

Regeringens skrivelse

2015/16:80



En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020

Skr.
2015/16:80

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 21 januari 2016

Margot Wallström

Ylva Johansson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringens arbetsmiljöpolitik ska bidra till en arbetsmiljö som förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetslivet. Arbetsmiljöarbetet ska ta hänsyn till människors olika förutsättningar och bidra till utvecklingen av både individer och verksamhet. Regeringen höjer ambitionsnivån i arbetsmiljöpolitiken genom att denna arbetsmiljöstrategi tar avstamp i konkreta åtgärder inom tre prioriterade områden:

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

Förbättringar i arbetsmiljön kräver åtgärder från såväl staten som arbetsmarknadens parter. Under vintern 2015 inleddes därför i samråd med arbetsmarknadens parter ett arbete med att ta fram regeringens arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet. För att upprätthålla och fördjupa trepartsarbetet avser regeringen att skapa ett dialogforum för att löpande diskutera redan pågående, planerade och framtida åtgärder inom området med arbetsmarknadens parter.

Regeringens strategi för arbetsmiljöpolitiken pekar ut en riktning för arbetet under de närmaste fem åren. Inom ramen för strategin kommer det att i dialog med arbetsmarknadens parter arbetas vidare med de arbetsmiljöfrågor som är relevanta.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	3
1.1	Regeringens generella prioriteringar	3
1.2	Regeringens utgångspunkter för arbetsmiljöpolicen.....	4
1.3	Behovet av en ny arbetsmiljöstrategi	5
2	Utvecklingen på arbetsmiljöområdet	6
2.1	Indikatorer för arbetsmiljö.....	6
2.2	Arbetsmarknadens strukturovandling.....	8
2.3	Utvecklingen av arbetsrelaterad ohälsa	10
2.4	Det förebyggande arbetsmiljöarbetet	12
3	EU-initiativ på arbetsmiljöområdet.....	13
3.1	Kommissionens meddelande om EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020	13
3.2	Regelförenkling	14
3.3	Kommissionens utvärdering av arbetsmiljödirektiven.....	14
4	Regeringens arbetsmiljöstrategi 2016–2020	15
4.1	Övergripande målsättning	15
4.2	Strategiska områden och åtgärder	17
4.2.1	Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor.....	18
4.2.2	Ett hållbart arbetsliv	22
4.2.3	Psykosocial arbetsmiljö	26
4.2.4	Stärkt arbetslivsforskning.....	30
5	Genomförande och uppföljning av strategin	32
5.1	Genomförande	32
5.2	Uppföljning	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 januari 2016.....	34

1 Bakgrund

1.1 Regeringens generella prioriteringar

Målet för arbetslivspolitikerna är goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män. Detta innebär en arbetsmiljö som förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetslivet och tar hänsyn till människors olika förutsättningar och bidrar till utvecklingen av både individer och verksamhet.

Arbetsmarknads- och arbetslivspolitikerna i Sverige tar sin utgångspunkt i människors vilja till arbete och utveckling. Att delta i arbetslivet är positivt. Arbete betyder gemenskap, egen försörjning och makt att forma sitt liv och sin framtid. En säker och utvecklande arbetsmiljö är centralt för en väl fungerande och livskraftig arbetsmarknad. Inriktningen är att förhindra ohälsa, utslagning och utestängning från arbetslivet genom förebyggande åtgärder innan sjukskrivning har blivit ett faktum.

Arbetslivet ska göra det möjligt för människor att orka och vilja arbeta längre och att även efter avslutat yrkesliv leva ett aktivt liv. Grunden för den svenska arbetsmiljöpolitiken har i årtionden varit att arbetsmiljön ska betraktas som en helhet som gäller inte bara skydd mot ohälsa och olycksfall utan också arbetets uppläggning och innehåll. Detta är också innebörden av arbetsmiljölagens bestämmelser. En god arbetsmiljö är viktig inte bara för att den enskilde ska garanteras rimliga arbetsförhållanden. Den ska också utformas så att stimulans och möjlighet till utveckling i arbetet gör att de mänskliga resurserna bättre tas tillvara, vilket ytterst bidrar till ökad produktivitet och konkurrenskraft. En god arbetsmiljö kan också bidra till att fler människor med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa kan stanna kvar i arbete eller börja arbeta igen.

Under vintern 2015 inleddes i samråd med arbetsmarknadens parter ett arbete med att ta fram regeringens arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet. Strategin är avsedd att gälla under åren 2016–2020. Arbetsmiljöstrategin ska genom att lyfta fram tre prioriterade områden och därtill kopplade insatser utgöra en kompass för arbetsmiljöarbetet under de närmaste fem åren. Strategins problembeskrivning och övergripande utmaningar, liksom dess konkreta åtgärder, ska visa främst arbetsmarknadens parter och Arbetsmiljöverket vad som är regeringens ambitioner på arbetsmiljöområdet.

Riksdagen har i mars 2014 (betänkande 2013/14:AU5) tillkännagivit för regeringen som sin mening bl.a. att:

- regeringen bör ta initiativ till att i dialog med arbetsmarknadens parter utforma en nollvision för dödsolyckor
- regeringen måste satsa mer på forskning, utbildning och tillsyn i syfte att minimera arbetsrelaterade dödsfall,
- regeringen bör ta initiativ till att alla tillbud och olyckor som sker på svensk arbetsmarknad ska rapporteras till Arbetsmiljöverket för registrering där samt

- regeringen bör återkomma med förslag om hur mobbning och trakasserier i arbetslivet ska minska.

Regeringen har tillfört betydande resurser till arbetsmiljöområdet. Totalt satsas 100 miljoner per år under mandatperioden. Genom satsningarna och framtagandet av denna arbetsmiljöstrategi och de åtgärder som kommer att vidtas med anledning av satsningarna och strategin anser regeringen att vad som tillkännagivits för regeringen enligt ovan har omhändertagits. Strategin och dess uppföljning genom ett dialogforum ska ses som en helhet. Vissa åtgärder beskrivs närmare i avsnitt 4.2.1 (nollvision), avsnitt 4.2.2 samt 4.2.4 (stärkt forskning, utbildning, tillsyn i syfte att minimera arbetsrelaterade dödsfall), avsnitt 4.2.1 (registrering olyckor/tillbud), avsnitt 4.2.3 (mobbning och kränkande särbehandling).

1.2 Regeringens utgångspunkter för arbetsmiljöpolicen

Regeringens utgångspunkt är att ingen ska riskera att dö, skadas eller bli sjuk på grund av sitt arbete och att arbetslivet inte ska medföra att människor slås ut i förtid på grund av fysiska, sociala eller organisatoriska arbetsmiljöfaktorer. Det moderna arbetslivet medför nya utmaningar, ofta av psykosocial art, samtidigt som det kvarstår många mer traditionella arbetsmiljöproblem, ofta av teknisk eller fysisk art. Många upplever ett mer stressigt arbetsliv som sliter ut människor i förtid. Om människor ska orka jobba ett helt arbetsliv krävs det bättre arbetsmiljöförhållanden i psykiskt och fysiskt slitsamma arbeten.

Arbetsgivaren har ansvar för arbetsmiljön. Förbättringar i arbetsmiljön är också en fråga för staten och arbetsmarknadens parter, vilket kräver en tydlig roll- och ansvarsfördelning. De grundläggande kraven på arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet läggs fast i lagstiftningen. I tillägg till lagstiftningen och tillsynen av denna har dock arbetsmarknadens parter viktiga uppgifter för att främja en god arbetsmiljö. Regeringen anser att tillsynsverksamheten måste öka och har därför genomfört avsevärda förstärkningar, främst när det gäller resurser till Arbetsmiljöverket.

Regeringen höjer också ambitionsnivån i arbetsmiljöpolicen genom att denna arbetsmiljöstrategi tar avstamp i konkreta åtgärder inom tre prioriterade områden. Det krävs en samlad ansträngning för att olyckor som leder till att personer omkommer eller allvarligt skadas fortsätter att minska. Även om antalet dödsfall i arbetsolyckor i jämförelse med andra EU-länder är lågt, behövs en nollvision för att föra arbetet framåt och för att engagera fler aktörer. Vidare måste arbetet för att uppnå ett hållbart arbetsliv fortsätta. Det arbete som de sex riksdagspartier som förvaltar den parlamentariska överenskommelsen om pensionssystemet, den s.k. Pensionsgruppen, gör och de överenskommelser som riksdagen beslutar måste givetvis beaktas. Det finns emellertid fortfarande många arbetsmiljöåtgärder som regeringen kan initiera för att bidra till ett hållbart arbetsliv i alla åldrar. Ett delområde som måste ges särskild plats är den psykosociala arbetsmiljön, särskilt i de kvinnodominerade sektorerna, eftersom organisatoriska eller sociala faktorer är den vanligaste orsaken

till arbetssjukdom hos kvinnor. Arbetsmiljöverket har beslutat om nya föreskrifter för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som träder i kraft den 31 mars 2016. Regeringen ser positivt på Arbetsmiljöverkets arbete.

En viktig del i en väl fungerande arbetsmiljöpolitik är också en dialog mellan staten och arbetsmarknadens parter om hur politiken kan utvecklas och vilka insatser som bör göras. Hos parterna finns betydande kunskaper och erfarenheter som bättre kan tillvaratas vid utformningen av politiken. Inom arbetsmiljöområdet har parterna en lång tradition av att finna partsgemensamma åtgärder. Trepartsarbetet är en viktig utgångspunkt i det fortsatta arbetet inom området.

1.3 Behovet av en ny arbetsmiljöstrategi

Arbetsmiljön ute på arbetsställena har påverkan på individer, verksamheter och samhället i stort. Under de två senaste mandatperioderna skedde en ökning av anmälda arbetsskador. Arbetsskadorna medför svåra ekonomiska konsekvenser på individ- och samhällsnivå liksom personligt lidande för de drabbade. Parallellt har sjukfrånvaron stigit kontinuerligt sedan 2010, främst för kvinnor. Det finns ett ökat behov av att arbeta förebyggande med sjukfrånvaron på landets arbetsplatser och skapa en arbetsmiljö som medger att fler kan delta och bidra, oavsett hur deras ohälsa uppkommit. Om ökningen av sjuktalen ska kunna brytas med arbetsmiljöinsatser är det viktigt att göra det till en fråga som angår alla. Även om Sverige i internationella jämförelser står sig bra när det gäller arbetsmiljön, anser regeringen att de senaste årens utveckling är oroväckande. Det finns ett behov av en ny nationell strategi för arbetsmiljöpolitiken med konkreta åtgärder för att möta utvecklingen och bidra till förbättring.

I kommissionens meddelande om EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020 uppmanas medlemsstaterna dessutom att i nära samarbete med relevanta intressenter, bland annat arbetsmarknadens parter, överväga att se över sina nationella strategier i förhållande till EU:s nya strategiska ram.

Den nationella arbetsmiljöstrategin syftar till att ge arbetsmiljöarbetet en långsiktig inriktning, samtidigt som den innehåller konkreta åtgärder inom tre prioriterade områden. Inom dessa områden redovisas pågående och planerade åtgärder. Sammantaget skapar strategin på detta sätt en plattform för det framtida arbetet och politikutvecklingen inom området.

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll för hur arbetsmiljöarbetet bedrivs ute på arbetsplatserna och har stor kompetens och kunnande inom området. Regeringens ambition har varit att under arbetet med att ta fram strategin tillvarata detta kunnande via kunskapsseminarier och partssamråd. Regeringens uppfattning är att de prioriterade områdena och de konkreta åtgärder som presenteras i strategin ligger i linje med parternas egna bedömningar inom området. Det fortsatta samarbetet kring och uppföljningen av strategin avses ske via återkommande samråd mellan regeringen och parterna.

2 Utvecklingen på arbetsmiljöområdet

Avsnittet bygger inledningsvis på de indikatorer regeringen årligen redovisar i budgetpropositionen. För att få en mer detaljerad bild gav regeringen Arbetsmiljöverket i uppdrag att ta fram en lägesbeskrivning inom arbetsmiljöområdet för perioden 2010–2015 (dnr A2015/01673/ARM). Resten av avsnittet bygger på denna lägesbeskrivning.

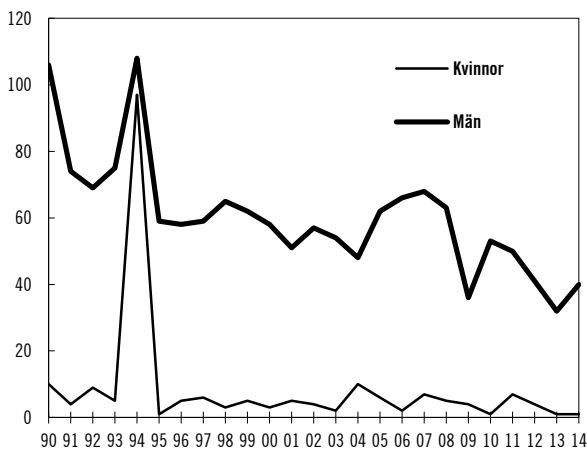
2.1 Indikatorer för arbetsmiljö

De indikatorer som finns för arbetsmiljöområdet avser att i första hand beskriva arbetsmiljörisiker.

Dödsolyckor

Antal arbetsolyckor med dödlig utgång har alltsedan 1950-talet stadigt minskat. Under de senaste 25 åren har det skett mer än en halvering av antalet dödsolyckor. Under första halvåret 2015 inträffade det 16 arbetsolyckor med dödlig utgång bland personer som ingår i den förvärvsarbetande befolkningen. Under samma period 2014 inträffade 24 arbetsolyckor med dödlig utgång bland förvärvsarbetande (se Figur 2.1). Dödsolyckor sker främst i de mansdominerade branschgrupperna byggverksamhet, jord- och skogsbruk samt transport.

Figur 2.1 Antal dödsfall i arbetsolyckor 1990–2014



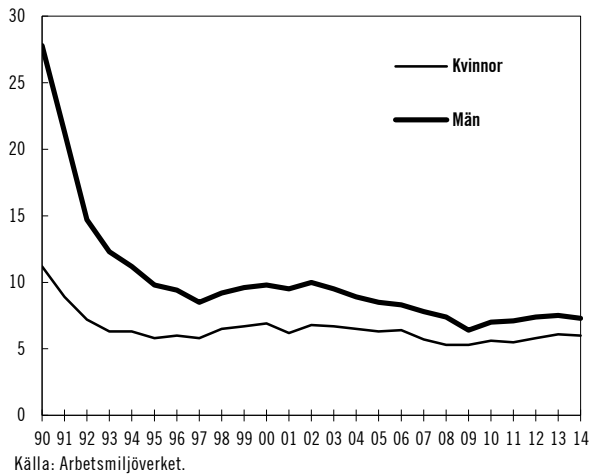
Arbetsolyckor

Antal anmälda arbetsolyckor som lett till sjukfrånvaro minskade kraftigt under första hälften av 1990-talet. Efter en viss uppgång under slutet av 1990-talet minskade antalet igen under 2000-talet. Nivån på anmälningarna ligger i dagsläget på omkring en tredjedel jämfört med för 25 år sedan (se Figur 2.2).

Figur 2.2 Antal anmälda arbetsolyckor med frånvaro 1990–2014

Skr. 2015/16:80

Antal per 1 000 förvärvsarbetande

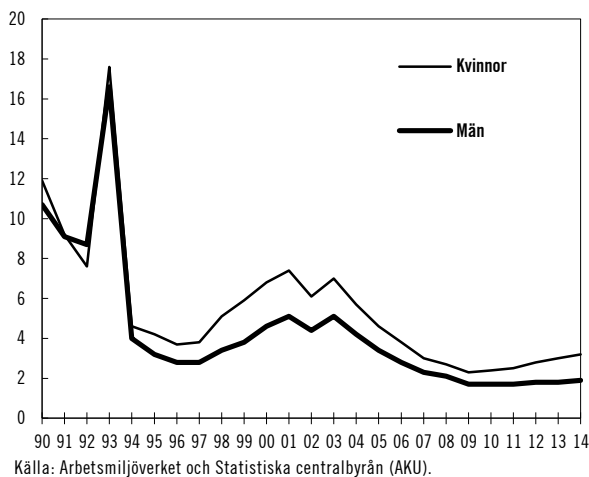


Arbetssjukdomar

Antalet anmälda arbetssjukdomar uppvisar även de en nedåtgående trend de senaste 25 åren (Figur 2.3). Utmärkande för arbetssjukdomar är att besvären uppstår först efter en längre tids skadlig exponering och att de kan vara av fysisk eller psykisk karaktär. Anmälningarna har följt utvecklingen för sjuktalen med en ökning under början av 2000-talet. De senaste åren kan en uppgång, främst för kvinnor, noteras.

Figur 2.3 Antal anmälda arbetssjukdomar 1990–2014

Antal per 1 000 förvärvsarbetande



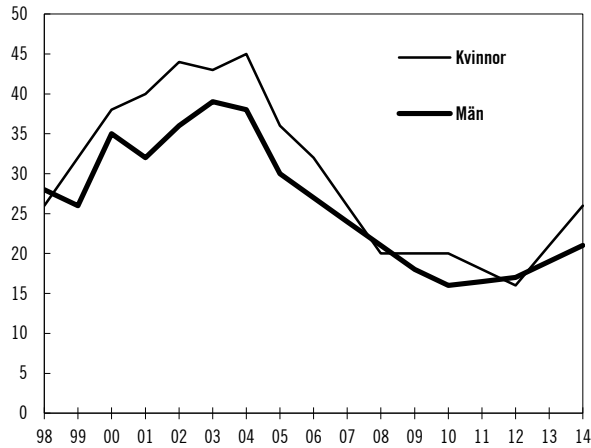
Arbetsrelaterad sjukfrånvaro

Denna indikator började mätas 1998 och utvecklingen liknar den för sjuktalen (Figur 2.4). Efter en kraftig nedgång från mitten av 2000-talet

ses sedan några år tillbaka återigen en ökning, främst bland kvinnor, av den andel av sjukfrånvaron som anges bero på arbetet.

Figur 2.4 Andel av sjukfrånvaron som anges bero på arbetsorsakade besvär 1998–2014

Procent



Källa: Arbetsmiljöverket och Statistiska centralbyrån (AKU).

2.2 Arbetsmarknadens strukturomvandling

Den teknologiska utvecklingen och globaliseringen leder till omfattande strukturella förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden.

Efterfrågan på arbetskraft har förändrats. Arbetstillfällena i låglöne- och höglönegrupper ökar medan efterfrågan på arbeten i mellanlönelägen minskar. Det finns tendenser till att arbetsmarknaden polariseras.

Svensk arbetsmarknad är könsuppdelad. Könsuppdelningen har dock minskat något under 2000-talet. Kvinnor ökar sitt inträde i traditionellt manliga yrken i viss mån, men motsvarande trend kan inte skönjas i fråga om mäns inträde i traditionella kvinnoyrken. Kommun- och landstingssektorn är kraftigt kvinnodominerad. Nästan 80 procent av dem som arbetar där är kvinnor. Inom staten är 52 procent kvinnor och 48 procent män. I den privata sektorn är ca 40 procent kvinnor och drygt 60 procent män.

Forskningsgenomgångar har visat att det behövs mer kunskap om vilken betydelse den könsuppdelade arbetsmarknaden har på arbetshälsa, till exempel hur den fysiska arbetsmiljön samspelar med organisatoriska strukturer och processer. Forskning visar att med en icke jämställd organisation följer psykosociala aspekter som konflikter, trakasserier och hög personalomsättning. En arbetsplats som är jämställd leder till en mer kreativ miljö, bättre hälsa och ökad produktivitet.

Sysselsättningen föll kraftigt i samband med finanskrisen men började i slutet av 2009 åter öka. Jämfört med 2006 var den 2013 i det närmaste oförändrad. Det är dock främst i de högre åldrarna som arbetskraftsdelta-

gandet har ökat (Svensk finanspolitik, finanspolitiska rådets rapport Skr. 2015/16:80 2014).

Befolkningssammansättningen förändras och befolkningen blir allt äldre. Det har vid sidan av strukturomvandlingen också betydelse för utvecklingen av arbetskraftsdeltagande och sysselsättning. Med kontroll för förändringar i befolkningens ålderssammansättning har arbetskraftsdeltagandet ökat ytterligare och sysselsättningsgraden ökat sedan 2006.

De allra flesta av de sysselsatta har en fast anställning, men andelen tidsbegränsade anställningar ökar. Ökningen i tidsbegränsade anställningar skedde framför allt i samband med krisen under första hälften av 1990-talet, då den ökade från 10 till 16 procent, och har sedan dess legat relativt stabilt kring denna nivå med undantag för åren kring finanskrisens början då andelen sjönk. Fler kvinnor än män har en tidsbegränsad anställning (19 procent jämfört med 15 procent). I åldersgruppen 20–24 år är andelen med tidsbegränsad anställning 50 procent (jämfört med åldersgruppen 35–64 år där andelen är under 10 procent). Bland utrikes födda är andelen med tidsbegränsad anställning också högre, 24 procent 2014.

Traditionellt har en stor andel av de anställda arbetat i storföretag. Detta håller dock på att förändras. Antalet egenföretagare har ökat, liksom andelen arbetstagare som är anställda i små företag.

Bemanningsanställningar har ökat, från ca 5 000 år 1994 till 172 000 år 2014. Omräknat till årsarbetskrafter utgör de 1,5 procent av arbetskraften (SOU 2015:21 Mer trygghet och bättre försäkring).

Arbetskraften har blivit rörligare. Under de senaste åren har det skett en ökad arbetskraftsinvandring till Sverige till följd av en ökad efterfrågan på arbetskraft till de sektorer där den inhemska arbetskraften inte räcker till eller kan matchas mot behoven av en viss kompetens. Vidare är utrikes födda överrepresenterade i yrken med lägre löner och sämre arbetsmiljö och villkor.

De senaste åren har även nya sätt att organisera arbetet uppstått. Utvecklingen mot en större andel av underentreprenörer på arbetsmarknaden har pågått under lång tid. Detta kan leda till oklara ansvarsförhållanden, vilket kan försvåra säkerhetsarbetet. Arbetstagare hos underentreprenörer antas i större utsträckning sakna inflytande över arbetets planering. Beställaren bestämmer i stor utsträckning förutsättningarna. De som utför arbetet kan påverkas av den situation de befinner sig i, t.ex. som egenföretagare med F-skattsedel, eller om de har tillfällig anställning i Sverige och har bristande språkkunskaper.

Många gånger har nya sätt att organisera arbetet nära koppling till teknikutvecklingen. Ny teknik, t.ex. internetbaserade verktyg och mobilapplikationer, gör det lättare för enskilda att utbjuda tillgångar, dela på ägande eller användning av olika tillgångar eller utföra tjänster. Exempel på namn på företeelsen är delningsekonomi, kollaborativ konsumtion och kollaborativ ekonomi. Ur arbetsmarknadssynpunkt är en konsekvens av utvecklingen att företag och enskilda enklare kan få arbeten utförda på en ”pay-as-you-go”-basis, vilket kan vara fördelaktigt både för den som utför arbetet och för den som vill få en viss arbetsuppgift utförd.

Nya sätt att organisera arbetet kan innebära att personer tillbringar större del av sitt arbetsliv ensamma framför datorn. Om man valt att ha denna typ av arbetssituation behöver inte ensamheten vara ett problem,

men för dem som av olika skäl inte har valt att arbeta på ett sådant sätt kan ensamhet bli en arbetsmiljöriskfaktor.

2.3 Utvecklingen av arbetsrelaterad ohälsa

Arbetsolyckor

Under perioden 2005–2014 har antalet arbetsolyckor med dödlig utgång minskat med 40 procent, från 68 till 41 stycken. Under pågående lågkonjunktur sjönk antalet dödsolyckor 2009 för att öka året efter. Under 2012 och 2013 minskade dödsolyckorna jämfört med året innan och ökade återigen något 2014. Under första halvåret 2015 inträffade det 16 arbetsolyckor med dödlig utgång bland personer som ingår i den förvärvsarbetande befolkningen. Under samma period 2014 inträffade 24 arbetsolyckor med dödlig utgång bland förvärvsarbetande.

De mest riskutsatta branschgrupperna är de mansdominerade byggverksamhet, jord och skog, tillverkning samt transport och magasinering. Utländsk arbetskraft som är anställd i utländskt företag registreras i statistiken bland ”Övriga”, tillsammans med personer som inte är förvärvsarbetande men omfattas av arbetskadeförsäringen. År 2014 inträffade 11 arbetsolyckor med dödlig utgång i kategorin ”Övriga”. Under första halvåret 2015 har det skett 3 dödsolyckor inom denna kategori.

Samhällsekonomi, t.ex. konjunkturen som påverkar vilka arbeten som utförs i ekonomin, har enligt undersökningar även viss betydelse för antalet anmälda arbetsskador när det gäller både omfattning och vilka delar av arbetsmarknaden och vilka grupper som påverkas. Kvinnor och män råkar också ut för olika typer av arbetsolyckor. Kvinnor råkar främst ut för fallolyckor, medan män främst är med i olyckor orsakade av förlo-rad kontroll över stationära maskiner, handverktyg och fordon.

Arbetssjukdomar

Antalet anmälda arbetssjukdomar i relation till 1 000 förvärvsarbetande är för både kvinnor och män flest inom sektorn offentlig förvaltning. Enligt Arbetsmiljöverkets rapport Arbetsorsakade besvär 2014 uppgav nästan var fjärde sysselsatt person att de upplever besvär till följd av arbetet. Omkring 27 procent av kvinnorna och 20 procent av männen hade kroppsliga och/eller andra typer av arbetsorsakade besvär. Det är en betydande ökning sedan 2012 framför allt bland kvinnor. Det är främst andra besvär än kroppsliga som ökat mellan 2013 och 2014, för både kvinnor och män.

Mellan dessa år ökade stress och andra psykiska påfrestningar med nästan 40 procent. För kvinnor är detta den högsta nivån hittills sedan mätningarna startade 1991. Mellan 2008 och 2012 låg denna eller motsvarande variabel på en relativt jämn nivå. Fysisk belastning har också ökat under de senaste två åren för båda grupperna, dock mycket litet för män. I Arbetsmiljöverkets rapport Arbetsmiljön 2013 (Arbetsmiljöstatistik rapport 2014:3) beskrivs en liknande utveckling. Bland annat har andelen kvinnor som har svårt att sova på grund av tankar på jobbet ökat kraftigt mellan 2011 och 2013 och låg 2013 på den hittills högsta upp-

mätta nivån. Andelen personer som har svårt att påverka sin arbetstakt har ökat med 5 procentenheter sedan 2003 och är 61 procent för kvinnor och 45 procent för män. Arbetstakten upplevs som särskilt svår att styra inom kvinnodominerade yrken där arbetsuppgifterna i hög grad styrs av kontakten med andra människor såsom patienter, kunder och elever. Arbetssjukdomar kopplade till psykisk ohälsa har ökat och är nu den vanligaste orsaken till anmäld arbetssjukdom. Tidigare var belastningsfaktorer vanligast. Belastningsfaktorer är fortfarande den vanligaste orsaken till arbetssjukdomar för män.

Beräkningar presenterade av Arbetsmiljöverket 2010 indikerar att åtminstone 800 dödsfall i cancer, lungsjukdom eller hjärtinfarkt årligen är arbetsrelaterade. Dessa dödsfall ligger utanför statistiken och kan i många fall antas avspegla arbetsmiljöpåverkan åtskilliga år tillbaka i tiden.

Arbets-skador

Andelen godkända arbets-skador (beslut om ersättning från arbets-skadeförsäkring) är större för män än för kvinnor. Det kan, åtminstone delvis, bero på att män betydligt oftare drabbas av allvarliga arbetsolyckor än kvinnor. Män får oftare sina ansökningar om ersättning godkända än kvinnor. Till största del förklaras dessa skillnader av att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar i olika yrken och sektorer. En annan möjlig förklaring är de föreställningar och attityder om manligt och kvinnligt som finns i samhället. När hänsyn tas till yrke, födelseår, utbildningsnivå, födelseland och diagnos kvarstår en liten skillnad när det gäller sannolikheten att beviljas livränta. Män är i större utsträckning än kvinnor exponerade för faktorer där det enligt gängse litteratursammanställningar finns vetenskaplig evidens för skadlig inverkan. Det finns fler vetenskapliga studier som avser mansdominerade yrken än kvinnodominerade yrken.

Skadlig exponering

När det gäller risker förknippade med exponering för olika ämnen finns det kunskaper om hur risker att utsättas för enskilda cancerframkallande ämnen och hur yrkesrelaterad cancer uppkommer på människor. Det vetenskapliga underlaget är dock sämre när det gäller samverkan mellan olika cancerframkallande ämnen. För ämnen eller exponeringar som är relativt nya på svensk arbetsmarknad är det ännu svårt att säkert säga något om risk kopplad till exponering. Det gäller t.ex. kolnanorör där forskning ger stöd för att försiktighetsprincipen bör gälla vid tillverkning, hantering och användning men där det inte finns tillräckligt med vetenskapligt stöd för att dra slutsatser om skadligheten. Det gäller också exponeringar i elavfallsbranschen. Elavfall är miljöfarligt om det inte hanteras korrekt. Det finns inte mycket forskning på området, men renhållnings- och avfallsarbetare tillhör de yrkesgrupper som har allra högst förekomst av anmälda olycksfall och arbetssjukdomar.

Arbets-skaderapporteringen och skadebilden av branscher med höga bullernivåer domineras fortfarande av den mansdominerade industrin. Bullernivån har där dock kunnat sänkas medan nya bullerproblem upp-

stått på arbetsplatser som tidigare inte varit drabbade. Det gäller t.ex. kontor, skola, vård- och omsorgssektorn. Hörselskador kan uppkomma även om det inte ger utslag i traditionell mätning av hörselskador t.ex. i form av tinnitus, överkänslighet för starka ljud eller förvrängd ljudupplevelser. Bullerexponering kan också ge upphov till t.ex. stress och trötthet, vilket kan påverka minne och inläring, men även annan ohälsa som direkt eller indirekt kan följa på dessa bullerrelaterade besvär.

Arbetsmiljöbrott

Arbetsmiljöbrotten har förändrats. I dag är vållande till kroppsskada eller sjukdom dominerande bland registrerade arbetsmiljöbrott, mot tidigare då brott mot arbetsmiljölagen dominerade. Anmälda brott har ökat kraftigt under 2000-talet och 2010–2011 var nivåerna de högsta sedan 1988. Enligt forskning beror detta på en definitions- och reaktionsförändring hos polismyndigheterna och att Åklagarmyndigheten har inrättat en särskild riksenhet för arbetsmiljöbrott snarare än en faktisk brottsökning. Arbetsmiljöverket, polis och åklagare har numera också en gemensam vägledning för arbetsmiljöbrott. En lagändring 2014 innebär att överträdelser kombineras med sanktionsavgift i stället för som tidigare böter.

2.4 Det förebyggande arbetsmiljöarbetet

Det förebyggande arbetsmiljöarbetet har utvecklats utifrån förändrade förutsättningar och behov på arbetsplatserna och i samhället.

Organisationers storlek har t.ex. betydelse för vilken kunskap som finns, och om det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Ju mindre organisation, desto mindre sannolikhet för att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Bransch har också betydelse, t.ex. ligger varuproducerande branscher och offentligt reglerade verksamheter över mätta medelvärden för förekomst av systematiskt arbetsmiljöarbete.

Anmälningarna ökar till Arbetsmiljöverkets register för arbetstagare som är utstationerade i Sverige. Detta påverkar också förutsättningarna för att arbeta med inspektionsinsatser. Bredare och mer samordnade insatser i samverkan med andra myndigheter för att få större genomslag har blivit vanligare.

Regelverket är centralt i det förebyggande arbetet. Arbetet med regel-förenkling och regelförnyelse har utvecklats från att fokusera på att minska den administrativa bördan för arbetsgivare till att även inkludera att göra regelverket mer tillgängligt, tydligt och relevant för arbetsgivare och andra.

Det finns företag som mer eller mindre systematiskt bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar. Arbetet med att förstärka tillsynen av osund konkurrens i arbetslivet pågår.

Förutsättningarna för arbetet med kommunikation om arbetsmiljöarbetet har förändrats. It-utvecklingen ger nya möjligheter, men kraven på målgruppsanpassning ökar också när olika grupper har vitt skilda förutsättningar att ta till sig information. Arbetsmiljöverket har sedan några år en svarstjänst som underlättar för arbetsgivare och andra att få kunskap och information om arbetsmiljöfrågor.

3.1 Kommissionens meddelande om EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020

Kommissionen lämnade i juni 2014 ett meddelande om EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020 (COM (2014) 332 slutlig) som en uppföljning och vidareutveckling av gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007–2012. I kölvattnet av EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020 har både det lettiska och det luxemburgska ordförandeskapet tagit fram rådsslutsatser om arbetsmiljö. Regeringen är positiv både till EU:s arbetsmiljöstrategi och till de två rådsslutsatserna som har tagits fram i efterhand, och anser att den nationella strategins fokusområden och konkreta åtgärder passar bra i förhållande till de utmaningar och uppmaningar som uppmärksammas i EU-strategin och rådsslutsatserna.

I meddelandet om EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020 pekar kommissionen ut tre gemensamma utmaningar för medlemsstaterna:

1. Förbättra implementeringen av regelverk, särskilt öka möjligheten för små företag att vidta riskförebyggande åtgärder
2. Förebygga arbetsrelaterade sjukdomar genom att hantera befintliga, nya och ökande risker
3. Hantera demografiska förändringar

För att ta itu med dessa utmaningar har kommissionen fokus på fortsatt samordning av nationella strategier, bättre genomförande av arbetsmiljö- och arbetarskyddslagstiftning i medlemsländerna, att underlätta möjligheten att följa arbetsmiljö- och arbetarskyddslagstiftning, särskilt för mindre företag, att förenkla befintlig lagstiftning, att rikta insatser mot åldrande arbetskraft och framväxande nya risker, att förebygga arbetsrelaterade problem och yrkessjukdomar samt att förbättra statistiska data-samlingar och utveckla statistisk information.

Rådsslutsatserna om EU:s strategiska ramverk om hälsa och säkerhet i arbetslivet 2014–2020: Anpassning till nya utmaningar presenterades av det lettiska ordförandeskapet den 19 december 2014 och antogs den 9 mars 2015. Enligt rådsslutsatserna är de största utmaningarna på arbetsmiljöområdet förebyggande av arbetsrelaterad ohälsa, den demografiska utvecklingen och behovet av en förbättrad tillämpning av reglerna, i synnerhet i mikro- och småföretag. Mot denna bakgrund innehåller rådsslutsatserna uppmaningar till medlemsstaterna, kommissionen och arbetsmarknadens parter. Här fokuseras det bland annat på betydelsen av att sprida kunskap och ta fram verktyg för att hjälpa småföretag vid tillämpningen av arbetsmiljöregelverket, skapa förutsättningar för bra tillsyn och kontroll och driva förebyggande arbetsmiljöarbete i nära samarbete med parterna. Kommissionen uppmanas bland annat att identifiera möjliga regelförenklingar utan att sänka skyddet för arbetstagarna samt att uppdatera befintliga direktiv där detta behövs.

Rådsslutsatserna om en ny agenda om hälsa och säkerhet i arbetslivet för att skapa bättre arbetsvillkor presenterades av det luxemburgska ordförandeskapet i juli 2015 och antogs den 5 oktober 2015. Rådsslutsatserna tar bland annat sikte på att arbetsmiljörisker måste identifieras och

utvärderas i förhållande till såväl befintliga som nya branscher, anställningsformer och sätt att organisera arbete för att kunna garantera en god arbetsmiljö för arbetstagare. Arbetet mot odeklarerat arbete tas även upp som en viktig faktor i upprätthållandet av goda arbetsvillkor.

3.2 Regelförenkling

Refit (Regulatory Fitness and Performance programme) är EU-kommissionens program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat. Målet är att förenkla EU-lagstiftningen och minska kostnaderna för att följa den. Arbetet med att förenkla för företag, och därmed minskad administration och regelbörda, är viktigt för konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning i svenska företag. Den generella principen vid utformning av regler bör alltid vara att ha det mindre företaget som utgångspunkt, dvs. principen tänk småskaligt först.

Regeringen anser att det är oacceptabelt att generellt undanta små och medelstora företag från arbetsmiljölagstiftningen. Arbetsmiljöskyddet är en rättighet och ska vara detsamma oavsett var man arbetar. Förslag som ger möjligheter till lättnader och undantag för mindre företag måste bedömas och analyseras från fall till fall, och samtliga rättsakter som berörs av meddelandet måste behandlas inom ramen för det ordinarie beslutsfattandet och i sedvanliga forum.

Arbetsmiljöverket arbetar med regelförnyelse i sitt föreskriftsarbete. För att kunna göra regelverket mer tillgängligt, tydligt och relevant för intressenterna behöver reglerna ses över och revideras mer samlad. Regelförnyelse är därför ett av Arbetsmiljöverkets prioriterade utvecklingsområden för 2016–2018. Klara och tydliga regler bidrar till att det ska vara lätt att göra rätt och till en bra arbetsmiljö. Arbetsmiljöverket har under hösten 2015 påbörjat en förstudie inför ett kommande program där verket avser att göra en samlad översyn i syfte att förnya och förenkla regelverket. Arbetet med den samlade översynen startar under senare delen av 2016.

Vägvalen i förnyelsearbetet förankras med arbetsmarknadens parter.

3.3 Kommissionens utvärdering av arbetsmiljödirektiven

Enligt artikel 18.3 i rådets direktiv av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (ramdirektivet på arbetsmiljöområdet) ska medlemsstaterna vart femte år lämna in en samlad rapport till kommissionen om det praktiska genomförandet av rambdirektivet på arbetsmiljöområdet. Samma krav gäller för särdirektiven enligt artikel 16.1. Utifrån dessa rapporter gör kommissionen en utvärdering av genomförandet av de direktiv som berörs mot bakgrund av deras relevans samt forskning och nya vetenskapliga rön på de olika aktuella områdena. Den första rapporten kommer avse perioden 2007–2012. Kommissionen ska inom 36 månader efter femårsperiodens slut underrätta Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och

sociala kommittén och rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor om resultaten av utvärderingen och vid behov om eventuella initiativ som syftar till att förbättra det sätt som lagstiftningen på området fungerar på. Kommissionen har aviserat att de kommer lämna utvärderingsrapporten andra hälften av 2016.

Skr. 2015/16:80

4 Regeringens arbetsmiljöstrategi 2016–2020

4.1 Övergripande målsättning

Regeringens bedömning: En arbetsmiljöstrategi bör införas. Arbetsmiljön ska förebygga ohälsa och olycksfall samt motverka att människor lämnar arbetslivet i förtid.

Skälen för regeringens bedömning: Utgångspunkten för regeringens arbetsmiljöpolitik är att ingen ska behöva skadas eller bli sjuk av sitt arbete. Ambitionen är att skapa ett arbetsliv där fler jobbar längre och inte slås ut i förtid på grund av fysiska, sociala eller organisatoriska arbetsmiljöfaktorer. Syftet med strategin är både att åstadkomma konkreta resultat på kort och lång sikt och att lägga grunden för en strategisk och enhetlig politik på arbetsmiljöområdet, där även andra relevanta politiskt prioriterade frågor som t.ex. jämställdhet, icke-diskriminering och sjukfrånvaro har en naturlig plats.

Regeringen anger i ”Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro” en tydlig målnivå för sjukpenningtalet i syfte att bryta den nuvarande uppgången av sjukfrånvaron. Sjukfrånvaron, mätt som sjukpenningtal, ska uppgå till högst 9,0 dagar vid utgången av 2020. Här innefattas även skador och sjukdomar orsakade av arbetet. För dessa är givetvis ambitionen att ingen ska skadas eller bli sjuk av sitt arbete. Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Detta mål är nerbrutet i fyra olika delmål: en jämn fördelning av makt och inflytande i samhället, ekonomisk jämställdhet, en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Flera av dessa mål är relevanta även i arbetsmiljösammanhang och de åtgärder som vidtas i samband med arbetsmiljöstrategin ska ha ett genusperspektiv.

Diskriminering i arbetslivet är vanligt förekommande och lämnar djupa avtryck hos de utsatta. Det visar Diskrimineringsombudsmannens (DO) rapport Delar av mönster som bygger på en analys av de anmälningar som gjorts till DO (Diskrimineringsombudsmannen, rapport 2014:1). Exempelvis upplevs individuella kränkningar hänga samman med strukturer som bidrar till att diskriminering uppstår, såsom sexistiska jargonger, fördomar om människor baserade på exempelvis sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Kunskapen om diskrimineringsför-

buden behöver öka, och i detta arbete har exempelvis fackförbunden, arbetsgivare och DO en viktig roll.

Diskrimineringslagen (2008:567) ställer dessutom krav på att arbetsgivare bedriver ett målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet och förekomst av diskriminering påverkar givetvis arbetsmiljön för dem som drabbas och den arbetsplats där de befinner sig. Diskriminering och arbetsmiljöfrågor samverkar på flera sätt, och det finns samordningsvinster för arbetsgivare att se sambanden och medvetet arbeta med båda områdena.

Arbetsmiljöverket är den myndighet som i störst grad bidrar till att verkställa regeringens arbetsmiljöpolitik. Arbetsmiljöverket bedriver sin verksamhet inom följande fyra huvudområden: tillsyn, analys, regler och kommunikation/information. Arbetsmiljöverket är regeringens operativa myndighet på arbetsmiljöområdet och för att strategin ska bidra till att skapa skillnad på riktigt har regeringen valt att i samband med strategin ge en rad uppdrag till Arbetsmiljöverket. Uppdragen fördelas på dessa fyra verksamhetsområden inom strategins tre prioriterade områden. Vissa av uppdragen ska genomföras i samarbete med andra relevanta myndigheter. Regeringen har ett tydligt fokus på jämställdhet inom alla politikområden och Arbetsmiljöverket arbetar mycket aktivt med jämställdhet som en del av sin verksamhet. I flera av uppdragen ska därför genusperspektiv beaktas särskilt.

Arbetsgivare och arbetstagare runt om på landets arbetsplatser är de som har bäst förutsättningar att vara experter på sin arbetsmiljö. Arbetsmarknadens parter besitter även de stor kompetens på arbetsmiljöområdet och har genom sina medlemmar en unik och kontinuerlig insikt i arbetsmiljöutvecklingen. För att åstadkomma konkreta resultat på arbetsmiljöområdet är regeringen därför beroende av nära kontakt och dialog med arbetsmarknadens parter. För att skapa en bättre kontaktyta mellan regeringen och parterna bildas under strategiperioden ett dialogforum. Syftet med dialogforumet är att följa arbetet inom ramen för strategin i samråd och samarbete med parterna och andra relevanta aktörer på ett konkret och operationellt sätt. Arbetsmarknadsdepartementet ska stå värd och vara sammankallande, och till forumet ska det knytas tjänstemän från Arbetsmiljöverket, arbetsmarknadens parter och vid behov andra relevanta experter.

Kommissionens meddelande om ett strategiskt ramverk om hälsa och säkerhet i arbetslivet 2014–2020, rådsslutsatserna om EU:s strategiska ramverk om hälsa och säkerhet i arbetslivet 2014–2020: *Anpassning till nya utmaningar* samt rådsslutsatserna om en ny agenda om hälsa och säkerhet i arbetslivet för att skapa bättre arbetsvillkor ger viktiga riktlinjer för den nationella arbetsmiljöpolitiken. Regeringen anser att strategins fokusområden ligger i linje med de huvudutmaningar som beskrivs i EUDokumentet, och målsättningen är att den nationella arbetsmiljöpolitiken under strategiperioden ska gå i takt med internationella utmaningar och åtaganden på området.

Regeringens bedömning: Strategin för politikområdet bör utformas kring tre prioriterade områden: nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor, ett hållbart arbetsliv samt psykosocial arbetsmiljö. Arbetslivsforskningen är också av central betydelse.

Skälen för regeringens bedömning: Sjuktalet ökar. Orsakssambanden är komplexa. Regeringen har i åtgärdsprogrammet för minskad sjukfrånvaro och ökad hälsa identifierat sju områden som behöver utvecklas. Arbetsmiljön är ett av dessa. Den psykiska ohälsan stiger kraftigast och har särskilt allvarliga konsekvenser för individ och samhälle. Organisatoriska eller sociala faktorer, t.ex. arbetsbelastning och sociala relationer på arbetsplatsen, är nu den näst vanligaste orsaken till arbetssjukdom och ligger bakom var tredje arbetsskadeanmälan. Denna utveckling måste brytas och konkreta förebyggande åtgärder vidtas. Regeringens ambition är att fler ska etablera sig på arbetsmarknaden och stanna kvar längre i arbete. För att åstadkomma detta är arbetsmiljön en nyckelfaktor. Ett hållbart arbetsliv kräver kontinuerligt fokus på en god arbetsmiljö under hela yrkeslivet. De fysiska arbetsmiljöriskerna får inte glömmas bort. Även om siffrorna går åt rätt håll har vi i dag för många arbetsolyckor. Vissa leder till att människor dör, vilket är oacceptabelt. Regeringen har mot denna bakgrund valt att rikta in strategin mot följande tre prioriterade områden: nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor, ett hållbart arbetsliv och psykosocial arbetsmiljö.

Detta var även tema för de tre kunskapsseminarier som regeringen anordnade våren 2015 som underlag för strategiarbetet. Kunskapsseminarierna var ett tillfälle för regeringen att fånga upp olika utmaningar och möjligheter i arbetsmiljöarbetet. Deltagare var representanter från arbetsmarknadens parter, forskare och andra som arbetar aktivt med arbetsmiljöfrågor.

I samband med arbetet med denna arbetsmiljöstrategi uppmärksammades behovet av att tillsätta en särskild utredare. Syftet med utredningen är att ta fram ett beslutsunderlag för eventuella åtgärder och regeländringar på arbetsmiljöområdet. Utredaren ska bl.a. kartlägga det moderna arbetslivets utmaningar, dvs. vilka trender och nya former för arbete som förekommer i Sverige i dag, analysera och bedöma om gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar är ändamålsenliga med tanke på det moderna arbetslivets utmaningar och se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter och i denna del utarbeta nödvändiga författningsförslag. Uppdraget att kartlägga det moderna arbetslivets utmaningar och att analysera gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar ska redovisas senast den 14 december 2016. Uppdraget att se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter ska redovisas senast den 31 mars 2017 (dir. 2016:1).

Regeringen har även gett en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett nationellt centrum för kunskap och utvärdering av arbetsmiljö och arbetsmiljöpolitik bör inrättas och utformas. Uppdraget ska redovisas senast den 3 oktober 2016 (dir. 2016:2).

4.2.1 Nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor

Regeringens bedömning: Det ska gälla en nollvision mot dödsolyckor. Ingen ska behöva dö till följd av sitt arbete. Konkreta insatser är nödvändiga för att förebygga arbetsolyckor som leder till skada eller död.

Skälen för regeringens bedömning

Utvecklingen de senaste 50 åren har visat på en stark nedåtgående trend när det gäller antalet arbetsolyckor med dödlig utgång. Samtidigt har nivån, med vissa undantag, legat förhållandevis oförändrad från början av 2000-talet. Sverige har i ett europeiskt perspektiv ett litet antal dödsolyckor i arbetet per år. Enligt Eurostat är det enbart Nederländerna som hade färre anmälda dödsolyckor i arbetet per 100 000 sysselsatta inom EU år 2012. Ett arbetsliv där ingen dör som följd av arbetsolyckor kan vara ett svåruppnått mål men är ändå en viktig målsättning. Nedgången av antalet dödsolyckor tycks ha stannat av. Varje dödsolycka är en tragedi för de inblandade och oacceptabelt för ett modernt arbetsliv.

Arbetsmiljöverkets statistik visar att de näringsgrenar som under perioden 2007–2014 i störst utsträckning har drabbats av dödsolyckor är byggverksamhet, jordbruk, skogbruk och fiske, tillverkning samt transport och magasinering. För att åstadkomma konkreta resultat måste därför insatser riktas mot dessa utsatta branscher.

Ofta är det tillfälligheter som avgör om en händelse leder till kroppsskada, dödsfall eller ett tillbud som enbart hamnar i tillbudsstatistiken. Man kan därför inte endast utgå från dödsolycksstatistiken. Strategins åtgärder riktas därför in på att förebygga arbetsolyckor i bred bemärkelse.

Risksatta branscher

Av Arbetsmiljöverkets omvärldrapport 2014 framgår att näringsgrenen transport och magasinering varje år ligger högt när det gäller dödsolyckor bland förvärvsarbetande. Många dödsolyckor inträffar vid arbete på och vid väg. Utöver dödsolyckorna inträffar årligen olyckor och allvarliga tillbud som skulle kunna leda till dödsolyckor. Arbete på och vid väg regleras i flera lagstiftningar.

Eftersom transportbranschen är en olycksdrabbad bransch kan och bör en nollvision mot dödsolyckor i arbetslivet knytas ihop med nollvisionen mot att människor skadas eller dödas i trafiken. En nollvision är också grunden för trafiksäkerhetsarbetet i Sverige, vilket är fastställt genom ett beslut i riksdagen. Beslutet om nollvisionen i trafiken har lett till förändringar i sättet att arbeta med trafiksäkerhet. Där har nollvisionen blivit bilden av en framtid där människor inte dödas eller skadas för livet i vägtrafiken. För att skapa effektivare åtgärder bör berörda myndigheter samarbeta för att åstadkomma positiv förändring.

De s.k. gröna näringarna är en olycksdrabbad bransch. Arbetsmiljöverkets statistik över dödsolyckor visar att totalt 25 arbetstagare och 47 egenföretagare omkommit i arbetsolyckor i näringskategorin jordbruk, skogsbruk och fiske under perioden 2007–2014. Utländsk arbetskraft har

enligt Arbetsmiljöverkets kunskapsöversikt Migrantarbete inom den gröna näringen (Rapport 2012:14) sämre arbetsvillkor och socioekonomiska villkor än inhemsk arbetskraft. Av rapporten framgår vidare att det inom den gröna näringen bland annat finns arbetsmiljörisker i form av ergonomisk belastning, exponering för kemiska och biologiska bekämpningsmedel etc.

Inom jordbruk och skogbruk används dessutom farliga maskiner i stor utsträckning. Dessa näringar präglas också av att många arbetar ensamma och att många olyckor sker i samband med användning av maskiner.

Byggbranschen är en annan stor olycksdrabbad bransch. Byggbranschen präglas av hög risk, långa underentreprenörskedjor och många olika aktörer på samma arbetsplats vilket kan leda till oklara ansvarsförhållanden.

Marknadskontroll – tillsyn av att produkter uppfyller krav

Allvarliga olyckor kan ske om produkter inte lever upp till gällande regelverk för hälsa och säkerhet. Arbetsmiljöverket bedriver marknadskontroll för att skydda arbetstagare och andra användares säkerhet och hälsa, men verkets tillsyn är också viktig för att eftersträva likvärdiga konkurrensförhållanden mellan de företag som tillverkar produkter. För att förebygga arbetsrelaterade olyckor och ohälsa är det av stor betydelse att de produkter som finns på den gemensamma marknaden är säkra. De som inte tillverkar eller tillhandahåller säkra produkter ska stoppas. Ekonomiska aktörer som medvetet eller oavsiktligen säljer eller använder undermåliga produkter medför såväl osund konkurrens som risker för både arbetstagare och konsumenter. En fri rörlighet av varor inom EU kräver aktiva marknadskontrollmyndigheter för att motverka oseriösa aktörer.

Utländska arbetsgivare och deras arbetstagare

Många utländska arbetsgivare och deras arbetstagare är aktiva inom byggbranschen och andra olycksdrabbade branscher. Utländsk arbetskraft, såväl EES-medborgare som tredjelandsmedborgare, är av stort värde för det svenska arbetslivet men bland annat språksvårigheter, olikheter i säkerhetskultur och bristande kunskap om svenska arbetsmiljöregler kan leda till arbetsmiljörisker. För arbetsgivare och arbetstagare som vill göra rätt är ökad kunskap många gånger avgörande. Utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare behöver på ett enkelt sätt kunna hitta en samlad information om de olika regelverk som gäller när man arbetar i eller vill skicka arbetstagare till Sverige. Samlad information kan också vara till hjälp för svenska arbetsgivare som anlitar eller avser att anlita utländsk arbetskraft. Samlad information från olika myndigheter gör det även enklare för utländska arbetstagare att känna till och hävda sina rättigheter. För utländska arbetsgivare och egenföretagare blir det enklare att planera och genomföra verksamhet i Sverige.

Sedan den 1 juli 2013 har Arbetsmiljöverket i uppdrag att ta emot anmälningar från utländska företag om utstationerad arbetskraft i Sverige. Alla anmälningar som kommer in samlas i det så kallade utstationeringsregistret. Arbetsmiljöverket administrerar registret, informerar om vilka

regler som gäller och samarbetar med myndigheter i andra länder. Arbetsmiljöverket har dessutom fått regeringens uppdrag att vara kontaktpunkt och Sveriges representant i det kommande forumet på EU-nivå med syfte att förbättra samarbetet när det gäller att förebygga och bekämpa odeklarerat arbete. I uppdraget ingår att på nationell nivå samordna arbetet med de myndigheter som arbetar med att bekämpa odeklarerat arbete, bland annat Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Försäkringskassan och Migrationsverket.

Osund konkurrens i arbetslivet

Företag som medvetet bryter mot arbetsmiljöverket för att få konkurrensfördelar skapar osund konkurrens i arbetslivet. Sådana företag kan finnas inom alla branscher. Arbetsmiljöverket är både på eget initiativ och på uppdrag av regeringen mycket aktiva i sitt arbete mot osund konkurrens i arbetslivet. Ett av Arbetsmiljöverkets strategiska mål är: Färre företag bryter medvetet mot våra regler för att få konkurrensfördelar. För att uppnå målet beslutade Arbetsmiljöverket den 11 juni 2014 om en strategi mot osund konkurrens i arbetslivet för 2015–2017 och en tillhörande handlingsplan.

Rapportering och registrering av tillbud och olyckor

En välfungerande rapportering och registrering av tillbud och olyckor är av stor vikt för att det förebyggande arbetsmiljöarbetet ska vara effektivt.

I och med den fria rörligheten av arbetskraften i Europa har det blivit svårare att skapa en komplett bild över olyckor som sker i Sverige.

Anmälan av en arbetsskada som drabbar sysselsatta i Sverige på en arbetsplats som har svenskt organisationsnummer görs till Försäkringskassan enligt arbetsskadeförsäkringen i Socialförsäkringsbalken. Personer som tillfälligt arbetar i ett annat land ska anmäla skadan i sitt hemland och ingå i hemlandets arbetsskadestatistik. Om en svensk person som arbetar utomlands men är anställd av ett svenskt företag skadas, och omfattas av den svenska socialförsäkringen, anmäls alltså skadan i Sverige. Reglerna är desamma i hela EU och finns i EU-förordningen 1338/2008 om gemenskapsstatistik om folkhälsa och hälsa och säkerhet i arbetet.

Anmälningarna av allvarliga olyckor och allvarliga tillbud ska däremot göras i Sverige oavsett om den drabbade har svensk eller utländsk nationalitet. Syftet med dessa anmälningar är i första hand att få en signal om att något allvarligt hänt som kan kräva någon form av åtgärd från Arbetsmiljöverkets sida.

Om alla olyckor och tillbud skulle anmälas till Arbetsmiljöverket skulle detta leda till en utökad arbetsbörda för arbetsgivarna samt en gränsdragningsproblematik. Det skulle dessutom bli en resurskrävande arbetsuppgift för Arbetsmiljöverket att registrera och kvalitetssäkra anmälningarna, och anmälningarna skulle förlora sin funktion som signal om att något allvarligt hänt som kan kräva en åtgärd från Arbetsmiljöverkets sida.

För att skapa en mer komplett information om hur många arbetstagare och egenföretagare som skadas i jobbet på svensk mark avser regeringen därför att i första hand satsa på förbättrat utbyte av information med de

länder som har flest arbetstagare i Sverige och öka satsningen på att minska underrapporteringen till de befintliga registren. Vid det inledande kunskapsseminariet om nollvision handlade flera föredrag om hur statistiken på området samlas in. Det blev en viktig utgångspunkt för den ovan refererade problembilden. Att hitta bra metoder för att fortsätta följa arbetsmiljöutvecklingen bl.a. genom att ha tillgång till relevant och tillförlitlig statistik kommer att bli viktigt.

Konkreta åtgärder som pågår eller planeras

- Arbetsmiljöverket arbetar med ett regeringsuppdrag om att under perioden 2015–2018 förstärka sin tillsyn över företag som bryter mot arbetsmiljörregelverket för att få konkurrensfördelar. Verket ska som en del av uppdraget samverka med relevanta myndigheter, bland annat Skatteverket, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Arbetsmiljöverket ska vidare i samråd med arbetsmarknadens parter utveckla och genomföra informationsinsatser särskilt riktade mot berörda branscher och företag.
- Arbetsmiljöverket arbetar med ett regeringsuppdrag som innebär att verket ska lämna en samlad analys av händelser där personer från ett annat land som arbetar tillfälligt i Sverige har förolyckats eller allvarligt skadats.
- Arbetsmiljöverket arbetar med ett regeringsuppdrag om att under 2015 och 2016 analysera dödsolyckorna inom de sektorer och yrken där män dominerar. Analyserna ska göras ur ett genusperspektiv och belysa hur föreställningar om kön ges betydelse i arbetslivet. Arbetsmiljöverket ska även ta fram metoder för hur man kan arbeta förebyggande mot olycksfall och dödsolyckor med hjälp av ett genusperspektiv i arbetsmiljöarbetet. I uppdraget ingår också att ta fram kunskapssammanställningar, sprida information och genomföra kompetenshöjande aktiviteter av intern och extern karaktär.
- I syfte att förebygga riskerna för att arbetstagare som arbetar på och vid väg kan komma att drabbas av olyckor som leder till dödsfall eller allvarliga skador lämnar regeringen i samband med strategin ett uppdrag till Arbetsmiljöverket att i samarbete med Trafikverket och Transportstyrelsen, inom ramen för deras respektive uppdrag, klargöra vilka riskförhållanden som finns och vilka yrkesgrupper som riskerar att drabbas av olyckor som kan leda till dödsfall eller allvarliga skador, vid arbete på och vid väg. Myndigheterna ska också ta fram ett gemensamt förslag till olycksförebyggande åtgärder.
- Regeringen gör bedömningen att det behöver tas ett samlat grepp kring utländska arbetstagares situation inom de gröna näringarna. Inom ramen för Arbetsmiljöverkets uppdrag kan enbart arbetsmiljöfrågor hanteras. Övriga frågor ligger utanför myndighetens befogenheter. Regeringen lämnar därför i samband med strategin ett uppdrag till Arbetsmiljöverket att i samråd med Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen analysera hur gemensam information om gällande regelverk, rättigheter och skyldigheter kan åstadkomma positiva effekter i arbetsmiljön för utländska arbetstagare samt mot bakgrund av resultatet av analysen

- skapa gemensam information samt sprida den till utländska arbetstagare och deras arbetsgivare inom de gröna näringarna.
- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag till Arbetsmiljöverket att göra en analys av i vilka branscher och avseende vilka produktslag det finns en brist i kunskap eller vilja att köpa, sälja eller tillverka produkter som uppfyller gällande krav, s.k. osund konkurrens. Arbetsmiljöverket ska identifiera vilka aktörer verket ska rikta sina insatser mot för att få bästa effekt i marknadskontrollarbetet.
 - Regeringen lämnar i samband med strategin ett gemensamt uppdrag till Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Medlingsinstitutet, Migrationsverket, Skatteverket, Svenska institutet, Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden), Tillväxtverket och Upphandlingsmyndigheten att, utifrån sina respektive uppdrag, analysera och lämna ett gemensamt förslag hur webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige kan samordnas och utformas på ett lättillgängligt sätt.

4.2.2 Ett hållbart arbetsliv

Regeringens bedömning: Långsiktiga insatser behövs för att göra det möjligt för alla att arbeta ett helt arbetsliv. Insatser för att förebygga den arbetsrelaterade ohälsan och minska risken för att arbetstagare skadas eller slits ut är nödvändiga för att uppnå ett hållbart arbetsliv. Det måste finnas förutsättningar att också de med sviktande hälsa eller funktionsnedsättningar kan vara med och bidra.

Skälen för regeringens bedömning

Människor ska ha möjlighet att arbeta ett helt arbetsliv. För att uppnå ett hållbart arbetsliv måste fortsatta insatser göras för bättre arbetsmiljöförhållanden i psykiskt och fysiskt slitsamma arbeten. Fördelarna med ett längre arbetsliv måste komma alla till del.

Det moderna arbetslivet medför nya utmaningar samtidigt som mer traditionella arbetsmiljöproblem kvarstår. Den globala konkurrensen ställer ständigt krav på produktivets- och effektivitetshöjningar och leder också till nya sätt att organisera arbetet. Dessa får inte vara på bekostnad av arbetstagares hälsa och välmående.

Anpassning av arbetet efter olika åldersförutsättningar behöver ske genom hela arbetslivet. Den demografiska övergången från en relativt jämn demografisk fördelning till en överrepresentation av äldre i befolkningen gör sig alltmer påmind. Flera orsaker ligger bakom denna utveckling, t.ex. den minskade nativiteten inom EU och att allt fler lever längre. Detta kombinerat med ett senare inträde i arbetslivet har snedvridit åldersfördelningen mellan de yngre och äldre delarna av befolkningen. Pensioneringsåldern ökar sakta men färre i arbetsför ålder ska i framtiden försörja allt fler äldre.

Om befolkningssammansättningen förändras så att andelen äldre blir större innebär det både att färre yngre ska försörja fler äldre, och att åldersstrukturen bland de anställda förändras.

Kraven i arbetslivet har förändrats påtagligt under de senaste decennierna. För tre–fyra decennier sedan dominerades arbetsmarknaden av lågkvalificerade arbeten och lågutbildad arbetskraft. Andelen arbeten som inte kräver mer än grundskoleutbildning har sjunkit från cirka 50 procent vid slutet av 1960-talet till cirka 10 procent 2000. För den enskilde är det första arbetet ett viktigt steg in i samhället. Inträdesfasen har försämrats för vissa grupper av ungdomar, särskilt de utan avklarad gymnasieutbildning har svårt att klara arbetslivets inträdeskrav och att få varaktigt fotfäste på arbetsmarknaden.

Andelen arbetstagare med stressfyllt arbete i betydelsen höga mentala krav men litet utrymme för egna beslut har ökat markant sedan 1980-talet. Ökningen kan delvis hänga samman med den strukturomvandling som den skattefinansierade välfärdssektorn genomgick under 1990-talskrisen då bl.a. antalet anställda minskade betydligt. Detta fick till följd att genomsnittsåldern bland de anställda i sektorn har höjts samtidigt som arbetsbelastningen har ökat.

I Arbetsmiljöverkets officiella statistikrapport Arbetsmiljön 2013 (Arbetsmiljöstatistisk rapport 2014:3) uppger ungefär 14 procent av de svarande i åldern 50–64 år att de inte tror sig, eller är osäkra på om de kommer att kunna arbeta fram till ”ordinarie” pensionsålder inom sitt nuvarande yrke.

Sådant som påverkar tidigt utträde etableras ofta tidigt i arbetslivet. Det förebyggande arbetet behöver stärkas för att anställda ska få stöd redan när hälsoproblem relaterade till arbetet börjar uppstå. Arbetsgivarna måste bedriva ett tillräckligt bra förebyggande arbete för att kunna upptäcka sådana risker som kan medföra tidigt utträde från arbetslivet. Kunskap och attityder är avgörande för att förebygga ohälsa och tidigt utträde från arbetslivet. Att inte ha ett arbete utgör en risk för hälsan och ökad dödlighet. Det är ytterligare ett skäl att förebygga förtida utträde eller sent inträde i arbetslivet.

Unga

Varje år skadas nästan 4 000 unga på sina arbeten. Inspektioner visar att arbetsgivare ofta brister i att ge unga introduktion och handledning. Bristande introduktion i kombination med att unga ofta har ett lågt riskmedvetande och en stor iver att ta sig in på arbetsmarknaden och göra rätt för sig i konkurrens med andra kan avsevärt öka risken för dem att drabbas av ohälsa och olycksfall.

Unga löper större risk att skadas i ett olycksfall, eftersom de ännu inte har hunnit få arbetslivserfarenhet. Unga arbetar ofta i branscher som handel, hotell och restaurang, vård- och omsorg och inom byggbranschen och industri och verkstad. I dessa branscher ingår ofta tunga lyft och att röra sig där det är trångt, stressiga situationer där det kan förekomma hot, arbete med maskiner och arbete med ämnen som kan vara farliga.

Arbetsmiljöverket har genomfört satsningar för att nå unga mellan 15 och 18 år med riktad information.

Äldre

Det är fortfarande en betydande andel av alla arbetstagare som uppger sig ha slitsamma och enformiga arbeten och upplever brister i arbetsmiljön.

Vissa är mer utsatta än andra för risken att bli utslitna i förtid och arbetsmiljöpolicen måste beakta att arbetsmiljöproblemen ser olika ut för olika personer och i olika sektorer. Exempelvis är anställda i kvinnodominerade sektorer överrepresenterade när det gäller anmälda arbetsskador.

Det finns begränsad forskning om det direkta sambandet mellan arbetsmiljö och tidpunkten för utträde från arbetsmarknaden. De forskningsresultat som finns visar dock att den psykiska arbetsmiljön har betydelse.

Olika faktorer påverkar beslutet att lämna arbetslivet. Livspartner och den närmaste sociala omgivningen är viktig för tidpunkten när man väljer att gå i pension. Möjligheter till utveckling och inflytande i arbetet, ansvar för andra, tillfredsställelse med arbetstiderna och meningsfulla arbetsuppgifter är betydelsefulla för om man vill pensioneras eller stanna kvar i arbetslivet.

Arbetslivsforskningen kan bidra med ny kunskap på området, exempelvis när det gäller arbetsmiljön inom de kvinnodominerade sektorerna.

Hushållsnära tjänster

Antalet anställda inom tjänster för vilka s.k. rut-avdrag kan göras har ökat kraftigt på kort tid. Det saknas dock tillförlitliga uppgifter över antalet anställda eftersom SCB:s statistik inte skiljer mellan tjänster till företag och till hushåll. Många av dem som arbetar med hushållsnära tjänster är unga och många har invandrarbakgrund. Cirka 60 procent av företagen är arbetsgivarregistrerade hos Skatteverket. Övriga är egna företag utan anställda. Den fackliga organisationsgraden bland de anställda är låg och kollektivavtal saknas ofta. Här saknas en samlad bild av arbetsmiljöförhållandena inom dessa verksamheter. Tjänster utförda av personliga assistenter anlitade av brukaren har liknande problematik när det gäller arbetsmiljön kopplat till att arbetstagaren arbetar i arbetsgivarens/uppdragsgivarens hem. Brukaren har sina rättigheter samtidigt som den anställda har rätt till en bra arbetsmiljö.

Nya sätt att organisera arbetet

Arbetsmiljöregleringen bygger på huvudregeln att arbetsgivare har ett arbetsmiljöansvar för sina arbetstagare. Nya sätt att erbjuda tjänster och varor gör att det inte blir lika lätt att definiera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det skulle också kunna medföra att förhållandet får en lite annan betydelse. Ett relativt nytt inslag på den svenska arbetsmarknaden är egenanställningsföretag, där företagen säger sig ta fullt arbetsgivaransvar medan den egenanställda bedriver en självständig verksamhet. Ett annat inslag är företag som möjliggör transaktioner av varor och tjänster mellan andra aktörer, i vissa fall utan att anse sig ta rollen som arbetsgivare. Detta kan ske med hjälp av ny teknik, t.ex. internetbaserade verktyg i form av plattformar, webbsidor och mobilapplikationer, och är ett exempel på den utveckling som ibland kallas delningsekonomi. Som ett svar på behovet av flexibla lösningar på arbetsmarknaden har även nya anställningsformer och andra nya sätt att organisera arbetet vuxit fram. Exempel är personal- och arbetsdelning, tillfäl-

ligt arbete, It-baserat mobilt arbete och s.k. portföljarbete och folkentreprenad (crowd-work). Skr. 2015/16:80

Nya arbetsformer kan innebära såväl möjligheter som utmaningar ur ett arbetsmiljöperspektiv. Det behövs mer kunskap om hur arbetsmiljöförhållandena påverkas av nya sätt att organisera arbetet. De kan skilja sig åt jämfört med anställda och egenföretagare, och det kan också råda oklara ansvarsförhållanden när det gäller arbetsmiljöarbetet.

Bemanningsanställda

Bemanningsbranschen ökar i omfattning och utbredning. Anställda i branschen har dubbel organisatorisk tillhörighet. Bemanningsföretaget har ett arbetsgivaransvar medan kundföretaget har ett arbetsledaransvar. Även arbetsmiljöansvaret är delat mellan det uthyrande bemanningsföretaget och det inhyrande kundföretaget. En eventuell otrygghet i anställningen utgör en risk för stress för bemanningsanställda. Inhyrd personal är också överrepresenterad i yrken och branscher där arbetsförhållanden är riskfyllda. Inhyrda är också mer utsatta för arbetsskador. Det råder osäkerhet om orsakerna till detta, men studier pekar på risker med att alltid vara ny på jobbet samt med brister i upplärning och säkerhetsinstruktioner. Arbetsmiljöverket gjorde en särskild tillsynsinsats 2010–2011 men branschen är i ständig utveckling och förändring.

Konkreta åtgärder som pågår eller planeras

- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag om att Arbetsmiljöverket genom en förstudie ska analysera möjligheten att ta fram ett urvalskriterium för tillsyn med fokus på att synliggöra eventuella branscher och arbetsställen där det finns ett tidigt utträde som i rimlig grad kan relateras till arbetsmiljöfaktorer.
- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag om att Arbetsmiljöverket i samarbete med arbetsmarknadens parter inom ramen för det nationella nätverket kopplat till EU-OSHA ska planera och genomföra en seminariereserie i samband med Europeiska arbetsmiljöbyråns kampanj för ett hälsosamt arbetsliv 2016/2017.
- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag om att Arbetsmiljöverket ska ta fram en kunskapssammanställning om potentiella arbetsmiljörisiker relaterat till nya sätt att organisera arbetet, såsom användande av underleverantörer, digitalt arbete, delningsekonomi och crowd-work (dvs. arbete distribuerat över internet från en gemensam plattform).
- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag om att Arbetsmiljöverket ska genomföra informations- och tillsynsinsatser som riktar sig till bemanningsanställda, bemanningsföretag och företag som hyr in arbetskraft.
- Inom ramen för regeringens åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro vidtas en rad åtgärder av stor betydelse för arbetsmiljön. För att säkerställa att arbetsgivaren tar sitt rehabiliteringsansvar och att människor får adekvat stöd och hjälp kommer Arbetsmiljöverket att ges i uppdrag att analysera tillsynsresultaten när det gäller arbetsgivarens anpassnings- och rehabiliteringsarbete. Syftet med uppdraget är att få en samlad bild av hur tillsynsresultaten ser ut

inom detta område. Försäkringskassan har fått i uppdrag att utveckla kommunikationen till Arbetsmiljöverket i syfte att uppmärksamma verket på arbetsgivare som inte fullgör sitt ansvar enligt arbetsmiljölagen och/eller socialförsäkringsbalken (S2015/07796/SF). Socialstyrelsen har fått i uppdrag att genomföra en förstudie om hur företagshälsovårdens kompetensförsörjning kan stödjas och, inom ramen för de medel som finns avsatta för ändamålet, komma med förslag på hur fler läkare ska välja att utbilda sig inom tilläggspecialiteten Arbetsmedicin. I förstudien ingår också att kartlägga hur ST-utbildningen ser ut för arbetsmedicin idag och hur den bäst bör utformas framöver utifrån målbeskrivningen.

4.2.3 Psykosocial arbetsmiljö

Regeringens bedömning: Insatser behövs för att stärka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och förbättra möjligheterna för dem med psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning att delta i arbetslivet.

Skälen för regeringens bedömning

Den psykiska ohälsan ökar. Orsakerna finns inte minst i arbetslivet. Organisatoriska eller sociala faktorer är nu den näst vanligaste orsaken till arbetssjukdom och ligger bakom var tredje arbetsskadeanmälan. Bland kvinnor är det den vanligaste orsaken till anmälan om arbetssjukdom. Dessa anmälningar har ökat med drygt 70 procent sedan 2010. Denna utveckling måste brytas och förebyggande åtgärder vidtas. Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ska inte orsaka sjukdom.

En dålig organisatorisk och social arbetsmiljö resulterar inte enbart i psykisk ohälsa. Ny kunskap om sambanden mellan stora folksjukdomar, t.ex. hjärtsjukdom, stroke och högt blodtryck, och organisatoriska och sociala faktorer i arbetsmiljön ger ytterligare argument för att åtgärder behöver vidtas.

Den 22 september 2015 beslutade Arbetsmiljöverket om föreskrifter för organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4, som träder i kraft den 31 mars 2016. Regeringen har stor tilltro till det nya regelverket. Det har en klar ambition att vara ett verktyg för att förebygga sociala och organisatoriska arbetsmiljörisker och att tydliggöra ansvaret för dessa frågor. Regelverket får tyngd av att vara resultatet av en lång process och att det inför ikraftträdandet finns en ambitiös strategi för att göra dess innehåll känt. Det kommer att medföra en ny nivå att arbeta utifrån för arbetsgivare, arbetstagare, parter och tillsynsmyndigheten när det gäller organisatoriskt och socialt orsakad belastning i arbetslivet.

Att fler lever med psykisk ohälsa blir också, oavsett hur ohälsan uppkommit, en uppgift som måste hanteras på arbetsplatserna. Ett gott förebyggande arbete med organisatoriska och sociala arbetsmiljörisker skapar bättre förutsättningar på en arbetsplats att också kunna tillvarata kompetens från arbetstagare som lider av psykisk ohälsa, men det blir även i fortsättningen viktigt att arbeta med och utveckla möjligheterna till arbetsplatsnära rehabilitering.

Arbetsgivarnas förebyggande arbete ska vara utformat så att risk för skador och sjukskrivningar upptäcks i tid. Det systematiska arbetsmiljöarbetet är ett viktigt verktyg för detta.

Det är en framgångsfaktor att arbetsmarknadens parter och staten, utifrån sina respektive roller, bidrar med kunskap och praktiska exempel på hur arbetsplatser med god psykosocial arbetsmiljö kan skapas. Detta blev en av de viktiga slutsatserna från det kunskapsseminarium om psykosociala arbetsmiljöfrågor som Arbetsmarknadsdepartementet anordnade den 18 maj 2015.

Stress

I Arbetsmiljöverkets officiella statistikrapport Arbetsmiljön 2013 (Arbetsmiljöstatistisk rapport 2014:3) uppger svenskar att stress och psykiska påfrestningar är den vanligaste formen av besvär från sitt arbete. Även på EU-nivå är stress på arbetsplatsen ett omfattande problem. Av den totala frånvaron från arbetet på EU-nivå beräknas uppskattningsvis 50–60 procent ha anknytning till arbetsrelaterad stress. Det finns i dag omfattande kunskap om vad som orsakar stress i arbetslivet och stressrelaterade sjukskrivningar och att det kan röra stora, komplicerade organisatoriska frågor likväl som ganska tekniska frågor. Vanliga exempel är snäva tidsramar, bristande planering, svagt stöd från ledning och kollegor, orättvis behandling, låg påverkansmöjlighet kopplat till höga förväntningar eller it-system som ofta ändras eller krånglar. En undersökning från 2015 visar att nästan sju av tio arbetstagare tvivlar på sin arbetsgivares förmåga att hantera stressrelaterade problem på arbetsplatsen. Forskning kan bidra till att identifiera vad som kan vara lämpliga åtgärder för att förebygga och komma tillrätta med psykisk ohälsa. Forskning kan också visa på långtidseffekterna av arbetsmiljöinsatser.

Det behövs ytterligare kunskaper om orsakerna till att kvinnor i högre grad än män drabbas av stress. Den kunskap som finns ska leda till åtgärder. En orsak kan vara den könsuppdelade arbetsmarknaden. Till exempel visar kunskapssammanställningar att om kvinnor och män utsätts för samma påfrestningar i arbetslivet är reaktionerna i form av psykisk ohälsa lika. Viktiga delar att komma tillrätta med är att kvinnor tar ett större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att rikta mer uppmärksamhet och resurser för arbetsmiljön till branscher där kvinnor arbetar i högre utsträckning och där pressen har ökat, se mer nedan. Men också inom branscher med färre kvinnor, t.ex. industrin, är det givetvis av vikt att beakta organisatoriska och sociala arbetsmiljörisiker.

Kontaktyrken och illegitima arbetsuppgifter

Vissa grupper är särskilt utsatta för faktorer som orsakar ohälsosam stress. Både kvinnor och män verksamma inom yrken där de arbetar nära brukare av olika typer av välfärdstjänster eller andra personliga tjänster, s.k. kontaktyrken, har en betydligt högre risk att bli sjukskrivna med psykiatrisk diagnos. Stressen i kontaktyrkena kan ofta bero på vad som ibland kallas illegitima arbetsuppgifter. Med detta avses att arbetstagaren upplever att arbetsbelastningen blir så hög att man kommer i konflikt

med de skyldigheter och regelverk som finns för hur det yrke man har ska utövas. Det blir en form av ”samvetsstress”.

Kontaktyrkena finns till stor del i offentlig sektor och dessa arbetstagarer utgör en stor grupp som är viktig för att vårt välfärdssystem ska kunna fungera på ett hållbart sätt. Förutom att en sjukskrivning innebär lidande för den enskilde innebär den också förlust för det allmänna. Det finns flera goda anledningar för offentliga arbetsgivare, t.ex. kommuner och landsting, att vara en förebild med gott ledarskap och förbättra den verksamhet man erbjuder medborgarna genom att vidta åtgärder för att förbättra arbetsförhållandena för de arbetstagarer som arbetar med välfärdstjänsterna.

Gränslöst arbetsliv och arbetstid

I delar av arbetslivet, särskilt inom tjänstesektorn, går utvecklingen mot mer flexibilitet inte minst i fråga om när och var man kan utföra sitt arbete. Sverige är det land inom EU som, enligt en undersökning, har högst andel arbetstagarer med möjlighet att använda flexibla arbetstider. Detta skapar bättre förutsättningar att kombinera arbets- och privatliv, men det kan också innebära arbetsmiljöutmaningar genom att gränserna mellan arbetsliv och privatliv suddas ut. Såväl arbetsgivare som arbetstagarer ser fördelar med flexibiliteten men arbetsmarknadens parter har också på olika sätt redan identifierat utmaningar som ett gränslöst arbete medför och arbetar med dessa. Det gränslösa arbetslivet medför ett särskilt behov av kompetent ledarskap. En samsyn om lämpliga åtgärder för hur flexibilitet kan värnas samtidigt som det finns möjlighet till verklig återhämtning från arbetslivet skulle på ett konkret sätt kunna utvecklas av Arbetsmiljöverket och arbetsmarknadens parter tillsammans.

Arbetstidens omfattning och förläggning mer allmänt har också alltför lyfts fram som orsak inte bara till psykisk ohälsa. Till exempel kan övertid och skiftarbete medföra diagnoser som stroke och hjärt-kärlsjukdom. Arbetstidens omfattning regleras till stor del av de överenskommelser som arbetsmarknadens parter träffar genom kollektivavtal. I vilken utsträckning dessa förhandlingar resulterar i att produktivetsförbättringar kommer arbetstagarerna till del i form av ökade reallöner eller kortare arbetstid kan också ha betydelse för den sociala arbetsmiljön, liksom naturligtvis utformningen av eventuella arbetstidsförkortningar och andra förändringar av arbetsvillkoren. Det faktum att arbetstidens omfattning till stor del avgörs av arbetsmarknadens parter minskar inte statens ansvar att vaka över de arbetsmiljörättsliga aspekterna av när och hur mycket vi arbetar.

Mobbning

Dåliga relationer på arbetsplatser såsom mobbning och kränkande särbehandling är ofta både en orsak till och en konsekvens av stress. När väl en sådan ton och kultur har etablerat sig på en arbetsplats skapas onda spiraler. Det är dock möjligt att tidigt upptäcka signaler på att mobbningsproblematik kan uppkomma på en arbetsplats, och det är avgörande att det skapas ett klimat och ett system som gör att tidiga tecken upptäcks och åtgärdas. Några signaler som förtjänar att lyftas fram är en miljö med dåligt organisationsklimat där arbetstagarerna upplever stödet från chefer

som orättvist och dåligt och arbetsplatser där arbetstagare upplever en hög grad av styrning (låg egen kontroll) eller oförenliga rollkrav.

Det är alltså avgörande att arbetsgivaren kan erbjuda ett kompetent ledarskap och att det finns ett förebyggande arbetsmiljöarbete för att ingen ska behöva bli kränkt eller mobbad på sin arbetsplats. Arbetsmiljöverkets nya föreskrifter för organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4, ställer krav på att arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har kunskap om hur kränkande särbehandling kan förebyggas och hanteras. Arbetsmiljöverkets tillsyn av de nya föreskrifterna, tillsammans med myndighetens vägledning och de utbildningsinsatser som finns kopplade till lanseringen av regelverket, ger bättre förutsättningar än tidigare att minska kränkande särbehandling och mobbning.

Hot och våld

Hot och våld, eller risken att bli utsatt för hot och våld, är ett allvarligt arbetsmiljöproblem och utgör i många fall också ett mycket allvarligt hot mot grundläggande samhällsvärderingar och funktioner. Det gäller t.ex. för Sveriges ungefär 36 000 socialsekreterare, varav 30 000 är kvinnor. Cirka 40 procent av dessa uppger att de är utsatta för hot om våld i arbetet. Anmälningar kan handla om alltifrån dödsshot från klienter till upprepade påringningar från klienter till privattelefon som orsakar obehag och störningar. Även andra yrkesgrupper är utsatta för hot och våld, exempelvis arbetsmiljöinspektörer, djurskyddsinspektörer samt miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer. Denna typ av myndighetsutövning är viktig för att upprätthålla det svenska rättssamhället. Hot och våld är därför inte bara ett arbetsmiljöproblem, utan ytterst ett hot mot den demokratiska rättsstaten.

Arbetsmiljöverket har visat att det lönar sig att arbeta förebyggande mot hot och våld genom fysiska åtgärder, såsom att förbättra säkerhet i lokaler, liksom att ha ett gott systematiskt arbetsmiljöarbete för att identifiera risker för hot och våld och organisera arbetet så att riskerna minskar.

Konkreta åtgärder som pågår eller planeras

- Regeringen inrättar i samband med strategin ett dialogforum för arbetsmiljö, vars arbete inledningsvis kommer att fokusera på att tillsammans med arbetsmarknadens parter, Arbetsmiljöverket och inbjuden expertis bland annat identifiera konkreta arbetsmiljöåtgärder för att förbättra den psykosociala arbetsmiljön och hur psykisk ohälsa framgångsrikt kan hanteras på arbetsplatserna (se vidare avsnitt 5.1). Ett exempel på en fråga som kan vara lämpad för dialogforumet är hur arbetsgivare kan erbjuda kompetent ledarskap och ett förebyggande arbetsmiljöarbete för att ingen ska behöva bli utsatt för kränkande särbehandling eller mobbning på sin arbetsplats.
- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag om att Arbetsmiljöverket i samråd med arbetsmarknadens parter ska ta fram en vägledning om arbetsmiljöutmaningar i anknytning till ett gränslöst arbetsliv. Under framtagandet av vägledningen ska genusperspektiven särskilt beaktas.

- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag om att Arbetsmiljöverket ska genomföra utökad tillsyn av arbetstid och arbetstidsrelaterad arbetsmiljöproblematik samt ska genomföra särskilda informationsinsatser med inriktning på arbetstid och psykosocial arbetsmiljö i samband med ikraftträdandet av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö.
- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag om att Arbetsmiljöverket ska genomföra en särskild tillsynssatsning av arbetsmiljön inom äldreomsorgen med särskilt fokus på psykosocial arbetsmiljö, stress samt arbetstagarnas möjligheter till inflytande och delaktighet inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Tillsynssatsningen ska särskilt beakta ett genusperspektiv.
- Regeringen lämnar i samband med strategin ett uppdrag om att Arbetsmiljöverket ska ta fram en kartläggning om arbetsmiljöförhållanden inom hushållsnära tjänster, i syfte att skapa ett bättre kunskapsläge över branschens utmaningar ur ett arbetsmiljöperspektiv. Kartläggningen ska särskilt beakta ett etnicitets- och genusperspektiv.
- Arbetsmiljöverket genomförde 2015 cirka 300 inspektioner i södra och östra delarna av landet när det gäller socialsekreterares arbetssituation, bl.a. i fråga om hot och våldsproblematik. Inspektionssatsningen kommer att fortsätta under 2016–2017 och då omfatta hela landet.
- Regeringen beslutade i budgetpropositionen för 2016 om en satsning på ökad bemanning i den sociala barn- och ungdomsvården. Regeringen beslutade vidare om extra resurser för ökad bemanning inom äldreomsorgen. Dessutom beslutade regeringen om stora satsningar inom skolan. Dessa åtgärder bedöms leda till en bättre arbetsmiljö och minskad belastning för personalen inom skolan, den sociala barn- och ungdomsvården och äldreomsorgen.
- Inom ramen för regeringens åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro vidtas en rad åtgärder av stor betydelse för arbetsmiljön. När det gäller psykisk ohälsa kommer t.ex. regeringen inom ramen för programmet att ta initiativ till att utveckla kunskapsstöd för primärvården avseende vård och behandling av sjukdomar som i hög grad leder till sjukfrånvaro. Återgång i arbete kommer att beaktas i det arbetet.

4.2.4 Stärkt arbetslivsforskning

Regeringens bedömning: Insatser inom arbetsmiljöområdet bör utgå från forskningsbaserad kunskap dels om olika former av arbetsmiljöproblematik, dels om vilka åtgärder inom arbetsmiljön som kan ha en positiv effekt. Detta förutsätter både forskning av hög kvalitet och att forskningsresultaten sprids till det övriga samhället. Den förda arbetsmiljöpolitiken ska gå att utvärdera.

Skälen för regeringens bedömning

Den kunskap som tillförs genom forskning har stor betydelse för att möjliggöra att utvecklingen av både möjligheter och risker inom arbetsmiljöområdet tidigt identifieras. Forskningen inom området behöver därför

ofta utgå från ett tvärvetenskapligt perspektiv. Analyser och kunskaps-sammanställningar med underlag från flera olika forskningsområden kan bidra till en ökad förståelse av problemen och därmed att relevanta åtgärder kan genomföras. Regeringen anser att en ökad kunskap och förståelse av de många gånger komplexa sambanden mellan arbetsmiljö och hälsa är viktig för att uppnå en positiv utveckling inom området och för att bryta uppgången av sjukfrånvaron.

I och med att kvinnors sjukskrivningar ökar mest, är jämställdhets- och genusperspektivet centralt. Regeringen har redan vidtagit åtgärder för att stärka arbetslivsforskningen, med särskild inriktning på arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer. Regeringen återkommer om den övergripande politiken för arbetslivsforskningen i den kommande forsknings- och innovationsproposition som beräknas lämnas till riksdagen hösten 2016.

Det är också av stor vikt att den kunskap som forskningen tar fram förmedlas på ett lättillgängligt sätt för att den ska kunna komma till praktisk användning på arbetsplatserna. Det har sedan avvecklingen av Arbetslivsinstitutet saknats en samlande aktör för kunskapsområdet arbetsliv och arbetsmiljö. Det finns heller ingen myndighet som utvärderar effekterna av den förda politiken inom området.

Flera olika universitet, högskolor och centrumbildningar arbetar i dag med forskning inom arbetsliv och arbetsmiljö, såväl inom respektive ämnen och discipliner som tvärvetenskapligt. Det anordnas årligen konferenser och seminarier inom området som innebär att kunskapen sprids och debatteras. Betydande forskning liksom kunskapsspridning och utvecklingsprojekt inom arbetsmiljöområdet bedrivs även av partsägda företag och organisationer samt av andra privata aktörer. Insatser när det gäller kunskapsförmedling och stöd till utvecklingsarbete genomförs också av arbetsmarknadens parter. Regeringen välkomnar givetvis all sådan verksamhet och att parterna tar ett gemensamt ansvar för dessa frågor. Även inom detta område är trepartssamarbetet viktigt. Erfarenhetsutbyte mellan staten och arbetslivets aktörer samt kunskapsöverföring mellan forskning och arbetsliv är av väsentlig betydelse både för arbetslivets utveckling och för att säkerställa relevansen i den forskning som utförs.

Konkreta åtgärder som pågår eller planeras

- Arbetsmiljöverket utlyste under hösten 2015 projektplaneringsbidrag för att myndigheten ska kunna anlita uppdragsforskning med relevans för tillsynsverksamheten under 2016–2018 med tonvikt på arbetsmiljö och arbetsmiljörelaterad ohälsa i ett genusperspektiv.
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) har under hösten 2015 genomfört en förstudie av hur en utlysning av forskningsmedel rörande arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer bör utformas och hur forskningsresultat kan nyttiggöras på arbetsplatserna. Forte ska samråda med Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, arbetsmarknadens parter samt med andra relevanta myndigheter och aktörer. Under våren 2016 görs en utlysning av forskningsmedel för treåriga forskningsprojekt.

- Regeringen har givit en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett nationellt centrum för kunskap och utvärdering om arbetsmiljö och arbetsmiljöpolitik bör inrättas och utformas (dir. 2016:2).

5 Genomförande och uppföljning av strategin

5.1 Genomförande

Regeringens bedömning: Den presenterade arbetsmiljöstrategin bör gälla för 2016–2020.

Skälen för regeringens bedömning: Det huvudsakliga syftet med regeringens strategi för arbetsmiljöpolitiken är att peka ut en riktning för arbetsmiljöarbetet de närmaste fem åren. Strategin innehåller också ett antal konkreta åtgärder som ger uttryck för och omsätter regeringens arbetsmiljöpolitik. I denna del kommer arbetet inom ramen för strategin att fortsätta så att det kan identifieras relevanta frågor och lösningar. Dessa kommer hanteras genom den sedvanliga beslutsgången inom Regeringskansliet.

För att upprätthålla och fördjupa trepartsarbetet avser regeringen att skapa ett dialogforum där Regeringskansliet bjuder in Arbetsmiljöverket och representanter från arbetsmarknadens parter. Syftet med forumet är att löpande diskutera redan pågående, planerade och framtida åtgärder inom området med arbetsmarknadens parter.

Arbetsmiljöstrategin lyfter fram tre prioriterade områden med ett antal åtgärder för varje område. De planerade åtgärderna kommer att pågå under ett eller flera år. Regeringen kommer att följa utvecklingen inom hela arbetsmiljöområdet och hur den påverkas av samhällsutvecklingen. Det kan vara stora samhälleliga utmaningar såsom den flyktingkris som under hösten 2015 fick regeringen att gå i krisberedskap. Här blir det viktigt att också i svåra tider värna allas lika rätt till en god arbetsmiljö. Men det gäller också för mer specifika utmaningar som kan bli följden av ny teknik eller nya sätt att organisera arbetet. Strategin kommer löpande att utvärderas och utvecklas. Samråd med arbetsmarknadens parter blir exempelvis viktigt för att uppmärksamma prioriterade områden. Det dialogforum regeringen kommer att inrätta blir i detta sammanhang av central betydelse.

5.2 Uppföljning

Läget inom arbetsmiljöområdet liksom regeringens politiska inriktning presenteras årligen i samband med budgetpropositionen. Detta kommer naturligtvis att påverkas av den nu angivna arbetsmiljöstrategin och uppföljningen kommer att ske i förhållande till strategin. En halvtidsavstäm-

ning av arbetsmiljöstrategin kommer att genomföras under 2018 och en utvärdering påbörjas under 2019. Skr. 2015/16:80

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 januari 2016

Närvarande: statsrådet Wallström, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, Andersson, Ygeman, Kaplan, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutar skrivelse 2015/16:80 En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020.