt öka möjligheten för små företag att vidta riskförebyggande åtgärder
- att förebygga arbetsrelaterade sjukdomar genom att hantera befintliga, nya och ökande risker
- att hantera demografiska förändringar.

Regeringen bedömer att arbetsmiljöstrategins prioriteringar och åtgärder ligger i linje med de utmaningar och uppmaningar som har uppmärksammats i både EU-strategin och rådsslutsatserna.⁵ Regelförnyelse har varit ett prioriterat utvecklingsområde för Arbetsmiljöverket under perioden 2016–2018, även om det arbetet inte berörs specifikt i strategin. Statskontoret noterar även att två av strategins prioriterade områden berör förebyggande av arbetsrelaterad sjukdom – Hållbart arbetsliv och Psykosocial arbetsmiljö.

1.3 Strategin pekar ut tre prioriterade områden

Regeringen inledde arbetet med att ta fram den nuvarande arbetsmiljöstrategin under 2015. Då bjöd Arbetsmarknadsdepartementet in företrädare för arbetsmarknadens parter till inledande samtal. Regeringen har sedan utformat arbetsmiljöstrategin kring tre prioriterade områden:

- Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor
- Hållbart arbetsliv
- Psykosocial arbetsmiljö.

Inom ramen för varje område presenterar regeringen ett antal pågående och planerade åtgärder. Totalt beskriver strategin 19 pågående eller planerade åtgärder, varav 17 består av regeringsuppdrag till myndigheter, främst Arbetsmiljöverket. Två åtgärder är offentliga utredningar som regeringen har tillsatt. Flera av de uppdrag som Arbetsmiljöverket har fått ska genomföras i samråd eller samverkan med andra myndigheter och arbetsmarknadens parter. Under den period som strategin har gällt har regeringen lämnat ytterligare 15 uppdrag med anknytning till strategin, i huvudsak till Arbetsmiljöverket, men även till Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Det betyder att totalt 32 uppdrag och 2 utredningar har initierats i samband med strategin. Uppdragen handlar bland annat om tillsyn, analyser och kartläggningar för att höja kunskapsnivån samt om informationsinsatser.

⁵ Skr. 2015/16:80, s. 13.

1.3.1 Centrala myndigheter ska genomföra strategin i samråd med arbetsmarknadens parter

De flesta uppdrag riktas till de centrala myndigheterna inom arbetsmiljöområdet, Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Därutöver har Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) fått ett uppdrag inom arbetsmiljöforskning. Flera andra myndigheter som inte direkt har till uppgift att genomföra regeringens arbetsmiljöpolitik har fått uppdrag kopplade till arbetet mot osund konkurrens och information till utländska arbetsgivare och arbetstagare (kapitel 4).

I strategin anger regeringen att förbättringar i arbetsmiljön är en fråga för såväl staten som arbetsmarknadens parter.⁶ Arbetsmiljöstrategin förutsätter att regeringen samarbetar med arbetsmarknadens parter för att åstadkomma konkreta resultat inom arbetsmiljöområdet. Arbetsmarknadens parter deltar i arbetet med strategin dels via de samråd som myndigheterna ska genomföra med parterna inom ramen för sina regeringsuppdrag, dels genom deltagande i det av regeringen inrättade dialogforumet.

1.3.2 Regeringen samråder med arbetsmarknadens parter i dialogforum

Regeringen har bjudit in arbetsmarknadens parter till ett dialogforum som syftar till att löpande diskutera redan pågående, planerade och framtida åtgärder inom området med arbetsmarknadens parter.⁷ Dialogforum ska, enligt regeringen, ses som en del av strategin.

Arbetsmarknadsdepartementet har varit värd och sammankallande till mötena i dialogforum. Både statssekreteraren och tjänstemän från departementet har deltagit på mötena. Under 2016 och 2017 hölls två möten per år och under 2018 och 2019 ett möte per år. Under 2018 arrangerades dessutom tre möten på tjänstemannanivå som en del av strategins halvtidsavstämning.

Regeringen inrättade dialogforum eftersom de anser att det finns viktiga kunskaper och erfarenheter som de som utformar arbetsmiljöpolitiken behöver ta tillvara. Parterna har en lång tradition av att finna partsgemensamma åtgärder inom arbetsmiljöområdet. Regeringen anser därför att trepartsarbetet, det vill säga samarbetet mellan regeringen, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, är en viktig utgångspunkt i det fortsatta arbetet med arbetsmiljöstrategin.

⁷ Skr. 2015/16:80, s. 32.

1.4 Statskontoret har tidigare utvärderat regeringens handlingsplan för arbetsmiljöpolitiken

Den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken 2010–2015 är en föregångare till den nuvarande arbetsmiljöstrategin. Statskontoret utvärderade denna handlingsplan 2015.⁸ Den övergripande bedömningen var att planen fångade upp viktiga utmaningar inom arbetsmiljöområdet, men att den inte uppfyllde de grundläggande krav som kan ställas på en plan som ska styra åtgärder inom arbetsmiljöpolitiken. I redovisningen till regeringen rekommenderade Statskontoret att den nya strategin eller handlingsplanen behöver:

- ha ett tydligt mål och syfte
- vara ett resultat av och styras av en departementsövergripande styrorganisation
- utformas och planeras gemensamt av berörda aktörer
- involvera aktörer utifrån förmåga och intresse för att använda tillgängliga resurser, kompetens och engagemang
- innehålla en tydlig styrkedja, både i strategin och i de enskilda åtgärderna
- följas upp regelbundet
- innehålla insatser som avspeglar inriktningen i arbetsmiljöpolitiken
- innehålla smala insatser som är riktade mot tydliga målgrupper och mål
- skilja på långsiktig strategi och årliga åtgärdsplaner för att tydliggöra skillnaden mellan mål och medel.

1.5 Uppdragets genomförande

I detta avsnitt redovisar vi de kriterier vi har använt för utvärderingen, vilka avgränsningar vi har gjort samt vilket material som ligger till grund för vår analys.

1.5.1 Kriterier för utvärdering

Vi har tagit fram en uppsättning kriterier för att besvara uppdragsfrågan om hur strategin och de uppdrag som har lämnats i samband med den ger förutsättningar för att uppnå strategins mål och de övergripande målen för arbetsmiljöpolitiken. Det första området för kriterierna omfattar strategins utformning. Vi bedömer att syfte och mål behöver vara tydliga för de centrala aktörerna, i detta fall de myndigheter som ska genomföra strategin, och arbetsmarknadens parter. Även ansvarsfördelningen mellan olika aktörer bör tydligt framgå i strategin. På

⁸ Statskontoret. (2015:2). *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*.

motsvarande sätt bör de åtgärder som beskrivs i strategin ha en tydlig koppling till de mål och prioriterade områden som anges i strategin.

Vidare bedömer vi att det är värdefullt om strategin kan bidra till ett mervärde utöver summan av de åtgärder som den innefattar. Ett sådant mervärde kan till exempel handla om att de frågor som strategin lyfter fram får ett större genomslag eller att strategin bidrar till att öka samverkan mellan berörda aktörer.

Ytterligare ett område som kan påverka strategins framgång är att relevanta myndigheter engageras i att ta fram och genomföra strategin, och att deras kunskaper inom området tas tillvara. Myndigheternas möjligheter att påverka uppdragens utformning är av betydelse i detta sammanhang, liksom att samordningen av arbetsmiljöstrategin inom Regeringskansliet fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Vi bedömer även att strategin bör följas upp systematiskt vid givna tidpunkter. Uppföljningen bör inkludera en översyn av vilka resultat som uppnås och vilka ytterligare insatser som eventuellt behövs.

De kriterier som vi har använt oss av i analysen är formulerade enligt följande:

Strategins utformning

- Strategins syfte och mål är tydliga för genomförande myndigheter och arbetsmarknadens parter.
- Ansvarsfördelningen i strategin är tydlig för genomförande myndigheter och arbetsmarknadens parter.
- Strategin pekar ut prioriterade områden för insatser, som fungerar vägledande för genomförande aktörer.
- Åtgärderna i strategin:
 - har en tydlig koppling till mål och prioriterade områden.
 - visar tydligt vad som ska göras och vad det syftar till.

Strategin tillför ett mervärde utöver summan av åtgärder

- Strategin har fått genomslag hos berörda aktörer.
- Strategin bidrar till samverkan mellan berörda aktörer.

Delaktighet

- Relevanta myndigheter och aktörer har engagerats i att ta fram och genomföra strategin på ett sätt som gör att kompetens och erfarenheter har tagits tillvara.
- Genomförande myndigheter har goda förutsättningar att utföra uppdragen.

- Samordningen av arbetsmiljöstrategin inom Regeringskansliet fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Uppföljning

- Strategin följs upp systematiskt

1.5.2 Inriktning och avgränsningar

Vi har gjort en övergripande kartläggning av alla uppdrag i strategin och kompletterat den genom att analysera några utvalda uppdrag för att få en närmare bild av hur arbetet med strategin har fungerat. I kartläggningen har inte ingått att bedöma uppdragens effekt på det övergripande målet med strategin.

Flera myndigheter är på olika sätt involverade i arbetet med strategin. I urvalet av myndigheter att samråda med har vi utgått från vilka myndigheter som har involverats i regeringsuppdrag. Urvalet har också påverkats av vilka uppdrag i strategin vi har valt att studera närmare.

Vi har inte analyserat Arbetsmiljöverkets verksamhet i sin helhet, även om Arbetsmiljöverket är en central aktör i arbetet med arbetsmiljöstrategin. Vi har i stället avgränsat analysen till myndighetens arbete med åtgärderna i strategin.

Statskontoret har i enlighet med uppdraget hämtat in information från och samrått med Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmiljöverket, Myndigheten för arbetsmiljökunskap och andra relevanta myndigheter. Statskontoret har även fört en dialog med de av arbetsmarknadens parter som har varit en del av dialogforum för arbetsmiljöfrågor.

1.5.3 Datainsamling

Vi har samlat in data på i huvudsak tre olika sätt: kartläggning av uppdragen i strategin, intervjuer samt dokumentstudier.

Kartläggning av uppdragen i strategin

I vår översiktliga kartläggning av uppdragen i strategin har vi analyserat hur de hänger samman med uppsatta mål och prioriterade områden. Vi har också undersökt hur ansvaret för att genomföra uppdragen ser ut och vilket samråd och vilken samverkan som har skett. I kartläggningen har vi utgått från en förteckning över uppdragen som Arbetsmarknadsdepartementet har upprättat.⁹ Vidare har vi genomfört en fallstudie av arbetet mot osund konkurrens, där vi har studerat ett antal deluppdrag närmare i syfte att bland annat undersöka hur samverkan mellan myndigheter har fungerat. Därutöver har vi gjort en fördjupad kartläggning av hur Arbetsmiljöverket har genomfört ett urval uppdrag.

⁹ Arbetsmarknadsdepartementet. (2019). *Lista uppdrag i samband med arbetsmiljöstrategin*, PM 2019-08-30.

Intervjuer

Vi har intervjuat genomförande myndigheter och arbetsmarknadens parter för att ta reda på hur strategin har fungerat som styrmedel. Intervjuerna omfattar de centrala parter som har deltagit i det dialogforum som regeringen har inrättat; Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsgivarverket, Sveriges kommuner och landsting, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarförbundet KFO, Svenskt näringsliv, LO, Saco och TCO. Därutöver har vi intervjuat ett urval av de myndigheter som har fått eller på något annat sätt berörs av uppdrag i strategin, däribland Arbetsmiljöverket (både företrädare för myndighetsledningen och projektledare för ett antal uppdrag), Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Forte. Vi har även intervjuat AFA Försäkring, som ägs av arbetsmarknadens parter och som finansierar en stor del av den forskning som bedrivs inom arbetsmiljöområdet.

Dokumentstudier

Vi har tagit del av ett stort antal utredningar, propositioner och myndighetsunderlag för att få en bild av vilka prestationer strategin har resulterat i, hur regeringens styrning på området ser ut och hur de relevanta myndigheterna arbetar med frågorna.

1.5.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Utredningen har genomförts av utredarna Pia Brundin, Madeleine Ehlin och Ulrika Lindstedt (projektledare). Rapporten har kvalitetssäkrats genom en intern referensgrupp på Statskontoret. Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmiljöverket och vissa andra genomförande myndigheter, liksom de av arbetsmarknadens parter som ingår i dialogforum har fått möjlighet att faktagranska valda delar av rapporten.

1.6 Rapportens disposition

I rapportens kapitel 2 redogör vi närmare för arbetsmiljöstrategins övergripande mål och prioriterade områden. Därefter redovisar vi i kapitel 3 hur regeringen styr via regeringsuppdrag till centrala myndigheter. I kapitel 4 redovisar vi hur strategin har tagit tillvara aktörernas erfarenheter och kunskaper samt bidragit till att samordna deras arbete. Kapitel 5 redovisar Statskontorets slutsatser och kapitel 6 innehåller våra rekommendationer.

2 Strategin saknar preciserade mål och följs inte upp systematiskt

I det här kapitlet redogör vi kort för strategins övergripande mål och prioriteringar samt för hur strategin har följts upp. Våra kriterier anger att strategins syfte och mål ska vara tydliga för de genomförande myndigheterna och arbetsmarknadens parter. Strategin behöver också peka ut prioriterade områden som kan vägleda arbetet med strategin. Vidare anser vi att strategin bör följas upp på ett systematiskt sätt. Våra övergripande iakttagelser är följande:

- Strategins mål är formulerat på en övergripande nivå och har inga fastslagna nivåer eller tidsbegränsningar. Det finns inga preciserade mål för de prioriterade områdena. Sammantaget medför detta att det blir svårare att följa upp strategin.
- Mål och syfte med strategin är delvis oklara för vissa av arbetsmarknadens parter.
- De prioriterade områdena har olika konkretionsnivå. Områdena Hållbart arbetsliv och Psykosocial arbetsmiljö är brett formulerade, medan Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor är snävare formulerat.
- Arbetsmarknadens parter betraktar främst strategin som ett verktyg för regeringen. Parternas medlemsförbund använder inte strategin i sitt arbetsmiljöarbete.
- Resultatindikatorerna för arbetsmiljö som finns i budgetpropositionen kopplar inte i någon större utsträckning till strategin och de resultat som har åstadkommit under respektive prioriterat område
- Regeringen har genomfört en halvtidsavstämning av arbetet med strategin. Men det finns ingen dokumentation från denna avstämning i form av exempelvis en rapport eller minnesanteckningar.

2.1 Strategins mål är formulerat på en övergripande nivå

Regeringen anger att syftet med strategin är att “åstadkomma konkreta resultat på kort och på lång sikt och att lägga grunden för en strategisk och enhetlig politik på arbetsmiljöområdet, där även andra relevanta politiskt prioriterade frågor som exempelvis jämställdhet, icke-diskriminering och sjukfrånvaro har en naturlig plats”. Regeringen anger vidare att strategin ska fungera som en kompass för arbetsmiljöarbetet under de närmaste fem åren och att den ska visa främst

arbetsmarknadens parter och Arbetsmiljöverket vad som är regeringens ambitioner på arbetsmiljöområdet.¹⁰

Statskontoret har i flera utvärderingar av strategier pekat på att en tydlig målstruktur skapar förutsättningar för resultatstyrning och underlättar uppföljning.¹¹ I utvärderingen av handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken 2010–2015 framhåller Statskontoret vikten av att regeringen fastställer mål och syfte inför utvecklingen av en ny strategi eller handlingsplan samt tar ställning till vad som ska uppnås med en sådan plan.¹²

Vår granskning visar att målet med strategin är formulerat på ett övergripande sätt. Det är därför svårt att följa upp, och vissa parter upplever också att målet är otydligt.

2.1.1 Målet med strategin är svårt att följa upp

Målet för arbetsmiljöstrategin har stora likheter med arbetsmiljöpolitikens mål, och syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall samt motverka att människor lämnar arbetslivet i förtid (tabell 2.1).

Tabell 2.1. Uppsatta mål för arbetslivs- och arbetsmiljöområdet

Arbetsmiljöpolitiken	Arbetsmiljöstrategin
En arbetsmiljö som förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetet och tar hänsyn till människors olika förutsättningar och bidrar till utvecklingen av både individer och verksamhet.	Förebygga ohälsa och olycksfall samt motverka att människor lämnar arbetslivet i förtid.

Att arbetsmiljöstrategin har ett såpass brett formulerat mål är inte ovanligt bland strategier inom det sociala området. Syftena med dessa strategier formuleras ofta som önskemål om att en utveckling ska ske inom ett visst område. Men dessa breda målformuleringar medför samtidigt att det blir svårare att följa upp hur genomförandet av en strategi bidrar till att uppfylla dess övergripande mål.¹³ Statskontoret drog motsvarande slutsats i den föregående utvärderingen av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken.¹⁴

¹⁰ Skr. 2015/16:80, s. 3

¹¹ Statskontoret (2015:2). *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*, s. 78–79. Se även Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?*

¹² Statskontoret. (2015:2). *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*, s. 75.

¹³ Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* s. 6–7.

¹⁴ Statskontoret. (2015:2). *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*, s. 73.

Uppföljning av strategins övergripande mål skulle kräva flera olika typer av data och analyser. Det skulle bland annat kräva mätningar om ohälsa och olycksfall till följd av arbetsmiljörelaterade problem minskar och om färre människor lämnar arbetslivet i förtid till följd av brister i arbetsmiljön. Det skulle också vara nödvändigt att bedöma i vilken utsträckning strategin i så fall har bidragit till denna utveckling. Men även om detta vore möjligt så skulle det ändå vara svårt att uttala sig om målet har uppnåtts. Det beror på att målet inte anger någon nivå på i vilken utsträckning problemen ska ha minskat vid en viss tidpunkt.

2.1.2 Strategin ska också bidra till andra politiskt prioriterade frågor

Regeringen önskar, som ovan nämnts, att strategin ska bidra till att uppfylla mål även inom andra politikområden, som sjukfrånvaro, jämställdhet och att motverka diskriminering.

Minskad sjukfrånvaro

Regeringen anger i åtgärdsprogrammet för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro att sjukfrånvaron ska vara högst 9,0 dagar vid utgången av 2020. Här ingår skador och sjukdomar orsakade av arbetet.¹⁵

Jämställdhet

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Detta mål är nedbrutet i olika delmål varav flera är relevanta även i arbetsmiljösammanhang. Åtgärder som ingår i arbetsmiljöstrategin ska ha ett genusperspektiv.

Icke-diskriminering

Diskriminering och arbetsmiljöfrågor samverkar på flera sätt. Regeringen anser att det finns samordningsvinster för de arbetsgivare som ser sambanden och medvetet arbetar med båda områdena.

2.1.3 Vissa parter upplever att mål och syfte med strategin är oklart

I intervjuer framgår att vissa av parterna upplever att mål och syfte med strategin är otydliga. Oklarheterna är främst en följd av målets övergripande karaktär och att det inte framgår vilka förändringar som ska åstadkommas under strategiperioden. Statskontoret bedömer att detta riskerar att begränsa strategins genomslag.

¹⁵ Socialdepartementet. (2015). *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro*. Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2015-09-24 nr I:1.

2.2 Strategins prioriteringar är förankrade hos berörda aktörer

Arbetsmarknadsdepartementet stämde av de tre prioriterade områdena med företrädare för arbetsmarknadens parter i samband med att strategin togs fram. De tre områdena är, som ovan nämnts:

- Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor
- Hållbart arbetsliv
- Psykosocial arbetsmiljö

Riksdagen hade redan 2014 tillkännagivit att regeringen borde ta initiativ till att utforma en nollvision för dödsolyckor, samt satsa mer på forskning, utbildning och tillsyn i syfte att minimera arbetsrelaterade dödsfall.¹⁶ Enligt riksdagen ska detta arbete ske i dialog med arbetsmarknadens parter.

I våra intervjuer med arbetsmarknadens parter, berörda myndigheter och forskningsfinansiärer framkommer en samstämmig bild av att de tre prioriterade områdena i stort återspeglar de utmaningar som för närvarande finns inom arbetsmiljöområdet. De flesta som vi har intervjuat anser även att strategin är mer konkret än den tidigare handlingsplanen. De anser att det är bra att det nu finns tre prioriterade områden och uppdrag som hör till de olika områdena.

Prioriteringarna utgår bland annat från de indikatorer för arbetsmiljö som regeringen årligen redovisar i budgetpropositionen. Indikatorerna handlar bland annat om antal dödsolyckor i arbete, arbetsolyckor och arbetssjukdomar.¹⁷

¹⁶ Bet. 2013/14:AU5

¹⁷ Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2019. Utgiftsområde 14*, s. 70.

Antalet dödsolyckor är lågt, men ökade under strategins första år

- Sverige har jämfört med andra europeiska länder ett lågt antal dödsolyckor i arbetet per år. Utvecklingen de senaste 50 åren har visat på en stark nedåtgående trend när det gäller antalet arbetsolyckor med dödlig utgång. Samtidigt har dödsolyckorna ökat sedan strategin antogs 2016. Under 2018 inträffade 50 dödsolyckor i arbetet, jämfört med 44 under 2017.
- Dödsolyckor i arbetet är betydligt vanligare bland män än bland kvinnor. Av dem som omkom 2018 var 47 män och 3 kvinnor. Regeringen framhåller i strategin att insatser måste riktas mot branscher som är särskilt utsatta för sådana olyckor.

En bristfällig arbetsmiljö skapar hinder för arbete under ett helt arbetsliv

- Hållbart arbetsliv tar fasta på att människor ska ha möjlighet att arbeta ett helt arbetsliv, vilket bland annat är viktigt mot bakgrund av de demografiska förändringarna som innebär att färre i arbetsför ålder i framtiden ska försörja allt fler äldre. Regeringen anser att det behövs insatser för att förebygga den arbetsrelaterade ohälsan och minska risken för att arbetstagare skadar sig eller sliter ut sig.
- Regeringen bedömer att arbetsförhållanden i psykiskt och fysiskt slitsamma arbeten måste förbättras om människor ska ha möjlighet att arbeta ett helt arbetsliv.

Psykosocial arbetsmiljö är ett växande problemområde

- Regeringen konstaterar att organisatoriska eller sociala faktorer idag är den näst vanligaste orsaken till arbetsjukdom. Sådana faktorer ligger bakom var tredje arbetsskadeanmälan. Bland kvinnor är det den vanligaste orsaken till anmälan om arbetsjukdom. Dessa anmälningar har ökat med drygt 70 procent sedan 2010. Regeringen slår fast att denna utveckling måste brytas och att förebyggande åtgärder behöver genomföras.
- Sedan mars 2016 finns föreskrifter för organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Arbetsmiljöverket ansvarar för dessa. De ska vara ett verktyg för att förebygga sociala och organisatoriska arbetsmiljörisker och för att tydliggöra vem som har ansvaret för dessa frågor.

2.3 De prioriterade områdena saknar preciserade mål

Inget av de tre prioriterade områdena har något preciserat mål. Nollvision innefattar en vision om att ingen ska dö eller skadas på arbetet men det framgår inte när visionen ska vara uppfylld. För Hållbart arbetsliv finns inte något närmare preciserat mål mer än att det behövs långsiktiga insatser för att göra det möjligt för

alla att arbeta ett helt arbetsliv. Motsvarande gäller för Psykosocial arbetsmiljö. Regeringen slår fast att ”insatser behövs för att stärka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och förbättra möjligheterna för dem med psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning att delta i arbetslivet”.¹⁸

Strategin beskriver inte hur svåra utmaningarna bedöms vara i relation till uppsatta mål och hur långt ifrån att uppfylla målen Sverige står idag. Det framgår inte heller om regeringen bedömer att de uppdrag som finns i strategin ska kunna lösa problemen och leda till att det övergripande målet med strategin nås.

2.3.1 De prioriterade områdena är olika konkreta

Flera intervjupersoner framhåller att de prioriterade områdena Hållbart arbetsliv och Psykosocial arbetsmiljö är mycket brett formulerade, och att de därför behöver delas i mindre delar. De anser att mer konkreta och avgränsade prioriteringar bland annat skulle kunna göra det lättare att sätta mål för olika områden.

Det prioriterade området Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor skiljer sig från de två övriga områdena genom att det är mer preciserat. Men flera intervjupersoner påtalar att området är för smalt eftersom dödsolyckorna förekommer i ett fåtal branscher på en begränsad del av arbetsmarknaden. De anser att betydligt fler branscher har brister i arbetsmiljön som på sikt kan leda till både sjukdom och för tidig död. Det kan till exempel röra sig om personer som utsätts för giftiga ämnen i form av kemikalier eller asbestdamm i sina arbeten, men även yrken med inslag av långvarig psykisk stress.

2.3.2 Strategin betraktas i huvudsak som regeringens verktyg

Flera företrädare för arbetsmarknadens parter anser att de prioriterade områdena inte ger stöd eller vägledning i det konkreta arbetet, trots att de ger en samstämmig bild av att regeringens prioriteringar är bra.

Parterna anser att arbetsgivarnas och arbetstagarernas medlemsorganisationer redan arbetade med de prioriterade områdena när strategin kom och att de därför inte har använt strategin som vägledning eller hjälpmedel för arbetsmiljöarbetet i någon större utsträckning. Våra intervjuer med parterna visar också att de främst ser på arbetsmiljöstrategin som ett verktyg för regeringen att kommunicera sina prioriteringar och att styra Arbetsmiljöverket.

Vi bedömer att strategin till viss del har fått genomslag hos arbetsmarknadens parter eftersom flera av deras centralorganisationer deltar i dialogforum. Men detta genomslag är begränsat eftersom medlemsförbunden inte använder strategin som verktyg eller hjälpmedel i sitt arbetsmiljöarbete.

¹⁸ Skr. 2015/16:80, s. 18–30.

2.4 Strategin har följts upp, men inte på ett systematiskt sätt

I uppföljningen av den föregående handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken påtalade Statskontoret att tidsatta och tydliga krav bör ställas på uppföljning och återrapportering av genomförda aktiviteter, milstolpar och resultat. Ett sätt att bygga in uppföljning i arbetet med en strategi är att den görs med ett kortare perspektiv än strategin i sin helhet. Uppföljning och revidering skulle exempelvis kunna ske årligen för att ge utrymme för korrigeringar av insatser och mål efter hand.

Strategin ska enligt regeringen utvärderas och utvecklas löpande. Läget inom arbetsmiljöområdet liksom regeringens politiska inriktning ska enligt strategin presenteras varje år i samband med budgetpropositionen.¹⁹ Men Statskontoret bedömer att den nuvarande uppföljningen av arbetsmiljöstrategin har flera brister:

- Den årliga uppföljningen i budgetpropositionen avspeglar endast i begränsad utsträckning arbetet med strategin.
- Resultaten från halvtidsavstämningen är inte dokumenterade.
- Det görs ingen samlad uppföljning av uppdragen.

2.4.1 Uppföljningen i budgetpropositionen avspeglar endast i begränsad utsträckning arbetet med arbetsmiljöstrategin

Regeringen har sedan strategin beslutades successivt kompletterat och justerat de indikatorer som används i budgetpropositionen inom arbetsmiljöområdet. De indikatorer som har tillkommit handlar bland annat om uppföljning av Arbetsmiljöverkets tillsynsarbete.

¹⁹ Skr. 2015/16:80, s. 32.

Faktaruta 2.2. Indikatorer i budgetpropositionen inom arbetsmiljöområdet

Indikatorer för arbetsmiljön som från och med 2020 ska användas för att redovisa resultaten inom verksamhetsområdet:²⁰

- Antal dödsolyckor i arbetet²¹
- Antal anmälda arbetsolyckor²²
- Antal anmälda arbetssjukdomar²³
- Andel sysselsatta med arbetsorsakade besvär²⁴
- Andel sysselsatta som har möjlighet att varje vecka lära nytt och utvecklas i yrket
- Andel sysselsatta som anser att systematiskt arbetsmiljöarbete pågår på arbetsplatsen
- Antal förrättningar och inspektioner utförda av Arbetsmiljöverket
- Antal föreläggande och förbud, åtalsanmälningar och uttagna sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet
- Bidrag för den regionala skyddsombudsverksamheten

Statskontoret bedömer att det är bra att det finns flera indikatorer som redovisar utvecklingen inom arbetsmiljöområdet. Det är också bra att dessa har utvecklats under senare år. Flera av indikatorerna kan kopplas till de tre prioriterade områdena i strategin. Samtidigt kan Statskontoret konstatera att budgetpropositionen inte redovisar någon samlad bedömning av läget när det gäller genomförandet av arbetsmiljöstrategin.

2.4.2 En halvtidsavstämning har genomförts, men resultaten dokumenterades inte

Av strategin framgår att en halvtidsavstämning av arbetsmiljöstrategin ska göras under 2018 och att en utvärdering ska påbörjas under 2019. Regeringskansliet genomförde en halvtidsavstämning under våren 2018 genom tre möten på vardera två timmar på tjänstemannanivå för respektive prioriterat område, samt ett

²⁰ Prop. 2019/20:1, *Budgetproposition för 2020. Utgiftsområde 14*. s. 70.

²¹ Dödsolyckor anges i tre olika indikatorer: per 100 000 arbetstagare, per 100 000 förvärvsarbetande efter näringsgren och per 100 000 förvärvsarbetande i nordiska länder och Europeiska unionen (EU).

²² Arbetsolyckor anges både med och utan frånvaro per 1 000 förvärvsarbetande.

²³ Arbetssjukdomar anges per 1000 förvärvsarbetande.

²⁴ Arbetsorsakade besvär anges dels till följd av fysisk belastning dels till följd av stress och andra psykiska orsaker.

avslutande möte i dialogforum där även statssekreteraren deltog. Det finns inga minnesanteckningar från halvtidsavstämningen.

Flera av de företrädare för arbetsmarknadens parter som vi har intervjuat efterfrågar bättre återkoppling från Arbetsmarknadsdepartementet, både från halvtidsavstämningen och från löpande möten i dialogforum.

Statskontoret anser att halvtidsavstämningen borde ha dokumenterats. Redovisningen av det genomförda strategiarbetet i halvtid skulle ha kunnat peka ut en tydligare inriktning för det återstående arbetet inom strategin.

2.4.3 Det görs inte någon samlad uppföljning av uppdragen i strategin

Uppdragen i strategin redovisas separat till regeringen. Men någon samlad uppföljning eller redovisning av åtgärderna i strategin har inte genomförts. Statskontorets utvärdering av strategin som redovisas i denna rapport undersöker strategin som styrmedel, men följer inte upp åtgärderna i relation till målet med strategin. Arbetsmiljöverkets årsredovisning följer inte heller upp arbetet med uppdragen i strategin, trots att de motsvarar en relativt stor del av myndighetens verksamhet. Därför är det svårt att få en samlad bild av hur arbetet med arbetsmiljöstrategin framskrider.

3 Regeringen styr främst med uppdrag

Uppdrag till myndigheter hör till de vanligaste sätten att styra i regeringens strategier, och så är även fallet i arbetsmiljöstrategin. Särskilt Arbetsmiljöverket har fått en central roll när det gäller att genomföra regeringens arbetsmiljöstrategi. I detta kapitel redogör vi närmare för hur regeringsuppdragen är utformade och finansierade.

Bland våra kriterier för utvärderingen har vi angett att åtgärderna i strategin bör ha en tydlig koppling till mål och prioriterade områden. Det bör också framgå tydligt i uppdragsbeskrivningen vad som ska göras och vad det syftar till. De myndigheter som genomför uppdragen ska också ha goda förutsättningar att genomföra dem.

Våra övergripande iakttagelser i kapitlet är följande:

- Arbetsmiljöverket har en central roll i att genomföra strategin. Myndigheten har fått 27 av strategins 32 uppdrag.
- Mer än hälften av uppdragen till Arbetsmiljöverket beslutades under strategiperiodens första år, 2016. Denna koncentration av uppdrag var en utmaning för myndigheten att hantera.
- Bland de tre prioriterade områdena har störst resurser avsatts till uppdrag kopplade till Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor.
- Genom att Nollvision har fått större uppmärksamhet och mer resurser än de andra två områdena har manligt dominerade branscher fått en särskild prioritet i strategin.
- Regeringens uppdrag till Arbetsmiljöverket bidrar till att detaljstyra myndigheten.
- Strategin har lämnat ett förhållandevis litet utrymme för Arbetsmiljöverket att bedöma vilka insatser som är mest effektiva utifrån regeringens riskbedömning och prioriterade områden.
- Merparten av anslaget till Myndigheten för arbetsmiljökunskap har hittills gått till att genomföra regeringsuppdrag.
- Mål och syfte med uppdragen har oftast varit tydliga, även om de inte alltid har varit uttalade i uppdragstexten.
- Arbetsmiljöverket har i vissa delar uppfattat finansieringen av myndighetens arbete med strategin som otydlig.

3.1 Arbetsmiljöverket har en central roll i genomförandet

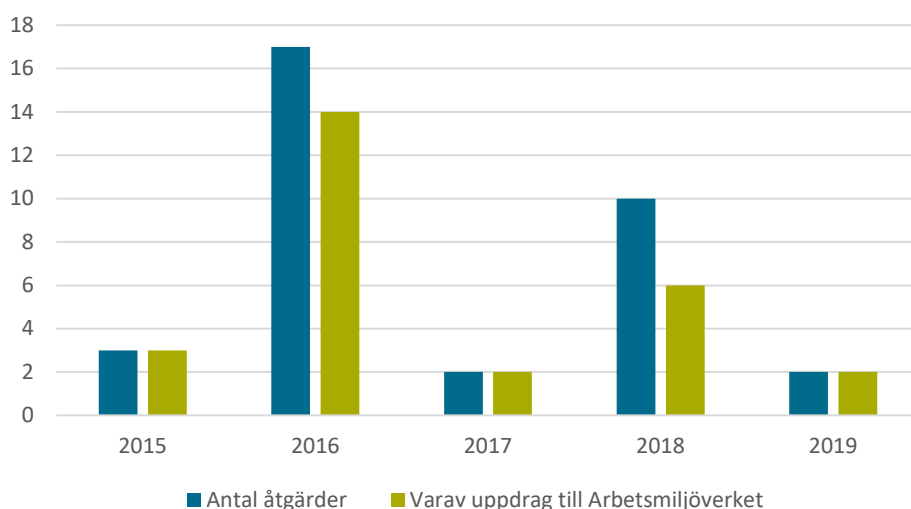
Statskontoret har tidigare pekat på att ett stort antal regeringsuppdrag kan försvåra planeringen av verksamheten på en myndighet. De givna tidsramarna för uppdrag kan innebära en undanträngningseffekt för arbetet med de instruktionsenliga uppgifterna.²⁵

Arbetsmiljöverket har fått 27 av de 32 regeringsuppdragen som ingår i strategin. 22 av dem gick enbart till Arbetsmiljöverket och fem gavs till Arbetsmiljöverket tillsammans med andra myndigheter, exempelvis Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Diskrimineringsombudsmannen eller Svenska institutet. Av de resterande fem uppdragen har Forte fått ett uppdrag och Myndigheten för arbetsmiljökunskap fyra uppdrag.

3.1.1 Flest uppdrag kom i början av strategiperioden

En stor del av uppdragen beslutades i samband med att strategin började gälla, i början av 2016 (figur 3.1). Vid halvtidsavstämningen 2018 tillkom ytterligare uppdrag.

Figur 3.1. Tidpunkt då uppdragen i strategin kom



Av de 27 uppdragen till Arbetsmiljöverket beslutades 14 under strategins första år, 2016. Tre uppdrag gavs inför 2015.

I våra intervjuer med företrädare för Arbetsmiljöverket framkommer att myndigheten var oförberedd på det stora antalet uppdrag som följde med strategin, och att detta var en utmaning för myndigheten att hantera. Arbetsmiljöverket kunde dock införliva uppdragen i sin verksamhet utan alltför stora problem, till stor del

²⁵ Statskontoret. (2013). *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringsmyndighetsstyrning*.

beroende på att flera uppdrag låg i linje med frågor som myndigheten redan arbetade med.

3.1.2 Mål och syfte med uppdragen har oftast varit tydliga

Statskontorets analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken från 2015 visar att riktade åtgärder med tydliga mål och målgrupper ger förutsättningar för att de kan bidra till måluppfyllelse.²⁶ En faktor som kan bidra till att regeringen kan stärka sin styrning med strategin är att åtgärdernas syften är tydliga, och därmed även deras roll i strategin.²⁷

Syfte och mål med uppdragen i den strategi som gäller nu har oftast uppfattats som tydliga, trots att bara hälften av strategins uppdrag har ett uttalat mål eller syfte i själva uppdragstexten. Men det finns också exempel på uppdrag där Arbetsmiljöverket har upplevt att regeringens syfte med uppdraget har varit otydligt. Myndigheten har då varit osäker på vad resultatet ska användas till och av vem.

3.1.3 Uppdragen till Arbetsmiljöverket bidrar till detaljstyrning

Företrädare för Arbetsmiljöverket anser att arbetsmiljöstrategin har gynnat arbetsmiljöfrågorna genom att ge dem större uppmärksamhet. De anser också att myndigheten kunde införliva uppdragen i sin verksamhet utan alltför stora problem.

Våra intervjuer med företrädare för Arbetsmiljöverket visar dock att en viktig erfarenhet från arbetet med strategin är att den har lämnat relativt litet utrymme för myndigheten att påverka vilka insatser som ska genomföras för att möta de utmaningar som regeringen lyfter. Företrädare för myndigheten upplever att uppdragen har varit relativt detaljerade. Det kan exempelvis handla om att välja vilka näringar eller branscher som ska granskas eller vilka målgrupper som en insats ska rikta sig till. Det kan också handla om hur uppdrag sak genomföras, exempelvis vilka kanaler som ska användas i informations- och kommunikationsinsatser.

Här menar företrädare för Arbetsmiljöverket att det skulle ha kunnat vara mer effektivt om myndigheten hade fått större möjligheter att själv påverka innehållet i strategin. Det handlar bland annat om vilka åtgärder som skulle genomföras och kunna utforma insatserna utifrån de risker och prioriteringar som regeringen har pekat ut.

²⁶ Statskontoret. (2015:2). *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*. s. 78–80

²⁷ Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – ett sätt för regeringen att styra?*

3.1.4 Myndigheten för arbetsmiljökunskap fick flera uppdrag direkt efter myndighetens start

Föregångaren till Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Arbetslivsinstitutet, lades ned 2007 med avsikt att universitet och högskolor i stället skulle genomföra arbetslivsforskning. Då Myndigheten för arbetsmiljökunskap startade sin verksamhet i juni 2018 hade arbetsmarknadens parter höga förväntningar på vad myndigheten skulle åstadkomma.

Direkt efter att Myndigheten för arbetsmiljökunskap inrättats fick myndigheten fyra regeringsuppdrag, varav två uppdrag skulle avrapporteras i början av 2019 och två uppdrag i början av 2020. I våra intervjuer framkommer att myndigheten under sitt första år inte kunde ta några större egna initiativ, eftersom myndigheten befann sig i en uppbyggnadsfas och dess resurser främst gick åt till att genomföra regeringsuppdrag. Det totala anslaget uppgick år 2018 till 23,8 miljoner kronor. Myndigheten fick 2019 extra resurser på totalt 4,5 miljoner kronor för två av uppdragen. Myndigheten beskriver att uppdragen har varit relevanta och att de har gett myndigheten utrymme för egna tolkningar samt en tydlig riktning i arbetet. Samtidigt framgår det att det har varit en utmaning för myndigheten att bygga upp sin verksamhet parallellt med uppdragsarbetet.

3.2 Många uppdrag har tonvikt på analys och information

Utifrån uppdragsbeskrivningarna har vi bedömt om uppdragen syftar till att genomföra någon typ av analys eller en mer praktisk insats. Med analyser avser vi exempelvis utredningar, kartläggningar, kunskapssammanställningar och metodutveckling. Med praktiska insatser avser vi tillsynsinsatser, informationsinsatser och liknande. Vi har bedömt att 17 uppdrag består av någon form av analys, att 12 uppdrag kan räknas till kategorin praktiska insatser och att fem uppdrag innehåller insatser av båda typerna.

I tabellen 3.1 nedan sammanställer vi vilka typer av insatser som ingår i uppdragen. Ett uppdrag innehåller ofta flera insatser.

Tabell 3.1. Olika typer av insatser i strategins uppdrag

Analys	Antal	Praktiska insatser	Antal
Analys, utredning, underlag	15	Tillsyn	5
Kunskapssammanställning	4	Marknadskontroll	1
SOU	2	Informationsinsats	11
Metodutveckling	4	Dela ut forskningsmedel	2
		Omlokalisering av verksamhet	1

Sammanställningen visar att strategin, sett till antalet insatser, har en tonvikt på analyser och informationsinsatser. Om man däremot ser till mängden resurser så är det tillsynsinsatser som har störst tonvikt (se avsnitt 3.3.2).

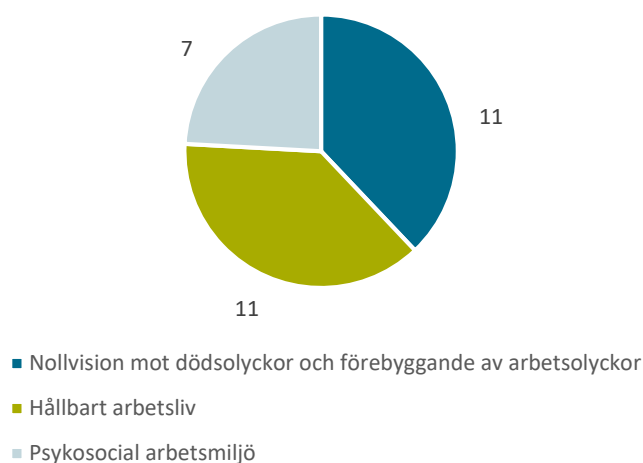
3.3 Uppdragen kopplade till Nollvision har krävt mest resurser

Vi konstaterar att Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor samt Hållbart arbetsliv har fått fler uppdrag än Psykosocial arbetsmiljö. Uppdragen som är kopplade till Nollvision har krävt mest resurser.

3.3.1 Flest uppdrag kopplar till Nollvision och Hållbart arbetsliv

Samtliga 16 uppdrag i strategidokumentet är kopplade till något av de tre prioriterade områdena. När det gäller de 15 uppdrag som tillkom senare under strategiperioden så har vi, utifrån uppdragstexten och beskrivningarna av de prioriterade områdena, bedömt vilket prioriterat område de huvudsakligen är riktade emot (figur 3.2). I bilaga 1 finns en fullständig förteckning över strategins uppdrag fördelade på respektive strategiområde.

Figur 3.2. Antal uppdrag per prioriterat område



Sammanställningen visar att något färre uppdrag är kopplade till det prioriterade området Psykosocial arbetsmiljö än till vart och ett av de två andra prioriterade områdena.

Ett av regeringsuppdragen och en av de statliga utredningarna berör samtliga prioriterade områden och vi kan därför inte koppla dessa till ett specifikt område. Det gäller Arbetsmiljöverkets uppdrag att redogöra för vissa aspekter av deras

arbete med arbetsmiljöstrategin och den statliga utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv.²⁸

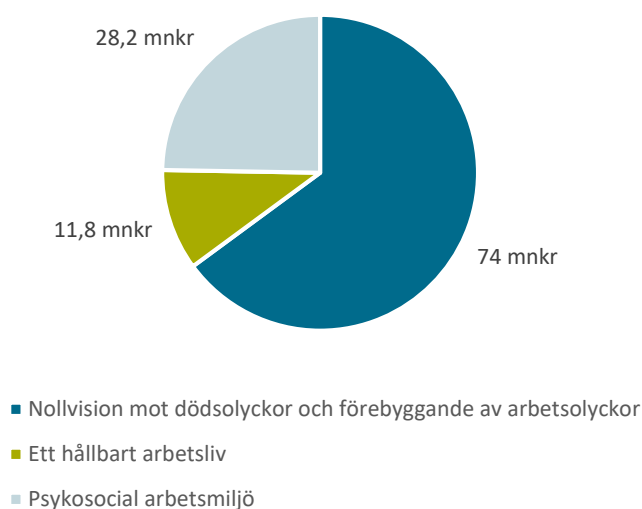
Stärkt arbetslivsforskning är ett viktigt område för regeringen

I strategin betonar regeringen även att stärkt arbetslivsforskning är ett viktigt område, även om det inte ingår i strategin som ett prioriterat område. Inom området har regeringen initierat två regeringsuppdrag med syfte att stärka arbetslivsforskningen. Regeringen har även tillsatt en statlig utredning om hur ett nationellt centrum för samling och spridning av kunskap och forskningsresultat om arbetsmiljö och för utvärdering av arbetsmiljöpolitik bör inrättas och utformas. Som en följd av utredningen startades Myndigheten för arbetsmiljökunskap sommaren 2018.

3.3.2 Mest resurser har använts till Nollvision

I och med att regeringen i regel inte har kopplat särskilda resurser till specifika uppdrag kan vi inte bedöma hur regeringen har prioriterat olika områden utifrån resurstilldelning. I stället har Arbetsmiljöverket fått göra dessa prioriteringar, eftersom de har fått merparten av uppdragen (figur 3.3).²⁹

Figur 3.3. Arbetsmiljöverkets fördelning av resurser mellan myndighetens uppdrag i strategin, utifrån de tre prioriterade områdena



Not: De totala resurserna uppgår till 114 072 643 kr och baseras på uppgifter från Arbetsmiljöverket.

²⁸ Regeringsbeslut 2018-06-20. Uppdrag om redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin; SOU 2017:24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?

²⁹ Tre av uppdragen kom dock med särskilda resurser.

Arbetsmiljöverket har lagt drygt 74 miljoner kronor på Nollvision, drygt 28 miljoner kronor på Psykosocial arbetsmiljö och knappt 12 miljoner kronor på Hållbart arbetsliv.

En viktig förklaring till att mest resurser har gått till Nollvision är att uppdraget om förstärkt tillsyn mot företag som bryter mot arbetsmiljöverket samt informationsinsatser för att få konkurrensfördelar kostade drygt 51 miljoner kronor att genomföra.³⁰

Tillsynsinsatser kräver överlag mer resurser än andra typer av åtgärder som analyser, utredningar och kunskapssammanställningar. Totalt har närmare tre fjärdedelar av de resurser som Arbetsmiljöverket har lagt på strategin använts till uppdrag med tillsynsinsatser.

3.4 Kopplingen mellan Arbetsmiljöverkets höjda anslag och strategin var delvis otydlig

I samband med att arbetsmiljöstrategin inrättades 2016 uppgav regeringen att 100 miljoner kronor skulle avsättas per år under mandatperioden för att generellt förstärka arbetsmiljöområdet. Dessa 100 miljoner kronor fördelades på följande sätt:³¹

- Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag höjdes permanent med 60 miljoner kronor.
- En årlig höjning av stödet till regionala skyddsombud på 10 miljoner kronor.
- 10 miljoner kronor avsattes varje år till företagshälsovårdens kompetensförsörjning.
- Arbetslivsforskningen stärktes med totalt 55 miljoner kronor för åren 2015–2018.³²

I samband med att riksdagen antog vårändringsbudgeten 2015 fick Arbetsmiljöverket 29 miljoner kronor i förstärkt anslag.³³ I myndighetens reviderade regleringsbrev för 2015 framgår att Arbetsmiljöverket ska prioritera en förstärkning av tillsynsverksamheten inklusive marknadskontrollen. Förstärkningen skulle särskilt fokusera långsiktigt på inspektion. Denna förstärkning utökades

³⁰ Även kostnaderna för uppdraget om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser verka i Sverige inkluderas i de 51 miljonerna.

³¹ Arbetsmarknadsdepartementet. (uå). *Presentation: En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet (från pressträffen)*.

³² Medel till arbetslivsforskning har uppgått till 5 miljoner kronor 2015, 10 miljoner kronor 2016, 20 miljoner kronor 2017 och 20 miljoner kronor 2018.

³³ Prop. 2014/15:99. *Vårändringsbudget för 2015*.

därefter successivt till 60 miljoner kronor, med början i statsbudgeten för 2016 och med full effekt från och med 2017.

Utöver ovan beskrivna anslagshöjning har ytterligare förstärkning av anslaget skett genom beslut om bidrag till särskilda satsningar och uppdrag, som exempelvis kvinnors arbetsmiljö, osund konkurrens, forskning med relevans för tillsyn och uppdrag om sexuella trakasserier. Sammanlagt har myndighetens totala anslag ökat från cirka 530 miljoner kronor 2014 till cirka 640 miljoner kronor 2019.

Arbetsmiljöverket uppger att de till stor del har använt det utökade anslaget för att anställa fler medarbetare. Myndigheten har under senare år rekryterat och utbildat cirka 160 nya arbetsmiljöinspektörer, dels för att leva upp till den höjda ambitionsnivån inom arbetsmiljöområdet, dels för att kompensera för ett relativt stort antal pensionsavgångar. Nettoökningen av antalet arbetsmiljöinspektörer uppgick till 51 årsarbetskrafter. Denna ökning har också lett till att myndigheten har anställt personal inom bland annat juridik och stödfunktioner. Sammantaget utökade Arbetsmiljöverket sin personalstyrka med 21 procent under åren 2014–2018.³⁴

Arbetsmiljöverket hänvisar till att anslagsförstärkningen till myndigheten kom före strategin, och att det av myndighetens reviderade regleringsbrev för 2015 framgick att den var öronmärkt för att förstärka tillsynsverksamheten. De har därför använt dessa medel till att utöka myndighetens personal. Myndigheten anser att anslagsförstärkningen inte fullt ut har kompenserat för de kostnader som har uppstått i samband med de uppdrag som Arbetsmiljöverket har fått inom strategin.

Statskontoret instämmer i att kopplingen mellan Arbetsmiljöverkets höjda anslag och strategin framstår som delvis otydlig. Samtidigt kan vi konstatera att det framför allt är tillsynsinsatserna i strategin som har krävt mycket resurser. Vi bedömer därför att en förstärkning av tillsynsverksamheten ligger väl i linje med strategins intentioner. Statskontoret kan även konstatera att Arbetsmiljöverket har lyckats inordna uppdragen i strategin i sin pågående verksamhet utan alltför stora problem.

3.5 Prioriteringen av Nollvision gynnar mansdominerade branscher

Statskontoret konstaterar att flera av uppdragen har genomförts med ett genusperspektiv. Samtidigt kan fördelningen av uppdrag och resurser mellan de prioriterade områdena indirekt påverka i vilken utsträckning arbetsmiljöproblem i manligt respektive kvinnligt dominerade branscher prioriteras.

³⁴ Arbetsmiljöverket. (2019). *Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för åren 2020–2022*.

3.5.1 Flera uppdrag har genomförts med ett genusperspektiv

Regeringen anger att de åtgärder som genomförs i samband med strategin ska ha ett genusperspektiv.³⁵ Sju av uppdragsbeskrivningarna anger uttryckligen att uppdraget ska genomföras med ett genusperspektiv, vilket vår kartläggning visar också har skett. Av de resterande 20 avslutade uppdragen bedömer vi att fyra uppdrag genomförts med inslag av något typ av genusperspektiv, trots att uppdragsbeskrivningen inte innehåller något sådant krav.

Arbetsmiljöverket anger att myndighetens arbete med att integrera ett genusperspektiv i sitt arbete påbörjades redan 2011 i samband med ett regeringsuppdrag om förebyggande insatser för kvinnors arbetsmiljö.³⁶ I en av myndighetens uppdragsredovisningar framgår också att arbetsmiljöstrategins betoning på jämställdhet har bidragit till att myndigheten i allt högre grad integrerar ett genusperspektiv i olika delar av verksamheten. Av samma rapport framgår även att uppdrag om att jämställdhetsintegrera Arbetsmiljöverkets verksamhet som JiM-myndighet har bidragit till detta arbete.³⁷

3.5.2 Manligt dominerade branscher har prioriterats i strategin

Företrädare för arbetsmarknadens parter anser att strategin överlag har tagit tillvara jämställdhetsperspektivet. Men flera påtalar att det faktum att regeringen har prioriterat arbetet med att förebygga döds- och arbetsolyckor i praktiken har medfört att fokus har hamnat på ett fåtal manligt dominerade branscher och arbetsplatser. I Arbetsmiljöverkets sammanställning av genusperspektiv på olycksfall och dödsolyckor i arbetslivet skriver myndigheten att den svenska arbetsmarknaden är starkt könssegregerad. Det innebär att kvinnor och män arbetar inom olika branscher och ofta med olika arbetsuppgifter. Cirka 90 procent av dödsolyckorna drabbar män. Drygt hälften av dödsolyckorna är relaterade till transportverksamhet och fordon.³⁸

I flera av våra intervjuer framkommer också att Nollvision uppfattas som ett tydligare definierat problem än de andra två prioriterade områdena, förutom att det har fått större politisk uppmärksamhet och mer resurser. Samtliga intervjuade anser att Nollvision förtjänar en mycket hög prioritet, men flera menar också att det extra

³⁵ Skr. 2015/16:80, s. 15.

³⁶ Arbetsmiljöverket. (2015). *Kvinnors arbetsmiljö 2011–2014 – Slutrapport*, 2011/100748

³⁷ Arbetsmiljöverket. (2019). *Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin*, s. 9; Regeringens utvecklingsprogram Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) omfattar ett 60-tal myndigheter som bland annat har fått särskilda återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2019 att redovisa resultaten av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som vidtagits för att uppnå målen för jämställdhetspolitiken.

³⁸ Arbetsmiljöverket. (2017). *Återrapportering av regeringsuppdraget Analys av dödsolyckor ur ett genusperspektiv*.

fokus som detta problemområde har fått kan riskera att dra uppmärksamhet från arbetsmiljöbrister i andra branscher som domineras av kvinnor. Dessa brister kan på längre sikt också kan leda både till sjukdom och för tidig död.

4 Samverkan har ökat men kunskap och erfarenheter kan tillvaratas bättre

I detta kapitel undersöker vi om ansvarsfördelningen för strategin är tydlig, om relevanta aktörer har engagerats i att ta fram och genomföra strategin samt om strategin har bidragit till att stärka samverkan mellan berörda aktörer eller inte. Vi undersöker också hur berörda departement har varit involverade i att utveckla, genomföra och följa upp strategin.

Våra iakttagelser är:

- Ansvar och roller i genomförandet av strategin är i huvudsak tydliga.
- Regeringen tog tillvara aktörernas kunskaper och erfarenheter i samband med att strategin togs fram.
- Arbetsmarknadens parter uppskattar dialogforum. Men flera aktörer efterfrågar andra arbetsformer och mer konkreta diskussioner om åtgärder.
- Ungefär hälften av uppdragen i strategin har genomförts med någon form av samverkan eller samråd med någon annan myndighet eller med arbetsmarknadens parter.
- Arbetet mot osund konkurrens har ökat samverkan mellan myndigheter, men sekretessregler medför hinder för att utbyta information.
- Arbetsmarknadens parter upplever att de i för liten utsträckning har blivit involverade i myndigheternas genomförande av uppdragen.
- Socialdepartementets arbete med att hitta partsgemensamma lösningar för sänkta sjuktal har inte samordnats med arbetsmiljöstrategin. Arbetet med sänkta sjuktal kom i viss mån att överskugga arbetet med arbetsmiljöstrategin bland flera av arbetsmarknadens parter.

4.1 Ansvarsfördelningen är i huvudsak tydlig

I strategin anger regeringen att förbättringar i arbetsmiljön är en fråga för såväl staten som arbetsmarknadens parter.³⁹ De flesta uppdrag riktas till de centrala myndigheterna inom arbetsmiljöområdet, Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Därutöver har Forte fått ett uppdrag om arbetsmiljöforskning. Flera andra myndigheter som inte direkt har till uppgift att genomföra regeringens

³⁹ Skr. 2015/16:80, s. 4.

arbetsmiljöpolic har fått uppdrag som är kopplade till arbetet mot osund konkurrens och information till utländska arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsmarknadens parter deltar via de samråd som myndigheterna ska genomföra med parterna samt via det verksamhetsråd som Myndigheten för arbetsmiljökunskap har inrättat. Samråd med parterna sker även inom ramen för dialogforum.

Även om samråd med arbetsmarknadens parter har skett i arbetet med strategin så framhåller flera av de företrädare för arbetsmarknadens parter som vi har intervjuat att de borde ha haft en större roll i strategins genomförande.

Vi bedömer att roller och ansvar mestadels är tydliga när det gäller att genomföra strategin. Denna bedömning grundar sig i hur strategin är utformad, med tydliga uppdrag till utpekade myndigheter och formella dialoger med arbetsmarknadens parter. Vår bedömning bekräftas också i intervjuer med berörda myndigheter och parterna.

4.2 Regeringen tog tillvara erfarenheter i framtagandet av strategin

Statskontorets tidigare utvärderingar av strategier visar att regeringens styrning stärks om relevanta aktörer engageras i arbetet.⁴⁰ Regeringen skriver i strategin att ambitionen har varit att ta tillvara det kunskande som arbetsmarknadens parter har på arbetsmiljöområdet.

Regeringen bjöd in arbetsmarknadens parter att bidra i att ta fram arbetsmiljöstrategin. Inför framtagandet bad regeringen också Arbetsmiljöverket att inkomma med ett expertunderlag.

4.2.1 Tre seminarier bidrog till kunskap om utmaningar och möjligheter

Under vintern 2015 inleddes ett arbete med att ta fram regeringens arbetsmiljöstrategi i samråd med arbetsmarknadens parter.⁴¹ Våren 2015 hade regeringen redan ringat in de tre prioriterade områdena och anordnade då tre seminarier som underlag för strategiarbetet, ett för respektive område. Syftet med seminarierna var att fånga upp olika utmaningar och möjligheter i arbetsmiljöarbetet. Deltagare var representanter från arbetsmarknadens parter, forskare och andra som arbetar aktivt med arbetsmiljöfrågor. Därutöver anordnade regeringen ett antal partssamråd som en del i arbetet med att ta fram strategin.⁴²

⁴⁰ Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – ett sätt för regeringen att styra?* s. 45–48.

⁴¹ Skr. 2015/16:80, s. 3.

⁴² Skr. 2015/16:80, s. 5, 17.

4.2.2 Arbetsmiljöverket bidrog med expertunderlag

Arbetsmiljöverket fick i uppdrag att komma in med expertunderlag innan arbetet med att ta fram arbetsmiljöstrategin påbörjades. Myndigheten levererade ett sådant underlag till Arbetsmarknadsdepartementet, men beskriver att de därutöver inte deltog i förberedelserna inför strategin.

4.3 Regeringen samråder med parterna i dialogforum

Dialogforum syftar till att löpande diskutera pågående, planerade och framtida åtgärder inom området med arbetsmarknadens parter.⁴³

4.3.1 Dialogforum har främst använts för att presentera pågående arbete

Omkring 20 deltagare har bjudits in till de möten som har anordnats i dialogforum. Deltagarna har i huvudsak bestått av de centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.

I våra intervjuer förmedlar parterna genomgående positiva omdömen om regeringens initiativ att upprätta ett dialogforum. De allra flesta anser att det fungerar väl att Arbetsmarknadsdepartementet styr och är sammankallande till mötena. Av intervjuerna framgår att det finns en tydlig önskan om att dialogforum bör finnas kvar i en kommande strategi.

Men flera av de deltagare i dialogforum som vi har intervjuat påtalar också att de nuvarande arbetsformerna i dialogforum bör utvecklas. Vissa parter som vi har pratat med anser att dialogforum främst har varit ett sätt för departementet att ta reda på vad som pågår inom de prioriterade områdena. Diskussionerna har framför allt kretsat kring redan genomförda och pågående åtgärder. De anser att formen har varit ändamålsenlig utifrån regeringens behov av att få en bättre bild av vad parterna arbetar med, men inte utifrån forumets syfte att löpande diskutera pågående, planerade och framtida åtgärder inom området.

Flera företrädare för arbetsmarknadens parter framför i intervjuer att arbetet i dialogforum skulle kunna bli mer strukturerat för att skapa förutsättningar för framåtsyftande diskussioner. Exempel på arbetsformer som efterfrågas av företrädare är workshops eller arbetsgrupper med mer specifika teman.

En annan synpunkt som framkommer i våra intervjuer är att det ibland har varit oklart för deltagarna på dialogforums möten på vilka grunder som deltagarna har

⁴³ Skr. 2015/16:80, s. 32.

budgets in. Detta har bland annat gällt vid tillfällena när Suntarbetsliv⁴⁴ och Prevent⁴⁵ har deltagit och syftet med deras medverkan inte tydligt har framgått för övriga deltagare. Det har också i viss mån varit oklart på vilka grunder urvalet av centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer gjordes. Flera har också ifrågasatt att Arbetsmiljöverket inte har tillhört dialogforum.

Företrädare för flera av arbetsmarknadens parter uttrycker att de har saknat dokumentation från mötena och att det har varit oklart hur

Arbetsmarknadsdepartementet har tagit om hand det som har kommit fram vid diskussionerna i dialogforum. De tjänstemän som har deltagit i dialogforum har endast gjort korta minnesanteckningar från mötena och de har inte tillgängliggjort dem för deltagarna i efterhand.

Flera påtalar också att dialogforum var mer aktivt under den första halvan av strategiperioden. Det har heller inte framgått om det skulle genomföras något mer möte efter halvtidsavstämningen.

4.4 Samverkan och samråd har skett i flera uppdrag

Arbetsmiljöfrågorna som politikområde berör många olika aktörer i samhället, inklusive myndigheter. Vi bedömer därför att strategier kan komplettera andra styrmedel och främja samverkan inom de områden som behöver samverkan.

Det finns inget uttalat syfte att strategin ska bidra till mer samverkan, men flera av regeringsuppdragen i strategin ställer krav på att de ska genomföras i samverkan eller i samråd med andra centrala myndigheter eller arbetsmarknadens parter.

4.4.1 Krav på samråd eller samverkan förekommer i närmare hälften av uppdragen

I 15 av uppdragen säger uppdragsbeskrivningen att utföraren på något sätt ska samråda, ha dialog eller samverka med en annan aktör. Det inkluderar de uppdrag som flera myndigheter har fått samtidigt. I ett fåtal uppdrag har, utifrån vad som kan utläsas i uppdragsredovisningarna, samverkan eller samråd genomförts trots att det inte har funnits några instruktioner om samverkan eller samråd.

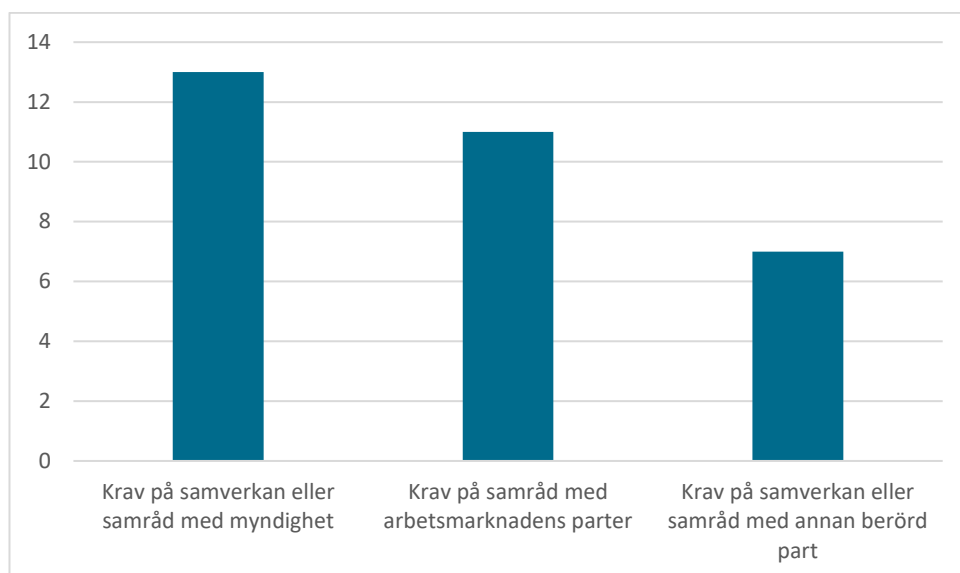
Det är vanligast med krav på samverkan eller samråd med en annan myndighet. Näst vanligast är krav på samråd eller dialog med arbetsmarknadens parter. Det förekommer också att den genomförande myndigheten ska samråda både med andra myndigheter och med arbetsmarknadens parter. En vanlig formulering i

⁴⁴ Suntarbetsliv drivs av de fackliga organisationer som organiserar offentligt anställda i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner samt Sobona (kommunala företagens arbetsgivarorganisation), för inspiration och verktyg för friska arbetsplatser inom kommun- och regionsektorn.

⁴⁵ Prevent är en ideell organisation som ägs av Svenskt Näringsliv, LO och PTK och som förmedlar kunskaper som hjälper företagen att förbättra arbetsmiljön.

uppdagsbeskrivningarna är att den genomförande myndigheten ska samråda eller ha dialog med andra berörda eller relevanta aktörer (figur 4.1).

Figur 4.1. Antal uppdrag med olika krav på samverkan eller samråd



Not: Att antalet uppdrag i figur 4.1 överskrider till det totala antalet uppdrag i strategin, 34 stycken, beror på att många uppdrag ställer krav på samråd eller samverkan med fler än en typ av aktör.

Krav på samverkan mellan myndigheter finns tydligt i de uppdrag som kopplas till arbetet mot osund konkurrens. Detta arbete beskrivs närmare i avsnitt 4.4.2. Det finns krav på samordning mellan genomförande myndigheter även i uppdrag såsom uppdraget om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser verka i Sverige.⁴⁶

4.4.2 Arbetet mot osund konkurrens har bidragit till myndighetssamverkan

Arbetsmiljöverket hade, redan innan regeringen inrättade arbetsmiljöstrategin, startat upp ett arbete mot osund konkurrens i samverkan med andra myndigheter. Med osund konkurrens avses situationer där företag medvetet bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar.

Uppdragen i strategin rörande osund konkurrens har bidragit till att samverkan mellan berörda myndigheter har stärkts på området.

⁴⁶ Regeringsbeslut 2016-01-28. *Uppdrag om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige.*

Arbetsmiljöverket hade fokuserat på frågan om osund konkurrens redan innan arbetsmiljöstrategin

Under 2014 tog Arbetsmiljöverket fram en strategi mot så kallade grå företag, det vill säga företag som bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar, för perioden 2015–2017.⁴⁷ Under 2014 startade myndigheten ett projekt med syfte att skapa effektivare och mer samordnad myndighetssamverkan. Det resulterade i en åtgärdsplan för att samordna myndigheternas planering. Arbetsmiljöverket hade även inkluderat arbetet mot osund konkurrens i myndighetens strategiska verksamhetsplan för 2018–2020.⁴⁸

Arbetsmiljöstrategin innehåller flera uppdrag kopplat till osund konkurrens

Flera uppdrag i arbetsmiljöstrategin bidrar till arbetet mot osund konkurrens. Uppdragen har gått till Arbetsmiljöverket och flera andra myndigheter.

Två centrala uppdrag i arbetet är att förstärka tillsynen av företag som bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar (pågick 2015–2018) och att utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (pågår 2018–2020). År 2018 fick Arbetsmiljöverket i uppdrag att utlokalisera myndighetens arbete mot osund konkurrens till Mölndal. Utlokaliseringen skulle vara avslutad senast den 31 maj 2019.⁴⁹

Arbetsmiljöverket skulle genomföra uppdraget om förstärkt tillsyn i samverkan med relevanta myndigheter, bland annat Skatteverket, Konkurrensverket, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll gavs till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Arbetsmiljöverket samordnar arbetet.

Myndigheterna har fått särskilda medel för arbetet mot osund konkurrens, totalt handlar det om 20 miljoner kronor årligen som fördelas mellan dem. Arbetet omfattar bland annat tillsyn och informationsinsatser.

Myndigheterna har genomfört gemensamma insatser

Uppdragen och samarbetet har gett flera resultat. Uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll har bland annat resulterat i att fem regionala myndighetsgemensamma samverkansteam har inrättats. Under 2018 genomförde

⁴⁷ Arbetsmiljöverket. (2015). *Förstärkt tillsyn av företag som bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar -handlingsplan.*

⁴⁸ Arbetsmiljöverket. (2019). *Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin. Bilaga: Strategins verksamhetsplan 2018–2020 (dnr 2017/027206).*

⁴⁹ Arbetsmarknadsdepartementet (2018) *Uppdrag till Arbetsmiljöverket om lokalisering av viss verksamhet, A2018/00160/ARM*

teamen över tusen myndighetsgemensamma kontroller.⁵⁰ Utöver de regionala grupperna har myndigheterna etablerat en nationell samordningsgrupp för myndigheterna samt grupper för gemensam kommunikation, analys och metodstöd. Initialt fanns även en grupp bestående av verksjurister från deltagande myndigheter.

Inom ramen för arbetet med att utveckla metoder för myndighetsgemensamma kontroller har de åtta samverkande myndigheterna identifierat riskmiljöer för osund konkurrens, exempelvis personalintensiva branscher och transport. Myndigheterna har därefter prioriterat sina åtgärder utifrån de identifierade riskmiljöerna.⁵¹

I en lägesrapport från 2019 beskriver de åtta involverade myndigheterna det arbete som de har bedrivit hittills och hur de vill fortsätta arbetet.⁵² Myndigheterna beskriver bland annat att gemensamma kontroller är effektiva eftersom myndigheterna då kan kombinera sina olika befogenheter. Exempelvis har polisen befogenhet att stoppa fordon som misstänkts vara överlastade vilket innebär att de kan göra vissa inspektioner som är kopplade till det. Arbetsmiljöverket har i en sådan kontrollsituation befogenhet att inspektera lastsäkringarna.⁵³

Osund konkurrens omfattar också informationsinsatser och att fördela statsbidrag till arbetsmarknadens parter.⁵⁴ Myndigheterna har tillsammans tagit fram webbaserad information om olika regelverk och den svenska arbetsmarknaden för utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige. Det arbetet samordnas nu av Svenska institutet.

Samverkan stärktes av det gemensamma uppdraget

Statskontoret har tidigare poängterat att krav på samverkan kan vara ett bra styrinstrument om samverkan tidigare har fungerat dåligt och det är viktigt för verksamhetsområdet att samverkan fungerar.⁵⁵

Myndigheterna deltar i arbetet mot osund konkurrens på olika sätt utifrån sina uppdrag, exempelvis via kontroller av företag eller olika former av analysarbete. I uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll har samtliga myndigheter genomfört kontroller men på olika sätt utifrån deras uppdrag.

Flera företrädare för de samverkande myndigheterna beskriver att samverkan inledningsvis inte fungerade så bra. Det tog tid för myndigheterna att bygga upp

⁵⁰ Arbetsmiljöverket. (2019). *Årsredovisning 2018*, s. 6.

⁵¹ Skatteverket m.fl. (2019). *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*, s. 12

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Prop. 2019/2020:1 *Budgetproposition för 2029. Utgiftsområde 14*, s. 76.

⁵⁵ Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

samarbetet och förstå vad samarbetet kunde bidra med. Arbetet ställer också stora krav på ledning och styrning från den samordnande myndigheten. Våra intervjuer visar att det var först när åtta myndigheter fick samma uppdrag som samverkan på allvar tog fart och blev strukturerad.

De åtta myndigheter som nu samverkar om myndighetsgemensam kontroll konstaterar att det krävs ett fungerande myndighetssamarbete för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Utifrån det arbete som de har bedrivit hittills beskriver de att förekomsten och allvarlighetsgraden av fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet är omfattande, samt att brottsligheten berör även andra regelverk än de som gäller för arbetslivet.⁵⁶ I våra intervjuer framför flera företrädare för både myndigheter och arbetsmarknadsparter att samlingsnamnet osund konkurrens kan vara missvisande, och att det bör bli tydligare att det handlar om brottslighet i arbetslivet.

4.4.3 Men det finns hinder för effektiv samverkan

De som vi har intervjuat anser att strategin överlag har bidragit till att öka samverkan mellan de berörda myndigheterna under strategiperioden. Men de anser också att det finns hinder för en effektiv samverkan.

Sekretessregler förhindrar utbyte av information

Statskontoret har i tidigare analyser konstaterat att det är effektivt att undanröja hinder för samverkan för att främja samverkan mellan myndigheter i deras egeninitierade verksamhet.⁵⁷

Flera av de myndighetsföreträdare som vi har intervjuat om arbetet med metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll beskriver att samverkan endast fungerar till en viss gräns. Det beror på att myndigheterna, på grund av gällande lagstiftning, har begränsade möjligheter att delge varandra information om de företag och individer som myndigheterna misstänker bedriver olaglig verksamhet. Lagstiftning reglerar vilka verktyg som myndigheterna har att tillgå samt vilken information som kan utbytas mellan myndigheterna.⁵⁸ Myndigheterna har beskrivit dessa frågor i ett stöd för informationsutbyte, som varit en del av uppdraget.⁵⁹

Våra intervjuer med myndigheterna visar att de har något olika uppfattning om hur stora problem de nuvarande sekretessbestämmelserna orsakar för samverkan.

⁵⁶ Skatteverket m.fl. (2019). *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet*, s. 6.

⁵⁷ Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 52.

⁵⁸ Skatteverket m.fl. (2019). *Lägesrapport: För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet*.

⁵⁹ Arbetsmiljöverket. (2019). *Stöd till informationsutbyte mellan vissa myndigheter – rättsliga ramar*.

Någon myndighet anser att det leder till att samverkan i princip är fruktlös, medan andra anser att uppdraget ändå har lett till att en mer systematisk samverkan har etablerats och att myndigheterna i större utsträckning planerar och genomför gemensamma kontrollinsatser.

De samverkande myndigheterna konstaterar i sin lägesrapport att sekretessreglerna är ett hinder för att nå önskade effekter inom bland annat personalintensiva sektorer. Lagstiftningen förhindrar till exempel Försäkringskassan att sammanställa data om företag i prioriterade riskmiljöer där även en stor andel av arbetskraften får ersättning från Försäkringskassan. Sådana data skulle möjliggöra ett urval för kontroller som kan komma åt problem med regelöverträdelser som myndigheterna identifierat. Därför efterfrågar Försäkringskassan förslag till regeländringar som underlättar samverkan mellan myndigheterna.⁶⁰

Lägesrapporten ger även exempel på att myndigheterna vill utveckla informationsutbytet inom ramen för rådande lagstiftning. Migrationsverket vill exempelvis arbeta med att skapa bättre myndighetskanaler för att rapportera misstankar om missbruk på arbetsmarknaden till Arbetsmiljöverket.⁶¹

Det finns olika uppfattningar om vilken myndighet som är bäst lämpad att samordna arbetet mot osund konkurrens

Företrädare för de myndigheter som deltar i arbetet mot osund konkurrens uttrycker i våra intervjuer viss tveksamhet om Arbetsmiljöverket är den myndighet som är bäst lämpad att samordna arbetet. Dessa företrädare anser att myndigheten är ovan vid den här typen av samverkansprojekt och att den har begränsade kunskaper om just osund konkurrens. Ingen av de som tidigare deltagit i arbetet mot osund konkurrens på Arbetsmiljöverket följde heller med när verksamheten utlokalisades till Mölndal.

I våra intervjuer uttrycker myndighetsföreträdare att Skatteverket har arbetat länge med dessa frågor och att de även har tagit ett stort ansvar i flera av de arbetsgrupper som myndigheterna har startat. De anser därför att det skulle kunna vara naturligt att Skatteverket tar den samordnande rollen. Andra menar dock att ingången via arbetsmiljöfrågorna är naturlig och att det därför är rimligt att Arbetsmiljöverket samordnar arbetet.

Våra intervjuer med parterna visar också att de skulle vilja ha möjlighet att ta kontakt med de myndigheter som ingår i arbetet mot osund konkurrens utan att gå via Arbetsmiljöverket. De upplever att Arbetsmiljöverket i vissa fall kan vara en flaskhals och att det därför kan bli ett ineffektivt sätt att arbeta.

⁶⁰ Skatteverket m.fl. (2019). *Lägesrapport: För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*, s. 14.

⁶¹ *Ibid.* s. 17.

4.4.4 Samråd mellan Arbetsmiljöverket och arbetsmarknadens parter har skett men i begränsad utsträckning

Samråd med arbetsmarknadens parter ske i närmare en tredjedel av uppdragen (figur 4.1).

Samråd om Arbetsmiljöverkets uppdrag har främst skett genom informationsmöten

Av de elva uppdrag där den genomförande myndigheten ska samråda med parterna har sju uppdrag genomförts av Arbetsmiljöverket. I intervjuer med Arbetsmiljöverket framkommer att samråd med arbetsmarknadens parter om uppdragen i strategin främst har skett på olika möten där myndigheten har informerat parterna om de uppdrag som de har fått av regeringen. Bilden bekräftas i intervjuer med arbetsmarknadens parter.

Arbetsmarknadens parter förväntade sig mer samråd om uppdragen i strategin

Av våra intervjuer med företrädare för parterna framgår att flera hade förväntat sig en större grad av samråd med Arbetsmiljöverket om uppdragen i strategin. Företrädare för arbetsmarknadens parter nämner särskilt ett uppdrag där de hade kunnat vara med och bidra med sin kompetens: uppdraget om att ta fram en vägledning om gränslöst arbetsliv. Men Arbetsmiljöverket beskriver att de hade löpande samråd med parterna när det gäller detta uppdrag och att de tog hänsyn till parternas synpunkter när de beställde texterna från forskare.

Ett arbete pågår på Arbetsmiljöverket för att förbättra samrådsprocesserna

Företrädare för både arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer framför kritik mot hur samråden med Arbetsmiljöverket har fungerat. De upplever att det har varit otydligt om de möten som Arbetsmiljöverket har kallat till har varit samråd eller inte. Det har också varit oklart för parterna på vilka sätt myndigheten har tagit om hand de synpunkter som har framförts. Av våra intervjuer framgår att kritiken inte endast handlar om samråd med anledning av strategin utan även annat arbete. Arbetsmiljöverket påbörjade 2018 ett arbete för att tillsammans med parterna förbättra samrådsprocesserna.

4.5 Den departementsöverskridande samordningen är begränsad

Arbetsmiljöpolicen är ett sektorsövergripande politikområde som berör flera centrala aktörer och ingår i flera departements verksamhetsområden. Arbetsmarknadsdepartementet har huvudansvaret för arbetsmiljöfrågorna, men frågor som gäller exempelvis rehabilitering och företagshälsovård ingår i Socialdepartementets ansvarsområden. Utbildning i arbetsmiljöfrågor ingår bland annat i Utbildningsdepartementets ansvarsområden, medan frågor om regelförenkling ligger under flera olika departement, bland annat Näringsdepartementet.

Ett exempel på departementsöverskridande samarbete är att sex statsråd i mars 2019 tog initiativ till ett gemensamt arbete för att förhindra fortsatta dödsolyckor inom arbetslivet.⁶² På regeringens webbsida finns information från juni 2019 om detta arbete.⁶³ Där hänvisar regeringen bland annat till nya uppdrag till Arbetsmiljöverket om dödsolyckor och samtal om dödsolyckor i arbetslivet med berörda myndigheter och representanter för arbetsmarknadens parter i några av de branscher som är värst drabbade av dödsolyckor.

Arbetsmarknadsdepartementet har lett arbetet med att genomföra strategin, medan andra departement inte har varit involverade i någon större utsträckning.

4.5.1 Avsiktsförklaringar om att minska sjuktalen har i viss mån överskuggat arbetet med arbetsmiljöstrategin

Socialdepartementet bjöds in att delta vid ett möte i dialogforum. Anledning var att Socialdepartementet erbjudit arbetsmarknadens parter att presentera avsiktsförklaringar med anledning av de stigande sjuktalen, i utbyte mot att regeringen i sin tur skulle dra tillbaka sitt förslag om den så kallade hälsovaxlingen.⁶⁴ Socialdepartementet bildade också ett eget forum för dialog med arbetsmarknadens parter för dessa frågor (Samling för friskare arbetsplatser). De bjöd i princip in samma organisationer till detta forum som också bjöds in till dialogforum för arbetsmiljöstrategin.

I våra intervjuer med vissa företrädare för arbetsmarknadens parter framkommer att arbetet med avsiktsförklaringarna i viss grad har överskuggat arbetet med arbetsmiljöstrategin eftersom de innehöll konkreta åtaganden för parterna. Som styrmedel var avsiktsförklaringarna därmed skarpare än den samverkan som parterna bjöds in till i arbetet med arbetsmiljöstrategin.

4.5.2 Arbetsmarknadens parter efterlyser bättre samordning mellan departementen

I flera av våra intervjuer med arbetsmarknadens parter framkommer önskemål om att arbetsmiljöfrågorna ska samordnas bättre internt på att Regeringskansliet, detta mot bakgrund av att arbetsmiljöfrågorna berör flera olika departement. Framförallt anser flera intervjupersoner att Arbetsmarknadsdepartementets och Socialdepartementets båda dialogforum borde samordnas. Forumen diskuterar båda

⁶² Prop. 2019/2020:1 *Budgetproposition för 2020. Utgiftsområde 14*, s. 76. Se även Johansson m.fl. (2019). *Nu måste vi stoppa dödsfallen på jobbet*.

⁶³ Arbetsmarknadsdepartementet. Artikel. (2019-06-20). *Statsrådets gemensamma arbete mot dödsolyckor i arbetslivet*.

⁶⁴ Förslaget innebar att arbetsgivarna skulle få betala 25 procent av sjukpenningkostnaderna för anställda som varit sjukskrivna i mer än 90 dagar. I gengäld skulle arbetsgivaravgiften sänkas.

frågor som berör arbetsmiljö och det är i stor utsträckning samma personer som deltar, varför en samordning skulle innebära en effektivitetsvinst.

5 Statskontorets slutsatser

Statskontoret bedömer att strategin och de uppdrag som har lämnats i samband med den överlag ger goda förutsättningar för att bidra till att uppnå strategins mål och det övergripande målet för arbetsmiljöpolitiken. Men vi bedömer också att det går att förbättra arbetet med den kommande strategin för att uppnå större effekt.

Utgångspunkten för vår analys är de kriterier för utvärdering som vi beskriver i kapitel 1. Kriterierna tar bland annat fasta på i vilken utsträckning strategins utformning är tydlig för de berörda aktörerna, om de berörda myndigheterna och aktörerna har fått delta i att utforma uppdrag och åtgärder och i vilken utsträckning arbetet inom strategin har följts upp. Vidare har vi analyserat om strategin bidrar till att öka samverkan eller genomslaget för arbetsmiljöfrågorna, och därigenom tillför ett mervärde utöver summan av de åtgärder som anges i strategin. I det följande presenterar vi våra slutsatser utifrån vår analys.

5.1 Strategin är i flera avseenden mer effektiv än den föregående handlingsplanen

Statskontoret bedömer att regeringen genom arbetsmiljöstrategin på flera sätt har stärkt genomförandet av arbetsmiljöpolitiken jämfört med den tidigare nationella handlingsplanen.

Strategins övergripande mål ligger nära regeringens mål för arbetsmiljöpolitiken i sin helhet. Strategin anger tre prioriterade områden för åtgärder. De prioriterade områdena överensstämmer med de principer som slås fast i EU:s strategiska ramverk. Arbetsmarknadens parter anser också att de är relevanta och att de motsvarar arbetsmarknadens utmaningar. Många anser att prioriteringarna är relevanta även inför nästa strategiperiod.

5.1.1 Uppdragen i strategin uppfattas som tydliga

En majoritet av åtgärderna i strategin är regeringsuppdrag som har tydliga beskrivningar av vad som ska göras, av vem och till när. Även om flera uppdragsbeskrivningar saknar uttalade syften och mål har de genomförande myndigheterna ändå i huvudsak uppfattat uppdragen som tydliga. Uppdragen i arbetsmiljöstrategin har också specifika krav på hur och när uppdragen ska redovisas.

5.1.2 Myndigheters samverkan har ökat

Statskontoret konstaterar att strategin på vissa sätt har bidragit till att öka samverkan mellan de myndigheter som har genomfört uppdragen. Samverkan har

främst ökat genom arbetet mot osund konkurrens, där flera myndigheter sedan 2016 deltar i fem regionala samverkansteam. De regionala teamen har genomfört flera gemensamma tillsynsinsatser, bland annat inom byggbranschen och transport- och åkerinäringen. En av slutsatserna från insatserna är att fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet är vanliga och att myndighetssamverkan därför är mycket viktig.⁶⁵

5.1.3 Parterna har blivit mer delaktiga

Regeringen har även involverat arbetsmarknadens parter både när det gäller att ta fram strategin och när det gäller att genomföra och följa upp den. Det dialogforum som regeringen har inrättat för samråd med arbetsmarknadens parter har stärkt förutsättningarna för att kunna ta tillvara kunskaper och erfarenheter från parterna, bland annat genom att parterna har kunnat påverka de uppdrag som regeringen initierade halvvägs in i strategiperioden. Arbetsmarknadens parter är samstämmt positiva till dialogforum.

5.2 Det finns utrymme för förbättringar

Vi bedömer att det går att bedriva det strategiska arbetsmiljöarbetet ännu mer effektivt, även om strategin på flera sätt är bättre än den föregående handlingsplanen. Vi anser bland annat att regeringen bör avgränsa och precisera de prioriterade områdena samt formulera mer konkreta och tidsatta mål för strategin. Vi bedömer också att strategin bör följas upp mer systematiskt.

5.2.1 Styrningen av Arbetsmiljöverket har i vissa delar varit alltför detaljorienterad

Arbetsmiljöverket har fått huvudansvaret för att genomföra de uppdrag som regeringen har beslutat i anslutning till arbetsmiljöstrategin. Vår utredning visar att Arbetsmiljöverket uppfattar att uppdragen är relativt detaljerade och att de därmed delvis begränsar myndighetens handlingsutrymme. Sammantaget medför detta att myndigheten inte fullt ut har kunnat använda sin expertkunskap för att lösa de utmaningar som beskrivs i arbetsmiljöstrategin.

Statskontoret anser att det finns anledning att undvika alltför detaljerad styrning om en myndighet inte behöver hjälp av regeringen att tolka sitt uppdrag och regeringen inte vill styra om verksamheten i en viss riktning. Då kan regeringen i stället ge myndigheten större utrymme att lösa de uppgifter som faller inom dess ansvar. På så sätt kan regeringen ta tillvara den tillgängliga kompetensen och de tillgängliga resurserna och främja tillitsbaserad styrning. Statskontoret konstaterar att

⁶⁵ Skatteverket m.fl. (2019). *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet*, s. 29.

Arbetsmiljöverkets expertkunskap inom området hade kunnat utnyttjas bättre om myndigheten hade fått större utrymme att påverka utformningen av uppdragen.

5.2.2 De prioriterade områdena ger vägledning för arbetsmiljöarbetet i varierande grad

Prioriterade områden i strategin bör i någon mån vara vägledande för prioriteringar av insatser under perioden utöver de uppdrag som regeringen har utformat i strategin. Men vi bedömer att Hållbart arbetsliv och Psykosocial arbetsmiljö är alltför breda, och därför inte fungerar som någon egentlig vägledning för hur arbetsmiljöarbetet ska inriktas.

5.2.3 Nollvision har fått högst prioritet

Det prioriterade område som i viss mån har överskuggat de andra två är Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor.

Nollvision har fått störst uppmärksamhet och mest resurser

Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor har fått många uppdrag och mest resurser. Det finns en bred politisk samsyn om att dödsolyckor i arbetslivet är oacceptabla och att de ska vara prioriterade inom arbetsmiljöarbetet. I början av 2019 tog som tidigare nämnts även sex statsråd med ansvar för frågor som är kopplade till de mest olycksdrabbade branscherna ett gemensamt initiativ för att ytterligare prioritera arbetet mot dödsolyckor och tillsammans arbeta för att förhindra ytterligare dödsfall.⁶⁶

Genom Nollvision har mansdominerade branscher fått en särskild prioritet

Även bland arbetsmarknadens parter finns ett brett stöd för Nollvision och att dödsolyckor på arbetsplatser inte får förekomma. Samtidigt anser vissa av parterna att andra branscher hamnar i skymundan på grund av att Nollvision på olika sätt har hamnat i fokus och dessutom endast omfattar dödsfall som sker plötsligt, och inte till följd av mer långvarig påverkan av bristfällig arbetsmiljö. Prioriteringen av Nollvision medför även att mansdominerade branscher får mer uppmärksamhet i strategin.

5.2.4 Det framgår inte tydligt vad strategin förväntas uppnå och det finns brister i uppföljningen

Strategins mål är formulerat på en övergripande nivå och har inte preciserats närmare när det gäller vilka resultat som ska uppnås vid angivna tidpunkter. Det framgår inte av strategidokumentet hur stora utmaningarna är i relation till strategins mål eller om regeringen bedömer att de åtgärder som har beslutats är

⁶⁶ Det gemensamma initiativet bestod av statsråden Ylva Johansson (S), Arbetsmarknadsminister, Per Bolund (MP), Bostadsminister, Ibrahim Baylan (S), Näringsminister, Jennie Nilsson (S), Landsbygdsminister, Tomas Eneroth (S), Infrastrukturminister, Anders Ygeman (S), Energi- och digitaliseringsminister

tillräckliga för att målet ska nås. Sammantaget bedömer Statskontoret att det är otvetydigt vad arbetsmiljöstrategin förväntas leda till, och att det därför är svårt att följa upp resultaten.

Det har inte genomförts någon samlad uppföljning för att undersöka hur arbetet med strategin har bidragit till att nå strategins mål. Flera av de indikatorer som regeringen använder i budgetpropositionen för att årligen presentera läget inom arbetsmiljöområdet kan kopplas till de tre prioriterade områdena och uppdragen i strategin, men indikatorerna ger ingen samlad bedömning av arbetet med strategin.

Den halvtidsuppföljning som genomfördes under 2018 har inte dokumenterats, och därför har det varit svårt för Statskontoret att bedöma dess utfall.

Arbetsmarknadens parter uppfattade att förhållandevis lite tid användes i halvtidsuppföljningen för att diskutera hur långt man hade nått i relation till målet och vad som återstod att göra.

5.2.5 Strategin uppfattas främst som ett verktyg för regeringen

Arbetsmiljöstrategin är uppskattad bland arbetsmarknadens parter, främst för att den tydligt visar vad regeringen prioriterar under den tidsperiod som strategin gäller. Parterna uppfattar främst strategin som regeringens avsiktsförklaring för arbetsmiljöpolitiken, snarare än som ett dokument med direkt relevans för de egna medlemsorganisationerna. Det beror bland annat på att parterna i flera fall bedömer att de redan arbetade med de prioriterade områdena när strategin inrättades. De uppfattar också att prioriteringarna är så breda de inte ger någon egentlig vägledning för deras eget arbete med dessa frågor.

Arbetsmiljöverket uppger att de använder strategin som ledstjärna för sin verksamhet. Men samtidigt visar våra intervjuer att de uppdrag som följde med strategin relativt väl överensstämde med den verksamhet som myndigheten redan bedrev eller planerade att påbörja.

Sammantaget konstaterar Statskontoret att strategin inte har varit vägledande för aktörernas åtgärdsarbete utöver de uppdrag som har lämnats i strategin. Detta behöver inte vara en nackdel, men om regeringens avsikt var att strategin skulle vara en gemensam plattform för arbetsmiljöarbetet så är det inte troligt att denna avsikt har infriats.⁶⁷

5.2.6 Kunskaper och erfarenheter kan tillvaratas bättre

Statskontoret bedömer att relevanta aktörer har engagerats i att ta fram och genomföra strategin. Men det finns möjlighet att ytterligare förbättra hur kunskap och erfarenheter hos myndigheter och arbetsmarknadens parter tas tillvara.

⁶⁷ Skr. 2015/16:80, s. 5.

5.2.7 Dialogforum kan utvecklas

Även om arbetsmarknadens parter uppskattar dialogforum och möjligheten att gemensamt diskutera arbetet med arbetsmiljöfrågorna framför de även viss kritik mot forumets mötesformer. Många anser att mötena i högre grad borde handla om vad som har uppnåtts hittills och om det behövs ytterligare åtgärder. Därutöver påtalar parterna att dialogforum behöver förbättra dokumentationen från mötena och även insynen i arbetet mellan mötena.

Statskontoret konstaterar att det finns ett stort intresse för att delta i regeringens dialogforum inom arbetsmiljöområdet, både bland de parter som hittills har deltagit i forumet men även bland parter som står utanför forumet. Statskontoret anser att det finns goda skäl att ta tillvara det engagemang för arbetsmiljöfrågorna som finns bland arbetsmarknadens parter, inte minst bland de större aktörer som själva arbetar aktivt inom arbetsmiljöområdet.

5.2.8 Samverkan med arbetsmarknadens parter kan utvecklas

Statskontoret anser att det är viktigt att arbetsmarknadens parter får en tydlig roll i att genomföra strategin. Arbetsmarknadens parter deltar genom dialogforum och i viss utsträckning via samråd i enskilda uppdrag. Förutom att formerna för mötena i dialogforum behöver utvecklas kan vi konstatera att samråd mellan Arbetsmiljöverket och parterna om specifika uppdrag hittills har förekommit i relativt begränsad utsträckning. Men enligt Arbetsmiljöverket pågår det ett arbete inom myndigheten med att utveckla processerna för samråd med arbetsmarknadens parter.

5.2.9 Sekretessregler försvårar myndighetssamverkan

Strategin har bidragit till att öka samverkan mellan myndigheter men Statskontoret kan ändå konstatera att det finns hinder för en effektiv samverkan eftersom sekretessregler gör det svårt för myndigheterna att utbyta information mellan varandra. I en lägesrapport från myndigheterna som samverkar i arbetet mot osund konkurrens framgår att det finns rättsliga begränsningar när det handlar om att sammanställa data från olika myndigheter för att kunna göra urval i prioriterade riskmiljöer. Det skulle därför behövas regeländringar för att underlätta att samverkan mellan myndigheterna.⁶⁸

Erfarenheter från arbetet mot osund konkurrens visar också att samverkan förenklas av att de myndigheter som förväntas samverka får samma uppdrag i sina regleringsbrev. Det stärker engagemanget hos de berörda myndigheterna.

⁶⁸ Skatteverket. (2019). *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet*, s. 14.

5.2.10 Samordningen inom Regeringskansliet kan förbättras

Arbetsmiljöfrågorna är sektorsövergripande och berör flera departements arbete. Parallellt med Arbetsmarknadsdepartementets arbete med arbetsmiljöstrategin har Socialdepartementet arbetat med att begränsa sjukskrivningarna – en fråga som också ingår som ett mål för arbetsmiljöstrategin. Under 2017 beslutade regeringen att inrätta ”Samling för friska arbetsplatser”. Samlingen innebär regelbundna träffar med arbetsmarknadens parter för att följa upp pågående, planerade och framtida åtgärder för att skapa friska arbetsplatser och minskad sjukfrånvaro.⁶⁹

De båda forumen diskuterar båda arbetsmiljörelaterade frågor. Statskontoret bedömer också att det i stor utsträckning rör sig om samma företrädare för arbetsmarknadens parter som har deltagit i Arbetsmarknadsdepartementets dialogforum och Socialdepartementets möten om friskare arbetsplatser. Statskontoret anser att regeringen i högre grad kunde ha samordnat diskussionerna med parterna om friskare arbetsplatser och arbetsmiljöstrategins dialogforum. På så sätt hade Regeringskansliet kunnat ta del av synpunkter från arbetsmarknadens parter på ett mer resurseffektivt sätt.

5.2.11 Myndigheterna har i huvudsak haft goda förutsättningar att genomföra strategins uppdrag men finansieringen har delvis varit oklar

De myndigheter som har fått uppdrag i strategin bedömer överlag att de har haft goda förutsättningar att genomföra uppdragen utifrån kompetens, tid och resurser.

Men det har funnits vissa utmaningar för främst Arbetsmiljöverket som var den myndighet som fick flest uppdrag. En sådan utmaning är att mer än hälften av uppdragen kom under strategins första år. En annan utmaning var att det fanns oklarheter i regeringens finansiering av uppdragen. Anslagshöjningarna för Arbetsmiljöverket var inte tydligt kopplade till strategin och de uppdrag som ingår i den. Det har därför funnits en risk för att strategin skulle vara underfinansierad och att genomförandet skulle tränga undan annan planerad verksamhet. Men Statskontoret bedömer att så inte har varit fallet, eftersom Arbetsmiljöverket utan alltför stora problem kunde inordna uppdragen i sin pågående verksamhet.

Representanter för Myndigheten för arbetsmiljökunskap uppfattade regeringsuppdragen i arbetsmiljöstrategin som viktiga och som en relevant styrning av myndigheten. Uppdragen kom i samband med att myndigheten hade startat upp sin verksamhet och tiden fram till att det första uppdraget skulle redovisas var relativt kort. Statskontoret konstaterar att merparten av myndighetens resurser inledningsvis gick till att genomföra uppdragen, med följderna att vissa andra uppgifter fick stå

⁶⁹ Regeringsbeslut 2017-03-30. *Inrättande av ett dialogforum för friskare arbetsplatser.*

tillbaka. Samtidigt kunde myndigheten använda uppdragen som stöd i uppbyggnaden av myndigheten.

6 Statskontorets rekommendationer

I detta kapitel lämnar vi rekommendationer om hur en ny arbetsmiljöstrategi kan utformas för att fungera som ett mer effektivt styrmedel som främjar ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete med arbetsmiljöpolitiken.

I arbetet med att ta fram en ny strategi föreslår vi att regeringen:

- avgränsar, konkretiserar och formulerar tydliga mål för de prioriterade områdena
- kombinerar en övergripande strategisk inriktning med konkreta åtgärdsplaner
- upprättar en systematisk uppföljning av strategin
- styr myndigheterna mer tillitsbaserat
- skapar goda förutsättningar för myndigheter att genomföra de uppdrag de får kopplat till strategin
- ser över och utvecklar arbetsformerna i dialogforum
- undanröjer hinder för effektiv samverkan mellan myndigheter
- förbättrar samordningen mellan olika politikområden.

Vi utvecklar våra rekommendationer i det följande.

6.1 Avgränsa, konkretisera och sätt upp mål för de prioriterade områdena

Statskontoret anser att det är bra att strategin pekar ut ett antal prioriterade områden. Men vår analys visar att de två prioriterade områdena Hållbart arbetsliv och Psykosocial arbetsmiljö är alltför breda för att kunna fungera som vägledning för aktörernas åtgärdsarbete. Det finns inte heller några preciserade mål för de prioriterade områdena. Vi anser därför att regeringen bör avgränsa, konkretisera och sätta upp konkreta mål för arbetsmiljöstrategins prioriterade områden. Ett sätt kan vara att dela in de prioriterade områdena i flera mindre delar.

6.2 Kombinera övergripande strategisk inriktning med konkreta åtgärdsplaner

Statskontoret anser att det är bra att regeringen beskriver de övergripande målen med arbetsmiljöstrategin och visar på den långsiktiga inriktningen för arbetsmiljöpolitiken. Det är också bra att konkreta åtgärder är kopplade till respektive strategiskt område. Men det är i dag inte tydligt på vilket sätt åtgärderna

förväntas lösa de utmaningar som respektive prioriterat område representerar. Vi rekommenderar därför att åtgärderna presenteras i särskilda åtgärdsplaner. En åtgärdsplan bör ha ett eller flera uppföljningsbara mål och kan ha ett mer kortsiktigt perspektiv än strategin. Planerna kan revideras efter hand som de följs upp i relation till uppsatta mål. Relevanta myndigheter kan med fördel ta fram åtgärdsplanerna i samråd med berörda aktörer.

Att separera strategisk inriktning och åtgärdsplaner är ett sätt att göra skillnad på mål och medel. Den strategiska inriktningen pekar ut det övergripande målet och riktningen för regeringens politik medan åtgärdsplanerna visar hur aktörerna steg för steg ska nå dit. Genom att låta de berörda myndigheterna ansvara för att ta fram åtgärdsplanerna kan regeringen skapa förutsättningar för effektiva åtgärder, samtidigt som kunskap och engagemang tas tillvara.

6.3 Upprätta en systematisk uppföljning av strategin

Vår utvärdering visar att det är oklart vad den avstämning av arbetsmiljöstrategin som gjordes i halvtid resulterade i. Därutöver har indikatorerna för uppföljning av arbetsmiljöpolicen i budgetpropositionen inte en tydlig koppling till strategin och dess prioriterade områden. Vi menar därför att strategin hittills inte har följts upp systematiskt och att det är oklart i vilken grad vidtagna åtgärder har minskat gapet till det övergripande målet.

Vi bedömer att regeringen kan underlätta uppföljningen av strategin genom att avgränsa och konkretisera prioriteringarna mer och genom att inrätta åtgärdsplaner med tillhörande uppföljningsbara mål. Uppföljningen ska bedöma i vilken grad de genomförda åtgärderna har minskat gapet till de uppsatta målen och även visa vilka eventuella ytterligare åtgärder som behöver vidtas. En sådan uppföljning bör ske vid ett antal i förväg givna tillfällen under strategiperioden.

Vi anser att indikatorerna för uppföljning av arbetsmiljöpolicen i budgetpropositionen tydligare behöver kopplas till arbetsmiljöstrategins mål och prioriterade områden. Därför behöver regeringen se över och revidera dessa indikatorer inför nästa strategiperiod. Genom att relatera indikatorerna till exempelvis de tre prioriterade områdena och uppdragen i strategin skulle den årliga uppföljningen av arbetet i strategin bli tydligare. Det skulle i sin tur kunna underlätta bedömningen av vilka områden som behöver fortsatta insatser för att målen i strategin ska kunna nås.

6.4 Styr myndigheterna mer tillitsbaserat

Vår utvärdering visar att regeringen har styrt Arbetsmiljöverket med ett stort antal relativt detaljerade uppdrag. Särskilda uppdrag i regleringsbrev eller andra regeringsbeslut är ett sätt för regeringen att styra myndigheternas kärnverksamhet. Uppdragen ger bland annat regeringen möjlighet att ange hur myndigheterna ska

prioritera i förhållande till de grundläggande uppgifterna i myndighetens instruktion.

Statskontoret har i tidigare utredningar och myndighetsanalyser visat att om en myndighet får ett stort antal uppdrag löpande under året kan det bli svårare för myndigheten att hantera sina resurser på ett effektivt sätt. Styrning med särskilda uppdrag kan också öka myndigheternas administration. En hög detaljeringsgrad i uppdragen kan särskilt innebära att den administrativa bördan riskerar att överstiga regeringens nytta av att ge uppdragen i fråga.

Statskontoret rekommenderar att regeringen inför nästkommande strategiperiod överväger att styra Arbetsmiljöverket och andra berörda myndigheter mer tillitsbaserat. Vi bedömer att en mer tillitsbaserad styrning i det här fallet kan innebära att myndigheterna får i uppgift att vara med att utforma de åtgärdsplaner som behövs för att lösa de utmaningar som finns inom arbetsmiljöområdet.

En sådan styrning skulle betyda att regeringen i högre grad kan ta tillvara myndigheternas erfarenheter och kunskaper när de utformar och genomför strategin. Om myndigheter får i uppgift att tillsammans med andra berörda aktörer ta fram åtgärdsplaner kan regeringen samtidigt stärka samverkan mellan myndigheter samt mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter. En lägre detaljeringsgrad i styrningen ger också större utrymme för myndigheterna att själva besluta om prioriteringar och metodval.

6.5 Skapa goda förutsättningar för myndigheter att genomföra uppdragen i strategin

Statskontorets utvärdering visar att myndigheterna i huvudsak har haft goda förutsättningar att genomföra de uppdrag som de har blivit tilldelade. Men det har funnits vissa oklarheter kring finansieringen av de uppdrag som Arbetsmiljöverket har fått. Myndigheten fick också mer än hälften av uppdragen i början av strategins första år, vilket var en utmaning för myndighetens planering av verksamheten.

Statskontoret rekommenderar att regeringen tar hänsyn till tidsaspekter i samband med att de fördelar uppdragen, dels när i tiden uppdragen lämnas, dels hur mycket tid myndigheten får till förfogande för att genomföra uppdraget.

Kommunikationen om hur myndigheten förväntas finansiera uppdragen bör också vara tydlig. Oklarheter kring resurser riskerar annars att leda till andra prioriteringar än vad regeringen avser.

6.6 Utveckla formerna för dialogforum

Statskontoret bedömer att dialogforum har lett till bättre samverkan med arbetsmarknadens parter. Vi anser att dialogforum har engagerat arbetsmarknadens parter i att genomföra arbetsmiljöstrategin och att forumet därmed har bidragit till att strategin får genomslag i arbetsmiljöarbetet. Vi rekommenderar därför att

regeringen behåller dialogforum och att Arbetsmarknadsdepartementet fortsätter att samordna forumet.

Vår utvärdering visar att mötena i dialogforum i hög grad har haft karaktären av seminarier där deltagarna har utbytt kunskap och erfarenheter med varandra. Det kan i sig kan vara värdefullt på många sätt. Men vi bedömer att regeringen ser över formerna för mötena om syftet med dialogforum ska uppfyllas. Vi rekommenderar att regeringen ser till att mötena i dialogforum innehåller diskussioner om återstående utmaningar (i relation till uppsatta mål) och om fler åtgärder än de som finns i åtgärdsplanerna behöver vidtas. Det kan bland annat innebära att dialogforum behöver arrangera fler avgränsade möten med färre deltagare för att kunna diskutera specifika frågor i mindre grupper.

Därutöver visar vår utvärdering att det har funnits vissa oklarheter kring dialogforum, bland annat rörande vilka aktörer som deltar och mot vilken bakgrund. Vi rekommenderar att regeringen inför nästkommande strategiperiod gör ett tydligt och strategiskt urval av deltagare till dialogforum samt förklarar syftet med olika aktörers deltagande och vilken roll de har i dialogforum.

6.7 Undanröj hinder för effektiv samverkan

Samverkan mellan myndigheter samt mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter är viktig inom arbetsmiljöområdet. Vi bedömer att samverkan mellan myndigheterna i arbetet mot osund konkurrens har gett resultat men att sekretessregler sätter hinder för myndigheter och andra aktörer att utbyta information. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen ser över möjligheten att minska dessa hinder eftersom utbyte av information mellan myndigheter är centralt för detta område.

Vi bedömer också att regeringen bör överväga möjligheten att ställa konkreta krav på myndigheter att samverka, exempelvis i regleringsbrev, i de fall regeringen anser att det är viktigt och samverkan inte fungerar som regeringen vill.

6.8 Förbättra samordningen mellan olika politikområden

Statskontoret bedömer att det är viktigt att arbetet med arbetsmiljöstrategin samordnas internt på Regeringskansliet. Vi anser att det är särskilt viktigt att samordna arbetet mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet eftersom Socialdepartementets arbete med att sänka sjuktalen ligger nära arbetet med arbetsmiljöstrategin och involverar samma aktörer. En utökad samverkan i dessa frågor skulle kunna höja effektiviteten i arbetet med att genomföra arbetsmiljöstrategin och därmed bidra till att uppsatta mål nås snabbare.

Referenser

Arbetsmarknadsdepartementet. (2019). *Lista uppdrag i samband med arbetsmiljöstrategin*, PM 2019-08-30.

Arbetsmarknadsdepartementet. Artikel. (2019-06-20). *Statsrådets gemensamma arbete mot dödsolyckor i arbetslivet*. (Hämtad: 2019-12-19).
<https://www.regeringen.se/artiklar/2019/06/statsradens-gemensamma-arbete-mot-dodsolyckor-i-arbetslivet/>.

Arbetsmarknadsdepartementet. (uå). Presentation: En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet (från pressträffen).

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2013/14:AU5

Arbetsmiljöverket, Suntarbetsliv och Prevent. (2016). *Rapport från seminarieriet hösten 2016 med anledning av EU-kampanjen "Friska arbetsplatser för alla åldrar"*.

Arbetsmiljöverket. (2015). *Förstärkt tillsyn av företag som bryter mot arbetsmiljöverket för att få konkurrensfördelar – handlingsplan*.

Arbetsmiljöverket. (2016). *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö. Vägledning till Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4*.

Arbetsmiljöverket. (2016). *Händelser där personer från ett annat land som arbetar tillfälligt i Sverige har förolyckats eller allvarlig skadats – Samlad analys*.

Arbetsmiljöverket. (2017). *Olycksförebyggande åtgärder för arbetstagare som arbetar på eller vid väg – Resultatet av ett regeringsuppdrag att kartlägga risker och föreslå förebyggande åtgärder*.

Arbetsmiljöverket. (2017). *Återrapportering – regeringsuppdrag om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige*.

Arbetsmiljöverket. (2017). *Återrapportering av regeringsuppdrag Uppdragsforskning med relevans för tillsynsverksamheten*.

Arbetsmiljöverket. (2017). *Återrapportering av regeringsuppdraget Analys av dödsolyckor ur ett genusperspektiv*.

Arbetsmiljöverket. (2018). *Metodutveckling för strategisk marknadskontroll – Resultat av regeringsuppdragen kring marknadskontroll på Arbetsmiljöverket.*

Arbetsmiljöverket. (2018). *Rapport regeringsuppdraget Förstärkt tillsyn och genomförande av kommunikationsinsatser beträffande arbetstid.*

Arbetsmiljöverket. (2018). *Slutrapport regeringsuppdrag ”Tillsyn inom bemanningsbranschen”.*

Arbetsmiljöverket. (2018). *Vägledning om arbetsmiljöutmaningar i ett gränslöst arbetsliv.*

Arbetsmiljöverket. (2018). *Återrapportering – regeringsuppdrag om utländska arbetstagare inom gröna näringen*

Arbetsmiljöverket. (2018). *Återrapportering av regeringsuppdrag: Urvalskriterium för tillsyn.*

Arbetsmiljöverket. (2018:1). *Gränslöst arbete – en forskarantologi om arbetsmiljöutmaningar i anknytning till ett gränslöst arbetsliv.*

Arbetsmiljöverket. (2018:2). *Nya sätt att organisera arbete – betydelsen för arbetsmiljö och hälsa.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Arbetsmiljöverkets budgetunderlag för åren 2020–2022.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Projektrapport – regeringsuppdrag om särskilda informationsinsatser för att motverka och förebygga sexuella trakasserier.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Rapport Regeringsuppdraget Tillsyn av psykosocial arbetsmiljö inom äldreomsorgen.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Rapport: Analys av tillsynsresultaten avseende arbetsgivarens anpassnings- och rehabiliteringsarbete.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin. Bilaga: Strategins verksamhetsplan 2018–2020 (dnr 2017/027206).*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Stöd till informationsutbyte mellan vissa myndigheter – rättsliga ramar.*

Arbetsmiljöverket. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Calleman, Catharina. (2017). *Arbetsmiljö i hushållsnär tjänster och personlig assistans*.

Forte. (2017). *10 projekt om arbetsmiljö i kvinnodominerade sektorer*.

Johansson, Y., Bolund, P., Baylan, I., Nilsson, J., Eneroth, T. och Ygeman, A. (2019). Nu måste vi stoppa dödsfallen på jobbet. *Aftonbladet*, 2019-03-04. [Hämtad 2019-12-09].

Kommittédirektiv 2017:94. *Inrättande av Myndigheten för arbetsmiljökunskap*.

Meddelande från kommissionen om EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020, COM (2014) 332.

Myndigheten för arbetsmiljökunskap. (2019). *Företagshälsovårdens kompetensförsörjning*.

Myndigheten för arbetsmiljökunskap. (2019). *Riktlinjer för evidensbaserad praktik inom företagshälsovården*.

Proposition 2014/15:99. *Vårändringsbudget för 2015*.

Proposition 2018/19:1. *Budgetproposition för 2019. Utgiftsområde 14. Arbetsmarknad och arbetsliv*.

Proposition 2019/20:1. *Budgetproposition för 2020. Utgiftsområde 14. Arbetsmarknad och arbetsliv*.

Regeringsbeslut 2016-01-28. *Uppdrag om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige*.

Regeringsbeslut 2017-03-30. *Inrättande av ett dialogforum för friskare arbetsplatser*.

Regeringsbeslut 2018-06-20. *Uppdrag om redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin*.

Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Polisen. (2019). *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.

Skr. 2015/16:80. *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*.

Socialdepartementet. (2015). *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro*. Bilaga till protokoll vid regeringsammansammanträde 2015-09-24 nr I:1.

SOU 2017:24. *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?*

Statskontoret. (2013). *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regerings myndighetsstyrning*. (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2015:2). *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*.

Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?* (Om offentlig sektor).

Svenska institutet. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

11

2019-04-18
A2019/00794/ARM

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utvärdera En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020

Regeringen beslutar att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020 (skr. 2015:16/80) som styrmedel. Statskontoret ska analysera i vilken utsträckning utformningen av strategin och de uppdrag som har lämnats i samband med den ger förutsättningar för att uppnå strategins mål och det övergripande målet för arbetsmiljöpolitiken (prop. 18/19:1, utg.omr. 14, 2 Arbetsliv). Analysen ska även omfatta det dialogforum som regeringen inrättat i samband med strategin.

Resultatet ska utgöra ett underlag för regeringens utformning av en ny arbetsmiljöstrategi. Statskontoret ska därför även lämna rekommendationer på hur en ny arbetsmiljöstrategi kan utformas och fungera som ett effektivt styrmedel som främjar ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete med arbetsmiljöpolitiken.

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget inhämta information och samråda med Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmiljöverket, Myndigheten för arbetsmiljökunskap och andra relevanta myndigheter. Statskontoret ska även föra en dialog med arbetsmarknadens parter som varit en del av dialogforum för arbetsmiljöfrågor.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 14 februari 2020.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

I januari 2016 beslutade regeringen om en arbetsmiljöstrategi för 2016–2020 (skr. 2015/16:80). Regeringens arbetsmiljöstrategi är uppdelad i tre prioriterade områden:

- Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor
- Ett hållbart arbetsliv
- Psykosocial arbetsmiljö

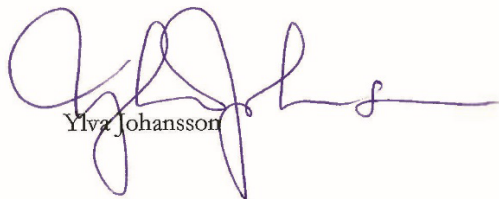
Inom de tre prioriterade områdena finns konkreta åtgärder. Framst i form av uppdrag till Arbetsmiljöverket.

Under strategiperioden har regeringen inrättat ett dialogforum för arbetsmiljöfrågor tillsammans med arbetsmarknadens parter. Syftet med dialogforumet är att löpande diskutera pågående, planerade och framtida åtgärder inom arbetsmiljöområdet.

Under våren 2018 gjordes en halvtidsavstämning av strategin tillsammans med arbetsmarknadens parter. I samband med halvtidsavstämningen beslutade regeringen om ytterligare uppdrag till Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap.

Av den nuvarande arbetsmiljöstrategin framgår det att en utvärdering av strategin ska påbörjas under 2019. Regeringen avser att ta fram en ny arbetsmiljöstrategi när nuvarande strategiperiod löpt ut. Av den anledningen är regeringen angelägen om att utvärdera utformningen av den nuvarande strategin inför det fortsatta arbetet med att ta fram en ny strategi.

På regeringens vägnar



Ylva Johansson



Angelica Kauntz

Kopia till

Finansdepartementet/ESA

Arbetsmiljöverket

Försäkringskassan

Myndigheten för arbetsmiljökunskap

Arbetsgivarverket

Arbetsgivaralliansen

Arbetsgivarföreningen KFO

Företagarna

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Svenskt Näringsliv

Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)

Sveriges kommuner och landsting (SKL)

3 (3)

Bilaga 2

Förteckning över arbetsmiljöstrategins åtgärder

Tabellerna nedan presenterar de åtgärder som har vidtagits i samband med arbetsmiljöstrategin.

Tabell 1. Åtgärder och prestationer/resultat kopplat till det prioriterade området Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor

Åtgärd	Prestation/resultat
Marknadskontroll – tillsyn av att produkter uppfyller krav	Arbetsmiljöverket identifierade metoder och informationskanaler för att omvärldsbevaka på ett systematiskt sätt. Arbetsmiljöverket formulerar även åtgärdsförslag och interna förbättringsområden för effektivare marknadskontroll ⁷⁰
Analys av dödsolyckor ur ett genusperspektiv	Tre kunskapssammanställningar och en konferens för att presentera dem och diskutera förebyggande arbete. ⁷¹
Förstärkt tillsyn av företag som bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar samt informationsinsatser	Gemensamma tillsynsinsatser med samverkande myndigheter och stärkt samverkan överlag, genom bland annat etablerandet av regionala myndighetsgemensamma tillsynsteam. Även informationsinsatser har genomförts. ⁷²
Olycksförebyggande åtgärder för arbetstagare som arbetar på och vid väg	En rapport med analys av riskförhållanden och av vilka yrkesgrupper som riskerar att drabbas samt ett gemensamt (med Trafikverket och Transportstyrelsen) förslag med olycksförebyggande åtgärder. ⁷³
Rapportering av händelser där utländsk arbetskraft förolyckats eller allvarligt skadats	En rapport med en samlad analys av händelserna i fråga. ⁷⁴
Utländska arbetstagare inom gröna näringen	Informationsinsatser i form av annonsering på bransch sajter som nådde 243 000 unika användare och gav närmare 2000 klick, kommunikationskampanj för att sprida

⁷⁰ Arbetsmiljöverket. (2018). *Metodutveckling för strategisk marknadskontroll – Resultat av regeringsuppdragen kring marknadskontroll på Arbetsmiljöverket.*

⁷¹ Arbetsmiljöverket. (2017). *Åtterrapporing av regeringsuppdraget Analys av dödsolyckor ur ett genusperspektiv.*

⁷² Se Arbetsmiljöverkets årsredovisningar för 2015–2018 för mer information om alla aktiviteter.

⁷³ Arbetsmiljöverket. (2017). *Olycksförebyggande åtgärder för arbetstagare som arbetar på eller vid väg – Resultatet av ett regeringsuppdrag att kartlägga risker och föreslå förebyggande åtgärder.*

⁷⁴ Arbetsmiljöverket. (2016). *Händelser där personer från ett annat land som arbetar tillfälligt i Sverige har förolyckats eller allvarligt skadats – Samlad analys.*

	informationsmaterial med bland annat annons i tryckt branschtidning, inlägg på Facebook och Twitter samt deltagande i en branschmessa som ledde till 350–400 kontakter i Arbetsmiljöverkets monter. ⁷⁵
Webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige	En kartläggning som ledde till ett förslag att Svenska institutet skulle samordna informationen, vilket ledde till ett nytt regeringsuppdrag till just Svenska institutet att samordna arbetet. ⁷⁶
Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll	Inte avslutat.
Uppdrag att omlokalisera verksamhet mot osund konkurrens från Stockholm till Mölndal	Flytt av Arbetsmiljöverkets arbete med osund konkurrens från Stockholm till Mölndal. ⁷⁷
Uppdrag om digital information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige	Webbsidan https://workinginsweden.se/ ⁷⁸
Uppdrag om analys av dödsolyckor i arbetslivet	Inte avslutat.

Tabell 2. Åtgärder och prestationer/resultat kopplat till det prioriterade området Hållbart arbetsliv

Åtgärd	Prestation/resultat
Resultat av tillsyn av arbetsgivares anpassnings- och rehabiliteringsarbete	En rapport med en analys av tillsynsresultaten, Arbetsmiljöverket bedömer att det inte är motiverat med riktade insatser på området. ⁷⁹
Kunskapssammanställning om nya sätt att organisera arbetet	En kunskapssammanställning som presenterades vid ett seminarium när den släpptes. ⁸⁰
Tillsyn inom bemanningsbranschen	Informationsinsatser i form av särskilda webbsidor, en animerad film (används på webbsidorna och sågs av två miljoner personer på SVT), en broschyr tillsammans med arbetsgivarorganisation och arbetstagarorganisation, filmer i sociala medier (på Facebook nådde kampanjen 522 000)

⁷⁵ Arbetsmiljöverket. (2018). *Åtterrapporering – regeringsuppdrag om utländska arbetstagare inom gröna näringen.*

⁷⁶ Arbetsmiljöverket. (2017). *Åtterrapporering – regeringsuppdrag om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige.*

⁷⁷ Arbetsmiljöverket. (2019). *Årsredovisning 2018.*

⁷⁸ Svenska institutet. (2019). *Årsredovisning 2018.*

⁷⁹ Arbetsmiljöverket. (2019). *Rapport: Analys av tillsynsresultaten avseende arbetsgivarens anpassnings- och rehabiliteringsarbete.*

⁸⁰ Arbetsmiljöverket. (2018:2). *Nya sätt att organisera arbete – betydelsen för arbetsmiljö och hälsa; Arbetsmiljöverket. (2019). Årsredovisning 2018.*

	användare), annonsering i tidning samt brevutskick till samtliga bemanningsföretag i Sverige. Tillsynsinsats med 1 000 inspektioner på totalt 880 arbetsställen som ledde till 577 inspektionsmeddelanden. ⁸¹
Seminarieserie i samband med Europeiska arbetsmiljöbyråns kampanj för ett hälsosamt arbetsliv 2016/2017	Fyra seminarier, totalt deltog 230 personer. ⁸²
Urvalskriterium för tillsyn	En förstudie som testade hur Arbetsmiljöverket data kan användas för att identifiera branscher och arbetsställen där det finns ett tidigt utträde som kan relateras till arbetsmiljöfaktorer. Datan är inte tillräcklig för att utveckla ett sådant enskilt urvalskriterium. ⁸³
Tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete	Inte avslutat.
Kunskap om faktorer som skapar friska och välmående arbetsplatser	Inte avslutat.
Friskfaktorer som kan mätas och följas över tid	Inte avslutat.
Uppdrag att analysera behovet av utbildningar av relevans för olika yrkesgrupper inom företagshälsovården	En rapport om företagshälsovårdens kompetensförsörjning. ⁸⁴
Uppdrag att sammanställa kunskap om framtidens arbetsliv	Inte avslutat.
Uppdrag om evidensbaserade riktlinjer inom företagshälsovården	En rapport med riktlinjer samt sammanställning av riktlinjerna som konkreta vägledningar, process för att ta fram och sprida framtida evidensbaserade riktlinjer, en plan och en strategi för att sprida riktlinjerna. ⁸⁵

⁸¹ Arbetsmiljöverket. (2018). *Slutrapport regeringsuppdrag "Tillsyn inom bemanningsbranschen"*.

⁸² Arbetsmiljöverket m.fl. (2016). *Rapport från seminarieserie hösten 2016 med anledning av EU-kampanjen "Friska arbetsplatser för alla åldrar"*.

⁸³ Arbetsmiljöverket. (2018). *Återrapportering av regeringsuppdrag: Urvalskriterium för tillsyn*.

⁸⁴ Myndigheten för arbetsmiljökunskap. (2019). *Företagshälsovårdens kompetensförsörjning*.

⁸⁵ Myndigheten för arbetsmiljökunskap. (2019). *Riktlinjer för evidensbaserad praktik inom företagshälsovården*.

Tabell 3. Åtgärder och prestationer/resultat kopplat till det prioriterade området Psykosocial arbetsmiljö

Åtgärd	Prestation/resultat
Kartläggning arbetsmiljö hushållsnära tjänster	En kunskapsöversikt om arbetsmiljöförhållanden inom hushållsnära tjänster. ⁸⁶
Förstärkt tillsyn och genomförande av kommunikationsinsatser beträffande arbetstid	Succesiv utökning av tillsyn av arbetstid och arbetstidsrelaterad arbetsmiljöproblematik, tillsyn av området har inkluderats i flera stora nationella tillsynsinsatser under 2016 och 2017, fördjupad utbildning i arbetstidslagen för vissa inspektörer samt att Arbetsmiljöverket prioriterar tillsyn av inkomna tips med koppling till arbetstid. Under 2016 och 2016 ställdes drygt 220 respektive nästan 600 krav på arbetsgivare om åtgärder kopplat till arbetstidens förläggning. Informationsinsatser inom ramen för insatser som gjordes med anledning av att föreskriften för organisatorisk och socialarbetsmiljö infördes. ⁸⁷
Tillsyn av psykosocial arbetsmiljö inom äldreomsorgen	Tillsynsinsatser i form av besök hos 150 huvudmän och ett urval av arbetsställen hos dem. 1 260 besök har genomförts och lett till 3 500 krav på arbetsmiljöåtgärder. Arbetsmiljöverket beskriver även att erfarenheter från uppdraget ledde till att myndigheten tagit fram en strategi för tillsyn av systematiskt arbetsmiljöarbete på hög nivå inom kommun och region. ⁸⁸
Vägledning om gränslöst arbetsliv	En forskarantologi om gränslöst arbetsliv och en vägledning om arbetsmiljöutmaningar i ett gränslöst arbetsliv i form av en broschyr. ⁸⁹
Informationsinsatser för att förebygga sexuella trakasserier i arbetslivet	Information om sexuella trakasserier gavs till arbetsgivare vid alla inspektioner och uppföljningsbesök samt utbildningar om ämnet för framförallt chefer på Arbetsmiljöverket. ⁹⁰

⁸⁶ Calleman, Catharina. (2017). *Arbetsmiljö i hushållsnärätjänster och personlig assistans*.

⁸⁷ Arbetsmiljöverket. (2018). *Rapport regeringsuppdraget Förstärkt tillsyn och genomförande av kommunikationsinsatser beträffande arbetstid*.

⁸⁸ Arbetsmiljöverket. (2019). *Rapport Regeringsuppdraget Tillsyn av psykosocial arbetsmiljö inom äldreomsorgen*.

⁸⁹ Arbetsmiljöverket. (2018:1). *Gränslöst arbete – en forskarantologi om arbetsmiljöutmaningar i anknytning till ett gränslöst arbetsliv*; Arbetsmiljöverket. (2018). *Vägledning om arbetsmiljöutmaningar i ett gränslöst arbetsliv*.

⁹⁰ Arbetsmiljöverket. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Särskilda informationsinsatser gällande arbetet mot sexuella trakasserier	En broschyr om ämnet, ett gemensamt seminarium (DO och AV) där 38 myndighetschefer deltog, en gemensam digital plattform, en kampanj för att marknadsföra plattformen med bland annat en kortfilm och annonser i tidningar och direktutskick till arbetsgivare med fem anställda eller fler (totalt 157 00 utskick). ⁹¹
Uppdrag till Arbetsmiljöverket om särskilda informationsinsatser	Inte avslutat.

Tabell 4. Åtgärder och prestationer/resultat kopplat till Stärkt arbetslivsforskning

Åtgärd	Prestation/resultat
Nationellt centrum för kunskap och utvärdering om arbetsmiljö	SOU 2017:28 Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. I direktiven för inrättandet av Myndigheten för arbetsmiljökunskap refereras utredningen och dess bedömningar, exempelvis att funktionen bör organiseras i en egen myndighet. ⁹²
Utlysning av forskningsmedel rörande arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer	Finansiering av tio forskningsprojekt med fokus på arbetsmiljö i kvinnodominerade sektorer samt en populärvetenskaplig presentation av de finansierade forskningsprojekten. ⁹³
Uppdragsforskning med relevans för tillsynsverksamheten under 2016–2018 med tonvikt på arbetsmiljö och arbetsmiljörelaterad ohälsa i ett genusperspektiv	Forskningsbidrag till fyra forskningsprojekt. ⁹⁴

Tabell 5. Åtgärder och prestationer/resultat, övriga åtgärder

Åtgärd	Prestation/resultat
Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin	En rapport som redogör för hur Arbetsmiljöverket arbetat med uppdragen kopplade till strategin. ⁹⁵
Arbetsmiljöreger för ett modernt arbetsliv	SOU 2017:24 Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?

⁹¹ Arbetsmiljöverket. (2019). *Projektrapport – regeringsuppdrag om särskilda informationsinsatser för att motverka och förebygga sexuella trakasserier.*

⁹² Dir. 2017:94.

⁹³ Forte. (2017). *10 projekt om arbetsmiljö i kvinnodominerade sektorer.*

⁹⁴ Arbetsmiljöverket. (2017). *Åtterrapporering av regeringsuppdrag Uppdragsforskning med relevans för tillsynsverksamheten.*

⁹⁵ Arbetsmiljöverket. (2019). *Redogörelse för Arbetsmiljöverkets verksamhet för resterande del av arbetsmiljöstrategin.*