



Systematiskt arbetsmiljöarbete

– syfte och inriktning, hinder och möjligheter
i verksamhetsstyrningen

En analys av svenska fallstudier

Kunskaps
sammansättning

Kunskapssammanställning

Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och
möjligheter i verksamhetsstyrningen

En analys av svenska fallstudier

Kaj Frick, professor emeritus

Avdelningen för arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet

Ulf Johanson, professor emeritus

Akademien för ekonomi, samhälle och teknik, Mälardalens högskola

ISSN 1650-3171

Rapport 2013:11

Förord

Arbetsmiljöverket har fått i uppdrag av regeringen att informera och sprida kunskap om områden av betydelse för arbetsmiljön. Under kommande år publiceras därför ett flertal kunskapssammanställningar där välrenommerade forskare sammanfattat kunskapsläget inom ett antal teman. En vetenskaplig granskning av denna rapport har utförts av jur. dr och universitetslektor i arbetsmiljörätt vid Örebro universitet, Maria Steinberg. Den slutliga utformningen ansvarar dock författarna själva för.

Rapporterna finns kostnadsfritt tillgängliga på Arbetsmiljöverkets webbplats. Där finns även material från seminarieriet som Arbetsmiljöverket arrangerar i samband med rapporternas publicering.

Projektledare för kunskapssammanställningen vid Arbetsmiljöverket har varit Ulrika Thomsson Myrvang. Vi vill även tacka Ulf Strandberg och Per Nylén samt övriga kollegor vid Arbetsmiljöverket som varit behjälpliga i arbetet med rapporterna.

De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis Arbetsmiljöverkets uppfattning.

Magnus Falk, fil. dr.

Kunskapssammanställningen är tänkt att belysa syftet och inriktningen med systematiskt arbetsmiljöarbete, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen, ekonomiska incitament för att motivera ökad efterlevnad av systematiskt arbetsmiljöarbete samt internationella jämförelser av implementeringen av EU:s ramdirektiv om arbetsmiljö

Uppdraget att genomföra denna kunskapssammanställning lämnades till Akademin för ekonomi, samhälle och teknik vid Mälardalens högskola och utfördes enligt uppdragsgivarens önskemål av Kaj Frick och Ulf Johanson.

Innehåll

1. Vad är systematiskt arbetsmiljöarbete och hur kan det bedömas?.....	6
1.1 Kunskapssammanställningens uppdrag och disposition	6
1.1.1 Vårt uppdrag	6
1.1.2 Rapportens disposition	6
1.2 Strategi för att effektivisera arbetsmiljöreformerna	7
1.3 SAM innebär krav på tre nivåer.....	8
1.3.1 Nivå I: Vad ska göras?	8
1.3.2 Nivå II: Vem ska göra det?	9
1.3.3 Nivå III: Styrning och egenkontroll.....	9
1.3.4 Kravnivåerna har stöd i forskningen	9
1.3.5 Kopplingen mellan föreskriftens paragrafer och de tre kravnivåerna.....	10
2. Arbetsmiljöarbetets lönsamhet	11
2.1. Studier av arbetsmiljöarbetets lönsamhet	11
2.1.1 Hälsöfrämjande åtgärder har positiv ekonomisk effekt.....	12
2.1.2 Produktivitetsvinster är viktiga, men dåligt undersökta	12
2.1.3 Orsakssamband och värdering av kostnader innebär problem.....	13
2.1.4 Personalpolitiken har också betydelse.....	13
2.2 Arbetsmiljö i resultaträkningen	14
2.3 Arbetsmiljö i balansräkningen	15
2.4 Hälsobokslut.....	15
2.5 Kalkylering av arbetsmiljö.....	16
2.6 Slutsatser: betydelsen av kunskap om arbetsmiljöarbetets lönsamhet.....	18
2.6.1 Det är svårt att etablera nya vanor i hela organisationen	18
2.6.2 Finansmarknaden är inte intresserad av arbetsmiljöfrågor	18
2.6.3 Sociala krafter viktiga när fondförvaltare värderar	18
2.6.4 Kortsiktig lönsamhet och belöningsystem kolliderar med satsningar på arbetsmiljön.....	19
3. Verksamhetsstyrning	21
3.1 Ekonomistyrning.....	21
3.1.1 Ekonomistyrning utifrån ett resursomvandlingsperspektiv	21
3.1.2 Ekonomistyrning som ett interaktivt system.....	22
3.1.3 Formell och informell styrning	22
3.1.4 Ekonomistyrning är ett hierarkiskt företagsledningsinstrument	22
3.1.5 Kritik mot ekonomistyrningen.....	23
3.2 Verksamhetsstyrning	23
3.2.1 Sifferfakta kompletteras med berättelser.....	24
3.2.2 Viktiga stödprocesser för verksamhetsstyrning	24
3.2.3 All styrning signalerar budskap och legitimerar handlingar	25

3.3 Exempel på styrningsbegrepp.....	25
3.3.1 Personal- och arbetsmiljöekonomi	25
3.3.2 Balanserad styrning	26
3.3.3 Intellectuellt kapital.....	27
3.3.4 New Public Management	28
3.3.5 Corporate Social Responsibility	29
3.3.6 Integrated Reporting.....	29
3.4 Slutsatser och underlag för analys av möjligheter och hinder vid tillämpning av SAM.....	29
3.4.1 Styrning är ett komplext samspel.....	29
3.4.2 En modell för analys av styrning.....	31
3.4.3 Styrningsidealets betydelse	32
4. Vad vi vet om SAM i arbetslivet.....	34
4.1 Enkäter som mått på hur SAM bedrivs	34
4.1.1 SAM-rutiner är vanliga men resultaten är otillräckliga	34
4.1.2 Tillsyn visar att få bedriver ett effektivt arbetsmiljöarbete	34
4.1.3 TCO:s enkät visar att SAM likställs med rutiner.....	35
4.1.4 LO:s enkät visar att trots SAM kvarstår risker	35
4.1.5 Prevent visar att många chefer saknar tid och kompetens för arbetsmiljöarbetet	35
4.1.6 Även i Norge visar enkäter mer av rutiner än av minskade risker	35
4.1.7 Slutsats: Enkäter ger en starkt överskattad bild av SAM.....	36
4.2 Kunskapssammanställningen bygger på fallstudier	36
4.2.1 Det finns antologier, men med begränsat material	36
4.2.2 Vår databassökning	37
4.2.3 Osäkerhet i underlaget.....	37
4.2.4 Resultaten redovisas uppdelade på SAM:s tre kravnivåer.....	37
4.3 SAM nivå I: Vad ska göras - systematiska rutiner.....	38
4.3.1 Fler har systematiska rutiner.....	38
4.3.2 Det är fortfarande vanligt med brister i rutinerna	39
4.4 SAM nivå II: Hur blir det gjort - kapabla aktörer.....	40
4.5 SAM nivå III: Resultatstyrning för att göra rätt saker	41
4.5.1 Tekniska branscher fokuserar främst på sjukfrånvaro och olyckor.....	41
4.5.2 Den offentliga sektorn fokuserar mest på sjukfrånvaro	42
4.5.3 Handelsföretag med SAM-ambitioner men resultaten är inte rapporterade..	42
4.6 SAM i småföretag.....	43
4.7 SAM för anställda och arbetsgivare med svag ställning.....	44
4.8 Summering av fallstudierna	45
4.8.1 Styrningsideal.....	46
4.8.2 Ansvars- och kontraktsprocesser	46
4.8.3 Resultatuppföljning	46

4.8.4 Informella processer	46
4.8.5 Strategier	46
4.8.6 Utvärderingsprocesser	47
5. Analys av fallstudierna från ett verksamhetsstyrningsperspektiv	48
5.1 Utveckling av en analysmodell.....	48
5.2 Förekomst av analysmodellens faktorer i föreskriftstexten.....	49
5.3 Analys av SAM i en kommun	50
5.4 Analys av övriga fallstudier	51
5.4.1 Jämförelse mellan analysmodell, föreskriftstext och fallstudierna.....	52
5.4.2 Kommentarer till analysen av fallstudierna.....	54
5.4.3 Fallstudierna saknar uppgifter om belöning och utvärdering.....	54
5.4.4 Ett formellt styrsystem är bättre än ett informellt.....	54
5.4.5 Det är viktigt att synliggöra styrningsidealet	55
5.4.6 Det är vanligt att flera ideal krockar med varandra	55
6. Reglerad arbetsmiljöstyrning utomlands	56
6.1 Arbetsmiljöstyrning är krav i flertalet OECD-länder	56
6.2 Danmark.....	57
6.3 Nederländerna.....	60
6.4 Storbritannien	62
6.5 Sammanfattning: Mera perspektiv än enkla lärdomar.....	64
7. Faktorer som främjar eller hämmar systematiskt arbetsmiljöarbete.....	66
7.1 Externa samhällsförhållandens påverkan på SAM.....	66
7.1.1 Nyttomakt genom arbetskraftsbrist	67
7.1.2 Nyttomakt och normativ makt genom ekonomiska incitament.....	67
7.1.3 Finansmarknaden och storföretag, en kombination av normer och nyttomakt	69
7.1.4 Normativ makt: Upplysning för ökad kunskap och ändrade attityder.....	70
7.1.5 Syn på arbetsmarknad och partsrelationer som grund för upplysning.....	71
7.1.6 Tvång och normativ makt från Arbetsmiljöverket	72
7.1.7 Skyddsombuds och anställdas samt företagshälsans normativa påverkan....	73
7.2 Interna organisationsförhållandens påverkan på SAM	74
7.2.1 Styrningsidealets grundläggande betydelse	75
7.2.2 Formellt eller informellt, diagnostiskt eller interaktivt arbetsmiljöarbete	76
7.2.3 Ansvars-, kontrakts- och belöningsprocessernas centrala betydelse	76
7.3 Behov av ny kunskap för ett effektivare SAM.....	77
Referenser	79

1. Vad är systematiskt arbetsmiljöarbete och hur kan det bedömas?

1.1 Kunskapssammanställningens uppdrag och disposition

Denna kunskapssammanställning om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) handlar om hur Sveriges cirka 350 000 arbetsgivare styr sitt arbetsmiljöarbete och därigenom den arbetsrelaterade hälsan. Ett krav på arbetsgivaren att förbättra sin verksamhetsstyrning så att den förebygger risker i arbetet skrevs 1991 in som andra paragraf i Arbetsmiljögagens tredje kapitel (SOU, 1990: 49; Proposition 1990/91: 140). Kravet utvecklades 1993 i föreskriften om internkontroll (AFS 1992:6). Med små ändringar, också under hand (AFS 1996:6), omvandlades internkontrollen till systematiskt arbetsmiljöarbete år 2001 (AFS 2001:1). Denna har sedan reviderats i AFS 2003: 4 och 2008: 15. När vi i texten hänvisar till förhållanden före 2001 avser "SAM" därför även internkontroll.

1.1.1 Vårt uppdrag

Det uppdrag som vi har fått av Arbetsmiljöverket är att göra en kunskapssammanställning av vad vi vet om hur SAM genomförs i arbetslivet. Sammanställningen ska utgå från publicerade studier och bland annat

- belysa syftet och inriktningen med SAM
- belysa hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen
- belysa ekonomiska incitament för att motivera ökad efterlevnad av SAM
- göra en viss internationell jämförelse av implementeringen av EU:s ramdirektiv om arbetsmiljö.

I uppdraget ingår däremot inte att samla in nytt forskningsunderlag och inte heller att utvärdera Arbetsmiljöverkets insatser för systematiskt arbetsmiljöarbete. Det görs inom ramen för Arbetsmiljöverkets handlingsprogram för SAM.

I diskussionen om hur man ska främja ett effektivt arbetsmiljöarbete genom SAM brukar det ofta framhållas att en god arbetsmiljö inte bara gagnar den anställde utan även organisationens effektivitet och lönsamhet. Ibland hävdas att arbetsmiljöarbetets lönsamhet borde framhållas mer som en strategi för att få arbetsgivare att frivilligt förbättra sitt arbetsmiljöarbete. Men oavsett om det är lönsamt eller inte måste dock SAM integreras i arbetsgivarnas styrning av sina verksamheter för att bli effektivt. För att både beskriva och söka förklara hur SAM fungerar behöver vi därför sätta de empiriska resultaten i en bredare analys av SAM som verksamhetsstyrning. Det innefattar också hur denna styrning påverkas av ekonomiska argument för en bättre arbetsmiljö. Man kan också uttrycka det som att syftet med kravet på systematiskt arbetsmiljöarbete är att få arbetsgivare att ta hänsyn till arbetsmiljön när de planerar och leder sina verksamheter. Därför sker vår analys av SAM ur ett verksamhetsstyrningsperspektiv.

1.1.2 Rapportens disposition

I resten av detta kapitel diskuterar vi vad SAM kräver ska genomföras i verksamhetsstyrningen. Vi tar först upp reformens bakgrund och syfte. Utifrån dessa delar vi sedan upp kraven på SAM på tre nivåer. I kapitel 2 går vi igenom olika sidor av arbetsmiljöarbetets lönsamhet. I kapitel 3 diskuterar vi sedan verksamhetsstyrning i allmänhet, för

att klargöra hur beslut om arbetsmiljön kommer till inte bara utifrån ekonomiska utan även andra överväganden. Kapitel 4 inleds med en motivering varför kunskapssammanställningen måste bygga på fallstudier och inte på enkätdata. Resten av kapitel 4 är en genomgång av hur föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete tillämpas uppdelat på dess tre kravnivåer. (Arbetsmiljöverket rapport 2013:12) går mer in på metodiken samt redovisar resultatet om SAM per bransch. Baserat på genomgången av verksamhetsstyrning genererar vi i kapitel 5 en modell för sådan styrning. Vi använder den för att ytterligare analysera vad fallstudierna säger om hinder och möjligheter för att effektivt integrera SAM i övrig styrning. Som ett perspektiv på hur Sverige reglerar arbetsmiljöarbetet gör vi sedan en internationell utblick i kapitel 6. I kapitel 7 diskuterar vi slutligen hur genomförandet av SAM-reformen kan ha påverkats av centrala främjande och hämmande faktorer på såväl samhällsnivå som inom organisationer. I den diskussionen ingår även tvångsåtgärder som Arbetsmiljöverket kan använda för att få arbetsgivare att följa krav på efterlevnad av systematiskt arbetsmiljöarbete och andra föreskrifter. Vi avslutar det kapitlet, och rapporten, med vilken ytterligare kunskap vi bedömer vara viktigast för att främja ett effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete.

1.2 Strategi för att effektivisera arbetsmiljöreformerna

För att förstå vad det är för slags SAM som kunskapssammanställningen ska belysa behöver vi gå tillbaka till reformens bakgrund. Det behövs för att kunna analysera hinder och möjligheter för ett effektivt SAM. Som andra komplexa reformer bär genomförandet av ett systematiskt arbetsmiljöarbete med sig sin förhistoria. Forskning om implementering av reformer beskriver hur de olika deltagande aktörernas skilda problembilder och uppfattningar om lösningar före en reform styr hur de efteråt tolkar och tillämpar dess formella regler (t.ex. Ahrne, 1989). I förarbeten och i själva lag- och föreskriftstexten "fryser" berörda intressenter en bakomliggande politisk process. När reglerna efteråt ska tillämpas i en mångskiftande praktik "tinar" processen. De skilda intressena och förståelserna flyter då upp till genomförandets yta.

Olika syn på varför reglerna kom till och vad de egentligen syftar till leder därför till skilda sätt att bedöma hur de formella kraven bör tolkas och tillämpas. I genomförandet måste den ansvariga myndigheten, och andra aktörer, hantera både sina egna och andras varierande uppfattningar om reformens mål och medel. Vi ska därför först granska reformens förhistoria för att se vilka spänningar och alternativa tolkningar som den kan ha byggt in. Syftet med att införandet av kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete (först som internkontroll) år 1991 i lagen (AML 3:2a) och 1993 utvecklat i en föreskrift (AFS 1992: 6) avsågs var att göra arbetsmiljöpolitiken effektivare. Kraven på SAM bygger vidare på de arbetsmiljöreformer som kom under 70-talet. De hade stärkt tre av de fyra huvudaktörerna, nämligen de anställda med rätt till deltagande och påverkan, statens reglering och tillsyn samt experternas upplysning genom att ta fram och sprida kunskap. Kravet på att integrera arbetsmiljöarbetet i verksamhetens styrning skulle från 1991 och 1993 fylla en lucka i reformerna genom att ange hur arbetsgivaren, som den främste aktören, ska ta sitt ansvar att styra en verksamhet mot en säker och sund arbetsmiljö. Syftet med reformen var bland annat följande (Frick, 2002):

Sakföreskrifternas många och olika krav på arbetsmiljön skulle följas bättre.

- De mer svårgripbara psykosociala problemen skulle tas upp och åtgärdas mer.
- Upplysning om lämpliga åtgärder skulle oftare omsättas i handling.
- De anställda och deras skyddsombud skulle få en aktivare part att samverka med.

Att staten ville lösa problemen med arbetsgivarnas förebyggande arbete byggde på en allt starkare insikt om att 70-talets reformer inte påtagligt hade förbättrat arbetshälsan. Antalet allvarliga olyckor fortsatte att minska men detta kunde mer förklaras med en ändrad struktur och teknik i produktionen och mindre som effekt av särskilda skyddsåtgärder (Larsson, 1990). Stora brister kvarstod också i den fysiska miljön. Därtill anmälades allt fler belastningsskador efter reformen av arbetsskadeförsäkringen 1977. Stress i arbetet sågs också som ett ökande problem under 80-talet samtidigt som sjukfrånvaron och förtidspensioneringen ökade. Ökade gjorde även personalomsättningen, som till stor del berodde på missnöje med arbetsmiljön (Frick, 1994).

Kopplingen mellan dålig arbetsmiljö, höga kostnader för socialförsäkringarna, brist på arbetskraft och ekonomisk överhettning ledde till att regeringen skapade Arbetslivsfonden 1990–1995 (Frick, 1995) samt tillsatte en arbetsmiljökommission mot de "400 000 värsta jobben". Arbetsmiljökommissionen sammanfattade forskningen om och aktörernas erfarenheter av hur arbetsmiljöarbetet fungerade (SOU 1990: 49). Att arbetsmiljöproblem fortsatte vara stora ansåg kommissionen i mycket bero på att 70-talets reformer inte fått arbetsmiljöaktörerna att samverka effektivt mot gamla och nya hälsorisker. Risker i jobbet fortsatte hanteras i den så kallade sidovagnen, med andra ord avskilt från verksamheterna och med alltför lite effekt på hur verksamheten och därigenom arbetsmiljön styrdes (Frick och Sjögren, 1980; Aminoff och Lindström, 1981; Frick, 1994). Utifrån forskning och erfarenhet hade parterna redan tidigare lyft hur chefers passivitet bidragit till arbetsmiljöarbetets ineffektiva sidovagnsroll (ASF, 1983). Till exempel var det år 1988 fler i arbetslivet som trodde att skyddsombuden ansvarade för arbetsmiljön än som trodde att arbetsgivaren gjorde det (Arbetarskydd, 1988). Därtill kritiserades Arbetarskyddsstyrelsen för att inte verka effektivt för att få Arbetsmiljölagen genomförd, trots att de hade fått väsentligt förstärkta anslag och befogenheter (Lundberg, 1982; DsA, 1985: 1; RRV, 1991). Verkets åtgärder mot organisatoriska och psykologiska risker var också begränsade (Andersson m.fl., 1981; Frick m.fl., 2006).

Sammanlagt framstod det under 80-talet som allt mindre möjligt att förbättra hälsan i arbetet genom en reaktiv statlig strategi med detaljerade skyddsbestämmelser utifrån enskilda hälsolarm (Gustavsen, 1980). Under 80-talet hade även andra länder sett behovet att ställa krav på hur arbetsgivare själva kontrollerar och åtgärdar arbetsmiljörisker. Denna nya så kallade reflexiva strategi av reglerad självreglering (Wilthagen, 1994) byggde på lärdomar från kvalitetsstyrning (ISO 9000), frivillig arbetsmiljöledning samt tidigare processreglering mot storolyckor (Sevesodirektivet, 82/501/EEC 1992; se vidare Frick och Wren, 2000).

Arbetsmiljökommissionen kom fram till att det inte räckte med krav på *vad* arbetsgivare ska göra mot olika risker. Regler och tillsyn behövde också kräva *hur* arbetsgivare ska arbeta för att uppfylla arbetsmiljökraven. Denna slutsats stöddes av både fack och arbetsgivare. Därför föreslogs och infördes regler om hur arbetsgivares SAM ska bedrivas för att upptäcka och åtgärda hälsorisker i arbetet (SOU 1990: 49; Proposition 1990/91: 140). Jämför även Arbetsmiljöverkets maktmedel för att genomdriva kraven på systematiskt arbetsmiljöarbete och andra föreskriftskrav i avsnitt 7.1.6.

1.3 SAM innebär krav på tre nivåer

Kraven i föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete kan delas in i tre olika nivåer. Nivåerna har vuxit fram efter ett flertal utredningar och rapporter. Först presenterar vi vad som ligger bakom de olika nivåerna, sedan hur paragraferna är kopplade till respektive nivå.

1.3.1 Nivå I: Vad ska göras?

Arbetsmiljökommissionen fick en analys och ett principutkast till en föreskrift av en arbetsgrupp inom Arbetarskyddsstyrelsen. Deras rapport om styrmedel i det förebygg-

gande arbetsmiljöarbetet utgick bland annat från Arbetarskyddsstyrelsens tidigare arbete med så kallad systemtillsyn (SOU, 1990: 49, bilaga 1). Rapporten byggde också på hur metoder för riskanalys hade utvecklats under 80-talet, inte minst i oljeexploateringen på Nordsjön. Formellt skulle föreskriftsförslaget täcka både hälso- och olycksrisker men dess utformning riktades främst mot hur man skulle undvika olyckor genom vad som kallas safety management. Kommissionen hade dock samtidigt en annan arbetsgrupp, med parternas experter och förhandlare om organisationsutveckling. Gruppen behandlade hur organisatoriska risker skulle integreras i arbetsmiljöarbetet, alltså hur arbetsmiljöhänsyn skulle integreras i planeringen och styrningen av verksamheters organisation (SOU 1990: 49, bilaga 5). Denna arbetsgrupp föreslog ingen detaljerad reglering. Däremot framhöll den att de allra flesta verksamheter måste utveckla sin förmåga att styra hur de planerar och leder produktionen för att uppnå ett bättre och mer integrerat organisatoriskt arbetsmiljöarbete. Parternas experter betonade svårigheterna men också behovet av en god verksamhetsstyrning för att arbetsgivare ska kunna se och åtgärda alla slags risker som en integrerad del av denna styrning. Man kan säga att medan den första gruppen klargjorde vad som ska göras i ett systematiskt arbetsmiljöarbete beskrev den andra gruppen vilken organisationsutveckling som behövs för att få detta gjort.

1.3.2 Nivå II: Vem ska göra det?

När kravet på SAM från 1991 (AML 3:2a, då internkontroll) skulle omsättas i en föreskrift var Sverige i en ekonomisk kris. Parterna var mer upptagna av att rädda jobb än att förbättra dem. Arbetarskyddsstyrelsens arbetsgrupps utkast till en reglerad säkerhetsstyrning kom att i stor utsträckning bli den färdiga föreskriften (AFS 1992:6: se vidare Frick, 2002, och 2011a). Dess safety management betonade att en reglering måste klargöra en effektiv metodik för vad som ska göras, alltså föreskriva nödvändiga rutiner för att upptäcka och åtgärda risker. Utan att gå in på behovet av organisationsutveckling tog dock föreskriftsförslaget i bilaga 1 även upp vikten av att uppgifter i arbetsmiljöarbetet fördelas på ett tydligt sätt till personer, främst chefer, som måste ges förutsättningar att genomföra de nödvändiga rutinerna. Senare ledde EU-krav om bättre implementering av ramdirektivet (89/391/EEC) i föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete även till skärpta krav på förutsättningarna för de som får uppgifter i arbetsmiljöarbetet (AFS 2003:4).

1.3.3 Nivå III: Styrning och egenkontroll

Slutligen menade samma bilaga 1 (i SOU 1990: 49) också att det krävs en uppföljning och förbättring av arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren själv måste kontrollera och förbättra sitt SAM. Det ska inte bara ligga hos en extern tillsynsmyndighet.

1.3.4 Kravnivåerna har stöd i forskningen

Dessa tre kravnivåer stämde med Dalrymples m.fl. (1998) genomgång och analys åt ILO av olika ledningssystem och andra styrmetoder för förebyggande arbetsmiljöarbete. Liksom kommissionens olycksfallsexperter jämför Dalrymple m.fl. hur man styr arbetsmiljöns kvalitet med andra system för kvalitetsstyrning, främst ISO 9000. Dalrymple m.fl. betonar kanske ännu starkare (än SOU 1990: 49, bilaga 1) att arbetsgivaren i sin styrning själv systematiskt måste följa upp sitt kvalitetsarbete om arbetsmiljön. Då gäller det att inte bara se om man gör saker rätt, alltså genomför de nödvändiga rutinerna i arbetsmiljöarbetet, utan även om man gör rätt saker, alltså minskar riskerna. För en sådan resultatinriktad styrning krävs det tydliga mål för arbetsmiljön samt uppföljning mot dessa. Uppföljningen är en grund för att kunna åstadkomma ständiga förbättringar, en så kallad secondary learning loop. Kraven i systematiskt arbetsmiljöarbete kan därför sammanfattas i dessa två punkter:

- Om det finns en brist i arbetsmiljön så finns det också en brist i SAM.
- Om det finns en (icke ny) brist i SAM så finns det också en brist i målstyrning, uppföljning och förbättring av SAM.

1.3.5 Kopplingen mellan föreskriftens paragrafer och de tre kravnivåerna

För att förstå hur SAM tillämpas i arbetslivet har kraven i föreskriftens tolv paragrafer därför grupperats på dessa tre nivåer. Se även kapitel 5 för en analys av SAM som verksamhetsstyrning.

I. Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker

5 § Rutiner ska finnas som beskriver hur SAM ska gå till.

6 § Uppgifter ska fördelas i SAM.

8 § Arbetsförhållandena ska regelbundet undersökas och riskbedömas.

8 § Riskbedömning ska även göras vid ändringar av förhållandena.

9 § Ohälsa, olycksfall eller allvarliga tillbud i arbetet ska utredas.

10 § Risker ska åtgärdas direkt eller tas upp i tydlig handlingsplan.

10 § Genomförda åtgärder ska kontrolleras.

II. Hur blir det gjort? Kapabla aktörer

3 § Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska ingå som en naturlig del av den dagliga verksamheten.

4 § Anställda, skyddsombud och elevskyddsombud ska ges möjlighet att medverka.

6 § De som får uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet ska vara tillräckligt många och ha tillräckliga befogenheter, resurser och kunskaper. Bilaga 1 ställer ytterligare krav på den som får uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

7 § De anställda ska ges tillräcklig kunskap om riskerna i arbetet och få skriftliga arbetsinstruktioner vid allvarliga risker.

12 § Om man inte har tillräcklig kompetens i det systematiska arbetsmiljöarbetet ska företagshälsovården (FHV) eller motsvarande med lämplig kompetens anlitas. Bilaga 2 kräver även att FHV då ska ges god information om risker och arbetsmiljöarbetet.

III. Resultatstyrning och egenkontroll för att göra rätt saker

2 § Ett systematiskt arbetsmiljöarbete är att styra verksamheten så att ohälsa och olycksfall förebyggs.

3 § Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska omfatta alla förhållanden som påverkar arbetsmiljön.

5 § En arbetsmiljöpolicy ska beskriva hur arbetsförhållanden ska vara för att inte vålla risker. Arbetsmiljöverkets råd till 5 § anger även att policyn bör vara så konkret att den kan följas upp.

11 § Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska följas upp årligen och förbättras vid behov.

2. Arbetsmiljöarbetets lönsamhet

Diskussioner förs ibland om att stimulera frivilliga incitament genom att framhålla dels arbetsmiljöarbetets lönsamhet, dels den goda arbetsmiljöns konkurrensfördelar. Frågeställningar och förslag har till exempel framförts från Arbetsmarknadsdepartementet (1991) och Sjuk- och arbetsskadekommittén (1996). Sambandet mellan å ena sidan arbetsmiljö, hälsa och hälsofrämjande insatser och å andra sidan organisationens lönsamhet har också undersökts i åtskilliga studier, främst i USA.

Vi börjar kapitlet med att kortfattat redogöra för några sådana studier. Studierna är av mycket skiftande kvalitet. Många är direkt dåliga på grund av att orsakssambanden är oklara eller på grund av bristande statistiskt underlag. Men det finns också ett antal som fyller rimliga kvalitetskriterier. Vi kommer att behandla några välgjorda studier. Avsikten är inte att göra en fullständigt uttömmande genomgång av alla existerande välgjorda studier, utan snarare att ge några exempel som kan leda läsaren vidare mot att reflektera kring lönsamhetsidén. Den reflektionen kommer att leda vidare till en mer omfattande diskussion om verksamhetsstyrning i allmänhet.

Studier om arbetsmiljöarbetets lönsamhet säger inte nödvändigtvis mycket om kostnaden för en bristfällig arbetsmiljö i den egna organisationen. En noggrannare redovisning av sådana kostnader borde också kunna vara ett incitament för en aktiv och proaktiv styrning av arbetsmiljöarbetet. Denna fråga har behandlats tidigare av Arbetsmiljökommissionen i slutet av 1980-talet och lades fram som ett lagförslag av regeringen år 1991. Vi redogör för detta i avsnitt 2.2. En närliggande tanke, som behandlas i avsnitt 2.3 är att redovisa åtgärder av icke-materiellt slag i balansräkningen. Idén om synliggörande genom en koppling till ekonomi låg också bakom regeringens förslag 2001 att prova vad man kallade hälsobokslut. Detta behandlar vi kort i avsnitt 2.4. Ytterligare ett incitamentsalternativ skulle kunna vara att utveckla chefers förtrogenhet med att göra egna investerings- eller kostnads kalkyler inom området. Detta diskuterar vi i avsnitt 2.5. I det avslutande avsnittet diskuterar vi betydelsen av kunskap om arbetsmiljöarbetets lönsamhet.

2.1. Studier av arbetsmiljöarbetets lönsamhet

Det är svårt att hitta riktigt bra studier av arbetsmiljöarbetets lönsamhet på företagsnivå. Ett bidragande problem till detta kan vara att det förekommer många olika begrepp som tangerar eller överlappar arbetsmiljöbegreppet. Några av dessa begrepp är occupational health and safety, work health promotion, work ability promotion, well-being, healthy organisations med mera. Det innebär att studier inom området kan publiceras under olika epitet. I det följande använder vi därför arbetsmiljö och arbetshälsa som ett paraplybegrepp för dessa studier.

Shain och Kramer (2004) konstaterar att det finns många fler studier avseende individuella än organisatoriska hälsofaktorer. Det bedrivs också mycket mer forskning kring fysiska än kring psykosociala arbetsmiljöfrågor (Ibid). Många studier ger i rubriken ett löfte om att sambandet med produktivitet har studerats, men en närmare granskning leder till besvikelse. Ordet produktivitet har oftast operationaliserats som antingen sjukfrånvaro eller kostnadsbesparingar. Studierna är i regel utförda i USA där incitamentet att göra lönsamhetsstudier är större än t. ex. i Sverige, på grund av de stora skillnaderna i socialförsäkringssystemen. I USA ingår det ibland i anställningskontraktet att arbetsgivaren ska betala kostnader för till exempel sjukförsäkringar, sjukhusvård och medicin.

Merparten av dessa studier är av begränsad kvalitet. Ofta har utvärderingarna gjorts endast *efter* en förändringsinsats, vilket omöjliggör en jämförelse med hur det var innan. Ett annat problem kan ha varit att det är svårt att samla in data, eftersom

de måste hämtas från flera olika och icke-koordinerade informationssystem, som redovisnings-, produktions-, säljstöd- eller personalsystem. Ett tredje problem är att det är svårt att få objektiva resultat, då orsakssambanden mellan investering och effekt är mycket svåra att belägga. De flesta utvärderingar görs också alltför snart efter en förändring. Det är vanligt att utvärderingen görs inom 1–2 år, men i långsiktiga utvärderingar har det visat sig att lönsamhetseffekterna blir annorlunda när det har gått 4–5 år. Alla dessa problem åskådliggörs väl i en studie på SSAB av Abrahamsson (2000). Det är en fallstudie som är gjord i efterhand utan registerdata. Studien förefaller välgjord och i enlighet med sitt syfte åskådliggör den de metodologiska problem som ofta finns vid fallstudier inom området. De studier som refereras kort i nästa stycke är longitudinella studier med registerdata, alltså studier där individerna mäts mer än en gång.

2.1.1 Hälsofrämjande åtgärder har positiv ekonomisk effekt

Omfattande vetenskapliga forskningsöversikter visar dock att det finns en del goda longitudinella studier, som visar starka indikationer på samband mellan ohälsa och dålig ekonomi för företaget (Pelletier, 1999; Goetzel m.fl., 1999; Aldana, 2001; Anderson m.fl., 2001; Golaszewski, 2001; and Riedel m.fl., 2001). Ibland är dock sambandets riktning oklar. Stress, BMI, samt flera samverkande stressrelaterade riskfaktorer visar ett klart samband med högre kostnader för hälso- och sjukvård, liksom för sjukfrånvaro (Aldana, 2001). Hälsofrämjande investeringar har i flera undersökningar visat sig ha positiv effekt på kostnaderna för hälsovård, sjukvård och sjukfrånvaro. I några studier rapporteras även att de gjorda investeringarna har gett en avkastning på tre till åtta gånger (Aldana, 2001; Bertera, 1990). Sammantaget kan detta tolkas så att även om sambanden är något oklara finns det klara indikationer på att hälsoinvesteringar ger stora möjligheter till ökad lönsamhet.

En ganska färsk svensk studie visar att flera psykosociala faktorer som till exempel de anställdas uppfattningar om ledarskap samt krav och kontroll på arbetet har betydelse för framtida produktivitetstförluster (Lohela Karlsson, 2010). Tyvärr mäts även i denna studie produktivitet med hjälp av substitutbegrepp som sjukfrånvaro och sjuknärvaro på arbetsplatsen. Lohela Karlsson diskuterar också vad som egentligen kostar mest: sjukfrånvaro eller sjuknärvaro. Med referens till en amerikansk studie menar hon att sjuknärvaron kostar mer än sjukfrånvaron.

2.1.2 Produktivitetstvinster är viktiga, men dåligt undersökta

Värt att observera är att produktivitetst- och kvalitetsförluster inte har undersökts i högkvalitativa studier med experiment- och kontrollgruppsdesign samt före- och eftermätningar. Detta trots att nästan alla forskare menar att de hör till de kostnader som troligtvis är störst. En svensk studie av ett mycket stort antal arbetsmiljöinvesteringar visade att produktivitetseffekter upplevdes vara den i särklass största effekten av hälsofrämjande investeringar (Johanson, 1997). Produktivitetseffekterna översatt i kronor var cirka fem gånger större än minskningen av sjukfrånvarokostnaden. De tillfrågade var också mycket säkrare i sina bedömningar av effekter på produktivitet än andra effekter, till exempel sjukfrånvaro. I genomsnitt bedömdes 72 % av de produktivitetstförbättringar som identifierats bero på den satsning som gjorts. Motsvarande siffra för sjukfrånvarosänkningar var endast 35 %. I genomsnitt tog det tre år för de 108 projekt som valts ut innan investeringarna hade betalat sig (payoff-tid).

Ytterligare några studier visar på sambandet mellan arbetsmiljöinsatser och ekonomi. Exempelvis fann Falck (2009) att Volvo gjorde stora kostnadsbesparingar när de involverade ergonomer på ett tidigt stadium i utvecklingen av produktionsmetoder. En annan studie visade att produktionslinjer med god arbetsmiljö hade avsevärt högre produktivitet och kvalitet än linjer med dålig arbetsmiljö (Ichinowski m.fl. 1995). I ett

flertal finska studier har man funnit att insatser rörande arbetsförmågan har gett goda effekter på såväl produktivitet som lönsamhet (Ahonen m.fl., 2007; Ahonen och Hussi, 2007).

2.1.3 Orsakssamband och värdering av kostnader innebär problem

Från en mycket omfattande systematisk och kritisk granskning av arbetsmiljöarbetets lönsamhet med interventioner i fokus (Occupational Health and Safety Interventions) drar Tompa m.fl. (2009) slutsatsen att framför allt tillverkningsindustrin och detaljhandeln har mycket att tjäna på att genomföra ergonomiska interventioner och andra preventiva interventioner för att minska muskelskaderisker. Tompa m.fl. (ibid) lyfter också fram ett antal generella problem som de funnit under sin genomgång. Till exempel hävdar de att ett återkommande problem är om produktivitetsförluster ska värderas som lönebortfall eller som något annat. Ett annat återkommande problem är att de indirekta kostnaderna av interventioner inte har värderats. De menar också att sensitivitetsanalyser borde genomföras oftare än vad som är fallet, eftersom man inte kan vara säker på orsakssambanden. I en diskussionsartikel av Tompa m.fl. (2010) lyfter författarna fram vikten av att titta på flera perspektiv vid studier av arbetsmiljöarbetets lönsamhet, alltså inte bara företagsperspektivet utan även exempelvis samhälls- och individperspektiven. Detta har betydelse särskilt vid internationella jämförelser eftersom en kostnad för samhället i vissa länder kan vara en företagskostnad i andra. Kausalitetsfrågan aktualiseras också genom ett förslag om genomförande av sannolikhetsbaserade sensitivitetsanalyser. När det gäller produktivetsproblemet pekar författarna på att en värdering av arbetstiden i lönetermer kan få icke avsedda moraliska effekter, alltså att det satsas mer på högavlönade.

2.1.4 Personalpolitiken har också betydelse

Låt oss vidga genomgången till ett annat angränsande område, nämligen personalpolitik. Sammanfattningsvis kan man säga att det i dessa studier har varit svårt att klarlägga enskilda personalpolitiska inslags betydelse för det ekonomiska utfallet, med undantag för utbildning och hälsofrämjande insatser. Det finns dock klara samband mellan tillämpningen av en generellt god personalpolitik och ekonomiskt utfall, även om sambandets riktning är svårt att belägga. Ett exempel är ett bidrag från Ulrich (1997). Han har jämfört kvaliteten på personalarbetet med ekonomiska data i ett stort antal amerikanska företag. Gapet mellan aktiemarknadens värdering av aktier i ett visst företag och det bokförda värdet (tillgångar minus skulder) av samma företag visade ett klart samband med kvaliteten på personalarbetet. I företag med en bra personalpolitik var således aktiemarknadens värdering av företaget högre. Tamkin m.fl. (2004) menar att hur personalpolitiken tillämpas har stor betydelse för företagets resultat. Personalpolitiken är till och med en ledande indikator för att bedöma ett företags ekonomiska situation enligt Pfau och Kay (2002).

Slutligen har Bassi och McMurrer (2007) i en större amerikansk företagsstudie funnit att omsättningsutvecklingen har samband med personalpolitikens "mognadsgrad". De har med företagens hjälp bedömt mognadsgraden inom ett antal olika personalpolitiska områden. Men slutsatsen de drar är att det inte finns någon standardmodell som kan rekommenderas. I detta avsnitt har vi inte berört vad enskilda företag funnit i sina egna databaser inom området. Indikationerna i dessa databaser pekar i samma riktning: att arbetsmiljöarbete lönar sig.

2.2 Arbetsmiljö i resultaträkningen

I slutet av 1980-talet lanserades i Sverige idén att tydliggöra kostnader för exempelvis rekrytering, frånvaro och kompetensutveckling i resultaträkningen. Kostnaderna skulle redovisas tillsammans med de andra mer traditionella posterna (Gröjer och Johanson, 1991). Den schablonmodell som föreslogs var:

Intäkter

- **kostnader för köpta varor och tjänster**

- kostnader för sjukfrånvaro
- kostnader för personalomsättning
- kostnader för kompetensutveckling
- kostnader för personalförmåner
- kostnader för arbetsmiljöförbättringar/rehabilitering
- kostnader för produktionslön

= rörelseresultat före avskrivningar

Med produktionslön menas de lönekostnader som krävs för att åstadkomma produktion. Den beräknas som lönesumman minus de lönedelar som ingår i de övriga personalkostnaderna. I den föreslagna modellen är rörelseresultat före avskrivningar identiskt med motsvarande resultat i den traditionella resultaträkningen. Denna form av resultaträkning kan ge ett mått på hur stor andel av varje satsad personalkrona som leder till produktion. Det går även att ta fram ett mått på sjukfrånvarokostnadernas relation till personalkostnader för produktion. Nyckeltalen kan sedan användas för jämförelser mellan avdelningar och över tid.

Idén bakom personalekonomiska resultaträkningar är att om kostnader för sjukfrånvaro och personalomsättning blir synliga för företagsledningar och styrelser, borde incitamentet för åtgärder bli uppenbart. Organisationens resultaträkning diskuteras alltid på lednings- och styrelsesammanträden. Om den ges ett delvis nytt innehåll bör problemen med alltför hög sjukfrånvaro uppmärksammas. De oönskade kostnaderna för sjukfrånvaro och personalomsättning kan också jämföras med önskade kostnader t. ex. för arbetsmiljöförbättringar, rehabilitering och kompetensutveckling. Dessa kostnader går åtminstone till viss del att betrakta som investeringar.

Erfarenheterna har dock visat att redovisningsrutinerna har varit tröga att förändra. Vissa organisationer (framför allt inom offentlig sektor) har under en följd av år använt personalekonomiska resultaträkningar av det slag som beskrivs här, men i många andra organisationer har tillämpningen av denna relativt enkla modell blivit en dagslända. Det har varit svårt att integrera den personalekonomiska redovisningen i ett befintligt system för ekonomisk planering och uppföljning. En allvarlig brist med modellen, och som troligen varit ett hinder för mer omfattande tillämpning, är att de största kostnaderna för t.ex. sjukfrånvaro och personalomsättning inte är synliga i bokföringen. Detta gäller exempelvis de produktivitets- och kvalitetsförluster som nämnts i avsnitt 2.1.

Den dåvarande regeringen föreslog år 1991 att företag med mer än 100 anställda skulle åläggas upprätta personalekonomisk redovisning (Arbetsmarknadsdepartementet, 1991). Ett av förslagen som diskuterades var ovanstående modell. Men av olika skäl fullföljdes inte idén om denna lagstiftning.

2.3 Arbetsmiljö i balansräkningen

En idé som funnits mycket länge när det gäller att synliggöra värdet av icke-materiella investeringar (i detta fall arbetsmiljöinvesteringar) är att ta upp dessa i balansräkningen och sedan göra avskrivningar i resultaträkningen. Den pedagogiska tanken har även här varit att företagsstyrningen borde bli annorlunda om redovisningens innehåll förändras.

Teoretiskt skulle man mycket väl kunna tänka sig en post i balansräkningen med rubriken arbetsmiljökapital. Posten skulle kunna värderas efter nedlagda kostnader på samma sätt som när det gäller forskning och utveckling. Ett problem som uppstår med denna idé är dock att en balansräkningsvärdering av t. ex. kostnader för arbetsmiljöutbildning eller rehabilitering kolliderar med gängse kriterier för vad som kan betraktas som en tillgång i balansräkning. Omfattande diskussioner och förslag har funnits från normsättande organ men år 1998 kan man säga att dörren stängdes för detta spår. Då bestämde sig International Accounting Standards Committee (IASC, 1998) att inte föreslå någon ändring av kriterierna i balansräkningen. Bakom IASC:s restriktiva rekommendation ligger sannolikt en rädsla för "uppbåsta" balansräkningar, speciellt om företag börjar bli finansiellt svaga. Det spelar också roll att det saknas adekvata värderingsmetoder för annat än historiska kostnader, liksom att det är svårt att avskilja en icke-materiell tillgång från övriga tillgångar. Det är också svårt att hitta exempel på tillämpade "personalbalansräkningar" med undantag för idrottsvärlden, framför allt fotbollsklubbar. Idrottsklubbarna gör dock oftast två balansräkningar, en med och en utan värdet av spelare. Det finns exempel på svenska företag som tagit upp investeringar i rehabilitering eller hälsofrämjande åtgärder som tillgångar i balansräkningen, men då har det bara varit "skuggbalansräkningar".

2.4 Hälsobokslut

Idén att synliggöra och därmed påverka sjukfrånvaron och dess kostnader låg bakom regeringens förslag år 2001 att genomföra försök med så kallade hälsobokslut. I ett forskningsprojekt följdes sju kommuner under sitt utvecklingsarbete med hälsobokslut (Bjurström, 2007; Johanson och Cederqvist, 2005; Sjöblom, 2010). Kommunerna menade att hälsobokslutet borde vara en handlingsinriktad rapport med följande innehåll:

1. Vision
2. Strategier
3. Hälsokomponenter (kan översättas till framgångsfaktorer)
4. Mål för respektive hälsokomponent
5. Aktiviteter avseende respektive hälsokomponent
6. Uppföljnings- och mätmetoder för respektive hälsokomponent
7. Indikatorer (nyckeltal, berättelser) för hälsokomponenterna

Den bestående effekten av hälsoboksluten blev blygsam, även om ambitionen och förväntningarna var höga. Det upprättades visserligen hälsobokslut under några år och många som deltog i projektet lärde sig mycket, men integrationen med annan form av styrning klingade successivt av. Att integrera hälsofrågorna och förändra styrningen av en verksamhet visade sig än en gång komplicerat, även om det ur många aspekter var angeläget.

2.5 Kalkylering av arbetsmiljö

En fjärde incitamentsåtgärd skulle kunna vara att göra chefer mer förtrodda och vana vid att göra kalkyler avseende arbetsmiljöåtgärder. Åtskilliga sådana kalkyler har gjorts och görs fortlöpande. Det kan vara kostnadskalkyler av sjukfrånvaro eller kostnads- och intäktskalkyler för personalinsatser inom arbetsmiljö och rehabilitering. I kostnads- och intäktskalkyler handlar det om att beräkna investeringsutrymmet för eller den sannolika avkastningen av en rehabiliteringsinsats. Dessa kalkyler synliggör ofta att det finns en mycket stor potential i att investera i arbetsmiljöfrämjande åtgärder, vilket stämmer väl överens med studier om arbetsmiljöarbetets lönsamhet. Kalkylerna kan göras mer eller mindre exakta och mer eller mindre krångliga. Följande enkla exempel från en större verkstadsindustri åskådliggör ett enkelt och effektivt sätt att argumentera. Det är en rehabiliteringskonsulent som talar.

"Ja, vet du, vi gör inga kalkyler i formell mening, och vi gör inga systematiska uppföljningskalkyler. Jag försöker få ansvariga chefer att fatta att det är ekonomiskt stolligt att inte satsa på rehabilitering och förebyggande verksamhet. Tänk dig vad det kostar med människor som underpresterar, och ännu värre med dem som bara går och dräller. Att satsa 35 000 kronor på rehabilitering eller utrustning för att någon ska kunna jobba trots ett mindre handikapp har man svårt att göra, men 180 000 kronor på en ny vacker teknisk apparat slänger man ut utan att blinka. En anställd som går och dräller och som har en lön på säg 20 000 kostar ju på ett år nästan en halv miljon med alla kringkostnader. Har man ont i en hand och behöver ett särskilt handverktyg som kostar 30 000 kronor så räcker det ju att man jobbar med en effektivitet på mer än 6 % av den normala för att det ska vara lönsamt att satsa på ett nytt verktyg. Vi har tjänat mycket här genom att jag lyckats övertyga ansvariga chefer, och många har sluppit gå sjuk-skrivna. Men det tar tid. Det handlar om att förändra attityder, och det tar tid. En del tror att man kan förändra snabbt, men det tar minst 10 år." (Johanson och Backlund, 2005)

När det gäller kostnadsberäkningar finns standardmodeller för till exempel sjukfrånvaro och personalomsättning. En vanlig modell för att beräkna kostnader för sjukfrånvaro är följande (Johanson och Johrén, 2011):

Direkta kostnader

- Sjuklön
- Semesterersättning
- Arbetsgivaravgifter

Indirekta kostnader, synliga i bokföringen

- Övertid
- Vikarier
- Överanställda
- Administrativa kostnader

Indirekta kostnader, osynliga i bokföringen

- Produktivitetseffekter
- Kvalitetseffekter
- Försäljningseffekter
- Nyrekryteringseffekter

Modellen delar upp sjukfrånvarokostnaderna i direkta och indirekta kostnader, samt i kostnader som är synliga respektive osynliga i bokföringen. De indirekta kostnaderna och särskilt de indirekta och osynliga är oftast avsevärt mycket större än de direkta. I den svenska studie som vi har redovisat i avsnitt 2.1 (Johanson, 1997) var produktivetsförlusterna (osynliga kostnader) cirka fem gånger större än de direkta sjukfrånvarokostnaderna.

Kostnadsslagen kan ha olika betydelse i olika situationer. Om en arbetares sjukfrånvaro måste kompenseras med att någon annan får jobba övertid kan kostnaden bli hög. Om produktionsstörningar uppstår och får konsekvenser för försäljningen kan kostnaderna bli ännu högre. Men vid tillfälliga produktionssvackor kan bortprioriterad produktion kosta mindre än utbetald sjuklön.

En lösning för att motverka produktivets- och kvalitetsförluster är att rekrytera ny personal. Kostnaden för sjukfrånvaron blir då densamma som summan av sjuklönen samt kostnader för ersättningsrekryteringen. Rekryteringskostnaderna kan vara mycket stora, eftersom nyrekrytering och framför allt upplärning tar tid. Det är även troligt att små organisationer riskerar större kostnader än stora, eftersom de inte på samma sätt kan parera med annan personal eller göra omprioriteringar.

En annan vanlig standardmodell belyser kostnader för personalomsättning (Johanson och Johrén, 2011):

Avvecklingskostnader för person som slutat

- Produktionsförluster under avvecklingsperiod
- Kvalitetsförluster under avvecklingstid
- Andra kostnader (t.ex. för att reducera produktions- och kvalitetsförluster)

Kostnader under vakansperiod

- Produktionsförluster
- Kvalitetsförluster
- Andra kostnader (t.ex. för att reducera produktions- och kvalitetsförluster)

Återbesättningskostnader

- Rekrytering (t.ex. annons, tid för rekrytering, sökandens kostnader)
- Introduktion (t.ex. kursavgifter, produktions- och kvalitetsförluster för nyanställd och handledare under inskolningstiden)
- Inskolning (t.ex. produktions- och kvalitetsförluster för nyanställd och handledare under inskolningstiden)
- Andra kostnader (t.ex. för att reducera produktions- och kvalitetsförluster)

2.6 Slutsatser: betydelsen av kunskap om arbetsmiljöarbetets lönsamhet

Användning av kalkyler och balansräkningar som beslutsunderlag avseende personalrelaterade icke-materiella investeringar har visats kunna påverka besluten. Problemet är att finansmarknaden och bokslutstraditionen är inriktad på materiella värden.

2.6.1 Det är svårt att etablera nya vanor i hela organisationen

Det finns relativt många beslutsstudier oftast från 1970- och 1980-talen, men även en del nyare sådana (Johanson och Nilson, 1992; Fischer och Strezel, 2012). De visar ofta att försökspersonernas beslutsfattande ändras i enlighet med kalkylunderlagets respektive balansräkningens innehåll. Studier inriktade på chefers lärande visar att chefer visar stort intresse och ganska lätt utför denna typ av kalkylering (Johanson, 1999). Däremot finns det många hinder för att en ny vana, i detta fall att börja göra kalkyler, ska etableras i en organisation. Det har visats i studier om organisatoriskt lärande. Varken kunskap om den ekonomiska potentialen av den icke-materiella personalrelaterade åtgärden eller färdigheten att kalkylera är tydligen tillräckliga incitament för att få till stånd en förändring där kalkylering driver arbetsmiljöarbetet. Ben Aissa (2007) visar att trots att en större internationell biltillverkare arbetat aktivt med arbetsmiljön under årtionden hotades detta arbete när de kände av den ökande globala konkurrensen på 1990-talet. Varför glömmer företag att arbetsmiljöarbete ofta har en rejäl potential att påverka ett företags ekonomi?

2.6.2 Finansmarknaden är inte intresserad av arbetsmiljöfrågor

Många tror att arbetsmiljöinvesteringarna kommer att öka om bara arbetsmiljöarbetets lönsamhet kan påvisas genom en kalkyl eller med hjälp av resultat- eller balansräkningen. Men det förefaller inte att vara riktigt så enkelt. Det finns många andra faktorer som påverkar ett investeringsbeslut, och finansmarknadens aktörer har inte något större intresse av arbetsmiljöfrågor. Deras ointresse kan också påverka vad som anses vara viktigt i den interna styrningen av verksamheten. Finansmarknadsrelationerna bygger på en lönsamhetsideologi som kolliderar med arbetsmiljöideologin. Men vilket intresse har finansmarknadsaktörerna egentligen av arbetsmiljöfrågor?

Studier gjorda i framför allt USA och Japan ger mycket olika resultat. Grovt förklarat indikerar japanska studier ett intresse för de anställdas väl och ve (Bjurström m.fl., 2013a), medan amerikanska studier av investerare och finansanalytiker visar ett totalt ointresse för frågor som arbetsmiljö samt anställdas kompetens och medinflytande. De amerikanska studierna pekar på att det i stort sett bara är företagets resultat i form av kassaflöde och marknadsandelar som räknas (Eccles och Mavrinac, 1995). Vad finansmarknaden är intresserad av har stor betydelse därför att de har ett stort inflytande på hur företag styrs. Om finansmarknaden vore intresserad av arbetsmiljöfrågor skulle det direkt påverka företagsstyrningen.

2.6.3 Sociala krafter viktiga när fondförvaltare värderar

Hur svenska storföretag och fondförvaltare kommunicerar kring icke-materiella resurser som arbetsmiljö, kompetens och hållbarhet har nyligen undersökts i några mindre svenska studier (Henningsson, 2009; Henningsson m.fl., 2010). Resultaten ligger närmare de amerikanska än de japanska. Kort sagt kan man säga att företagen anser att det är angeläget att förklara dessa komplexa samband, medan fondförvaltarna snarare vill reducera företagets information. Arbetsmiljö, kompetens och hållbarhet har ett mycket lågt informationsvärde i deras ögon, utom i krislägen när dessa faktorer inne-

bär risker för företagets framtid. Normalt litar fondförvaltarna helt på företagsledningens förmåga att hantera frågorna.

Fondförvaltare formar sin egen sociala miljö och begränsas av den. Det är knappast unikt, så fungerar det för alla grupper i samhället. Fondförvaltarna påverkas av interna sociala krafter när de tolkar information om främst icke-materiella resurser. De blir kulturella observatörer när de med sina egna "glasögon" tolkar information från företagen, som representerar en annan kultur (Henningsson, 2009).

De svenska studierna lyfter fram tre dominerande sociala krafter som påverkar investerarna när de tolkar företagsinformation:

- Den egna organisationens logik och kultur har stort inflytande över enskilda investeringsbeslut.
- Investerarna litar på finasteorins idé om att marknadspriser är rationellt betingade och att marknaden alltid har rätt.
- Det växer bland investerarna fram ett antal generella uppfattningar (berättelser) om vissa företag.

Fondförvaltarna menar vidare att finansmarknadens sociala kultur skapar en berättelse som är anpassad för sitt ändamål. En vanlig åsikt är att de själva bygger på historik, känner bolagen och därför kan dra långtgående slutsatser med relativt lite information. Genom att skapa solida berättelser om företag behöver förvaltarna inte ta hänsyn till företagens inneboende komplexitet, till exempel i form av anställdas arbetsmiljö och hälsa. Det finns också ett motstånd mot att ändra på dessa berättelser.

Förvaltarna försöker visserligen genomskåda eller avslöja sådant som företagen inte nämner, och de är på jakt efter det autentiska. Men oavsett om det är bra eller dåligt är ärlighet, konsekvens och tillgänglighet betydligt viktigare än detaljrikedom. Om företagsledningarna ljugar medvetet eller omedvetet straffas de obönhörligt av marknaden, menar fondförvaltarna. Många berättelser om företagets chefskultur skapas inom den egna kretsen, och mångfacetterad information reduceras gärna just till en ledningsfråga.

Finansmarknaden är alltså fångad i sina egna berättelser, vilket kan leda till en följa John-mentalitet där aktörerna agerar på samma sätt som sina kollegor. För att bryta denna mentalitet skulle internationella riktlinjer för rapportering av till exempel hälsa, arbetsmiljö och personalpolitik kunna vara värdefulla. Dessa resursers betydelse för lönsamheten borde på något sätt tas med i sådana riktlinjer (Henningsson m.fl., 2010).

2.6.4 Kortsiktig lönsamhet och belöningssystem kolliderar med satsningar på arbetsmiljön

En slutsats av resonemanget i detta kapitel är att vi menar att det är mycket viktigt att synliggöra arbetsmiljöinvesteringarnas potentiella lönsamhet. Sådana beräkningar har haft och kan ha betydelse som incitament för förbättringar. Men för att få till stånd varaktiga förändringar och investeringar i arbetsmiljö- och hälsofrämjande insatser räcker det inte med att chefer har kunskap om att det ofta finns ett samband mellan god arbetsmiljö, god hälsa och god ekonomi i organisationen. Dagens bokslutsmodeller och styrsystem har sitt ursprung i den traditionella bokföringen, med en stark fokusering på värden och kostnader för materiella resurser. I klartext innebär det att arbetsmiljö och hälsa riskerar att negligeras då det inte syns tydligt på något konto. Även om cheferna i

en organisation har kunskap om till exempel värdet av förebyggande arbetsmiljöfrämjande insatser, vill det mycket till för att organisationen ska styras därefter, eftersom traditionella styrsystem och bokslutsmodeller dominerar. Styrningen har sin grund i en materiell lönsamhetsideologi och administrativ ideologi. Det är dessa ideal och system samt de därtill förknippade belöningsstrukturerna som man pratar om och agerar efter. Förändringar är tröga och tar tid eftersom det handlar om att förändra människors vanemässiga agerande i samspel med evolutionärt utvecklade strukturer (Giddens, 1984). Verksamhetsstyrningen har en dubbel roll såväl att bevara stabilitet som att bidra till förändring i syfte att uppnå organisationens visioner, strategier och mål. Detta för oss över till begreppet verksamhetsstyrning, som behandlas i nästa kapitel.

3. Verksamhetsstyrning

Kunskap om arbetsmiljöarbetets lönsamhet är alltså viktig men inte tillräcklig. Detta har framgått på olika sätt till exempel i studien om organisatoriskt lärande, som vi kortfattat refererade till i föregående kapitel (Johanson, 1999). Vad som krävs för att förändra arbetsmiljöarbetet behöver därför problematiseras. Detta skulle kunna ske från ett beslutsteoretiskt perspektiv, men vi menar att ett ännu bredare perspektiv, ett verksamhetsstyrningsperspektiv, är än mer fruktbart. Syftet med detta avsnitt är att göra en översiktlig genomgång av begreppet verksamhetsstyrning.

Verksamhetsstyrning har sina rötter i ekonomistyrning. Därför börjar vi i avsnitt 3.1 med ekonomistyrning och går sedan över till verksamhetsstyrning i avsnitt 3.2. Alla styrningsbegrepp bygger på grundläggande antaganden av värderingsmässig karaktär. Därför lyfter vi fram de ideal som ligger bakom olika styrningsbegrepp. Vi belyser värderingsproblematiken genom att kortfattat behandla några styrningsbegrepp som utvecklats i kritik mot den traditionella ekonomistyrningen (avsnitt 3.3).

Avsikten är att diskutera hur begreppet verksamhetsstyrning ska förstås och vilka frågeställningar som är centrala för det systematiska arbetsmiljöarbetet. I kapitlets sista avsnitt ger vi ett underlag till vad och hur verksamhetsstyrningstankarna kan användas för att analysera den existerande empirin kring SAM. Analysen kommer senare att utvecklas i kapitel 6. Analysen syftar till att med hjälp av teorier kring verksamhetsstyrning öka förståelsen av möjligheter och hinder när det gäller SAM-tillämpning.

3.1 Ekonomistyrning

Något förenklat handlar ekonomistyrning om att planera och följa upp verksamheten så att man kan fatta välgrundade beslut som främjar effektiviteten i förhållande till företagets mål, strategier och visioner. Räkenskaper och dess användning i privata och offentliga organisationer bildar utgångspunkt för en diskussion om styrningsbegreppet. Redan under den faraonska epoken förde egyptierna räkenskaper kopplade till beskattning av invånarna (Englund, 2006). Bokföring skedde inte bara för nöjes skull, utan det fanns ett syfte att påverka och styra på något sätt. Att hålla kontroll men också att vid behov förändra. Så var det då och så är det fortfarande.

Samuelson (2008), liksom flera andra författare inom ekonomistyrningsområdet, lyfter fram olika tidsdimensioner för styrningen. Ur ett långsiktigt perspektiv, fem år och mer, syftar styrningen till att förverkliga företagets vision. Ur ett medellångt perspektiv, ett par års sikt, syftar styrningen till att förverkliga affärsidéer och strategier. Ur ett mer kortsiktigt perspektiv, cirka ett år, syftar styrningen till att bidra till att ge underlag för att underlätta verksamhetsplanering, budgetering och prognosarbete. Och ur ett mycket kortsiktigt perspektiv syftar styrningen till att ge underlag för den operativa och dagliga styrningen av verksamheten.

3.1.1 Ekonomistyrning utifrån ett resursomvandlingsperspektiv

När en av portalfigurerna inom ekonomistyrningsfältet, Anthony (1965), definierar ekonomistyrning utgår han från ett resursomvandlingsperspektiv. Innebörden av detta är att se ett företag som ett system till vilket resurser anskaffas och vidareförädlas för att till slut säljas. Anthony (1965) använder också ett tidsperspektiv när han menar att ekonomistyrning utgör en viktig länk mellan strategiska mål och operativa system i organisationen. Tanken är att ekonomistyrningen ska fokusera på systematiska mätningar av prestationer i syfte att länka samman de strategiska insatserna med de operativa aktiviteterna (Emmanuel m.fl., 1990). Det huvudsakliga underlaget för styrningen kommer från det interna ekonomiska redovisningssystemet. Den ekonomiska redovisningsinformationen är, enligt Emmanuel m.fl. (ibid.), standardiserad, monetärt uttryckt

och insamlad så att den representerar hela organisationen. Att den representerar hela organisationen innebär att den både kan presenteras i aggregerad form avseende hela organisationen och brytas ned i mindre enheter som avdelnings-, grupp- eller till och med individnivå.

3.1.2 Ekonomistyrning som ett interaktivt system

Simons (1995) anser i likhet med Anthony och Emmanuel m.fl. att ekonomistyrningen främst handlar om formella rutiner. Det som skiljer Simons uppfattning från den som Anthony och Emmanuel m.fl. representerar är synen på kopplingen till strategi. Enligt Simons ska ekonomistyrning inte bara verkställa redan formulerade strategier, utan den ska också vid behov medverka till omformuleringar av befintliga strategier. Ekonomistyrningen är därmed ett interaktivt system. Detta till skillnad från ett diagnostiskt system vars funktion endast är att ge information om avvikelser från den av ledningen beslutade planen. Simons öppnar alltså för en dubbelriktad kommunikation. Trots detta intresserar han sig dock mest för den formella delen av styrningen samtidigt som vi vet att den informella styrningen har väl så stor betydelse.

3.1.3 Formell och informell styrning

Till de formella delarna hänför Johanson och Skoog (2007) sådant som är formenligt i så motto att det följer lagstiftningskrav (till exempel bokföringslagstiftning), beslutad policy inom organisationen (till exempel en budgetprocess) eller en utvecklad praxis som är så stark, tydlig och officiell att ett brott mot denna praxis skulle uppfattas som ett formbrott. De säger vidare att även om vi som individer i en organisation kan ha olika uppfattningar om de formella delarna av verksamhetsstyrningen finns det en utspridd uppfattning om vad som är korrekt och inte korrekt. De formella delarna är stela till skillnad från de informella, men stelheten kan vara både en nackdel och en fördel. Det är svårt att dra en tydlig gräns till de informella delarna. De informella delarna kan givetvis även de vara formenliga men på ett annat plan. De kan vara formenliga i förhållande till organisationens historia och kultur, men lämnar ofta större utrymme för olika uppfattningar om hur de ska tolkas. Det finns ingen skriven norm att jämföra med (ibid.). Almqvist och Skoog (2006) visar hur informella aspekter påverkar och efter en tid fångas upp i de formella styrsystemen. De nya formella processerna påverkar i sin tur lärandet. Samverkan mellan informella och formella processer behandlas också av Nonaka och Nishiguchi (2001). De har utvecklat teorier om hur formell och informell kunskapsutveckling samverkar.

3.1.4 Ekonomistyrning är ett hierarkiskt företagsledningsinstrument

Ekonomistyrning är för många författare ett företagsledningsinstrument även om den inte utesluter ett inflytande från fackliga organisationer, kunder och andra intressenter (Anthony, 1965 och Samuelson, 2008). Företagsledningen använder styrningsinstrumenten för påverkan och inflytande, samtidigt som den påverkar och har inflytande över utformningen av styrningen. Denna hierarkiska tanke har ibland uttryckts genom användning av begreppet "command and control", som ordagrant betyder "ledning och kontroll" (Seddon, 2007). Den hierarkiska tanken kritiseras av Deming (1994), som menar att den kan leda till ett dysfunktionellt beteende i organisationen. Ett annat problem med styrning baserad på command and control är att de mätetal som används knyts till aktiviteter i stället för syftet med verksamheten.

3.1.5 Kritik mot ekonomistyrningen

Ekonomistyrningen har under de senaste decennierna utsatts för en ganska omfattande kritik från både forskare och praktiker. Den anses inte ge tillräcklig information som underlag för att fatta riktiga beslut. Det är inte ovanligt att påstå att den har förlorat sin relevans (Johnson och Kaplan, 1987). Johanson m.fl. (2006) sammanfattar kritiken med att ekonomistyrningen i stället för att vara ett stödinstrument för ledningen riskerar att separera ledningen från organisationen i övrigt eftersom den blivit alltför

- abstrakt (Johnson, 1992)
- kortsiktig (Miller, 2003)
- penningorienterad (Johnson och Kaplan, 1987).

Den har också anklagats för att vara alltför historiskt orienterad, alltför fokuserad på mätprecision och att inte ge tillräcklig och tillfredsställande information om de icke-materiella resursernas betydelse (Johanson och Skoog, 2007). Även den grundläggande idén om att genom den ekonomiska beskrivningen att uppnå transparens och representera en objektiv och mätbar verklighet har kritiserats (ibid). Johanson och Skoog (2007) kritiserar också fokuseringen på formella inslag i styrningen. De hävdar att styrning sker på många olika sätt, såväl formellt som informellt.

Det är svårt att förändra ideal och metoder för styrning. De har ofta institutionaliserats som följd av en långvarig utveckling och tillämpning. Detta har bidragit till etablering av olika former av vanor såväl på organisatorisk nivå som på grupp- och individnivå. Ett sådant exempel är den dubbla bokföringens långa historia och de därtill hörande många instrumentellt utbildade ekonomer och revisorer som bevakar att ritualerna följs. Detta har bidragit till att skapa stabilitet, trygghet och jämförbarhet. Men det kan också innebära en risk att styrsystemet inte hinner med att anpassas till nya förutsättningar. Styrningen kan till och med bli hindrande för organisations- och affärsutveckling (Deming, 1986). För att undvika det senare är styrningens interaktivitet viktig.

3.2 Verksamhetsstyrning

Verksamhetsstyrning kan sägas vara både en reaktion mot ekonomistyrningen och ett försök till svar på kritiken riktad mot ekonomistyrning. Verksamhetsstyrning är ett mycket brett och komplext begrepp. På något sätt sker alltid styrning i företag och organisationer. I idealfallet sker det medvetet och koordinerat i linje med företagets visioner och strategier. Men oftare är styrningen bara delvis koordinerad, den sker till viss del omedvetet och går inte alltid i linje med visioner och strategier. Oavsett om den sker idealt eller bristfälligt signalerar den värderingar och ansvar eller brist på ansvar. Styrningen innebär att utöva ansvar och makt samtidigt som den påverkas av ansvar och makt. Den både påverkar och påverkas av organisationskultur. Styrningen fungerar alltså både som en spegel av existerande förhållanden och ett verktyg för förändring. Den bygger på det förflutna men avser att påverka. Den balanserar mellan stabilitet och förändring (Almqvist m.fl., 2012). Styrningen syftar till att uppnå såväl yttre effektivitet, det vill säga att göra rätt saker, som inre effektivitet, det vill säga att göra saker på rätt sätt (Olve och Samuelsson, 2008). För att uppnå detta är enkelhet, relevans, begriplighet, tillgänglighet, deltagande och acceptans viktiga inslag (ibid.).

Johanson och Skoog (2007) ger följande programförklaring avseende verksamhetsstyrning:

Förenklat kan vi säga att om det vi kallar den traditionella redovisningen och ekonomistyrningen varit fokuserad på de materiella resurserna vill vi även inkludera de icke-materiella (till exempel kompetens, hälsa, kundrelationer), historiska händelser vill vi även inkludera

framtida tänkbara skeenden, orsaker vill vi snarare fokusera tänkbara konsekvenser, monetära mått och instrument vill vi även inkludera icke-monetära mått och instrument, siffror vill vi även komplettera med texter, mätprecision vill vi snarare fokusera förståelse och påverkan, ordning och reda vill vi snarare fokusera mobilisering av handling ...

I programförklaringen ifrågasätter de också idén om att transparens uppnås genom en objektiv avbildning av de fenomen som verksamhetsstyrningen avser att adressera. Dessa fenomen anses snarare representera subjektiva uppfattningar.

Lindvall (2001) menar att det är processororienteringstanken som är den moderna verksamhetsstyrningens kärna. Det handlar om att följa resursomvandlingsprocessen, och kundperspektivet är grunden till hur styrningen ska utformas och utvecklas. Utmaningen för den moderna verksamhetsstyrningen är att utveckla en horisontellt orienterad styrning i stället för en vertikalt och hierarkiskt orienterad styrning. Det innebär att organisationen bör beskrivas och styras utifrån och in, med kunden i centrum, istället för inifrån och ut med organisationens hierarkiska struktur som utgångspunkt. Lindvall (2001) hävdar också att styrning i grunden är en social aktivitet som alltid är beroende av människorna i organisationen.

3.2.1 Sifferfakta kompletteras med berättelser

Om ekonomistyrningen i huvudsak använder finansiella mått väljer verksamhetsstyrningsförespråkare att komplettera finansiella mått med icke finansiella dito. Många menar att det kan vara svårt att fånga de icke-materiella resursernas betydelse genom mätningar och siffror (Roslender m.fl., 2007; Mårtensson, 2007). För att uttrycka komplexa fenomen och samband kan berättelser av olika slag vara viktiga komplement. Bjurklo och Kardemark (2003) visar i sin forskning hur berättelser om vissa för verksamheten kritiska händelser får en styrande funktion i verksamheten. De menar att chefer använder såväl hård information (siffror) som mjuk information (berättelser) för att förstå, göra bedömningar och styra verksamheten. Särskilt gäller det i situationer när organisationen står inför radikala förändringar (Almqvist m.fl., 2012).

3.2.2 Viktiga stödprocesser för verksamhetsstyrning

Johanson m.fl. (2001a; 2001b) har analyserat hur verksamhetsstyrning går till i ett tiotal stora svenska företag. Dessa företag har under flera år, ibland över 20 år, systematiskt och kontinuerligt inkluderat, mätt och i sin styrning tagit hänsyn till olika icke-materiella resurser (till exempel kompetens, motivation, välbefinnande). För att skapa uppmärksamhet, mobilisera engagemang och bidra till handling var följande processer viktiga i de undersökta företagen:

- Mätprocesser. Genom enkäter bland kunder och anställda sker systematiska och kontinuerliga mätningar av uppfattningar om verksamheten och de icke-materiella resurserna.
- Marknadsföringsprocesser. Själva existensen av medarbetar- och kundenkäter liksom data från dessa mätningar marknadsförs såväl internt som externt i syfte att skapa uppmärksamhet kring såväl styrinstrumentet som betydelsen av de icke-materiella resurserna.
- Rapporteringsprocesser. Rapporteringen av den information som samlas in är systematiserad och rapporteras återkommande, precis som ekonomisk rapportering. Rapporteringen kring icke-materiella resurser är i vissa företag integrerad med den ekonomiska rapporteringen och riktas såväl till högsta ledningen som till chefer och anställda i hela organisationen.

- Utvärderingsprocesser. Stora mängder data samlas in både via det ekonomiska redovisningssystemet och via enkäterna. Dessa data utvärderas kontinuerligt genom olika former av analyser.
- Motivationsprocesser. På samma sätt som den högsta ledningen efterfrågar ekonomisk information efterfrågar den också information om enkätresultat. Denna efterfrågan liksom organiserade dialoger mellan chefer på olika nivåer är motivationsskapande. Ett annat motivationsskapande system är belöningssystemet.
- Kontraktsprocesser. Varje mätning är kopplad till en målsättning och därmed också till en form av handlingsplan. För att förstärka kopplingen mellan enkätresultat och handling sluts i dialogerna ett kontrakt (mer eller mindre formellt) om hur ett icke önskvärt resultat ska åtgärdas.
- Uppföljningsprocesser. Hela styrsystemet följs upp kontinuerligt på olika sätt, genom till exempel analys av svarsfrekvenser på olika frågor och genom hur användningen av systemet påverkar svar på olika frågor.

Vissa av dessa processer har skapats, planerats och startats medvetet, andra har uppstått och utvecklats utan medveten intention och planering. De har utvecklats gradvis. Johanson m.fl. (2001a; 2001b) kallar processerna för stödprocesser därför att de stöder den grundläggande mät- och styrprocessen. De bidrar till att ge styrsystemet stabilitet. Samtliga processer är formella i den mening som vi tidigare lagt i begreppet, det vill säga de har utvecklats till att bli bestående praxis.

3.2.3 All styrning signalerar budskap och legitimerar handlingar

En primär uppgift för verksamhetsstyrningen är att sända signaler som bidrar till fördjupad förståelse och kunskap om hur organisationen lyckas i sitt arbete med att förverkliga mål, strategier och visioner samt ge underlag för fortsatt agerande. Johanson och Skoog (2007) lånar idéer från Giddens (1984) när de hävdar att all styrning innebär signalering och legitimering. Signaleringens innebörd är att sända budskap för att påverka andras uppmärksamhet, lärande och handlande. Det kan ske på olika sätt, till exempel genom mätande och kommunikation av siffror och nyckeltal, men också genom berättelser eller genom stödprocesser. Styrningen innehåller signaler om att vissa faktorer och vissa handlingar är legitima medan andra inte är det.

Men verksamhetsstyrning handlar inte bara om instrument som nyckeltal eller berättelser. Signaleringen och legitimeringen är också intimt förknippade med normer och koder för vad som är förtjänstfullt eller klandervärt agerande hos styrande och styrda. Baserat på dessa normer och koder tydliggörs värden och ideal om vad som är viktigt respektive mindre viktigt i organisationen. Verksamhetsstyrningen är i grund och botten ett organisatoriskt verktyg som ledningen använder för att påverka och utöva makt. De normer och ideal som ligger bakom denna maktutövning blir viktiga att klargöra och diskutera.

3.3 Exempel på styrningsbegrepp

Utifrån kritiken mot den ekonomistyrning som vi har beskrivit i avsnitt 3.1 har det förslagits både nya generella styrningsbegrepp och en del mer specifika idéer och modeller. Några har vunnit en relativt stor global spridning.

3.3.1 Personal- och arbetsmiljöekonomi

Som en följd av kritiken mot ekonomistyrningen föreslogs redan på 1960-talet att personalen borde redovisas bättre i redovisningen. De vanligaste engelska, eller snarare

amerikanska, begreppen var Human Asset Accounting, förkortat HAA (Hermansson, 1964) och Human Resource Accounting, förkortat HRA (Flamholtz, 1984). Gemensamt för dessa förslag var att de ekonomiska konsekvenserna av åtgärder och frågeställningar relaterade till personalen borde synliggöras genom kalkyler eller i företagets redovisning. Båda förslagen kom att uppfattas som teknokratiska verktyg, trots Flamholtz (1999) indignation över att han hade blivit missförstådd. Han menade att de bakomliggande idealen med HRA var att påverka chefer så att de bättre förstod personalens betydelse. Värderingen av personalen i balansräkningen blev särskilt komplicerad och osäker. HRA-utvecklingen, som visades stort intresse av den amerikanska normeringsmyndigheten FASB, var intensiv framförallt i USA under 60- och 70-talen och med viss fördröjning föreslog även arbetspsykologer och i viss mån sociologer att nyttan av personalinvesteringar borde synliggöras med hjälp av kalkyler. Som begrepp användes utility analysis, förkortat UA (Cascio, 1991; Boudreau, 1983). Bland redovisningsforskare föreslogs att det finns anledning att i den externa redovisningen påvisa företagets sociala ansvar. Så kallad social redovisning skulle påvisa det sociala ansvaret inte bara i relation till de anställda, utan också till kunder, samhället och andra intressenter (Gröjer och Stark, 1978). I Sverige (Gröjer och Johanson, 1991) och senare i Finland (Ahonen m.fl., 2002) utvecklades till den nordiska kontexten anpassade varianter av HRA och UA under samlingsnamnet personalekonomi (Human Resource Costing and Accounting). Drivkraften bakom denna utveckling var att påvisa misshushållning med personalen för ledning och chefer på olika nivåer i såväl privat som offentlig verksamhet (Johanson, 1987; Johanson och Johrén, 2011). Med andra ord ville man belysa arbetsmiljöproblemens ekonomiska konsekvenser (Liukonen, 1989). En sådan belysning kunde ske med hjälp av kalkyler eller förändrat innehåll i resultaträkningen. Det senare föreslogs av den dåvarande regeringen vara ett tänkbart verktyg för att fästa företagsledningars uppmärksamhet på arbetsmiljöproblematik (Liukonen, 1991). Lagstiftning om personalekonomisk redovisning genomfördes aldrig, bland annat på grund av Sveriges EU-inträde och därav följande anpassning av svensk lagstiftning.

De hittills kort presenterade modellerna har det gemensamt att de utgår från sedvanliga monetära redovisningsinstrument. De har stora likheter med ekonomistyrning och baseras på tanken att redovisningen är organisatoriskt välintegrerad. Men modellerna har också kritiserats på likartade grunder som kritiken av ekonomistyrning. Ritualerna för att hantera redovisningsinformationen är väl utmejslade och stabila och erbjuder därmed en kanal för att påverka uppmärksamhet och förändring. Men de har också kritiserats för att översättningen av vissa fenomen i monetära termer blir alltför abstrakt och osäker och riskerar att befästa en syn på människan som en resurs utbytbar mot andra resurser (Almqvist m.fl., 2012; Mouritsen och Johanson, 2005). Denna syn går stick i stäv med åtminstone vissa förespråkares avsikter, alltså stick i stäv med styrningsidealet.

3.3.2 Balanserad styrning

Som reaktion mot ekonomistyrningen och även den monetära orienteringen av vissa nya modeller föreslog en grupp svenskar under slutet av 80-talet en redovisningsmodell med icke-monetära indikatorer för stabilitet, utveckling och effektivitet. Modellen som gick under rubriken den osynliga balansräkningen fick raskt internationell spridning och fick det engelska namnet the intangible assets monitor (Sveiby, 1997). Parallellt med detta och också som svar på frågan om redovisningens förlorade relevans utvecklade Kaplan och Norton (1992) balanserad styrning eller balanced scorecard (BSC) som ett mer allsidigt styrverktyg främst för internt bruk grundat på icke-monetära mått och på interaktivitet med fokus på fyra områden: finans, kunder, interna processer samt innovation och förnyelse. Senare tillkom ett femte område: personal (Olve m.fl., 1997). Icke-monetära mått inom alla fokus utom finans ska bidra till att företagsledningen förstår och kan lära sig hur verksamhetens vision, strategier och mål kan

uppfyllas. Styrningsidealet skiljer sig alltså ganska mycket från det traditionella ekonomistyrningsidealet. Ordet 'balanserad' står inte bara för en balans mellan de ovan nämnda fokusen utan även för en balans mellan det förflutna, nuet och framtiden. Balans står också för balans mellan stabilitet och flexibilitet och liknar på det sättet the intangible assets monitor.

Balanserad styrning vann mycket snabbt internationell spridning, men mötte också omfattande kritik. Att det finns problem vid införandet av balanserad styrning understryker McCunn redan 1998 när han hävdar att 70 % av alla implementeringar av balanserad styrning har misslyckats. Det är dock viktigt att komma ihåg att det är mycket problematiskt att fastslå vad som är en misslyckad eller lyckad tillämpning av balanserad styrning. Utgångspunkten gällande balans mellan olika organisatoriska perspektiv har i vissa fall upplevts som tom retorik, då de finansiella måtten har fortsatt att vara den dominerande ledstjärnan (Olve m.fl., 1997). Samma kritik som har riktats mot den traditionella ekonomistyrningen har riktats även mot balanserad styrning, det vill säga att det är ett uttryck för command-and-control ideologin och oförmöget att identifiera och mäta de mest relevanta aspekterna för värdeskapandet (Johanson m.fl., 2006). Trots att ett av syftena med balanserad styrning är att minska antalet mått har det ofta snarare blivit en ökning (Johanson m.fl., 2006) vilket riskerar att försvåra ett helhetsperspektiv.

En annan bärande tanke med balanserad styrning har varit att klarlägga olika samband mellan orsak och verkan, det vill säga att fastlägga kausalitet. Även denna tanke har kritiserats starkt (Nörreklit, 2000). Hela idén om att kunna fastlägga kausala samband är, menar kritikerna, omöjlig eftersom de fenomen som betraktas är subjektiva konstruktioner av verkligheten. Här är det fråga om sociala fenomen, och sådana kan inte iakttas och därmed beskrivas objektivt.

3.3.3 Intellectuellt kapital

Ungefär samtidigt som balanserad styrning lanserades intellektuellt kapital (IC), vars idé var att lyfta fram de icke-materiella resursernas betydelse för företags värdeskapande (Edvinsson och Malone, 1997). Förespråkarna klassificerade resurserna i förutom finansiellt kapital även i

- humankapital (anställdas kompetenser, färdigheter, motivation, ledarskapets kvalitet)
- strukturkapital (det som inte är individberoende, exempelvis databaser och upparbetade och dokumenterade rutiner)
- relationskapital (relationer och kunskapsutbyte mellan organisationen och dess externa intressenter) (Meritum, 2002)

De tre senare kapitalformerna borde beskrivas i icke-monetära termer. Även denna modell vann snabb spridning. OECD liksom EU och Brookings Institution i Washington intresserade sig för frågan (Johanson och Henningsson, 2007). Danska regeringen (DATI, 2003) liksom senare den japanska utvecklade riktlinjer för företags rapportering av intellektuellt kapital. Österrike införde lagstiftning som innebar att universitets- och forskningsorganisationer gjordes ansvariga för extern rapportering av intellektuellt kapital och ett mycket omfattande europeiskt forskningsprojekt (Meritum) startade. Intellectuellt kapital var inriktat på såväl den interna som den externa styrningen respektive rapporteringen. Även intellektuellt kapital har starkt kritiserats från olika håll. Bland annat anses begreppet vagt och teorisvagt (Marr, 2005). Det sistnämnda kan man inte säga om det närbesläktade begreppet knowledge management som också utvecklades under samma period som intellektuellt kapital och balanserad styrning.

Om intellektuellt kapital åtminstone implicit bygger på idén om resource-based theory har knowledge management competence-based theory som teoretisk grund. Det senare innebär att företag ses som kompetenssystem. En organisations särpräglade förmåga och konkurrensmässiga fördelar är beroende av hur väl man lyckas nyttja kunskapsmässiga specialiteter (Penrose, 1995). En fundamental organisationsuppgift är att fokusera uppmärksamhet och styrning på utveckling och koordinering av den individ- och organisationsbaserade kunskapen (Grant, 1996). Ett företag eller en organisation är helt enkelt en kunskapsintegrerande institution. För organisationen blir det mycket väsentligt att skapa strukturer genom vilka organisationen kan tillförsäkra sig nyttan av såväl skapande som lagring och användning av kunskap (Grant, 1996).

Ett vanligt synsätt är att intellektuellt kapital främst handlar om humankapitalet. Men bland andra Roberts (2003) menar att intellektuellt kapital snarare handlar om samspelet mellan de olika kapitalformerna. De menar att i ett kompetensintensivt företag kan inte varje enskilt produktionssteg optimeras på samma sätt som vid traditionell industriell produktion. Interaktivitet är en nyckelprocess för en organisations utveckling av det intellektuella kapitalet och i förlängningen för dess värdeskapande.

Roberts (2003) hävdar också att det viktigaste inte är att identifiera och synliggöra vad en organisation har för resurser, utan hur organisationen använder dem. Mobilisering av de anställda är viktigare än att räkna och registrera volymen av använda resurser (Mouritsen och Johanson, 2005). Man kan säga att även om intellektuellt kapital anses teorisvagt är det ideologistarkt men dock praktiksvagt. Detta till skillnad från modeller som Human Resource Accounting och balanserad styrning, som båda lämnar ganska tydliga praktiskt normativa förslag.

3.3.4 New Public Management

Även new public management (NPM), som handlar om styrning av offentliga organisationer, har fått ett stort genomslag världen över under de senaste decennierna. Hood (1995) hävdar att NPM är en reformidé som i första hand söker förändra på vilka sätt aktörer inom offentlig sektor bör styra verksamheten. Mer ingående betyder detta att offentlig sektor inte längre ska utöva styrning av sina verksamheter med fokus på resurser och processer utan med fokus på resultat. Som exempel ska de minska sin budgetstyrning och regelstyrning till förmån för formulering av prestationer och effekter, mätning av måluppfyllelse och slutligen revidering av mål. Power (1997) uttrycker det som "accountability in terms of results". En annan grundidé är att offentliga verksamheter ska utsättas för konkurrens och därmed kunna utkontrakteras till privata utförare. Framförallt har det inneburit ett ökat fokus på ansvaret för verksamhetens prestationer till gagn för medborgarna. Det handlar om ett kluster av idéer som är lånade från näringslivets styrningsmetoder (Power 1997). Exempelvis har begreppet "kund" fått ett stort genomslag. Med införandet av kundbegreppet har också mer fokus hamnat på ansvar för verksamhetens kvalitet. Målstyrning brukar lyftas fram som det goda styrverktyget. Tanken är att tydliggöra politikernas ansvar för styrning genom att ge dem ansvar för att formulera och följa upp organisationens mål. Förvaltningen i sin tur ska ha det operativa ansvaret att uppnå dessa mål.

New Public Management har fått ett stort genomslag som styrtanke under de senaste decennierna. Det gäller såväl ideologiskt som praktiskt. Men forskningen om NPM har inte kommit fram till en samfällad slutsats att styrmodellen har bidragit till en bättre effektivitet (Almqvist, 2004). Almqvist m.fl. (2012) menar att det är tveksamt om NPM bidrar till mindre byråkrati och effektivare styrning, utan att det tvärtom medför krav på en allt mer byråkratiserad styrning. Det är det administrativa ansvaret som prioriterats inom NPM. Motsvarande utveckling kan vi se även inom offentlig sektor i Sverige (Andersson, 2013). De ambitioner som finns rörande mått och jämförelser (benchmarking) och de krav på uppföljningssystem som följer av detta är tydliga ex-

empel. Almqvist m.fl. (2012) hävdar att en framgångsrik styrning med hjälp av mål och mått kräver en ökad formalisering av styrningen och av dagliga rutiner. Det innebär till exempel en tydligare ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän.

3.3.5 Corporate Social Responsibility

En helt annan värdeladdad styrningsmodell är Corporate Social Responsibility (CSR), alltså socialt ansvar, som numera är internationellt väletablerad. Grafström m.fl. (2010) konstaterar att år 2005 skrev 80 % av USA:s 500 största företag (Fortune 500) om sitt sociala ansvar på sina hemsidor. I Sverige informerar mer än 50 % av de stora börsbolagen om sitt sociala ansvar. Intresset för CSR märks också i form av institutionella internationella index såsom Dow Jones Sustainability Index och FTSE4Good, den växande floran av etiska fonder, samt av FN:s och EU:s agendor i vilka allt oftare företagens sociala ansvar lyfts fram.

Modellen handlar förenklat om att företag har ett ansvar inte bara inför sina ägare och att följa gällande lagstiftning utan också ett vidare socialt ansvar inför många andra intressentgrupper t. ex. anställda och kunder liksom för andra frågor t. ex. miljöfrågor och moraliska frågor. Konceptet är dock varken entydigt eller väldefinierat. Men modellen har påverkat diskussionen om företagens roll i samhället. McWilliams och Siegel (2001) anser att modellen handlar om att:

- inkorporera sociala aspekter i produktionsprocesser
- införa progressiv personalledning (eng. human resource management)
- försöka nå högre nivåer avseende olika miljömål genom återvinning och minskning av miljöskadliga utsläpp
- utöka samarbetet med miljöorganisationer.

3.3.6 Integrated Reporting

Den allra färskaste och kanske mest lovande modell vi ska lyfta fram är Integrated Reporting (IR). Syftet med Integrated Reporting är att förbättra förtroendet för företag som ansvariga samhällsaktörer (IICR, 2011; Eccles, 2012). Det är en vidareutveckling av såväl tankar från corporate social responsibility som intellektuellt kapital. Information till exempelvis kapitalmarknaden och andra intressenter ska förmedlas genom samma rapport. I rapporten ska betydelsen av olika aktiviteter integreras med de finansiella frågorna. Inte nog med detta – själva processen ska också vara integrerad. Avsikten är att miljöfrågor, sociala frågor och företags samhällsansvar i allmänhet ska integreras med finansiella frågor såväl i extern rapportering som i verksamhetens interna styrning. Efter flera remissomgångar beräknas en första standard för integrerad rapportering läggas fram i december 2013.

3.4 Slutsatser och underlag för analys av möjligheter och hinder vid tillämpning av SAM

Modellerna som vi har diskuterat i kapitel 3.3 bygger på ett antal olika idéer och ideal. Under avsnitt 3.4.1 ska vi försöka att summera detta.

3.4.1 Styrning är ett komplext samspel

Ekonomistyrning karaktäriseras av ett fokus på finansiella resurser och formella system. Det bygger på en idé om att verkligheten som är föremål för styrning ska avbildas

transparent och objektivt. Styrningen sker uppifrån och ned genom command and control. Av de ovan presenterade modellerna ligger Human Resource Accounting, Utility Analysis och personalekonomi närmast ekonomistyrningsidealet (även om vissa författare av personalekonomiska texter hävdar att det inte är en idé om transparens). Användningen av traditionella instrument syftar till att skapa uppmärksamhet för att få med sig användare. I de tre modellerna är det inte viktigt med objektiv avbildning och inte centralt med ledning och kontroll.

Modern verksamhetsstyrning har däremot fokus på såväl finansiella som icke-finansiella resurser. Icke-monetära mått är viktiga, ibland lika viktiga som monetära. Ett fokus på interaktiva processer har ersatt tanken på ledning och kontroll. Balanserad styrning, intellektuellt kapital och knowledge management syftar alla till interaktivitet. Knowledge management är resursorienterat medan New Public Management är resultatorienterat. Uppifrån och ned-perspektivet är centralt men inte ledning och kontroll i vare sig balanserad styrning, intellektuellt kapital eller New Public Management.

Intresset bland forskare för en utveckling av ekonomistyrningen i riktning mot en annorlunda verksamhetsstyrning har ökat kraftigt, särskilt under de senaste 25 åren efter det att Johnson och Kaplan (1987) skrev sin berömda artikel om ekonomistyrningens förlorade relevans. Under samma period har även företag försökt utveckla egna modeller. Frågan har också varit het för olika policyorgan som OECD, EU och olika regeringar. En ändring av grundläggande redovisningsnormer har diskuterats. En viktig sådan diskussion handlar om kriterier för vad som ska kunna betraktas som en tillgång i balansräkningen. Exempelvis ville EU för ett antal år sedan lagstifta om att kompetensinvesteringar skulle kunna betraktas likvärdigt med andra tillgångar och därmed kostnadsfördelas på flera år (Johansson och Henningsson, 2007). Under 1990-talet diskuterades tillgångskriterier intensivt i det internationella normeringsorganet IASC. De utredde frågan under ett antal år, men kriterierna ändrades inte.

Om något behandlas som en tillgång eller kostnad kan ha stor betydelse för betendet i organisationen. En tillgång behöver inte kostnadsföras helt när den anskaffas. Utgiften kan i stället periodiseras över ett antal år. Om inte tillgångskriteriet (till exempel kompetens eller satsning på rehabilitering) uppfylls måste däremot kostnadsföring ske direkt. Detta kan innebära ett hinder för denna åtgärd vid till exempel förlustår. Förlustår kan hänga ihop med minskad efterfrågan på grund av lågkonjunktur. Vid låg efterfrågan är alternativintäkten från en anställds insats lägre än i en där all produktion kan säljas. I och med det uppstår den paradoxala situationen att exempelvis kompetensinvesteringar som kan behöva göras blir relativt sett dyrare än materiella investeringar. De materiella investeringarna kan nämligen kvittas mot vinster under lönsamma år. Det kan inte de icke-materiella investeringarna.

Styrning påverkas av, och påverkar, en mängd olika saker. Exempel på sådana faktorer är lagstiftning och andra regelverk, organisationens vision och strategier, organisationens kultur och historia, samt normer och ideal. Behovet av styrning är beroende av graden av stabilitet inom såväl som utanför organisationen. Detta gäller såväl ekonomistyrning som den mer komplexa verksamhetsstyrningen där både finansiella och icke-finansiella aspekter är inkluderade samt där både mått, indikatorer och nyckeltal men även berättelser och texter används på ett medvetet sätt. Men även utan en medveten verksamhetsstyrning kommer verksamheten att vara styrd genom olika handlingar, eller icke-handlingar av den som förväntas styra. Med andra ord är det knappast relevant att fråga varför styrning bör ske. Styrning sker alltid på ett eller annat sätt.

Det finns dock alltid en poäng i att synliggöra och medvetandegöra vad som är centralt i styrningen av en viss organisation. Det skapar nämligen större utrymme för förståelse för beslut som ledningen fattar. Inte sällan styrs verksamheter genom den informella styrningen på ett sätt som står i konflikt med den formella styrningen. Det kan handla om att den formella styrningen brister i relevans, har dålig tajming eller vilar på grund-

läggande ideal som inte omfattas av de människor som deltar i styrningskontexten.

Styrning av organisationer handlar alltså inte bara om rapporter innehållande siffror. Det handlar om ett komplext samspel mellan människor och strukturer (Giddens, 1984). Ordet styrning är vidare starkt värdeladdat och bygger på grundläggande uppfattningar om hur vi kan uppfatta världen och om vad människor vill och förmår. En del hävdar till exempel att detta leder till ett alldeles för stort fokus på mätbarhet. Power och Laughlin (1992) har sammanfattat denna utveckling med termen "accountingization" (ung. bokförifiering) och Lapsley (2009) har använt uttryck som "tick box mentality" (ung. avbockningsmentalitet), där det viktigaste är att organisatoriska aspekter snabbt och effektivt ska kunna följas upp och revideras ur ett sifferperspektiv. Enligt Power (1997) är det en ny profession av "accountocrats" (ung. bokförokrater) som dominerar i detta revisionssamhälle. Ambitionen att synliggöra värden och för enkla uppföljningen har därför inte sällan bidragit till att det som är svårare att mäta har hamnat i skymundan.

3.4.2 En modell för analys av styrning

Till hjälp att analysera intern styrning föreslår Ferreira och Otley (2009) följande ramverk för analys eller utveckling av styrning. Punkterna 1–8 handlar om innehållet i styrningen medan punkt 9 och framförallt punkterna 10–12 handlar om styrningens form.

1. Hur ser företagets vision ut och vilka processer används för att förmedla den?
2. Vilka framgångsfaktorer är viktiga för framtiden och hur förmedlas detta?
3. Hur påverkar organisationsstrukturen utformningen och användningen av styrsystemet?
4. Vilka strategier och planer finns och hur utvecklas och kommuniceras dessa?
Hur understöder och påverkar strategier och organisationsstruktur varandra?
5. Vilka prestationsmått används med utgångspunkt från framgångsfaktorer, strategier och planer? Hur kommuniceras dessa?
6. Hur ser målet ut för respektive prestationsmått?
7. Hur sker utvärdering av prestationsmåten? Vilken betydelse har formella och informella processer i detta sammanhang? Handlar det om subjektiva eller objektiva utvärderingar?
8. Vilka belöningar kopplas till uppnående av mål för respektive mått?
9. Vilka informationsprocesser finns för att stödja styrsystemet?
10. Hur används den information som genereras i styrsystemet? Hur ser kontrollmekanismerna ut?
11. Hur förändras styrsystemet? Är det proaktiv eller reaktiv förändring?
12. Hur väl hänger styrsystemets olika delar ihop?

Presenterat på detta sätt ser Ferreira och Otleys (ibid.) lista mekaniskt instrumentell ut. Deras tanke liknar emellertid Simons idé (1990) att styrsystemet bör vara interaktivt, bygga på kommunikation, engagemang och möjlighet till förändring.

3.4.3 Styrningsidealets betydelse

Det är flera forskare som lyfter fram betydelsen av styrningsideal, bland andra Hasselbladh m.fl. (2008), Hood (1995) och Hofstede (1978). Med koppling till Ferreira och Otley kan man säga att om inte styrsystemets olika delar hänger ihop och bottnar i ett sammanhållet styrningsideal är risken stor att övriga faktorer inte bidrar till att uppfylla organisationens vision. Men idealet, innehållet och formen för styrningen är beroende av kontexten. Det som är relevant i en bank är kanske inte lika relevant i en kommun.

Inspirerad av Dean (1999) definierar Hasselbladh m.fl. (2008) begreppet *regim* som ett beständigt sätt att organisera ett samhälleligt område. En *regim* består av *verksamhetsregim* (på engelska *regimes of practice*) och *styrningsregim* (på engelska *regimes of government*). En verksamhetsregim definierar de som "organiserande element i den dagliga yrkesutövningen, såsom kontinuerligt tillämpade metoder, rutiner och professionella normer" (ibid., s. 29). En styrningsregim definierar de som "konfigurationer av ideal, kunskap och styrpraktiker som inramar en verksamhetsregim" (ibid., s. 27) och "som vid en viss tidpunkt och i ett visst sammanhang utgör en dominerande form för att normera och styra arbetets ändamål och inriktning" (ibid., s. 29). En styrningsregim är alltså inte riktad mot arbetet i sig, utan snarare mot de tillämpade metoder, rutiner och normer som utgör en viss verksamhetsregim. Genom detta fixeras de anställdas handlingsmönster och verksamhetens relevanskriterier. Styrningsregimen anger alltså vad som är "naturligt, eftersträvt och vad som anses vara goda prestationer" (ibid., s. 27). Att chefen är den som bestämmer kan således sägas vara en styrpraktik som föds ur styrningsregimens hierarkiska sätt på vilket organisationer oftast organiseras. Det uttrycks i sin tur i verksamhetsregimen i till exempel rutiner som går ut på att medarbetare kontrolleras eller själva förväntas göra sig kontrollerbara genom att rapportera sina aktiviteter till sin överordnade chef. Styrpraktikerna är utformade för att inter文enera genom att mäta, ordna och påverka (Hasselbladh m.fl. 2008).

De två regimerna hålls samman av ett styrningsideal, det vill säga en logik som är avsiktlig och orienterad mot en viss uppsättning mål och handlingssätt (Hasselbladh m.fl., 2008). Styrningsidealet ger inte uttryck för en individs eller ett kollektivs idéer vid en viss tidpunkt utan det är stabilt och sammanhängande men ofta skymt av mät- eller avbildningsverktygen. Idealet kan därför vara antingen medvetet eller omedvetet för de som är inblandade. Låt oss använda tre exempel för att belysa vikten av att använda begreppet styrningsideal.

Mouritsen och Johanson (2005) diskuterar konsekvenser av nya styrmodeller som till exempel intellektuellt kapital. De nya modellerna syftar till att flytta gränserna för vad som mäts och avses bli föremål för styrning. Tanken är att den nya styrningen ska frigöra de anställdas kreativitet och skapande till företagets förtjänst. Men häri kan ligga en paradox. I utbyte mot sina idéer och handlingar vill den anställde bli sedd. Hon behöver bli sedd såsom hon vill känna igen sig själv, i sin fulla komplexitet, inte som reducerad till en siffra eller som en del i en rutin. Men frågan är om detta kan uttryckas, förstås och rymmas i de rutiniserade mätningarna och rapporteringarna. Bakom rutiniserade mätningar och rapporteringar finns ett styrningsideal som bygger på reduktionism. Den fulla komplexiteten hos varje individ kan svårligen fångas i dessa mätningar och rapporter.

Ett annat exempel är Anderssons (2013) analys av styrning av hemtjänsten. Hon visar hur två olika styrningsideal hamnar i konflikt, dels omsorgsidealet dels det ekonomiska och administrativa idealet. Det senare idealet bygger på *command and control*, alltså ledning genom detaljerade direktiv för handlande. Trots en politiskt uttalad ambition att omsorgen ska vara det viktiga, dominerar det senare idealet. Enhetschefer och personal, som företräder omsorgsidealet försöker anlägga motkraft, men omsorgsarbetet, som handlar om nära och varaktiga relationer för att uppnå god kvalitet, kom-

mer i alla fall ofta tillkorta i jämförelse med beställarnämndens kontroll av att budgeten hålls. Konflikten mellan olika styrningsideal har stor betydelse för förståelsen av SAM.

Ett tredje exempel på styrningsidealets betydelse kan hämtas från "lean" och Toyotas produktionssystem (TPS). Väsentligt för TPS var att se helheten i systemet, inte bara delarna (Sugimori m.fl., 1977). Det handlar om ett utpräglat systemtänkande där allt som påverkar produktionen och dess kvalitet är väsentligt. Medarbetare ska ges ansvar, behandlas med respekt och ges möjlighet att använda sin fulla kapacitet och alla sina förmågor. TPS är kopplat till "lean thinking" som är en ledningsfilosofi byggd på värderingar såväl som på en samling metoder och verktyg. Även kvalitetsstyrning bygger på ett systemtänkande och på betydelsen av ett tydligt styrningsideal, nämligen att sätta kunden i centrum. Mätning och styrning av arbetet måste vara inriktat på verksamhetens syfte annars suboptimeras verksamheten på kvalitetens bekostnad (Deming, 1986). Det måste alltså finnas ett samspel mellan kontext och ideal, samt styrningens innehåll och form.

Brister när det gäller styrningsidealet tydliggörs om det inte stämmer med belöningsystemet. Det vill säga om ett viktigt styrningsideal är god arbetsmiljö men belöningsystemet handlar om att i alla lägen minimera kostnader, oavsett tidsperspektiv, uppstår troligen en disharmoni som gör att styrningsidealet skorrar falskt. Med belöningsystem menar vi såväl löner och förmåner som tydliga erkännanden om en god arbetsinsats.

En analys av olika idéer, förslag och tillämpningar av SAM skulle kunna ta sin utgångspunkt i Ferreira och Otley's lista i avsnitt 3.4.2. Listan saknar dock den viktiga frågan om bakomliggande ideal. Det behöver läggas till. Om styrningen är diagnostisk eller interaktiv kan också eventuellt läggas till som en punkt. Punkt 9 om informationsprocesser skulle kunna utvidgas till att omfatta stödprocesser. I kapitel 5 vidareutvecklar vi en modell för analys av hinder och möjligheter vid tillämpning och utveckling av SAM.

4. Vad vi vet om SAM i arbetslivet

4.1 Enkäter som mått på hur SAM bedrivs

Föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete fastslår i andra paragrafen att *"Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas ... arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås"*. Att SAM definieras av sitt resultat, alltså att undvika risker, får viktiga konsekvenser. Resultatorienteringen innebär att kraven på olika rutiner som finns i andra paragrafer visserligen är tvingande – och även nödvändiga för att styra arbetsmiljöns kvalitet – men ändå bara ett medel för att uppnå resultatet. Uppfyllandet av föreskriften kan inte mätas som införandet av rutinerna. Avgörande är *hur* dessa medel tillämpas i arbetsgivarnas styrning av verksamheten. Endast om arbetet enligt rutinerna leder till att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs driver arbetsgivaren ett tillräckligt systematiskt arbetsmiljöarbete. SAM kan därför inte införas och sedan vara färdigt. Liksom annan verksamhetsstyrning kräver ett effektivt SAM i stället självkritisk granskning och ständiga förbättringar av hur rutinerna fungerar.

SAM:s måldefinition styr också kunskapssammanställningens metodik (se vidare Arbetsmiljöverket rapport 2013:12). Det finns två slags källor med uppgifter om hur SAM tillämpas. Den första – och mest uppmärksammade – är enkäter med frågor om hur SAM fungerar. Dessa är oftast statistiskt representativa men de utgår nästan aldrig från föreskriftens definition när de 'mäter' SAM:s genomförande. Deras frågor är antingen övergripande om att SAM bedrivs på arbetsplatsen eller begränsar sig till vilka rutiner som finns. Enkäterna frågar inte om man årligen följer upp och förbättrar sitt SAM enligt paragraf 11 eller om SAM minskar riskerna i arbetet enligt paragraf 2.

4.1.1 SAM-rutiner är vanliga men resultaten är otillräckliga

Den viktigaste enkäten är Arbetsmiljöundersökningen som genomförs vartannat år sedan 1989 och från år 2003 även avser *"... att belysa hur det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs på arbetsplatserna ... Det gäller om riskbedömningar har gjorts på arbetsplatsen, om dessa har dokumenterats, om åtgärder har vidtagits och om en handlingsplan har upprättats för de risker som inte har åtgärdats direkt."* (Arbetsmiljöverket och SCB, 2004, s. 5). Den senaste enkäten, från år 2011, sammanfattar att *"Drygt hälften av männen (56 %) och kvinnorna (55 %) uppger att systematiskt arbetsmiljöarbete bedrivs på deras arbetsplatser"* (Arbetsmiljöverket 2012, s. 48).

Enkätens svar SAM motsägs dock av svaren om arbetsmiljön. Riskerna i arbetet uppges vara långt vanligare och leda till långt fler besvär än som vore möjligt ifall över hälften av arbetsgivarna hade en (nästan) felfri arbetsmiljö. Ett exempel är vård och skola. Två av tre som arbetar där uppger att det förekommer systematiskt arbetsmiljöarbete på deras arbetsplatser. Men samtidigt rapporterar de om utbredda hälsorisker av bl.a. tunga lyft, hot och våld samt av stressande arbetsförhållanden.

4.1.2 Tillsyn visar att få bedriver ett effektivt arbetsmiljöarbete

Bilden av ett utbrett SAM motsägs även av Arbetsmiljöverkets tillsyn. Av de inspektioner Arbetsmiljöverket gjorde under 2009–2011 klassificerade inspektörerna också arbetsgivarnas SAM i cirka 8 000 inspektioner varje år. Klassificeringen gjordes på en skala från 1–3, där 1 innebär att det inte har startat, 2 att det är påbörjat och 3 att det bedrivs och är effektivt. Medeltalet hamnade på 1,7–1,8, vilket betyder att det var fler arbetsgivare som ansågs inte ha börjat uppfylla föreskriften än som hade gjort detta. För arbetsplatser med fler än 200 anställda låg snittet på 2,1, vilket innebär att nästan

lika många inte har påbörjat SAM som de som anses ha fått det att fungera (Johansson, 2012). Visserligen klassar inspektörerna ett urval av arbetsplatser med högre risker, men samtidigt talar en del för att deras SAM-krav är lägre än vad som ställs i föreskriften (Birgersdotter m.fl., 2002a; Frick, 2011b).

4.1.3 TCO:s enkät visar att SAM likställs med rutiner

Även i andra enkäter tycks de tillfrågade likställa rutiner med att genomföra SAM. När TCO (2012) frågade sina skyddsombud svarade 53 % att SAM bedrivs fullt ut på deras arbetsplatser och 38 % att det delvis gjorde det. Men när ombuden skulle precisera hur arbetet bedrevs svarade knappt 40 % att det finns en tydlig uppgiftsfördelning i arbetsmiljöarbetet. Än sämre blev utfallet om man jämför ombudens svar om de viktigaste riskerna med deras bedömning av hur riskerna hanteras. Fysisk arbetsmiljö, lokaler och möbler gavs prioritet fyra (angett av 23 %) men rankades högst när det gäller att åtgärdas väl (34 %). Stress- och arbetsbelastning ansåg däremot endast tre procent av ombuden tillhöra de tre bäst hanterade frågorna, samtidigt som det var överlägset viktigast för dem att arbeta med (68 %). När 91 % av TCO:s skyddsombud svarar att systematiskt arbetsmiljöarbete helt eller delvis är infört nöjer sig därför även ombuden med att arbetsgivaren har vissa rutiner, trots att dessa ofta inte minskar riskerna. Eller också begränsar de vad de anser ska ingå i SAM till de traditionella tekniska frågorna som fysisk arbetsmiljö, lokaler och möbler. Med tanke på TCO-ombudens betoning av stressproblemen är det dock en mindre trolig tolkning.

4.1.4 LO:s enkät visar att trots SAM kvarstår risker

LO:s skyddsombudsenkät 2012 gav likartade resultat (Gellerstedt, 2012). Med variation mellan förbunden svarade i snitt 68 % av ombuden att det pågick SAM på deras arbetsplatser. Men samtidigt var det bara drygt 30 % av ombuden som angav att man hade skriftliga riskbedömningar (frågorna 29a och 29b kombinerade). Och endast 35 respektive 28 % ansåg att deras chefer hade tillräckliga kunskaper respektive tillräcklig tid för att driva och åtgärda risker i arbetet. Det är därför inte förvånande att ombuden också angav utbredda problem, med fysiskt tungt arbete i topp (43 %) följt av för hög arbetstakt och för lite personal (41%) och stress (36%) som de vanligaste riskerna. I industriförbunden var man ofta även utsatta för kemikalier och buller. Uppföljningsfrågorna om SAM tyder på att ombuden främst avser att det (oftast) har gjorts eller pågår riskbedömningar och andra rutiner i SAM, men inte att SAM avhjälpt eller är på gång att avhjälpa riskerna.

4.1.5 Prevent visar att många chefer saknar tid och kompetens för arbetsmiljöarbetet

Prevent (2012) rapporterade på motsvarande sätt att deras enkät visar på ett utbrett SAM då nio av tio chefer uppgav att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete på deras företag. Men det är inte möjligt att de allra flesta bedriver ett effektivt SAM då hälften av cheferna samtidigt uppger brist på tid och eller kompetens, vilket föreskriften kräver att de ska ha (6 §). I sitt nyhetsbrev "Arbetsliv" (2012) redovisar dessutom Prevent ett betydligt sämre arbetsmiljöarbete: "*Sex av tio arbetsgivare slarvar med arbetsmiljöarbetet. De har inte fungerande rutiner för att fånga upp tillbud och dra nytta av dem i det förebyggande arbetet*".

4.1.6 Även i Norge visar enkäter mer av rutiner än av minskade risker

Norges internkontroll från 1992, som har stora likheter med SAM, har följts av flera vetenskapliga enkätstudier (t.ex. Nytrø m.fl., 1998; Saksvik och Nytrø, 1996; Torp m.fl.,

2000; Saksvik m.fl., 2003). Robson m.fl. (2007) gjorde en internationell utvärdering, av s.k. Cochrane-typ, av effekter på arbetsmiljö och arbetshälsa av att införa ledningssystem för arbetsmiljön. De använde de norska enkäterna, samt ett par mindre studier från Kanada, som mått på effekter av lagreglerad form av arbetsmiljöledning. En slutsats i deras utvärdering var att internkontrollen år 1999 implementerats vid 47 % av de norska arbetsplatserna, mot endast 8 % år 1993. Läser man emellertid Saksvik m.fl. (2003) visar det sig att den stora ökningen är vad arbetsgivarnas själva rapporterar. Frågorna avser dessutom bara tre av de åtta rutiner som krävs i internkontrollen. Men framför allt ställer Norge samma grundkrav som Sverige, alltså att rutinerna ska leda till att risker i arbetet förebyggs. Den påstått mycket stora förbättringen av införd internkontroll resulterade emellertid inte i starkt minskade risker, enligt de norska arbetsmiljöenkäterna. Även i Norges vetenskapligt publicerade enkäter om internkontroll står svaren därför snarare för antingen införandet av vissa rutiner – men utan tillräcklig effekt – eller för arbetsgivarnas ökade kunskap om vad lagen kräver och hur man alltså bör besvara sådana frågor.

4.1.7 Slutsats: Enkäter ger en starkt överskattad bild av SAM

AFS 2001:1 är som nämnts tydlig om att det är resultaten som räknas. Ändå tolkas föreskriften i enkäter och av aktörer bakom dessa mycket ofta som att ha rutiner för arbetsmiljöarbetet. Denna målförskjutning gör dock medlen och rutinerna viktigare än målet och riskminskningen. Det är därför enkäterna som söker statistiskt mäta förekomsten av SAM grovt överskattar hur arbetsgivarna uppfyller vad föreskriften kräver. De kan därigenom inte användas som grund för vår kunskapssammanställning.

4.2 Kunskapssammanställningen bygger på fallstudier

Den andra möjliga källan till kunskap om SAM är fallstudier av arbetsmiljöarbete. Det finns en viss, om än svag, tradition av att använda kvalitativa studier som grund för att analysera svensk arbetsmiljöpolitik. I forskning om lokalt arbetsmiljöarbete belyses ofta påverkan från reglering och tillsyn. Frick (1994) summerar till exempel dittillsvarande studier om arbetsmiljöarbetet i framför allt stora industriföretag. En slutsats där är att arbetsmiljöarbetet blivit en ineffektiv "sidovagn" genom att det har hänvisats till en särskild "skyddsorganisation" som är alltför avskild från styrningen av verksamheten.

På uppdrag av Arbetarskyddsstyrelsen utvärderade Larsson och Gonzales (1993) yrkesinspektionens så kallade systemtillsyn av den då nya föreskriften om internkontroll. Byggt på tio fallstudier fann forskarna bland annat att ju högre upp i företagets, kommunernas och landstingens ledningar inspektörerna riktade sin tillsyn, desto mer förbättrades internkontrollen. I Norge gjorde Skaar m.fl. (1994) tidigt en bred genomgång av internkontrollens införande. Den förenar kvantitativa data och forskarnas kvalitativa analys. Skaar m.fl. pekar bland annat på skillnaden mellan å ena sidan Arbetsmiljölagens idé om medverkan, utveckling, lärande och lokala lösningar och å andra sidan arbetsmiljöingenjörernas tekniska grunder för internkontroll som ett administrativt styrsystem. Det är med andra ord samma skillnad som nämnts ovan om den svenska Arbetsmiljökommisionen.

4.2.1 Det finns antologier, men med begränsat material

Sedan införandet av reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete har det publicerats några antologier om arbetsmiljöarbetet. Forskare och praktiker diskuterar framtidens tillsyns- och arbetsmiljöarbete i Johansson m.fl. (2004). Boken inleds med en översikt av utvecklingen av arbetsmiljöarbetet (Frick, 2004). I Arbetslivsinstitutets så kallade

SMARTA-program gjordes även några kortare forskningsöversikter. Andersson m.fl. (2006) belyser strategier, metoder och arbetssätt för arbetsmiljöarbete i olika sektorer, med visst fokus på småföretagen. Hörte och Christmansson (2009) innehåller flera perspektiv på arbetsmiljöarbete, inklusive en översikt av detta i olika delar av arbetslivet (Christmansson, 2009). Dessa antologier tyder på att SAM:s rutiner sprider sig bland stora arbetsgivare, men fallstudierna som de refererar till ger sällan information om hur rutinerna också minskar riskerna.

4.2.2 Vår databassökning

Vår kunskapssammanställning bygger därför på en egen databassökning. Vi fann 267 användbara rapporter – varav de allra flesta är fallstudier – som på olika sätt belyser hur det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar (se vidare Arbetsmiljöverket rapport 2013:12, om sökningen och övrig metodik). Studierna har olika spridning mellan skilda branscher och inriktning mot olika sidor av arbetsmiljöarbetet. De är också av skiftande kvalitet. Deras helhetsbild innehåller därför både vita fläckar och osäkerheter i vad vi kan säga om hur SAM bedrivs. Avgörande är dock att deras giltighet mot SAM:s egen resultatdefinition är klart bättre än frågor som enbart handlar om föreskriftens rutiner, dvs medlen. Trots fallstudiernas brister utgör deras resultat därför grunden för vår sammanställning. Det är en konsekvens av uppdraget, men vi menar även att bara sådana studier ger en möjlighet till en fördjupad analys av föreskriftens tillämpning, uppdelad på de tre nämnda kravnivåerna. Det är också bara sådana studier som kan visa hinder och möjligheter när det gäller integration i verksamhetsstyrningen (se vidare Arbetsmiljöverket rapport 2013:12).

4.2.3 Osäkerhet i underlaget

Äldre fallstudiers bild av hur SAM tillämpas kan möjligen vara väl negativ. Sedan förändringen och namnbytet till systematiskt arbetsmiljöarbete år 2001 har Arbetsmiljöverket och andra aktörer aktivt spritt information om föreskriften och utövat tillsyn av den. Det bör ha lett till att fler och fler känner till systematiskt arbetsmiljöarbete och kanske även tillämpar det. Därtill handlar fler studier om arbetsgivare som gjort en hel del men som vill bli ännu bättre och därför bjudit in en extern granskare, alltså arbetsgivare som sannolikt därefter förbättrat sitt SAM. Men risken är ändå större att fallstudierna överdriver hur väl SAM är infört. Dessa bör nämligen vara ett påtagligt positivt urval eftersom de arbetsgivare som är ointresserade av arbetsmiljön eller vet om att de har stora brister i denna knappast lär öppna sig för studier.

Variationen nedåt syns ibland i inspektionsmeddelanden från Arbetsmiljöverket om en del av de sämsta arbetsgivarna och ibland som rättsfall. Studier om småföretagens arbetsmiljöarbete handlar också ofta om bristerna i detta (se vidare Arbetsmiljöverket rapport 2013:12). Däremot är det olyckligt för vår förståelse av hur SAM fungerar att fallstudierna inte ger underlag för att närmare beskriva ovanligt bra arbetsgivare. I t.ex. några avancerade stora företag med gott, och antagligen välförtjänt, arbetsmiljörykte visar studier att även dessa har brister i sitt SAM. Att ingen är perfekt är knappast förvånande men rapporterna ger alltså inte underlag för att närmare beskriva hur dessa företag ändå på många sätt sköter sitt systematiska arbetsmiljöarbete väl. Därigenom kan vi inte heller söka klargöra vad som gör att de, trots vissa brister, lyckas med sitt SAM. Detta hade varit lärorikt för vår allmänna förståelse av faktorer som främjar respektive hämmar ett effektivt arbetsmiljöarbete.

4.2.4 Resultaten redovisas uppdelade på SAM:s tre kravnivåer

Fallstudiernas resultat om SAM per bransch redovisas i vår andra rapport till Arbets-

miljöverket (Rapport 2013:12). I detta kapitel sammanfattar vi resultaten uppdelade på föreskriftens nämnda kravnivåer:

I. Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (avsnitt 4.3).

II. Hur blir det gjort? Kapabla aktörer (4.4).

III. Resultatstyrning och egenkontroll för att göra rätt saker (4.5).

Redovisningen bygger en hel del på industrins arbetsmiljöarbete. Dess fallstudier är ovanligt många och ibland rätt utförliga. Men våra branschgenomgångar visar att stora arbetsgivare även i andra sektorer driver SAM på ungefär samma sätt. Efter denna allmänna genomgång redovisar vi småföretagens delvis annorlunda arbetsmiljöarbete separat i avsnitt 4.6. Vi har satt gränsen till 50 anställda, där kravet på skyddskommitté börjar. Avsnitt 4.7 tar upp SAM för den på arbetsmarknaden ökande andelen särskilt svaga arbetstagare respektive beroende arbetsgivare. Hur SAM tillämpas summeras slutligen i avsnitt 4.8.

4.3 SAM nivå I: Vad ska göras - systematiska rutiner

Det bör betonas att de knappt 250 använda fallstudierna och andra rapporterna inte är ett statistiskt urval. Resultaten indikerar hur föreskriften tillämpas men de ger inga kvantitativa värden på hur föreskriftens olika krav efterlevs. Ändå är det påfallande hur samstämmiga studierna är. De visar alla att stora arbetsgivare har mer eller mindre dokumenterade SAM-rutiner. De studier som ser närmare på rutinerna beskriver återkommande skyddsronder, framför allt mot olycksrisker. Skyddsronder, ofta även mot andra tekniska risker, och psykosociala enkäter nämns också ibland. Det är också vanligt med riskbedömningar inför tekniska ändringar. Man upprättar normalt även handlingsplaner efter att risker bedömts om man inte vidtar åtgärder direkt. Genomförda åtgärder följs oftast upp. Allvarliga tillbud och olyckor utreds också vanligen.

4.3.1 Fler har systematiska rutiner

Backström (1998) beskriver till exempel hur arbetsmiljön systematiskt togs med i projekteringen av ett tryckeri i början av 90-talet, samt senare i planering och anskaffning av ny utrustning till tryckeriet. Anpassningar efter dessa preventiva riskbedömningar ledde till att man kunde undvika många olycksrisker och ergonomiska risker samt även i övrigt förbättra arbetsmiljön. Sex danska livsmedelsföretag införde ett arbetsmiljöledningssystem. Detta förbättrade påtagligt deras arbetsmiljöarbete, genom att ibland även täcka underhållsarbete och genomföra psykosociala medarbetarenkäter (Busck och Jørgensen, 2004). Fungerande metoder för riskbedömning inför ändringar i tekniken rapporteras även av bl.a. Engqvist (2011), Larsson (2007) och Lindberg (2005). Några studier inom industrin tar även upp förebyggande granskning av nya kemikalier och ingen rapporterar att sådana risker inte bedöms.

Landstingens alltmer utvecklade rutiner för samverkan, policies, delegation i linjen, riskbedömning, handlingsplaner, avvikelserapporter, uppföljning m.m. beskrivs från sjukhus i flera studier (Johansson, 2007; Persson och Schröder, 2008; Westerlund, 2007; PWC, 2011, och 2012). Arbetsmiljöverkets tillsynsrapporter (rapporterna 2000: 8; 2003: 11; 2012: 2) fokuserar mest på åtgärder men visar också att landstingen har utvecklade SAM-rutiner.

Inom handeln beskriver t.ex. Fallén (2007) att en klädkedja samt Lilja och Junell (2005) att en livsmedelskedja har organiserade och dokumenterade rutiner för hur

SAM ska bedrivas. Gunstads och Lindgrens (2011) studie av ett stort lager går inte in så mycket på SAM men tyder ändå på att man även där har systematiska rutiner för sitt arbetsmiljöarbete.

4.3.2 Det är fortfarande vanligt med brister i rutinerna

Men fallstudierna rapporterar lika samstämmigt om att det är vanligt med brister i rutinernas tydlighet, täckning och tillämpning. Sådana förekommer även bland arbetsgivare med höga ambitioner och avancerat SAM. Några exempel från industrin är:

- Ett kemiskt-tekniskt företag hade otillräckligt dokumenterade rutiner och dessa tillämpades inte heller alltid. T.ex. saknades skyddsronder ibland (Augustsson, 2006).
- Flera bolag inom en energikoncern hade brister när det gäller riskbedömningar och fördelning av uppgifter (Hällqvist och Junros-Nilsson, 2007).
- Ett verkstadsföretag utredde anmälda risker och tillbud ibland otillräckligt, trots ett avancerat arbetsmiljöarbete. Ofta ansågs de bero på individuella riskbeteenden. Småsår ansågs självklara i arbetet och anmälades ofta inte. Riskbedömning av maskiner gällde för produktionen, mindre för underhåll. Detta ledde ibland till oergonomiskt och farligt underhållsarbete, ofta under tidspress (Karlsson, 2010).

Rutinernas praktik tycks i många fall även brista inom landstingen. Några exempel är:

- I ett sjukhus kunde man inte följa rutinernas krav på att göra handlingsplaner eftersom man inte hade gjort riskbedömningar på två år (Johansson, 2007).
- Rutinerna för riskbedömning av arbetsmiljön i avancerad hemsjukvård är få och de som finns tillämpas dåligt. Handlingsplaner upprättas ytterst sällan (Håkansson, 2008).
- Målvqvists m.fl. (2011) forskningsgenomgång visar att vid de många ändringarna av styrformer inom vård och omsorg tar planeringen lite hänsyn till effekterna på arbetet. Riskbedömning och åtgärder innan man förändrar saknas alltså ofta.

Inom Handeln syns motsvarande mönster av att rutiner finns men ändå kan brista:

- I de två livsmedelsbutiker som Andersson och Petersson (2008) studerade saknades ibland tillgänglig utrustning, till exempel fryshandskar och fungerande lyftdon, eftersom risker i vissa arbetsuppgifter inte hade bedömts.
- I det stora lager som Gunstad och Lindgren (2011) studerade lyfte lagerarbetarna 5–6 ton per dag på ackord. En del anställda arbetar snabbare än utsatt ackord. Rapporten nämner inget om att riskerna bedömts för att ha ett så tungt arbete på ackord, men det förefaller mindre sannolikt att så skett.

De få studierna av statliga arbetsgivare pekar på att SAM är organiserat men att dess rutiner ofta inte fungerar som de ska, till exempel Berggren (2007) om konflikt mellan arbete och fritid inom Kriminalvården och Dzemic och Jakupo (2009) om Försäkringskassans omorganiseringar. Björks (2006) studie av psykosociala risker på grund av hög arbetsbelastning i ett polisområde beskrev många möten men att det såg anorlunda ut i praktiken: *Systematiskt arbetsmiljöarbete upplevdes som något man slutat med, det fungerade inte eftersom det delegerats över till polismästaren som inte hade beslutanderätt i ekonomiska frågor.... En övervägande del av arbetsledarna upplevde inte att ett systematiskt arbetsmiljöarbete skulle ge dem en möjlighet att positivt påverka andra anställdas arbetsmiljö och hälsa.* (Björk, 2006, s. 16)

4.4 SAM nivå II: Hur blir det gjort - kapabla aktörer

Föreskriftens krav på nivå två handlar om att arbetsgivaren ska skapa förutsättningar för att rutinerna på nivå ett ska bli väl genomförda. Chefer och andra med arbetsmiljöuppgifter måste bli kapabla aktörer med tydliga uppgifter och tillräckligt med tid, kompetens, resurser och befogenheter. I detta ingår att när den interna kompetensen inte räcker – och fallstudierna visar att den ofta åtminstone delvis brister – ska arbetsgivaren hyra sådan från företagshälsovården eller motsvarande. Slutligen är det inte bara de anställdas och skyddsombudens rätt att delta i SAM utan också väsentligt för att arbetsmiljöarbetet ska bli effektivt i att upptäcka och åtgärda risker (Frick, 2013).

Fallstudierna visar att stora arbetsgivare oftast formellt stöder sina aktörer i SAM. De fördelar vanligen uppgifter till sina chefer, som också brukar ha stöd av någon företagshälsovård för sitt arbetsmiljöarbete. De allra flesta anställda är fackligt organiserade och det brukar finnas en samverkanstradition mellan chefer och skyddsombud. Inom industrin har cheferna också vanligen fått arbetsmiljöutbildning samt även getts befogenheter och resurser för sitt arbetsmiljöarbete. Ett kemiskt-tekniskt företag utbildade till exempel chefer och skyddsombud i arbetsmiljöfrågor och därtill hörande kemiska risker (Augustsson, 2006).

Men även studier från industrin rapporterar om otydlig uppgiftsfördelning eller att chefer inte kan returnera arbetsmiljöuppgifter som de inte själva klarar (Håkansson och Isidorsson, 2006 och 2007; Karlsson, 2010; Lindberg, 2005 och Samuelsson, 2011). Oudhuis och Olsson (2006) beskriver hur en ny utländsk ledning inte stöder utan snarare bromsar både linjechefernas arbetsmiljöarbete och partssamverkan. Framför allt uppger många chefer att brist på tid eller kompetens hindrar deras arbetsmiljöarbete (Backström; 1998; Brandin, 2003; Hägg m.fl., 2007; Karlsson, 2010; och Samuelsson, 2011). Ibland brister också de anställdas och skyddsombudens möjligheter att delta i SAM. Bland andra Hägg m.fl. (2007) beskriver ombud som vill ha mer tid för sina uppgifter och att anställda sällan får medverka i diskussioner om sin arbetsmiljö. Larsson (2006) och Lindberg (2005) rapporterar om utbildade skyddsombud men också om rollförvirring mellan ombuden och alltför passiva chefer.

Trots landstingens vanligen skriftliga delegation av arbetsmiljöuppgifter visar en revision i ett norrländskt landsting (PWC, 2012) att en del chefer saknar eller har en otydlig arbetsmiljödelegation. I ett annat landsting uppfattar sjukhusets verksamhetschef, i strid med delegationen, att inte han ansvarar för arbetsmiljön det gör enhets- och avdelningscheferna (Westerlund 2007). Där är även personalen ofta oklar över vem som ansvarar för vad i arbetsmiljön. Den pressade situationen för vårdchefer, som beskrivs bland andra av Dellve och Wikström (2006) och av Målqvist m.fl. (2011), får bland annat till följd att de inte sällan avstår arbetsmiljöutbildning (Westerlund, 2007; Arbetsmiljöverket rapport 2003: 11; Henning, 2002). På högre nivå i landstingen tycks man sällan känna till vilka förutsättningar cheferna har att driva SAM (Westerlund, 2007; Damm, 2007; Arbetsmiljöverket rapport 2003:11).

Landstingens organiserade arbetsmiljösamverkan sker främst via arbetsplatsträffar, samverkansgrupper och skyddsombud (PWC; 2011; Westerlund, 2007). Även här kan dock rollfördelningen vara oklar. År 1991 ändrades Arbetsmiljölagens 6 kapitel, 9 paragraf till att skyddskommittén ska *delta* (vår kursiv) i planeringen av arbetsmiljöarbetet, för att betona att arbetsgivarens ansvar att leda detta arbete (SOU, 1990:49). Ett landsting i södra Sverige har dock riktlinjer att samverkansgrupperna ska *leda* SAM (PWC, 2011). Detta kan vara kopierat från samma misstag i det centrala avtalet FAS 05 (Frick och Forsberg, 2010). Rollförvirringen handlar också om att arbetsmiljöarbetet inte är integrerat i chefernas planering och ledning av verksamheten (PWC 2011 och Westerlund 2007). Högt arbetsbelastning kan även hindra samverkan. Det innebär bland annat att deltagandet blir lågt när det krockar med akuta vårduppgifter (PWC,

2011). Även bland statliga arbetsgivare förekommer oklara roller i samverkan (Björk 2006).

Handelns stora arbetsgivare fördelar uppgifter till chefer som en del av sitt organiserade arbetsmiljöarbete (Fallenius, 2007; Lilja och Junell, 2005; Andersson och Peterssons, 2008; Gunstad och Lindgren, 2011). Men även där klarar chefer inte alltid sina uppgifter. Bland annat kände ungefär hälften av intervjuade chefer i en klädkedja inte tillräckligt till sitt ansvar och sina uppgifter avseende SAM (Fallenius 2007). Några av cheferna ansåg även sig sakna kunskap trots att ledningen erbjöd dem arbetsmiljöutbildning. I en livsmedelskedja ansåg cheferna att deras ibland bristande SAM i mycket berodde på att förväntningarna på dem var oklara. Cheferna jämförde med de tydliga krav som finns på bland annat budget. Trots riktlinjer om att SAM ska drivas följdes chefernas arbete med detta sällan upp. Medarbetarsamtal blev också ofta antingen inte av eller så ledde de inte till mycket för att åtgärda risker. Det gällde även för stress (Lilja och Junell, 2005).

4.5 SAM nivå III: Resultatstyrning för att göra rätt saker

Det räcker inte med att ha goda rutiner och att ge chefer och anställda förutsättningar att driva dessa. Rutinerna måste även täcka alla relevanta risker. Därtill behöver arbetsgivare följa upp hur de lyckas minska riskerna så att det systematiska arbetsmiljöarbetet kan förbättras om det behövs. Föreskriftens krav på att täcka hela arbetsmiljön (3 §), på att ha mål (5 §) och på att följa upp och om det behövs förbättra SAM (11 §) är därigenom kopplade till varandra.

De fallstudier som rapporterar om mål och uppföljning visar att sänkt sjukfrånvaro är ett vanligt mål för SAM. Men när rapporterna beskriver sjukfrånvaron som mål för arbetsgivares SAM nämns aldrig att denna mindre speglar risker i jobbet och mer vad som sker med ett fåtal långa sjukfall (Larsson m.fl., 2005). Utöver frånvaron skiftar andra uppföljda mål mellan branscher beroende på deras risker. Där det finns stora olycksrisker följer stora arbetsgivare oftast även upp olyckstalen. Det gäller främst i industrin och närliggande branscher samt inom bygg och anläggning.

4.5.1 Tekniska branscher fokuserar främst på sjukfrånvaro och olyckor

I tekniska branscher kan gradvis ökande ambitioner i SAM fördelas på en trappa, från att fokusera enbart på olyckor – utöver sjukfrånvaro – till att försöka målstyra förbättringar av den psykosociala arbetsmiljön. Trappan bör inte förväxlas med nivåerna i Arbetsmiljöverkets tidigare SAM-klassning.

1. **Endast olyckor.** Även om företagen sannolikt reagerar också mot mer uppenbara andra tekniska risker redovisar flera studier ett snävt fokus på olyckor i riskbedömningar, åtgärdande och uppföljning (t.ex. Håkansson och Isidorsson; 2007; Oudhuis och Olsson, 2006; Hällqvist och Junros-Nilssons, 2007). Enligt Larsson (2006) är företagets mål en god arbetsmiljö men man följer ändå endast upp nyckeltal för olyckor och sjukfrånvaro. Somliga företag bekämpar därtill olyckor främst genom att försöka få arbetare att bete sig rätt i en riskfylld miljö, men har ett begränsat fokus på att tekniskt förebygga riskerna (Rasmussen, 2010; Wedgell och Wird, 2009).
2. **Alla tekniska risker.** Det innefattar även sådant som buller, kemi, lyftdon och annan mikroergonomi och beskrivs som arbetsmiljömål av bland andra Backström (1998), Brandin (2006; åtminstone delvis), Hägg m.fl. (2007), Karlsson (2010) samt Lindberg (2005). Trots att de endast har olyckor som nyckeltal tycks en del andra företag ändå arbeta brett mot tekniska risker (Håkansson och Isidorssons, 2007, två av fem företag; samt Sjöström, 2006). När studier alls nämner kontorsergonomi

ingår denna i sådan teknisk riskbekämpning (Andersson Kaletun och Åberg, 2009; Samuelsson, 2011).

3. **Dessutom ergonomi.** En del företag arbetar därtill också för bättre belastningsergonomi, till exempel med planering av materialflöden samt ändring, rotation och utvidgning av arbetsuppgifter (Busck och Jørgensens, 2004; Håkansson och Isidorsson, 2006 samt 2007; Larsson, 2007; Odenrick och Holmér, 2009; Ntwatwa, 2008).
4. **Fysisk och psykosocial hälsa.** Slutligen söker några företag dessutom minska stress, konflikter och hot och våldsrisker samt främja gott ledarskap och utvecklande arbeten (Andersson Kaletun och Åberg, 2009; Enqvist, 2011; Oudhuis och Olsson, 2006; Håkansson och Isidorsson, 2006 samt 2007).

4.5.2 Den offentliga sektorn fokuserar mest på sjukfrånvaro

Den offentliga sektorns främsta ohälsorisker är kroppslig och mental överbelastning. Det är därför centralt hur arbetsgivarnas SAM hanterar risker av hur arbetet organiseras, även om de också ska motverka tekniska risker som kan förekomma. Psykosociala frågor nämns visserligen ofta i arbetsgivarnas dokument men i fallstudiernas beskrivning av arbetsmiljöarbetet är mål för och uppföljning av stress och liknande ändå sällsynt. Ett landsting i norra Sverige följde enbart upp sjukfrånvaron och några svar från personalenkäten. De följde varken upp arbetsbelastningen eller de särskilda insatserna de hade gjort mot hot och våld (PWC, 2012). Ett annat landsting tog med psykosocial arbetsmiljö i personalvisionen men då enbart arbetsglädje och effektivitet. De tog inte upp stress, överbeläggningar, arbetsbelastning eller hot och våld (Damm, 2007). Ett tredje landstings uppföljning av SAM gällde bara sänkt sjukfrånvaro (Westerlund, 2007). I Arbetsmiljöverkets tillsyn av vårdcentraler (rapport 2003: 11) och akutsjukhus (rapport 2012: 2) ansåg personalen slutligen att deras verklighet i arbetet inte nådde fram till högre nivåer.

Måluppföljning enbart av sjukfrånvaro och kanske även av rapporterade olyckor och andra arbetsskador verkar vanligt också bland kommunala arbetsgivare. En medelstor stad introducerade balanserade styrkort i vilka även arbetsmiljön skulle ingå. I praktiken blev dock endast sjukfrånvaron nyckeltal för arbetsmiljön i en förvaltning medan en annan också tog med en enkätfråga om hur nöjd personalen var med arbetet (Nilsson, 2011). En mindre kommuns personalmål följde upp sjukfrånvaron samt personalomsättningen, vilken skulle indikera om man var en attraktiv arbetsgivare. Inom förvaltningarna tog man även delvis upp rapporterade arbetsskador. Kommunens arbetsmiljöarbete följde upp hur rutinerna tillämpades men inte hur dessa insatser minskade riskerna. Fokus på rutiner och sjukfrånvaro var också det budskap kommunen hade förstått från de centrala parterna Sunn liv-rådgivare och från Sveriges kommuner och landstings indikatorer. Studiens forskningsgenomgång visade slutligen att SAM:s målstyrning tycks vara ungefär lika begränsad i kommuner i allmänhet (Frick och Forsberg, 2010).

När det gäller statliga arbetsgivare är mindre känt om mål och uppföljning, men Björks studie (2006) av SAM och psykosociala risker i ett polisdistrikt visar att det sällan "fanns fungerande styrmekanismer för att fokusera arbetet [med SAM] i organisationens olika delar".

4.5.3 Handelsföretag med SAM-ambitioner men resultaten är inte rapporterade

Handelns få fallstudier visar att åtminstone en del stora företag syftar till ett brett täckande SAM. Både en klädkedja och en livsmedelskedja har arbetsmiljöpolicyer som

bland annat tar upp risker med stress, belastningsergonomi, hot och våld samt olycksfall (Fallenius, 2007; Lilja och Junell, 2005). I klädkedjan ska butikerna bryta ned detta i egna policyer och handlingsplaner vars genomförande ska följas upp årligen. Andersson och Petersson (2008) beskriver hur arbete mot hot och våld ingår i de två studerade livsmedelsbutikernas arbetsmiljöarbete. Men ingen av dessa två studier redovisar åtgärdernas resultat i arbetsmiljön. Hur detta lovande SAM tillämpades i praktiken går därför inte att bedöma. Andra studier tyder dock på att handeln inte alltid tar med hälsoeffekter av arbetets organisering i sin riskbedömning. Gunstad och Lindgren (2011) beskrev hur ackordsarbete i ett stort lager leder till att en del anställda jobbar ännu snabbare för att öka förtjänsten, vilket troligen inte tagits med i arbetsgivarens riskbedömning. Likaså visar Handels (2012) rapport att fler tillfälligt anställda väsentligt ökar arbetsbelastningen på de fast anställda. Det är risker som inte heller tycks bedömas när butikerna planerar tillfällig bemanning.

4.6 SAM i småföretag

En hel del forskning visar att småföretag och särskilt mikroföretag (1–49 respektive 1–9 anställda) nästan alltid har ett mer informellt och mindre organiserat arbetsmiljöarbete. Detta är kanske naturligt i deras verksamhetsstyrning men det leder till ett delvis mindre effektivt SAM. Andersson m.fl. (2006) sammanfattade tidigare studier som att högst två tredjedelar av småföretagen alls har startat ett SAM. Förmågan till det ökar med storleken. Många småföretagare ansåg att föreskriftens regler är komplicerade och därför svåra att komma i gång med, även om de inte var emot arbetsmiljöarbete som sådant. Företagarna brister vanligen i kunskap om risker och motåtgärder men har samtidigt en utbredd övertro på den egna kunskapen och på att deras egen arbetsmiljö inte kräver några större förbättringar. Det senare är kopplat till utbredda brister i att kartlägga och bedöma risker.

Till detta kan läggas att småföretag som ingår i koncerner verkar ha ett mer utvecklat arbetsmiljöarbete än de som är fristående (Frick, 1979; Giertz, 1992). Småföretagen dominerar också starkt, ofta som underentreprenörer, i byggsektorn men deras SAM tycks fungera avsevärt sämre än i de få stora byggföretagen. Resultaten av Anderssons m.fl. översikt samt av annan forskning (Arbetsmiljöverket rapport 2013:12, kapitel 10) kan sammanfattas enligt föreskriftens tre kravnivåer:

- I. Rutiner för ett systematiskt arbetsmiljöarbete har antagligen ökat något i småföretagen men de saknas fortfarande ofta eller brister mycket i täckning och tillämpning, inte minst vid förändringar.
- II. Förmågan att driva SAM är begränsad. Chefer/småföretagare saknar mycket ofta kompetens men inser sällan detta. De uppger ofta även brist på tid för arbetsmiljöarbetet. Med mindre aktiva chefer är skyddsombudens insatser viktiga men också ombuden är en svag resurs i småföretagens SAM. Även med de regionala skyddsombuden inräknade är det bara cirka en tredjedel så många ombud per 1 000 anställda hos små arbetsgivare jämfört med de större (Frick m.fl., 2004). Det är ofta svårt att vara ensamt skyddsombud med en okunnig chef (Frick, 1996 och 2009; Lundström, 2004). Småföretag köper därtill sällan råd från företagshälsovården, trots att de ofta skulle behöva dem (SOU 2011:63; FHI, 2011).
- III. När SAM ibland och delvis är infört uppfattas detta vanligen som att ha vissa rutiner. Målstyrning av ett systematiskt arbetsmiljöarbete som följs upp är sällsynt i småföretag.

Effekterna av detta begränsade SAM kan bara beskrivas översiktligt. Småföretag har visserligen lägre sjukfrånvaro än andra arbetsgivare, men Nilsson och Carlssons (1978) fallstudier tydde på att denna främst nåddes genom en högre personalomsättning som bl.a. innebar att sjuka lämnade jobben (jämför även Larsson m.fl., 2005, om att få fall av långtidssjuka är en stor andel av hela sjuktalet). Denna så kallade healthy worker-effekt indikeras också av Lindgrens (2012) analys av sjukfrånvaromönster på olika stora arbetsplatser medan Arbetsmiljöverkets rapport (2011: 12) tyder på att småföretagsanställda undviker att sjukanmäla sig. Petersson (2011) visade t.ex. hur en ofta slitsam arbetsmiljö i (nästan alltid små) restauranger bidrar till en hög personalomsättning, vilken delvis också är avsiktlig från arbetsgivarna.

Organisatoriska risker av alltför hög arbetsbelastning, konflikter och andra psykosociala problem kan vara direkt märkbara och därigenom möjliga att hantera även i ett informellt arbetsmiljöarbete. Hur det sker beror starkt på det individuella ledarskapet i småföretagen. Nilsson och Carlsson (1978) beskrev hur man antingen passade in och trivdes, eller slutade på små företag. Det finns också studier som pekar på att den psykosociala arbetsmiljön är något bättre i småföretag (Malmqvist m.fl. 1995 och ISF 2012, s. 21). Men en del organisatoriska risker, till exempel för hot och våld, kräver systematik i arbetsmiljöarbetet för att kunna förebyggas, vilket småföretagen vanligen saknar. Det visade sig till exempel i Arbetsmiljöverkets tillsyn av rånrisker i bensinstationer (Arbetsmiljöverket rapport, 2004).

Hos mindre arbetsgivare utsätts kvinnor i lägre grad för olämpliga belastningar och buller, än hos större. I småföretag är däremot alla tekniska risker högre för män, som dessutom är i majoritet bland de anställda (ISF, 2012, s 21). En tydlig skillnad är att det sker klart fler allvarliga arbetsolyckor i små än i större företag inom samma bransch (Bornberger-Dankvardt m.fl., 2005). Fallstudierna visar hur detta beror på att man inte bedömt och åtgärdat sådana risker (Antonsson och Arnberg, 1984). Andra studier visar dock att småföretagens bekämpning av tekniska risker kan bli klart bättre genom stöd och krav utifrån, t.ex. från regionala skyddsombud och från företagshälsovård (Birgersdotter m.fl., 2004) eller från leverantörer (Karlsson m.fl., 2006). Småföretagens arbetsmiljöarbete får också sedan länge olika typer av externt stöd. Systemet med regionala skyddsombud är det klart största med positiva resultat, så långt det går att utvärdera (Frick, 1996 och 2009).

Det är dock inte omöjligt för småföretag att driva ett effektivare SAM eftersom de är långt mer systematiska i sin övriga verksamhetsstyrning (Frick och Sjögren, 1980; Frick, 2008). Senare studier har inte på detta sätt granskat småföretagares möjligheter att förbättra sitt arbetsmiljöarbete men de har bekräftat att ägare och chefer ägnar långt mer uppmärksamhet och systematik åt att styra produktion och försäljning (t.ex. Axelson, 2002). Bristerna i SAM tyder i stället på att småföretagarna inte prioriterar arbetsmiljöarbetet (som flera studier också visar), vilket kan bero på en hög arbetsbelastning (Andersson m.fl., 2006).

4.7 SAM för anställda och arbetsgivare med svag ställning

Arbetsgivare ska styra sin arbetsmiljö i samverkan med personalen och deras skyddsombud (Systematiskt arbetsmiljöarbete 4 §, utvecklat i Arbetsmiljölagen). En lång relation mellan fast anställda och deras chefer stöder därför ett effektivt SAM (Frick, 2013). Utvecklingen går dock mot att allt fler har osäkra eller korta anställningar vilket minskar deras möjligheter att delta i arbetsmiljöarbetet. Samtidigt blir allt fler mindre företag starkt beroende genom främst upphandlings- eller franchise-avtal. I avtalen kan stora företag och offentliga uppdragsgivare påverka hur verksamheten bedrivs och därigenom dess arbetsmiljö, vilket kan minska den formella arbetsgivarens möjlighet

att styra mot färre risker. Den ökande upphandlingsekonomin riskerar därför att göra fler anställda och arbetsgivare till svaga aktörer i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

För de anställdas del är SAM-kraven samma för tillfälligt och fast anställda. För inhyrd personal har därtill både uthyrare och inhyrare ett arbetsmiljöansvar. Ändå tyder flera studier på brister i SAM mot risker för inhyrda. I sin tillsyn av bemanningsbranschen ställde t.ex. Arbetsmiljöverket år 2000 en rad krav på ett bättre systematiskt arbetsmiljöarbete (då internkontroll; Arbetsmiljöverkets rapport 2001:08). Birgersdotter m.fl. (2002b) fann att bara ett av tretton bemanningsföretag undersökte kundernas arbetsmiljöer. Senare studier tyder också på brister i att följa SAM-kraven för uthyrd och inhyrd personal (Andersson och Karlsson, 2006; Kantelius, 2010; LO, 2012). Detta svaga SAM gav en cirka 50 % högre frekvens av olycksfall bland inhyrda än bland arbetsplatsernas egna anställda under 2007 och 2008. Under 2009 minskade skillnaden till en 15 % förhöjd olycksfrekvens (Arbetsmiljöverket, 2011). SAM för tillfälligt anställda har sällan studerats, men Handels (2012) fann att butiker inte riskbedömde arbetsmiljöeffekter av att öka andelen tillfälligt anställd och oerfaren personal. Och enligt Aronsson m.fl. (2002) drog sig tillfälligt anställda sig för att kritisera brister i sina arbetsmiljöer och deras arbetshälsa var sämre än de fastanställdas.

När det gäller beroende arbetsgivares möjligheter att driva ett systematiskt arbetsmiljöarbete finns det regler om att de som upphandlar tjänster som ska utföras i den egna verksamheten har ett samordningsansvar. Även den som upplåter exempelvis lokaler och utrustning har ett ansvar (Arbetsmiljöverket, 2008). För byggen finns ett särskilt samordningsansvar (BAS-P och BAS-U, AFS 1999:3). Däremot finns inget allmänt SAM-ansvar för annans personal vars arbetsmiljö man påverkar genom avtal med deras arbetsgivare. Förslag från Arbetsmiljölagskommittén (SOU 2007: 43 och 44) om ett visst sådant arbetsmiljöansvar för upphandlare har inte genomförts.

SAM och arbetsmiljön i egna respektive upphandlade välfärdstjänster har jämförts i några studier. Dessa fann inga stora skillnader mellan offentligt och privat driven hemtjänst respektive sjukhus, äldreboenden och förskolor (Olson och Ingvad, 2006; Falkenberg m.fl., 2008; Hansen m.fl., 2008; Gustafsson och Szebehely, 2007; Höckertin, 2007). I stället var det den detaljerade regleringen av verksamheten som främst styrde arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet oberoende av ägarformen.

Andra studier visar att upphandlare kan förbättra arbetsmiljön hos leverantörer, entreprenörer och franchisetagare. Bland annat har konsultföretaget SSG utfärdat 110 000 så kallade Entre-certifikat för genomgången säkerhetsutbildning. Entre krävs för entreprenaduppdrag åt flertalet storföretag (Entre, 2013). Upphandlare kan även ställa tydliga arbetsmiljökrav och följa upp dessa när de köper städtjänster (Antonsson m.fl., 2008) eller entreprenadtjänster i gruvor (Fagerlönn, 2011). Det finns även försök att samtidigt utveckla produkter och arbetsmiljö hos leverantörer till stora industrier (Andersson och Wahlquist, 2002). Vision (2013) fann också att offentliga upphandlare vill öka krav och kontroll av kvalitet i tjänsterna men även av arbetsmiljön hos sina leverantörer.

Även tillsyn kan öka stödet till beroende arbetsgivares SAM. Genom bl.a. många inspektioner fick Arbetsmiljöverket de fem stora oljebolagen att enas med verket om krav på ökad säkerhet mot rån hos både sina egna bensinstationer och den majoritet sådana som är egna företag men också beroende franchisetagare. Arbetsmiljöverkets och oljebolagens krav och råd ledde till riskbedömning och åtgärder mot sådana risker i nästan alla bensinmackar (Arbetsmiljöverket, 2004).

4.8 Summering av fallstudierna

I denna korta summering kopplar vi resultaten om SAM till verksamhetsstyrningsbegreppen som vi introducerade i kapitel 3 och som kommer att diskuteras mer i nästa kapitel, inklusive om belöningssystem.

4.8.1 Styrningsideal

Fallstudierna visar att arbetsgivare och ledningar har växlande men ofta otillräckliga motiv för att driva ett effektivt arbetsmiljöarbete. Motiven är sällan främst att säkra hälsan i jobbet eller att säkra produktiva anställda. Ett visst undantag är att färre olyckor ofta anges som mål i företag där sådana risker är påtagliga. Det vanligaste målet för SAM är dock att minska sjukfrånvaron. Det kan jämföras med målsättande och användning av prestationsmått som viktiga styrningsfaktorer. Därutöver anger några företagsledningar att de velat bli formellt "godkända", genom att få OHSAS 18001-certifikat respektive klassas som att ha nått SAM-nivå 4 av Arbetsmiljöverket. Arbetsmarknadsskäl – att man behöver satsa på en personal vars lojalitet, motivation och produktivitet är viktig – anges av enstaka högre chefer men det är numera ett betydligt mer sällsynt mål för arbetsmiljöarbetet än före 90-talskrisen.

4.8.2 Ansvars- och kontraktsprocesser

Enligt studierna ger stora arbetsgivares ledningar ofta instruktion om att man ska införa SAM eller rutiner inom SAM. Personal- eller HR-avdelningar eller ibland företagshälsovården tillfrågas att utarbeta detaljer i SAM-rutinerna som ledningen sedan beordrar ska verkställas. Detta inkluderar uppgiftsfördelning, vilket ibland kallas för ansvarsdelegering. Däremot är det sällan vd:n, förvaltningschefen eller motsvarande säkrar att de som fått uppgifter i SAM kan utföra dessa väl. Ledningarnas order är inte tillräckligt tydliga, resurserna de ger är otillräckliga – inte minst svag prioritering av chefernas tid – och uppföljning av linjens SAM är begränsat.

4.8.3 Resultatuppföljning

Det är inte förvånande att ledningens uppföljning av SAM och dess resultat är svag, när målen för hur arbetsmiljön ska vara är snäva. Stora arbetsgivare har vanligen en uppföljning men den begränsar sig främst till rutiner (ha möten, gå ronder o.s.v.), sjukfrånvaro samt olyckstal och arbetsskadeanmälningar. Hur de dominerande ohälsorisken utvecklas följs däremot sällan upp. Verksamhetsstyrningen saknar alltså viktiga belöningsprocesser för chefernas arbete med SAM. Det är då inte förvånande att detta främst blir en sidouppgift för mellanchefer och framför allt lägre chefer, vilka alltså får för begränsade förutsättningar att uppfylla föreskriftens krav. Sannolikt har SAM-reformen lett till att systematiken i arbetsmiljöarbetet har ökat, särskilt mot risker som olycksfall, men vad som kallas systematiskt arbetsmiljöarbete förblir ändå mycket av en den gamla sidovagnen till den verksamhetsstyrning som avgör arbetsmiljön. Liksom tidigare når dock linjens arbetsmiljöarbete trots det en hel del förbättringar genom informellt arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöenkäterna visar emellertid att resultaten ändå inte är tillräckliga.

4.8.4 Informella processer

Genomgången av fallstudierna per bransch (Arbetsmiljöverket rapport 2013:12) visar en påtagligt likartad bild, men det finns också individuella och branschvisa skillnader. I småföretag, och i företag som är beroende underentreprenörer, leverantörer eller liknande, fungerar arbetsmiljöarbetet mer informellt. Svag systematik i rutinerna gör att färre arbetsmiljörisker tas upp. Detta informella, alltså bristande, SAM visar sig bland annat som högre frekvens av svåra olyckor i småföretag.

4.8.5 Strategier

Alla arbetsgivares SAM hämmas av att fokus ligger mer på rutiner än på resultat, men

det är mindre uppmärksammat än småföretagens svårigheter. Denna betoning av formerna är mycket vanlig hos större privata och offentliga arbetsgivare. Systematiska rutiner krävs, som nämnts, för att styra arbetsmiljön men de är inte tillräckliga utan endast medel för målet att åtgärda risker (strategier). När fokus främst ligger på att organisera och utföra rutinerna förskjuts därför uppmärksamheten från målet att minska risker till medlet av vilka insatser man gör i SAM (jfr styrningsideal). Klyftan och målförskjutningen är dock inte absolut. SAMs rutiner och dess resultat kopplas bättre ihop för tekniska risker – särskilt för olyckor, men sämre för risker att arbetets organisering kan ge belastningsskador och psykosociala besvär. En anledning till att fokus ligger på tekniska risker som olyckor är att de är lätta att märka och mäta. Jämför även debatten om att svag faktisk reglering av organisatoriska risker främst drabbar kvinnodominerande yrken (Steinberg, 2011).

4.8.6 Utvärderingsprocesser

Det begränsade resultatfokuset bidrar till att arbetsgivare inte säkrar kapabla aktörer att driva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. När man också sällan ser, mäter eller bedömer mer än en mindre del av riskerna, kan ledningar inte utvärdera linjechefernas SAM. Därigenom kan de inte heller granska linjens möjlighet att driva SAM, vilket man också sällan söker göra. Se även diskussionen av främjande och hämmande faktorer för att genomföra ett systematiskt arbetsmiljöarbete i kapitel 7. I den diskussionen tar vi också upp skyddsombudens och de andra anställdas möjligheter att delta i SAM och påverka sina arbetsmiljöer.

5. Analys av fallstudierna från ett verksamhetsstyrningsperspektiv

I detta kapitel utvecklar vi en modell för analys av verksamhetsstyrning. Den är mer detaljerad än de tre nivåerna som användes i föregående kapitelns empiriska genomgång av hur systematiskt arbetsmiljöarbete tillämpas. I avsnitt 5.1 utvecklar vi analysmodellen, och i avsnitt 5.2 gör vi en jämförelse mellan modellen och föreskriftstexten. I avsnitt 5.3 använder vi modellen för en analys av den mest omfattande fallstudien av SAM, en kommun. Avsnitt 5.4 ägnas åt en analys av sammanfattningarna av övriga fallstudier som redovisats i föregående kapitel.

5.1 Utveckling av en analysmodell

En slutsats från litteratur om verksamhetsstyrning ger vid handen att vid en analys av styrsystem behöver följande tre aspekter behandlas:

- Styrningens innehåll
- Styrningens form
- Styrningsideal

Styrningens innehåll är samma sak som dess kärna, vilket i detta fall är innehållet i föreskriften. Övriga aspekter som behöver behandlas är betydelsen av externa aktörer och regleringar, till exempel ägarnas inflytande, lagstiftning eller andra regler. Styrsystem skapas och utvecklas i samspel mellan individer och strukturer (Giddens, 1984). Strukturer styr individers handlingar men individer förändrar också strukturer. I den analys som vi gör här belyser vi inte individers roll. Vi belyser inte heller externa aktörers eller andra externa faktors betydelse. Vi koncentrerar oss på de interna strukturerens betydelse och förändring. Vi återkommer till de externa aktörernas roll i det avslutande kapitlet där vi diskuterar möjliga förklaringar till varför SAM tillämpas som det gör.

Vår analysmodell innehåller ett antal faktorer grupperade under ovanstående tre aspekter. Samtliga faktorer är härledda ur annan litteratur. Ferreiras och Otleys (2009) faktorer, som bildar analysmodellen bas, återfinns i avsnitt 3.4. Därtill har vi använt Johansons m.fl. (2001a och b) tankar om stödprocesser, som återfinns i avsnitt 3.2. Slutligen har idéerna om formella respektive informella styrprocesser (Anthony, 1965) liksom interaktiv till skillnad från diagnostisk styrning (Simons, 1995) använts. I den slutliga analysen kommer även begreppet styrideal (Hasselblad m.fl., 2008; Andersson, 2013) att användas.

Styrningens innehåll

1. Tydliggörande av vision
2. Identifiering av viktiga kritiska faktorer och risker
3. Upprättande av strategier, åtgärdsplaner och mål
4. Användning av prestationsmått
5. Resultatuppföljning

Styrningens form

6. Betydelsen av formella respektive informella processer avseende faktorerna 1-4
7. Belöningsprocesser kopplade till SAM
8. Ansvars- och kontraktsprocesser kopplade till SAM
9. Utvärderingsprocesser avseende hela styrningen

Styrningsideal

10. Styrningsidealets samstämmighet med styrningens innehåll och form

För att det systematiska arbetsmiljöarbetet ska ge resultat krävs det att alla faktorer som återfinns i analysmodellen samspelar med ett styrningsideal som är inriktat på att eliminera risker för ohälsa och olycksfall i arbetet. Om en faktor inte finns med (t.ex. belöningsprocesser) eller är svag (t.ex. strategier, mål, prestationsmått) riskerar ett gott resultat av systematiskt arbetsmiljöarbete att utebli.

Denna teoretiskt genererade modell kommer vi att använda i senare avsnitt för en analys av empiriska fall. Innan dess redovisar vi i nästa avsnitt en genomgång av i vilken utsträckning analysmodellens olika faktorer berörs i föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete?

5.2 Förekomst av analysmodellens faktorer i föreskriftstexten

I tabellen nedan jämförs analysmodellen med föreskriftstexten och kommentarer till AFS 2001:1 med ändringar iförda tom 2008-09-30.

Den detaljerade jämförelsen visar att alla faktorer som finns i analysmodellen utom belöningsprocesser återfinns i föreskriftstexten. Föreskriften är alltså på det sättet ganska heltäckande och stämmer väl med tanken att arbetsmiljöarbetet ska vara välinTEGRERAT i verksamheten. Strategier, mål och prestationsmått är ganska vagt beskrivna vilket försvårar ett resultatorienterat styrningsideal och en resultatorienterad uppföljning. Att belöningsprocesser inte berörs försvagar också chefers incitament att agera resultatmässigt.

<i>Analysmodell</i>	<i>Paragraf i föreskriften samt kommentarer till AFS 2001:1 inkl ändringar</i>	<i>Kommentarer</i>
<i>Styrsystemets innehåll</i> 1. Vision	§ 5 Skriftligt dokumenterad arbetsmiljöpolicy ska finnas. § 2 SAM handlar om att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten så att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. § 3 SAM ska vara en naturlig del av den dagliga verksamheten och omfatta alla förhållanden som påverkar arbetsmiljön. § 8 Det är viktigt att ta hänsyn till arbetsmiljöfrågor i verksamheten.	Visionen berörs i fyra paragrafer.

2. Viktiga kritiska faktorer och risker	§ 4 Anställda och skyddsombud ska ges möjlighet att medverka. § 5 Dokumenterade rutiner som beskriver hur arbetsmiljöarbetet ska gå till ska finnas. Rutinerna kan förhindra felaktiga beslut. § 6 Tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser ska finnas. § 7 De anställda ska ges tillräcklig kunskap om riskerna i arbetet. § 8 Riskbedömningar ska finnas. § 12 Om tillräcklig kompetens om SAM saknas ska företagshälsovården eller motsvarande anlitas.	Rutiner, riskbedömningar, kompetens och resurser är viktiga kritiska faktorer.
3. Strategier, åtgärdsplaner och mål	§ 5 Rutinerna, som ska vara skriftligt dokumenterade, bör ge besked om när, hur och av vem SAM ska genomföras. § 10 Åtgärder som inte kan genomföras omedelbart ska införas i en skriftlig handlingsplan. § 10 Tidsmål för genomförande av planer ska finnas.	Begreppet strategier används inte men planer ska finnas. Tidsmål men andra mål krävs inte.
4. Prestationsmätt	§ 10 Åtgärder ska genomföras omedelbart eller så snart det är praktiskt möjligt.	Kan sägas vara ett slags prestationsmätt.
5. Resultatuppföljning	§ 2 Verksamheten ska följas upp så att ohälsa och olycksfall förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. § 9 Orsaker till olycksfall eller ohälsa som arbetstagare råkar ut för ska utredas. § 10 Genomförda åtgärder bör kontrolleras.	Tydlig
<i>Styrsystemets form</i> 6. Formella respektive informella processer	§ 5, § 6, § 7, 8, § 10, § 11 I samtliga paragrafer ställs krav på skriftlig dokumentation. § 5 Lämpligheten av samverkan berörs i kommentarerna. § 6 Undersökning av arbetsförhållanden bör kunna genomföras förutom genom skyddsronder även genom enskilda samtal och personalmöten. § 8 Uppmärksamhet i vardagen är väsentligt. Viktigt att ta hänsyn till arbetsmiljöfrågor i verksamheten. § 11 Intervjuer kan vara en utvärderingsmetod.	Stark betoning på formella processer, men samverkan och informella processer berörs också (t.ex. enskilda samtal, intervjuer).
7. Belöningsprocesser		Berörs ej
8. Ansvars- och kontraktsprocesser	§ 6 Även om arbetsgivaren har huvudansvaret kan chefer, arbetsledare, eller andra arbetstagare ges uppgiften att verka för att risker förebyggs och tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. § 5 Rutinerna bör ge besked om när, hur och av vem SAM ska genomföras. Lämpligheten av samverkan berörs i kommentarerna. Bilaga till § 6 Reglerar vad anställda som har arbetsmiljöansvar ska medverka i	Stark betoning av formellt ansvar, men även samverkan d.v.s. interaktivitet.
9. Utvärdering av styrningen	§ 11 Uppföljning av systematiskt arbetsmiljöarbete ska göras och förbättringar genomföras.	Berörs

5.3 Analys av SAM i en kommun

I detta kapitel använder vi en omfattande analys av en kommun (Frick och Forsberg, 2010) som empiri för en diskussion av kommunens styrning av SAM. Vi har valt exemplet därför att det är det mest detaljrika svenska exemplet på SAM. Vid en jämförelse med andra kommunexempel visar det sig också vara ganska typiskt. Syftet är inte att på något sätt betygsätta kommunen, utan snarare att använda den teoretiskt baserade

analysmodellen och därigenom klargöra hur den kan användas på ett empiriskt rikt fall. Vi börjar med en analys av detta fall för att ge läsaren en uppfattning om hur vi har arbetat med analysen av samtliga övriga fallstudier, som redovisas i nästa avsnitt.

Även om SAM fungerar ganska väl i kommunen kantrar fokus i sammanfattningen över mot bristerna i SAM. Det senare har sin grund i att vi vill belysa de brister som finns i tillämpningen av föreskriften och därmed på sikt möjliggöra en förbättring.

I idealfallet stöds och återspeglas vision och kritiska faktorer för uppnående av visionen i strategier, planer, mål, åtgärder och uppföljning (återkoppling). Naturligtvis är denna kedja långt ifrån alltid sekventiell utan snarare interaktiv. Om däremot faktorer i kedjan är särkopplade uppstår problem. Detta belyses väl i följande citat:

Men avsaknaden av övergripande problembeskrivningar, mål och uppföljning innebär ändå att förvaltningarna, som arbetsgivare, har svårt att skilja mellan vad som redan är bra, vad som förbättras och vad som återstår. De har därför svårt att förbättra sitt systematiska arbetsmiljöarbete.

Det är oklart vilken ideologi det SAM-styrningen vilar på i detta fall. Visioner finns men stöds inte av andra faktorer i kedjan. Kritiska faktorer är tunt beskrivna. Strategier liksom mål finns men de senare stöds inte av prestationsmått. Utvärdering av föreskriftens innehåll, alltså strategier, planer, mål och resultat är klen. Den formella hanteringen av SAM ser i stort sett bra ut men man kan ändå undra hur viktigt SAM egentligen är. Budgetfrågor förefaller vara viktigare. Indikationer på detta är dels de informella belöningsprocesserna, dels organisationsstrukturen och decentraliseringen där ledningen avhänder sig ansvaret. Den grundläggande ideologin har alltid stor betydelse för verksamhetsstyrningen (Hofstede, 1978). Det är dock viktigt att påpeka att "espoused theory" (ung. hyllad teori) som tar sig uttryck i formella dokument inte behöver överensstämma med "used theory", alltså den teori som används (Argyris och Schön, 1978). Ofta är det inte så. Used theory torde ofta ha större betydelse för SAM än espoused theory, men tyvärr är used theory betydligt mer svårfångad.

Ansvars- och kontraktsprocesserna är dessutom otydliga. Det tillsammans med att belöningsprocesserna och organisationsstrukturen har en hindrande verkan innebär att utvärderingen av SAM-åtgärder liksom hela SAM-systemet i sig allvarligt försvåras. SAM i sin helhet blir också svårt att utvärdera och blir därför inte lika dynamiskt som andra delar av verksamhetsstyrningen. Detta åskådliggörs i följande citat:

Delegeringen åtföljs också av en blankett för att returnera arbetsmiljöuppgifter vari man ska motivera varför man som enhetschef inte kan lösa dessa. Konsekvensen av denna decentralisering blir dock vad som beskrivits ovan, nämligen att förvaltningarna saknar överblick av arbetsmiljön och hur den utvecklas. Som arbetsgivare har de därför svårt att uppfylla föreskriftens (AFS 2001:1) krav på uppföljning och förbättring av SAM (11§,) vilket ska göras gentemot hela arbetsmiljöns risker (i 2§) och de tydliga förbättringsmål som ska sättas upp för att åtgärda dessa risker (5§). ... Arbetsmiljöverkets Inspektionsmeddelanden (IM) har under åren varit många ... Men svar och åtgärder utifrån dessa krav har också hanterats decentraliserat. Förvaltningarna har inte reflekterat över hur de kritiserade bristerna har kunnat uppstå. Inspektionerna har därigenom inte lett till förbättring av SAM.

5.4 Analys av övriga fallstudier

För att analysera de fallstudier som bildar underlag för denna kunskapssammanställning använder vi samma analysmodell som i kommunfallet ovan. Underlaget för analysen är inte de enskilda fallstudierna utan de resultatsammanfattningar som delvis presenterats i kapitel 4. Syftet med analysen är att tydligare koppla rapportens tidigare

texter till analysmodellen. Innan vi sammanfattar analysen av texterna om fallstudierna vill vi än en gång påpeka att det inte handlar om en total utvärdering av SAM. Fokus ligger på det som inte förfaller fungera väl. Anledningen till det är att vi vill fördjupa analysen av vad som hindrar SAM från att fungera riktigt bra.

Innan vi kommenterar analysen av det totala materialet jämför vi analysmodellens faktorer, föreskriftstextens krav och det sätt på vilket SAM fungerar enligt nivåerna I, II och III.

5.4.1 Jämförelse mellan analysmodell, föreskriftstext och fallstudierna

Jämförelsen i tabellen nedan avser endast stora privata och offentliga organisationer och gäller endast styrningens innehåll. Även ideal och form (processaspekter och utvärdering) hade kunnat beskrivas i en motsvarande tabell. Vi avstår från detta av utrymmesskäl och nöjer oss med de kommentarer i löpande text som återfinns i nästa avsnitt.

Analysmodell och <i>Jämförelse med föreskrift</i>	Del av paragraf i föreskriftstexten	SLUTSATS: Resultat från granskningen av fallstudierna med avseende på respektive fak- tor i analysmodellen samt respektive paragraf i föreskriftstexten
1. Vision <i>Berörs</i>	§ 2 SAM handlar om att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten så att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.	Det är ovanligt att stora arbetsgivare styr sitt SAM mot att upptäcka och åtgärda alla slags risker i arbetet. Det mer informella arbetsmiljöarbete som bedrivs av organisationernas chefer täcker ändå ofta många risker, särskilt tekniska, men alls inte alla.
	§ 3 SAM ska vara en naturlig del av den dagliga verksamheten och omfatta alla förhållanden som påverkar arbetsmiljön.	Det varierar hur väl SAM är integrerat ("en naturlig del av") i verksamheten. Även i de bästa – oftast avancerade storindustrier – brister ledningar då och då i att fullfölja integreringen. Hos många stora arbetsgivare, inte minst ofta i offentlig sektor, uppfattas SAM som något som sker mer via samverkansmöten och liknande, men mindre i verksamhetsstyrningen. Alla arbetsmiljörisker sällan täckta..
	§ 5 Skriftligt dokumenterad arbetsmiljöpolicy ska finnas.	En arbetsmiljöpolicy som är tydlig nog för att kunna vägleda SAM förekommer endast i vissa större företag.
	§ 8 Viktigt att ta hänsyn till arbetsmiljöfrågor i verksamheten.	Riskbedömningar är det normala hos stora arbetsgivare men de täcker ofta bara en del av ohälsoriskerna i arbetet. Brister i riskbedömningen är vanligare vid ändringar, särskilt av produktionens och arbetets organisering.
2. Viktiga kritiska faktorer och risker.	Anställda, skyddsombud och elevskyddsombud ska ges möjlighet att medverka.	Samverkan förekommer ibland, men i många fall är ledningsintresset för detta begränsat. Dessutom finns förvirring om rollerna i samverkan. Inte minst gäller detta inom offentlig sektor med mycket samverkan.
<i>Rutiner, riskbedömningar, kompetens och resurser är viktiga kritiska faktorer</i>	§ 5 Dokumenterade rutiner som beskriver hur arbetsmiljöarbetet ska gå till ska finnas. Dessa rutiner kan förhindra felaktiga beslut.	Rutiner för SAM finns organiserade av (nästan) alla stora arbetsgivare, även om de ibland brister i tydlighet och täckning. Rutinerna är också vanligen dokumenterade.
	§ 8 Riskbedömningar ska finnas.	Dokumenterade riskbedömningar är det normala hos stora arbetsgivare men de täcker ofta bara en del av ohälsoriskerna i arbetet.

	§ 6 Tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser ska finnas.	Chefer erbjuds ofta en viss arbetsmiljöutbildning men ändå klagar många över brist på kompetens samt även tid för att driva SAM. De höga kraven på kompetens i paragraf 6 och bilaga 1 tycks sällan, om någonsin, uppfyllas. Med kompetensbrist avses brist på tid att skaffa sig kompetens.
	§ 7 De anställda ska ges tillräcklig kunskap om riskerna i arbetet och få skriftliga arbetsinstruktioner vid allvarliga risker.	Anställda får mer eller mindre utbildning eller instruktioner om riskerna i deras arbeten. De få studier som gått närmare in på detta tyder dock ändå på att kunskapen som ges inte alltid räcker. Dessutom finns det inte alltid skriftliga instruktioner för farliga jobb.
	§ 12 Om man inte har tillräcklig kompetens i SAM ska FHV (motsvarande) med lämplig kompetens anlitas.	De allra flesta stora arbetsgivare anlitar företagshälsovård, men ofta med mer individfokus mot sjukfrånvaro, rehabilitering samt kontroll och främjande av hälsa. I mindre utsträckning, men ändå en hel del, tar man FHV:s råd om risker i arbetet och hur de kan avhjälpas. Det är ovanligt att annan extern kompetens hyrs in när den interna brister. Skyldigheten att även då hyra rådgivare verkar sällan vara känd även hos stora arbetsgivare.
3. Strategier, åtgärdsplaner, mål	§ 5 Rutinerna bör ge besked om när, hur och av vem SAM ska genomföras.	
<i>Begreppet strategier används inte. Planer, tidsmål ska finnas men inte andra mål</i>	§ 10 Åtgärder som inte kan genomföras omedelbart ska införas i en skriftlig handlingsplan i vilken tidsmål ska finnas.	Dokumenterade handlingsplaner är vanliga men i många fall är åtgärderna otydliga eller otillräckliga mot riskerna, särskilt mot mental och fysisk överbelastning p.g.a. arbetets organisering.
4. Prestationsmått		De flesta arbetsgivare har sjuktal som antingen den enda eller en central arbetsmiljöindikator, trots att frånvaron bara delvis speglar riskerna i arbetet. I företag med påtagliga olycksrisker styr man ofta även mot att minimera rapporterade olyckor.
<i>Föreskrivs inte</i>		
5. Resultatinriktning, uppföljning	§ 2 Verksamheten ska följas upp så att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.	Uppföljningar av SAM är det vanliga men denna är vanligen mycket begränsad med fokus främst på sjukfrånvaro, olyckstal samt hur man genomför SAM:s rutiner.
<i>Tydligt att resultatuppföljning ska ske</i>	§ 9 Orsaker till olycksfall eller ohälsa som arbetstagare råkar ut för ska utredas.	Inträffade tillbud eller faktiska olyckor utreds betydligt mer än ohälsa p.g.a. av arbete, vilket beror på att ohälsorisker sällan anmäls som arbetsskada och hälsorisker sällan tas upp i riskbedömningen.
	§ 10 Genomförda åtgärder bör kontrolleras.	Uppföljningen är bättre på att avgöra om beslutade åtgärder genomförs än att de faktiskt avhjälpas riskerna.

5.4.2 Kommentarer till analysen av fallstudierna

De övriga fallstudierna har många likheter med kommunstudien i kapitel 5.3. Visionen är otydlig och ibland inte alls inriktad på att uppnå ett resultat av SAM. I sämsta fall handlar den bara om att uppnå lagens bokstav. Riskidentifiering, liksom åtgärdsplaner och resultatuppföljning fungerar bäst när det gäller olycksfall, sämre när det gäller tekniska risker och sämst när det gäller organisatoriska risker. *"Ju mer komplex en risk är, både att greppa-mäta och dess grundorsaker, desto mindre räcker det delegerade men otillräckligt målinriktade, stödda och uppföljda SAM för att se och åtgärda riskerna."* Prestationsmåten och resultatmåten är bristfälliga, ibland reducerade till mätning av SAM-processen snarare än syftet och resultatet. *"När ledningar därtill sällan mäter eller bedömer mer än en mindre del av riskerna, saknar de möjligheter att utvärdera"*. På samma sätt som i kommunfallet är följande kedja bruten:

1. vision
2. kritiska faktorer för uppnående av visionen i strategier
3. planer
4. mål
5. åtgärder
6. uppföljning.

Ansvars- och kontraktsprocesser brister. *"Totalresultatet blir att SAM görs alldeles för mycket till en sidouppgift för mellan- och framför allt lägre chefer med begränsat stöd, förutsättningar och uppföljning för att de ska kunna uppfylla föreskriftens krav att se och åtgärda alla väsentliga risker"*. Behovet av samverkan framhålls i kommentarerna till föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete. Tanken med detta är rimligen att styrningen av arbetsmiljöfrågorna inte bara ska vara diagnostisk utan interaktiv i likhet med Simons (1995) syn på ekonomistyrning och Johanson och Skoogs tankar om verksamhetsstyrning (2007). Styrning som saknar interaktivitet lär inte underlätta uppfyllandet av idealet om minskade risker för ohälsa och olycksfall.

5.4.3 Fallstudierna saknar uppgifter om belöning och utvärdering

I kommunfallet motverkar belöningsprocesserna ett resultatinriktat SAM. I de övriga fallstudierna berörs inte belöningsprocesserna men man kan anta att ett åsidosättande säkert skulle inverka negativt på ledningens värdering av den berörda chefen. Inslag av utvärdering avseende hela arbetet med SAM fanns i kommunfallet, men i de övriga fallstudierna saknas även detta. För ett aktivt arbete med att utveckla SAM är det dock väsentligt med en ständig utvärdering. Jämför stödprocesserna för verksamhetsstyrning bland ett antal stora svenska företag (Johanson m.fl., 2001 a och b) som presenterats kortfattat i kapitel 3.

5.4.4 Ett formellt styrsystem är bättre än ett informellt

I småföretag är arbetsmiljöarbetet mer informellt och byggt på erfarenhet och därmed kanske ibland mer levande och närvarande. Men avsaknaden av formella rutiner kan medföra att man missar vissa risker. Ett formellt styrsystem är då att föredra. Ett formellt styrsystem och aktörerna inom systemet påverkar varandra (Giddens, 1984). Det innebär att ett formellt styrsystem, dess innehåll och form, kan fungera som ett gott

rättesnöre och mobilisera aktörernas handlingar, förutsatt att delarna hänger ihop. Men ett formellt styrsystem kan inte vara ett självändamål. Styrningens roll är att säkra att risker identifieras och hanteras, alltså att mobilisera handling hos avsedda aktörer. Existensen av den formella styrningen är inte tillräcklig, utan styrningsidealet är mycket väsentligt. Ett accepterat styrningsideal som handlar om att eliminera eller minska risker för ohälsa och olycksfall är en förutsättning för undvikande av att SAM bara handlar om administration. Konflikt när det gäller styrningsideal riskerar att stjälpa ändamålet.

5.4.5 Det är viktigt att synliggöra styrningsidealet

Styrningsidealet hänger också ihop med hela synen på styrning. Styrningsidealet ger inte uttryck för en individs eller ett kollektivs idéer vid en viss tidpunkt utan det är stabilt och sammanhängande men ofta skymt av utbildningsverktygen. Därför kan det vara antingen medvetet eller omedvetet för de som är inblandade (Hasselbladh m.fl., 2008). Hofstede (1978) menar att de ideal som ligger bakom styrningen sällan diskuteras. Man tar för givet att det som används är det enda tänkbara. En orsak till misslyckande kan vara att styrningen bygger på en filosofi som inte passar för annat än mekaniserade processer i vilka människor inte spelar någon roll. I alla andra fall är det mer fruktbart att se verksamheten som ett socialt system. När det gäller SAM kan det för att uppnå resultat vara fruktbart att fundera över såväl arbetets struktur som dess aktörer, då de påverkar varandra. Aktörer påverkas och påverkar strukturerna. Strukturerna ger stadga och ramar för handling, men idealet måste vara inriktat på att uppnå resultat, alltså i detta fall att minska hälsorisker.

5.4.6 Det är vanligt att flera ideal krockar med varandra

När det gäller fallstudierna är det mest anmärkningsvärda att det ofta förefaller finnas en konflikt mellan styrningsidealen. I exemplet om styrningen av hemtjänsten i avsnitt 3.4.3 fanns en konflikt mellan ett omvårdnadsideal och ett ekonomiskt och administrativt ideal (Andersson, 2013). När det gäller fallstudierna avseende SAM har idealet om "att säkra hälsan i jobbet eller säkra produktiva anställda" en stark konkurrens av ett administrativt ideal där fokus ligger på strukturerna (tidigare i texten benämnt processerna) eller "att följa lagens bokstav". Ett processfokus är givetvis en förutsättning för resultat, men ett problem uppstår när processfokus blir alltför dominerande. De två idealen kämpar om utrymme. Det administrativa idealet är lättare att luta sig mot för det konkurrerar inte med lönsamhetsidealet på samma sätt som arbetsmiljöidealet. I offentlig verksamhet handlar lönsamhetsidealet snarare om ett effektivitetsideal. Det är inte bara hos ledningen som arbetsmiljöidealet kan stå i konflikt med andra ideal, till exempel idealkonflikten mellan tunga arbeten på ett lager och ackordslöner gäller både för arbetsgivaren och för arbetstagarna. Kanske uppstår den paradoxala situationen att det blir frestande att i styrningen framför allt luta sig mot det administrativa idealet just på grund av att föreskriften är så detaljerad. Då blir det viktigt att medvetandegöra styrningsidealet. Varför är styrningsideal som lönsamhet, kunden i centrum och effektiv administration så starka jämfört med att säkra människors hälsa på arbetsplatsen?

6. Reglerad arbetsmiljöstyrning utomlands

I kapitel 7 summeras vad vi vet om hur systematiskt arbetsmiljöarbete tillämpas och diskuterar möjliga orsaker till detta. För att ge ett perspektiv på föreskriftens krav och hur man främjar dem vill vi dock innan dess ge en kort internationell utblick över kraven på reglerad arbetsmiljöstyrning och hur de tillämpas i några andra länder. Vi väljer ”reglerad arbetsmiljöstyrning” som ett mer allmänt begrepp eftersom länder skiljer sig något åt i sina rättsliga krav på hur arbetsgivare ska ta sitt ansvar genom att systematiskt styra sina arbetsmiljöers kvalitet.

Syftet med denna utblick är att ge ett perspektiv, inte att beskriva hela internationella utvecklingen av reglerad arbetsmiljöstyrning (se om denna i Dalrymple m.fl., 1998; Frick m.fl., 2000; Walters, 2002; Walters m.fl., 2011).

6.1 Arbetsmiljöstyrning är krav i flertalet OECD-länder

I korthet infördes reglerad arbetsmiljöstyrning omkring 1990 i stort parallellt i flera länder. Förutom i Sverige infördes kraven bl.a. i Norge (Skaar m.fl., 1994; Gaupset, 2000), som dessutom inspirerade Sverige (DsA, 1985:1). Inte minst antog EU 1989 det s.k. ramdirektivet (direktiv om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas hälsa och säkerhet i arbetet, 89/391/EEC) som grundkrav på ett proaktivt arbetsmiljöarbete (Vogel, 1994). Sveriges stämde av EU-kommissionen för ofullständig efterlevnad av ramdirektivet, vilket ledde till mer utvecklade krav på de som får uppgifter i SAM (i AFS 2003: 4). Viktigare är kanske att SAM går utöver ramdirektivet, i paragraf 11 om uppföljning och förbättring. Sådan egenkontroll och ständig förbättring är ett krav på styrning, inklusive av arbetsmiljön, eftersom styrningen aldrig kan bli perfekt och därigenom färdig (Dalrymple m.fl., 1998). Regler för arbetsmiljöstyrning finns nu i de allra flesta OECD-länder, t.ex. i Australien och i den kanadensiska provinsen Quebec (Walters m.fl., 2011). USA är ett viktigt undantag. OSHA har ännu inte fått igenom Injury and Illness Prevention Programs (OSHA, 2013; Needleman, 2000.). Detta trots att sådana krav sedan 1991 gäller i Kalifornien (§ 3203a) där de tycks minska riskerna i arbetet (Mendeloff m.fl., 2012).

Frivilliga ledningssystem för arbetsmiljön har också antagits av många nationella standardiseringsorgan. Standarderna är främst avsedda för stora företag, ofta med höga risker. De är uppbyggda som ISO 9000 och har klart utförligare krav på arbetsmiljöarbetet och dess dokumentation än i reglerad arbetsmiljöstyrning. Inom ISO-systemet har man däremot inte enats om en internationell standard för detta (Zwetsloot, 2000). Därför utvecklade och spred år 1999 några organ som lever på standardisering och certifiering en internationell semi-standard: OHSAS 18001. De internationella facken stödde i stället ILO:s guidelines för ledningssystem för arbetsmiljön (ILO, 2001), som bland annat betonar de anställdas och deras representanters medverkan i arbetsmiljöarbetet betydligt mer än OSHAS (Frick, 2011c). Men det pågår nu (2013) ett arbete med att omvandla OHSAS 18001 till en ISO-standard.

I teorin kan man jämföra arbetsmiljöstyrningen i Sverige och i andra EU-länder (och några till). EU:s arbetsmiljöbyrå i Bilbao skickade ut en enkät till arbetsgivare och fack i företag i 31 länder om deras hantering av nya risker (European Agency, 2010). Den s.k. ESENER-enkäten rörde även krav i ramdirektivet, bland annat om riskbedömning. Två tredjedelar av de tillfrågade (med nationell variation) svarade emellertid inte, vilket ger statistiskt ytterst osäkra resultat. Som ytterligare osäkerhetsfaktor tillkommer att det är arbetsgivarna och cheferna själva som svarar om de följer lagen. Dessutom får man räkna med att kunskapen om och tolkningen av lagen skiljer sig åt mellan olika nationer.

I ESENER uppger en stor majoritet av arbetsgivarna att de har en arbetsmiljöstyrning. Men liksom i den svenska arbetsmiljöundersökningen är detta svårt att förena med att EU:s arbetsmiljöenkät samtidigt visar på mycket utbredda risker i arbetet (EF, 2007). Detta kan bero på att chefer starkt överdriver sin laglydnad, på att rutiner finns på papper men sällan tillämpas effektivt eller på att det var den bästa tredjedelen som besvarade enkäten. Som exempel ansåg 68 % av de norska cheferna att stress var ett stort problem medan endast 28 % av de danska cheferna gjorde detta, vilket verkar osannolikt som verklig skillnad mellan länderna. ESENER:s allvarliga metodproblem gör att dess svar inte är meningsfulla som jämförelse mellan SAM i Sverige och motsvarande i andra länder. Ofta finns det dock även nationella enkäter om hur riskbedömning och andra aspekter av arbetsmiljöarbetet fungerar. Vanligen har de rimliga svarsfrekvenser men de har ändå samma problem med sannolikt starkt överdrivna resultat som de svenska mätningarna av systematiskt arbetsmiljöarbete (se kapitel fyra).

För att ge perspektiv på SAM använder vi stället främst kvalitativa studier för att beskriva hur tre andra EU-länder främjar en god arbetsmiljöstyrning. Länderna är valda för att ge en gradvis ökad olikhet mot Sverige i samhällsstruktur, arbetsmarknad och andra förutsättningar för arbetsmiljöpolitiken:

- Danmark med mer stöd till arbetsmiljöarbetet, screening (snabb-klassning) av alla arbetsgivare samt en stark betoning på partssamarbete, särskilt på bransch-nivå.
- Nederländerna med andra former av starkt samarbete mellan parterna, på vilka staten delvis överlåtit både utformning och genomförande av arbetsmiljökraven genom så kallade arbetsmiljökataloger.
- Storbritannien som på ett oförklarat sätt åtminstone delvis tycks genomföra kraven på arbetsgivares egen arbetsmiljöstyrning trots alltmer försvagade arbetsmiljöåktörer.

6.2 Danmark

Danmark har 5,6 miljoner invånare, varav omkring hälften förvärvsarbetar. Den offentliga sektorn är ungefär lika stor som i Sverige medan jordbruk och livsmedelsindustri utgör större del av ekonomin och övrig industri en mindre del. Det medför bland annat att Danmark har få storföretag. Anställningstrygghet saknas formellt men godtyckliga uppsägningar begränsas av arbetsmarknadstraditioner och avtal. Danmarks måttliga till låga arbetslöshet (sedan 2010 dock ökad till 8 %) har också försvårat för arbetsgivare att ersätta uppsagda. Dessa har oftast kunnat hitta nya jobb eller fått en generös försäkring. Denna så kallade flexicurity har bland annat lett till hög personalomsättning, med anställningstider på i snitt under fem år (Ministry, 2009).

Danmark är likväl en del av den nordiska arbetsmarknadsmodellen. Den fackliga anslutningen har gått ner men är ändå runt 70 %. Även arbetsgivarna är högt organiserade. Parterna har ett omfattande samarbete, inte minst om arbetsmiljön. De avgör de flesta anställnings- och arbetsvillkor genom avtal medan endast en mindre del är reglerade i lag. Till det senare hör dock arbetsmiljön: Arbejdsmiljøloven utgår från 1975 års stora reform men ändringar gjordes bland annat 2004 och 2010. Dansk politik för att främja en god arbetsmiljöstyrning skiljer sig ändå från den svenska (se vidare Vogel, 1994; Jensen, 2002; Riis och Jensen, 2002; Nielsen m.fl., 2010).

Formerna för arbetsgivarnas arbetsmiljöstyrning är mindre detaljerat reglerade än i SAM. Anpassning till ramdirektivet gjordes 1992 då krav på arbetsplatsvärdering ArbetsPlatsVärdering(APV) och handlingsplaner infördes i lagen. APV ska bredare värdera möjliga hälsorisker och deras samspel än riskbedömningar av enskilda ma-

skiner, uppgifter eller liknande. Särskilt var syftet att även inkludera organisatoriska faktorer och psykosociala effekter (Jensen, 2002). I övrigt är arbetsgivarens utformning av sin arbetsmiljöstyrning inte närmare reglerad. Det innebär också att det inte finns några krav på uppföljning och förbättring av arbetsmiljöarbetet. Kraven på bland annat information till anställda liknar däremot dem i SAM. Det gör även kraven på att anlita företagshälsovård. Tidigare var strategin att utsträcka plikt till att skaffa företags-hälsovård till allt fler branscher, beroende på risker. Den strategin har ersatts med att Arbejdstilsynet kan förelägga arbetsgivare att anlita auktoriserade rådgivningsföretag om arbetsmiljön. Till exempel ställde Arbejdstilsynet sådana s.k. rådgivningskrav på 70 av 265 inspekterade städföretag under 2008 och 2009.

Mellan 2005 och 2011 snabbgranskade Arbejdstilsynet alla arbetsplatser, med början i högriskbranscher som byggande. Denna s.k. screening sker därefter återkommande. Den resulterar i olikfärgade smileys, vilka sätts ut med företagsnamn på Arbejdstilsynets hemsida. Röd smiley betyder allvarliga anmärkningar med påbud eller förbud, gul mindre allvarliga krav från tillsynet medan en grön smiley står för inga (allvarliga) brister vid screeningen. Röd och gul smiley leder också till fördjupad och upprepad tillsyn. Arbetsplatser som har certifierade ledningssystem – och som inte får någon anmärkning vid screeningen – får en grön smiley med en krona, vilket 3 293 arbetsplatser har. De allra flesta arbetsplatser (80 932 st.) har dock en grön smiley, 6 372 har en gul och 1 097 arbetsplatser har en röd smiley (Arbejdstilsynet, 2013a). I Sverige driver Arbetsmiljöverket ett pilotprojekt som granskar alla grafiska företag till och med 2013, för att sedan eventuellt införa en liknande nationell screening (Arbetsmiljöverkets rapport 2012: 21).

I stället för fler regler om hur arbetsmiljöstyrningen ska organiseras stimuleras danska arbetsgivare att skaffa certifierade ledningssystem för arbetsmiljön (mest OH-SAS 18001). Regler för certifiering finns bl.a. i Arbetsmiljölagen och certifikat leder som nämnts normalt till en grön smiley med krona. Med hänsyn till skillnaderna i befolkning har ungefär åtta gånger så många danska arbetsplatser certifierade ledningssystem för arbetsmiljön som de 730 certifierade svenska arbetsplatserna (www.certifiering.nu 130321).

Partssamverkan om arbetsmiljön är stark liksom korporativ samverkan mellan parterna och staten. Båda formerna regleras övergripande i Arbetsmiljölagen och staten ger stora anslag till verksamheterna i parternas nationella Arbetsmiljöråd samt de 11 övergripande BranschArbetsmiljöråden (www.bar-web.dk). Den förra formulerar policies och överlägger med regeringen medan de senare enas om och driver utbildning, information, projekt, rådgivning m.m. för att minska riskerna i sina branscher. Mellan 1995 och 2004 drev parterna och staten t ex ett projekt för att minska riskerna för ensidigt och upprepat ('gentaget') arbete (s k EGA; Hasle m.fl., 2001). På bransch-nivå finns många andra partsgemensamma projekt, t ex i fiskeindustrin (Busk och Jørgensen, 2004), samarbete mot stress m m i slakterier (Møller och Hasle, 2004) samt lokala nätverk som strategi för arbetsmiljöutveckling (Kamp och Nielsen, 2008). Senast samverkar centrala parter, AT och forskare i en kampanj mot psykosocial ohälsa vid förändringar (AT, 2013b).

Partssamverkan gav även den dispositiva ändringen i Arbetsmiljölagen år 2010. Det är nu möjligt att avtala om andra former än i lagen för lokal arbetsmiljösamverkan. Från fackligt håll räknar man med att detta kommer att leda till färre säkerhetsrepresentanter (skyddsombud) men man hoppas att de kvarvarande kommer att vara bättre utbildade, motiverade och stödda och kunna få en effektivare samverkan med cheferna (Nerclis, 2011). Trots upprepade försök har de danska facken däremot inte fått arbetsgi-varna att gå med på att införa systemet med regionala skyddsombud i Danmark.

Arbetsmiljöpolicen, inklusive bättre lokal arbetsmiljöstyrning, stöds av stora statliga anslag. Detta bygger på ett brett politiskt stöd för arbetshälsa som offentlig strategi

för att säkra tillräcklig och kompetent arbetskraft och för att minska höga försäkrings- och vårdkostnader (Nerclis, 2011). Bidragen till parternas samverkan har nämnts. Därtill ges Arbejdstilsynet stora anslag samt stora medel till forskning om arbetsmiljö och arbetsmiljöpolitik, inklusive det Nationella Forskningscentret för Arbetsmiljö. Slutligen ger fonder bidrag till lokala arbetsmiljöinvesteringar, de s.k. förebyggandefonderna.

Det finns ingen helhetsbild av vad betydligt mer statliga pengar och andra skillnader gentemot svensk arbetsmiljöpolitik har medfört för att främja god arbetsmiljöstyrning i Danmark. Ett resultat är dock klart sämre än i Sverige. Frekvensen dödsolyckor är cirka 50 % högre, med 39–44 dödade per år 2008–2012. Inte minst har Danmark många byggolyckor. Spangenberg m.fl. (2003) sökte förklara varför danska byggnadsarbetare råkade ut för långt fler olyckor än de svenska på det gemensamma bygget av Öresundsbron. De fann bl.a. skillnader i arbetarnas utbildning, erfarenhet och attityder som bör ha påverkat hur de hanterade risker. Brobyggets organisering gjorde dock att de inte kunde granska hur danska och svenska arbetsgivares olika arbetsmiljöstyrning kan ha lett till skilda sätt att förebygga att byggnadsarbetarna alls utsattes för risker. Vad studien också visade var att det till och med är svårt att jämföra olycksfallsdata mellan olika länder.

Vi får därför nöja oss med att punktvis belysa resultatet av Danmarks delvis annorlunda sätt att främja en god arbetsmiljöstyrning:

- Arbetsplatsvärderingarna skulle bredda arbetsmiljöarbetet till att (mer) även omfatta den psykosociala arbetsmiljön. Denna breda syn har emellertid varit svårt att få genomförd då arbetsplatsvärderingarna nästan alltid var betydligt tydligare om tekniska förhållanden men mer allmänna och svåruppföljda om organisatoriska risker, när dessa alls togs upp (Jensen, 2002) Jämför med kapitel 4 om begränsat systematiskt arbetsmiljöarbete om sådana risker i Sverige.
- Debatten och forskningen om arbetsmiljöpolitiken berör sällan att arbetsgivare inte måste följa upp och förbättra sin arbetsmiljöstyrning. Norsk och svensk internkontroll har bl a kritiserats som alltför formalistisk och hämmande för lokal utveckling (Nielsen, 2000). Som nämnts drivs i stället målet om bättre arbetsmiljöstyrningen genom att främja frivilliga ledningssystem. Även i Danmark står dock utfärdade certifikat inte alltid för säkra arbetsplatser. Särskilt inom byggindustrin har flera certifierade arbetsplatser fått förbud eller förelägganden av Arbejdstilsynet. Men danska fack anser ändå att certifiering allmänt sett främjar arbetsmiljöstyrningen (LO, 2005; Frick, 2011c).
- Många fallstudier visar hur partsgemensamma projekt lett till bättre arbetsmiljöstyrning, till exempel de nämnda om några fiske- och slakteriindustrier samt om lokala nätverk. Det är dock svårt att dra generella slutsatser av dessa. Utvärderingen av det stora EGA-projektet (Hasle m.fl., 2004; COWI, 2006) tyder däremot på viss framgång för partssamverkan även på nationell nivå. Målet om hur mycket EGA skulle minska nåddes inte helt och en del förbättringar skedde genom att exportera riskjobb. Ändå hade ett stort antal åtgärder genomförts på många arbetsplatser vilka påtagligt minskat riskerna för belastningsskador från EGA.

6.3 Nederländerna

Nederländerna har nära 17 miljoner invånare på en yta mindre än en tiondel av Sveriges. Arbetslösheten har länge varit låg men med en viss eurokris har denna nu ökat till 8,5 %. Fortfarande förvärvsarbetar färre kvinnor än män och bland de som gör det arbetar många deltid, mycket p.g.a. bristande barnomsorg. Med många (egen)företagare ger detta cirka 7 miljoner förvärvsarbetande. Många av dem är inhyrda eller tillfälligt anställda så kallade flexarbetare. Detta har lett till debatt och vissa regler för att ändå ge viss trygghet i osäkra jobb (s.k. flexicurity). Offentlig sektor är mindre än i Sverige, vilket delvis beror på en multireligiös tradition av att driva skolor, sjukhus, äldreboende m.m. som privata stiftelser. Jordbruket och servicesektorn är stora. Bland annat är transportnäringar betydande på grund av landets läge. Inom industrin är petrokemin stor. Småföretagen dominerar ändå, trots några få multinationella jätteföretag.

Facket organiserar nu bara en fjärdedel av de anställda. Det tecknar dock centrala avtal och har en hel del inflytande inklusive på arbetsmiljöpolitiken. Bl.a. har det närstående Arbetarpartiet ofta regerat, i många fall som ledare av de vanliga flerpartikoalitionerna. Landet har också korporativa rötter av att styra samhället genom förhandlingar mellan olika intressen (Popma m.fl., 2002: 178). I återuppbyggnaden efter andra världskriget förstärktes trepartssamarbetet mellan de sociala parterna och regeringen. Denna s.k. poldermodell leds genom dels parternas Arbetsstiftelse som främjar bättre och säkrare arbeten, dels det socialekonomiska rådet, med parterna samt statligt utsedda experter. När rådet lagt eniga förslag har dessa oftast blivit regeringens politik.

Nederländerna hade länge mycket hög sjukskrivning och förtidspension vilket har lett till mycket debatt och forskning om hur dessa kan minskas (Renborg, 2010). Efter en rad åtgärder har båda sjunkit starkt. Det man har gjort är bland annat att införa ett arbetsgivaransvar för två års sjuklön och för tio års förtidspension (för de med delpension). Nu diskuteras höjd pensionsålder, men då troligen med undantag för de tyngsta arbetena. Arbetsmiljön ses därför inte bara som riskreglering utan som en del av folkhälsan och ekonomin vilket påverkar arbetsmiljöpolitiken. Med en politik för avreglering har detta lett till bland annat följande delar av hur Nederländerna främjar arbetsmiljöstyrning (se Vogel, 1994; Karageorgiou m.fl., 2000; Popma m.fl., 2002; samt Nerclis, 2011):

- Delegeringen av statens reglering och tillsyn till privata aktörer (Bamberger, 2006) har bl.a. lett till att antalet arbetsmiljöinspektörer år 2010 minskat till 220. I stället vill man rikta tillsynen mot de allvarligaste riskerna på de värsta arbetsplatserna. Därför driver Social- och Arbetsministeriet (SZW) forskning om arbetsmiljön och om effekter av olika insatser. Ett av två projekt är en formaliserad modell (AIRA) för att värdera allvar och utbredning av olika hälsorisker. I det andra bedömer arbetsinspektörerna risker och arbetsmiljöarbete på ett statistiskt urval arbetsplatser i en årlig s.k. Arbo-monitor (SZW, 2012).
- Målet om självreglering är grunden när Arbetsmiljölagen (Arbo-wet från 1980, nu 2013) betonar arbetsgivares ansvar. I genomförandet av ramdirektivet ledde detta till krav på inventering och bedömning (s.k. RI&E) av risker på alla arbeten. RI&E ska utföras med god kompetens, vilket har gett höga lagkrav på och stor anslutning till företagshälsovård (Arbo-tjänster). Staten stöder arbetet med att ta fram och sprida kunskap och modeller för hur RI&E ska genomföras, med uppdelning på risktyper och kriterier för dessa.
- Avreglering har också kraftigt minskat antalet detaljkrav på arbetsmiljön. Så många som möjligt ska ersättas av marknadsbaserade standarder och certifieringar av hur de uppfylls. Det innefattar även säkert arbete i några särskilt riskutsatta verksamheter. Flera branscher har därtill egna normer för hur arbetsmiljökrav bör uppfyllas.

- Sedan 2006 trycker också staten på parterna att ersätta lagens detaljkrav med egna s.k. arbetsmiljökataloger för respektive bransch. Förslag till kataloger har prövats mot lagen av Arbetsmiljöinspektionen. Ofta kräver inspektionen en del ändringar. Godkända kataloger – för närvarande för 179 delbranscher (Arbopoortal, 2013) – ges stor spridning och används som norm vid inspektionens tillsyn. Branschparterna, vars arbete får statsstöd, ska även verka för katalogernas genomförande. Regeringen trycker på kvarvarande branscher att utarbeta arbetsmiljökataloger, för en fortsatt minskning av kraven i själva lagen.
- De anställdas deltagande i arbetsmiljöstyrningen är relativt starkt på nationell nivå och på branschnivå. På företagsnivå finns däremot inga skyddsombud utan deltagande sker via företagsråd. Formellt har de anställdas representanter i råden stor rätt att samverka om arbetsmiljön.

Nederländernas utvärderingar gör att vi vet en del om hur dessa olika insatser fungerar:

- I arbomonitorn 2010 (SZW, 2011) bedömde arbetsmiljöinspektörerna att cirka 45 % av arbetsgivarna hade utfört RI&E. Majoriteten av dessa (35 % av samtliga) hade även omsatt sina RI&E-handlingsplaner. Och av de 35 % genomför omkring nio av tio också planen. Som överallt minskar andelen med RI&E och planer starkt efter företagsstorlek, vilket gör att cirka 83 % av de anställda täcktes av en RI&E. Inspektörerna bedömde dock att cirka en tredjedel av RI&E missade viktiga risker. Resultaten är en svag försämring sedan 2005.
- En utvärdering av Arbetsmiljökatalogerna visade på ökad samverkan i en rad branscher, vilken resulterade i preciserade överenskommelser om hur arbetsmiljön ska förbättras för de allra flesta arbetande (Heijink och Oomens, 2011; SvdA, 2010 och 2011). Antalet kataloger har sedan dess ökat, men fortfarande återstår branscher med motsättningar mellan parterna men även mellan små och stora företag. I somliga fall ansåg Arbetsmiljöinspektionen att de godkända kataloger med väl låga krav, främst mer betoning på beteendesäkerhet än på tekniskt förebyggande. Facken motiverade att de gick med på så låga krav med att man ändå fick ökad aktivitet i svåra branscher, ofta dominerade av småföretag (Nerclis, 2011). Enligt Arbomonitorn 2010 använde cirka en tiondel av arbetsgivarna arbetsmiljökataloger men cirka tre fjärdedelar kände fortfarande inte till att dessa fanns (SZW, 2011).
- Certifieringen av hur arbetsgivarna uppfyller kraven på sitt arbetsmiljöarbete har i flera fall visat sig vara opålitlig. Särskilt generösa var privata certifieringsorgan i att certifiera att oseriösa asbetsanerare följde de stränga reglerna (IWI, 2008). Under senare år har Arbetsmiljöinspektionen därför kontrollerat fler certifierare och certifierade företag.
- De anställdas deltagande i arbetsmiljöstyrningen är relativt begränsat i praktiken. Företagsråd finns bara på arbetsplatser med minst femtio anställda (och saknas ibland även där). Deras verkliga påverkan är ofta begränsad, vilket också beror på svaga eller ibland inga lokala fack (Popma, 2009). Därtill är direkt deltagande svagt reglerat. Till exempel har anställda ingen rätt att få se inventeringen och bedömningen av risker för sina egna arbeten (Nerclis, 2011).

Nederländerna har flera utvärderingar av arbetsmiljöpolitiken, inklusive av hur man främjar god arbetsmiljöstyrning. Dock beskriver studierna främst gjorda insatser (t.ex. SvdA, 2011 om tillkomsten av katalogerna) eller tillämpning av arbetsmiljöstyrningens rutiner (t.ex. Arbomonitorn, SZW, 2011). Och i inspektionens nämnda monitor-undersökning bedömer arbetsmiljöinspektörerna bara täckning av RI&E och av handlings-

planer, men detta kopplas inte till hur riskerna minskas. Att många risker – trots alla insatser – finns kvar tyder tidsserier på i de årliga arbetsmiljöenkäterna (TNO, 2012). Som en punktbelysning av att allvarliga hälsorisker kvarstår fick också cirka tre fjärdedelar av företagen inspektionens tillsyn av metallbranschen år 2011 krav på att åtgärda risker i arbetet (i snitt 2,7 stycken).

6.4 Storbritannien

Storbritannien har en multietnisk befolkning på 62 miljoner varav hälften förvärvsarbeter i en ekonomi som förvandlats under senare decennier, inte minst genom globaliseringen. Storföretag krymper eller delas upp medan småföretagen blir allt fler. Gruvor och industrier har minskat påtagligt. Tjänster utgör nu cirka tre fjärdedelar, med en stor finanssektor och 21 % offentligt anställda. Landet drabbades hårt av finanskrisen. Arbetslösheten ökade från 5 % år 2008 till 8 % år 2009, med en svag nedgång därefter genom främst deltidsjobb och tillfälliga jobb. Andelen egenföretagare har också ökat under flera år liksom uthyrd arbetskraft som nu står för cirka 5 % av alla anställda. Krisen gav offentliga budgetunderskott som nu lett till stora besparingar av den konservativa – liberaldemokratiska regeringen som valdes 2010. Från en historisk styrka har facken minskat till en anslutning på 27 % år 2010 (Vogel, 1994; Walters, 2002 och 2011, Nerclis, 2011, samt Walters och Wadsworth, 2012).

Arbetsmiljöpolicen bygger vidare på landets tidiga industrialisering med världens första arbetarskyddsreglering. Fabriksinspektionen har uppgått i Health and Safety Executive (HSE; inklusive bl. a. även järnvägstillsyn). HSE har nationell tillsyn över cirka 600 000 arbetsplatser med lite större risker. Små arbetsplatser och branscher med bedömd låg risk förblir under drygt 400 lokala myndigheters tillsyn, vägledad av HSE. Både HSE:s inspektörer och lokala inspektörer har rätt att väcka åtal, vilket sker relativt sett lika ofta som i Sverige medan brittiska inspektörer använder förbud och föreläggande något oftare. Rättens stora roll i samhället och politiken är viktig. Bland annat har en arbetsskadad rätt att stämna arbetsgivaren på skadestånd enligt common law. Det kompletterar statens magra och långtifrån heltäckande arbetsskadeförsäkring. Slutligen påverkas arbetsmiljöpolicen av en mångårig strävan efter avreglering. Den konservativ-liberala regeringen från 2010 har fått utredningsförslag om hur arbetsmiljöregler kan förenklas ytterligare eller avskaffas.

Mot bakgrund av detta har arbetsmiljöpolicen främjat olika aktörer på följande sätt:

- **Arbetsgivare:** Att undvika detaljreglering och överlåta mesta möjliga på arbetsgivarens arbetsmiljöstyrning var 1972 grunden i Robens-rapporten som 1974 resulterade i Health and Safety at Work Act (HSW). Enligt HSW ska arbetsgivare själva undersöka och åtgärda risker. De ska styras av målinriktade regler (performance standards) mer än krav på hur lösningar ska se ut (specifikation standards). Robens-utredningen och HSW har påverkat flera andra länder, inklusive EU:s ramdirektiv (som dock även inspirerades av Skandinavien; Walters, 2002). Med HSW på plats och med vilja att avreglera ledde EU:s Ramdirektiv endast till mindre ändringar, vilka uttrycktes i Management of Health and Safety at Work Regulations 1999. Innan dess publicerade HSE 1991 en spridd vägledning för arbetsmiljöstyrning, den s.k. HSG 65 (nu HSE, 1997). För att stöda frivillig arbetsmiljöstyrning lägger HSE ner mycket arbete på att nå ut till arbetsgivare med vägledningar, råd m.m., som även innefattar hur de ska bedöma och hantera psykosociala risker.
- **Anställda och deras representanter:** HSW kompletterades 1977 med rätt för de anställdas deltagande via fackligt utsedda skyddsombud och representanter i skyddskommittéer. Dessa har dock svagare rätt än i Sverige att kräva en dialog med arbetsgivaren om arbetsmiljön. Efter EU-krav infördes 1996 regler om

konsultation på arbetsplatser utan fack, vilka blivit allt fler med fackets minskning. Färre än hälften arbetar nu på fackligt organiserade arbetsplatser. Bara 30 % av dessa arbetsgivare erkänner facken som förhandlingspart och kollektivavtalen täcker allt färre anställda. År 2004 hade 13 % av arbetsplatserna fackliga skyddsombud (med 39 % av de anställda) och 14 % av arbetsplatserna (med 42 % av de anställda) hade skyddskommittéer. Det senare var en nedgång från 20 % med skyddskommittéer år 1998. I stället har andelen arbetsplatser som har någon form av icke-facklig direkt konsultation om arbetsmiljön ökat från 47 % år 1998 till 57 % år 2004, vilket också förklaras av alltför småföretag. Det finns nu ca 150 000 skyddsombud, vars insatser motsvarar cirka 10 000–15 000 på heltid (TUC, 2009), alltså relativt sett en femtedel av svenska skyddsombuds insatser (Frick, 2013). Anställdas möjligheter att kräva bättre arbetsmiljö försvagas även av att fler har osäkra jobb eller jobbar hos beroende småföretag (Walters, 2001).

- **Företagshälsovård:** Utom för vissa riskjobb är denna frivillig för arbetsgivaren. Täckningen av så kallade preventive services är därför relativt låg. Många stora arbetsgivare har ändå (haft) medicinska och tekniska arbetsmiljöexperter anställda, men med färre stora och fler små företag har dessa anställda experter också blivit färre. De är kvar inom framför allt offentlig sektor (plus vissa storföretag) men endast 8 % av de privata arbetsgivarna hyrde extern företagshälsovård år 2001 (Waterman, 2007).
- **Arbetsmiljöinspektion:** HSE:s resurser har minskat ytterligare under senare år. Knappt 4 300 anställda år 2002 har nu blivit cirka 3 500. Omkring 1 300 arbetar i inspektionsdirektoratet men endast cirka 500 med arbetsplatsinspektioner. Med 600 000 arbetsplatser motsvarar det Sveriges 250 inspektörer på 300 000 arbetsplatser. Skillnaden är att HSE:s tillsyn bara avser större och mer riskutsatta arbetsplatser. I den pågående budgetbesparingen aviseras fortsatta nedskärningar av HSE med färre arbetsplatsinspektioner.

Det finns mycket forskning och utvärdering om arbetsmiljön och om insatser för att förbättra denna. HSE lägger ut många uppdrag för sådana studier men det finns även mycket akademisk forskning. Den visar på en svårförklarlig bild. HSE, de anställda och deras representanter, samt arbetsmiljöexperterna har alla blivit klart svagare som påtryckare och rådgivare till arbetsmiljöstyrningen. Ändå tyder flera undersökningar på att arbetsgivare driver en relativt fungerande arbetsmiljöstyrning (se vidare Walters och Wadsworth, 2012).

Arbetsmiljöstyrningen tycks vara mer genomförd än i de flesta EU-länder. I HSE:s enkät angav 93 % av företagen att de hade en skriven arbetsmiljöpolicy och 94 % att de hade rutiner för riskbedömning (IES, 2006). Dock täckte många bedömningar inte alla grupper och enheter och inte alla risker. Till exempel hade färre än 5 % funnit några psykosociala risker, vilket rimmar illa med forskningen om utbredd stress, hot och våld m.m. Även i en facklig enkät svarade 95 % att riskbedömning skedde men få ansåg att de var tillräckligt bra. I en annan enkät till anställda ansåg 80 % att "arbetsmiljöklimatet" i stort var bra, även om knappt 25 % gav detta högst betyg. Enligt samma enkät ansåg 93 % av de anställda att ledningen prioriterade deras arbetsmiljö.

Trots sämre representation och svagare ställning gentemot arbetsgivarna är anställda ofta rätt nöjda med arbetsmiljödialogen med cheferna. EUs enkät om arbetsförhållanden (EWCS; Eurofound, 2010) visade att drygt hälften alltid eller för det mesta är med och förbättrar sina arbetsmiljöer. Två av tre ansåg att cheferna uppmanade dem att delta i viktiga beslut. I en HSE-enkät angav ca 75 % att de fick tillräcklig arbetsmiljöinformation av arbetsgivaren medan 95 % var nöjda med denna information i EUs ECWS-enkät.

Arbetsmiljöstyrningens resultat i faktiska riskreduceringar är mycket svåra att jämföra mellan länder. En siffra som dock anses pålitlig är antalet dödliga olycksfall. Med cirka 175 dödade per år har Storbritannien möjligen världens lägsta relativa frekvens av dödsolyckor.

Arbetsmiljöaktörerna i Storbritannien har mindre resurser än i Sverige, i flera fall betydligt mindre. Att arbetsgivarnas arbetsmiljöstyrning ändå når klart bättre resultat är en osäker uppgift. Enkätsvaren om hur arbetsgivare riskbedömer arbetsmiljöer är delvis motstridiga och öppna för olika tolkningar. Det är även de anställdas svar om att de i stort är nöjda med sin medverkan och information. De låga dödstalen kan till viss del förklaras med lägre risknivåer i Storbritanniens tjänstebaserade ekonomi. Dessutom mäter dödsolyckorna endast en liten del av den arbetsrelaterade ohälsa som arbetsmiljöstyrningen ska förebygga. Vi vet inte om proportionen mellan dödliga arbetsolyckor och det överväldigande flertalet andra arbetsolyckor är samma i Storbritannien och Sverige, då EU:s jämförande statistik om arbetsolyckor är starkt ifrågasatt. Dödlighet och ohälsa på grund av arbetssjukdomar är också många gånger större än på grund av arbetsolyckor (Hämäläinen m.fl., 2009).

Som helhet tyder ändå mycket på att man har nått åtminstone delvis goda resultat i arbetsmiljöstyrningen trots klart begränsade resurser. I stort är detta goda resultat oförklarat. I sin forskningsgenomgång resonerar Walters och Wadsworth (2012) om att detta bör vara ett resultat av tidigare insatser, alltså en mycket lång tradition av arbetarskydd samt fyrtio års reglering. Men också den information och tillsyn som sedan 1972 fokuserat på arbetsgivarnas egen styrning av arbetsmiljön. Därtill hade man länge starka fack med omfattande påverkan på att arbetsgivare ska genomföra riskbedömningar och åtgärder. En annan hypotes är att denna långa kamp för arbetarskydd har lett till goda resultat främst i att förebygga olyckor och då särskilt de svåra. Men att detta inte behöver innebära att förebyggandet är alls lika bra mot de många gånger större långsiktiga hälsoriskerna. En viss indikation på att så är fallet är att färre än fem procent av arbetsgivarna fann några psykosociala risker i sina verksamheter. Ett annat tecken är det ensidiga säkerhetsfokus i ledningssystem för arbetsmiljön, där Storbritannien drivit på utveckling och spridning av OSHAS 1800 (Frick, 2011c).

Eftersom Walters och Wadsworth (2012) tror att den nuvarande arbetsmiljöstyrningen främst beror på tidigare goda insatser är de oroliga för framtida försämringar. Arbetsmiljöaktörerna tycks fortsätta att försvagas samtidigt som ekonomin övergår till osäkra jobb och småföretag. Med liknande analys av hur reglering och tillsyn har försvagats och fortsätter att skäras ned sedan 2010, tror även Tombs och Whyte (2013) att riskerna kommer att öka i Storbritanniens arbetsliv. Denna pessimism om framtiden hindrar inte att brittiska arbetsgivare under senare år tycks driva en relativt effektiv arbetsmiljöstyrning som bara är delvis förklarad.

6.5 Sammanfattning: Mera perspektiv än enkla lärdomar

Eftersom vi inte känner till orsakerna bakom Storbritanniens åtminstone delvis goda genomförande av sin form av arbetsmiljöstyrning kan vi i Sverige inte lära oss något konkret av den. Vi vet mer om det stora partssamarbetet i Danmark respektive i Nederländerna och åtminstone en del om effekterna av detta. Utifrån egen utvärderingen och annan forskning visade Hasle m.fl. (2001) att danskt partssamarbete skulle bli effektivare om staten deltog som påtryckare och kontrollör av hur parternas projekt minskade riskerna. I Nederländerna var staten också väsentlig som bevakare av parternas lösningar i arbetsmiljökatalogerna (Heijink och Oomens, 2011).

Men trots den geografiska närheten skiljer sig de tre ländernas och Sveriges arbetsmiljösystem åt. Systemen har visat sig vara starkt förankrade i nationella traditioner och regler av partsrelationer, av deltagande och av hur staten utformar sina arbetsmiljöstrategier som en del av bredare syn på reglering och genomförande.

Som helhet är det svårt att flytta över lärdomar från arbetsmiljöpolicen i ett land till ett annat. Utblicken om arbetsmiljöstyrningen i tre andra länder kan däremot ge oss ett bredare perspektiv på systematiskt arbetsmiljöarbete som en strategi för en effektivare arbetsmiljöstyrning och de många olika insatserna och aktörerna som är möjliga för att främja sådant förebyggande arbetsmiljöarbete.

7. Faktorer som främjar eller hämmar systematiskt arbetsmiljöarbete

Reformen om systematiskt arbetsmiljöarbete syftar till att arbetsgivare ska (bättre) göra vad som krävs för en sund och säker arbetsmiljö (se 1.2). Vi har redogjort för resultaten från fallstudierna i kapitel 4 och analyserat resultaten ur ett verksamhetsstyrningsperspektiv i kapitel 5. I detta kapitel sammanfattar och fördjupar vi analysen av hur SAM fungerar samt hinder och möjligheter för SAM ur ett styrningsperspektiv. Detta sker i avsnitt 7.2. Dessförinnan lägger vi dock först till ett perspektiv som vi inte diskuterat tidigare, nämligen hur samhällsförhållanden kan främja respektive hämma ett effektivt SAM. Vi avslutar kapitlet, och rapporten, med förslag till forskning som kan främja bättre integrering av SAM i verksamhetsstyrningen och därmed ett mer hållbart arbetsliv.

7.1 Externa samhällsförhållandens påverkan på SAM

Kunskapssammanställningen har hittills mest handlat om hinder och möjligheter avseende SAM ur ett organisationsinternt perspektiv. Ett centralt hinder som man alltid måste söka hantera är den konflikt som ibland råder mellan ett lönsamhetsideal och/eller ett administrativt ideal å den ena sidan och ett resultatnriktat arbetsmiljöideal å den andra. Arbetslivet är till för att producera effektivt, vilket är svårt nog. De arbetandes hälsa är också ett viktigt mål men det förblir en andrahandsuppgift i produktionen. I detta avsnitt lyfter vi fram externa perspektiv på hur arbetsmiljöidealet kan samspela med lönsamhetsidealet.

Ett sätt att förstå hur samhällsförhållanden kan påverka arbetsmiljöidealet och därigenom genomförandet av systematiskt arbetsmiljöarbete är att använda sig av Etzionis (1968) maktbegrepp. Han skiljer mellan tvång, nytta och normer som maktmedel:

- Tvång är i detta fall Arbetsmiljöverkets möjligheter att genom tillsyn, krav, förbud och förelägganden samt via domstol utdömda sanktioner förmå arbetsgivare att följa föreskriften. Detta ändras delvis med införandet av direkta sanktionsavgifter (SOU, 2011: 57).
- Nyttomakt är att påverka den andres intresse av att göra vad man själv vill, i detta fall till exempel att införa ekonomiska incitament för att göra SAM lönsamt.
- Normativ makt handlar om att få den vars verksamhet ska normeras att själv "frivilligt" göra vad som önskas. I svensk arbetsmiljöpolitik har mycket gjorts för att sprida kunskaper om risker och åtgärder i syfte att stödja frivilliga förbättringar.

Dessa maktformer samspelar med varandra i arbetsmiljöpolitikens praktik. Nyttomakt och normativ makt är ibland svåra att särskilja. Arbetsmiljöverket arbetar till exempel med hela skalan från tvång till normpåverkan. I följande avsnitt analyserar vi olika externa faktorerens möjliga påverkan på SAM med hjälp av Etzionis maktformer uppdelade på:

- Nyttomakt på grund av arbetskraftsbrist.
- Nyttomakt och normativ makt genom ekonomiska incitament.
- Finansmarknaden och storföretag, en kombination av normer och nyttomakt.
- Statens, experters och parternas upplysning för normativ påverkan på arbetsmiljöarbetet.

- Syn på arbetsmarknad och partsrelationer som grund för upplysningsstrategin.
- Tvång men främst normativ påverkan av Arbetsmiljöverket.
- Skyddsombuds och anställdas respektive företagshälsans normativa påverkan.

7.1.1 Nyttomakt genom arbetskraftsbrist

Arbetsmarknaden har varit den främsta nyttomakten, större än statens sanktioner och bidrag. Under åren 1945–1990 var svensk arbetslöshet sällan över fyra procent. Detta bidrog starkt till arbetsgivarnas intresse att förbättra arbetsmiljön. För många växande företag var brist på arbetskraft en strategisk fråga som medförde höga rekryteringskostnader samt åtföljande stora problem i produktivitet och kvalitet (se kapitel 2 om kostnad för personalomsättning). LKAB-strejken 1969 (Kronlund m.fl., 1973) samt den stora Kockumsrapporten (Ohlström, 1970) visade tidigt att arbetarna krävde mänskligare men också säkrare jobb för att sälja sin arbetskraft. Behovet att förena ökad produktivitet och bättre jobb (inklusive arbetsmiljön) låg t.ex. bakom Volvos berömda nya fabriker (Aguren och Bredbacka, 1980).

Det saknas utvärderingar av vilken betydelse den långa arbetskraftsbristen hade för arbetsmiljöns rekordår under 70- och 80-talen. Många fallstudier visar dock hur missnöje med bl.a. risker i kombination med brist på arbetskraft gjorde arbetsmiljön till strategiska företagsfrågor. Detta ledde till frivilliga förbättringar samt ”frivilligt” lokalt åttlydande av nya arbetsmiljöreregler, vanligen som ledningars positiva svar på lägre chefers och skyddsombuds påpekanden om risker och regelkrav (se vidare Frick, 1994). Men det var samtidigt denna välvilliga passivitet, alltså chefernas väntan på arbetsmiljökrav från andra, som i mycket låg bakom den senare SAM-reformens krav på att arbetsgivare själva ska ta initiativ till att upptäcka och åtgärda risker i arbetsmiljön (Frick, 2002).

Arbetskraftsbristen tvingade många arbetsgivare att i sin verksamhetsstyrning söka uppfylla arbetsmiljökrav från arbetarna, alltså från kunderna till de jobb som företagen ville besätta. Men jobb ska inte bara besättas. De anställda ska också både kunna och vilja utträtta ett effektivt arbete under den köpta arbetstiden. En viktig del i upplysningsstrategin för att främja frivilliga förbättringar är att visa på arbetsmiljöns ekonomiska nytta, alltså att investeringar i att minska risker kan betala sig företagsekonomiskt. Begränsningarna i detta resonemang har vi berört i slutet av kapitel 2, men vi återkommer till det igen i nästa delavsnitt.

Som ett resultat av arbetskraftsbristen – och särskilt 80-talets överhettning som gjorde det nödvändigt att bevara arbetskraftens hälsa – blev bättre arbetsmiljö en strategisk fråga för arbetsgivare. Men när sedan SAM-reformen skulle genomföras hade läget blivit ett helt annat. Från och med 90-talskrisen har arbetslösheten aldrig kommit under sex procent. Under själva krisen låg fokus på att rädda jobben, inte att förbättra dem. Det dröjde också till andra halvan av 90-talet innan dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen på allvar började söka genomföra reformen (Frick, 2002, och 2011a). Men då var det i ett läge där merparten av arbetsgivarna inte hade ett påtvingat intresse av ett effektivt SAM för att kunna värva och behålla arbetskraft.

7.1.2 Nyttomakt och normativ makt genom ekonomiska incitament

Arbetsgivare har som huvudsyfte att driva en lönsam resursomvandlingsprocess. De ska som privata företag producera och sälja varor och tjänster med vinst eller som offentliga eller ideella organisationer fullfölja sina mål till minsta möjliga kostnad. Ekonomistyrningen är därför central i såväl privat som offentlig sektor. Att driva en effektiv verksamhet är den avgörande uppgiften för chefer. Det är i denna verksam-

hetsstyrning som SAM ska integreras. Att bedriva ett systematiskt arbete för att förbättra arbetsmiljön är då en uppgift som konkurrerar med lönsamhetsidealet eller effektivitetsidealet, som vi kallade det för offentlig sektor i kapitel 5. Lönsamhets- respektive effektivitetsidealet kan alltså hämma arbetsgivare att driva ett effektivt SAM. Men det kan också vara tvärtom att en god arbetsmiljö kan främja den ekonomiska nyttan, alltså lönsamhetsidealet.

Ett belysande exempel på det sistnämnda är godisföretag. Där bedömde produktionschefen att de lågutbildade kvinnorna med dåliga alternativ på arbetsmarknaden ändå var ekonomiskt mycket viktiga för företaget. Deras uppmärksamhet, med alla sinnen, på produktionen var avgörande för vilket utbyte företaget fick av sina dyra råvaror. Därför gjorde produktionschefen vad han kunde för att gradvis förbättra de ensidiga jobben med upprepade rörelser och även i övrigt motivera sin personal (Frick, 1986). Ett annat exempel är den rehabiliteringsansvariga i en stor Norrlandsindustri, som med hjälp av en enkel ekonomisk kalkyl argumenterade för inköp av ergonomiskt anpassade handverktyg (se kapitel 2).

Sanktioner som ekonomiskt incitament

Staten använder delvis ekonomisk nyttomakt i arbetsmiljöpolitiken. Ekonomiska sanktioner ska avskräcka från att bryta mot reglerna och göra det mer lönsamt att följa dessa. Men sanktionerna är ytterst få jämfört med alla de tillsynskrav som Arbetsmiljöverket ställer på att åtgärda misstänkta regelbrott (Arbetsmiljöverkets rapport 2013: 4). Sanktionsmedelsutredningens förslag (SOU 2011: 57) kan möjligen göra olaglig arbetsmiljö något dyrare men den stora merparten arbetsgivare som sparar pengar genom att inte åtgärda risker kommer att förbli oupptäckta.

Stöd som ekonomiskt incitament

Ett annat statligt ekonomisk instrument har varit särskilda medel för att stödja arbetsgivares arbetsmiljöförbättringar. Ett exempel på det var Arbetslivsfonden som under perioden 1990–1995 verkade för att främja såväl arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete som produktivitet (Gustavsen m.fl., 1995; Frick, 1995). En studie som vi kort redogjorde för i kapitel 3 visade att chefer som hade insyn i de investeringar som Arbetslivsfonden finansierade menade att investeringarna hade en mycket kort återbetalningstid, alltså att lönsamheten var stor (Johanson, 1997). Av studien framgick att arbetsgivare ofta har ett starkt ekonomiskt egenintresse av att investera i arbetsmiljöförbättringar. Av de 108 projekt som studerades inom ramen för studien bekostade arbetsgivarna den allra största delen av investeringarna själva. Arbetsgivarna hade i regel avsett att genomföra projekten på egen hand utan ekonomiskt bidrag från Arbetslivsfonden. Bidraget var främst betydelsefullt för att trycka på startknappen för projektens genomförande (Johanson, 1995).

I samband med Arbetslivsfondens existens försökte fonden också stimulera arbetsgivare att göra kalkyler för att tydliggöra arbetsmiljöinvesteringarnas potentiella lönsamhet. Ett krav för att få bidrag från fonden var att vissa kalkyler skulle användas. Avsikten var alltså att försöka normera tänkandet kring arbetsmiljöfrågor genom att försöka stimulera kalkylering av arbetsmiljöåtgärder.

Personalekonomi

Arbetskraftsbrist och höga sjukskrivningstal i slutet av 1980-talet var också starka incitament för många ledningar att satsa på att förbättra arbetsmiljön i befintlig produktion, till exempel i Scania och i Volvo under 80-talet. En modell för synliggörande av följdkostnader av en dålig arbetsmiljö i form av kostnader för hög sjukfrånvaro och hög personalomsättning gjordes vid den tiden på Volvo. De sammanlagda bokförda

kostnaderna (d.v.s. förlusterna) för sjukfrånvaro och personalomsättning på grund av dålig arbetsmiljö uppgick till 30 % av de totala personalkostnaderna (Gröjer och Johanson, 1991). I såväl den studie av Arbetslivsfondsprojektens lönsamhet som refererats till ovan (Johanson, 1997) som i en särskild studie av Scania (Frick, 1994) bedömdes dock produktivets- och kvalitetskostnader som inte var synliga i bokföringen vara betydligt större än de bokföringsmässiga kostnaderna. Arbetsmiljökommissionen (SOU 1990: 49), och senare den dåvarande regeringen, föreslog att organisationer med mer än 100 anställda borde åläggas skyldighet att årligen lämna en personalekonomisk redovisning (Arbetsmarknadsdepartementet, 1991). Den resultaträkningsmodell som presenterats i kapitel 2 var en modell som diskuterades. Lagstiftningstankarna fullföljdes dock aldrig. Resultaträkningsmodellen som togs fram med bland annat Volvo som underlag fick dock på frivilliga vägar en stor normativ påverkan och därmed spridning. I början av 2000-talet när kostnaderna för sjukskrivningar åter stigit kraftigt återkom tanken om normering från den dåvarande regeringen. Denna gång användes begreppet hälsobokslut (Johanson och Cederqvist, 2005), som vi tidigare berört i kapitel 2.

Många faktorer påverkar chefernas beslut

Normeringstanken bakom försök att stimulera användning av kalkyl- och redovisningsmodeller inom arbetsmiljöområdet har varit att om bara chefers och andras uppmärksamhet och kunskap påverkas kommer det att ske arbetsmiljöinvesteringar. Tyvärr är sambandet inte så enkelt. Ett antal beslutsstudier som vi redogjort för i kapitel 2 visar hur chefer nyttomaximerar genom att ändra sina beslut i överensstämmelse med den ekonomiska informationen. Men ett annat forskningsexempel kring effekten av användning av kalkyler avseende bland annat arbetsmiljö och kompetens – i t.ex. en stor teknikkoncern och en mellanstor kommun – visar på motsatsen, alltså att nyttomaximeringen inte fungerar som tänkt (Johanson, 1999). De ekonomiska kalkylernas bristande effekter när det gäller att få chefer att åtgärda risker har också påvisats i flera studier (Frick, 1999; Dorman, 2000). Det finns många andra faktorer som inte är av ekonomiskt rationell art som också påverkar beslut och handling. Detta har vi diskuterat i kapitel 3 om verksamhetsstyrning.

7.1.3 Finansmarknaden och storföretag, en kombination av normer och nyttomakt

Den externa debatten och opinionen kan få en stor normativ påverkan, och externa uppfattningar om företag och verksamheter kan i sin tur ha en stor ekonomisk påverkan på dessa. Denna kombinerade normativa makt och nyttomakt kan påverka hela styrningsprocessen via en påverkan på styrningsidealet. Företagens sociala ansvar (corporate social responsibility) är ett exempel på det sistnämnda. Den debatten, såväl som företagets rapportering om sitt sociala ansvarstagande har dock i den svenska kontexten inte nämnvärt handlat om arbetsmiljöfrågor.

Finansmarknaden är måttligt intresserad av arbetsmiljöfrågor

Ytterligare en potentiell aktör, och en inflytelserik sådan, kan vara aktörer på finansmarknaden, det vill säga banker, investerare och finansanalytiker. Studier gjorda i framför allt USA och Japan ger mycket olika resultat. Grovt förenklat indikerar japanska studier ett intresse för de anställdas väl och ve (Bjurström m.fl., 2013a), medan amerikanska studier av investerare och finansanalytiker visar ett totalt ointresse för frågor som arbetsmiljö samt anställdas kompetens och medinflytande. De amerikanska studierna pekar på att det i stort sett bara är företagets resultat i form av kassaflöde och marknadsandelar som räknas (Mavrinac och Siesfeld, 1997).

En svensk mindre studie (Henningsson m.fl., 2013) indikerar ett intresse för arbets-

miljöfrågor som ligger närmare de amerikanska än de japanska studierna. I den svenska studien visar inte investerarna något större intresse för arbetsmiljöfrågorna, utan de bygger upp sin bild av olika företag på olika sätt (Henningsson, 2009; Johanson, 2003). De litar också på att företagsledningen sköter arbetsmiljöfrågorna liksom andra frågor som gäller de anställda, till exempel kompetens. Om däremot arbetsmiljöfrågorna leder till, eller bedöms kunna leda till, kännbara ekonomiska konsekvenser för företaget är investerarna intresserade. Vid en sådan situation önskar investerarna också en översättning av arbetsmiljöproblemet i ekonomiska termer (jfr kapitel 2 ovan). För finansmarknadsaktörerna dominerar alltså lönsamhetsidealet över arbetsmiljöidealet.

Standardiserade rapporter kan vara bra

Detta belyser ett grundproblem, nämligen att medan anställda värderar sin upplevda arbetsmiljö påverkas finansmarknaden främst av det enskilda företags rykte. Som en följd av detta kan företagsledningar snarare bli upptagna av att investera i företags rykte än av att genomföra verkliga förbättringar av arbetsmiljön. Corporate Social Reporting har också kritiserats för att inte ge en rättvisande bild av företags sociala ansvarstagande (Banerjee 2008; Frick och Zwetslott, 2007). Men samtidigt pågår det arbete för att få sådana frivilliga marknadsbaserade insatser att ge resultat. I Sverige har (se 4.7) bland annat SSG utfärdat 110 000 så kallade Entre-certifikat om arbetsmiljöutbildning, vilka ofta krävs för uppdrag åt storföretag. Som nämnts i kapitel 6 satsar bl.a. Danmark och särskilt Nederländerna än mer på certifiering som frivillig marknadspåverkan av arbetsgivarnas arbetsmiljöintresse. Och trots risken för att certifikaten kan ha dålig täckning bedömer svenska, danska och holländska fack ändå att denna marknadsstrategi främjar ett mer systematiskt arbetsmiljöarbete (Frick, 2011c; Nerclis, 2011).

Ett intressant initiativ, som vi tidigare nämnt i kapitel 3, är den nyligen lanserade idén om integrerad rapportering. Tanken bakom detta är att öka företagets trovärdighet på en rad sätt, inte minst när det gäller ekologiskt och socialt ansvarstagande. Med socialt ansvarstagande inkluderas även den egna arbetsmiljön. Många stora internationella företag, i Sverige Volvo AB, håller på med försök att utveckla sådana rapporter. Representanter från finansmarknaden deltar i den internationella grupp som arbetar med att utarbeta riktlinjer för integrerad rapportering (IIRC, 2010). En internationell standard avseende integrerad rapportering är tänkt att lanseras i december 2013.

7.1.4 Normativ makt: Upplysning för ökad kunskap och ändrade attityder

Svensk arbetsmiljöpolitik har alltid i hög grad byggt på normativ makt för att frivilligt genomföra förbättringar. Efter yrkesfarelagen 1889 var information och övertalning de få yrkesinspektörernas främsta medel för att få arbetsgivare att minska de stora riskerna (Lundh och Gunnarsson, 1987; Larsson, 2000). 1970-talets arbetsmiljöreformer innehöll utökat tvång genom mer reglering, ökad tillsyn och strängare sanktioner. Men samtidigt intensifierades den frivilliga upplysningsstrategin genom ökade statsanslag för en mer sammanhållen forskning, för utbildning och information samt för rådgivning genom företagshälsovården (Håkansta, under publicering).

Inte heller upplysningsstrategin är utvärderad. Vad som finns är bland annat Kamienskis (1979) kartläggning av den mycket stora spridningen av Prevents partsgemensamma – av staten bekostade – utbildning om Bättre Arbetsmiljö (BAM). Fallstudier av arbetsmiljöarbetet har ofta även kommenterar om hur detta arbete stimulerats av kunskapsspridningen (Frick, 1994). Samtidigt visar forskningen att det ofta har varit och är svårt att få ”goda lösningar” tillämpade (se t.ex. Antonsson och Arnberg, 1984; Antonsson m.fl., 2006). Upplysning om ”bra” åtgärder möter samma slags hinder för sin tillämpning i form av begränsad rationalitet och svårpåverkad verksamhetsstyrning som kalkylerna om arbetsmiljöns lönsamhet.

Upplysningsstrategin har gett vissa resultat

De mycket stora anslag som har satsats på att ta fram och föra ut kunskaper om risker och åtgärder bör dock ha påverkat normerna om att arbetsgivare och chefer både ska och kan förbättra arbetsmiljön. Förut var det främst staten som betalade, men under senare år har även parterna – via AFA – satsat mycket på upplysning. Ett tecken på att normerna har påverkats är att arbetsgivarna uppfattar Arbetsmiljöverkets tillsyn som legitim och konstruktiv trots – eller kanske just p.g.a. – att tillsynen anses leda till förbättringar, en uppfattning som skyddsombuden instämmer i (Arbetsmiljöverket, 2007). En annan indikator på att upplysningsstrategin påverkar normer och sannolikt även beteenden är hur attityden har förändrats kring stora arbetsmiljölarm. Ofta har de först mötts av oförstående berörda arbetsgivare som inte sällan menat att föreslagna åtgärder skulle vara tekniskt omöjliga eller annars ruinera branschen. Sedan har åtgärderna ändå oftast beslutats och vanligen kunnat genomföras med få eller inga tvångsåtgärder till måttliga kostnader och ibland med vinst (Olsen, 1992). Upplysningsstrategin har alltså förändrat arbetslivets syn både på vad som behöver göras och på vad som är ekonomiskt möjligt att göra.

Att visa att ”god arbetsmiljö lönar sig” har också hela tiden varit ett viktigt sätt att påverka arbetsgivarna genom upplysning. Lönsamhetspropagandan återkommer i vågor och är för närvarande ett viktigt inslag i regeringens handlingsplan för arbetsmiljön 2010–2015 (Regeringens skrivelse, 2009/10: 248). Som vi diskuterade ovan (7.1.2) tyder forskningen dock på att ekonomiska argument sällan ensamma förändrar chefers beslut om arbetsmiljön.

Resultaten av den svenska och nordiska upplysningsstrategin syns kanske klarare om man jämför diskussionen om risker och åtgärder med motsvarande diskussion i t.ex. USA. Utan att gå igenom den amerikanska arbetsmiljödebatten närmare kan man säga att den i många frågor befinner sig där Norden var på 70-talet. Ett exempel är kampen om man behöver åtgärda belastningsskaderisker, med indragen reglering av detta år 2001.

Många ser fortfarande SAM som ett antal rutiner

Det finns dock brister i normpåverkan för att genomföra SAM. AFS 2001:1 är en komplex föreskrift med krav på flera nivåer. Centrala aktörer beskriver emellertid ofta SAM främst som ett antal rutiner, alltså nivå I (se kapitel 4). De säger däremot lite eller inget om att föreskriften också kräver att rutinerna ska tillämpas så att riskerna minskar samt att det är denna resultatnriktade SAM som ska följas upp och förbättras, alltså föreskriftens kravnivåer II och III. Arbetsmiljöverkets tillsyn tycks tidigare också ofta ha haft denna inriktning (Frick, 2011b). Fallstudierna tyder på att de allra flesta stora arbetsgivare tillämpar denna snävare – och därigenom mindre effektiva – form av SAM, se kapitel 4.

Emellertid har en del centrala aktörer under senare år mer betonat föreskriftens resultatkrav (t.ex. SKL, 2013). Arbetsmiljöverket har även börjat en mer resultatnriktad form av tillsyn av det systematiska arbetsmiljöarbetet som också riktar sig till högre beslutsnivåer (Olsson, 2012). Som också nämndes i kapitel 4 har större arbetsgivare vanligen en svag målstyrning av sitt SAM men de har ändå ofta policydokument som anger att deras arbetsmiljöarbete ska rikta sig mot arbetets risker. De vill alltså vara vidare än den ibland alltför snäva informationen om vad SAM är.

7.1.5 Syn på arbetsmarknad och partsrelationer som grund för upplysning

Den mer arbetsmiljövänliga nordiska synen hänger starkt ihop med den bredare nordiska modellen för arbetsmarknaden som stöttar samverkan om både arbetsmiljö och annat (se bl.a. dansk arbetsmiljöpolitik i kapitel 6). Parternas samverkan och ofta

förtroende för varandra har bland annat beskrivits som ett stort socialt kapital, vilket underlättar inte bara konkreta arbetsmiljöåtgärder utan även samarbete om verksamheters utveckling (Levinsson, 2004; Hasle och Møller, 2007). Parternas centrala och lokala relationer har varit och förblir viktiga för hur arbetsmiljöpolitiken utformas och tillämpas, inklusive för hur SAM genomförs.

Den nordiska arbetsmarknadsmodellen har försvagats

Denna arbetsmarknadsmodell har emellertid försvagats (Wikman, 2010). Den fackliga anslutningen har sjunkit, i Sverige särskilt efter regeringens beslut om starkt ökade kostnader för medlemskap i facket och än mer för att vara med i a-kassan (Kjellberg, 2011). Arbetsgivarnas förmåga att vara en aktiv samtalspart, även om arbetsmiljön, har också minskats genom fragmenteringen i fler och mindre företag, bl.a. orsakad av ökad upphandling och privatisering av tidigare offentlig verksamhet. Samtidigt tycks svenska företagsledningarna, men framför allt de allt fler utländska ägarna, sätta mindre värde på samverkan om arbetsmiljön och om andra frågor. Till exempel visade Oudhuis och Olsson (2006) hur nya utländska ägare inte stöttade chefernas arbetsmiljöarbete och Levinsson (2004) visade på ett minskat allmänt intresse från chefer för en dialog med personalen och deras fack.

Samtidigt som arbetsmarknadens parter har försvagats som aktörer i SAM har statens upplysningsstrategi minskat. Detta har skett från 90-talskrisen, men nedskärningarna i anslag till forskning, utveckling, utbildning och information har accelererat efter 2006. Via AFA försäkring, Prevent och nyligen Sunt Arbetsliv har de centrala parterna något ersatt statens minskade satsning. Men totalt har ändå anslagen för forskning, utveckling, utbildning, information och rådgivning minskat väsentligt (Håkansta, under publicering).

Arbetsmiljö är folkhälsa och produktiv arbetskraft – inte bara anmälda skador.

Ytterligare ett exempel på normpåverkan kan hämtas från Danmark och Nederländerna. Dessa länder satsar, som nämnts i kapitel 6, mer än Sverige på forskning om arbetsmiljöpolitiken och dess effekter. I Danmark finns ett brett politiskt stöd för arbetshälsa som offentlig strategi för att säkra tillgången till kompetent arbetskraft och för att minska höga försäkrings- och vårdkostnader (Nerclis, 2011). I Nederländerna ses arbetsmiljön inte bara som riskreglering utan även som en del av folkhälsan. Likaså i Finland finns ett politiskt stöd för arbetsmiljö som en folkhälsofråga med fokus på arbetsförmåga (Ahonen och Hussi, 2007). I Sverige har Pensionsåldersutredningen (SOU 2013: 25) åter lyft kopplingen mellan arbetets miljö och människors arbetsförmåga. Beror på hur den förs ut kan en tydlig politik av detta slag vara en extern faktor med möjlighet att påverka företags och offentliga verksamheters styrningsideal.

7.1.6 Tvång och normativ makt från Arbetsmiljöverket

Möjligheten till tvång ligger som grund för all statlig reglering och tillsyn. Av drygt 20 000 inspektioner under år 2102 gick Arbetsmiljöverket vidare till 1 167 förelägganden eller förbud (Arbetsmiljöverket, 2013). Det innebär att verket ansåg att de allra flesta arbetsgivare frivilligt följde kraven i de knappt 15 000 inspektionsmeddelandena. Därtill ger inspektörerna vanligen många råd vid sina inspektioner (Frick, 2011b).

Frivilligheten, som bygger på upplysning, dominerar alltså även i statens tillsyn. Samtidigt är reglerna i sig en viktig källa för normer om vad arbetsgivare ska göra åt arbetsmiljön. Som nämdes ovan har detta bl.a. medfört att de allra flesta större arbetsgivare åtminstone har infört merparten av SAM:s former, även om de sällan lever upp till föreskriftens krav på att förebygga risker. Den bakomliggande möjligheten till tvång har emellertid också en viktig normsättande funktion. Det visar sig inte minst i

byggsektorn. NCC:s Sverigechef ansåg till exempel att den sänkta nivån av byggtillsyn gynnar illojal konkurrens från företag som inte tar sitt arbetsmiljöansvar (Fahme, 2009). Även andra i sektorn bedömer att färre inspektioner av främst de många små byggföretagen leder till att riskerna ökar genom bristande SAM (Björklund, 2009). Bakom detta ligger att Arbetsmiljöverkets budget skars ned med en tredjedel från 2006 till 2009 samtidigt som de arbetsgivare som behöver nås med upplysning, tillsyn och ibland tvång blir både fler och mindre i såväl byggbranschen som andra branscher.

7.1.7 Skyddsombuds och anställdas samt företagshälsans normativa påverkan

Det svenska arbetsmiljösystemet har åtminstone sedan 1912 byggt på trepartsrelationen stat, arbetsgivare och anställda. De senare ska vara aktiva subjekt i att förbättra sin egen arbetsmiljö och inte bara objekt för statens krav på arbetsgivarna. Lindø och Olsen (2012) visade att skillnaden mellan ett bättre arbetsmiljöarbete i aluminiumindustrin och ett sämre i hotell och restauranger i Norge främst berodde på att i de senare var partsrelationerna sämre. De anställdas ställning var svagare med få skyddsombud och deras deltagande i arbetsmiljöarbetet därför mycket mindre. I Danmark visade Hasle och Møller (2007) hur förbättrade partsrelationer och samverkan gjorde det möjligt att åtgärda arbetsmiljön även i riskfyllda slakterier. Liknande resultat fann Hägg m.fl. (2007) i svenska slakterier.

Skyddsombuden som strategisk aktör

I genomförandet av SAM är särskilt skyddsombuden en strategisk aktör. Direkt deltagande mellan anställda och deras chefer stöds av alla parter men för att främja en god arbetsmiljö behöver de anställda även ombuden som särskilda representanter (Frick, 2013). I 70-talets arbetsmiljöreformer var parterna därför ense om att stärka skyddsombudens ställning och utbildning. Därefter ökade antalet ombud till som mest drygt 110 000 år 1989 (Gellerstedt, 2012). Skyddsombud har en tvångsmakt att tillfälligt förbjuda ett visst arbete vid akut fara. De använder dock sällan denna rätt även om "nödstoppet" ibland har betydelse bland annat på farliga byggplatser. I stället får skyddsombud främst en normativ makt genom en aktiv och kompetent arbetsmiljödialog med arbetsgivaren och dennes chefer. Rätten till dialog fanns redan i Arbetsmiljölagens sjätte kapitel men avsikten med systematiskt arbetsmiljöarbete var att förbättra den. Det gjordes genom att aktivera arbetsgiversidan i dialogen, med krav på att chefer är kompetenta och proaktiva i arbetsmiljöarbetet.

Grunden för det ofta stora inflytande som skyddsombud åtminstone tidigare hade på större arbetsplatser var dock en nyttomakt. Ombuden konkretiserade missnöjda anställdas krav på förbättringar. I den ovan beskrivna arbetskraftsbristen var det mycket ofta billigare för cheferna att lyssna på skyddsombuden som personalens röst (voice; Hirschmann, 1970) än att betala för dålig motivation och stor avgång (exit) p.g.a missnöje med bl.a. arbetsmiljön.

Skyddsombuden och facken har fått mindre inflytande

Få skyddsombud backas nu upp av brist på arbetskraft. Men som nämnts har flera decennier av partssamverkan om arbetsmiljön spritt en norm som innebär att chefer vanligen fortsätter dialogen med skyddsombud om arbetsmiljön. Konflikter kan förekomma om detta men flertalet arbetsgivare uppfyller ändå AML:s och SAM:s krav på att åtminstone formellt samverka om arbetsmiljön (vilket ofta även stöds av centrala avtal om former för detta). Med ändrad arbetsmarknad och ett svagare fack har dock antalet skyddsombud sjunkit till omkring 100 000 trots att antalet arbetande ökat. Det skulle därtill behövas ytterligare lika många ombud för att täcka alla arbetsplatser

från fem anställda (Frick, 2013). Eftersom andelen småföretag stiger riskerar dessutom täckningen av skyddsombud att fortsätta försämrats, vilket ger en minskad resurs för att driva ett effektivt SAM. SAM i företag utan ombud ska i stället få stöd av regionala skyddsombud, vilka gör långt fler besök i småföretagen än Arbetsmiljöverket hinner. Men samtidigt som behovet av de regionala ombudens stöd ökar minskar ändringar på arbetsmarknaden och i regelverken deras möjligheter att främja ett effektivt arbetsmiljöarbete i småföretagen (Frick, 2009).

Företagshälsovården (FHV) ska i teorin vara den tredje stora aktören för att främja ett effektivt SAM, enligt definitionen av FHV i AML. Branschen avreglerades dock vid 90-talskrisen. Sedan dess fokuserar den starkt på individinriktade insatser som hälsokontroller, friskvård och rehabilitering (Westerholm och Bostedt, 2004; SOU 2011: 63). Parterna har gemensamt sökt främja att FHV ger mer förebyggande stöd men detta förblir mindre vanligt, även om enstaka försök och projekt om detta pågår (Schmidt m.fl., 2011).

7.2 Interna organisationsförhållandens påverkan på SAM

Dagens bokslutsmodeller och styrsystem har sitt ursprung i den traditionella bokföringen, med en stark fokusering på värden och kostnader för materiella resurser. I klartext innebär det att arbetsmiljö och hälsa riskerar att negligeras då det inte syns tydligt på något konto. Även om chefer i en organisation har kunskap om till exempel värdet av förebyggande arbetsmiljöinsatser, vill det mycket till för att organisationen ska styras därefter. Det beror just på att traditionella styrsystem och bokslutsmodeller dominerar. Styrningen har sin grund i ett lönsamhetsideal och ett administrativt ideal. Det är dessa ideal, samt den därav utformade styrningen, som sätter agendan för vad man pratar om och agerar efter i organisationen. Förändringar av ideal och styrning är tröga och tar tid eftersom det handlar om att förändra människors vanemässiga agerande i samspel med evolutionärt utvecklade normer och strukturer (Giddens, 1984). Det är svårt att förändra människors handlande utan att förändra normer och strukturer, eftersom dessa styr människors handlande. Det omvända gäller också i lika hög grad, alltså att människor påverkar normer och strukturer, åtminstone på sikt. Förändringströgheten är inte bara en nackdel eftersom styrningen både ska bevara stabilitet och bidra till förändring i syfte att uppnå organisationens visioner, strategier och mål. Det gäller oavsett om det handlar om verksamhetsstyrning i allmänhet eller om systematiskt arbetsmiljöarbete.

Innan vi går vidare i vårt resonemang förtjänar det än en gång att påpekas att vår analys inte handlar om en total utvärdering av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Fokus ligger på det som inte förfaller fungera väl. Texten riskerar därför att uppfattas som mycket kritisk mot SAM. Det är inte avsikten. Avsikten är snarare att lyfta fram brister i syfte att lära och om möjligt utveckla mot ett bättre uppfyllande av föreskriftens arbetsmiljöideal om riskeliminering för att uppnå säkra och sunda arbetsplatser. Vi hoppas att den fördjupade analysen, som baseras på teorier hämtade från verksamhetsstyrning i allmänhet, kan bidra till ett sådant lärande syfte.

Även om det finns åtskilliga undantag är ett generellt intryck av de många fallstudierna att arbetsgivarnas SAM ofta visar brister när det gäller:

- Visionen, som är otydlig.
- Riskidentifiering, åtgärdsplaner och resultatuppföljning.
- Prestationsmätt och resultatmätt .
- Ansvars- och kontraktsprocesser.

- Belöningsprocesser som stödjer vision, mål och handlingsplaner.
- Utvärderingsprocesser avseende hela SAM.

Riskidentifieringen fungerar bäst när det gäller olycksfall, och sämre när det gäller tekniska risker. Sämst fungerar den när det gäller risker orsakade av hur produktionen och dess arbete är organiserat. Problemet med prestations- och resultatmått yttrar sig i att ibland mäts processen snarare än dess syfte och resultat. Dessutom används sjukfrånvaro som substitut för bättre arbetsmiljöindikatorer.

Det bakomliggande styrningsidealet, förefaller ofta vara mer inriktat på ett administrativt ideal, med fokus på att följa föreskriftens rutiner snarare än att uppnå dess krävda resultat om att befrämja en god och sund arbetsplats. Det senare arbetsmiljöidealet kan därtill ibland kollidera med lönsamhetsidealet. Sammanfattningsvis kan man säga att den nödvändiga styrningskedjan från vision till uppföljning sällan länkas ihop. Då blir det också svårt att uppnå goda resultat av systematiskt arbetsmiljöarbete.

7.2.1 Styrningsidealets grundläggande betydelse

Styrningsidealet har en oerhört central roll för vilket arbetsmiljöarbete en arbetsgivare söker driva. Om det systematiska arbetsmiljöarbetet är inriktat mot ett administrativt ideal i stället för ett resultatinriktat arbetsmiljöideal kan konsekvensen bli en "avbockningsmentalitet" där uppfyllandet av föreskriftens rutiner blir ett självändamål. Den paradoxala situationen kan uppstå att det blir frestande att framför allt luta sig mot det administrativa idealet i styrningen, tack vare föreskriftens detaljeringsgrad. Denna snäva syn på systematiskt arbetsmiljöarbete stöds av mycket av den information som sprids om föreskriften, vilket vi har nämnt tidigare. Då blir det än viktigare att medvetandegöra och beakta styrningsidealet om en god arbetsmiljö, alltså det föreskriften faktiskt kräver i paragraf 2. Om lönsamhets- eller effektivitetsidealet är alltför starkt riskerar dock viktiga arbetsmiljöförbättringar ändå att få stå tillbaka för kortsiktiga lönsamhetssträvanden. Det är viktigt att betona att när det gäller den senare idealkonflikten är tidsdimensionen viktig. På lång sikt borde inte konflikten mellan lönsamhet och god arbetsmiljö vara särskilt stor, vilket kapitel 2 indikerar. En god arbetsmiljö lär på lång sikt medföra minskade kostnader för ohälsa och oönskad personalomsättning liksom för produktivitets- och kvalitetsbortfall, oftare än vad de flesta chefer inser. Vissa intressekonflikter kommer dock troligtvis att kvarstå. Man kan fråga sig varför lönsamhetsideal och administrativa ideal är så starka jämfört med att säkra människors hälsa på arbetsplatsen och se arbetshälsa som grunden för ett produktivt arbete.

Det är också viktigt att än en gång repetera vad vi tidigare framhållit om styrningsideal i allmänhet. Styrningens roll är att identifiera och diagnosticera olika fenomen, samt att i interaktion med olika aktörer mobilisera handling i avsedd riktning. Styrningsidealet ger inte bara uttryck för en individs eller ett kollektivs idéer vid en viss tidpunkt utan det är stabilt och sammanhängande. Samtidigt är detta ideal ofta skymt av de mät- eller avbildningsverktyg som används i styrningen. Därmed kan idealet i stället för att vara medvetet förbli omedvetet för de som är inblandade (Hasselblad m.fl., 2008). Hofstede (1978) menar att de ideal som ligger bakom olika styrsystem sällan diskuteras, utan man tar för givet att det system som används är det enda tänkbara. Orsaken till att många styrsystem misslyckas är att de bygger på ett ideal som inte passar för annat än produktionsprocesser där människor inte spelar någon roll. I de allra flesta organisationer spelar dock människan en avgörande roll. Då är det mer fruktbart att se verksamheten som ett socialt system.

Självfallet kan vi inte utgå från linjära orsakssamband när det gäller en så komplex fråga som arbetsmiljöstyrning, eller för den delen verksamhetsstyrning i allmänhet. Med andra ord: om vi gör A och dess logiska följd är B är det inte självklart att B alltid inträffar som följd av A. När det gäller arbetsmiljöfrågor är det mer relevant att tänka i

termer av interaktiv komplexitet (Bjurström m.fl., 2013a). Det innebär att alla faktorer, interna såväl som externa liksom olika människor som är inblandade påverkar varandra i ett socialt och dynamiskt system. Därför kan man också fundera över om själva begreppet systematisk arbetsmiljö i sig signalerar ett ideal som handlar om att följa regler med så få avvikelser från ett rutinemässigt agerande som möjligt på bekostnad av att uppnå resultat. Systematiskt arbetsmiljöarbete däremot skulle ge en signal om och betona vikten av att tänka på hela det sociala systemet och dess inneboende interaktiva komplexitet (Bjurström, 2013b).

När det gäller SAM kan det vara lämpligt att fundera över såväl struktur som aktörer för att uppnå resultat. Inom det sociala systemet påverkar dessa varandra. Aktörer påverkar strukturerna samtidigt som de påverkas av dem. Strukturerna ger stadga och ramar för handling, men idealet måste vara inriktat på att uppnå resultat, i detta fall minska hälsorisker. Varför är styrningsideal som lönsamhet och kunden i centrum så starka jämfört med att säkra människors hälsa på arbetsplatsen?

7.2.2 Formellt eller informellt, diagnostiskt eller interaktivt arbetsmiljöarbete

I småföretag är arbetsmiljöarbetet mer informellt och byggt på erfarenhet och därmed kanske ibland mer levande och närvarande men samtidigt också begränsat av att många risker inte upplevs direkt. Avsaknaden av formella rutiner kan också medföra att risker rent allmänt sällan beaktas. En mer formaliserad styrning är då att föredra. En formaliserad styrning och aktörerna inom systemet påverkar varandra (Giddens, 1984). En sådan styrning, dess innehåll och form, kan fungera som ett gott rättesnöre och mobilisera aktörernas handlingar, förutsatt att delarna hänger ihop. Men man bör också komma ihåg att formalisering av styrningen inte kan vara ett självändamål. Balans mellan den informella och den formella styrningen är därför väsentlig.

I kommentarerna till föreskriften Systematiskt arbetsmiljöarbete framhålls kravet på och behovet av samverkan. Tanken med detta är rimligen att styrningen av arbetsmiljöfrågorna inte bara ska vara diagnostisk (ge upplysningar) utan interaktiv (grundad på dubbelriktad kommunikation). Denna tanke återfinns i Simons (1995) syn på ekonomistyrning och Johanson och Skoogs tankar om verksamhetsstyrning (2007) som diskuterats i kapitel 3. Styrning som saknar interaktivitet lär inte underlätta uppfyllandet av idealet om minskade risker för ohälsa och olycksfall.

7.2.3 Ansvars-, kontrakts- och belöningsprocessernas centrala betydelse

Ansvars-, kontrakts- och belöningsprocesser av olika slag är viktiga för att styrningen ska ske i enlighet med visioner och styrningsideal. En slutsats från fallstudiegenomgången är att SAM delegeras nedåt i organisationer. Detta är i sig inte fel utan snarare nödvändigt, men om delegeringen sker utan visions- och idealorienterade ansvars-, kontrakts- och belöningsprocesser minskar självfallet incitamenten för den som har fått ett delegerat ansvar att driva ett resultatorienterat systematiskt arbetsmiljöarbete. Om belöningsprocesserna kolliderar med arbetsmiljöidealet blir problemet än större.

Även utvärderingsprocesserna avseende hela SAM kan förbättras. Med detta menar vi en lärandeorienterad utvärdering som syftar till en bättre förståelse av varför SAM inte fungerar i enlighet med föreskriftens styrningsideal om att förebygga och avhjälpa risker. Den uppföljning som krävs i paragraf 11 handlar om double loop-learning och inte bara om single loop-learning (se Argyris, och Schön 1978; Dalrymple m.fl., 1998). Det innebär att man inte bara ska reflektera kring om och hur olika arbetsmiljöstrategier, mål och aktiviteter fungerar, utan även reflektera kring hur hela styrningen fungerar såväl i innehåll som i form och ideal. Detta alltså som kontrast till att uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet har svag eller ingen koppling till

hur rutiner och övrigt arbete minskar riskerna. När det väl görs en uppföljning handlar den ofta mest om hur man genomför föreskriftens rutiner. I japansk litteratur (Nonaka och Toyama, 2005) finns ett uttryck för den lärande uppföljning och återkoppling som i stället behövs: "kata". Begreppet syftar på en styrning som ständigt står under reflektion. De stödprocesser som vi har beskrivit i kapitel 3 är också uttryck för en sådan självreflekterande styrning. De har genererats utifrån vad en del svenska storföretag gör när det gäller verksamhetsstyrning och som kan vara relevant även för ett effektivt SAM (Johanson m.fl., 2001 a och b).

7.3 Behov av ny kunskap för ett effektivare SAM

I vår analys av svenska studier har vi funnit väsentliga kunskapsluckor hos arbetsgivare om vad som krävs av deras arbetsmiljöarbete. Vi har också funnit luckor i forskningen om hinder och möjligheter för ett effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete. Att integrera SAM i den övriga verksamhetsstyrningen är ett grundkrav i föreskriften och en förutsättning för ett både resultat- och resurseffektivt arbetsmiljöarbete. För att främja ett sådant arbetsmiljöarbete – som använder rutiner som medel för att styra mot resultat – behöver dessa kunskapsluckor både studeras och debatteras vidare.

Vi behöver djupare fallstudier av hur effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete bedrivs och framför allt hur det har utvecklats och vilka förhållanden i företaget eller organisationen som gjorde och gör en sådan positiv utveckling möjlig. Fallstudierna i kapitel 4 lär oss mycket om hur och varför SAM inte fungerar. Några beskriver dock även en del arbetsgivare – framför allt några storföretag i olika branscher – som tycks ha ett ovanligt effektivt SAM. Studierna av dessas arbetsmiljöarbete är dock begränsade. De beskriver vare sig helheten i arbetsmiljöarbetet eller varför dessa arbetsgivare lyckats bättre än de allra flesta att integrera arbetsmiljöhänsyn i sin verksamhetsstyrning trots ofrånkomliga begränsningar i bland annat tid och resurser. För att få fram användbar kunskap om hur vi kan minska hinder och öka möjligheter för ett effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete behövs det djupare studier av sådana goda exempel och med fokus på varför de fungerar.

Det behövs även mer riktade studier om vad som krävs för en bättre integration av systematiskt arbetsmiljöarbete i verksamhetsstyrningen. Vi menar att följande frågeområden bör prioriteras:

- Hur kan styrningsidealet påverkas för att främja arbetsmiljön? Vi har många gånger i rapporten lyft fram konflikten mellan ett genuint arbetsmiljöideal och ett konkurrerande effektivitetsideal och administrativt ideal. Hur kan arbetsmiljöidealet stärkas?
- Vilken är betydelsen av ett formellt kontra ett informellt arbetsmiljöarbete samt ett diagnostiskt kontra ett interaktivt systematiskt arbetsmiljöarbete? Vi har kritiserat den många gånger alltför starka betoningen av den formella sidan av systematiskt arbetsmiljöarbete. Hur kan mer interaktivitet utvecklas?
- Vilken är ansvars-, kontrakts- och belöningsprocessernas betydelse för ett effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete? Hur kan dessa processer utvecklas så att de inte hindrar utvecklingen av en god arbetsmiljö utan snarare befrämjar en sådan utveckling?

Ett annat område som är viktigt att studera är externa intressenters intresse för arbetsmiljön och hur det påverkar SAM. Vi har tidigare lyft fram finansmarknaden som potentiell intressent, men även andra, till exempel konsumenter kan förmodligen vara viktiga. Det vill säga:

- Hur kan externa intressenters (t.ex. konsumenter och finansmarknadsaktörers) intresse för arbetsmiljön stärkas?

Sådan kunskap om SAM:s förutsättningar behövs för att främja ett effektivare lokalt arbetsmiljöarbete. Den har därför stor betydelse för en uthållig arbetshälsa och därigenom för att kunna höja den faktiska pensionsåldern. Pensionsåldersutredningen, som nyligen lagt fram sitt betänkande (SOU 2013: 25), har haft i uppdrag att inte bara se till ekonomiska incitament och regler för att få människor att arbeta längre. Utredningen har även att beakta hur arbetsmiljöerna ska kunna förbättras så att människors arbetsförmåga bibehålls. För att få fram mer kunskap om detta föreslår utredningen bland annat:

- Inrättande av ny funktion för utvärdering inom arbetsmiljöområdet.
- Interventionsstudier avseende förebyggande åtgärder för att minska tidiga utträden från arbetslivet.
- Mer forskning för att klarlägga sambanden mellan arbetsmiljöfaktorer och organisationers nytta.

När det gäller sambandet mellan arbetsmiljö och nytta menar vi också följande:

- Det behövs svenska studier av arbetsmiljöarbetets lönsamhet. De måste vara longitudinella och vara av hög kvalitet.

Våra forskningsfrågor ovan kan alltså ses som ett väsentligt komplement till utredningens förslag. Dock med två reservationer: För det första måste organisationers nytta studeras inom den bredare ramen av deras verksamhetsstyrning (se kapitel 2 och 3). För det andra visar vår genomgång av forskningen om arbetsmiljöarbete att interventionsstudier är värdefulla där de är möjliga. I interventionsstudier ingår kontroll av input-output och uteslutande av annan påverkan. Vår sammanställning visar dock på begränsningarna i sådana studier med så kallad Cochrane-metodik för att förstå hur SAM fungerar. De behöver därför kompletteras med djupare kvalitativa fallstudier för att få fram kunskap som kan främja ett effektivare SAM och därmed ett hälsosammare arbetsliv.

Referenser

- Abrahamsson, L. (2000). Production economics analysis of investment initiated to improve working environment. *Applied Ergonomics* 31: 1-7.
- AFS (2001:1). Systematiskt arbetsmiljöarbete (reviderad i AFS 2003:4 och AFS 2008:15). Arbetsmiljöverkets författningssamling, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Aguren, S. och C. Bredbacka (1980). Annorlunda fabriker. SAF, Stockholm.
- Ahonen, G., L.-M. Bjurström och T. Hussi. (2002). Economic effectiveness of maintenance and promotion of work ability, i P. Peltomäki, T. Hussi och H. Julin (red.), *Maintenance of Work Ability Research and Assessment: Summaries* (pp. 33-44). Ministry of Social Affairs and Health, FIOH, Social Insurance Institution, Report No. 7, Helsinki.
- Ahonen, G., B. Hansson och M. Diamant (2007). Research on the financial outcomes of health-related investments, i U. Johanson, U., G. Ahonen och R. Roslender (red.) *Work Health and Management Control*. Thomson Fakta, Stockholm
- Ahonen, G. och T. Hussi (2007). Work ability and human resource reporting – the Finnish experience. i U. Johanson, G. Ahonen och R. Roslender (red.) *Work Health and Management Control*, Thomson Fakta, Stockholm.
- Ahrne, G. (1989). Byråkratin och statens inre gränser. Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Aminoff, S. och K. G. Lindström (1981). Effektivare former för skyddsarbetet och skyddsarbetets organisation. Skogshögskolan, Garpernberg.
- Aldana, S. (2001). Financial Impact of Health Promotion Programs: A Comprehensive Review of the Literature. *American Journal of Health Promotion*, vol 15, no 5 pp. 296-320.
- Almqvist, R. (2004). Icons of New Public Management – four studies on competition, contracts and control. PhD diss., School of Business, Stockholm University, Stockholm
- Almqvist, R. och Skoog, M. (2006). Management Control Transformations – Change mechanisms and their constant impact on management control systems. *Journal of Human Resource Costing and Accounting*, vol. 10(3): 132-154.
- Almqvist, R., M. Holmgren, U. Johanson och M. Mårtensson (2012). Ansvarsfull verksamhetsstyrning. Liber, Solna.
- Aminoff, S. och K.G. Lindström (1981). Effektivare former för skyddsarbete och för skyddsarbetets organisation. Skogshögskolan, Garpernberg.
- Anderson, D., S. Serxner och D. Gold (2001). Conceptual Framework, Critical Questions, and Practical Challenges in Conducting Research on the Financial Impact of Worksite Health Promotion. *American Journal of Health Promotion*, vol 15, no 5, pp. 281-288.
- Andersson, I.-M., M. Christmansson, G. Hägg, L. Carlqvist. och G. Rosén (2006). Strategier för arbetsmiljöarbete i svenska organisationer, i I.-M. Andersson, G. Hägg. och G. Rosén (red.) *Arbetsmiljöarbete i Sverige 2004. En kunskapssammanställning över strategier, metoder och arbetssätt för arbetsmiljöarbete*. Arbete och Hälsa nr 2006: 6. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Andersson, K. och J. Karlsson (2006). Ledning av uthyrd personal. D-uppsats i psykologi, Linköpings universitet, Linköping.
- Andersson, L. och B. Petersson (2008). Arbetsmiljö & hälsa. C-uppsats i företagsekonomi. Högskolan i Kalmar, Kalmar.
- Andersson, M. (2013). Velfärdssektorn – en arena för makt och motstånd. Effekter av nya styrnings-strukturer på aktörers handlingar. Kommande doktorsavhandling, Mälardalens högskola, Västerås.

- Andersson, M. och J. Wahlquist (2002). Supply chain development – effekter av leverantörsutveckling. Företagsekonomi, Linköpings universitet, Linköping.
- Andersson, P., Y. Axelsson, T. Braathen och A. Wahlström (1981). Från ax till limpa – eller framväxten av ASS' publikation 'Psyksiska och sociala aspekter på arbetsmiljön'. Institutionen för tillämpad psykologi, Uppsala Universitet.
- Andersson Kalentun, R. och J. Åberg (2009). Effektivt arbetsmiljöarbete – en studie baserad på några företag. C-uppsats i systemvetenskap, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Trollhättan.
- Antonsson, A.-B. och E. Arnberg (1984). Arbetsmiljöåtgärder i småföretag. Hur går åtgärdsarbetet till? Rapport B 742, Stockholm.
- Antonsson, A.-B., L. Birgersdotter och B. Christensson (2006). Varför vidtas (inte) arbetsmiljöåtgärder? En systemanalys av åtgärder mot isocyanater i bilverkstäder. Rapport B 1668. IVL, Stockholm.
- Antonsson, A.-B., L. Schmidt och R.-M. Herlin (2008). Upphandling av städtjänster. En kartläggning av upphandlares och entreprenörers syn på arbetsmiljökrav. Rapport B 1818, IVL, Stockholm.
- Anthony, R.N. (1965.) Planning och Control Systems: A Framework for Analysis. HBS, Cambridge, Mass.
- Arbetskydd (1988). Rollfördelningen i arbetsmiljöarbetet. Tidningen Arbetskydd 1988: 15, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetsliv (2012). Tidningen Arbetsliv 2012-10-26. Prevent, Stockholm.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1991). Personalekonomisk redovisning – förslag till lagstiftning. Ds 1991:45.
- Arbetsmiljöverket (2004). Rapport - Tillsynsinsats - Hot och våld bensinstationer 2003-2004. Arbetsmiljöinspektionen i Stockholm 2004-02-27. Arbetsmiljöverket, Solna.
- Arbetsmiljöverket (2007). Arbetsgivares och arbetstagares uppfattningar om Arbetsmiljöverkets inspektions-verksamhet: Enkätundersökning. Arbetsmiljöverket, Solna.
- Arbetsmiljöverket (2008). Arbetsmiljöansvar – för personal som är inhyrd eller arbetar på tillfälliga arbetsplatser. Arbetsmiljöverket, Solna.
- Arbetsmiljöverket (2011). Korta arbetsskadefakta Nr 4/2011. Personaluthyrning. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2012). Arbetsmiljön 2011. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2012:4. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2013). Årsrapport 2012. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket rapport (2000: 8). Stress och belastning i vård och omsorg. Arbetsmiljöverket, Solna.
- Arbetsmiljöverket rapport (2001 :8). Verksgemensam tillsyn av personaluthyrningsföretag. Arbetsmiljöverket, Solna.
- Arbetsmiljöverket rapport (2003: 11). Projekt Primärvård. Ett tillsynsprojekt i Västra Götalandsregionen våren 2002. Arbetsmiljöverket, Solna.
- Arbetsmiljöverket rapport (2012: 2). Nationell tillsyn av överbeläggning inom akutsjukvården. Arbetsmiljöverket, Stockholm.

- Arbetsmiljöverket rapport (2012: 21). Pilotprojekt screening – ett regeringsuppdrag 2010-2012. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket rapport (2013: 4). Arbetsmiljöbrottens omfattning, struktur och utveckling. Kunskapssammanställning. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket rapport (2013:12). Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen: Del II. Hur SAM genomförs i branscherna. Arbetsmiljöverket, Stockholm
- Arbetsmiljöverket och SCB (2004). Arbetsmiljön 2003. Statistiska meddelanden AM 68 SM 0401. Arbetsmiljöverket och Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Arbopoortal (2013). 2013-03-25: www.arbopoortal.nl
- Argyris, C. och Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley, Boston MA.
- Aronsson, G., K. Gustafsson och M. Dallner (2002). Work environment and health in different types of temporary jobs. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol.11(2): 151-175.
- ASF (1983). Bättre lokalt arbetsmiljöarbete – Kartläggning och analys av forskningsbehov. Rapport 1983:8, Arbetarskyddsfonden, Stockholm.
- AT (2013a). 2013-03-21: <http://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/smiley.aspx>.
- AT (2013b). Et godt psykisk arbejdsmiljø – når det sker forandringer på arbejdspladsen. Arbejds-tilsynet, Köpenhamn.
- Augustsson, A. (2006). Samordning av ledningssystem: Arbetsmiljö - brandskydd - yttre miljö. Magisteruppsats i arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Axelsson, C. (2002). Formalisering som hinder och möjlighet i små företag – En studie av arbetsmiljö-arbete ur ett lärandeperspektiv. Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Backström, T. (1998). Internkontroll vid DNEX Tryckeriet AB – dess funktion och framväxt. Arbetslivsrapport 1998: 10, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Bamberger, K. (2006). Regulation as Delegation: Private Firms, Decisionmaking and Accountability in the Administrative State. *Duke Law Journal*, vol 56 (2) 377-468.
- Banerjee, S. B. (2008). Corporate Social Responsibility: The Good, the Bad and the Ugly. *Critical Sociology*, vol 34(1): 51-79.
- Bassi, L. och D. McMurrer (2007). Maximizing your return on people. *Harvard Business Review*, vol 85(3): 115-123.
- Ben Aissa, H. (2007) The management of health at work – Renault's sociotechnical approach, i U. Johanson, G. Ahonen och R. Roslender (red.) *Work health & Management Control*. Thomson Fakta, Stockholm.
- Berggren, C. (2007). Hur påverkas arbetsengagemanget av konflikten mellan arbete/familj och arbetsmiljön hos de anställda? Undersökning av fängelsepersonal. C-uppsats i psykologi, Mälardalens högskola, Västerås.
- Bertera, R.L. (1990): The effects of workplace health promotion on absenteeism and employment costs in a large industrial population. *American Journal of Public Health*, vol. 80: 1101-05.
- Birgersdotter, L. L. Schmidt och A.-B. Antonsson (2002a). Fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete i små företag – erfarenheter från 45 små arbetsställen. Rapport B 1475, IVL, Stockholm.

- Birgersdotter, L., L. Schmidt och A. Karlsson (2002b). Arbetsmiljöarbete för uthyrd personal i bemanningsföretag. Rapport B 1505, IVL, Stockholm.
- Birgersdotter, L. L. Schmidt och A.-B. Antonsson (2004). Systematiskt arbetsmiljöarbete i små företag – vad kan externa aktörer som regionala skyddsombud och företagshälsovård göra för att få SAM att fungera? Rapport B 1589, IVL, Stockholm.
- Björk, M. (2006). Polisområde Östra Norrbotten. En kartläggning av den psykosociala miljön. Magisteruppsats i psykologi, Arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Björklund, H. (2009). Krafttag mot arbetsmiljöbrott. Byggcheferna & Byggnads, Stockholm.
- Bjurström, E. (2007). Creating new attention in management control. Uppsala University, Uppsala.
- Bjurström, E., Yosano, T. och Johanson, U. (2013a) Systemic Complexity in Integrated Thinking. Under granskning.
- Bjurström, E., Fischer, T. och Johanson, U. (2013b). Integrating challenges with integrated reporting. Under granskning.
- Bornberger-Dankvardt, S., C.-G. Ohlson, I.-M. Andersson och G. Rosén (2005). Arbetsmiljöarbete i småföretag – samlad kunskap samt behov av forskning och utvecklingsinsatser. Arbete och hälsa nr 2005: 6, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Boudreau, J.W. (1983). Effects of employee flows on utility analysis of human resource productivity improvement programs. *Journal of Applied Psychology*, vol 68, pp 396 - 406.
- Brandin, A.-S. (2003). Systematiskt arbetsmiljöarbete – Autoliv Sverige AB. C-uppsats, Informatik och matematik, Högskolan Trollhättan/Uddevalla, Trollhättan.
- Busck, O. och T. H.Jørgensen (2004). Vurdering af indførelsen af arbejdsmiljøledelse i fiskeindustrien i Skagen. Working Paper 5, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Ålborg u., Ålborg.
- Cascio, W.F. (1991). Costing human resources: the financial impact of behaviour in organisations. 3rd ed., PWS-Kent, Boston.
- Christmansson, M. (2009). Arbetsmiljöarbete i Sverige, i S.-Å. Hörte. och M. Christmansson (red.). *Perspektiv på arbetsmiljöarbete*. Forskning i Halmstad nr 20. Högskolan i Halmstad, Halmstad.
- COWI (2006) 2. måling af omfanget af ensidigt, gentaget arbejde (EGA). COWI och Arbejdstilsynet, København.
- Dalrymple, H., C. Redinger, D. Dyjack, S. Levine och Z. Mansdorf, (1998). Occupational health and Safety Management Systems – Review and Analysis of International, National and Regional Systems and Proposals for a New International Document. ILO, Geneva.
- Damm, M. (2007). Systematiskt arbetsmiljöarbete enligt AFA-metodik inom läkargruppen vid Kungälv's sjukhus. Företagsekonomi, Göteborgs universitet, Göteborg.
- DATI (2001). A Guideline for Intellectual Capital Statements – A Key to Knowledge Management. Danish Agency for Trade och Industry. Copenhagen.
- Dean, M. (1999). Governmentality: Power och Rule in Modern Society. London: Sage.
- Dellve, L. och E. Wikström (2006). Hållbart ledarskap i sjukvården. Utveckling av ledarskap och stödstrukturer ur individ- och organisationsperspektiv. Västra Götalands-regionen, Göteborg.
- Deming, W (1986). Out of the crisis: quality, productivity and competitive position. Cambridge University Press, Cambridge.

- Deming, W (1994). *The New Economics for Industry, Government, Education*, 2nd ed. MIT, Centre for Advanced Engineering Study, Cambridge, MA.
- Dorman, P. (2000). If Safety Pays, why Don't Employers Invest in it?, i K. Frick, P.L. Jensen, M. Quinlan och T. Wilthagen (red.). *Systematic Occupational Health and Safety Management – Perspectives on an International Development*. Pergamon, Oxford.
- DsA (1985: 1). Samlad tillsyn av arbetsmiljön – Betänkande av utredningen med uppdrag att se över yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Ds (1995: 45). Personalekonomisk redovisning. Förslag till lagiftning. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Dzemidzac, D. och J. Jakupovic (2009). Försäkringskassan under förändring. C-uppsats i företagsekonomi, Mälardalens högskola, Västerås.
- Eccles, R. G. (2012). Get Ready: Mandated Integrated Reporting Is The Future of Corporate Reporting. *MIT Sloan Management Review*, March, reprint number 53306.
- Eccles, R.G. and Mavrinac, S. (1995). Improving the corporate disclosure process. *Sloan Management Review*, vol 36, pp. 11–25
- Edvinsson, L., och Malone, M. S. (1997). *Intellectual Capital*. Harper Collins Publishers Inc., NY.
- EF (2007). Fourth European Working Conditions Survey. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Emmanuel, C., D. Otley och K. Merchant (1990). *Accounting for Management Control*. Thomson learning, London.
- Englund, G. (2006). Så tänkte de. Essäer om det forntida Egypten. Carlssons. Stockholm
- Enqvist, I. (2011). Psykosocial arbetsmiljö och riskbedömning vid organisationsförändring på Stora Enso Skutskär. Examensarbete 30 hp, Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Entre (2013). 2013-04-14: <http://www.ssg.se/SSG-Entre/>
- Etzioni, A. (1968). *The active society: a theory of societal and political processes*. Collier-Macmillan, New York.
- European Agency (2010). *European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER) – Managing safety and health at work*. European Agency for Safety and Health at Work, Bilbao.
- Fagerlönn, J. (2011). En kartläggning och analys av interaktionen mellan LKAB och entreprenörer - med fokus på bergstransporter under jord. Magisterexamen i industriell arbetsmiljö, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Fahme, S. (2009). Hur ser läget ut egentligen? – En studie av arbetsmiljön inom byggsektorn. C-uppsats, Bygg- och samhällsteknik, Mälardalens högskola, Västerås.
- Falck, A. C. (2009). *Ergonomics Methods and Work Procedures in Car Manufacturing for Improvement of Quality, Productivity and Health at Work*. Chalmers University of Technology, Göteborg.
- Falkenberg, H. K. Näswall och M. Sverke (2008). Personalens arbetsattityder och hälsa vid privatisering – en jämförelse mellan två svenska akutsjukhus. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 14(1): 29-49.
- Fallenius, L. (2007). Systematiskt arbetsmiljöarbete och behovet av utbildning inom H&M. Magisteruppsats, Industriell arbetsvetenskap, Linköpings universitet, Linköping.

- Ferreira, A. och Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis, *Management Accounting Research*, vol 20(4):. 263-282.
- FHI (2011). Målområde 4. Hälsa i arbetslivet. Kunskapsunderlag för Folkhälsopolitisk rapport 2010. Statens Folkhälsoinstitut, Östersund.
- Fischer, T. M. och J. Sterzel (2010). Does human capital affect judgments and decisions of individual investors? Paper at 33rd Congress of the European Accounting Association (EAA), Istanbul.
- Flamholtz, E. (1985). Human Resource Accounting, 2nd Edition, Jossey-Bass, San Fransisco.
- Flamholtz, E.G. (1999). Human Resource Accounting: Advances in Concepts, Methods, och Applications. Kluwer Academic Publishers, Deventer.
- Frick, K. (1979). Skyddsarbetet i små industriföretag. Arbetarskyddsfonden & Arbetarskyddsnämnden, Stockholm, 1979.
- Frick, K. (1986). Om arbetsmiljöarbetet i Cloetta. Arbetsrapport, Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Frick, K. (1994). Från Sidovagn Till Integrerat Arbetsmiljöarbete – Arbetsmiljöstyrning som ett Ledningsproblem i Svensk Industri. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Frick, K. (1995). Att förbättra arbetets miljö och produktivitet – Arbetslivsfondens strategi för att integrera arbetsmiljö- och näringspolitik. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Frick, K. (1996). De regionala skyddsombudens verksamhet. Arbetslivsrapport 1996:22, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Frick, K. (1999). Uses and abuses, i *Health and Safety at Work – A Question of Costs and Benefits? Magazine No 1*, European Agency for Safety and Health at Work, Bilbao
- Frick, K. (2002). Sweden: Occupational health and safety management strategies from 1970 - 2001., i D. Walters (red.) *Regulating Health and Safety Management in the European Union*. P.I.E. Peter Lang, Bryssel.
- Frick,, K. (2004). Varför är arbetshälsan inte god?, i B. Johansson, K. Frick och J. Johansson, (red.) *Framtidens arbetsmiljö- och tillsynsarbete*, Studentlitteratur.
- Frick, K. (2008). Poor risk assessments in small enterprises – Structural causes and strategies to improve them. Keynote presentation to the French EU-chairmanship's conference Occupational Health and Safety International Forum, Paris 3th and 4th November 2008.
- Frick, K. (2009). Health and safety representation in small firms: A Swedish success under threat, i D. Walters och T. Nichols (red.) *Workplace Health and Safety – International Perspective on Worker Representation*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Frick, K. (2011a). The regulation of systematic work environment management in Sweden – higher ambitions in a weaker Swedish work environment system, i D. Walters, R. Johnstone, K. Frick, M. Quinlan, G. Baril-Gingras och A. Thebaud-Mony. *Regulating Workplace Risk – A Comparative Study of Inspection Regimes in Times of Change*. Edward Elgar, Cheltenham
- Frick , K. (2011b). Implementing Systematic Work Environment Management in Sweden – Interpretation by SWEA and supervision by its labour inspectors, i D. Walters, R. Johnstone, K. Frick, M. Quinlan, G. Baril-Gingras och A. Thebaud-Mony. *Regulating Workplace Risk – A Comparative Study of Inspection Regimes in Times of Change*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Frick, K. (2011c). Worker influence on voluntary OHS management systems – A review of its ends and means. *Safety Science*, vol. 49: 974-987.

- Frick, K. (2013). Resilience within a weaker work environment system - The position and influence of Swedish safety representatives. Under utgivning i D. Walters och T. Nichols (red.) *Safety or Profit? - International Studies in Governance, Change and the Work Environment*, Baywood, Amityville, NY.
- Frick, K. och A. Forsberg. (2010). Hälsosam-projektet - Framgångar och svårigheter i att genomföra FAS 05 för bättre samverkan och arbetsmiljö i Leksand. Dalarnas Forskningsråd, Falun.
- Frick, K. och D. Sjögren (1980). Förebyggande eller i förbigående? - Skyddsarbetet i 18 små industriföretag. Arbetslivscentrum, Stockholm
- Frick, K., A. Bruhn och A. Lehto (2006). Metodutveckling - En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE). Rapport 2006:5, Arbetsmiljöverket, Solna.
- Frick, K, O. Eriksson och P. Westerholm (2004). Arbetsmiljöpolic och arbetsmiljöaktörer, i R. Gustafsson & I. Lundberg (red.) *Arbetsliv och hälsa*. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Frick, K., P.L. Jensen, M. Quinlan och T. Wilthagen (red.) (2000). Systematic Occupational Health and Safety Management - Perspectives on an International Development. Pergamon, Oxford.
- Frick, K. och J. Wren (2000). Reviewing Occupational Health and Safety Management: Multiple Roots, Diverse Perspectives and Ambiguous Outcomes., i K. Frick, P.L. Jensen, M. Quinlan och T. Wilthagen. (red.) *Systematic Occupational Health and Safety Management - Perspectives on an International Development*. Pergamon, Oxford.
- Frick, K. och G. Zwetsloot (2007). From safety management to corporate citizenship: An overview of approaches to managing health, i U. Johanson, G. Ahonen och R. Roslender (red.), *Work Health and Management Control*, Thomson International, Stockholm.
- Gaupset, S. (2000). The Norwegian Internal Control Reform - An Unrealized Potential?, i K. Frick, P.L. Jensen, M. Quinlan och T. Wilthagen (red.) *Systematic Occupational Health and Safety Management - Perspectives on an International Development*. Pergamon, Oxford.
- Gellerstedt, S. (2012). Skyddsombudens erfarenheter 2012. LO, Stockholm.
- Giertz, E. (1992). Kompetens för tillväxt. Verksamhetsutveckling i praktiken. Celemi AB, Malmö.
- Giddens, A. (1984). The Consitution of Society. University of California Press, Los Angeles.
- Goetzel, R.; Juday, T. & Ozminkowski, R. (1999). What's the ROI? A Systematic Review of Return-on-investment Studies of Corporate Health and Productivity Management Initiatives. *AWHP's Worksite Health*, vol 6, pp 12-21.
- Golaszewski, T. (2001). Shining Lights: Studies That Have Most Influenced the Understanding of Health Promotion's Financial Impact. *American Journal of Health Promotion*, vol 15,(5): 332-340
- Grafström, M., Göthberg, P. och Windell, K. (2010). Ansvar. Liber, Solna.
- Grant, R. (1996). Toward a Knowledge-based Theory of the Firm. *Strategic Management J.* 17: 109-122.
- Gröjer, J-E. och Johanson, U. (1991). Personalekonomisk redovisning och kalkylering. Arbets-skyddsnämnden, Stockholm.
- Gröjer, J-E. och A. Stark (1978). Social redovisning. Företagsekonomi, Stockholms Un., Stockholm.

- Gunstad, F. och A. Lindgren (2011). Arbetsmotivation – En studie av ICA Hacksta lagret, Västerås. Kandidatuppsats, Företagekonomi, Mälardalens högskola, Västerås.
- Gustafsson, R. och M. Szebehely (2007). Privat och offentlig äldreomsorg - svenska omsorgs-arbetarens syn på arbetsmiljö och politisk styrning. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 1: 47-66.
- Gustavsen, B. (1980). Improving the work environment: A choice of strategy. *International Labour Review*, vol 119(3).
- Gustavsen, B., B. Hofmaier, M. Ekman Philips och A. Wikman (1995). Utvecklingslinjer i arbet-slivet och Arbetslivsfondens roll. SNS Förlag, Stockholm.
- Handels (2012). Utarbetad eller utbytbar? Hur otrygga jobb påverkar arbetsmiljön i detaljhan-deln. Handels, Stockholm.
- Hansen, N., M. Sverke och K. Näswall (2008). Utbrändhet i vården: Betydelsen av krav och resurser på tre sjukhus med olika driftsformer. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol 14(3): 11-30.
- Hasle, P. och N. Møller (2007). From Conflict to Shared Development: Social Capital in a Tay-loristic Environment. *Economic and Industrial Democracy*, vol. 28(3): 401-429.
- Hasle, P., N. El-Salanti, J. M. Christiansen, N. Møller, N. J. Hansen och E Nygaard (2001). Evalu-ering af EGA-handlingsplanen. CASA, Köpenhamn.
- Hasselbladh, H., E. Bejerot och R.Å. Gustafsson (2008). Bortom new public management : Insti-tutionell transformation i svensk sjukvård. Academia Adacta, Stockholm.
- Heijink, J. och S. Oomens (2011). De werking van de arbocatalogi – Evaluatie van het project arbocatalogi van de Stichting van de Arbeid. ITS, Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Henning, R. (2002). Ledarskap och ledning i offentlig sektor – en problematisering. Centre for Advanced Studies in Leadership Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Henningsson, J. (2009). Fund managers as cultured observers. *Qualitative Research in Financial Markets*, vol 1: 27-45.
- Henningsson, J., U. Johanson och R. Almqvist (2010). Två sidor av samma mynt: Hur tänker finans-marknadens aktörer och varför är det så svårt att kommunicera om icke-materiel-la resurser? *Studies in Social Sciences*, no 2010:2. Mälardalens högskola, Västerås.
- Hermansson, R. (1964). Accounting for human assets. Occasional paper No 14, Michigan State University, East Lansing, Michigan.
- Hirschmann, A. (1970). Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Harvard University Press, Cambridge Massachussets.
- Hofstede, G. (1978). The Poverty of Management Control Philosophy. *The Academy of Manage-ment Review*, vol. 3(3): 450-461.
- Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, . 20, no. 2/3, pp. 93-109.
- HSE (1997). Successful health and safety management. Health and Safety Executive, Richmond.
- Håkansson, K. och T. Isidorsson (2006). Arbetsmiljöarbete och långsiktigt hållbara arbetsorgani-sationer. Arbete och hälsa nr 2006: 16, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Håkansson, K. och T. Isidorsson (2007). Ledningsstrategier i arbetsmiljöarbete. Arbetslivsrap-port nr 2007: 21, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

- Håkansson, M. (2008). Synergonomi och arbetsbelysning för sjuksköterskor inom avancerad hemsjuk-vård. Magisteruppsats i industriell arbetsvetenskap, Linköpings universitet, Linköping.
- Håkansta, C. (2013). Between Science and Politics: Swedish work environment research in a historical perspective. *Arbete & Hälsa*, okänt nummer.
- Hägg, G., K. Vogel, J. Fröberg, M. Oxenburgh och E. Åslin Hägg (2007). Bättre ergonomi inom svenska slakteribranschen (BESS) – slutrapport från ett forsknings- och utvecklingsprojekt. Arbetslivs-rapport 2007: 11, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Hällqvist, V. och V. Junros-Nilsson (2007). Systematiskt arbetsmiljöarbete. En metod för årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet inom Vattenfall Norden Sverige. Examensarbete, Civilingenjörsprogrammet, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Hämäläinen, P., K.L. Saarela och J. Takala (2009). Global trend according to estimated number of occupational accidents and fatal work-related diseases at region and country level. *Journal of Safety Research*, vol. 40: 125-139.
- Höckertin, C. (2007). Organisational characteristics and psychosocial working conditions in different forms of ownership. Sociologi, Umeå universitet, Umeå.
- Hörte, S.-Å. och M. Christmansson (red.) (2009). Perspektiv på arbetsmiljöarbete. Forskning i Halmstad nr 20, Högskolan i Halmstad, Halmstad.
- IASC (1998). International accounting standard IAS 38: Intangible assets. International Accounting Standards Committee, London.
- Ichinowski, C., Shaw, K. och Prensush, G. (1995). The effects of Human Resource Management practices on productivity, NBER Working Paper 5333, Cambridge MA
- IIRC International Integrated Reporting Committee (2011). Towards Integrated Reporting – Communicating Value in the 21st Century, Discussion Paper 2011, Retrieved from: http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf, checked on 08.05.2012.
- ILO (2001). Guidelines on occupational safety and health management systems – ILO-OSH 2001. International Labour Office, Geneva.
- ISF (2012). Arbetsgivare i små företag. En intervjustudie om deras erfarenhet av sjukskrivningsprocessen. Rapport 2012: 9, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- IWI (2008). Handhaven door certificeren – Een onderzoek naar het functioneren van certificerende instellingen op het terrein van asbestverwijdering. Inspectie Werk en Inkomen, Haag.
- Jensen, P. L. (2002). Assessing assessment – The Danish experience of worker participation in risk assessment. *Economic and Industrial Democracy*, vol. 23(2); 201-227.
- Johanson, U. (1995). Sänkt sjukfrånvaro och snabb återbetalning: En företagsekonomisk utvärdering av rehabiliteringsprogram med ekonomiska bidrag från Arbetslivsfonden. Arbetslivsfonden, Stockholm.
- Johanson, U. (1997). The profitability of investments in work life oriented rehabilitation: A measurement of perceptions. *Personnel Review*, vol 26(5): 395-415.
- Johanson, U. (1999). Why the Concept of Human Resource Costing and Accounting does not work. *Personnel Review*, vol 28 issue 1,2 , pp 91-107.
- Johanson, U. och Backlund, A. (2005). Hälsa i ekonomistyrningen, i B. Arnertz och R. Ekman (red.) *Stress - Individen, Organisationen, Samhället, Molekylerna*. Liber, Solna.

- Johanson, U. och Cederqvist, S. (2005). Mödans väg till hälsobokslut i kommunen. Rapport till Näringsdepartementet. Stockholm.
- Johanson, U. och Henningsson, J. (2007). The Archeology of intellectual capital: A battle between concepts, i C. Chaminade och B. Catasus (red.) *Intellectual Capital Revisited. Paradoxes in the knowledge intensive Organization*. Edward Elgar publishing, Northhampton.
- Johanson, U. och Johrén, A. (2011). Personalekonomi idag. Liber, Solna.
- Johanson, U., Mårtensson, M. och Skoog, M. (2001a). Measuring to understand intangible performance drivers, *European Accounting Review*, vol. 10 No. 3, pp. 407-37.
- Johanson, U., M. Mårtensson och M. Skoog (2001b). Mobilising change by means of the management control of intangibles. *Accounting, Organ. & Society*, vol. 26(7-8): 715-33.
- Johanson, U. och M. Skoog (2007). Verksamhetsstyrning. Liber, Solna.
- Johanson, U., Skoog, M., Almqvist, R. och Backlund, A. (2006) Balancing dilemmas of the balanced scorecard. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 19, No. 5, pp. 842-857.
- Johansson, G. (2007). Kvalitativ utvärdering av Hälsorond i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Projektarbete, Yrkes- och miljömedicin, Lunds universitet, Lund.
- Johansson, L. (2012). Email 2012-02-21 från Lennart Johansson, statistiker vid Arbetsmiljöverket, med data om arbetsmiljöinspektörernas SAM-klassningar åren 2009, 2010 and 2011.
- Johansson, B., K. Frick och J. Johansson (red.) (2004). Framtidens arbetsmiljö- och tillsynsarbete. Studentlitteratur, Lund.
- Johnson, H.T. (1992). Relevance Regained – from Top Down Control to Bottom Up Empowerment. Free Press, New York.
- Johnson, H.T. och Kaplan, R.S. (1987). Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting. Harvard Business School Press, Boston, Mass.
- Kamienski, A. (1979). Utbildning i bättre arbetsmiljö – framsteg och problem. Arbetarskyddsfonden, Stockholm.
- Kamp, A. och K. T. Nielsen (2000). Nye horisonter i arbejdsmiljøreguleringen Netværksstyring i arbejdsmiljøfeltet. Center for Arbejdsmiljø & Arbejdsliv, Roskilde universitetscenter, Roskilde.
- Kantelius, H. (2010). Den outhärliga periferin – långtidsinhyrda och ordinarieanställda montörers utvecklingsmöjligheter och upplevda anställningsbarhet. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 16(1): 27-41.
- Kaplan, R. S. och D. P. Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, vol. 70, No. 1, pp. 71-79.
- Karageorgiou, A. P. L. Jensen, D. Walters och T. Wilthagen (2000). Risk Assessment in Four Member States of the European Union, i K. Frick., P. L. Jensen,, M. Quinlan och T. Wilthagen (red.), *Systematic Occupational Health and Safety Management: Perspectives on an International Development*. Pergamon, Oxford.
- Karlsson, J. (2010). Arbetsmiljö för underhållstekniker vid DynaMate AB – Kartläggning och förbättringsförslag vid underhåll av bearbetningsmaskiner. Examensarbete, Civilingenjörsprogrammet, Arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Karlsson, A., B. Christensson och A.-B. Antonsson (2006). Åtgärder för att minska exponeringen för mjöldamm i små och medelstora bagier. Rapport B 1697. IVL, Stockholm.
- Kjellberg, A. (2011). The Decline in Swedish Union density since 2007. *Nordic Journal of Working Life Studies*, vol. 1 (1); 67-93.

- Kronlund, J., J. Carlsson, I.-L. Jensen och C. Sundström Frisk (1973). *Demokrati utan makt: LKAB efter strejken*. Prisma, Stockholm.
- Larsson, E. (2007). *Ledares kunskapsbehov inom arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete: En utbildnings-plan för ledare vid Volvo Personvagnar AB Motor*. Magisteruppsats i Arbetsmiljöledning, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Larsson, M. (2006). *Arbetsmiljöarbete på ett pappersbruk - Delegering av arbetsmiljöuppgifter samt teoretiska kunskaper och praktisk kompetens*. Magisteruppsats i Arbetsmiljöledning, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska un., Luleå.
- Larsson, T. (1990). *Allvarliga arbetsolycksfallsskador. Bilaga B till Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker, Kartläggningsgruppens rapport*. Arbetarskyddsstyrelsen, Solna.
- Larsson, T. (2000). The Diffusion of Employer Responsibility, i K. Frick, P. Langaa Jensen, M. Quinlan och T. Wilthagen (red.). *Systematic Occupational Health and Safety Management - Perspectives on an International Development*. Elsevier, Oxford.
- Larsson, T. och A. Gonzales (1993). *Systemtillsyn: En studie av Yrkesinspektionens nya tillsynsstrategi*. SAMU, Uppsala.
- Larsson, T., S. Marklund och P. Westerholm (2005). *Den Galloperande Sjukfrånvaron – Sken, Fenomen och Väsen*. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Levinsson, K. (2004). *Lokal partssamverkan – en undersökning av svenskt medbestämmande. Arbetsliv i omvandling, 2004: 5*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Lilja, U. och U. Junell (2005). *Hur kan stress och hälsofrågor få större utrymme på arbetsplatsen?* Magisteruppsats, Internationell ekonomi, Linköpings universitet, Linköping.
- Lindberg, E. (2005). *Utveckling och implementering av arbetsmiljöarbetet på Turnils AB. Exams-arbete i miljövetenskap, Högskolan Trollhättan-Uddevalla, Trollhättan*.
- Lindgren, K.-O. (2012). *Arbetsplatsstorlek och sjukfrånvaro. Rapport 2012: 28*, IFAU, Uppsala.
- Lindvall, J. (2001). *Verksamhetsstyrning – från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhets-styrning*. Studentlitteratur, Lund.
- Lindøe, P. och O, E, Olsen (2012). Implementing Quality and Health/Systems in the Hospitality Industry. A Comparison with the Aluminium Industry in Norway. *Scandinavian Journal on Hospitality and Tourism*, vol. 4(2): 154-171
- Liukonen, P. (1989). *Vad kostar frånvaron*. Svenska Arbetsgivarföreningen, Stockholm.
- LO (2005). *Health & safety certification - A handbook on how to involve the employees*. LO, Köpenhamn.
- LO (2012). *Bemanningsbranschens sociala pris*. LO, Stockholm.
- Lohela Karlsson, M. (2010). *Healthy workplaces. Factors of importance for employee health and orgnizational production*. Karolinska Institutet, Stockholm.
- Lundberg, L. (1982). *Från lag till arbetsmiljö*. Liber, Malmö.
- Lundh, C. och C. Gunnarsson (1987). *Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärderingsforskning. Ett historiskt perspektiv*. Wilber – Ekonomisk-historiska föreningen, Lund.
- Lundström, E.-L. (2004). *Skyddsombudet och Arbetsmiljön – Är det av betydelse för organisationen att skapa ett attraktivt arbetsklimat för skyddsombuden?* C-uppsats i sociologi, Göteborgs universitet, Göteborg.

- Mavrinac, S. och T. Siesfeld (1997). Measures that matter: An exploratory investigation of investors information needs and value priorities. Richard Ivey School Of Business, University Of Western Ontario, London, Ontario.
- Malmqvist, N., A. Gustavsson, T. Hillding och C.-G. Ohlsson (1995). Hälsa, arbetsmiljö och verksamhetsförändring i 91 småföretag 1981 och 1994. Yrkes- och miljömedicin, Örebro univ., Örebro.
- Marr, B. (red.) (2005). Perspectives on Intellectual Capital: Multidisciplinary insights into management, measurement and reporting. Butterworth Heinemann, Boston MA.
- McWilliams, A. och Siegel, D. (2001) Corporate social responsibility: a theory of the firm Perspective. *Academy of Management Review*, vol. 26, pp. 117-27.
- Mendeloff, J., W. Gray, A. Haviland, R. Main och J. Zia (2012). An Evaluation of the California Injury and Illness Prevention Program. RAND Center for Health and Safety in the Workplace, Pittsburg.
- Meritum (2002). Guidelines for managing and reporting on intangibles. L. Canibano (red.), Vodafone Foundation, Madrid.
- Miller, P. (2003). Governing the enterprise – the hidden face of accounting, i Porter, T.M. and Ross, D. (red.) *The Cambridge History of Science Volume 7*, Cambridge Un. Press, Cambridge.
- Ministry (2009). Factsheet Denmark. Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen.
- Mouritsen, J. och Johanson U. (2005). Managing the Person: Human Resource Costing och Accounting, Intellectual Capital och Health Statements, i Jönsson, S. och Mouritsen, J. (red). *Accounting in Scandinavia-The northern lights*. Liber & Copenhagen Business School Press, Copenhagen.
- Målvist, I., C. Åborg och M. Forsman (2011). Styrformer och arbetsförhållanden inom vård och omsorg – en kunskapssammanställning om New Public Management. Karolinska Institutets folkhälsoakademi, Karolinska Institutet, Stockholm.
- Mårtensson, M. (2007). Drömmar om något bättre – om managementmodeller, mätningar och människor. Företagsekonomi. Mälardalens högskola, Västerås.
- Møller, N. och P. Hasle (2004). Udvikling i fællesskab - om et godt psykisk arbejdsmiljø på svine-slagterier. IPL, Danmarks Tekniske Universitet, Lyngby.
- Needleman, C. (2000). OSHA at the Crossroads: Conflicting Frameworks for Regulating OHS in the United States, i K. Frick, P.L. Jensen, M. Quinlan, och T. Wilthagen. (red.) *Systematic Occupational Health and Safety Management – Perspectives on an International Development*. Pergamon, Oxford.
- Nerclis (2011). The NERCLIS report. Final Report & ANNEX I: Country Reports. 2013-05-23: <http://www.cf.ac.uk/cwerc/reports/index.html>
- Nielsen, K. T. (2000). Organization Theories Implicit in Various Approaches to OHS Management, i K. Frick., P. L. Jensen,, M. Quinlan och T. Wilthagen (red.), *Systematic Occupational Health and Safety Management: Perspectives on an International Development*. Pergamon, Oxford.
- Nielsen, K. T., A. M. Hansen, L. Starheim och H. L. Lund (2010). Har Arbejdstilsynet et godt øje til arbejdsmiljøet? Center for Arbejdsmiljø & Arbejdsliv. RUC, Roskilde.
- Nilsson, K. (2011). Från Balanced Scorecard till Balanserad Styrning – En longitudinell studie av införandet av ett modernt managementkoncept inom en svensk kommun. Luleå tekniska u., Luleå.

- Nilsson, N.-T. och S. Carlsson (1978). Anställningstrygghet i mindre och medelstora företag. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Nonaka, I. och Toyama, R. (2005). The theory of the knowledge-creating firm: subjectivity, objectivity and synthesis. *Industrial and Corporate Change*, vol 14(3): 419-436.
- Ntwatwa, N. (2008). Systematiskt arbetsmiljöarbete - undersökning av Skanska väg & anläggnings arbetsmiljöarbete. Examensarbete i bygg- och anläggning, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Nytrø, K., P. Ø. Saksvik och H. Torvatn. (1998). Organizational prerequisites for the implementation of systematic health, environment and safety work in enterprises. *Safety Science*, vol. 30: 297-307.
- Nörreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard: A critical analysis of some of its assumptions, *Management Accounting Research*, vol. 11(1):. 65-88.
- Odenrick, P. och J. Holmér (2009). Förändringsprocesser och lärande på arbetsplatsen - Arbetsmiljöarbete i samverkan mellan forskare och praktiker, i. S.-Å. Hörte. och M. Christmansson (red.) *Perspektiv på arbetsmiljöarbete*. Forskning i Halmstad nr 20. Högskolan i Halmstad, Halmstad.
- Ohlström, B. (1970). Kockumsrapporten - Om orsaker till varvsarbetarnas missnöje. LO, Stockholm.
- Olsen, P.B. (1992). Six cultures of regulation - Labour inspection in six European countries. Handels-höjskolen, Copenhagen.
- Olsson, L. (2012). Rapport - utvärdering av: Årlig uppföljning av de skånska kommunernas SAM. ISM2011/101136 Arbetsmiljöverket, Malmö.
- Olsson, E. och B. Ingvad (2006). Omorganisationer, kvalitet och arbetsmiljö i hemtjänsten under 1990-talet. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol 12(1): 5-16.
- Olve, N.-G. och Samuelson, L. (2008). Controllerhandboken. Liber, Solna.
- Olve, N.G., Roy, J. och Wetter, M. (1997)- BSC i svensk praktik. Liber Ekonomi, Malmö.
- OSHA (2013). 2013-05-24: <http://www.osha.gov/dsg/topics/safetyhealth/index.html>
- Oudhuis, M. och A. Olsson (2006). Spelar värderingar någon roll för arbetsmiljön? En studie om konsekvenser vid övergång till utländskt ägande och vid generationsskiftet i företag. Arbete och Hälsa nr 2006: 14. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Pelletier, K. (1993). A Review and Analysis of the Health and Cost-Effective Outcome Studies of Comprehensive Health Promotion and Disease Prevention Programmes at the Worksite. *American Journal of Health Promotion*, vol. 8, No. 1.
- Pelletier, K. (1999). A Review and Analysis of the Clinical and Cost-effectiveness Studies of Comprehensive Health Promotion and Disease Management Programs at Worksites: 1995-1998 update. *American Journal of Health Promotion*, vol 13, pp. 333-345.
- Pelletier, K (2005). A review and analysis of the clinical and cost-effectiveness studies of comprehensive health promotion and disease management programs at the worksite: update VI 2000 -2004. *Journal of Occupational Environmental Medicine*, vol 47: 1051- 1058.
- Penrose, E.T. (1995). The theory of the growth of the firm. Oxford university press, Oxford.
- Persson, A. och C. Schröder (2008). Systematiskt arbetsmiljöarbete vid två vårdavdelningar på Hudiksvalls sjukhus - en kvantitativ studie om personalens kunskaper. Examensarbete, Hälsovetenskap, Mittuniversitet, Sundsvall/Östersund.

- Petersson, J. (2011). Personalomsättning som praxis i restaurangbranschen. Dess konsekvenser för restaurangföretag. Examensarbete, Restaurang- och hotellhögskolan, Örebro un., Grythyttan.
- Pfau, B. och Kay, I. (2002.) *The Human Capital Edge*. McGraw-Hill, New York.
- Popma, J. (2009). Does worker participation improve health and safety? Findings from the Netherlands. *Policy and Practice in Health and Safety*, vol. 7(1) 33-51.
- Popma, J., A. Wilthagen och M. Schaapman (2002). Pre and Post Framework Directive discourses, developments and practices in the Netherlands, i D. Walters (red.) *Regulating Health and Safety Management in the European Union*. P.I.E. Peter Lang, Bryssel.
- Power, M. (1994). *The audit explosion*. Demos, London
- Power, M. (1997). *The Audit Society - Rituals of Verification*. Oxford Un. Press, Oxford.
- Power, M. och R. Laughlin (1992). Critical Theory and Accounting, i M. Alvesson and H. Willmott (red.) *Critical Management Studies*. SAGE Publications.
- Prevent (2012). Arbetsmiljörapport 2012 – Chefer och skyddsombud om arbetsmiljön nu och i framtiden. Prevent, Stockholm.
- Proposition (1990/91: 140). Regeringens proposition 1990/91: 140: Arbetsmiljö och rehabilitering. Regeringskansliet, Stockholm.
- PWC (2011). Arbetsmiljöarbetet i Landstinget i Halland. PWC, Stockholm
- PWC (2012). Revisionsrapport: Det systematiska arbetsmiljöarbetet vid Norrbottens läns landsting. PWC, Stockholm.
- Rasmussen, J. (2010). Safety in the Making – Studies on the Discursive Construction of Risk and Safety in the Chemical Industry. Media och kommunikation, Örebro universitet, Örebro.
- Regeringens skrivelse (2009/10: 248). Regeringens handlingsplan för arbetsmiljön 2010-2015. Regeringskansliet, Stockholm.
- Renborg, O. (2010). Socialförsäkringarna inom EU – Vad kan vi lära? Compassion AB, Stockholm.
- Riedel, J. E., Lynch, W., Baase, C., Hymel, P., och Peterson, K.W. (2001). The Effect of Disease Prevention and Health Promotion on Workplace Productivity: A Literature Review. *American Journal of Health Promotion*. vol 15. No 3.
- Riis, A. H. och P. L. Jensen (2002). Denmark: Transforming Risk Assessment to Workplace Assessment, i D. Walters (red.) *Regulating Health and Safety Management in the European Union*. P.I.E. Peter Lang, Bryssel.
- Roberts, H. (2003). Management Accounting and the Knowledge Production Process, i A. Bhimani (red) *Management Accounting in the Digital Economy*. Oxford U. Press, Oxford.
- Robson, L., J. Clarke, K. Cullens., A. Bielecky, C. Severin, P. Bigelow, E. Irvin, A. Culyer. och Q. Mahood (2007). The effectiveness of occupational health and safety management systems: a systematic review. *Safety Science*.vol. 45: 329– 353.
- Roslender, R., Ahonen, G., och Rimmel, G. (2007). Accounting for the human factor: A brief history of a continuing challenge, i U. Johanson, G. Ahonen och R. Roslender (red.) *Work health and management control*. Thomson Fakta, Stockholm.
- RRV (1991). Informationsverksamhet inom arbetslivsområdet – kritiska punkter. Riksrevisionsverket, Stockholm.

- Saksvik, P.Ø. och K. Nytrø, (1996). Implementation of internal control (IC) of health, environment and safety (HES) in Norwegian enterprises. *Safety Science*, vol 23: 53-61.
- Saksvik, P.Ø., K. Nytrø, och H. Torvatn (2003). Systematic occupational health and safety work in Norway: a decade of implementation. *Safety Science*, vol 41: 721-738.
- Samuelsson, J. (2011). Vi har det ju så bra! – en studie av systematiskt arbetsmiljöarbete på SCA. Examensarbete, Arbetsrätt, Umeå universitet, Umeå.
- Samuelson, L. (2008) Ekonomistyrning- en översikt, i Olve, N-G. och Samuelson, L. (red.) *Controller-handboken*. Liber, Solna.
- Schmidt, L., J. Sjöström och A.-B. Antonsson (2011). Vägar till framgångsrikt samarbete med företags-hälsovård. Rapport B 1990. IVL, Stockholm.
- Shain, M. och D. M. Kramer (2004). Health promotion in the workplace: Framing the concept, reviewing the evidence. *Occupational and Environmental Medicine*, vol. 61: 643-648.
- Simons, R. (1995). Levers of control – How managers use innovative control systems to drive strategic renewal. HBS press, Boston.
- Sjuk- och arbetsskadekommittén (1996). Utformning av den allmänna försäkringen för att förstärka det personalekonomiska perspektivet. Bilaga till: En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. SOU 1996:113.
- Sjöblom, A. (2010). Hälsobokslut, en drivkraft för förändrad verksamhetsstyrning? Företagekonomi, Mälardalens högskola, Västerås.
- Sjöström, J. (2006): Worker Participation in Occupational Health and Safety Management. Paper to the conference on *Working with Machines*, Vadstena, 4-6 September, Department of Technology and Social Change, Linköping University, Linköping
- Skaar, S., P. Lindøe, T. Claussen, E. Jersin och R. Tinmannsvik (1994). Internkontroll – ørkenvandring eller veien till det forjettede land? SINTEF IFIM, Trondheim.
- SKL (2013). Arbetsmiljöansvar för dig som är arbetsgivare. SKL, Stockholm.
- SOU (1990:49). Arbete och hälsa. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- SOU (2007: 43). Bättre arbetsmiljöregler II – Skyddsombud, beställaransvar, byggarbetsplatser. Fritzes, Stockholm.
- SOU (2007: 44). Bättre arbetsmiljöregler I – Samverkan, utbildning, avtal m.m. Fritzes, Stockholm.
- SOU (2011: 57). En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner. Fritzes, Stockholm.
- SOU (2011: 63). Framgångsrik företagshälsovård – möjligheter och metoder. Fritzes, Stockholm.
- SOU (2013: 25). Åtgärder för ett längre arbetsliv. Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen, Fritzes, Stockholm,
- Spangenberg, S., C. Baartsa, J. Dyreborg, L. Jensen, P. Kines och K. L. Mikkelsen (2003). Factors contributing to the differences in work related injury rates between Danish and Swedish construction workers. *Safety Science*, vol. 41: 517-530.
- Steinberg, M. (2011). Är arbetsmiljölagen sexistisk?, i. H. Sandmark (red.) *Perspektiv på kvinnors hälsa i arbetslivet*. Studentlitteratur, Lund.
- Sugimori, Y., Kusunoki, K., Cho, F. och S. Uchikawa (1977). Toyota production system and Kanban system. Materialization of just-in-time and respect-for-human system. *International Journal of Production Research*, vol 15, no 6, s 553-564.

- SvdA (2010). De implementatie van de Arbocatalogus. Stichting van de Arbeid, Haag.
- SvdA (2011). Arbocatalogus 2011: Een werkend instrument. Stichting van de Arbeid, Haag.
- Sveiby, K.E. (1997). *The New Organizational Wealth. Managing and Measuring Knowledge-Based Assets*. Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.
- SZW (2011). Arbomonitor 2010. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Haag.
- SZW (2012). Arbomonitor 2011. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Haag.
- Tamkin, P., L. Gilrs, M. Campbell och J. Hillage (2004). *Skills pay: the contribution of skills to business success*. Institute for Employment Studies, Brighton.
- TCO (2012). TCO Granskar: Skyddsombudens chans att skydda. TCO, Stockholm.
- TNO (2012). Arbobalans 2011. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland. TNO, Hoofddorp.
- Tombs, S. och D. Whyte (2013). Transcending the deregulation debate? Regulation, risk, and the enforcement of health and safety law in the UK. *Regulation & Governance*, vol. 7(1): 61-79.
- Tompa E, Dolinschi R, de Oliveira C och Irvin E. A (2009). Systematic review of occupational health and safety. *Journal of Occupational Environmental Medicine*. vol 51(9): 1004-23.
- Tompa, E., J. Verbeek, M van Tulder och A. de Boer (2010). Developing guidelines for good practice in the economic evaluation of occupational safety and health interventions *Scandinavian Journal of Work Environment Health*, vol 36, no 4, pp 313-318.
- Toren, K. (2010). Arbetsskadeförsäkringen – en historia om sambandet mellan arbete och sjukdom. *Arbete och hälsa*, nr 2010: 44(1). Göteborgs universitet, Göteborg.
- Torp, S., T. Riise och B. E. Moen, (2000). Systematic health, environment and safety activities: do they influence occupational environment, behaviour and health? *Occupational Medicine*, 50: 326-33.
- TUC (2009). Safety representatives – A charter for change. TUC, London.
- Ulrich, D. (1997): Measuring human resources: an overview of practice and a prescription for results. *Human Resource Management*, vol. 36, no. 3, pp. 303-320.
- Vision (2013). Upphandla eller följa upp? En rapport om upphandlingens villkor och utvecklings-möjligheter. Vision, Stockholm.
- Vogel, L. (1994), Prevention at the Workplace: An initial review of how the 1989 Community Framework Directive is being implemented, ETUB-ETUI, Bryssel.
- Walters, D. (2001). *Health and Safety in Small Enterprises: European Strategies for Managing Improvement*. P.I.E. Peter Lang, Bryssel,
- Walters, D (red.) (2002). *Regulating Health and Safety Management in the European Union*. P.I.E. Peter Lang, Bryssel,
- Walters, D. (2011). Regulating health and safety management, the changing world of work and public policy in the UK & Inspection of health and safety management in the UK: current realities., i D. Walters, R. Johnstone, K. Frick, M. Quinlan, G. Baril-Gingras och A. Thebaud-Mony (2011). *Regulating Workplace Risk – A Comparative Study of Inspection Regimes in Times of Change*. Edward Elgar, Cheltenham
- Walters, D. och E. Wadsworth (2012). The context and determinants of the effectiveness of establishments' management of health and safety at work in the UK. Working paper, Cardiff Work Environment Research Centre, Cardiff University, Cardiff.

- Walters, D., R. Johnstone, K. Frick, M. Quinlan, G. Baril-Gingras och A. Thebaud-Mony (2011). *Regulating Workplace Risk – A Comparative Study of Inspection Regimes in Times of Change*. Edward Elgar, Cheltenham
- Waterman, L. (2007). The Future for Occupational Health in the United Kingdom. *Policy and Practice in Occupational Health and Safety*, vol. 5(1), Supplement: 125-140.
- Wegdell, G. och M. Wird (2009). "Jag skulle bara..." – En undersökning om vilka faktorer som påverkar individens beteende i säkerhetsarbetet på två bruk inom Holmenkoncernen. C-uppsats i företagsekonomi, Uppsala universitet, Uppsala.
- Westerholm, P. och G. Bostedt (2004). Företagshälsovård i förändring, i Johansson, B., K. Frick och J. Johansson (red.) *Framtidens arbetsmiljö- och tillsynsarbete*. Studentlitteratur, Lund.
- Westerlund, S. (2007). Systematiskt arbetsmiljöarbete vid ett sjukhus. Examensarbete i Arbetsmiljöledning, Arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Wikman, A., (1991). Att Utveckla Sociala Indikatorer – en Surveyansats belyst med exemplet arbetsmiljön. Urval, no. 21, SCB, Stockholm.
- Wikman, A. (2010). Changes in power, influence and organization in Sweden, i S. Marklund och A. Härenstam (red.) *The Dynamics of Organizations and Healthy Work*. Arbetsliv i omvandling 2010: 5, Linnéuniversitet, Växjö.
- Wilthagen, T. (1994). Reflexive rationality in the regulation of occupational health and safety, i R. Rogwaski and T. Wilthagen (red.) *Reflexive Labour Law*, Kluwer, Deventer.
- Zwetsloot, G. (2000). Developments and Debates on OHSM System Standardisation and Certification., i K. Frick, P.L. Jensen, M. Quinlan och T. Wilthagen. (red.) *Systematic Occupational Health and Safety Management – Perspectives on an International Development*. Pergamon, Oxford.



ARBETSMILJÖ
VERKET

Arbetsmiljöverket
112 79 Stockholm
Besöksadress Lindhagensgatan 133
Telefon 010-730 90 00
Fax 08-730 19 67
E-post: arbetsmiljoverket@av.se
www.av.se

ISSN 1650-3171

Rapport 2013:11

Den här publikationen kan laddas ner på
www.av.se/publikationer/rapporter/

Vår vision: *Alla vill och kan skapa en bra arbetsmiljö*