



Systematiskt arbetsmiljöarbete

– syfte och inriktning, hinder och möjligheter
i verksamhetsstyrningen

Del II: Hur SAM genomförs i branscherna

Kunskaps
sammansättning

Kunskapssammanställning

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

Del II: Hur SAM genomförs i branscherna

Kaj Frick, professor emeritus

Avdelningen för arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet

ISSN 1650-3171

Rapport 2013:12

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. Denna redovisning är en bilaga till rapport 2013:11. 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. Hur genomförs SAM i arbetslivet?	6
1.1 Rapportens syfte och struktur	6
1.2 Fallstudier krävs för att kartlägga SAM:s praktik	7
1.2.1 Enkäter frågar om de medel som kan mätas, inte hur SAM genomförs	7
1.2.2 Databassökningar och vad de gav	7
1.2.3 Samstämmiga fallstudier ger förståelse av genomförandet	8
2. Bygg och anläggning	11
2.1 Branschens särreglering	11
2.1.1 Byggbranschen och dess arbetsmiljö	11
2.1.2 Reglering och aktörer i arbetsmiljöarbetet	11
2.1.3 Flera studier men inte om samspel mellan krav på BAS och på SAM	12
2.2 SAM nivå I: Rutiner finns ofta men följs sämre	13
2.3 SAM nivå II: Pengar, tid, kunskap och samverkan	14
2.3.1 Prispressen krockar med SAM-kraven	14
2.3.2 Byggherrar kan främja god arbetsmiljö på byggen	15
2.3.3 Svaga aktörer i SAM	15
2.4 SAM nivå III: Svag men kanske ökande styrning?	16
3. Handeln	18
3.1 Arbete, arbetsmiljö och studier av arbetsmiljöarbetet	18
3.2 SAM nivå I: Rutiner i stora företag – som inte alltid följs	18
3.3 SAM nivå II: Brister i delegering och resurser	20
3.4 SAM nivå III: Ofta breda mål men svagare uppföljning	20
4. Industri och liknande verksamheter	22
4.1 Industrin är väl studerad	22
4.2 SAM nivå I: Rutiner att undersöka och åtgärda	22
4.2.1 Rutinerna är formellt sett i oftast införda	22
4.2.2 Men detaljer och tillämpning kan brista i praktiken	23
4.3 SAM nivå II: Hur aktörerna kan genomföra rutinerna	24
4.3.1 Formaliserad uppgiftsfördelning och samverkan	24
4.3.2 Men chefer har ändå ofta inte goda förutsättningar	25
4.3.3 Sämre samverkan ibland	26
4.3.4 Många som behöver stöd hyr inte företagshälsovård	26
4.4 SAM nivå III: Bredda, följa upp och förbättra styrning?	27
4.4.1 En trappa av risktyper som täcks i SAM	27
4.4.2 Begränsning av vilken ohälsa som utreds	28
4.4.3 Allmän policy men vanligen utan uppföljbara mål	29
4.4.4 Ofta kontroll av rutiner men sällan resultatuppföljning	29

5. Kommuner.....	31
5.1 God kunskap om kommuners likartade SAM.....	31
5.1.1 Olika men likartade välfärdstjänsteleverantörer	31
5.1.2 Många studier av kommunal verksamhet och arbete	31
5.2 SAM nivå I: Rutiner för att driva arbetsmiljöarbetet	32
5.2.1 Organiserade rutiner är det normala	32
5.2.2 Men brister i rutinernas praktik.....	33
5.3 SAM nivå II: Aktörer med begränsade förutsättningar	35
5.3.1 Delegering till chefer med otillräcklig tid, pengar och befogenheter.....	35
5.3.2 God formell samverkan men också misstroende och brist på tilltro.....	36
5.4 SAM nivå III: Mer processer än styrning mot bättre miljö	37
5.4.1 Mål är vanliga men inte för de dominerande ohälsoriskerna	37
5.4.2 Uppföljning av rutiner men sällan av hur SAM förbättrar arbetsmiljön.....	38
6. Landstingens sjukvård	39
6.1 Samstämmigt om SAM i vården.....	39
6.2 SAM nivå I: Rutiner men inte alltid riskbedömningar.....	40
6.2.1 Stora arbetsgivare med organiserade rutiner, också för SAM.....	40
6.2.2 Styrning som ofta saknar riskbedömningar	40
6.2.3 Där rutiner finns följs de inte alltid	42
6.3 SAM nivå II: Aktörer med begränsad förmåga	43
6.3.1 Viss brist i delegation och kunskap, större brist i tid och mest i resurser	43
6.3.2 Mycket samverkan men även oklarhet, okunskap och intressekonflikter	44
6.4 SAM nivå III: Styr mot sjukfrånvaro mer än arbetsmiljö	45
7. Staten	47
7.1 Få studier av arbetsmiljön och knappast alla av SAM.....	47
7.2 SAM nivå I: Räcker riskbedömningarna?	48
7.3 SAM nivåer II och III: Liten kunskap om aktörer och om resultatstyrning i statens SAM.....	48
8. Tjänsteföretag	50
8.1 Olika likartade verksamheter och arbetsmiljöer	50
8.2 SAM nivå I: Ofta rutiner men sämre tillämpning	51
8.2.1 Delbranschernas olika rutiner är bättre på papper än i praktiken	51
8.2.2 De vanliga fysiska tjänstearbetena är också ofta otillräckligt hanterade.....	52
8.3 SAM nivå II: Inte fullt kapabla aktörer	53
8.4 SAM nivå III: Sällan resultatstyrning av SAM.....	54
8.5 Välfärdstjänsteföretagens speciella förutsättningar.....	55
8.5.1 Flera studier jämför privata och offentliga välfärdstjänster	55
8.5.2 SAM i privata och offentliga utförare är i stort sett likvärdiga	56

9. Transporter och kollektivtrafik	58
9.1 Arbetsmiljöer som beror mycket av andra	58
9.2 SAM nivå I: Riskbedömning och andra rutiner	58
9.3 SAM nivåer II och III: Förmåga och styrning i SAM	59
10. SAM i småföretag	61
10.1 Forskningstradition om deras arbetsmiljöarbete	61
10.2 SAM nivå I: Mindre organiserade rutiner för SAM.....	62
10.2.1 Många beskriver ett ringa organiserat arbetsmiljöarbete	62
10.2.2 SAM förbättras med företagens storlek.....	63
10.3 SAM nivå II: Svaga förutsättningar att driva SAM.....	64
10.3.1 Småföretagare ägnar lite tid åt arbetsmiljöarbete	64
10.3.2 Samspel mellan tid, kompetens, motivation och prioritet.....	64
10.3.3 Företagshälsovård ersätter inte svag intern kompetens.....	65
10.3.4 Befogenheter men upplevda ekonomiska hinder	66
10.3.5 Informell och ineffektiv samverkan om arbetsmiljön	67
10.3.6 RSO behövs allt mer men får allt svårare att verka	67
10.4 SAM nivå III: Svagt styrt arbete missar många risker	68
10.5 Är bättre SAM möjligt i småföretagen?	69
11. SAM hos svaga arbetsmiljöaktörer	71
11.1 Beroende arbetsgivare med begränsad SAM-förmåga.....	71
11.2 Osäkra jobb ger ofta större risker för dessa anställda.....	71
12. Summering: SAM i mycket en sidovagn.....	73
12.1 Arbetsgivares bristande motivation.....	73
12.2 Svag uppföljning av SAM:s resultat.....	73
12.3 Klyfta mellan utvecklade rutiner och svag målstyrning	73
Referenser.....	75
Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete	88

1. Hur genomförs SAM i arbetslivet?

1.1 Rapportens syfte och struktur

Det här är andra delen av en kunskapssammanställning av hur Systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM; AFS 2001:1; se sid 79) genomförs i arbetslivet. Uppdraget från Arbetsmiljöverket har bl.a. varit att belysa SAM:s syfte och inriktning, hinder och möjligheter för detta att fungera i arbetsgivarnas verksamhetsstyrning, ekonomiska incitament för att motivera ökad efterlevnad av SAM samt jämförelser med hur några andra EU-länder implementerar EU:s ramdirektiv om arbetsmiljö. Kunskapssammanställningens första del söker besvara dessa frågor (Arbetsmiljöverket rapport, 2013:11). Grundat på en utförlig sammanfattning av hur SAM bedrivs (kapitel 4) analyserar den rapporten SAM i verksamhetsstyrningen och de ekonomiska aspekterna. Utifrån reformens syfte har den första och den här rapporten delat upp SAM-föreskriftens krav på tre nivåer som används för att beskriva och analysera hur SAM bedrivs (se vidare avsnitt 4.2 i Arbetsmiljöverket rapport 2013:11):

- I. Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).
- II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).
- III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

Denna andra rapport ger den empiriska grunden för sammanfattningen och analysen i den första. Men den syftar också till att ge en bred översikt över hur arbetsmiljöarbete går till i Sverige. Den går därför igenom kunskapen om hur SAM tillämpas uppdelat på branscherna Bygg och anläggning (kapitel 2), Handel (3), Industri och liknande verksamheter (4), Kommuner (5), Landsting, det vill säga deras sjukvård (6), Staten (7), Tjänsteföretag (8) samt Transporter och kollektivtrafik (9). Dessa kapitel handlar om SAM i medelstora och stora arbetsgivare. Det innebär arbetsplatser med minst 50 anställda, vilket också är gränsen för när man måste ha en skyddskommitté. Branschuppdelningen bygger främst på branschstrukturen enligt Svensk näringsgrensindelning (SNI) men delvis också på vad som har studerats, vilket varierar mycket. Därför finns det t.ex. inget kapitel om de primära näringarna jordbruk, skogsbruk och fiske (SNI kod A) med deras cirka 35 000 anställda. Många av dessa arbetar dock för skogsföretagen vars SAM ingår i kapitlet om industrin och liknande branscher. Det finns visserligen några lite större jordbruk och handelsträdgårdar med anställd personal, men de är få och det saknas studier av deras arbetsmiljöarbete. Efter branschgenomgången kommer två kapitel om SAM hos svaga aktörer på arbetsmarknaden, dels i småföretag (kapitel 10), dels för anställda respektive arbetsgivare med beroendeställning på marknaden (kapitel 11). Rapporten avslutas med summering av hur SAM fortfarande tycks drivas som en sidovagn med alltför lite påverkan på verksamhetsstyrningen (kapitel 12). En utförligare sammanfattning av hur SAM bedrivs ges i kapitel 4 i den första rapporten (Arbetsmiljöverket rapport, 2013:11).

Innan branschgenomgångarna ska jag fördjupa den första rapportens korta metodbeskrivning genom att i resten av detta kapitel diskutera:

- Varför kunskapssammanställningen inte kan få valid (giltig) information om SAM från enkätfrågor utan bygger på kvalitativa fallstudier
- Sökningen av fallstudier, dess resultat och använda respektive bortsållade studier samt skillnader i täckning mellan olika branscher
- Vilken reliabilitet (pålitlighet) resultaten från cirka 270 studier - främst av enskilda fall - har för att beskriva hur SAM genomförs av drygt 250 000 arbetsgivare i Sverige.

1.2 Fallstudier krävs för att kartlägga SAM:s praktik

1.2.1 Enkäter frågar om de medel som kan mätas, inte hur SAM genomförs

Den första rapporten (Arbetsmiljöverkets rapport, 2013:11, avsnitt 4.3 och 4.4) beskrev hur enkätfrågor om SAM inte ger giltiga svar på hur föreskriften genomförs. SAM definieras av att arbetsgivaren styr verksamheten så att ohälsa och olyckor förebyggs (2 §). Hur man följer föreskriften kan därför inte mätas med vilka rutiner man har. Avgörande är i stället hur man med hjälp av rutinerna och det övriga arbetet upptäcker och förebygger eller åtgärdar risker i arbetet. Arbetsmiljöundersökningen är den viktigaste kvantitativa källan om arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete. Från 2003 söker den även belysa hur systematiskt arbetsmiljöarbete bedrivs på arbetsplatserna. Detta görs genom frågor 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).

Den senaste enkäten, från år 2011, fann att *”Drygt hälften av männen (56 %) och kvinnorna (55 procent) uppger att systematiskt arbetsmiljöarbete bedrivs på deras arbetsplatser”* (Arbetsmiljöverket, 2012a). Enligt SAM:s definition i andra paragrafen, betyder detta att för över hälften av alla anställda styr arbetsgivarna sina verksamheter så att inga risker finns i arbetet. Men undersökningen visar samtidigt på en stor utbredning av många risker för ohälsa och olyckor i arbetet. Att 56 respektive 55 % anger att *”SAM bedrivs”* betyder därför att dessa svarat på något annat, nämligen att det på deras arbetsplatser finns vissa SAM-rutiner. Fallstudierna bekräftar också att rutiner är vanliga (se branschkapitlen) men, liksom Arbetsmiljöundersökningen, visar fallen också att rutiner inte är samma sak som att styra verksamheten så att risker i arbetet undviks.

Andra enkäter ger samma överdrivna bild av hur SAM *”är genomfört”* genom att de frågar om medlen (rutiner och processer), inte om hur verksamhetsstyrningen förebygger risker i arbetet. De kvantitativa studierna ger därför inte valida (giltiga) uppgifter om hur SAM:s förebyggande bedrivs. För att besvara frågorna i Arbetsmiljöverkets uppdrag måste kunskapssammanställningen i stället använda kvalitativa fallstudier av olika sidor av SAM.

1.2.2 Databassökningar och vad de gav

Fallstudier av arbetsmiljöarbete är en typ av tillämpad forskning som inte alltid hittas i vetenskapliga databaser. De allra flesta återfanns ändå genom en sökning (2012-10-24) i diva-portal.org, uppsatser.se och avhandlingar.se. Arbetslivsinstitutet forskning har därtill hittats via amh.lu.se/forskning-och-utvardering/arbline-databas. Följande sökord gav användbara studier: SAM; systematiskt arbetsmiljöarbete; arbetsmiljö; arbetsmiljöarbete; styrning hälsa; ledning hälsa; occupational health and safety management; OHS management; OHSM systems; OSHAS 18001. Ytterligare referenser hittades genom att kombinera sökordet arbetsmiljö med någon av följande sökord: arbetsförmedling; bygg; försäkringskassa; högskola; industri; internkontroll; kommun; konsult; landsting; restaurang; sjukvård; staten; styrning; transport. Några sökord gav dock inga användbara resultat: arbetsmiljöstyrning; arbetsmiljöledning; skyddsarbete; skyddsorganisation; verksamhetsstyrning arbetsmiljö; verksamhetsstyrning hälsa.

Kunskapssammanställningen handlar om svenska arbetsplatser. Som alla länder har det svenska arbetsmiljösystemet sina specifika aktörer, regler och förutsättningar (Frick m.fl., 2004). Sökningar har därför inte gjorts i utländska databaser. Däremot har särskilt Danmark och Norge likartade arbetsmarknader, partsrelationer och arbetsmiljösystem. Granskade danska och norska studier i författarens egen databas ger samma bild av hur arbetsmiljöarbetet fungerar som de svenska (t.ex. Jensen, 2002).

Det gör även en internationell studie som jämför hur SAM (eller motsvarande) har genomförts i fem länder, inklusive Sverige (Walters m.fl., 2011). Detta bekräftar att en international databassökning knappast skulle ha gett mycket extra kunskap om hur SAM fungerar. Några nordiska studier har ändå tagits med i sammanställningen för att jämföra med de svenska inom samma branscher (bl.a. om Industri och om Tjänsteföretag).

Studier före år 2000 är ofta inte registrerade i databaserna. Tidigare rapporter har sökts direkt hos några centrala producenter av kunskap om arbetsmiljöarbetet, nämligen Arbetsmiljöverkets (och tidigare Arbetarskyddsstyrelsens) rapportserie, IVL Svenska miljöinstitutet samt Luleå tekniska universitet. Därtill har jag gjort en sökning i min egen databas i ämnet med samma sökorden som jag presenterade i början av kapitlet. Slutligen har jag följt upp flera referenser i studierna av arbetsmiljöarbetet, dels från de översiktsverk som kort går igenom i kapitel 4.4 i den första rapporten, dels från en del rapporter om de olika branschernas SAM.

Tillsammans gav dessa sökningar brutto (innan gallring) ungefär 700 referenser. Då sökningen gjorts via flera kanaler efter ofta mer praktiskt inriktade studier är det sannolikt att en del relevanta rapporter ändå missats. Men de bör vara få och eftersom alla funna rapporter i stort ger samma bild bör de missade inte påverka helhetsresultaten om SAM. De flesta av de funna 700 referenserna är tillämpade forsknings-, utvecklings- och/eller utvärderingsstudier. Avhandlingar, vetenskapliga artiklar och andra granskade forskningsresultat är däremot relativt få. Merparten är C-, D- eller mastersuppsatser. Flertalet av dessa har för låg vetenskaplig kvalitet eller innehåller för lite information. Men drygt 60 uppsatser gav ändå användbar kunskap om olika aspekter av arbetsmiljöarbetet, varav flera examensarbeten var klart värdefulla. Vissa studier om risker i arbetet gav indirekt även information om hur dessa risker hanterades. I de branscher som det finns många rapporter om har kraven ställts högre. En del godtagbara studier har ändå valts bort då de ger ringa ny information. Sammanlagt bygger denna rapport på cirka 270 referenser. Några fallstudier och ett fåtal mer allmänna studier avser flera branscher. De allra flesta rapporter fördelas dock på branscher och typer av arbetsgivare, enligt de följande kapitlen.

Studiernas täckning skiftar starkt, som bl.a. avspeglas i kapitlens längd. Sökningarna gav t.ex. (brutto) 73 om industrin, 88 om kommuner och 101 om småföretag men enbart åtta användbara rapporter om arbetsmiljöarbete i statens mångskiftande verksamheter. Men resultaten om staten tycks ändå visa att SAM där bedrivs i stort som i andra branscher. Däremot saknas det djupare studier av goda exempel, vilket är olyckligt för förståelsen av hur SAM fungerar. Kapitel fyra om industrin beskriver t.ex. några studier av storföretag med ett gott (och antagligen välförtjänt) rykte för sitt arbetsmiljöarbete men som också har brister i detta. Att ingen är perfekt är knappast förvånande men rapporterna ger ingen närmare beskrivning av hur företagen ändå på många sätt sköter sitt SAM väl. Framför allt förklarar de inte bakgrunden till företagets framgångar. Vad som behövs i arbetsmiljöarbetet är relativt känt men det finns mindre kunskap om de utvecklingsprocesser som leder fram till ett effektivt SAM. Det krävs därför utförliga fallstudier av väl fungerande SAM för att öka förståelsen av vad som främjar respektive hämmar detta.

1.2.3 Samstämmiga fallstudier ger förståelse av genomförandet

Hur trovärdiga är då omkring 270 studier, ofta av begränsade aspekter, som beskrivning av hur mer än 250 000 arbetsgivare tillämpar SAM? Ett första problem är om det finns någon snedvridning i urvalet av arbetsgivare. Fallstudiernas bild av SAM kan å ena sidan vara för negativ eftersom flera studier är relativt gamla, även om de allra flesta är gjorda efter 2000. Från 2001 har Arbetsmiljöverket – och andra aktörer – aktivt informerat om och haft tillsyn av SAM. Det bör ha lett till en gradvis ökad kunskap om SAM och sannolikt även införande av dess rutiner hos olika arbetsgivare. Att en ar-

betsgivare har infört riskbedömningar är en viktig förutsättning för att arbetsgivare ska uppfylla föreskriftens krav, men det är långt ifrån tillräckligt. En annan möjlig negativ avvikelse är att en del studier har initierats av arbetsgivare för att förbättra deras SAM. Somliga av dessa rapporters beskrivna brister kan därför ha åtgärdats efter publiceringen. Slutligen fokuserar många studier mer på det som är sämre och kan förbättras än på det som fungerar. Detta ger dock ingen snedvriden bild av respektive arbetsgivarers SAM även om det hade varit nyttigt med goda studier av framgångar i SAM.

Det är i stället troligen en större risk att fallstudierna överdriver hur arbetsgivare bedriver SAM. Sannolikheten för ett påtagligt positivt urval är nämligen hög. Många rapporter redovisar hur de har begränsats i sitt urval. De beskriver därför sällan arbetsgivare som är ointresserade av arbetsmiljön. De arbetsgivare som tvärtom bjudit in forskare har nästan alltid redan gjort en hel del för arbetsmiljön men vill bli ännu bättre. Som helhet bör det därför finnas större problem i tillämpningen av SAM än vad fallstudierna beskriver.

Samstämmiga fallstudier ger en rättvisande bild

Ett mer principiellt problem är hur fallstudiers resultat kan generaliseras. Fallen är många men de är inte slumpvalda och de belyser ändå bara en bråkdel av alla arbetsgivare. Skulle andra fallstudier kunna ge en väsentligt annorlunda bild av hur SAM tillämpas? Flyvbjerg (2006) diskuterar generaliseringsproblemet i sin analys av hur fallstudier kan användas i samhällsvetenskap. Han tar bl.a. upp hur de kan bidra till teorier och annan generell kunskap genom att en enda studie kan visa att något förekommer eller motbevisa påståenden och teorier om att något inte förekommer. Ett belysande exempel är att en enda observerad svart svan motbevisar påståendet att alla svanar är vita.

Genomgången av fallstudierna har inte funnit någon svart svan, dvs. inget väsentligt annorlunda fall. Rapporterna är i stället anmärkningsvärt samstämmiga i sin beskrivning av hur SAM tillämpas. Det finns många variationer men de gäller detaljer inom samma sätt att sköta arbetsmiljöarbetet. Kommande kapitel visar att alla rapporter (som belyser det) beskriver hur stora arbetsgivare har mer eller mindre formellt organiserade rutiner men att tillämpningen är sämre. Det gör att vad som kallas för SAM bara delvis upptäcker och förebygger eller åtgärdar risker i arbetet. Industrikapitlet visar kanske särskilt tydligt hur skillnaden mellan bättre och sämre företag ändå sker inom ett allmänt arbetssätt med SAM mer på pappret än i praktiken (men ändå med en hel del åtgärder). Eftersom så många fall är så enstämmiga är det osannolikt att nya studier skulle ge en väsentligt annorlunda bild. Därför bör rapportens beskrivning av hur SAM bedrivs i stort gälla alla arbetsgivare, med variationer uppåt av somliga med bättre SAM och nedåt med andra med svagare SAM.

Programteori för att förstå SAM:s genomförande

Flyvbjerg (2006) diskuterar även en fördel med fallstudier jämfört med enkätdata, nämligen att kunskap i samhällsvetenskap måste sättas i sitt sammanhang (kontext) för att bli användbar. Kvantitativt stödda teorier kan ge idéer men de kan aldrig tillämpas direkt på praktiken. Expertis som kan användas i praktiken bygger främst på generaliserad kunskap utifrån ett stort antal enskilda fall. Därför skulle enkätsvar om hur olika delar av SAM genomförs ge en ringa förståelse av de hindrande och främjande faktorer som Arbetsmiljöverket betonar i sitt uppdrag till kunskapssammanställningen. Det gäller även om enkätsvaren vore trovärdiga.

Detta synsätt på vad som krävs för att nå tillämpbar kunskap stämmer med en kritik av att använda naturvetenskapligt grundade statistiska s.k. Cochrane-metoder för att utvärdera komplexa sociala reformer. Främst Pawson (2006, se även Pedersen m.fl., 2012) förespråkar i stället s.k. realistiska utvärderingar i vilka man kombinerar

kvantitativa och kvalitativa data. Vinsten med realistiska utvärderingar är att reformer och deras effekter inte bara studeras som en fråga om input och output, med själva reformprocessen som en svart och okänd låda. När uppgifterna om reformerna alltid har stora birster behöver man också en s.k. programteori för hur de olika stegen i reformens process är tänkt att i flera led resultera i förbättringar så att utvärderingen kan söka följa hur denna förbättringsprocess faktiskt sker.. Pawsons programteorin motsvaras i denna kunskapssammanställning av uppdelningen av SAM-reformens krav på tre nivåer (se 1.1). Med hjälp av fallstudierna beskriver och förklarar denna genomgång åtminstone delvis hur dessa olika sidor av det systematiska arbetsmiljöarbetet hänger ihop med varandra och även med andra aspekter av verksamhetsstyrningen.

2. Bygg och anläggning

2.1 Branschens särreglering

2.1.1 Byggbranschen och dess arbetsmiljö

Bygg och anläggningsindustrin har drygt en kvarts miljon anställda, varav cirka 14 % är kvinnor och cirka 5 % har visstidskontrakt. Tre stora företag – Skanska, NCC och Peab – har omkring 11 % av de anställda men branschen domineras starkt av småföretag, med 1–49 anställda, vilka har tre fjärdedelar av all personal. Många företag arbetar med både hus och anläggning men den klart mindre anläggningsbranschen är delvis annorlunda än husbyggandet, med betydligt färre och större projekt. Byggandet är speciellt genom sin tillfälliga och rörliga produktion organiserad i kedjor från byggherre med projektering och planering via huvudentreprenörer till underentreprenörer som kan sträcka sig i flera led. På större byggen arbetar därför många företag, ofta samtidigt. Kommunikation och samverkan försvåras också av att byggsektorn har en hög andel utlandsfödda (Ekberg och Hammarstedt, 2002; Örtendahl, 2006) och cirka 20 % utstationerade arbetstagare (LO, 2013). Det senare har också lett till avtalskonflikter, inklusive den så kallade Laval-striden, samt en omstridd reglering med begränsning av svenska facks konflikträtt för att få teckna avtal för utstationerade arbetstagare.

Branschens totala sjukfrånvaro är något under snittet (SCB, 2012a). Däremot upplever byggnadsarbetare jämförelsevis stora fysiska risker i arbetet, för olyckor, belastningsskador, damm och kemikalier, buller och vibrationer (Arbetsmiljöverket, 2012a). Byggnadsarbeters höga olyckstal uppmärksammas också alltmer (Arbetsmiljöverket, 2010-03-03; Arbetsmiljöverket, 2012b). De har också en mycket hög sjukfrånvaro på grund av arbetsolyckor men även deras besvär och sjukfrånvaro p.g.a andra förhållanden i arbetet är klart över snittet (Arbetsmiljöverket, 2012c). Andelen som upplever stress i arbetet är något lägre än snittet (Arbetsmiljöverket, 2012c) men däremot kan tidspress och stress i byggandet öka riskerna både för olyckor och för t.ex. belastningsskador (Arbetsmiljöverket, 2006: 11).

2.1.2 Reglering och aktörer i arbetsmiljöarbetet

Byggbranschens särskilda struktur och produktionsförhållanden har lett till speciella regler för dess arbetsmiljöarbete. Tillsammans med skogen var byggen den näringsgren i vilket systemet med regionala skyddsombud startade 1949. Grunden till det var att det ansågs svårt att få aktiva lokala skyddsombud eftersom arbetsplatserna var rörliga och oftast små, vilket de fortfarande är. Även arbetsgivarna önskade ett bättre system med skyddsombud. Därför gavs facken rätt att utse regionala skyddsombud utanför kretsen av arbetstagare, dvs. vanligen erfarna huvudskyddsombud eller ombudsmän. Rätten till regionala skyddsombud utsträcktes 1974 till alla företag som saknade skyddskommitté och där facket har någon medlem (SOU 1972: 86; Frick, 1996). Arbetsmiljölagsutredningen (SOU 2007: 43) föreslog att de regionala ombuden även ska få tillträde till arbetsplatser där fackförbunden har kollektivavtal med arbetsgivaren. Detta eftersom allt fler byggarbetsplatser har oorganiserade arbetare som ofta är tillfälligt utstationerade. Men förslaget har inte lett till någon proposition. Det har inte heller utredningens förslag om att införa ett visst arbetsmiljöansvar för den som upphandlar varor och tjänster (Frick, 2009).

Det finns även särskilda ansvars- och samordningsregler i byggsektorn. Arbetsmiljölagens tredje kapitel kräver att de som på olika sätt beställer eller planerar byggen ska ta hänsyn till dess arbetsmiljö. Arbetsgivare på gemensamma arbetsplatser, inklusive på

byggen, är dessutom skyldiga att samråda om arbetsmiljön och planera och driva sin verksamhet så att den inte leder till risker för andra. Därtill har den som låter utföra ett bygg- och anläggningsarbete ett på flera sätt specificerat ansvar att under varje skede av arbetets projektering och utförande ta hänsyn till arbetsmiljön (AFS 1999:3; § 5, 5a och 5b). Ett medel för att öka hälsan och säkerheten på byggen är kravet på en arbetsmiljöplan. Denna ska bl.a. innehålla vilka regler som ska tillämpas, en beskrivning av hur arbetsmiljöarbetet ska organiseras samt skyddsåtgärder vid särskilt riskabla arbeten.

För att bättre följa EG:s byggplatsdirektiv (92/57/EEG) ökades ansvaret i arbetsmiljölagen (3:6 och 7) och i bygg- och anläggningsföreskriften (AFS 1999:3) fr.o.m. 2009. Det gav förändringar framför allt för byggherrar, som är skyldiga att beakta arbetsmiljön även under planeringen. De har möjlighet att överlåta arbetsmiljöansvaret på en uppdragstagare. Byggherren ska också utse särskild ByggArbetsmiljöSamordnare för Planering och projektering (BAS-P) respektive ByggArbetsmiljöSamordnare för Utförande av byggnads- och anläggningsarbeten (BAS-U). Till dessa överlappande former av arbetsmiljöansvar kommer att varje arbetsgivare på en byggarbetsplats ska planera och driva ett systematiskt arbetsmiljöarbete för sina anställda.

2.1.3 Flera studier men inte om samspel mellan krav på BAS och på SAM

Tretton svenska studier rör arbetsmiljöarbete i bygg och anläggning. Som nämnts kräver fler regler än SAM att de som beslutar om byggen eller basar över dem ska ta ansvar för dess arbetsmiljö. Ändå går ingen studie in på hur uppgifterna för BAS-P och BAS-U samt arbetsmiljöplanen samspelar med uppgifter och ansvar enligt SAM. Det gör inte heller Arbetsmiljöverkets broschyrer Säkrare bygg- och anläggningsarbete (ADI 539) eller Nya regler för bättre arbetsmiljö i byggbranschen (ADI 631). Fallen inom området handlar mer om risker och åtgärder än om arbetsmiljöarbetet att upptäcka risker och genomföra åtgärder. De risker som beskrivs är främst för olyckor även om några studier också berör hälsofrågor. Branschen domineras av småföretag men ändå är det knappt någon av de cirka åttio funna fallstudierna av arbetsmiljö(arbete) i småföretag som handlar om byggande. Bylund och Vikström (2012) frågade visserligen om attityder till arbete med arbetsmiljö, hälsa och rehabilitering hos arbetsgivare i små handels- och byggföretag men de sårar inte svar från de långt färre byggarna från de flera i handeln. Bara fyra studier rör anläggningsföretag, med sina delvis annorlunda SAM-förutsättningar, nämligen uppsatser om hur tre företag genomför SAM (före BAS-reglerna): Hansson (2002) om ett medelstort anläggningsföretag, Wikström (2004) om ett energiföretags anläggningsarbeten samt Ntwatwa (2008) om ett stort byggföretag som även utför anläggningsprojekt. Den fjärde är en analys av ett stort dansk-svenskt anläggningsprojekt (Spangenberg m.fl. 2003).

De flesta studierna rör risker och åtgärder mot olyckor i mellanstora och stora byggföretag, med begränsad information om SAM och än mindre om dess samspel med BAS-reglerna: Almén (2009) om hur projektering påverkar olycksriskerna på två byggen; Antonsson m.fl. (2009) om hur fallolyckor på byggen kan minskas; Arbetsmiljöverkets tillsynsrapport (Arbetsmiljöverket, 2006: 11) av hur stress på byggen, främst tidspress, påverkar utpekade högriskarbeten samt Björklund (2009) om orsaker till brott mot arbetsmiljöregler på byggen. Den senare vidareutvecklar Björklund och Jonssons (2007) examensarbete om hur byggandet styrs av prispress vilket leder till risktagande. Utöver de ovan nämnda är fem andra studentuppsatser också användbara: Fahme (2009) om arbetsmiljöarbete på byggen; Fröberg och Lindow (2009) om attityder till säkerhet på byggen; Andersson och Landgren (2010) om arbetsmiljöarbete och olyckor i ett byggföretag; Kalmkvist (2012) om säkerhetsregler och regelbrott i ett annat; samt Vållberg och Wilhelmsson (2012) om att följa säkerhetsregler på byggen.

Därtill har två norska och två danska forskningsrapporter använts: Bråten m.fl. (2012) om arbetsmiljöarbete på norska byggen, inklusive beställarkrav på detta; GNA

(2006) om nordiska länders olika krav på anläggningsarbeten; Jensen och Laustsen (2010) om offentliga upphandlares arbetsmiljökrav på små byggföretag i Danmark samt den nämnda Spangenberg m.fl. (2003) om varför danska byggnadsarbetare hade långt högre olycksfrekvens än svenska vid bygget av Öresundsbron.

2.2 SAM nivå I: Rutiner finns ofta men följs sämre

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

Björklund och Jonsson (2007) intervjuade bl.a. 28 personer med olika positioner i branschen. De sammanfattar att ju större företaget är, desto bättre struktur har dess SAM. Stora byggföretag har arbetsmiljökunna som på heltid upprättar rutiner och stöttar bl.a. platscheferna i att tillämpa dem. Att SAM är formellt välorganiserat i stora byggföretag beskriver även andra studier (Hansson, 2002; Wikström, 2004; Andersson och Landgren, 2010; Fahme, 2009; samt Ntwatwa, 2008). Ntwatwa ger exempel från ett stort byggföretag: *"För att undvika manuella hanteringar av tunga lyft på arbetsplatser ställer företaget stora krav på sina underleverantörer, konsulter och projektörer. Ett exempel är när man ska projektera för ett bygge måste man tänka efter hur stora förpackningar förbrukningsmaterial ska vara för att undvika manuella lyft."*

De olika studierna ger dock också en bild av att rutinerna mycket ofta fungerar sämre i praktiken. Bland annat tas det inte tillräcklig hänsyn till arbetsmiljön i planering och projektering. De platschefer och arbetsmiljösamordnare som Björklund (2009) intervjuade bedömde att *"arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor inte beaktas under planeringen och projekteringen i den utsträckning som lagstiftning och föreskrifter ställer krav på. Riskbedömningar och förslag på hur det praktiska arbetet skall utföras saknas i stor utsträckning. Byggtiden är sällan beräknad och det är vanligt att byggtiden är för kort tilltagen. Det leder till stress i bygget vilket ökar risken för olyckor och ohälsa."*

Arbetsmiljöverkets bygginpektörer (Arbetsmiljöverket, 2006: 11) ansåg att *"erfarenheten visar att även då arbetsmiljöplanen finns enligt våra regler, när projektet etableras, saknas ofta en beskrivning av åtgärder för att minimera riskerna vid arbete med 11 §-arbeten"* [11 § i byggföreskriften, om arbeten med särskild risk]. Almén (2009) beskrev brister i arbetsmiljöplaneringen före byggstart, t.ex. att projekteringen saknade rutiner för att identifiera och hantera risker och att det var svårt att köpa produkter och material som är bra ur arbetsmiljösynpunkt.

Även i utförandet följs inte alltid rutinerna. Björklund och Jonssons (2007) intervjuade sakkunniga ansåg att: *"Tittar man på arbetsmiljöarbetet ute på byggarbetsplatserna så är dock skillnaden mellan stora och små företag inte så stor längre. Problemen är av samma karaktär och omfattning oavsett storlek på företaget menar en arbetsmiljöinspektör. [...] I praktiken är det storleken på arbetsplatsen som styr hur arbetsmiljön ser ut snarare än storlek på företaget. Att problemen tenderar att vara större på mindre arbetsplatser förklaras med att säkerhets- och arbetsmiljöåtgärder kostar pengar och tar tid att utföra. Vid mindre projekt och kortare arbeten anses det helt enkelt kosta för mycket och ta för lång tid att utföra dessa åtgärder och därmed väljs andra alternativ."*

Även Arbetsmiljöverkets tillsyn av stress på byggen (Arbetsmiljöverket, 2006: 11) kritiserade SAM i utförandet: *"Vi vet dessutom sedan tidigare att arbetsgivarnas arbete med riskbedömningar enligt det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) vid byggnadsarbete ligger på en mycket låg nivå. [...] Det har framgått att arbetsmiljöplanen av vissa entreprenörer uppfattas som ett "icke levande" dokument. Den upprättas för att tillfredsställa myndighetskrav, men anses inte påverka säkerheten på byggarbetsplatserna. [...] De flesta arbetsgivare vi träffat på under projektet har saknat ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete. Detta stämmer med tidigare erfarenheter."*

Antonsson m.fl. (2009a) fann att fallolyckor ofta berodde på oklar uppgiftsfördelning och även att man inte följde uppställda rutiner, t.ex. om städning eller om tydlig

utmärkning av håll: *"Med alla underentreprenörer [UE] är det ibland oklart vem som har ansvaret för säkerheten när man kommer ner på det praktiska planet med enskilda skyddsanordningar. Ingen har helhetsgreppet. Ofta anlitas många UE vilket gör det svårt att ta reda på tillräckligt mycket om de enskilda företagen. Det finns brister vid upphandling av UE, exempelvis då det gäller ställningsbyggen. Det ställs ottydliga krav på säkerhet, avtal görs ibland upp muntligt, och ställda krav följs inte upp. Därtill kommer ibland problem med språk och kulturella skillnader, då UE kommer från andra länder. Utländska UE är vana vid andra och ofta mer begränsade säkerhetsbestämmelser än i Sverige".*

Almén (2009) beskrev hur goda rutiner under byggandet hämmades av bristande samordning och styrning av konsulter och underentreprenörer. Fahme (2009) intervjuade företagsrepresentanter som ansåg att många mindre olyckor och ännu fler tillbud inte rapporterades. Björklund och Jonsson (2007) nämnde konflikter där underentreprenörer inte ansåg sig eller ville följa reglerna, t.ex. ett fall med en entreprenör som inte rättade sig efter platschefens tillsägelse att använda en säker ställning. Fröberg och Lindow (2009) beskrev också ett utbrett risktagande bland underentreprenörer. Och Kalmkvist (2012) skrev att underentreprenörerna sällan deltog i skyddsronder och även slarvade med säkerheten, att ronderna riktades mer mot produktion än säkerhet samt att upptäckta risker inte alltid åtgärdades. Även Vållberg och Wilhelmsson (2012) beskrev hur skyddsregler efterlevdes dåligt. Slutligen tog Hansson (2002) upp att skyddsronder missades då och då samt att anställda ofta själva fick ansvara för att planera hur de ska skydda sig.

2.3 SAM nivå II: Pengar, tid, kunskap och samverkan

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

2.3.1 Prispressen krockar med SAM-kraven

Arbetsgivaren ska inte bara ha rutiner, utan den ska även se till att dessa kan genomföras genom att ge platschefer och andra i arbetsmiljöarbetet goda möjligheter för detta. Emellertid beskriver de olika studierna stora brister i dessa förutsättningar. Framför allt tyder flera studier på att arbetsmiljöarbetet underordnas pris- och tidspress. I Björklund och Jonssons (2007) rapport angav samtliga intervjuade att *"Det är ekonomin som styr vilken hänsyn som i praktiken tas till arbetsmiljön på byggarbetsplatsen, inte regler och policys. Systemen för att uppnå en god arbetsmiljö anses därmed bara fungera i teorin och inte i praktiken.[...] "Platschefen vill ha mer resurser för att klara kraven [på arbetsmiljön], affärschefen bromsar på grund av kostnaden. Ständigt pågår diskussioner angående denna intressekonflikt" (Arbetsmiljöansvarig). Företag som sparar in på kostnader för säkerhet och arbetsmiljö kan lämna ett lägre pris än företag som avser att uppfylla alla lagar, regler och föreskrifter. Konsekvensen blir att även de företag som vill satsa på en säker och god arbetsmiljö tvingas göra minsta möjliga för att inte bli för dyra. Företagen som bryter mot arbetsmiljölagen och dess föreskrifter behöver sällan räkna med att förlora ekonomiskt på det. Risken är liten att Arbetsmiljöverket besöker arbetsplatsen och ställer krav på rättelse. Om det trots allt sker ges företaget möjlighet att rätta till bristerna innan något ekonomiskt krav ställs på dem. Det gör att företag många gånger chansar och inte vidtar fullgoda säkerhetsåtgärder förrän de står inför ett ultimatum att få betala straffavgift (vite) menar en arbetsmiljöansvarig."*

Björklunds (2009) intervjuer och arbetsplatsbesök visade också att *"Lägst pris är överordnat andra värden vid en upphandling. Att anordna en säker byggarbetsplats med god arbetsmiljö kostar pengar. Företag som satsar på arbetsmiljön och säkerheten tappar därmed i konkurrenskraft mot företag som avstår. När en del avstår tvingas andra att följa efter. En negativ spiral hotar. Många entreprenörer och platschefer är medvetna om att de inte uppfyller kraven enligt lagstiftningen men uppger att det inte går för att de då skulle hamna för högt i pris."* Även Fahmes (2009) intervjuade chefer ansåg att tidspress och stress (samt byggnads-

arbetares slarv) ledde till att regler ofta inte följdes. Därför vill detta stora byggföretags Sverige-VD få betydligt fler bygginsektioner för att främja en likvärdig konkurrens.

2.3.2 Byggherrar kan främja god arbetsmiljö på byggen

Flera studier beskriver hur låga priser i kombination med tidspressen ger ett tryck på att ta genvägar, vilket ofta innebär att inte följa SAM-rutiner (t.ex. Arbetsmiljöverket, 2006: 11; Björklund 2009; samt Björklund och Jonsson 2007). Almén (2009), liksom Björklund och Jonsson (2007) samt Fahme (2009), beskriver därtill hur brister i planeringen också ger tidspress som ökar riskerna i utförandet på byggena. Enligt Björklund och Jonsson (2007) *premierar byggherrar ofta en kort byggtid i samma utsträckning som ett lågt pris idag, säger en vd för ett byggföretag. Det gör att många företag pressar byggtiden under vad som är tekniskt möjligt bara för att få projektet. [...] Byggherren har ett stort juridiskt ansvar att planera och driva arbetsmiljöfrågor genom hela byggprocessen. Merparten av de intervjuede anger att byggherren inte tar sitt arbetsmiljöansvar i dagens byggande. De anses generellt ha dåliga kunskaper och bristande intresse i frågor som rör arbetsmiljön på byggarbetsplatsen. Det gäller såväl professionella byggherrar som privatpersoner utan direkta byggkunskaper. [...] Samtliga entreprenörer som intervjuts anser att de inte får någon erkänsla från byggherren för ett bra säkerhetstänkande. För byggherren är kraven på en kort byggtid och lågt pris överordnade kraven på en god arbetsmiljö i produktionen.* ”

Byggherrars fokus enbart på pris och tid kontrasterar mot Bråtens m.fl. (2012) och Gemensam nordisk anläggningsmarknads (GNA, 2006) rapporter om norskt byggande. De uppger att systematiska säkerhetskrav har spritt sig från oljeindustrins omfattande byggupphandling. Av Bråtens m.fl. tillfrågade byggherrar krävde 40 % att anbudsen redovisar arbetsmiljöplaner och anbudsgivarens tidigare olycksfallsfrekvenser. Bland de stora byggherrarna var motsvarande siffra 70 %. Små (under-) entreprenörer lär sig därigenom HMS-arbete (motsvarande SAM) av de stora företagen på deras byggen. GNA jämför arbetsmiljöarbetet i anläggningsprojekt i nordiska länder. Den anger att den norska olycksfallsfrekvensen i sådana projekt är klart lägre än i Sverige och Danmark, vilket GNA förklarar med upphandlarnas krav på entreprenörernas arbetsmiljöarbete.

Jensen och Laustsen (2010) rapporterar om ett danskt partsstött försök med tydliga arbetsmiljökrav i offentlig upphandling av byggarbeten. Försöket resulterade i ett bättre arbetsmiljöarbete. För att även små byggföretag ska kunna konkurrera krävs dock att arbetsmiljökraven är tydliga och helst även att småföretagen får råd om hur de ska planera arbetsmiljöarbetet och precisera detta i sina anbud. I Sverige föreslog en utredning (SOU 2007:43 och 44) att upphandlare i allmänhet och offentliga i synnerhet skulle få ökade krav på arbetsmiljöhänsyn i sin upphandling. Dessa förslag har dock inte genomförts.

2.3.3 Svaga aktörer i SAM

De med uppgifter i SAM brister även i kunskaper. Enligt Almén (2009) kände projektörer i många fall inte till arbetsmiljökonsekvenserna av sin planering. De saknade rutiner för att identifiera, eliminera och hantera arbetsmiljörisker under projekteringsskedet. Hon föreslog därför att hantverkare och tjänstemän från produktionen bör delta under projekteringen och i förberedelserna inför produktionsstart. Som nämnts fann även Björklund (2009) att kunskapen i planeringen om vad lagstiftningen och föreskrifter kräver var dålig liksom om de hjälpmedel som fanns på marknaden för en trygg och tillfredsställande arbetsmiljö i byggandet.

Men även i utförandet kan kompetensen vara otillräcklig. Antonsson m.fl. (2009a) fann att en viktig orsak till att rutiner inte följs och inte följs upp är ”*skiftande intresse och engagemang hos platschefen. Från branschen betonades att chefer ofta arbetar så som de lärt in sedan tidigare och har attityden att ”det har ju alltid fungerat förut”. [...] Ibland saknas vana att göra arbetsberedningar med riskanalys eller så görs dessa med för generella riktlinjer vilka*

blir svåra att tillämpa.” Enligt Björklund (2009) saknade arbetstagarna många gånger den utbildning och kompetens som krävs för att utföra riskfyllda arbetsmoment. Antonsson m.fl. (2009a) beskrev också utförligt hur olika slags risktagande på byggena kan kopplas till (bl.a.) de anställdas bristande utbildning och information om risker och skyddsåtgärder. Samverkansrutiner ingår åtminstone i större byggföretags SAM. Detta beskriver bl.a. Andersson och Landgren (2009). Men samtidigt rapporterar de att i praktiken är byggnadsarbetarna inte alltid så engagerade i att planera och utföra SAM, inklusive säkerhetsrutiner. Det bristande deltagandet beror mycket på en upplevd tidspress. Motsvarande ambitioner om hög medverkan men sämre praktik beskrev Ntwatwa (2008) om ett stort byggföretag. Där deltog skyddsombuden sällan i arbetsplatsmötena på grund av tidsbrist. Ombuden ansåg även att de saknade viss behövlig utbildning och att arbetsplatsmötena bara tog upp stora risker medan de små kunde underskattas. Skyddsombuden som Ntwatwa intervjuade önskade sig därtill mer tid och information för att kunna sköta uppdragen väl.

2.4 SAM nivå III: Svag men kanske ökande styrning?

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

Hur fungerar då byggbranschens målstyrning mot minskade risker? På byggen ingår SAM:s riskbedömning och handlingsplaner delvis i arbetsmiljöplanen, även om SAM också ställer ytterligare krav. Att sådana planer ofta saknas eller ses enbart som skrivbordsprodukter innebär därför att SAM på byggen ofta saknar målstyrning. Det hindrar inte att man löpande kan motverka risker utifrån erfarenhet, men problemet är att arbetet inte kan utvärderas och förbättras.

Arbetsmiljöpolicier kan också ha så allmänna mål att de inte vägleder arbetet. Det andra stora byggföretagets mål var t.ex. *”Att sänka arbetsskadefrekvensen och motverka arbetsrelaterad ohälsa”* (Andersson och Landgren, 2010). Studierna visar även på ett starkt fokus mot att förebygga olyckor men mycket mindre mot de långt allvarigare hälsoriskerna. Men i varje fall ett stort byggföretag har ambitioner och krav för ett bredare arbetsmiljöarbete som bl.a. även ska motverka belastningsskador (Ntwatwa, 2008). Oavsett dess mål behöver dock SAM på byggena följas upp för att arbetsgivarna ska kunna förbättra sitt arbetsmiljöarbete. De branschföreträdare som Antonsson m.fl. (2009a) har intervjuat betonade också vikten av att följa upp platschefernas sätt att arbeta med arbetsmiljön. Men de konstaterade också att en sådan uppföljning är svår och inte fungerar som den borde.

Även om det bör finnas bättre undantag tyder fallstudierna på att styrningen ofta är svag i byggföretagens SAM. Tids- och prispress tycks starkt motverka ett effektivt SAM. Studierna nämner inget som liknar den norska beställarkulturen där byggherrar utöver pris och tid också kräver ett arbetsmiljöarbete som de även följer upp (Bråten m.fl., 2012, och GNA, 2006). Byggbranschens uppdelning i leverantörs- och entreprenörskedjor fortsätter, med fler utländska företag och arbetare (LO, 2013). Detta urholkar framstegen som Spangenberg m.fl. (2003) ansåg förklarade att svenska byggnadsarbetares hade klart lägre olycksfallsfrekvens än danska vid bygget av Öresundsbron. Att de svenska arbetarna råkade ut för ungefär en fjärdedel så många olyckor under likadana förhållanden ansågs bero på att de hade ett bättre säkerhetsbeteende än de danska arbetarna. Anledningarna till detta var att de svenska arbetarna nästan alltid var fast anställda, hade arbetat länge i respektive företag samt var bättre utbildade i både yrket och om dess arbetsmiljörisker. Men dessa svenska faktorer för ökad säkerhet eroderas alltså med byggbranschens fortsatta övergång till entreprenörskedjor. Som nämnts har arbetsmiljölagsutredningens förslag för att motverka dessa risker inte genomförts. Samtidigt har den drastiska minskningen av anslaget till Arbetsmiljöverket 2006–2009 gjort att de har betydligt mindre resurser att lägga på tillsyn av bl.a. byggarbetsplatser.

Det bör ändå betonas att fallstudierna inte beskriver att svenska byggen planeras eller utförs helt utan SAM-rutiner. Till exempel blev ett stort byggföretags arbetsmiljöarbete certifierat enligt OHSAS 18001 år 2012. Och trots att Björklund och Jonsson (2007) beskrev stora svårigheter fann de också ljuspunkter: *"Trots att byggsektorn dras med stora brister i arbetsmiljön så anser de flesta som intervjuts att det blivit bättre de senaste åren. Arbetsmiljöplanerna tros ha bidragit till en bättre arbetsmiljö på byggarbetsplatserna även om de ännu inte fungerar och används som det är tänkt. Underentreprenörernas rapporter om vilka risker de beräknar stöta på under projektet blir också allt bättre även om rapporteringen fortfarande fungerar dåligt. Flera företag har en bra arbetsmiljöpolicy och arbetar aktivt med arbetsmiljöfrågor."*

Som såväl Björklund och Jonsson som de andra studierna beskriver finns det alltså ofta goda rutiner och de följs även en hel del, särskilt i större byggföretag. Problemet är att rutinerna ändå följs för lite. Inte minst genom att de allra flesta jobbar i små byggföretag, vilka betydligt oftare tycks brista i sitt arbetsmiljöarbete (enligt bl.a. rapporterna om hur underentreprenörer är sämre i sitt SAM). Därför uppstår risker för olyckor och för den långsiktiga hälsan som ovan redovisats utifrån enkäterna om arbetsmiljön och arbetsrelaterade besvär (Arbetsmiljöverket, 2012a och 2012c).

Slutligen bör det nämnas att det begränsade underlaget av fallstudier gör att det finns en osäkerhet i resultaten. Bilden är tydlig av att åtminstone stora arbetsgivare har utvecklade rutiner men att dessa tillämpas sämre i praktiken och att särskilt de dominerande småföretagen har stora brister i sitt SAM. Men närmare studier saknas om arbetsmiljöarbete enligt SAM och övriga ansvarsregler i små byggföretag. Ingen forskning klargör heller samspelet mellan SAM och dessa övriga ansvarsregler. Och slutligen finns inga studier av de framgångar som ändå tycks finnas i en del stora byggföretags SAM. Särskilt intressant är varför sådana företag kan ha nått en del goda resultat (som visas t.ex. i certifiering enligt OHSAS) trots de stora hinder för ett effektivt SAM som tydligt finns i byggbranschen.

3. Handeln

3.1 Arbete, arbetsmiljö och studier av arbetsmiljöarbetet

Omkring en halv miljon anställda arbetar inom handeln, främst i butiker men även i lager och distribution och på branschens kontor. De stora riskerna är belastningsergonomiska med ensidiga, upprepade rörelser (främst i dagligvaruhandelns kassaarbete) och tunga eller olämpliga lyft i lager och distribution men också i butikernas varuhantering. Många utsätts också för stress genom obalans mellan tid, bemanning och arbetskrav (Arbetsmiljöverket, 2012a). Handeln har även risker för våld och hot, där t.ex. antalet butiksrån har ökat (Handels, 2011).

Hur dessa, och ibland andra, arbetsmiljörisker hanteras av branschens många tusen arbetsgivare är endast delvis belyst. Sökningen (se kapitel 1) fann bara sex studentuppsatser med användbar information, en forskningsrapport samt två utredningsrapporter från Handels (Handelsanställdas förbund) och fyra lite äldre tillsynsrapporter från Arbetsmiljöverket (inklusive Arbetarskyddsstyrelsen). Av uppsatserna rör Asplund (2008) synen på arbetsmiljöarbete i ett stort partihandelsföretag, Anderson och Petersson (2008) arbetet med arbetsmiljö och hälsa i två livsmedelsaffärer (jämfört med i två banker), Bylund och Vikström (2012) attityder till arbete med arbetsmiljö, hälsa och rehabilitering hos arbetsgivare i små handels- och (några) byggföretag, Fallenius (2007) utbildningsbehov om arbetsmiljö och SAM inom en klädkedja, Gunstad och Lindgren (2011) arbetsmotivation och arbetsmiljö i ett stort lager samt Junell och Lilja (2005) hur stress och hälsa påverkas av ledarskap och styrning i en livsmedelskedja.

Balogs m.fl. (2011) forskningsrapport behandlar utförligt belastningsergonomi och delvis arbetsmiljöarbete i livsmedelsbutiker. Handels (2011 och 2012) utredningar tar upp riskerna för hot och våld, främst rån, respektive hur den ökande andelen otrygga jobb påverkar detaljhandelns arbetsmiljö. Arbetsmiljöverkets (och Arbetarskyddsstyrelsen) tillsynsrapporter följer upp en kampanj 1994 mot hot och våld i detaljhandeln (Arbetarskyddsstyrelsen, 1997: 7), tillsyn av trucksäkerhet och belastningsergonomi i lager och distribution 1998–1999 (Arbetarskyddsstyrelsen, 2000: 13), uppföljning av en kampanj 2000 om belastningsergonomi i leverans och varumottagningar (Arbetsmiljöverket, 2001: 14), en tillsynskampanj mot hot och våld i servicehandeln (Arbetsmiljöverket, 2002: 6) samt en tillsynsinsats 2003–2004 mot hot och våld i bensinstationer (AIST, 2004).

3.2 SAM nivå I: Rutiner i stora företag – som inte alltid följs

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

Fallenius (2007) uppsats om klädkedjan samt Junell och Liljas (2005) om livsmedelskedjan beskriver båda systematiskt organiserade och dokumenterade rutiner för hur SAM ska bedrivas. Det är möjligen ännu mer organiserat inom klädkedjan. Gunstad och Lindgrens (2011) uppsats om det stora lagret belyser SAM mindre men vad de skriver tyder ändå på att man även där har systematiska rutiner för sitt arbetsmiljöarbete. Övriga rapporter belyser inte förekomst av rutiner. Med stor reservation för den begränsade kunskapen tycks ändå stora arbetsgivare inom handeln ha dokumenterade rutiner för sitt SAM, med arbetsmiljöpolicyer, riktlinjer för riskbedömningar och handlingsplaner samt för uppföljning av dessa.

Samtidigt visar dock både dessa och flera andra av studierna att rutinerna ofta inte följs. Man gör inte riskbedömningar och handlingsplaner – och då inte heller uppföljningar – för många arbeten där sådana hade behövts. Några exempel på brister som har framkommit är:

- Två tredjedelar av alla butiker som inspekterades 1994 fick krav på att förbättra sitt skydd mot hot och våld (Arbetskyddsstyrelsen, 1997: 7).
- Motsvarande brister visade även senare tillsynskampanjer. SAM-rutinerna hade ofta inte tillämpats för att riskbedöma och åtgärda risker i trucksäkerhet och belastningsergonomi i lager och distribution (Arbetskyddsstyrelsen, 2000: 13) eller belastningsskaderisker i varumottagning (Arbetsmiljöverket, 2001: 14). I den senare visade sig bl.a. många butiker även i uppföljningen ännu inte ha ordnat tak över lastbryggor eller åtgärdat ojämna underlag för varutransporterna. Även tillsynen av våld och hot i servicehandeln visade att många arbetsgivare inte tillräckligt hade bedömt och åtgärdat sådana risker (Arbetsmiljöverket, 2002: 6).
- Tillsynen av hot och våld i bensinstationer (AIST, 2004) visar brister i även stora företags riskbedömningar. På grund av allt fler rån inspekterade Arbetsmiljöverket säkerheten på många bensinstationer. Arbetsmiljöverket ställde då en rad krav vilka i flera fall bestreds eftersom de var kostsamma. Främst gällde det krav på nattlucka eller dubbelbemanning. För att lösa tvisterna organiserade Arbetsmiljöverket ett samarbetsprojekt med de fem stora bensinbolagen. I detta enades man om vilka säkerhetskriterier som skulle användas vid riskbedömning och åtgärder. Bensinbolagen genomförde sedan dessa väl i sina egna 509 bensinstationer och i de 1 211 som drevs av franchisetagare. Innan Arbetsmiljöverkets insatser hade dessa multinationella företag dock inte själva gjort sådana bedömningar och åtgärder mot rånrisken.

I detaljer visade fallstudierna på både väl fungerande rutiner, men också brister i att tillämpa dessa, främst i ingen eller otillräcklig riskbedömning och åtgärdsplaner:

- I de två livsmedelsbutiker som Andersson och Petersson (2008) studerade saknades ibland i tillgänglig utrustning, t.ex. fryshandskar och fungerande lyftdon, då risker i enskilda arbetsuppgifter inte hade bedömts.
- Balogh m.fl. (2011) visade bl.a. på brister i livsmedelsbutikernas kassaarbetsplatser och i fortsatta tunga lyft utan lyftdon samt monotona rörelser i arbetet. Därtill var stressen tidvis hög. Dessa risker hade riskbedömningarna inte uppmärksammat.
- Det stora lager som Gunstad och Lindgren (2011) studerade hade som nämnts olika SAM-rutiner. Dock lyfte lagerarbetarna 5–6 ton per dag på ackord. En del anställda arbetar snabbare än utsatt ackord för att tjäna mer. Uppsatsen nämner inget om att riskerna bedömts för att ha ett så tungt arbete på ackord, men det förefaller mindre sannolikt att så skett.
- Handels (2011) utredning om de ökande rånriskerna i butiker föreslår många olika åtgärder för att minska dessa risker. Även om inte alla åtgärder anses vara nödvändiga tyder den långa åtgärdslistan ändå på att butikerna borde kunna förbättra sin egen bedömning av och åtgärder mot rånrisker.
- Motsvarande gäller om Handels (2012) utredning om effekter av den ökande användningen av visstidsanställda i butikerna. Rapporten visar att där det finns många med osäkra jobb ökar också arbetsbelastningen mycket för de fast anställda. Inget sägs om arbetsgivarna bedömt dessa hälsorisker med att ha många tillfälligt anställda, men även här förefaller det osannolikt.

3.3 SAM nivå II: Brister i delegering och resurser

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

De tre studierna som går lite mer in på själva arbetsmiljöarbetet (Fallenius, 2007; Junell och Lilja, 2005; och Gunstad och Lindgren, 2011) beskriver hur en fördelning av arbetsuppgifter ingår bland dokumenterade SAM-rutiner i klädkedjan, i livsmedelskedjan och på ett stort lager. Även Andersson och Peterssons (2008) intervjuer i två livsmedelsbutiker tyder på att cheferna ålagts uppgifter i SAM.

Men chefer och andra som ska genomföra dessa uppgifter har ofta svårt att göra det tillräckligt för att upptäcka och åtgärda riskerna. Mindre handlare ansåg sig ofta inte ha tillräckligt av tid, pengar eller kunskap för att driva det arbetsmiljöarbete som de i och för sig tyckte var angeläget (Bylund och Vikström, 2012). Vissa fallstudier visade också att resurserna ibland inte räckte för chefer som fått uppgifter i SAM:

- Trots skriftlig delegering var ungefär hälften av Fallenius (2007) intervjuade klädkedjechefer inte klara över sitt ansvar och sina uppgifter i SAM. Några av dem ansåg även att deras kunskap var otillräcklig trots att klädkedjan erbjöd cheferna utbildning om arbetsmiljön.
- Junell och Lilja (2005) beskrev hur chefer i livsmedelskedjan ansåg att deras ibland bristande arbetsmiljöarbete i mycket berodde på att förväntningarna vad de faktiskt skulle göra i SAM var oklara, särskilt i jämförelse med tydliga krav på budget och verksamhet. Och trots riktlinjer om att SAM ska drivas följdes chefernas arbete med detta endast delvis upp.
- Andersson och Peterssons (2008) intervjuade anställda i två livsmedelsbutiker anser att cheferna ibland inte utför sitt SAM väl, men uppsatsen går inte in på orsakerna till dessa brister.

De anställdas och skyddsombudens möjlighet att medverka i SAM finns också bara begränsat studerat i fallstudierna. Men det finns beskrivet en organiserad samverkan med bl.a. skyddskommittéer och arbetsplatsträffar i såväl klädkedjan (Fallenius 2008) som livsmedelskedjan (Junell och Lilja 2005). Sådana partsmöten om arbetsmiljön finns även i det stora lagret som Gunstad och Lindgren (2011) studerade. Samtidigt anser de anställda i två livsmedelsbutiker att det händer lite och att det är sällsynt med återkoppling på förslag, även om cheferna lyssnar (Andersson och Petersson 2008). De ansåg sig därför ha små möjligheter att påverka sin arbetsmiljö. Liknande svar fick Gunstad och Lindgren (2011) från lagerarbetarna. Även de kunde föra fram sina synpunkter på arbetsmiljön men gjorde det sällan eftersom de inte sedan fick veta vad som hände samtidigt som en rad brister inte åtgärdats. Och även i den stora livsmedelskedjan ansåg de intervjuade anställda att den främsta samverkan via medarbetarsamtal ofta antingen inte blev av eller inte ledde till mycket för att åtgärda risker. Det gällde även för stress (Junell och Lilja, 2005).

3.4 SAM nivå III: Ofta breda mål men svagare uppföljning

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

Ett effektivt SAM kräver inte bara att man har rutiner och att man ger aktörerna möjlighet att genomföra dessa. För att SAM ska uppfylla syftet att se och åtgärda brister i arbetsmiljön måste detta arbete dessutom riktas mot alla slags risker. Stora företag i handeln tycks ofta syfta till ett sådant brett SAM, åtminstone enligt de få funna studierna. Såväl klädkedjan som livsmedelskedjan har arbetsmiljöpolicier som bl.a. tar upp risker med belastningsergonomi, stress, hot och våld samt olycksfall (Fallenius, 2007; Junell

och Lilja, 2005). I varje fall inom klädkedjan ska butikerna bryta ned dessa i policyer för sina egna arbetsmiljöer. Andersson och Petersson (2008) beskriver även hur arbete mot hot och våld ingår i de två studerade livsmedelsbutikernas arbetsmiljöarbete.

Däremot är det osäkert om handeln tar med hälsoeffekter av arbetets övergripande organisering i sin riskbedömning och övriga moment i SAM. Gunstad och Lindgren (2011) beskrev, som nämnts, hur ackordsarbete i ett stort lager leder till att somliga anställda jobbar ännu snabbare för att öka förtjänsten, men detta har troligen inte tagits med i arbetsgivarens riskbedömning. Likaså visar Handels (2012) rapport att fler tillfälligt anställda väsentligt ökar arbetsbelastningen på de fastanställda, risker som sannolikt inte bedömdes i förväg när butikerna planerade för ökad tillfällig bemanning.

Klädkedjan tycks ha god systematik även i uppföljningen av sitt SAM. Handlingsplaner ska gås igenom varje år och det som inte har genomförts ska tas upp igen i de nya planerna. En central fråga är dock oklar: Innefattar företagets uppföljning även hur riskerna faktiskt minskar i butikerna? Fallenius (2008) skriver inte något om det. Jämför man t.ex. svar från personalenkäter från olika år för att se hur upplevd stress och belastningsbesvär förändras och helst minskas? Även livsmedelskedjan har en SAM-uppföljning. Främst följs deras chefers arbete med SAM upp genom att se hur svaren på de årliga personalenkäterna utvecklas. Å ena sidan kan detta fånga själva arbetsmiljöns utveckling, det vill säga SAM:s syfte, men å andra sidan anser flera chefer att den använda enkäten har påtagliga brister, t.ex. genom att den bara kort tar upp stress. Genom att verksamheten ofta omorganiseras anser de kritiska cheferna även att de årliga jämförelserna handlar om olika saker (Junell och Lilja, 2005). Utöver i dessa två stora företag är dock inget känt om mål för och uppföljning av SAM i handeln.

4. Industri och liknande verksamheter

4.1 Industrin är väl studerad

Trots årtal av omstrukturering, neddragningar och utflyttningar av produktion arbetar fortfarande 567 000 inom svensk tillverkningsindustri. En tredjedel av dem är kvinnor och 150 000 arbetar i småföretag (se kapitel 10). I liknande branscher arbetar 10 000 i gruvor samt 28 000 i el-, gas-, värme- och vattenverk (SCB, 2012b). De är alla tekniska verksamheter med risker för alla slags arbetsmiljöproblem, inte minst för olyckor (Arbetsmiljöverket, 2012a). Arbetsmiljöarbetet i storindustrin och gruvorna är också arbetarskyddets vagga (Lundh och Gunnarsson, 1987). Även partssamverkan om detta har sedan länge varit utvecklat i dessa branscher (Frick, 1994). Det är därför ofta med industrin som andra branschers arbetsmiljöarbete jämförs.

Beskrivningen av arbetsmiljöarbetet i industrin och närliggande branscher bygger på cirka femtio fallstudier. En del fokuserar direkt på SAM medan övriga behandlar olika sidor av arbetsmiljöarbetet. Trettioen fall fördelas på sju forskningsprojekt som jämför flera företag. Fem av dem är svenska projekt där Antonsson m.fl. (2011) studerar fem fall, Håkansson och Isidorsson (2006) fem fall, Håkansson och Isidorsson (2007) fem fall, Oudhuis och Ohlsson (2005) fyra fall samt Rasmusson (2010) tre fall. Ett jämförande projekt om sex fall är danskt (Busck och Jørgensen, 2004) och ett som rör tre fall är norskt (Lindøe och Olsen, 2012). Sex fall är forskningsprojekt om enskilda företag: Backström (1998); Hägg m.fl. (2007); Lindelöf (2006); Neumann m.fl. (2009); Odenrick och Holmér (2009); samt Stave och Törner (2007). Några är studentuppsatser (Augustsson, 2006; Brandin, 2003; Enqvist, 2011; Karlsson, 2010; Larsson, 2006; Larsson, 2007; Lindberg, 2005; Lundahl, 2010; Samuelsson, 2011; Sjöström, 2006; Wegdell och Wird, 2009). Två uppsatser bygger på enkäter om SAM. En bygger på SAM-enkäter till 25 bolag i en koncern (Hällqvist och Junros-Nilsson, 2007) och en annan på en enkät till 90 tillverkande företag (Andersson Kalentun och Åberg, 2009).

Nästan alla fall avser tillverkningsindustrin (SNI-kod C: 10-33). Bara en studie (av energiproduktion) har funnits om branscherna gruvor (SNI B: 05-09) respektive el, gas, värme och kyla samt vatten och avlopp (SNI D och E: 35-37). I stora drag bör dock industrins resultat gälla även för dem. De övriga branscherna är också fasta tekniska verksamheter med lång tradition av arbetsmiljöarbete. SAM i det stora energiföretaget visar sig dessutom fungera på i stort samma sätt som i storindustrin.

4.2 SAM nivå I: Rutiner att undersöka och åtgärda

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

4.2.1 Rutinerna är formellt sett i oftast införda

Fallstudierna beskriver hur stora industrier har ett organiserat SAM. De har rutiner som är dokumenterade och övrig krävd dokumentation. De gör riskbedömningar mer eller mindre regelbundet. Nästan alla studier (som tar upp frågan) rapporterar om återkommande skyddsronder, framför allt mot olycksrisker men ofta även mot andra tekniska risker. Det vanliga är att man gör riskbedömningar inför tekniska ändringar. Backström (1998) beskriver hur arbetsmiljön systematiskt togs med i projekteringen av ett tryckeri i början av 90-talet samt senare i planeringen och anskaffningen av ny utrustning. Många olycksrisker och ergonomiska risker undveks och förbättringar av miljön gjordes genom anpassningar efter dessa riskbedömningar. När arbetsmiljöledningssystem infördes i sex danska livsmedelsföretag förbättrades deras arbetsmiljöar-

bete påtagligt, bl.a. genom att ta med underhållsarbetet i detta och genom 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 tar även upp förebyggande granskning av nya kemikalier och ingen rapporterar att sådana risker inte bedöms. Industrin har också en stark tradition av att bekämpa olycksrisker. Allvarliga tillbud utreds vanligen och olyckor utreds nästan alltid i företagen. Om de inte vidtar åtgärder direkt upprättar de normalt handlingsplaner efter att risker bedömts, och genomförda åtgärder följs oftast upp.

4.2.2 Men detaljer och tillämpning kan brista i praktiken

Fallstudierna ger alltså en bild av att stora industrier systematiskt har infört SAM:s rutiner för att undersöka och åtgärda risker i arbetsmiljön. Men de beskriver samtidigt glapp i vad rutinerna täcker och i hur de tillämpas. Variationen är ganska stor mellan bättre och sämre företag. Men även de senare gör ofta en del mot framför allt olyckor. Och även de bästa kan missa viktiga detaljer. Medvetenheten om att man aldrig är färdig och viljan till förbättring är t.ex. motiv för att öppna sig för granskning i examensarbeten. Vad som har brustit bland företagen med mer utvecklat SAM har bl.a. varit (fast brister kan ha åtgärdats efter rapporterna):

- Riskbedömningen vid organisatoriska ändringar – som sker då och då och kan medföra hälsorisker – förekommer men är ofta otillräcklig i en processindustri. Rutiner fanns för detta men cheferna ansåg att de var svåra att förstå och använda (Enqvist, 2011).
- Ett verkstadsföretag hade ett avancerat arbetsmiljösystem, med många rutiner m.m. Det upplevdes som stödjande men chefer och andra berörda hade ändå ofta svårt att tillämpa det väl (Lundahl, 2011).
- Trots ett på flera sätt avancerat SAM i ett verkstadsföretag utreddes anmälda risker och tillbud ibland otillräckligt. Ofta ansågs de bero på individuella felbeteenden. Småsår ansågs självklara i jobbet och anmäldes ofta inte. Riskbedömningen av maskiner gällde arbetsmiljön för anställda i produktionen men mindre för dem som arbetar med underhåll. Och de senares chefer samordnade otillräckligt med dem som ledde produktionen. Detta ledde ibland till svåråtkomligt, ergonomiskt och farligt underhållsarbete, vilket dessutom ofta skedde under tidspress (Karlsson, 2010).

Bland företagen med mindre avancerat SAM fanns det större brister i rutinerna, t.ex.:

- Ett kemiskt-tekniskt företag dokumenterade inte tillräckligt sina rutiner och dessa tillämpades inte heller alltid. Bland annat saknades det ibland skyddsronder (Augustsson, 2006).
- I tryckeriet med god riskbedömning inför sin start tillämpades rutinerna mindre när företagets ekonomi blev sämre. Bland annat gjorde avdelningarna riskbedömningarna på olika sätt, vilket resulterade i att inte alla (tekniska) risker uppmärksammades. Nära ett år efter en psykosocial enkät hade man ännu inte börjat göra något, trots svar om hög stress efter nedskärningar och ökad arbetsbelastning (Backström, 1998).
- Ett verkstadsföretag hade börjat införa SAM och riskbedömde bl.a. alla nya kemikalier. Dock saknades många behövliga rutiner, inklusive för riskbedömning i allmänhet och för hur man ska hantera kränkande särbehandling. Rutiner saknades även för bedömning av dels ergonomiska risker vid ombyggnad av utrustningar och lokaler, dels stress och andra psykosociala risker. Handlingsplaner fanns per avdelning men inte sammanställda för hela fabriken (Brandin, 2003).

- Ledningssystemen för arbetsmiljön i de danska livsmedelsföretagen ledde till förbättringar. Men de gjorde ändå sällan riskbedömningar inför nyplaneringar och byggen (Busck och Jørgensen, 2004).
- En livsmedelsindustri åtgärdade flera stora olycks- och belastningsskaderisker. Vid en påbörjad belastningsskada anpassades produktionskraven till den berörde. Ergonomiska riskbedömningar och förbättringar gjordes också ofta av nya utrustningar. Men i andra fall missades riskbedömningar och utvecklandet av åtgärder. Detta gällde särskilt de mindre uppmärksammas förhållandena i förpackningsavdelningen (där hälften var kvinnor) vilken också hade höga skaderisker. Fabriken använde inte heller förbättringar från en annan av koncernens anläggningar (Hägg m.fl., 2007).
- Enkätstudien från ett stort energiföretag tyder på ökat arbete med SAM men att detta fungerade alltför olika inom koncernens bolag. Bland annat brast det i många fall i att göra riskbedömningar och att fördela uppgifter i SAM (Hällqvist och Junros-Nilsson, 2007).
- I en processindustri hade man rutiner men tillämpade dem sämre. Skyddsronder saknades ibland eller gjordes utan berörd chef. Medarbetarsamtal genomfördes ofta inte och få handlingsplaner upprättades (Larsson, 2006).
- Det stora huvudkontoret i en koncern med processproduktion hade börjat arbeta med SAM men rutinerna för riskbedömning och handlingsplaner m.m. var både mindre utformade och sämre efterlevda än i fabrikerna (Samuelsson, 2011).

4.3 SAM nivå II: Hur aktörerna kan genomföra rutinerna

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

4.3.1 Formaliserad uppgiftsfördelning och samverkan

Industriföretagen stöder oftast sina aktörer i SAM, åtminstone formellt. De fördelar nästan alltid uppgifter inom SAM till sina chefer. Dessa har ofta fått arbetsmiljöutbildning. De har i stort också en hel del befogenheter och resurser för sitt arbetsmiljöarbete. Därtill är nästan alla anställda organiserade i de lokala facken vilka har en tradition av organiserad samverkan med arbetsgivaren via skyddsombud, huvudskyddsombud och skyddskommitté (ofta med kommittéer på flera nivåer). Slutligen har många företag företagshälsovård i någon form. Några exempel på hur företag stöder kapabla aktörer i SAM är:

- Ett kemisk-tekniskt företag utbildade chefer och skyddsombud om arbetsmiljö i allmänhet och särskilt om kemiska risker (Augustsson, 2006).
- I de nämnda danska livsmedelsföretagen engagerades personal och deras skyddsombud i riskbedömningarna och sedan i ledningssystemen för arbetsmiljön. Chefer utbildades i ledningssystemen, mer arbetsmiljöutbildning ordnades för alla och mer tid ägnades åt arbetsmiljöarbetet. Fast man önskade fortfarande mer utbildning om psykosociala frågor, då stressen ofta var hög (Busck och Jørgensen, 2004).
- I Håkansson och Isidorssons (2006, och 2007) tio fallstudier driver ledningarna i två företag på att SAM ska fungera. De stöder mellanchefer och lägre chefer i att kunna genomföra sina uppgifter väl. I ytterligare ett företag har platsledningen en sådan position inom koncernen att den får handlingsutrymme att själv driva på SAM (även om också dessa tre företag kan förbättra sig ytterligare).

- I ett projekt där Arbetsmiljöverket krävt utveckling av bättre belastningsergonomi gav företagsledningen deltagarna i utvecklingsarbetet förutsättningar att nå viktiga förbättringar (Odenrick och Holmér, 2009).

4.3.2 Men chefer har ändå ofta inte goda förutsättningar

Fallstudierna ger alltså flera exempel på att företagsledningar ger stöd, utbildar om arbetsmiljö, ger tydlig delegering m.m. Men det finns ändå vissa brister i detta även i de bästa företagen. Å andra sidan ger företag med större svagheter i detta ändå ett visst stöd till dom som ska utföra SAM. Exempelen på vad som fungerar sämre är därför sällan helt negativa. Flera fallstudier rapporterar dock otydligheter antingen i själva uppgiftsfördelningen eller i vad denna innebär. I vissa fall anser sig cheferna inte i praktiken kunna returnera arbetsmiljöuppgifter som de inte själva klarar (Håkansson och Isidorsson, 2006; och 2007; Karlsson, 2010; Lindberg, 2005; samt Samuelsson, 2011). Oudhuis och Olsson (2006) beskriver hur en ny utländsk ledning inte stöder, utan snarare bromsar, de svenska linjechefernas arbetsmiljöarbete. Och i Brandins (2003) fallstudie anses personalavdelningen ansvara för SAM. Det gör att det är oklart vad som gäller om policy, rutiner och uppföljning, samtidigt som ledningen inte följer upp chefernas arbetsmiljöarbete eller dess resultat.

Förutom otydlig fördelning upplever cheferna i många av fallstudierna att deras arbetsmiljöarbete hindras av brist på tid och ofta även på kompetens (Backström, 1998; Brandin, 2003; Hägg m.fl., 2007; Karlsson, 2010; samt Samuelsson, 2010). Ingen studie beskriver en uppgiftsfördelning i närheten av SAM- föreskriftens höga krav enligt bilaga 1 (se sist i denna rapport). Ett par exempel på chefernas bristande förutsättningar är:

- I en enkät till olika företag om SAM uppgav 43 % av chefernas att tidsbrist var det främsta hindret för deras arbetsmiljöarbete, 27 % angav bristande kompetens som hinder och 22 % att arbetsmiljöarbetet var oprioriterat (Andersson Kalentun och Åberg, 2009).
- I en processindustri ansåg många skyddsombud att deras chefer var för passiva i arbetsmiljöarbetet och dessutom ofta mindre lämpade för detta. En anledning till det var att de flesta chefer hade klättrat inom företaget och inte valts för sin förmåga att hantera personal och deras arbetsmiljö (Larsson, 2006).
- I ett avancerat verkstadsföretag sökte ett interaktivt projekt med forskare förbättra det ergonomiska förebyggandet – för produktionens arbetsmiljö – i produktutvecklingen. Men projektet hade svårt att nå sitt mål då ledningen inte säkrade att företagets deltagare fick en kontinuitet i lärandet och i förbättrandet av sina rutiner när man omorganiserade och bytte ut chefer. I stället prioriterade man produktionen (Neumann m.fl., 2009).
- I ett annat avancerat verkstadsföretag fick chefer och skyddsombud fyra dagars BAM-utbildning (bättre arbetsmiljö). Men för de flesta var det många år sedan de gick den och många ansåg att uppträning behövdes. Det fanns även en endagsutbildning i ett säkerhetsprogram men den hade bara en del av de berörda gått. En chefsenkät (inom fallstudien) om delegering visade att mycket ansågs fungera, men en majoritet av cheferna tyckte ändå att tidsbrist hindrade deras SAM. En del chefer var också osäkra om innebörden deras arbetsmiljöansvar och vilka roller de hade i detta (Larsson, 2007).

En central förutsättning för att SAM ska genomföras väl är att det ska "ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten". Syftet med kravet är att komma ifrån den gamla ineffektiva sidovagnen då arbetsmiljöarbetet diskuterades i en separat skyddsorganisation som hade alltför lite inflytande på de produktionsbeslut som avgjorde ar-

betsmiljön (Frick, 1994; SOU 1990: 49). Fallstudierna går visserligen sällan in på hur SAM integreras i planering och ledning, men de uppgifter som har kommit fram tyder indirekt på brister i detta. Chefer som inte har fått uppgifter tydligt fördelade till sig har små förutsättningar att väl integrera hänsyn till arbetsmiljön i planeringen och ledarskapet. Det gäller även chefer som inte har tid eller kompetens för uppgifterna, eller får otillräckligt stöd av ledningen. Se även i avsnitt 4.4.1 om risker som inte täcks i SAM. Håkansson och Isidorsson (2007) går dock in på integreringen och konstaterar att i deras fem fallstudieföretag har arbetsmiljöarbetet avancerat från att vara en sidovagn till att – i bästa fall – bli en positiv sidoeffekt när ledningen söker effektivisera verksamheten.

4.3.3 Sämre samverkan ibland

Flera fallstudier visar också på brister eller oklarheter i de anställdas och skyddsombudens möjligheter att medverka aktivt i SAM. Brandin (2003) beskriver skyddsombud som vill ha mer tid för att sina uppgifter. Det gör även Hägg m.fl. (2007) som redogör för de anställdas begränsade inflytande på ett ergonomiskt utvecklingsarbete. Bland annat var de ovana att få medverka om arbetsmiljön. Larsson (2006) och Lindberg (2007) rapporterar båda att skyddsombud utbildas om arbetsmiljö men att det samtidigt råder en rollförvirring mellan passiva chefer och aktivare skyddsombud i arbetsmiljöarbetet. I Augustssons fallstudie (2006) var cheferna aktivare men rollerna ändå oklara då skyddskommittén – dvs. inte linjecheferna – fått uppgiften att följa upp hur handlingsplaner genomförs. Oudhuis och Olsson (2006) beskriver hur en ny utländsk ägare är uttalat ointresserad av samverkan. Slutligen saknade ett stort huvudkontor i en koncern skyddsombud, utom för ett par avdelningar med labb (Samuelsson, 2011). Som kontrast anser dock skyddsombuden i LO:s enkät ofta att de kan ta den tid de behöver för sitt uppdrag. Omkring 40 % av industrins ombud svarade "Ja alltid" och 40 % "Ja någorlunda" (Gellerstedt, 2012).

Få fallstudier rapporterar om hur de anställda informeras om risker och arbetsätt samt om skriftliga instruktioner för högriskarbeten. Lindbergs (2005) studie av ett verkstadsföretag visade dock att de varken fick utbildning om lämpligt arbetssätt mot belastningsskador eller skriftliga instruktioner för arbetet med farliga kemikalier. I tre kemisk-tekniska företag med risker för storskaliga olyckor består "samverkan" främst i att cheferna försöker lära arbetarna ett säkert beteende. För att övertyga arbetarna att de själva är den främsta riskfaktorn – och inte arbetsmiljön – använder cheferna metoder utvecklade i USA. Dessa metoder ger inte plats för en dialog med alternativa uppfattningar (Rasmussen, 2010). Sjöström (2013) beskriver hur klart bättre möjligheter till deltagande än hos Rasmussen ändå sker i "tjänstemanna-former och -miljöer" som gör att arbetarna håller inne med många av sina uppfattningar om arbetsmiljön.

När det gäller skyddsombudens situation totalt ger alltså LO-enkäten en lite positivare bild. Av LO:s industriförbunds ombud anser 52–66 % att de har arbetsgivarens stöd medan endast 1–4 % anser sig motarbetade. Siffran varierar alltså något mellan de fyra förbunden. Fast 14–28 % av industriombuden hade ändå känt att det informella samarbetet inte räckte utan de hade gått vidare till en formell begäran enligt arbetsmiljölagen kapitel 6, paragraf 6a. Deras största rapporterade problem var brist på utbildning där 4–10 % av industriförbundens ombud inte hade fått någon medan 4–14 % endast hade fått 1–2 dagars grundutbildning. Särskilt önskade ombuden vidareutbildning om olika risker. Flest ansåg sig behöva utbildning i psykosociala frågor (53–66 %). Trots detta är utbildningsplaner för industrins skyddsombud ovanliga (Gellerstedt, 2012).

4.3.4 Många som behöver stöd hyr inte företagshälsovård

En del fallstudier går in på användandet av externt expertstöd i SAM från FHV eller andra rådgivare. Brandin (2003), Larsson (2007) och Lundahl (2010) beskriver råd från

FHV om konkreta förbättringar och ibland även om SAM i några verkstadsföretag. Det gäller också ett verkstadsföretag av Håkansson och Isidorssons (2007) fem fallstudier. En livsmedelsindustri med stora belastningsskadeproblem hyrde ergonomisk hjälp av företagshälsovården men däremot inte råd om sina påtagliga brister i SAM (Hägg m.fl., 2007). Oudhuis och Olsson (2006) beskriver i stället hur två av deras fyra fall använde företagshälsovården mest för medicinska kontroller och liknande. Fallen som belyser företagshälsovården stöder därigenom slutsatsen i Schmidt m.fl. (2011) att det främst är företag med ett ambitiöst SAM som anlitar företagshälsovården för att ytterligare förbättra sitt förebyggande. Ingen av de fallstudier som beskrev större brister i SAM rapporterade däremot att arbetsgivare anlidade sakkunnig hjälp utifrån för att förbättra detta.

4.4 SAM nivå III: Bredda, följa upp och förbättra styrning?

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

4.4.1 En trappa av risktyper som täcks i SAM

Utöver den första nivån (av rutiner för att se och åtgärda risker) samt den andra (av att säkra aktörer som kan göra detta) kan en tredje nivå av resultatstyrning urskiljas i SAM-kraven. Rapporten går därför igenom hur effektiva de tillämpade SAM-rutinerna verkar vara i att åtgärda de risker man tar upp. Men lika viktig är rutinernas utgångspunkt, dvs. vad företagens arbetsmiljöarbete söker täcka. Det som ska vara en naturlig del av den dagliga verksamheten är alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön. I praktiken är dock tydlighet i innehållet inte nära kopplat till hur SAM:s direkta arbete bedrivs (dvs. nivå I, se 4.2 ovan). Företag kan alltså arbeta mycket systematiskt mot vissa risker men nära nog ignorera andra.

I flera av fallstudierna anges inte hur stora delar av arbetsmiljön som inkluderas i företagets SAM och hur tydligt detta uttalas. I andra granskas enbart hanteringen av vissa risker medan sammanhanget tyder på att företaget har vidare mål för sitt SAM (t.ex. några avancerade verkstadsföretag: Larsson, 2007; Lundahl, 2010; Neumann m.fl., 2009). Dessutom är det inte lika lätt att bedöma om företagets SAM har fungerande mål och innehåll som det är att se om rutiner och uppgiftsfördelning fungerar. I stället kan man tala om en måltrappa om fyra steg, från enbart fokus på olyckor ända upp till att också försöka förbättra den psykosociala miljön:

1. **Endast olyckor.** På den lägsta nivån är färre arbetsolyckor ett uttalat mål för SAM i flera företag. Även om det är sannolikt att man agerar mot tydliga fall av andra tekniska risker tyder två rapporter på ett snävt fokus på olyckor i företagets riskbedömning och åtgärdande (Håkansson och Isidorsson, 2007, ett av fem fall samt Oudhuis och Olsson, 2006, ett av fyra fall). Även Hällqvist och Junros-Nilssons (2007) studerade företag fokuserar på olyckor, men då tillsammans med andra arbetsskador. Larsson (2006) anger att företagets mål är en god arbetsmiljö men vad som följs upp i nyckeltal är endast olyckor och sjukfrånvaro. I de företag som Rasmussen (2010) respektive Wegdell och Wird (2009) beskriver handlar SAM dessutom främst om att bekämpa olyckor genom att få arbetarna att bete sig säkert i den riskfyllda miljön medan det sägs lite om att minska riskerna i denna. Stave och Törner (2007) rapporterar inte om ett sånt direkt beteendefokus men de bedömer ändå att olyckorna i deras studerade livsmedelsföretag mest beror på att arbetarna misslyckas med att korrigera för inbyggda risker i företagets teknik och organisation. Därför ses olyckor som normala och inte orsakade av systemet, alltså av produktionens arbetsmiljö.
2. **Alla tekniska risker.** Utöver olycksrisker har några företag även fokus på sådant som buller, kemi samt ergonomisk utrustning som lyftdon m.m. (mikroergonomi)

som mål för sitt systematiska arbetsmiljöarbete. Det beskriver Backström (1998), Karlsson (2010), Lindberg (2005) samt Sjöström (2013). Brandin (2006) ger åtminstone delvis den bilden då företaget bullerdämpar även under 85 dB och Hägg m.fl. (2007) beskriver också det (fast sådana risker hanterades klart sämre i en avdelning). Två av Håkansson och Isidorssons (2007) fem företag tycks också arbeta brett mot tekniska risker, trots att de endast har olyckor som nyckeltal. I bekämpandet av tekniska risker ingår även kontorsergonomi för tjänstemän (Andersson Kaletun och Åberg, 2009; Samuelsson, 2011).

3. **Även ergonomi.** En del företag går vidare och genomför, utöver tekniska åtgärder, även organisatoriska förbättringar mot belastningsskaderisker genom ändring, rotation och utvidgning av arbetsuppgifter (makroergonomi). Det beskriver Busck och Jørgensen (2004) för de fem danska livsmedelsföretagen; Håkansson och Isidorsson i fyra av sina tio fallstudier (2006; och 2007); Larsson (2007), där företagets uttalade mål är noll frånvaro på grund av arbetsskada, samt Odenrick och Holmér (2009).
- **Fysisk och psykosocial hälsa.** På det högsta steget tar några företag, utöver frågorna ovan, även upp bättre psykosocial arbetsmiljö som mål för sitt SAM. Det handlar om att minska stress, konflikter samt hot och våldsrisker men också att förbättra ledarskap och utveckla arbetena. Studierna ger bl.a. exempel på hur företag agerar för att möta våld och hot mot personalen, även om detta är en mindre vanlig risk i industrin (Andersson Kaletun och Åberg, 2009). Men vanligare är psykosociala mål mot stress som beskrivs av Enqvist (2011), Oudhuis och Olsson (2006) i två av fyra företag samt Håkansson och Isidorsson i två av deras tio företag (2006; och 2007).

Denna trappa innebär att företag på högre steg nästan alltid även arbetar mot riskerna på de lägre när det behövs. Men en del företag tycks befinna sig lite på flera olika steg eller mellan dem. I t.ex. Backströms (1998) studerade tryckeri riskbedömde och agerade man mot tekniska risker. Psykosociala problem togs visserligen också upp i en personallenkät men efter nära ett år hade företaget inte påbörjat några åtgärder trots flera upptäckta brister. Motsvarande halvhjärtade insatser gäller även företag som tar upp stress men gör det till en sidofråga för chefer att hantera bäst de kan (t.ex. Samuelsson, 2011).

Fallstudierna rapporterar därtill att många företag har mål för sitt arbetsmiljöarbete som ligger utanför arbetsmiljön. Särskilt följer ledningarna upp sjukfrånvaron som ett inslag i deras SAM, trots att frånvarotalen mest beror på annat än arbetsmiljön (Larsson m.fl., 2005). Det beskriver även bl.a. Hällqvist och Junros-Nilsson (2007) och Larsson (2006). Ett exempel är Augustsson (2006) som rapporterar hur företagsledningen årligen följer upp sjukfrånvaron samt rapporterade olyckor och tillbud, medan andra betydande risker inte tas upp centralt. Visserligen agerar linjechefer delvis mot dessa, men inte tillräckligt effektivt. Sex av tio företag i Håkansson och Isidorsson två studier (2006 och 2007) kopplar sitt fokus på sjukfrånvaro och olyckstal till vad de kallar Stora Enso-modellen. Dessa företag betonar ofta även friskvård eller rehabilitering för att hålla nere frånvaron. Men utöver att minska riskerna, anger somliga företag även att det är viktigt med en god arbetsmiljö och goda arbetsförhållanden i övrigt för att bli attraktiva och få eller behålla en lojal och motiverad arbetskraft. Dessa dubbla hälso- och motivationssyften gäller kanske särskilt när företagen försöker utveckla arbetsorganisationen, vilket t.ex. beskrivs av Busck och Jørgensen (2004) samt Håkansson och Isidorsson (2006, och 2007). De senare analyserar hur företagens breda satsning kopplas till hur de är beroende av personalen för att kunna vara effektiva i en avancerad produktion.

4.4.2 Begränsning av vilken ohälsa som utreds

Skillnader i vilken (misstänkt) arbetsrelaterad ohälsa som utreds avspeglar också den

olika bredden i företagens mål för sitt SAM. Olyckorna är mest synliga men det är arbetsmiljöns långsiktiga hälsorisker som vållar den helt dominerande andelen av arbetsrelaterad ohälsa (Järvholm, 2010). Fallstudierna berör sällan detta men uttalat eller underförstått beskriver de hur det just är olyckor som (nästan) alltid utreds. Men några av dem visar även hur också belastningsskadefall utreds. Vissa rapporterar även att chefer söker följa hur anställda mår psykiskt vid hög arbetspress. Flera andra studier nämner dock att psykosociala risker granskas sämre eller inte alls, eller att lite händer efter personalenkäter om arbetsbelastning och liknande. Då är det rimligt att anta att företagen inte heller utreder orsaker till ohälsa av dessa risker. Många fallstudier som beskriver hur olyckor och tillbud utreds nämner inte heller något om att någon långsiktig ohälsa utreds utan beskriver ett ensidigt fokus på just olyckor. Även om kunskapen är osäker tycks därför långsiktig arbetsrelaterad ohälsa utredas klart sämre än arbetsolyckor, men med påtagliga skillnader mellan olika företag.

4.4.3 Allmän policy men vanligen utan uppföljbara mål

Många av fallstudierna belyser direkt eller indirekt hur bred arbetsmiljö som tas med i företagens SAM. Sannolikt har också stora industrier någon slags arbetsmiljöpolicy, då de normalt sett har ett formellt välorganiserat SAM. Men fallstudierna saknar oftast närmare information om policyn och hur tydliga mål den har, även om de ibland anger att det finns en policy. Beskrivningen nedan av SAM:s arbetsmiljöpolicyer bygger därför på relativt få studier.

Enligt SAM-föreskriften ska företagets policy för arbetsmiljön riktas mot vilka fysiska, psykologiska och sociala risker som anses behöva bevakas och eventuellt åtgärdas. Men i praktiken kan man naturligtvis ha en policy som man bara delvis tillämpar. Larsson (2006) beskriver t.ex. en processindustri vars policy och mål är en arbetsmiljö som inte ger ohälsa, samtidigt som de endast följer upp olyckstalen. Det behöver dock inte utesluta att de även åtgärdar andra risker. Augustsson (2006) och Brandin (2003) beskriver förekomst av skriven policy men en som är alltför allmän för att kunna tillämpas. I det första fallet var det en policy som gällde för hela koncernen utan att det fanns någon specifik policy för det produktionsställe som Augustsson studerade. Och företaget i Brandins fall hade en policy som hade föreslagits av företagshälsovården men som saknade förbättringsmål. Dessutom var policyn ringa spridd och känd i organisationen.

Några avancerade verkstadsföretag har utförliga arbetsmiljöpolicyer som anger att arbetsmiljön ska vara så riskfri att man inte får någon frånvaro på grund av arbetsskada. I företaget som studerades av både Karlsson (2010) och Lundahl (2010) säger policyn även att man ska ha god marginal mot föreskrifterna, som tillsammans ställer höga arbetsmiljökrav. Det företag som Larsson (2007) studerade inkluderade dessutom psykosocial arbetsmiljö uttryckligen i sin policy.

Flera andra fallstudier beskriver arbetsmiljöarbetet så konkret att de borde ha nämnt ifall det fanns policyer med uppföljbara mål, vilket de alltså inte rapporterade om. Med viss försiktighet kan man därmed säga att företag med ett formellt organiserat SAM nog vanligen även har en arbetsmiljöpolicy. I företag som har ett mer avancerat arbetsmiljöarbete är policyn även mer detaljerad och med höga mål. Däremot tycks det vara mindre vanligt – och kanske direkt ovanligt – att stora industriföretag har arbetsmiljöpolicyer med uppföljbara mål.

4.4.4 Ofta kontroll av rutiner men sällan resultatuppföljning

Oklara eller snäva mål för SAM behöver inte hindra att man åtgärdar vad man noterat i riskbedömningen. Avdelningar eller motsvarande åläggs ofta att sätta upp och verka för mål utifrån sina riskbedömningar och handlingsplaner. Det gör de ibland även på eget initiativ. Däremot gör frånvaron av tydliga mål att det blir svårt för företagets eller pro-

duktionsställets ledning att följa upp och förbättra hur effektivt deras SAM är i att minska riskerna. Fallstudierna tyder på att där man saknar tydliga och diskuterade – också i samverkan – mål för sitt SAM, där diskuterar man inte heller vilka ytterligare risker som också borde tas upp i detta arbete. På dessa arbetsplatser har man inte heller någon tydlig uppföljning av SAM:s resultat. Studierna tyder på att dessa brister i styrningen av SAM är vanliga. Vad de rapporterar om SAM:s uppföljning kan delas upp på:

- **Ingen uppföljning.** Enligt fallstudierna är det vanligast att företagen saknar uppföljning. Alternativt har de en formell uppföljning av SAM:s rutiner men inte av dess resultat. Augustsson (2006) beskriver hur koncernen har en årlig redovisning men bara av statistik för olycksfall och sjukfrånvaro och utan nedbrytning till den produktionsenhet hon studerade. Enligt Backström (1998) följde ledningen inte upp chefernas arbetsmiljöarbete i tryckeriet, trots goda ambitioner i detta åtminstone om den tekniska arbetsmiljön. Brandins (2003) verkstadsföretag gjorde också en hel del för arbetsmiljön men risker kvarstod ändå och de hade inte någon årlig uppföljning som hade kunnat belysa vad som behövde förbättras. I Håkansson och Isidorssons fem fall (2007) ålade företagsledningar linjecheferna ett tydligt ansvar för arbetsmiljöarbetet, men ledningarna följde sällan upp vad cheferna faktiskt gjorde och vad de kunde göra åt arbetsmiljön. I några av deras fall var därför huvudskyddsombudet mer drivande än linjecheferna. Enligt Oudhuis och Olsson (2006) tycks två familjeföretag med en ny generation i ledningen ha förbättrat sitt arbetsmiljöarbete, men inte till en resultatstyrande nivå med tydlig uppföljning och förbättring. Samuelsson (2011) beskriver hur ledningen i det stora huvudkontoret för en processindustrikoncern inte följer upp hur cheferna tillämpar beslutade (men inte helt kända) rutiner i SAM. Slutligen tyder enkäten till 25 bolag i en koncern på att få bolag alls följde upp sitt SAM. De som gjorde det tycks inte ha gjort detta mot mål för arbetsmiljön (Hällqvist och Junros-Nilsson, 2007).
- **Oklar uppföljning.** I några studier är det oklart hur uppföljningen fungerar, även om det tydligt inte sker av hela arbetsmiljöns utveckling. I ett avancerat verkstadsföretag med formellt välutvecklat systematiskt arbetsmiljöarbete ansåg ändå intervjuade chefer att ansvaret för uppföljning var oklart och inte fungerade bra. Likaså ansåg de sig ha för lite stöd av ledningen, som inte sågs till mycket i arbetsmiljöarbetet (Larsson, 2007). Enligt Neumann m.fl. (2009) satsade ett likaledes avancerat verkstadsföretag på utvecklingsprojekt för bättre ergonomi i produktionen men ledningen säkrade inte att projektet nådde varaktiga resultat när man organiserade om, bytte ut chefer och prioriterade produktionen. Även om rapporten inte skriver om det tyder ledningens agerande på att det saknades effektiv uppföljning av hur systematiskt arbetsmiljöarbete fungerade, åtminstone i denna fråga. Det är oklart om uppföljning förekom i Rasmussens (2010) tre företag. Fanns detta var de dock snävt inriktade på formerna för incidentrapportering, möten och liknande samt med ett fokus på arbetarnas felbeteende som orsaker.
- **Uppföljning av endast olycksfall.** Några företag hade en årlig uppföljning av hur deras SAM motverkade olycksfall. Oudhuis och Olsson (2006) beskriver hur två företag med nytt utländskt ägande i stort lämnade åt lokala chefer att sköta SAM men med uppföljning av olycksfallen.
- **Viss uppföljning av SAM:s resultat.** Antonssons m.fl. (2011) studie av fem större industriföretag med integrerade ledningssystem (som även omfattar arbetsmiljön) är den som kommer närmast den uppföljning av hela arbetsmiljöns utveckling som krävs i SAM. I ledningssystemen ingår uppföljning av vad som åtgärdas efter riskbedömningar. Men även i dessa företag fokuseras SAM och dess uppföljning på tekniska risker. Mer svårsmatta psykosociala frågor och även långsiktig arbetshälsa riskerar att hamna i skymundan i ledningssystem baserade på kvantitativa mått.

5. Kommuner

5.1 God kunskap om kommuners likartade SAM

5.1.1 Olika men likartade välfärdstjänsteleverantörer

Sveriges 290 kommuner har ungefär 800 000 anställda. På grund av tidsbrist begränsar kapitlet sig till kommuner som arbetsgivare och tar inte upp den viktiga men speciella frågan om skolan som arbetsmiljö för cirka 1,5 miljoner elever. Kommunerna är en typ av "diversehandlare" med ett mycket brett utbud av offentliga tjänster som bibliotek, snöröjning, bostadsplanering, turism- och annat näringslivsfrämjande, miljöövervakning och många andra uppgifter. Sedan 70- och 80-talens expansion av den offentliga sektorn samt senare överföringar av verksamheter till kommunerna domineras de dock av dels skola och förskola, dels omsorg om äldre och andra som behöver särskilt stöd. Dessa områden har knappt 40 % var av budget och personal i kommunernas arbetsintensiva verksamheter. Med ökande privatisering är kommunerna också stora upphandlare av sådana välfärdstjänster (se avsnitt 8.5 om välfärdstjänsteföretag) utöver att de köper in många andra tjänster och varor.

Fyra av fem kommunanställda är kvinnor. I vård och omsorg är de 90 %. Medelåldern är hög med betydligt fler anställda från 60 år än under 30 år (SKL, 2013a). En knapp fjärdedel är visstidsanställda, främst med timanställning (nästan bara kvinnor). Omkring en tredjedel av kvinnorna arbetar deltid – ofta ofrivilligt – medan detta är ovanligt bland männen (SCB, 2012b; Kommunal, 2013). Med en mycket stor variation av uppgifter kan de anställda utsättas för alla slags arbetsmiljörisker. Att arbetet främst är med och för människor gör dock att risker för psykisk och kroppslig överbelastning dominerar (Arbetsmiljöverket, 2012a). Stress och andra psykosomatiska samt belastningsergonomiska besvär på grund av arbetet är utbredda (Arbetsmiljöverket, 2012c), men de rapporteras ändå sällan som misstänka arbetsskador (Dellve m.fl., 2003). SAM i kommuner behöver dock även hantera t.ex. buller från skrikande dagisbarn, olycksrisker med maskiner respektive i trafiken för hemtjänsten, kemikalier i städning och i skollabb, hot och våld från olika grupper samt många andra risker.

Utöver att ha en mycket varierad verksamhet är kommunerna mycket olika stora, från Stockholms nära 900 000 till flera kommuner i Norrland med under 3 000 invånare. Ändå är deras förutsättningar att driva SAM likartade. Även de små har flera hundra anställda. Framför allt är allas verksamhet starkt styrd av regler från riksdag, regering och fackmyndigheter. Wallenberg (2004) ser kommuner som främst verkstälare av statens beslutade välfärdspolitik. Gustafsson (2011) och Larsson (2004) beskriver likaså hur kommunal verksamhet är toppstyrd nationellt från Stockholm och lokalt genom politiska budgetramar och andra beslut. Detaljerna skiljer sig med kommuners storlek, läge och övriga lokala förhållanden men deras verksamhet är därför i grunden likartad i organisation och innehåll och därigenom i grunden för deras SAM (Frick och Forsberg, 2010).

5.1.2 Många studier av kommunal verksamhet och arbete

Med den kommunala expansionen ökade forskningen även om deras arbeten och risker och hur riskerna hanterades. Inte minst ledde sjukfrånvaroexplosionen från mitten av 90-talet till fler sådana studier. Sökningen av fallstudier (se kapitel 1) fann nästan nittio rapporter som på något sätt rör dessa frågor. Kapitlet bygger dock mycket på Frick och Forsbergs (2010) större studie av utvecklingsarbetet i en kommun, eftersom dess resultat förankrades i en genomgång av forskning om kommunal verksamhet,

styrning och arbetsmiljöarbete. Denna visade att SAM och dess orsaker i denna kommun mycket liknar de i andra. I detta kapitel kompletteras Frick och Forsbergs resultat med ett urval av knappt trettio andra rapporter.

En viktig bild ges av en jämförelse mellan hur de med kommunala arbeten beskriver sina arbetsmiljöer år 2003 (Arbetsmiljöverket och SCB, 2004) och år 2011 (Arbetsmiljöverket, 2012a). Riskerna har inte minskat påtagligt under den perioden, vilket innebär att det finns stora brister i kommunernas SAM. Dessa beskrivs i tillsynsrapporterna Stress och belastning i vård och omsorg (Arbetsmiljöverket, 2000:8), Våld och hot inom vård, omsorg och skola (Arbetsmiljöverket, 2001:6), Skolans arbetsmiljö (Arbetsmiljöverket, 2002:10), Riskfyllda psykosociala arbetsförhållanden för omsorgschefer (Arbetsmiljöverket, 2006:12), Socialsekreterarnas arbetsmiljö (Arbetsmiljöverket, 2007:5), Vård och omsorg i ordinärt boende (Arbetsmiljöverket, 2009:2) samt Tillsyn av förskolor (Arbetsmiljöverket, 2012:13).

Flera fallstudier rör också kommunalt arbetsmiljöarbete: Alavaara (2007) om ett brandförvar, Andrea och Jörnås (2009) om lärare utsatta för våld och hot, Brännström m.fl. (2006) om en barn- och ungdomsförvaltning, Johansson (2006) om ett fastighetskontor, Kerttu (2005) om en socialförvaltning, Nilsson (2011) om en kommuns försök att styra genom balanserade styrkort, Olsson (2012a) om en skolas arbetsmiljö, Salomonsson (2011) om SAM-utbildning, Söderberg (2007) om jämställdhet och arbetsmiljö i en omvårdnadsförvaltning, samt Tönvik-Askmark (2007) om den psykosociala arbetsmiljön i en gymnasieskola.

Mer övergripande belyses kommuners förutsättningar att driva SAM av Brännmark m.fl. (2012) i en kunskapsöversikt av hur de tillämpar Lean, Kankkunen (2009) om att vara chef i kvinno- respektive mansdominerade verksamheter, Larsson (2004) om grunden för att styra kommuners arbetsmiljöarbete, Målqvist (2011) om hur kommunal styrning påverkar bl.a. arbetsförhållanden i deras hemtjänst, Palmér (2011) om linjecheferns förutsättningar i en kommun samt Wallenberg (2004) om kommuners arbetsgivarpolitik. Slutligen har rapporten använt SKTF:s (2003) enkät om kommunala chefers förutsättningar i arbetsmiljöarbetet, och Visions (2013, f.d. SKTF) enkät om chefer i äldreomsorgen.

5.2 SAM nivå I: Rutiner för att driva arbetsmiljöarbetet

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

5.2.1 Organiserade rutiner är det normala

Kommuner är stora arbetsgivare med en komplex och starkt reglerad verksamhet. De har styrsystem för att organisera, bemanna, budgetera och prioritera sina verksamheter. Till exempel ska kommunala skolor verka mot och följa upp ett trettiotal pedagogiska kvantifierade mål (Frick och Forsberg, 2010). Mycket görs också för att effektivisera kommunernas komplexa styrning (Bejerot och Hasselbladh, 2013). Sveriges kommuner och landsting (SKL, 2013b) beskriver bl.a. att *"Under de senaste tjugo åren har flera olika verktyg prövats i syfte att skapa engagemang, minska kvalitetsbrister och utveckla verksamheterna. TQM, ISO och Sex Sigma är några exempel. I dag är lean den modell som väcker stort intresse i såväl landsting som kommuner."*

Rutiner och policyer för hur kommuner ska driva SAM och samverka om arbetsmiljön och andra frågor ingår normalt i denna utvecklade verksamhetsstyrning (se t.ex. Mölndal, 2013; och Ystad, 2011). I arbetsmiljöenkäten (Arbetsmiljöverket, 2012a) uppgav också två av tre som arbetar inom vård och skola att SAM förekommer på deras arbetsplatser. Det gjorde oftast även övriga kommunanställda. I en enkät om arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete i skolan svarade cirka 95 % av rektorerna i kommunala

skolor att de bedriver arbetsmiljöarbete, och lika många svarade ja på frågor om olika SAM-rutiner (Arbetsmiljöverket, 2002:10).

Även fallstudierna rapporterar hur kommuner organiserat SAM med riskbedömning, handlingsplaner, utbildning och uppgiftsfördelning samt även för att följa upp sitt SAM (11 §). Det beskrev Frick och Forsberg (2010) i en kommun i allmänhet och mer i detalj i en skola och i två hemtjänstlag inom denna. För att sänka sjukfrånvaron och för att genomföra det nationella partsavtalet Förnyelse – Arbetsmiljö – Samverkan från 2005 (FAS 05) utvecklade kommunen bl.a. detaljerade riktlinjer för sitt SAM samt för en bättre organiserad samverkan om arbetsmiljön. Om ett brandförsvar beskrev Alavaara (2007) att SAM i största möjliga omfattning ska integreras i de dagliga rutiner som är knutna till samtliga verksamhetsområden inom den berörda förvaltningen. Dess SAM inkluderar bl.a. att:

- fastställa mål för arbetet med arbetsmiljön.
- vid behov kartlägga, analysera och åtgärda risker och brister i arbetsmiljön.
- utreda och dokumentera arbetsskador, ohälsa och tillbud.
- utföra lämpliga åtgärder för att minimera riskerna för skador och ohälsa.
- upprätta en plan för hur, till vilka och i vilken omfattning arbetsmiljöarbetet ska delegeras i organisationen.
- behandla rapporterade skador och tillbud vid månadsvisa möten i skyddskommittén.

På motsvarande sätt beskriver Brännström m.fl. (2006) en kommuns ledningssystem Miljö-Arbeitsmiljö-Jämställdhet (MAJ). Enligt dess arbetsmiljöpolicy ska arbetsmiljöaspekter beaktas i alla beslut som berör verksamheten. SAM ska vara målstyrt. Det innebär att konkreta mål, handlingsplaner, dokumenterade rutiner och uppföljning med utvärdering, inklusive årligt dokumenterade uppföljningar, ska ingå som element i styrningen av verksamheten. SAM ska samordnas med övriga styrsignaler i organisationen. MAJ tar även upp vikten av samverkan och ett aktivt förebyggande arbetsmiljöarbete. Som en del av MAJ ingår organiserade rutiner i och för SAM. Liknande organiserade SAM-rutiner redovisar även Johansson (2006), Kerttu (2005) och Nilsson (2011).

5.2.2 Men brister i rutinernas praktik

Riskerna i kommunalt arbete orsakas alltså sällan av brist på dokumenterade SAM-rutiner. Problemet är rutinernas täckning och tillämpning. Arbetsmiljöverkets tillsynsrapporter samt fallstudierna visar på utbredda brister i praktiken. Arbetsmiljöverket inspekterade år 1998 och 1999 stress och belastningsergonomi på 2 000 arbetsställen inom vård och omsorg, varav de allra flesta inom kommunerna (Arbetsmiljöverket, 2000:8).

Bristerna beskrevs ingående:

"Yrkesinspektionen har kunnat konstatera ett antal övergripande frågor som är relaterade till brister i verksamheternas internkontroll av arbetsmiljön och som medför att verksamheterna får bristfälliga underlag för sina beslut vad gäller åtgärder för att förbättra arbetsmiljön.

Vanligast är bristande kunskaper om kraven i arbetsmiljölagstiftningen och bristande kunskaper om vilka faktorer i arbetsmiljön som kan orsaka ohälsa eller olycksfall. Det är också vanligt att chefer och arbetsledare inte känner till att de olika lagstiftningar som styr verksamheterna gäller parallellt. I stället är det en vanlig uppfattning att socialtjänstlagens och hälso- och sjukvårdslagens krav på vårdtagarens integritet och självbestämmande står över arbetsmiljölagens krav på en tillfredställande arbetsmiljö för de anställda.

Det saknas ofta mål för arbetsmiljöarbetet. Det är också vanligt att organisationer som har angivit mål för arbetsmiljöarbetet inte lyckats föra ut dem i verksamheterna så att underställda chefer och anställda känner till dem.

Det är vanligt förekommande att chefer är oklara på vilket ansvar de har i arbetsmiljöfrågor. De tvingas genom de offentliga besparingskraven att prioritera budgetmålen så starkt att dessa skymmer såväl verksamhetsmål som arbetsmiljömål.

Inom såväl omsorgerna som hälso- och sjukvården har det genomförts ett stort antal omorganisationer av olika skäl. I samband med förändringar i verksamheterna är det vanligt att konsekvensbedömningar inte analyserar förändringarna i arbetsmiljön. När omorganisationer planeras är det ovanligt att man också planerar för hur man skall följa upp vilka konsekvenser för arbetsmiljön förändringarna har medfört.

Ohälsa och olycksfall utreds inte konsekvent och i tid. En vanlig brist är att man väntar för länge innan man utreder klagomål på arbetsmiljön. Signalsystemen är inte systematiska och genomtänkta vilket gör att de signaler som ändå kommer fram riskerar att feltolkas och uppfattas som allmänt missnöje snarare än konkreta brister i verksamheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de inspekterade verksamhetsområdena fått många krav på att förbättra sin internkontroll av arbetsmiljön. Yrkesinspektionen har noterat ett antal omständigheter som kan utgöra en förklaring till att det interna arbetsmiljöarbetet fungerar så bristfälligt som det tycks göra. Exempel på sådana omständigheter är:

- Ofta förekommande omorganisationer, där frågor om hur arbetsmiljöarbetet skall bedrivas har låg prioritet.
- Vissa organisationsformer; exempel på organisationsformer där arbetsmiljöarbetet fungerar bristfälligt är s.k. platta organisationer, med låg chefstäthet och ett stort antal underställda. Här har yrkesinspektionen noterat att avstånden mellan de olika nivåerna i organisationen ökar. Det blir färre kontakter mellan de olika nivåerna oftast på grund av tidsbrist.
- Så kallad tudelad förvaltning inom kommunernas äldreomsorger är en annan organisationsform där yrkesinspektionen noterat att arbetsmiljöfrågorna ofta blir eftersatta. Tudelad förvaltning innebär att biståndsbedömningen görs av tjänstemän i stabsfunktion medan linjeorganisationen skall leverera de beställda tjänsterna. I sådana organisationer är det vanligt förekommande att en systematisk bedömning av arbetsförhållandena för de anställda helt uteblir då ingen tilldelats det formella ansvaret.
- Chefer och arbetsledare har bristande kunskaper när det gäller arbetsmiljöfrågor. De känner i allt för liten utsträckning till arbetsmiljöreglerna och deras innehåll. Det är vanligt att risker på grund av brister i arbetsmiljön underskattas. Även de fackliga företrädarna är sämre informerade nu än förr, vilket gör att den roll som kravställare och pådrivare som de tidigare fyllt har tunnats ut. Det förekommer att fackliga företrädare (arbetsplatsombud) inte har klart för sig att de samtidigt också är skyddsombud."

Detta var snart femton år sedan, men kravet på interkontroll (nu SAM) hade gällt i flera år. Dessutom visar Arbetsmiljöverkets senare tillsynsrapporter på liknande problem. På 1 543 inspekterade enheter inom vård och skola ställde Arbetsmiljöverket 2 400 krav på åtgärder mot brister beträffande rutinerna om förebyggande arbetsmiljöarbete mot hot och våld, om informationen om var riskerna fanns, om att kalla på hjälp och om att få hjälp vid akut våldshändelse (Arbetsmiljöverket, 2001:6). Arbetsmiljöverket (2002:10) är en enkät till rektorer, där nästa alla svarar att de driver SAM. Men hälften till tre fjärdedelar svarar också att det finns påtagliga, främst psykosociala, risker i arbetsmiljön. Det organiserade SAM som rektorerna säger sig driva åtgärddar alltså inte riskerna tillräckligt. Vid en granskning av omsorgschefers egen arbetsmiljö ställde Arbetsmiljöverket totalt 449 krav på 70 av 74 besökta kommuner. Drygt hälften gällde SAM, främst att arbetsförhållandena även för chefer ska undersökas kontinuerligt och att rutiner ska finnas för att fånga upp och åtgärda brister i deras arbetsmiljö (Arbetsmiljöverket, 2006:12).

En inspektion av socialsekreterares arbetsmiljö på 139 arbetsställen år 2005–2008 ledde till bl.a. 678 krav på SAM, varav 243 på policy och rutiner, 140 på tydlig uppgiftsfördelning till tillräckligt många med tillräcklig kompetens och resurser och 279 på riskbedömningar (Arbetsmiljöverket, 2007: 5). Rapporten sammanfattade att: "Det finns kommuner/stadsdelar med socialförvaltningar som mycket aktivt arbetar med frågorna och vars

arbetsmiljöarbete fungerar väl. Men det finns också socialförvaltningar som inte har några direkta rutiner för sitt arbetsmiljöarbete. [...] I det systematiska arbetsmiljöarbetet saknas ibland riskinventeringar och därmed följer brister på en helhetssyn av arbetssituationen. Krav ställdes på att undersöka och riskbedöma den psykosociala arbetsmiljön, såsom t.ex. risken för våld och hot, arbetsmängd och stress. [...] På flera kontor framkom det brister när det gäller vem socialsekreterarna ska vända sig till när de känner att ärendena blir för många eller tar så mycket tid att de inte hinner med."

Motsvarande brister i SAM beskrivs i tillsynsrapporterna Vård och omsorg i ordinärt boende (Arbetsmiljöverket, 2009:2) och Tillsyn av förskolor (Arbetsmiljöverket, 2012:13). Även i dessa ställde Arbetsmiljöverket krav på bättre SAM på de allra flesta av de inspekterade kommunala (och andra) arbetsställena, vanligen med en rad delkrav på främst rutiner, policy, riskbedömning, handlingsplaner, uppföljning, kompetens och uppgiftsfördelning.

Fallstudierna ger samma bild av hur rutiner är otillräckligt spridda eller tillämpade. De flesta brister som togs upp av Arbetsmiljöverket (Rapport 2001:6) fann Frick och Forsberg (2010) tio år senare, t.ex.

- Missuppfattningen att arbetsmiljölagen är underordnad andra lagar.
- Brist på riskbedömning vid biståndsbeslut.
- Omorganisering utan arbetsmiljöhänsyn.
- Brist på kunskap hos chefer och personal.
- Rapporter om risker och arbetsrelaterade besvär ofta ses som uttryck för personals missnöje.

Den avvisande attityd som syns i den sista punkten berodde mycket på chefernas svårigheter att göra något åt vad anställda påtalade. Det i sin tur berodde på begränsade möjligheten att returnera delegerat "ansvar" och begränsat stöd uppifrån.

Liknande brister fann Andrea och Jörnås (2009) när de konstaterade att skolor saknade handlingsplaner om hot och våld mot personalen. Rektorer hänvisade i stället till antimobbing och andra planer för eleverna. Brännström m.fl. (2006) beskrev hur arbetsmiljön inte var tydlig i förvaltningens balanserade styrkort och att uppgiftsfördelningen på papper inte stämde med verkligheten. Kartläggningen av de psykosociala riskerna behövde också utvecklas och kompletteras med en tydligare analys och dokumentation på organisationsnivå. Samma slags brister i utformning och/eller tillämpning av SAM fann Johansson (2006) i ett fastighetskontor, Alavaara (2007) i ett brandförsvär, Söderberg (2007) i en kommun och Tönvik-Askmark (2007) i en skola.

5.3 SAM nivå II: Aktörer med begränsade förutsättningar

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

5.3.1 Delegering till chefer med otillräcklig tid, pengar och befogenheter

Att rutiner som är organiserade på pappret tillämpas sämre tyder på att de som ska driva SAM har svårt att göra detta. För att kunna ta ansvar i SAM behöver man tydliga uppgifter i detta. Men fallstudierna och rapporterna från Arbetsmiljöverket beskriver utbredda oklarheter i uppgiftsfördelningen. Utöver rapport 2000:8 ovan resulterade inspektioner av vård och omsorg i eget boende i 151 kommuner i 647 krav på tydligare uppgiftsfördelning och bättre kunskaper (Arbetsmiljöverket, 2009:2). Och Johansson (2006) beskrev hur en s.k. kvittensdelegering av "arbetsmiljöansvaret" i ett fastighetskontor inte uppfyller kraven. Vissa uppgifter var inte tillräckligt konkret framställda och deras omfattning hade inte tydliggjorts nog. Andra arbetsmiljöuppgifter som ska ingå i SAM saknades.

Vidare hade vissa uppgifter delegerats ner till förvaltningschefen som enligt kommunens samverkansavtal ska ligga kvar på det centrala personalutskottet. Även Tönvik-Askmark (2007) rapporterar om otydlig uppgiftsfördelning i en granskad skola. Och Alavaara (2007) beskrev att: *"Arbetsmiljöfrågorna sågs av många som uppgifter för specifika grupper och enskilda personer vid brandförsvaret. Uppfattningen om den egna rollen i sammanhanget var i många fall begränsad. Endast ett fåtal bland både chefer och anställda kände till den uppgiftsfördelning i arbetsmiljöarbetet som finns fastställd vid brandförsvaret."*

Även när uppgifter i SAM är tydliga måste de som får sådana också kunna utföra dem. I enkäten om skolors arbetsmiljö svarade 78–85 % av de kommunala rektorerna att arbetsmiljö ingick i deras arbetsbeskrivning men 50 % av de i grundskolor angav att de saknade befogenheter och 75 % att de saknade resurser för att driva arbetsmiljöarbetet. Motsvarande siffra för de färre gymnasiektörerna var 25 % respektive 50 %; (Arbetsmiljöverket, 2002:10). I Palmérs (2011) studie av vård- och omsorgschefer i en kommun upplevde de intervjuade otillräckliga förutsättningar för sitt ledarskap. De ansåg att arbetsrollen var gränslös med orimliga krav. Förutsättningarna för tillitsfulla relationer till medarbetare, chefer och kollegor har, enligt intervjupersonerna, försämrats och möjligheten att påverka minskat. De sämre förutsättningarna kan till stor del härledas till förändrad organisering och styrning som medfört försämrad kommunikation genom sociala relationer. Hur kommunala chefer har svårt att ta ansvar för sina anställdas arbetsmiljöer beskrivs också dels i enkäter av SKTF (2003) och Vision (2013), dels i studier av Söderberg (2007), Kankkunen (2009) samt Målvist (2009).

Frick och Forsberg (2010) beskrev en tydlig delegering av uppgifter i SAM men med begränsade möjligheter att utföra dessa. På pappret kunde chefer då returnera "omöjliga" uppgifter. Detta gjordes dock nästan aldrig eftersom det sågs som ett erkännande att man misslyckats som chef. Liksom i kontroll av beteende som strategi mot olyckor, ser man i denna kommun (och troligen andra) återförande av arbetsmiljöuppgifter som individens misslyckande, inte som brister i arbetsgivarens SAM. Slutligen visar tillsyn av chefer inom kommunal omsorg (Arbetsmiljöverket, 2006:12) att de ofta är alltför hårt pressade. Förutom att det hotar chefernas egen hälsa bör det även göra det svårt för dem att driva ett effektivt SAM för sin personal. Tillsynen ledde till 449 krav, varav över hälften gällde bättre SAM.

Adekvat arbetsmiljökunskap är ytterligare en förutsättning för att chefer ska kunna utföra sina uppgifter i SAM. Även om kommuner vanligen ger chefer samt anställda och skyddsombud någon arbetsmiljöutbildning visar flera tillsynsrapporter (t.ex. Arbetsmiljöverket 2000:8; 2007:5; och 2009:2) att denna ofta inte är tillräcklig. I tillsynen av Härnösand konstaterade Arbetsmiljöverket därför att chefer och arbetsledare ofta saknade kunskaper om arbetsmiljölagen och dess föreskrifter (Salomonsson, 2011). Även Alavaara (2007) samt Frick och Forsberg (2010) fann att bristande kunskap hämmade chefers arbetsmiljöarbete.

5.3.2 God formell samverkan men också misstroende och brist på tilltro

Även anställda behöver arbetsmiljökunskap för att kunna vara aktiva deltagare i SAM. Brist på detta har beskrivits i flera av de nämnda tillsynsrapporterna och fallstudierna. T.ex. fann tillsynen av våld och hot i vård, omsorg och skola att personalen var otillräckligt informerad om var riskerna fanns, om hur de skulle kalla på hjälp och om vilken hjälp de kan få efter en akut våldshändelse (Arbetsmiljöverket, 2001:6). Kerttus (2005) studie av en socialförvaltning fann att dess SAM fungerade i teorin men att det praktiska arbetsmiljöarbetet i verksamheterna hade tydliga brister. Bland annat hade många otillräckliga kunskaper i arbetsmiljö, i synnerhet bland personalen ute i verksamheterna.

För att de anställda ska samverka om SAM krävs även att de har förtroende för sina chefer. Den vitt spridda AHA-enkäten, om arbete och hälsa, tyder dock på att kommunanställda ofta misstror sina chefer (Frick och Forsberg, 2010). Andrea och Jörnås (2009) fann att en anledning till att många lärare väljer att inte kontakta sin arbetsgivare

eller anmäla vid utsatthet för hot och våld är att de är rädda för att upplevas som misslyckade. Och Olsson (2012a) beskrev hur cirka trettio procent av grundskollärarna upplever någon form av risk med att föra fram kritik av arbetsmiljön till sin arbetsgivare. Frick och Forsberg (2010) skrev också om hur personalen i en kommun (enligt avtalet FAS 05) erbjöds flera fora för att delta i SAM. Eftersom många misstrodde ledningen och hade märkt att tidigare klagomål inte gett förbättringar tog anställda dock främst upp de mindre frågor som de trodde var påverkbara i samverkansmötena. De stora frågorna, om psykisk och kroppslig överbelastning, såg de vanligen som meningslösa att ta upp. Därtill hade flera skyddsombud upplevt att klagomål inte togs upp eller i varje fall inte åtgärdades av berörda chefer, som i sin tur ofta inte kunde göra mycket åt dessa brister.

5.4 SAM nivå III: Mer processer än styrning mot bättre miljö

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

5.4.1 Mål är vanliga men inte för de dominerande ohälsoriskerna

Det finns en funktion i SAM för att korrigera om dess rutiner inte lyckas minska riskerna. Arbetet ska vägledas av en policy med mål för hur verksamheten ska vara för att förebygga ohälsa och olycksfall. Arbetet enligt SAM ska sedan följas upp, värderas och vid behov förbättras. Både Arbetsmiljöverkets tillsyn och fallstudierna rapporterar emellertid att kommunernas arbetsmiljöarbete sällan är målstyrt. Tillsynen av psykisk och kroppslig överbelastning (Arbetsmiljöverket, 2000: 8) fann att arbetsmiljöarbetet vanligen saknade uppföljbara mål. Detta kan hänga ihop med att Arbetsmiljöverket också fann en utbredd missuppfattning att Arbetsmiljölagen är underordnad lagar och regler om verksamheternas innehåll. Tillsynen fann också att kommunala organisationer som har angett mål för arbetsmiljöarbetet ofta inte lyckats föra ut dem i verksamheterna så att underställda chefer och anställda känner till dem.

Brist på mål i och för SAM redovisas även i fallstudierna. Det fastighetskontor som Johansson (2006) granskade saknade uppföljbara arbetsmiljömål. Kontoret har en modell för balanserad styrning med fyra mål, inklusive medarbetare och arbetsmiljö. När målen för medarbetarna ska konkretiseras blir dessa dock bara de insatser som ska göras medan inget nämns om att minska olika risker. Med andra ord ersätts målen med medel. Kommunen har visserligen en policy med ett allmänt mål om en god arbetsmiljö. Den har även både hälsobokslut och ett särskilt projekt för att främja de anställdas hälsa. Policyn har emellertid enbart mål om vissa tekniska risker men inte om de stora frågorna om psykisk och kroppslig överbelastning. Hälsobokslutet redovisar hälsofrämjande, arbetsmiljöutbildning, skyddsronder och samverkansmöten men inget om huruvida dessa insatser förbättrar arbetsmiljön. Detta hälsofrämjande projektets mål är att sänka sjukfrånvaron men det nämns inget om att minska riskerna i arbetet. Kerttu (2005) skrev på motsvarande sätt att en enhet inom en socialförvaltning hade flera mål för arbetsmiljöarbetet men de var så övergripande att de inte kunde följas upp.

De otydliga målen bekräftas i Nilssons studie (2011) av hur en kommun använder balanserade styrkort för att förbättra sin verksamhetsstyrning. I kortet ska arbetsmiljö vara ett av fyra mål. Men de operationaliserade målen blev endast att personalen ska få ett antal utbildningsdagar respektive att ha minst 90 % nöjda medarbetare på en personalenkät. Frick och Forsberg (2010) beskrev processen bakom att en kommuns arbetsmiljömål i verksamheternas tillämpning ersattes med medel om vissa insatser som utbildningar, möten och skyddsronder. Deras studie redovisade även två tidigare rapporter om breda försök att utveckla bl.a. styrningen av kommuners SAM. I rapporterna framkom också att mål om en god arbetsmiljö i praktiken ersattes med mått på åtgärder och på sjukfrånvaro, men som inte följde upp risker eller arbetshälsa.

5.4.2 Uppföljning av rutiner men sällan av hur SAM förbättrar arbetsmiljön

Frick och Forsberg beskrev även hur den studerade kommunen hade organiserat en årlig uppföljning av SAM i sina förvaltningar. Att sådan uppföljning både ingår i rutinerna och normalt genomförs redovisar också andra fallstudier, t.ex. Alavaara (2007), Brännström (2006), Johansson (2006), Kerttu (2005) och Nilsson (2011). Men kommunernas uppföljning tycks avse de kvantifierbara medlen av åtgärder, inte de mer svårsmåttade målen om risker och arbetshälsa. Olika slags insatser samt särskilt sjukfrånvaro tycks vara vida spridd som mått på arbetsmiljön i uppföljningen av SAM. Kommuner har därigenom rutiner för att följa upp vad de redan är bra på i SAM, nämligen skriftliga rutiner och olika insatser, inklusive för samverkan. Däremot gör bristen på tydliga mål för risker och (o)hälsa och (därigenom) frånvaron av uppföljning mot dessa att de ansvariga sällan ser vari bristerna i deras SAM består. För det första kan de som arbetsgivare inte förklara varför personalen ofta ger negativa svar i AHA-enkäten och andra arbetsmiljöenkäter. För det andra ser de inte att det i verksamheten delegerade SAM har otillräckliga möjligheter att åtgärda många risker. Ingen av Arbetsmiljöverkets nämnda tillsynsrapporter (i avsnitt 5.1.2) tar upp bristerna i uppföljningen av SAM. Detta trots att myndigheten i flera fall har genomfört en utförlig tillsyn av kommunernas arbetsmiljöarbete mot enskilda risker och SAM som helhet. Under senare år har emellertid Arbetsmiljöverkets tillsyn, åtminstone i ett distrikt, börjat rikta sig också mot högre nivåer i kommunerna (Olsson, 2012b).

De interna kontrasterna är stora i hur kommuner hanterar sitt SAM-ansvar. Å ena sidan är de stora och dokumentstyrda arbetsgivare med en lång tradition av arbetsmiljöarbete och samverkan om detta, vilket lett till organiserade rutiner för och mycket insatser i SAM. Men å andra sidan brister det i rutinernas tillämpning, förutsättningarna för deras tillämpning och deras resultat. Samtidigt är det främst de stora insatserna (medlen) men sällan de otillräckliga resultaten (målen) som mäts eller beskrivs i vad man kallar uppföljning av sitt SAM. Utan att följa upp resultaten blir det svårt att åtgärda orsakerna till de alltför ofta kvarstående hälsoriskerna. Kommunernas SAM är därigenom inte tillräckligt integrerat i verksamhetsstyrningen utan för mycket kvar i arbetsmiljöarbetets gamla sidovagn.

Det är dock viktigt att betona att det görs en hel del för arbetsmiljön i kommunernas mindre styrda vardagliga arbetsmiljöarbete, även om effektiviteten i det formaliserade SAM ofta brister och sällan utvärderas och förbättras. Frick och Forsberg (2010) beskrev även dels hur många, särskilt tekniska, åtgärder inte räknades in i eller styrdes genom SAM, dels att en del engagerade chefer ofta lyckades lösa flera problem för sin personal trots att de begränsades av snäva ramar i styrningen. Därtill gjorde kommunen en hel del för bl.a. friskvård, rehabilitering av långtidssjuka och stöd till skyddsombud. Andra fallstudier (bl.a. Alavaara, 2007; Brännström m.fl., 2006; och Johansson, 2006) rapporterar också att en hel del ändå fungerade i det dagliga arbetsmiljöarbetet, även om detta alltså bara delvis styrdes i det formella SAM. Likaså beskriver både arbetsmiljöenkäterna, AHA-enkäterna och fallstudierna (t.ex. Frick och Forsberg, 2010) även positiva sidor av den psykosociala arbetsmiljön främst genom engagemang och arbetsglädje i det kommunala arbetet som huvudsakligen görs med och för andra människor.

Men ett väsentligt problem förblir ändå ett glapp mellan å ena sidan mycket arbete i det organiserade SAM och å andra sidan dess bristande effektivitet i att åtgärda hälsoriskerna i arbetet (främst pga kroppslig och psykisk överbelastning) vilka också finns i detta vanligen givande arbete. Orsaken till detta glapp tycks vara att kommunernas SAM för ensidigt fokuserar på processer – mycket via olika samverkansformer – och för lite på att integrera, utvärdera och förbättra ett målstyrt arbetsmiljöarbete som en del i styrningen av de olika verksamheterna. De kommunala politikerna tycks heller inte följa upp hur det SAM de delegerar ned till linjens chefer faktiskt värnar personalens arbetsmiljö och arbetshälsa.

6. Landstingens sjukvård

6.1 Samstämmigt om SAM i vården

Genomgången av landstingen begränsas till sjukvården. En del uppgifter om SAM i kollektivtrafik tas upp i kapitel 9 om transporter. Sökningen av fallstudier fann inte mer om SAM i annan landstingsverksamhet, t.ex. utbildning, kultur eller regional utveckling. Dock är sjukvården deras huvuduppgift. Det finns en hel del forskning om arbetsmiljön för den kvarts miljon som arbetar med detta (varav 80 % är kvinnor), t.ex. El Madanis genomgång av studier om sjuksköterskors arbetsmiljö (2007), Hansens m.fl. (2008) jämförelse av psykosocial arbetsmiljö och risk för utbrändhet mellan tre sjukhus med olika driftsformer, Olssons studie (2008) av vårdarbetares upplevelser av arbetsmiljö och arbetsvillkor samt Schmidt m.fl. (2012) om stick- och skärskador. En del studier har även gjorts av insatser för hälsofrämjande och mot sjukfrånvaro, t.ex. Agnaou (2011), Barajas m.fl. (2006) samt Hansson och Tugel (2005).

En kunskapsöversikt av hot och våld inom vård och omsorg (Hallberg, 2011) anger att dessa risker är utbredda *"framför allt inom ambulanssjukvård, akutsjukvård, psykiatrisk och geriatrisk sjukvård som riskerna för hot och våld är mest framträdande, och att det främst är unga, oerfarna och/eller utbildade kvinnor som drabbas. [...] personalens bristande tid för omvårdnad av patienterna spelar en framträdande roll."* Studier pågår även om hur införandet av det så kallade lean-konceptet har gett effekter på arbetsförhållandena i den svenska vården. Dessa studier är främst kopplade till verksamhetslyftet (www.verksamhetslyftet.se). Några rapporter har dock redan kommit om lean och arbetsmiljö, t.ex. Skogmalm och Carlqvist (2011) samt som en aspekt i Brännmarks m.fl. (2011) kunskapsöversikt om produktion och belastningsergonomi. Den senare redovisar även internationell forskning om lean i vården. Därtill finns en rad studier om ledarskap och styrning inom vård och omsorg, t.ex. Dellve och Wikström (2006) samt översikter av Henning (2002) och Målvist m.fl. (2011). Den sista kopplar mer direkt ihop styrformer och arbetsmiljö i sin kunskapssammanställning om effekter av s.k. New Public Management.

Forskningen om vårdens styrning, ledarskap och lean respektive om dess arbetsmiljö ger dock endast begränsade upplysningar om hur arbetsmiljöarbetet bedrivs mot olika risker. Ett undantag är Schmidt m.fl. (2012). Genom sin åtgärdsinriktning belyser de även arbetsmiljöarbetet, men de nämner inte SAM. Databassökningen fann endast nio rapporter som lite mer behandlar arbetsmiljöarbete och SAM i landstingen. Utöver Schmidts m.fl. forskningsrapport beskriver Damm (2007) hur läkare i ett sjukhus har sökt förbättra sin arbetsmiljö. Därtill finns en magisteruppsats om SAM och synergonomi i avancerad hemsjukvård (Håkansson, 2008). Westerlunds (2007) examensarbete om SAM i ett akutsjukhus, främst dess medicinklinik, är en omfattande fallstudie om olika sidor av SAM. PWC har också gjort två revisioner av arbetsmiljöarbetet, en i ett landsting och då främst i två sjukhus (PWC, 2011) samt en av SAM i ett annat landstings hela sjukvård (PWC, 2012). Arbetsmiljöverket redovisar därtill resultaten av tillsyn av vården i tre rapporter, om stress och belastning i vård och omsorg (Arbetskyddsstyrelsen, 2000: 8), om primärvården i en region (Arbetsmiljöverket, 2003: 11), och om överbeläggningar på akutsjukhusen (Arbetsmiljöverket, 2012: 2).

De flesta rapporter gäller SAM i slutenvård. Både sluten- och öppenvård täcks dock av Schmidt m.fl. och i PWC:s rapport (2012) från det andra landstinget, medan Arbetsmiljöverket (Rapport, 2003: 11) samt Håkansson (2008) fokuserar på vårdcentraler respektive hemsjukvård. Skillnaden i verksamheten och arbetsmiljön är på flera sätt stora mellan sluten- och öppenvård. De verkar dock inom samma arbetsgivare. Som vårdutförare styrs de av landstingens styrsystem i vilka personalens arbetsmiljö ska balanseras mot i princip omätbara patientbehov, medicinsk kunskap, politiska löften,

stora regelverk och begränsade budgetar. Förutsättningarna för deras SAM bör därför vara likartade. Likheten i rapporternas resultat tyder också på det.

6.2 SAM nivå I: Rutiner men inte alltid riskbedömningar

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

6.2.1 Stora arbetsgivare med organiserade rutiner, också för SAM

Forskningen om vårdens arbetsmiljö samt fallstudierna och rapporterna om arbetsmiljöarbetet pekar alla på att hög belastning är den klart största hälsorisken. På sjukhus leder detta till bl.a. överbeläggningar som ökar riskerna för

- Belastningsskador.
- Olyckor.
- Psykosocial ohälsa.
- Hot och våld.

Denna beskrivning ges av Arbetsmiljöverket (2012: 2), Johansson (2007), Persson och Schröder (2008), Westerlund, (2007) samt PWC (2011, och 2012). Men läkare beskriver även hur deras belastning ökar när de får allt mindre tid för allt sjukare patienter (Arbetsmiljöverket, 2012: 2; Damm, 2007). I öppenvården upplever man också en obalans mellan stora arbetsuppgifter men lite resurser, vilket ger framför allt psykosociala hälsorisker (Arbetsmiljöverket, 2003: 11; Håkansson, 2007; PWC, 2012). Framför allt Arbetsmiljöverkets tillsynsrapporter är tydliga och utförliga om hur obalans mellan resurser och uppgifter är huvudorsaken till olika hälsorisker i personalens arbetsmiljö. Som exempel beskriver rapporten om vårdcentralerna hur dessa dagligen tvingades bortprioritera vårdsökande som ansågs mindre akuta vilket inte sällan leder till arga reaktioner mot personalen (Arbetsmiljöverket, 2003:11).

Samtidigt är landstingen stora arbetsgivare. De har datoriserade styrsystem för en rad funktioner. I systemen ingår även rutiner för hur SAM ska bedrivas, vilka alltså ska utformas för att kunna hantera dessa risker. De gradvis alltmer utvecklade rutinerna för samverkan, policyer, delegation i linjen, riskbedömning, handlingsplaner, avvikelserapporter och uppföljning beskrivs i studierna av sjukhus (Johansson, 2007; Persson och Schröder, 2008; Westerlund, 2007) och i revisionsrapporterna från PWC (2011, och 2012). Arbetsmiljöverkets tillsynsrapporter (Arbetsmiljöverket, 2000: 8; 2003: 11; och 2012: 2) fokuserar mest på vad landstingen gör mot riskerna, men de belyser delvis även att det finns många rutiner för deras SAM.

6.2.2 Styrning som ofta saknar riskbedömningar

Men kunskapsöversikterna om ledarskap och styrning i vård och omsorg pekar samtidigt på en strukturell brist i hur rutinerna tillämpas. Målqvists m.fl. (2011) forskningsgenomgång visar att vid ändrad styrning och styrformer inom vård (och omsorg) tar planeringen lite hänsyn till arbetsmiljöeffekter. Det finns ringa eller ingen preventiv riskbedömning (och åtgärder) i dessa stora beslut som också starkt påverkar arbetsmiljön. Samma strukturellt bristande riskbedömning visar Hallbergs (2011) kunskapsöversikt av hot och våld inom vård och omsorg. Hennes genomgång visar att personalens tidsbrist är en huvudorsak till att de utsätts för hot och våld av patienterna, vilket i sin tur innebär att deras arbetsgivare inte har riskbedömt och sen åtgärdat detta för att undvika hot och våld.

På lägre och mer konkreta nivåer ger fallstudierna och rapporterna visserligen bara punktvisa nedslag i hur SAM bedrivs i landstingens tusentals olika vårdverksamheter. Dock pekar de alla (som berör frågan) på att rutinerna skiftar något mellan landstingen men ändå att de ofta är otydliga eller inte täcker alla slags risker:

- Stick- och skärskador beror på många faktorer men också på att rutiner ofta saknas eller är otydliga för ett säkert arbetssätt. Många landsting saknar policy för inköp av säker utrustning, vilken är viktigast för att undvika sådana skador. Beslut om detta överläts på enskilda lägre enheter utan stöd av rutiner för sådana inköp (Schmidt m.fl. 2012).
- Riskbedömning vid avancerad hemsjukvård tycks vara ovanligt och knappt alls förekomma för deras synergonomi. Den senare brister oftast vilket även ökar andra arbetsmiljö- och vårdrisker. Rutiner för att rapportera sådana brister i arbetsmiljön är också ovanliga (Håkansson, 2008). Socialstyrelsen (2005) rapporterade att nästan all avancerad hemsjukvård i ett landsting saknade dokumenterade rutiner för riskanalys samt att ingen verksamhet genomförde systematiska riskanalyser.
- Det akutsjukhus Westerlund (2007) studerade hade en arbetsmiljöhandbok på intranätet. Men dess arbetsmiljöpolicy och handlingsplaner var allmänna och svåra att använda som grund för arbetsmiljöarbetet. Målet för sjukhusets SAM var att samtliga verksamheter ska ha fungerande rutiner, alltså inte att arbetsmiljörisker ska upptäckas och åtgärdas. Det ledde till att SAM-uppföljningen riktades mer mot dess former än mot dess resultat.
- Ett landsting hade en utförlig arbetsmiljöpolicy (PWC, 2011). Den var delvis detaljerad om hur SAM skulle bedrivas. Målen var dock så allmänna att de inte kunde vägleda enheternas SAM. Landstingets arbetsgivarpolitiska riktlinjer för arbetsmiljöarbetet och dess revisionsuppdrag till PWC beskrev dessutom SAM fel. Enligt den är SAM enbart riskbedömning, handlingsplaner samt rapportering av tillbud och skador. Detta var i landstingets beskrivning skilt från det förebyggande arbetsmiljöarbetet, från styrning av arbetsmiljöarbetet, från organisation och integrering av arbetsmiljöarbetet, från arbetet mot hot och våld, från uppföljning och rapportering samt från Landstingshälsans stöd. Enligt AFS 2001: 1 ingår allt det senare också i SAM. Riktlinjerna angav även både att linjecheferna leder SAM och att SAM ska ledas av samverkansgrupperna (dvs. skyddskommittéerna). Detta trots att Arbetsmiljölagen (6: 9) 1991 ändrades till att kommittéerna inte längre ska leda utan ska delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet. Ändringen gjordes för att tydliggöra arbetsgivarens ansvar och minska rollförvirringen i arbetsmiljöarbetet (SOU 1990: 49). Konkret saknas även rutiner för hur vårdavdelningar och andra enheter ska få tekniska och lokalbrister åtgärdade av det separat organiserade underhållet.
- Arbetsmiljöverkets tillsyn av primärvården i en region 2002 (Arbetsmiljöverket, 2003: 11) krävde bl.a. bättre rutiner för riskbedömningar av arbetsmiljöeffekter av omorganisationer. Rutinerna kan ha förbättrats sedan dess, men riskbedömningar var då krav sedan tio år (AFS 1992: 6).
- Rutinerna för att motverka arbetsmiljörisker på grund av överbeläggningar förbättrades både innan Arbetsmiljöverkets tillsyn av akutsjukhusen (Arbetsmiljöverket, 2012: 2) och som ett resultat av tillsynen. Dock kvarstod en del oklarheter i rutinerna. Befintliga rutiner för riskbedömningar vid överbeläggning gällde därtill mest säker vård för patienterna. Det fanns få beskrivningar av säkra arbetsmiljöer för personalen när patienter vårdas i duschar, matsalar, toaletter och liknande.

6.2.3 Där rutiner finns följs de inte alltid

Att inte ha eller inte tillämpa rutiner för SAM går delvis i varandra. Rapporterna visar dock att många av de ändå vanligen utvecklade rutinerna långt ifrån tillämpas fullt ut:

- Felaktiga riskbedömningar samt brist på att tillämpa rutiner är vanliga orsaker till stick- och skärskador (utöver att rutiner saknas). Enligt Schmidt m.fl. (2012) är en de tre huvudåtgärderna mot stick- och skärskador att man ska följa föreskrifterna, vilket alltså innebär att man ofta bryter mot dessa. Orsaken till att man inte följer säkra rutiner är delvis missuppfattningar om riskerna men främst tidspress som gör att man söker snabba på arbetet. Riskbedömningar saknas alltså för hur man ska kunna arbeta säkert i den pressade praktiken. Därtill saknade cirka en fjärdedel av de 81 intervjuade skadade kunskap om att det fanns rutiner för vad man ska göra efter en stick- eller skärskada.
- Läkarna i ett akutsjukhus kände sig alltmer överbelastade och fick sömnproblem och andra tecken på utmattning. Därför startade de själva ett projekt om sin arbetsmiljö år 2004. Det framgår inte om rutiner saknades eller om de inte följdes avseende chefernas ansvar för att genomföra riskbedömningar, handlingsplaner och åtgärdande, dvs. även utan att de berörda själva började kartlägga sina hälsorisker. På grund av att personalavdelningen också kände sig överbelastad fick dock läkarna ingen statistik om sina övertider, jourer eller sjukfrånvaro, uppgifter de önskade som grund för sin riskbedömning av arbetsbelastningen och dess hälsoeffekter (Damm 2007).
- De få existerande rutinerna för riskbedömning av arbetsmiljön i avancerad hemsjukvård tillämpas, som nämnts, sällan. Handlingsplaner upprättas ytterst sällan när sådana risker ändå påtalas (Håkansson, 2008).
- I ett sjukhus kunde man inte följa rutinernas krav på att göra handlingsplaner eftersom man inte hade gjort riskbedömningar på två år (Johansson 2007).
- Ett sjukhus intranät hade en arbetsmiljöhandbok. Där stod vad som skall göras, men det var upp till varje enhet att avgöra hur man gör det. Cheferna ansåg det allmänt svårt att tillämpa SAM:s rutiner. Bland annat hade en enhet inte gjort en riskbedömning och flera hade inte upprättat handlingsplaner (Westerlund 2007).
- Trots delvis missvisande riktlinjer för arbetsmiljöarbetet hade ett landstings sjukhus ändå getts rutiner för sitt SAM (PW, 2011). Men när situationen blev pressad tillämpades dessa bristfälligt. Samverkan och rollfördelning mellan chefer och skyddsombud blev olämplig, arbetsplatsträffarna fungerade inte som avsett och SAM ansågs allmänt vara bristfälligt (vilket märktes genom att många risker kvarstod). Landstinget hade en blankett för riskbedömningar vid förändringar men ibland gjordes ändringar snabbt och då oftast utan riskbedömning. Detta kunde leda till att det uppstod problem i arbetsmiljön.
- I det andra reviderade landstinget (PWC, 2012) var riktlinjerna möjligen än tydligare men även där brast ibland tillämpningen. Riskbedömningar kunde saknas eller göras med osäker täckning då checklistor inte användes. Ibland gjordes inte handlingsplaner för vad som behöver göras. Hot och våld ska alltid anmälas men detta gjordes ofta inte.
- Arbetsmiljöverkets tillsyn av stress och ergonomisk belastning i vård och omsorg 1998–1999 (Arbetsarkivstyrelsen, 2000: 8) fann också att sådana risker var mycket utbredda och ofta allvariga. En huvudorsak till detta var att arbetsgivarna (inklusive landstingen) alldeles för lite hade uppfyllt kraven på riskbedömning och åtgärder i SAM (dvs. då internkontroll).

- Arbetsmiljöverkets tillsyn av en regions primärvård (Arbetsmiljöverket, 2003: 11) fann flera brister i tillämpningen av SAM:s rutiner, särskilt för riskbedömningar vid ändringar och vid underbemanning. Men det saknades även personalenkäter på flera vårdcentraler, återkopplingen av frågor som lyfts brast ofta och chefer gav sällan tillräckligt stöd till den oftast pressade personalen (trots att detta var en ålagd chefsuppgift).
- Även Arbetsmiljöverkets tillsyn av överbeläggning på akutsjukhusen visade på brister i att tillämpa rutinerna, framför allt riskbedömningar. Ibland görs sådana men utan att skrivas ned, vilket kan leda till att planerade åtgärder inte blir av. En orsak till detta kan vara att *"Många ser riskbedömningen som en administrativ uppgift, inte som en hjälp i det förebyggande arbetsmiljöarbetet."* (Arbetsmiljöverket, 2012: 2). Därtill fann Arbetsmiljöverkets tillsyn att läkarna ofta och ibland även läkarsekretärerna står vid sidan av arbetsmiljöarbetet, trots behov av bättre arbetsmiljö också för dessa grupper (jmf Damm, 2007 ovan om läkarnas överbelastning).

6.3 SAM nivå II: Aktörer med begränsad förmåga

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

6.3.1 Viss brist i delegation och kunskap, större brist i tid och mest i resurser

I landstingens ändå i huvudsak organiserade rutiner för SAM ingår nästan alltid en skriftlig delegation av chefernas uppgifter i arbetsmiljöarbetet. Men brister i uppgiftsfördelningen kan ändå förekomma. SAM-revisionen i ett landsting (PWC, 2012) visade att en del chefer helt saknar eller har en otydlig delegation om arbetsmiljön. Och Westerlund (2007) beskriver hur sjukhusets verksamhetschef – i strid mot delegationen – uppfattar att inte han utan enhets- och avdelningscheferna ansvarar för arbetsmiljön.

Det är svårt att få en tydlig delegation av ett SAM som åtgärdar risker när t.ex. ett landstings riktlinjer beskriver SAM som att ha vissa rutiner (t.ex. riskbedömning) vilka även är skilda från det mesta av arbetsmiljöarbetet (PWC, 2011). Ett sjukhus har också fungerande rutiner som mål för SAM, inte bättre arbetsmiljö. Där brast det även i vad medarbetarna visste om fördelning av uppgifterna i SAM (Westerlund, 2007). Det är då inte förvånande att chefer (i Arbetsmiljöverkets rapport 2012:2) som nämnts kan se sin delegerade uppgift att göra riskbedömningar som en administrativ påлага mer än som medel för ett effektivt SAM.

De flesta landstingschefer har ändå fått SAM-uppgifter. För att kunna utföra dessa behöver de kunskap om arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet. Flera rapporter beskriver hur landstingen erbjuder sina chefer utbildning om detta (PWC, 2011 och 2012; Arbetsmiljöverket, 2003: 11; och Westerlund, 2007). Men att erbjudas en utbildning är inte samma sak som att gå den. Många chefer berättar om stor tidsbrist för hela sitt uppdrag vilket gör det svårt att driva SAM. Vårdchefers pressade situation, dvs. brister i deras arbetsmiljö, beskrivs även bl.a. av Dellve och Wikström (2006) samt av Målqvist m.fl. (2011). Cheferna tvingas att hårdprioritera sin tid, vilket gör att de ofta avstår arbetsmiljöutbildning (Westerlund, 2007; Arbetsmiljöverket, 2003: 11; Henning, 2002). I Westerlunds studerade sjukhus kom 29 av cirka 100 kallade chefer till utbildning om SAM år 2006. Högre nivåer tycks dock sakna en samlad bild av chefernas utbildning och kompetens att driva SAM (Westerlund, 2007; Damm, 2007; Arbetsmiljöverket, 2003: 11).

Få rapporter tar upp hur landstingen skaffar hjälp av företagshälsovård eller motsvarande när deras egen kompetens att driva SAM inte räcker till. PWC:s (2011) revision av ett landstings arbetsmiljöarbete nämner att man har en policy för hur man ska anlita Landstinghälsan, men policyn beskrivs inte. Vare sig denna eller någon annan

studie antyder dock att landstingen söker hjälp av företagshälsovården eller andra för att förbättra organisation och styrning av sitt SAM, trots utbredda brister i detta arbete.

Att offentligt ledarskap och styrning är svårt, inte minst i landstingens komplexa vård, beskrivs bl.a. i de nämnda forskningsöversikterna (Henning; 2002; Målvqvist m.fl. 2011). Inte minst chefernas höga arbetsbelastning visar sig också i studierna av arbetsmiljöarbetet vara ett hinder för att de ska driva SAM väl. Det orsakar t.ex. att de inte följer instruktionerna att tillräckligt leda och stöda sin (också) överbelastade personal, som nämndes ovan. I Arbetsmiljöverkets tillsyn av vårdcentraler 2002 (2003: 11) övervägde flera av centralernas chefer att hoppa av då att uppdraget ansågs omöjligt. Chefernas SAM tycks dock hämmas ännu mer av bristande resurser och befogenheter än av deras upplevda brist på tid för det arbetet.

Den största orsaken till olika hälsorisker i vården är alltså obalans mellan uppgifter och resurser/bemannning eller mellan krav och kontroll. Ändå visar Målvqvists m.fl. (2011) översikt av styrformer att de stora besluten om organisation och bemanning nästan alltid saknar riskbedömningar. Det är i stället chefer på mellannivå och lägre nivå som främst åläggs att driva SAM, men de kan bara delvis påverka sådana budget- och planeringsfrågor. Westerlund (2007) skriver visserligen att det studerade sjukhusets arbetsmiljöhandbok ger första linjens chef *"befogenheter att vidta omedelbara åtgärder som krävs för en tillfredsställande arbetsmiljö och [de] ska sedan följa upp om vidtagna åtgärder givit effekt"*. Detta skulle dock innebära att avdelningschefer vid behov själva får nyanställa, en befogenhet som de inte har. Westerlunds rapport fortsätter också att beskriva hur cheferna visserligen ansåg att arbetsmiljöarbetet var viktigt i princip men att de i praktiken hade svårt att klara av det p.g.a av brist på resurser och tid. Klinikens verksamhetschef instämde i att små resurser sätter snäva gränser för vad man kan göra. Enligt denna fattas det inte bara vårdplatser utan processerna är också dåliga, vilket gör arbetet väldigt ineffektivt. Personalen måste hela tiden uppfinna hur de ska klara av situationer. Då får alla för lite tid över till annat, t.ex. SAM, samtidigt som det blir en dålig fysisk och psykosocial arbetsmiljö.

Enligt klinikens verksamhetschef och lägre chefer har arbetsmiljön i praktiken en låg prioritet. Andra arbetsuppgifter och åtgärder går före och större arbetsmiljöåtgärder skjuts ofta upp. En liknande bild av brist på tid, resurser och prioritering av arbetsmiljön ger Arbetsmiljöverkets tillsyn av vårdcentralerna (Arbetsmiljöverket, 2003: 11), Damms (2007) studie av läkarna i ett annat sjukhus samt PWC:s (2011) revision av arbetsmiljöarbetet i ett landsting. PWC rapporterar också att arbetsmiljöbeslut ofta beror på läget i ekonomin och bemanningen. De av PWC intervjuade skyddsombuden ansåg därför att det ofta inte händer något efter att man gjort riskbedömningar och handlingsplaner.

6.3.2 Mycket samverkan men även oklarhet, okunskap och intressekonflikter

Landstingen har en lång tradition av organiserad samverkan om arbetsmiljön med de anställda och deras förtroendevalda, främst skyddsombuden. Det finns ovanligt många skyddsombud per 100 anställda just inom offentlig sektor (Gellerstedt, 2012). Fallstudierna och rapporterna beskriver också utvecklade rutiner för främst arbetsplatsträffar och samverkansgrupper (som även är skyddskommittéer). Studier som nämner skyddsombuden beskriver att dessa är aktiva och viktiga för att både väcka och lösa arbetsmiljöfrågor (Westerlund, 2007; PWC, 2011).

Men rollfördelningen är oklar. Ett landstings felaktiga riktlinjer – att SAM ska ledas av samverkansgrupperna – är kopierad från de centrala parternas avtal FAS 05 (Frick och Forsberg, 2010). Eftersom alla landsting uppmanas införa FAS 05 borde det vara ett utbrett missförstånd att det är parterna gemensamt och inte arbetsgivarnas representanter som ska leda SAM, och alltså ansvara för arbetsmiljön. Detta stämmer med Westerlunds (2007) resultat att arbetsmiljöarbetet i ett sjukhus bedrivs genom arbetsplatsträffar och andra partsgemensamma möten, men hon nämner inget om att det är integrerat i

chefernas planering och ledning av verksamheten. Även PWC:s revision (2011) beskrev hur arbetsmiljöarbetet främst bedrevs i arbetsplatsträffarna. Den höga arbetsbelastningen hindrar dock även denna sida av SAM. Deltagandet i träffarna kan vara lågt när personalen inte kan komma ifrån sina akuta vårduppgifter. På motsvarande sätt beskriver Damm (2007) hur läkarna har svårt att delta i sitt eget arbetsmiljöprojekt.

Rapporterna ger en allmän bild av att landstingen ger utbildning och information till personalen om risker i arbetsmiljön och hur man ska skydda sig, t.ex. genom ryggombud. Men samtidigt saknade omkring var fjärde av de som fått en stick- eller skärskada kunskap om rutiner för vad de skulle göra efter skadan och hur de skulle tas om hand. I sin delrevision av hur ett annat landsting förbättrat arbetet mot risker för hot och våld fann PWC (2012) också att flera berörda inte visste hur deras larmsystem fungerade. I Arbetsmiljöverkets tillsyn av vårdcentraler kände sig många i personalen inte delaktiga i riskbedömningarna (Arbetsmiljöverket, 2003: 11). Och i det sjukhus Westerlund (2007) studerade kände många anställda inte till arbetsmiljöpolicyn och inte heller vem som var ansvarig för vad om arbetsmiljön. Endast en avdelningspersonal hade erbjudits någon utbildning om arbetsmiljön. Många kände sig över huvud taget inte delaktiga i arbetsmiljöarbetet.

När frågorna om resurser, belastning och bemanning är centrala är det inte förvånande att det också förekommer konflikter mellan chefer och pådrivande skyddsombud vilka inte fått gehör för vad de anser måste göras mot riskerna (PWC, 2011). Att ombuden kan ha rätt i sina krav, och cheferna alltså brista i sitt SAM, stöds av att Arbetsmiljöverket under 2012 gav detta landsting tre förelägganden efter anmälningar av skyddsombud enligt Arbetsmiljölagen kapitel 6, paragraf 6a. Andra av Arbetsmiljöverket distrikts förelägganden till övriga landsting har dock inte granskats.

6.4 SAM nivå III: Styr mot sjukfrånvaro mer än arbetsmiljö

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

Uppföljningen av SAM beskrivs bara i några rapporter. Enligt PWC:s revision (2011) av arbetsmiljöarbetet i ett landsting sker uppföljningen lokalt, främst genom att förra årets riskbedömningar och handlingsplaner går igenom på arbetsplatsträffar och i samverkansgrupper. PWC anger dock vare sig om de stora frågorna (t.ex. resurser och bemanning) togs upp i riskbedömningarna eller om vad som händer om man upptäcker punkter som inte åtgärdats. Vi får därigenom bara veta om uppföljningens former, inte dess innehåll. Att något följs upp kontrasterar dock ändå mot erfarenheten hos de som råkat ut för stick- och skärskador. De beskrev att de efterföljande insatserna för att minska sådana skador var mycket sporadiska. Få av de 81 olyckor som Schmidt m.fl. (2012) granskade ledde till åtgärder som de drabbade kände till. Vanligen hände inget. Oftast rapporterades en arbetsskada i avvikelssystemet, men den följdes ändå inte upp, inte heller på arbetsplatsen.

Rapporterna visar att landstingen följer upp formerna för hur verksamheterna ska driva SAM mycket mer än målet för detta arbete. På hög nivå kan man främst se om man lokalt regelbundet haft arbetsplatsträffar, gjort riskbedömningar och liknande. Men landstingen som arbetsgivare kan inte jämföra hur dessa och andra insatser har minskat riskerna i förhållande till de satta målen, för sådana mål finns sällan. En revision (PWC, 2012) bedömde också uppföljningen i ett annat landsting som otillräcklig. Denna avsåg enbart sjukfrånvaron och några svar från personalenkäten men med få och allmänna uppgifter om hela arbetsmiljön. Det landstinget följde inte heller upp resultatet av sitt arbete mot hot och våld i vården. Personalen i Arbetsmiljöverkets tillsyn av vårdcentraler (Arbetsmiljöverket, 2003: 11) och akutsjukhus (Arbetsmiljöverket, 2012: 2) ansåg likaså att deras verkligheter inte nådde fram till högre nivåer. Dock beskrev tillsynsrapporten om akutsjukhusen samtidigt att den kanske största frågan – om överbeläggning – hade börjat

tas upp på höga nivåer. Ledningar för sjukhus och hela landsting hade börjat arbeta fram kriterier för hur överbeläggning ska mätas och prövade olika strategier för att minska överbeläggningen och även mildra dess arbetsmiljöeffekter.

Med undantag för denna viktiga fråga tycks det dock saknas uppföljbara mål i landstingens arbetsmiljöpolicyer. Verksamhetens natur gör att problem med den psykosociala arbetsmiljön uppmärksammas. Men för det sjukhus som Damm (2007) studerade handlar denna stora del av arbetsmiljön endast om *"arbetsglädje men också om effektivitet"*, enligt det berörda landstingets personalvision 2010. Visionen nämner inte att överbeläggning, arbetsbelastning, underbemanning eller hot och våld är de stora riskerna i den psykosociala arbetsmiljön. I stället anger Westerlund (2007) och PWC (2012) att den centrala uppföljningen enligt SAM främst gäller hur olika enheter når landstingens prioriterade mål att sänka sjukfrånvaron. Denna är dock en dålig indikator på riskerna i vårdens arbete. Frånvarotalet beror i stället främst på vad man gör med fåtalet långtidssjukskrivna (Larsson m.fl., 2005). Men landstingen tycks alltså inte följa upp hur enheterna når olika mål i arbetsmiljöpolicyen, eftersom uppföljbara sådana i stort saknas.

7. Staten

7.1 Få studier av arbetsmiljön och knappast alls av SAM

Statens knappt kvarts miljon anställda (med en ungefär jämn könsfördelning) arbetar i mycket varierande verksamheter och organisationsformer, från försvaret över bl.a. regeringskansliet, många myndigheter och affärsverk till polisen och universitet. Var och en av de cirka 250 myndigheterna och andra är en egen arbetsgivare men Arbetsgivarverket samordnar och stöttar dem som arbetsgivare, inklusive deras SAM. Med i snitt 1 000 anställda är flera stora arbetsgivare med många arbetsställen som t.ex. Arbetsförmedlingen med cirka 8 200 anställda på 263 ställen, Kriminalvården med 9 700 anställda på 131 arbetsställen och Försäkringskassan med 13 500 anställda på 103 platser (Arbetsmiljöverket, 2010-09-08).

Statsanställda har en del fysiskt arbete men merparten har kontorsarbete som ofta kräver högre utbildning. Enligt arbetsmiljöenkäten har statens anställda bättre fysisk arbetsmiljö, färre kroppsliga besvär på grund av arbetet, mindre obekväma arbetstider och mer givande och självständiga jobb än i andra sektorer. Men med rationaliseringstryck (liksom annorstädes) samt med ibland känsliga överhetsrelationer till allmänheten har statsanställda däremot ofta psykosociala problem i sin arbetsmiljö. Det syns genom att 57 % har för många kontakter med andra, 20 % har utsatts för hot eller våld och 58 % anser sig ha alldeles för mycket göra. Detta leder till att 36 % drar in på luncher eller andra pauser, 37 % är kroppsligt uttröttade efter arbetsdagen, 48 % kan inte koppla av tankar på jobbet när de är lediga och 45 % har under senaste året minst två gånger gått till jobbet när de varit sjuka (Arbetsgivarverket, 2012).

Trots dessa utbredda psykosociala hälsorisker svarar 74 % av de statsanställda att SAM bedrivs på deras arbetsplatser (Arbetsgivarverket, *ibid.*). Liksom i flera andra fall kan sådana svar endast förklaras med att de tillfrågade definierar SAM som dess rutiner, dvs. att det regelbundet förekommer samverkansmöten, skyddsronder och liknande på deras arbetsplatser. Däremot kan svaren inte betyda att arbetsgivaren tillräckligt ser och åtgärder risker – vilket är vad SAM kräver – eftersom stora hälsorisker i arbetet kvarstår.

Kunskapen är dock liten om varför statliga arbetsgivare tycks ha utvecklade SAM-rutiner men att dessa rutiner ändå inte tillräckligt förebygger riskerna. Sökningen av fallstudier fann endast åtta rapporter om hur förhållanden i olika statliga arbetsgivare påverkar deras arbetsmiljöer. Johnson och Blomquist (2002) är en tillsynsrapport av akademiska laboratorier. Berggren (2007) beskriver konflikten mellan arbete och familj inom kriminalvården, Dzemic och Jakupo (2009) hur Försäkringskassans anställda anser sig påverkade av omorganisationer samt Albinsson Eriksson och Johansson (2010) faktorer bakom olika hög sjukfrånvaro i en annan del av Försäkringskassan. Utifrån en enkät om arbetstider och arbetsuppgifter diskuterar Erlandsson och Holmberg (2004) arbetsmiljön på ett universitet, Hugoson och Örnberg (2004) beskriver psykosocial arbetsmiljö inom polisen och Nylander m.fl. (2008) studerade konflikten mellan säkerhetsrollen och behandlingsrollen för kriminalvårdens personal. Men även om de är få ger dessa studier en likartad och fylligare bild åt arbetsmiljöenkätens svar om brister i den psykosociala arbetsmiljön.

Några studier rör också arbetsmiljöarbetet. Enligt Berggren (2007) var konflikten mellan arbete och fritid en stor, men sällan diskuterad, fråga för kriminalvårdarna. Dzemic och Jakupo (2009) beskrev hur Försäkringskassans många stora ändringar gått fort med oplanerade hälsorisker med lite upplevt inflytande från personalen. Hugoson och Örnberg beskriver hur poliser tar upp fysiska arbetsmiljörisker på möten men inte anser sig inte kunna prata om sitt ofta pressande arbete. Vare sig dessa eller de tre andra nämnda studierna går dock närmare in på hur de olika arbetsgivarna ser

och söker åtgärda riskerna i arbetet. Endast Johnson och Blomquists (2002) rapport samt Björks (2006) studie av den psykosociala arbetsmiljön inom ett polisområde utvecklar hur dessa frågor hanteras som en del av myndighetens SAM.

7.2 SAM nivå I: Räcker riskbedömningarna?

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

Enligt arbetsmiljöenkäten har de flesta statliga arbetsgivare alltså organiserade rutiner för sitt SAM (Arbetsgivarverket, 2012) men hur rutinerna är utformade i olika statliga arbetsgivare är inte känt. Kunskapen om hur ledarskapet fungerar i staten, inklusive för att kunna driva dessa rutiner, är också begränsad. Enligt Hennings (2002) forskningsöversikt är studierna om statens ledarskap få och mest inriktade på hur den politiska styrningen av verksamheten påverkas av bl.a. nya organisationsformer och styrmodeller. Men Henning beskriver samtidigt nya former för verksamheten, omorganisationer och andra återkommande förändringar i den statliga sektorn. Dessa medför behov av många och ofta komplicerade riskbedömningar av vad alla förändringarna innebär för personalens arbeten. Och då kanske särskilt konsekvenserna för den psykosociala arbetsmiljön, som tycks vara den främsta hälsorisken i statligt arbete.

Dzemidzic och Jakupo (2009) rapporterar dock att Försäkringskassan brister i sina riskbedömningar vid sådana förändringar och att de inte har låtit personalen fullt ut delta i planeringen av ändringarna. Arbetsmiljöverket har i tidigare tillsyn också ställt flera krav på Försäkringskassan att förbättra sina förebyggande riskbedömningar. Hugoson och Örnbergs (2004) studie tyder på att psykosociala riskbedömningar, och deltagandet i dessa, kan behöva förbättras också inom polisen. I stort samma bristande riskbedömning av psykosociala frågor inom Kriminalvården indikeras av Berggrens (2007) studie av bl.a. konflikten mellan arbete och fritid och andra stressorer för kriminalvårdare. Det bör dock betonas att dessa tre relativt små uppsatser är indikatorer och inte säkra fakta om förhållandena i respektive myndigheter. Johnson och Blomqvist (2002) är en inspektionsrapport om arbetsmiljön och SAM i laboratorier vid tre olika högskolor. Dess beskrivna förhållanden är sannolikt inte väsentligt annorlunda än i andra akademiska laboratorier. Vad tillsynen fann var påtagliga brister i riskbedömning. Sådan bedömning förekom visserligen regelbundet men den brast i sin täckning och sin tillämpning, vilket gjorde att många risker inte togs upp.

Björk (2006) går djupare in på kopplingen mellan bristande psykosocial arbetsmiljö p.g.a av hög arbetsbelastning och svåra upplevelser samt SAM. Hennes studerade polisområde hade en organiserad samverkan, två skyddsronder per år som granskade bl.a. lokaler och fordon medan skador och tillbud vanligen anmäldes. Men även om den fysiska arbetsmiljön (vid behov) togs upp och planerades i arbetsplatsträffar ansåg poliserna att de påtagliga riskerna för stress inte behandlades där, eller någon annanstans. Björk beskriver hur poliserna och deras arbetsledare såg på bristerna i SAM (s. 16): *"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. En stor del av de anställda bekräftade också den slutsatsen."*

7.3 SAM nivåer II och III: Liten kunskap om aktörer och om resultatstyrning i statens SAM

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

Den av Johnson och Blomquist (2002) beskrivna tillsynen riktade sig främst mot hur institutionsledningarna styrde arbetsmiljöarbetet i de granskade akademiska laboratorierna. Onoterade och icke åtgärdade risker hängde ihop med en påtaglig brist på insikt om ansvaret för SAM hos dessa prefekter och andra i ledningen. Tillsynen ökade denna insikt och ledde till en behövlig arbetsmiljöutbildning för chefer, skyddsombud och personal. Uppgifter i SAM fördelades också och riskbedömningar kom igång regelbundet för att planera allt arbete med farliga kemikalier. Men högskolorna som arbetsgivare hade inte själva upptäckt och åtgärdat dessa brister i uppföljningen av sitt SAM.

Björck (2006) är den studie som kanske ger mest information om olika nivåer i SAM. Hon skriver bl.a. att (s. 17) "*ansvarsfördelningen mellan de olika positionerna i organisationen inte är tydlig [...] [Därför] bör en skriftlig delegationsordning finnas, där arbetsuppgifter och ansvar för arbetsmiljöarbetet fastställs*". Förutom otydlig fördelning av uppgifter ansåg Björck (s. 17) att bristerna i det faktiska SAM "*speglade sannolikt det faktum att arbetsmiljö inte är ett prioriterat kunskapsområde*". Och hon citerade, som nämnts, även arbetsledarna vilka ansåg sig ha små möjligheter att påverka kollegornas arbetsmiljö. Som helhet visar hennes studie på påtagliga brister i att uppfylla SAM:s krav på att fördela uppgifter i SAM till chefer och andra med möjligheter att genomföra dessa. Hon rekommenderar i stället att "*Genom mer stöd och en tydlig uppgiftsfördelning för arbetsledande personal och arbetsmiljökunskap för alla anställda i organisationen, går det att genomföra ett systematiskt arbetsmiljöarbete, vilket också nämns som en prioritering i Polismyndighetens egen verksamhetsinriktning, 2005–2007*". Vad Björck skriver om att enskilda poliser inte gärna tar upp sina stressproblem i samverkansdialogen tyder även på brister i att låta de anställda medverka i SAM. Men Björcks studie avser alltså endast ett visst polisområde, inte hela polisen och än mindre andra statliga arbetsgivare.

Ändå är det främst hennes studie som ger information om hur en statlig arbetsgivare tillämpar SAM:s krav på resultatstyrning, dvs. att rutinerna ska riktas mot alla risker och förebygga, avlägsna eller åtminstone stadigt minska dessa (SAM nivå III, se 1.1 ovan). Utöver att psykosociala risker tas upp för lite, och alltså inte har insatser vars resultat kan följas upp, skriver Björck bl.a. att (2006, s. 18) att det sällan "*fanns fungerande styrmekanismer för att fokusera arbetet [med SAM] i organisationens olika delar [...] arbetsledarna kände till arbetsmiljöplanen men såg inte den som ett redskap och en möjlighet för att positivt kunna påverka andra anställdas arbetsmiljö och hälsa [...] arbetsmiljöpolicyn inte har tryckts ner på alla nivåer*".

8. Tjänsteföretag

8.1 Olikartade verksamheter och arbetsmiljöer

Privata tjänster är den största sektorn i svensk ekonomi. Detta kapitel redovisar främst vad som är känt om SAM i de åtta tjänstebranscherna Hotell och restaurang (SNI-kod I); Information och kommunikation (J); Finans och försäkring (K); Fastighetsverksamhet (L); Juridisk, ekonomisk, vetenskaplig och teknisk verksamhet (M); Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster (N); Kultur, nöje och fritid (R) samt Annan service (S), vilka tillsammans har 32 delbranscher. Sist går kapitlet (i 8.5) igenom den begränsade kunskapen om SAM i den speciella och växande branschen av privata företag som producerar reglerade välfärdstjänster, vanligen på kommunalt uppdrag (Q i SNI).

Den ökande privata tjänstesektorn har nu en dryg miljon anställda (plus drygt 200 000 i välfärdstjänsteföretagen) varav de flesta är kvinnor. I snitt är 17 % tillfälligt anställda men i Hotell och restaurang och i Kultur, nöje och fritid har en knapp tredjedel och i bemanning (SNI N, bransch 78) drygt hälften tillfälliga jobb. Företagens storlek varierar. Branscherna hotell och restaurang, kultur, nöje och fritid samt annan service (SNI I, R och S) domineras starkt av småföretag (se kapitel 10). Där arbetar fyra av tio i företag med 1–9 respektive med 10–49 anställda. I övriga tjänstebranscher (SNI J–N) arbetar 45 % i företag med minst 50 anställda, varav merparten i de med minst 100 (SCB, 2012b).

Jobben och deras arbetsmiljöer skiftar också i privata tjänster. Kontorsarbete, i flera fall högt kvalificerat, är klart vanligast men många arbetar också mot privata kunder i t.ex. banker och resebyråer. Därtill finns det mycket fysiskt arbete i främst bevakning, teknisk service, städning och fastighetsservice samt allt oftare som uthyrd kollektivanställd personal i t.ex. tillverkning eller på lager. Tjänsteföretag kan därför ha alla slags arbetsmiljörisker. Som i övriga arbetslivet är kroppslig och psykosocial överbelastning de mest utbredda men i de olikartade tjänstjobbena är även risker från kontorsergonomi, olyckor, buller, kemikalier samt hot och våld viktiga att hantera i arbetsgivarnas SAM (Arbetsmiljöverket, 2012a).

Sökningen fann bara drygt tjugo studier som belyser SAM i dessa olikartade branscher, varav några rör allmänt kontorsarbete. Med så skilda verksamheter och risker blir de bara enstaka nedslag i hur tjänsteföretag integrerar arbetsmiljöhänsyn i sin verksamhetsstyrning. Några studier om SAM i restauranger tas dock upp i kapitel 10 om småföretag, medan några om bemanningsbranschen (SNI 78) tas upp i kapitel 11 om svaga arbetstagare och arbetsgivare.

Arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete på kontor studeras av Audhav och Norenus (2012) om tjänstemäns syn på stressförebyggande på sex storföretags kontor. Hanevik och Keen (2010) granskar hantering av stress i ett stort handelsföretag (men med typiskt kontorsarbete) medan Bareisye och Jonsson, (200) studerar stress för projektledarkonsulter i ett par företag. Bredast är Unionens Arbetsmiljöbarometer (2012) med många frågor om SAM. Arbetsmiljöverket har också haft tillsyn av kontorsarbetsmiljöer (Arbetsarkivstyrelsen, 2000: 14). Det finns också några studier av kontorslandskap men de kopplar inte arbetsmiljö till arbetsmiljöarbete.

Uppdelat på delbranscher rör Swärdh (2012) tre hotells nätverk för att implementera arbetsmiljöföreskrifter medan Lindøe och Olsen (2012) i Norge jämför arbetsmiljöarbete i hotell och restauranger med det i aluminiumindustrin. Arbetsmiljöverket gjorde en tillsyn av arbetstid och stress inom IT, kommunikation och media (Arbetsmiljöverket, 2002: 7) och av risker i krematorier (Arbetsarkivstyrelsen, 2000:7). Andersson och Petersson (2008) jämför arbetsmiljöarbetet i två bankkontor och två mataffärer, medan i Finansförbundets (2012) arbetsmiljöenkät rör SAM inom förbundet

område. Olika delbranscher av kontorstjänster (SNI N) beskrivs av Antonsson och Schmidt (2007) om att lära av åtta bra städföretag för bättre belastningsergonomi; Hägg m.fl. (2008) i en översikt av belastningsergonomi inom städning; Arbetsmiljöverkets tillsyn av lokalvård, och av callcenters (Arbetskyddsstyrelsen, 2000: 3; Arbetsmiljöverket, 2004: 3); Löfqvist och Olsson, (2010) om ungas arbete i callcenters och snabbmatställen; Olsson och Sundström (2011) om bl.a. SAM i ett kontorsserviceföretag; samt Toomingas m.fl. (2003) studie av arbete och hälsa i callcenters. Slutligen finns rapporter om frivilligorganisationer (SNI S, bransch 94). Arbetsmiljöverket gjorde en tillsyn av Svenska kyrkan (Arbetsmiljöverket, 2007: 3). Bruhn m.fl. (2005) samt Johansson (2010) studerade också arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete i kyrkan, medan Johansson (2009) beskriver organisationsklimat och psykosocial hälsa i en stor ideell organisation.

8.2 SAM nivå I: Ofta rutiner men sämre tillämpning

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

8.2.1 Delbranschernas olika rutiner är bättre på papper än i praktiken

Arbetsmiljön för kontorsarbete i stora tjänsteföretag och andra företag hanteras vanligen med rutiner för SAM. De tjänstemän som Audhav och Norenus (2012) intervjuade beskrev att "man har SAM" och att det vanligen görs riskanalyser och medarbetarenkäter för att hantera stress. Hanevik och Keen (2010) rapporterade samma sak från ett handelsföretag. Andersson och Petersson (2008) fann att bankens centrala SAM ledde till utvecklade rutiner mot rån och mot ergonomiska problem i två bankkontor. En majoritet i Unionens (2012) enkät till skyddsombuden svarar också att SAM:s rutiner är införda.

- 62 % anger att SAM bedrivs och 30 % att det delvis bedrivs.
- 33 % att riskbedömningar görs och 42 % att de delvis görs när förändringar planeras.
- 84 % att det finns en arbetsmiljöpolicy.
- 74 % att arbetsmiljöarbetet bedrivs i samverkan.
- 71 % att arbetsförhållanden regelbundet undersöks.
- 69 % att handlingsplaner upprättas.
- 58 % att planerna följs upp.

Finansförbundet använde samma frågor som Unionen i sin enkät (2012) till skyddsombuden vilka gav i stort samma svar. Det bör dock betonas att båda enkäterna överdriver SAM:s rutiner. Dels finns skyddsombud bara på större arbetsplatser. Unionen har 5 000 ombud på 65 000 arbetsplatser. Dels svarade knappt hälften av skyddsombuden, vilket främst bör vara de från "bättre" arbetsplatser. Motsvarande gäller för Finansförbundets alltför positiva enkätsvar. Att det kan brista mycket i SAM i stora tjänsteföretag fann Arbetsmiljöverket också 2000 i sin tillsyn av kontor inom banker och flera andra tjänstebranscher samt några kommunala kontor (Arbetskyddsstyrelsen, 2000:14). Av dessa arbetsplatser fick 80 % krav på åtgärder, i snitt drygt fyra krav var. Bara 18 % av kraven avsåg SAM (då internkontroll) men de många kraven på att åtgärda ergonomiska och andra risker innebär per definition att även dessa arbetsgivare brast i SAM.

I en del engagerande tjänstearbeten tycks SAM vara mindre organiserat. Flertalet anställda trivs i dessa arbeten men där det finns risker är rutinerna för att upptäcka

och åtgärda dem svaga. Det gäller t.ex. hanteringen av stressrisker för projektledarkonsulterna som Bareisye och Jonsson (2008) intervjuade. Arbetsmiljöverkets tillsyn (Arbetsmiljöverket, 2002:7) av arbetstid och stress i främst it-företag visade också på en utbredd omedvetenhet om regler och risker kring att arbetat för länge. I en stor ideell organisation "föll arbetsmiljöarbetet oftast mellan stolarna" med bl.a. avsaknad av policyer och riktlinjer för SAM (Johansson, 2009). På samma sätt fann Arbetsmiljöverket (2007: 3), Bruhn m.fl. (2005) samt Johansson (2010) att arbetsmiljöarbetet var svagt inom Svenska kyrkan. Arbetsmiljöverket fann bl.a. att arbetsmiljöarbetet ibland hade "delegerats" till företagshälsovården, vilket är otillåtet. Flera av de Bruhn m.fl. intervjuade såg inte kyrkan som en vanlig arbetsplats och att man därför inte behövde följa arbetsrättsregler, inklusive om arbetsmiljön. Stress och konfliktrisker samt tekniska risker var vanliga men de oftast små församlingarna hade sällan SAM-rutiner för att åtgärda och än mindre förebygga problemen. Enligt Johansson hade dock medvetenheten om och rutinerna för SAM ökat något inom kyrkan.

8.2.2 De vanliga fysiska tjänstearbetena är också ofta otillräckligt hanterade

Tjänsteföretag med fysiska arbeten har också ofta en del brister i sina SAM-rutiner:

- Arbetsmiljöverkets tillsyn av krematorier (Arbetarskyddsstyrelsen, 2000:7) visade att dessa oftast hade skyddsronder samt introduktion och utbildning för personalen. Men nästan hälften saknade handlingsplaner och en tredjedel hade inte gjort riskbedömningar. De ronder och bedömningar som gjorts missade också oftast mindre uppenbara risker, t.ex. av ensamarbete och av hantering av avlidnas pace-makers (som exploderar i ugnarna).
- Callcenters är kontorsarbete med påtagliga belastningsergonomiska risker. Toomingas m.fl. (2003) studie kartlade riskerna och hur arbetsgivaren sökte lösa dessa med en del förbättringar av arbetsplatserna men främst genom medicinering, avslappningsövningar och andra individuella åtgärder. Det var mindre vanligt med organisatoriska insatser för minskad eller omväxlande arbetsbelastning. I sin tillsyn ställde Arbetsmiljöverket krav på 78 % av de 112 besökta callcentren att åtgärda en rad brister (Arbetsmiljöverket, 2004:3). 43 % måste förbättra sitt SAM, främst att bedöma risker och upprätta handlingsplaner, men sakkraven på de övriga visar att också dessa brast inom SAM. Samtidigt skriver Arbetsmiljöverket att de 16 företag som inte fick krav visar att callcenters kan hantera risker, genom bl.a. god arbetsledning, variation i arbetet och kortare arbetspass. Löfqvist och Olsson (2010) fann en stor genomströmning av personal i callcenters vilken främst beror på missnöje med det hårda arbetet, vilket tyder på fortsatta brister i deras SAM.
- Städning är numera ofta upphandlad, vilket har gjort att denna bransch ökat starkt. Arbetsmiljöverkets tillsyn av lokalvården (Arbetarskyddsstyrelsen, 2000:3) visar på omfattande brister i SAM (då interkontroll) samt även utbredda risker på grund av arbetsorganisationen, städmetoder, redskap och kemikalier. Däremot ger rapporten inga siffror på de brister som Arbetsmiljöverket fann i sina 498 städinspektioner under 1992–1996. Hägg m.fl. (2008) beskrev de utbredda (främst belastningsergonomiska) riskerna i städarbete, som också visar att SAM brister. Men Antonsson och Schmidts (2007) studie av "goda", och även konkurrenskraftiga, städföretag visar att det går att se och åtgärda riskerna bättre.
- Hotellens SAM är svåra att skilja från arbetsmiljöarbete i restauranger som är långt fler och oftast klart mindre företag. Mot bakgrund av vad som är känt om arbetsmiljöbrister i hotell granskade dock Swärdh (2009) hur dessa använder sitt nätverk för att genomföra föreskrifter om arbetsmiljön. I hennes tre fallstudier hade de två minsta goda ambitioner och vissa rutiner men ändå svårigheter att bedriva SAM.

Det tredje var lite större och ingick i en koncern som stödde hotellet, vilket ledde till ett bättre organiserat SAM. I Norge fann Lindøe och Olsen (2012) att hotell och restaurangers stora brister i SAM (internkontroll i Norge) främst berodde på sämre relation och samverkan mellan ledning och anställda än i den jämförda aluminiumindustrin med sin långt bättre SAM. Även i norska hotell var omsättningen stor, misstron mot ledningen utbredd och personalen hade osäkra jobb med en svag ställning samt låg facklig organisering. Detta ledde till att de anställda sällan ställde krav eller i övrigt deltog i eller tryckte på för ett effektivt SAM.

- Ett exempel på att SAM ändå kan drivas om fysiska tjänster är ett större företag inom kontorsservice som Olsson och Sundström (2011) studerade. Ledningen hade förbättrat arbetsmiljöarbetet och fått certifikat för OHSAS 18001 arbetsmiljöledningssystem. I de nu klart bättre rutinerna ingick t.ex. riskbedömningar och åtgärder vid arbeten hos kunder, av de egna lokalerna och vid förändringar i verksamheten.

Samtidigt som stora kontorsarbetsgivare vanligen tycks ha infört SAM:s rutiner tyder en del studier ändå på att dessa rutiner ofta brister i sin täckning eller tillämpning. Enligt Audhav och Norenus (2012) ledde svaren i personalenkäterna ofta inte till handlingsplaner och åtgärder. *"Många av informanterna berättade om svårigheterna med enkäterna, dels att alla inte vågade fylla i dem sanningsenligt men även att resultaten var svåra att tolka och att korrekta åtgärder var svåra att identifiera. [...] De flesta av informanterna upplevde att de många gånger fick arbeta enligt otydliga förväntningar på grund av att deras chefer också var pressade av tids- och resursbrist."*

De som svarade i Unionens (2012) enkät representerar sannolikt ett klart positivt urval när det gäller SAM. Ändå svarar få av förbundets skyddsombud ja på om man riskbedömer möjliga riskabla arbetstidsmönster som ansågs vanliga, medan 23 % svarar nej och 29 % att det görs endast om tjänstemän säger sig få besvär av arbetstiderna. Antonsson och Schmidt (2007) fann att även deras "bättre" städföretag missade en del riskbedömningar och åtgärder som krävdes för att minska städarnas utbredda besvär. Det som företagen inte tog upp var risker på grund av arbetets ensidiga organisering (vilka ofta var svåra att åtgärda) och av ergonomiskt olämpliga städmetoder (vilka var enklare att göra något åt). Arbetsmiljöverkets rapport om krematorierna (Arbetsarkyddsstyrelsen, 2000:7) visade som nämnts att dessas riskbedömningar missade flera problem.

8.3 SAM nivå II: Inte fullt kapabla aktörer

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

Få av studierna av tjänsteföretag går närmare in på hur SAM fungerar. De ger främst vissa beskrivningar av rutiner och ibland även av rutinernas resultat i arbetsmiljön. En del information ger de dock även om förutsättningarna att driva SAM, dvs. nivå II. Några studier beskriver en otydlig uppgiftsfördelning. Trots det positiva urvalet svarar endast 44 % respektive 33 % av Unionens (2012) och Finansförbundets (2012) skyddsombud att det finns en tydlig uppgiftsfördelning i arbetsmiljöarbetet. Både Arbetsmiljöverkets tillsyn (Arbetsmiljöverket, 2007:3) och Bruhns m.fl. (2005) fallstudier såg oklara roller, ansvar och förväntningar som huvudproblem i Svenska kyrkans SAM. Samma oklarheter fann Johansson (2009) hämma SAM i en stor frivilligorganisation.

Bristande kunskap hos de som får uppgifter verkar vanligt, särskilt om psykosociala risker. Enligt Audhav och Norenus (2012) hindrades SAM mot stress av att *"Det upplevdes som svårt att tolka vad problemen inom den psykosociala arbetsmiljön egentligen handlar om [...] stödfunktionerna togs inte alltid till hjälp vid denna tolkning [...]"* Vid ett företag berättades det att en obligatorisk kurs visserligen hölls men att cheferna inte alltid valde att del-

ta." Swärdh (2009) beskrev hur cheferna i de två mindre av tre hotell hade vissa SAM-ambitioner men inte hade, och inte heller skaffade sig, kunskap om arbetsmiljöarbete och risker. Både Bruhn m.fl. (2005) och Arbetsmiljöverkets tillsyn (Arbetsmiljöverket, 2000:7:3) fann att otydligheten i kyrkan arbetsmiljöarbete kombinerades med omedvetenhet och brist på kunskap och utbildning om detta. Även Arbetsmiljöverkets tillsyn av stress och arbetstider på kontor och på callcenters (Arbetskyddsstyrelsen, 2000:14; Arbetsmiljöverket, 2002:7; och Arbetsmiljöverket, 2004:3) fann att medvetenhet och kunskaper om risker och åtgärder hos cheferna ofta hade stora brister. Det fann även Antonsson och Schmidt (2007) vara vanligt i städbranschen.

Chefernas SAM hämmas också av brist på tid och pengar. Audhav och Norenus (2012) skrev att *"De flesta av informanterna upplevde att de många gånger fick arbeta enligt otydliga förväntningar på grund av att deras chefer också var pressade av tids- och resursbrist. [...] så hade det [SAM] inte på alla arbetsplatser fått samma höga prioritet som de hårt fokuserade ekonomiska målen."* Antonsson och Schmidt (2007) bedömde att tid, pengar och vinstkrav påtagligt försvårade chefers SAM i städbranschen. Även Hanevik och Keen (2010) tar upp chefers bristande tid som hinder för att ta upp och åtgärda stress.

Flera studier rapporterar dessutom om svårigheter för anställda och deras skyddsombud att delta i SAM. Hanevik och Keen (2010) bedömde att stressen ökar i ett stort handelsföretag mycket p.g.a att många döljer sin stress, då man inte pratar om sådant. Man får inte gehör för sådana problem och många i fruktar repressalier om man är kritisk mot arbetsbelastningen. Det finns både personalenkäter och möten med chefer men då tar man inte gärna upp stress eftersom det ses som för känsligt. Motsvarande hinder fann Audhav och Norenus (2012) som bl.a. skriver att enkätresultaten inte var tillgängliga för facket. I Lindøe och Olsons (2012) norska hotell (och restauranger) gör de anställdas osäkra situation dem till svaga och därmed passiva aktörer i arbetsmiljöarbetet. Men även i Sverige visar Löfqvist och Olsson (2010) att genomströmningen av unga i callcenters och i snabbmatställen gör dem till oerfarna och svaga aktörer i SAM. Samtidigt visar rapporterna om Svenska kyrkan (Arbetsmiljöverket, 2000:7:3; Bruhn m.fl., 2005; och Johansson, 2010) samt den om en frivilligorganisation (Johansson, 2009) att en idealistisk kultur och otydliga partsförhållanden hämmade de anställda att föra fram kritik, särskilt vad det gäller konflikter och annat inom den psykosociala arbetsmiljön.

8.4 SAM nivå III: Sällan resultatstyrning av SAM

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

Liksom om förutsättningarna att driva SAM (nivå II) ger rapporterna begränsad information om hur tjänsteföretag följer och förbättrar sitt SAM så att arbetsmiljörisker åtgärdas (nivå III). Studier som visar på bristande rutiner (nivå I) redovisar naturligt nog inget om hur deras resultat följs upp. Men även en del företag och andra arbetsgivare med någorlunda organiserade rutiner tycks brista i sin styrning av att deras SAM verkligen ger resultat. Unionens (2012) och Finansförbundets (2012) skyddsombud svarar att stress, långa arbetstider, överbelastning och bristande ledarskap är påtagliga problem. Deras arbetsgivare har ofta SAM-rutiner men dessa följs alltså inte upp och förbättras så att de psykosociala problemen minskar. Även Audhav och Norenus (2012) studie av stresshantering visar att en hel del rutiner – personalenkäter, möten osv. – följs upp i liten utsträckning. *"Få av de intervjuade uppgav att företaget aktivt använde statistik om psykosocial ohälsa."* Motsvarande fann Hanevik och Keen (2010) i det stora handelsföretaget. Där hade man en arbetsmiljöpolicy och personalenkäter men företaget betonade ändå främst sina "värden" och överlät åt personalen att hantera sin stress genom bl.a. medicinering och avslappningsövningar.

Arbetsmiljöverkets tillsyn av stora kontor och av krematorier (Arbetskyddsstyrelsen, 2000:14; och Arbetskyddsstyrelsen, 2000:7) fann ofta SAM-rutiner men deras

resultat verkar inte följas upp då Arbetsmiljöverket också fann en rad brister som inte upptäckts i riskbedömningarna. Företagen hade inte heller säkrat tillräcklig kompetens om de risker tillsynen visade på. Allmänt ledde Arbetsmiljöverkets tillsynskampanjer (även Arbetsarkyddsstyrelsen, 2000:3 lokalvård; Arbetsmiljöverket, 2002:7 arbetstid och stress; Arbetsmiljöverket, 2004:3 callcenters; samt Arbetsmiljöverket, 2007:3 kyrkan) till en del krav på SAM. Men de långt fler sakkraven innebar samtidigt att många arbetsgivare ansågs ha rutiner men att dessa var så ineffektiva att risker kvarstod. Antonsson och Schmidt (2007) fann att även städföretag som gjorde mer än andra mot riskerna för belastningsskador ändå inte hade upptäckt att deras SAM – trots minskad sjukfrånvaro och ökad trivsel – inte hade minskat besvär i nacke, axlar och armar. Det tyder på att de inte hade följt upp arbetsmiljöarbetet.

Emellertid visar Olsson och Sundström (2011) att uppföljning och resultatstyrning av SAM är möjlig också i tjänsteföretag. OHSAS-certifikat i deras studerade kontors-serviceföretag bör innebära att det hade en organiserad uppföljning av SAM. Utöver att man bl.a. riskbedömde och åtgärdsplanerade arbete hos kunder, så intervjuade anställda *”att det är stor skillnad om de jämför företaget idag mot för ett år sedan. [...] Vardagsarbetet har förenklats och arbetsmiljön har blivit trevligare och de upplever också en ökad gemenskap. Även kontakten mellan anställda och företagets ledning har påverkats av förändringen, då de upplever att det har blivit ett öppnare klimat.”*

8.5 Valfärdstjänsteföretagens speciella förutsättningar

8.5.1 Flera studier jämför privata och offentliga välfärdstjänster

SAM i välfärdstjänsteföretag (inklusive icke vinstdrivna arbetsgivare som stiftelser) är delvis annorlunda än i övriga privata tjänstesektorn vilken beskrevs ovan. Två saker utmärker dem:

- Arbetsmiljön tycks vara i stort samma inom välfärdsarbetets olika delbranscher oavsett om verksamheten är privat eller offentligt ägd. Därmed är per definition deras SAM i stort likvärdigt (se därför också kapitlet 5. kommuner och 6. landsting).
- Verksamheten, och därmed arbetet, styrs starkt av olika regler för välfärdstjänster.

Rapporterna om SAM i privat välfärdsarbete är dock för få för att redovisas i ett eget kapitel. Därför presenteras de som en del av tjänstesektorn, till vilken verksamheten också hör.

Några studier jämför arbetsmiljö och andra arbetsvillkor i privat respektive offentlig vård och omsorg (Falkenberg m.fl. 2008; Hansen m.fl. 2008; Gustafsson och Szebehely 2007; Höckertin 2007; Olsson och Ingvad 2006; Målvist 2009; samt Szücs 2010). Rapporterna noterar att privatiseringen av välfärdstjänster varken har infriat förhoppningar om bättre jobb genom möjligheter – i praktiken mest för kvinnor – att söka sig till privata arbetsgivare eller farhågor om sämre jobb genom att privata vinstintressen skulle ge hårda besparingar. Studierna ger exempel på att förhållandena ibland är något bättre men ibland också något sämre hos privata än hos offentliga arbetsgivare. Som helhet är arbetsmiljöer och övriga villkor dock ganska likvärdiga mellan offentliga och privata arbetsgivare inom samma slags välfärdstjänster. Skillnaderna är t.ex. större mellan olika kommuner samt mellan olika arbetsplatser.

Det saknas däremot jämförelser av arbetsmiljöerna mellan privata och offentliga förskolor och skolor. Som helhet beskriver rapporterna dock hur förhållandena för alla såväl i skola och förskola som i vård och omsorg har påverkats av verksamhetsstyrningen New Public Management (NPM) med dess uppdelning mellan beställare och utförare (Målvist m.fl., 2011). Oavsett ägande har detta minskat återkopplingen mel-

lan å ena sidan de som utför arbetet och deras chefer och å andra sidan de offentliga beställare som anger ramar, villkor och budget för verksamheterna. Detta har försvårat för chefer i driften att bedriva ett effektivt SAM. Det är sannolikt att det är det organisatoriska avståndet i sig som spelar in. Man kan nämligen hitta samma slags skillnad mellan kommuners mindre tekniska förvaltningar och de större dominerande människoorienterade verksamheterna. I de förra fungerar kommunikationen mellan verksamhet och ledning relativt bra medan de senare har ett större avstånd mellan verksamhet och ledning (Kankkunen, 2009).

8.5.2 SAM i privata och offentliga utförare är i stort sett likvärdiga

Arbetsmiljön är utfallet av SAM. Rapporterna visar därför också att det inte finns stora skillnader i SAM mellan privata välfärdstjänsteföretag och offentliga verksamheter. Formerna kan vara olika. De är troligen mer organiserade och dokumenterade i offentliga verksamheter. I SAM:s avgörande fråga – att styra verksamheten så att man upptäcker och förebygger eller åtgärdar risker – är dock privata företag något sämre i vissa delar av sitt SAM men något bättre i andra jämfört med offentliga arbetsgivare. Det är dock bara i två rapporter från Arbetsmiljöverket som ger en direkt beskrivning av välfärdstjänsteföretagens arbetsmiljöarbete. Rapporterna gäller dessutom inte vård och omsorg utan de friskolor vars arbetsmiljöer inte jämförts med kommunala skolor.

I en skolenkät (Arbetsmiljöverket, 2002:10) beskrev rektorer i kommunala skolor respektive friskolor ett klart olika arbetsmiljöarbete. På frågan om det förekom riskbedömningar och om det fanns en arbetsmiljöpolicy såg svarsbilden ut så här:

- Bland kommunala rektorer svarade 90–95 % ja på dessa frågor.
- Bland privata rektorer svarade 75 respektive 77 % ja på de två frågorna.
- Bland privata rektorer sa 16 % att de saknade uppgiftsfördelning i SAM.

Andelen som hade arbetsmiljö i sin arbetsbeskrivning var

- 85 % av rektorerna i kommunala grundskolor (78 % i gymnasier).
- 53 % av rektorerna i friskolor (49 % i gymnasier).

Men på frågor om rektorernas befogenheter och resurser att driva SAM är förhållandet det omvända:

- I kommunala grundskolor saknade 50 % befogenhet (25 % i gymnasier).
- I fristående grundskolor och gymnasier saknade bara 10 % befogenhet.
- I kommunala grundskolor saknade 75 % resurser (50 % i gymnasier).
- I fristående grundskolor och gymnasier saknade 25 % resurser.

Svaren ger alltså bilden att kommunala skolor har mer rutiner men kan lösa färre problem i SAM medan friskolorna har mindre av rutiner men kan åtgärda mer. Detta stämmer överens med kommunkapitlets resultat att dessa driver ett organiserat och omfattande SAM men att detta SAM har mer av former och rutiner än av effektivitet i att upptäcka och åtgärda risker. Kommuner känner t.ex. till arbetsmiljölagen (AML), vilket inte alla små friskolor tycks göra. Däremot tror kommunala chefer ofta att arbetsmiljölagen är underordnad lagarna om verksamheten (se kapitel 5).

Arbetsmiljöverkets enkät (Arbetsmiljöverket, 2002: 10) fann också "en tydlig skillnad mellan friskolor och kommunala skolor när det gäller i vilken grad olika problemområdena [dvs. risker] har påtalats. Samtliga problemområden har påtalats i lägre grad inom friskolorna. Detta kan antas bero på att många friskolor är nystartade och att de helt enkelt inte hunnit ha

skyddsronder och andra undersökningar av arbetsmiljön ännu. [...] Friskolornas rektorer har genomgående bedömt de aktuella arbetsmiljöområdena som mindre angelägna att åtgärda än de kommunala rektorerna. [...] I drygt 65 procent av de kommunala rektorsområdena och 30 procent av friskolorna hade sådana expertresurser" [FHV eller motsvarande] "utnyttjats vid fysiska och psykosociala problem i arbetsmiljön. [...] Förekomsten av registrerings- och utredningsrutiner» [för anmälda arbetsrelaterade sjukdomar eller olyckor] «skiljer sig påtagligt mellan friskolor och kommunala rektorsområden. Procentandelarna för friskolorna ligger ungefär 20 procentenheter lägre än genomsnittet för samtliga frågor gällande sådana rutiner.»

Arbetsmiljöverkets tillsyn av fristående skolor och förskolor (Arbetsmiljöverket, 2009:3) fann att många verksamheter inte har erforderliga arbetsmiljökunskaper för sin verksamhet. Förutsättningarna och kunskaperna har varierat. Har den verksamhetsansvarige tidigare varit verksam inom samma bransch, fanns oftast tillräckliga erfarenheter och kunskaper, men i de fall sådan erfarenhet saknas har oftast kunskaperna om arbetsmiljölagstiftningen varit mycket bristfällig. Det har också konstaterats att dokumentationen kring SAM har varit ett vanligt förbättringsområde, samt att utföra riskbedömningar. Vidare har det noterats brister avseende lokalerna ex akustikutformning, som oftast kan hänföras till ren okunskap om lagstiftningen och om konsekvenserna av en otillfredsställande akustik utformning. Det framkom också att verksamhetsansvarige haft problem att åtgärda brister avseende lokal- utformningen då hyresavtal/ kontrakt haft en sådan utformning att det blivit den verksamhetsansvarige, som ska stå för sådana kostnader. De inspektörer som genomfört insatsen bedömer arbetsmiljökunskaperna något sämre generellt i jämförelse med ordinarie tillsyn inom förskola/skola."

Privata välfärdsarbetsgivares SAM kan därför kanske summeras som att de få stora arbetsgivarna (som t.ex. äger sjukhus eller många äldreboenden och har de flesta anställda) driver detta på ett likartat sätt som sina offentliga motsvarigheter. Mindre arbetsgivare, t.ex. enskilda friskolor, har ofta de formella brister i sitt SAM som Arbetsmiljöverkets tillsyn (Arbetsmiljöverket, 2009:3) beskriver. Dessa brister är vanliga även i andra småföretags ofta mindre systematiska arbetsmiljöarbete (se kapitel 10). Men som helhet sett är arbetsmiljö, arbetsmiljöarbete och systematiken i detta likartade mellan olika typer av arbetsgivare inom välfärdstjänsternas skilda delar. Det är inte ägan- deformen utan verksamheternas innehåll samt sättet att styra dessa (särskilt NPM) som främst avgör hur arbetsgivarna integrerar ett effektivt SAM i sin verksamhetsstyrning.

9. Transporter och kollektivtrafik

9.1 Arbetsmiljöer som beror mycket av andra

Transportbranschens cirka 220 000 anställda (varav en tredjedel är kvinnor) fördelar sig på den klart största delbranschen transporter till lands i vilken 120 000 kör (och gör kringarbete för) distributionsbilar, bussar, långtradare, taxi, tåg eller spårvagnar. I övriga delbranscher arbetar 9 600 med transporter till sjöss och i luften, 43 000 utför magasinering, terminalarbete och andra stödtjänster medan det finns 40 000 anställda i post och kurirverksamhet (SCB, 2012b). Av de cirka 15 000 företagen med anställda är som vanligt de allra flesta mycket små, främst taxi, buss- eller lastbilsbolag på landet (SCB, 2010). Men de få stora företagen har ändå de flesta av branschens anställda, t.ex. hos Posten Nord, Swebus och SJ (Arbetsmiljöverket, 2010-09-08).

I transportarbete förekommer alla slags arbetsmiljörisker som t.ex. tunga arbeten (bl.a. sophämtare och flygplanslastare), olycksrisker i trafiken, hot och våld från passagerare, stress av pressade körtider, risker med långt stillasittande som förare samt mycket skiftarbete. Lastbils- och långtradarförare anmäler många olyckor och arbets-skador (Arbetsmiljöverket, 2004) och sjukfrånvaron är ovanligt hög i branschen (SCB, 2012a). Chaufförer har också hög risk för hjärtinfarkt, kör ofta utan säkerhetsbälte eller med alkohol i kroppen (Lång, 2006). Men samtidigt är branschens personalomsättning låg (SCB, 2012b) och anställda rapporterar arbetsmiljöproblem som är i stort genomsnittliga (Arbetsmiljöverket, 2012a). Arbetets risker påverkas dock ovanligt mycket av andra än arbetsgivarna. Direkt genom trafiksituationen samt utformning av t.ex. terminaler, vägar, soprum och lastkajer. Indirekt påverkas arbetsmiljön mycket också av tider, priser och andra specifikationer i upphandlingar av främst kollektivtrafik och lastbilstransporter.

Arbetsmiljöarbetet i dessa olika typer av verksamheter belyses bara av ett fåtal studier. Arbetsmiljöverket har två tillsynsrapporter: Bra arbetsmiljö på väg och Hot och våld i kollektivtrafik (Arbetsmiljöverket, 2005:3; samt 2008:2). Två forskningsprojekt handlar om samverkan med kunder och mottagare för att minska fysiska belastningar. Ett om öldistribution, dvs. transporter för livsmedelsindustrin (Målqvist, 2003) samt ett om styrmedel för bättre arbetsmiljö i sophämtning (Alvaréz m.fl., 2009). Erlandsson (2002) studerade en ny arbetsmetod för brevbärarna, vilket fortsattes i Karlton (2007). Mårtensson (2006) handlar om riskhantering i sjöfarten sett som ett socialt system. Dalos (2006) är en uppsats som belyser arbetsmiljön inom SAS, medan Österman (2009) granskar sjöfartens användning av cost-benefit analyser av ergonomiska förbättringar. Långs (2006) uppsats är den enda studie som närmare granskar hur SAM tillämpas, nämligen i ett mindre åkeri.

9.2 SAM nivå I: Riskbedömning och andra rutiner

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

Kunskapen om SAM i transportbranschen är alltså begränsad. SAM:s krav på rutiner belyses dock i Arbetsmiljöverkets tillsyn av att köra i tjänsten (Arbetsmiljöverket, 2005:3). Enligt denna brast cirka 80 % av de inspekterade arbetsgivarna i riskbedömningen av trafiksäkerhet för anställda som ofta kör i jobbet (utöver transportbranschen, även bl.a. säljare, hantverkare, hemtjänst och poliser). Bristen är allvarlig då verket bedömde att många dör i trafiken när de kör i jobbet. Och Lång (2006) rapporterar att många lastbils trafikolyckor beror på brist på underhåll, överlast eller dålig lastsäkring liksom av stress, tidspress och för lite vila. Med andra ord handlar det om brister i att bedöma och åtgärda dessa risker. Bedömningen av hot och våldsrisker

i kollektivtrafiken var något bättre (Arbetsmiljöverket, 2008: 2). Av arbetsgivarna som besvarade en enkät om detta bedömde ungefär en tredjedel systematiskt sådana risker, en tredjedel gjorde detta ibland och en sista tredjedel inte alls. Även om det vanligen fanns utrustning för förare att kalla på hjälp brast det ibland i rutinerna att säkra att denna fungerade. Erlandsson (2002) visar att Posten inte i förväg hade riskbedömt belastningsergonomin när man införde ett nytt arbetssätt för brevbärarna utan att detta skedde i efterhand genom hennes forskning. Det brast också i lokal riskbedömning i flera postkontor när de införde det nya arbetssättet. Men Posten tog till sig av forskarnas förslag och förbättrade riskbedömning, åtgärder och förankring av åtgärderna (Karlton, 2007).

Målvqvist (2003) beskriver ett liknande FoU-projekt som visade att bryggerierna som arbetsgivare inte tog initiativ att riskbedöma jobbet att köra ut öl. Men efter forskarnas studie av arbetets höga belastningar och deras initiativ till samarbete med kunderna om bl.a. bättre lastkajer kom ett utvecklingsprojekt till stånd. Mårtensson (2006) visar att svenska redare litar för mycket på den så kallade ISM-kodens standardiserade säkerhetssystem, vars kontroll – dvs. uppföljning av SAM – redarna överlämnar till klassificeringssällskapen. Detta leder bl.a. till otillräckligt bedömning av sjösäkerhetsrisker på grund av besättningarnas trötthet samt konflikter och missförstånd mellan befäl och manskap. Samma bristande riskhantering av arbetsmiljön ombord visade Bhattacharya (2009) i en internationell studie. Österman (2009) fann en möjlig orsak till denna bristande riskbedömning genom att redarna, utöver sjukfrånvaron, inte följde upp hur arbetsmiljön påverkade verksamheten ombord. Dalos (2009) uppsats om SAS beskrev däremot att företaget motsatte sig EU-förslag om längre veckoarbetstid eftersom trötthet kunde riskera flygsäkerheten. Men Dalos skriver inget om hur SAS i sina SAM-rutiner hanterade personalens hälsorisker med skiftscheman och tidszoner, låg syrehalt och torr luft, ergonomiska belastningar samt långa arbetspass med små pauser.

Långs (2006) granskning av SAM i ett åkeri med elva anställda fann stora brister i riskbedömningarna, andra rutiner och i övriga SAM, m.a.o. som i andra småföretag (se kapitel 10). Åkeriets förare hade flera tillbud men dessa dokumenterades och analyserades inte. De enda riskbedömningarna som fanns avsåg rutiner för körning av farliga kemikalier, men inte för t.ex. hanteringen av stora och tunga byggelement. Följaktligen saknade åkeriet också SAM:s krävda dokumentation. Det bör dock nämnas att åkeriet bjöd in Lång i syfte att få hjälp att förbättra sitt svaga SAM. Det stora åkeriet Schenker Stinnes Logistics (2004) hade däremot ambitiösa trafiksäkerhetsmål för sin verksamhet, inklusive för anlitade transportörer. Säkerheten skulle öka genom att hålla hastighetsgränser, alltid säkra lasten och alltid ha nyktra förare som alltid använder bilbälte. Metoderna som Schenker avsåg använda för detta handlar dock bara om regler, alkohol och andra beteendåtgärder. I policyn nämns inget om riskbedömning av och eventuella åtgärder mot korta transporttider, stress, långa pass och andra förhållanden som kan påverka säkerheten i förarnas körning.

9.3 SAM nivåer II och III: Förmåga och styrning i SAM

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

Arbetsmiljöverkets granskning av trafiksäkerhet (Arbetsmiljöverket, 2005: 3) fann bl.a. utbredd okunskap om risker i körningen och hur de kan motverkas bland de inspekterade företagen. Arbetsgivarna hade inte gett sådan kompetens till dem som fått uppgifter i SAM, vilket bör ha bidragit till att bedömningar av trafikrisker var sällsynta. Arbetsgivarnas kunskaper var något större om hot och våld i kollektivtrafiken men mindre än hälften av deras chefer och arbetsledare respektive av de anställda hade fått någon säkerhetsutbildning (Arbetsmiljöverket, 2008: 2). Flera företag saknade skrivna

säkerhetsrutiner, men det gällde främst mindre företag på landet som bedömde riskerna som små och därför nöjde sig med muntliga instruktioner om hur förare skulle hantera risksituationer.

Bristande kompetens hämmade SAM också i sjöfarten då redarnas beslut – dvs. att de inte styrde upp SAM – byggde på otillräcklig kännedom om riskerna ombord (Mårtensson, 2006). Inte heller bryggerierna hade skaffat sig tillräckliga kunskaper om belastningsriskerna för sina chaufförer innan Målqvist (2006) och övriga forskare initierade FoU-projektet för att minska dessa. I Långs (2006) beskrivning av att SAM inte tillämpades i det lilla åkeriet ingick att man hade erfarenheter av arbetet och dess risker men ingen systematisk kunskap om vari riskerna närmare bestod och hur de kan åtgärdas.

Kraven på nivå III handlar om att SAM inte bara ska vara rutiner utan att arbetet ska styras så att rutinerna tar upp och åtgärdar alla väsentliga risker (se 1.1 ovan). Om detta visade Lång (2006) att det lilla åkeriet använde en arbetsmiljöpolicy från den lastbilscentral de var anslutna till. Policyn var dock oanvändbar för att vägleda arbetsmiljöarbetet eftersom den var så allmän. Någon annan styrning i deras SAM fanns inte. Inom sjöfarten saknade redarna i båda undersökningarna mål för och uppföljning av långsiktiga hälsorisker på deras fartyg, bortsett från sjukfrånvaro och delvis olycksfall (Mårtensson, 2006; Österman, 2009). På motsvarande sätt saknade bryggerierna mål för och uppföljning av distributionsförarnas belastningsskaderisker (Målqvist, 2006). Rapporten från Arbetsmiljöverket (Arbetsmiljöverket, 2005: 3) om att få arbetsgivare uppmärksammade trafikriskerna innebar att även dessa saknade mål och uppföljning av dessa risker i sitt SAM. Verkets tillsyn av hot och våld (Arbetsmiljöverket, 2008: 2) tydde däremot på ett mer målinriktat SAM mot dessa risker genom att man vanligen registrerade och följde upp sådana tillbud.

10. SAM i småföretag

10.1 Forskningstradition om deras arbetsmiljöarbete

Sveriges ca 350 000 småföretag med anställda verkar i alla privata branscher. De har totalt nära 1,5 miljoner anställda (varav fler män än kvinnor; ISF, 2012), vilket är nästan hälften av alla i den privata sektorn. Det finns 300 000 mikroföretag (1–9 anställda), vilka utgör majoriteten av småföretagen. Men ungefär lika många av småföretagens anställda arbetar i de cirka 60 000 mindre företagen med 10–49 anställda. I och med att de är små präglas företagen på många sätt av chefen eller ägaren. Detta kan ge stora olikheter mellan företag även i samma bransch. Ändå finns det skäl att föra samman och särredovisa småföretagens SAM. Tvärs över variationen i verksamhet, arbete och hälsorisker finns det nämligen stora likheter i deras arbetsmiljöarbete.

Det finns många studier om både småföretagens arbetsmiljöer och om hur de hanterar sina risker. Några internationella översikter om deras arbetsmiljöarbete är Walters (2001 och 2002) och MacEachen m.fl. (2010). En dansk kunskapsöversikt (Hasle m.fl., 2004) är kanske mer direkt tillämplig i Sverige. Men det finns även en svensk forskningstradition om detta. Sökningen (se kapitel 1) gav därför drygt 100 referenser. Alla har översiktligt granskats men därefter valdes drygt trettio ut som de mest relevanta. Dessa kan fördelas på:

- **Kunskapsöversikter.** Frick (1996) om småföretagens arbetsmiljöarbete som grund för de regionala skyddsombudens (RSO) verksamhet; Antonsson m.fl. (2002) om arbetsmiljö, arbetsmiljöarbete och vikten av externa aktörer för att stötta detta arbete; Bornberger Dankvardt m.fl. (2005) om arbetsmiljöarbete och behov av mer FoU om detta; ett längre avsnitt om småföretag i Andersson m.fl. (2006a) om arbetsmiljöarbete i Sverige; och Frick (2008) om småföretags arbetsmiljöarbete jämfört med deras övriga verksamhetsstyrning.
- **Kvantitativa studier.** Frick (1979) är en parallellenkät till småföretagare och till skyddsombud i 287 slumpade industrier (med 10–49 anställda) om olika delar av arbetsmiljöarbetet. Svaren jämförs mellan parterna och med 35–40 fallstudier. Därtill studerades RSO:s stöd till arbetsmiljöarbetet. Nise m.fl. (1995) rapporterade en yrkesinspektionstillsyn av 232 slumpade små arbetsställen i Stockholms län. Cirka 40 % var offentliga arbetsställen, vilket delvis gör det svårt att tolka resultaten för småföretagare. Tillsynen gjordes enligt ett formulär med fokus på SAM (då interkontroll), hantering av kemiska risker samt anlitande av företagshälsovård.
- **Företagares självrapportering.** Några andra enkäter är bara småföretagares självrapportering, vilket ger stora risker för överdrivna svar (se kapitel 1), bl.a. Arbetsmiljöverkets (2003: 2) enkät om SAM, inklusive till småföretag; Ruths (2010) enkät om arbetsmiljöarbete till chefer i olika stora företag; Arbetsmiljöverkets (2011: 17) enkät om riskbedömning i industrin, inklusive småföretag
- **Fallstudier.** De är vanligast, t.ex. Frick och Sjögren (1980) av småindustriers arbetsmiljöarbete; Antonsson m.fl. (1998) om interkontroll i småföretag; Birgersdotter m.fl. (2002a) om småföretag med relativt gott SAM; Lindmarks (2004) fallstudie av ett liknande småföretag; Gunnarson m.fl. (2004) om förutsättningar för SAM i småindustrier; samt Brändström och Lindén (2012) om arbetsmiljöarbete och rehabilitering i mikroföretag. Därtill belyser flera studier av risker indirekt också småföretagens arbetsmiljöarbete, t.ex. Karlsson m.fl. (2007) om mjöldamm i olika stora bagerier; samt Engkvist (2010) om arbetsmiljörisker i mikroföretag inom återvinning.

- **Stöd till SAM.** Vissa projekt är mest stöd till SAM eller arbetsmiljöarbete i allmänhet men de ger samtidigt kunskap om detta arbete och dess förutsättningar. Det gäller bl.a. Antonsson och Arnbergs (1984) rapport om hur industrier som fått råd sedan genomför arbetsmiljöåtgärder, vilken förklarade hinder i arbetsmiljöarbetet som steg på en "åtgärdsstrappa"; Johanssons (1998) jämförelse av metoder att främja SAM (då interkontroll) i småföretag; Birgersdotters m.fl. (2004) försök att främja SAM genom stöd av externa aktörer; Axelsson (2002) om metoder för bättre SAM i fem mikroföretag; Antonsson m.fl. (2006) om hur bilverkstäder genomfört rekommenderade åtgärder mot isocyanater (giftiga kväveföreningar); Andersson m.fl. (2006b) som jämför två stödmetoder; Hedlund och Ponténs (2006) försök med konsultstöd till SAM i småföretag; samt Antonssons m.fl. (2009b) metoder för riskbedömning.
- **Andra studier av småföretagande.** Flera studier av andra sidor av småföretagande belyser även deras SAM, bl.a. Frick (1996) om RSO-stöd till småföretag; Sökjer-Petersen (2003) om småföretagares och anställdas olika syn på arbete; Murhem (2007) om partsrelationer i småföretag; Frick (2009) om förutsättningar för RSO-stöd; Petersson (2011) om personalomsättning i restauranger; samt Lindgren (2012) om sjukfrånvaro efter arbetsplatsens storlek.
- **Tillsynsrapporter.** Arbetsmiljöverket rapporterar därtill från sin tillsyn av (bl.a.) småföretag: IK Små (om verkets satsning på att främja interkontroll i småföretag; Arbeterskyddsstyrelsen, 2000: 6), Restaurangprojektet (Arbeterskyddsstyrelsen, 2000: 11) samt Frisörer (Arbetsmiljöverket, 2012: 6).

10.2 SAM nivå I: Mindre organiserade rutiner för SAM

I: Vad ska göras? Systematiska rutiner för att upptäcka och åtgärda risker (§ 5, 6, 8, 9, 10).

10.2.1 Många beskriver ett ringa organiserat arbetsmiljöarbete

Alla studierna tyder på att småföretagens SAM-rutiner oftast är begränsat och i många fall knappast alls organiserade. Andersson m.fl. (2006a) sammanfattade: *"I mindre företag är det vanligast att man över huvud taget inte finner någon genomtänkt organisation av arbetsmiljöarbetet. [...] I den mån arbetsmiljöfrågor behandlas är de mer på förekommen anledning och då tillfälle ges. Ofta uppger man att de gemensamma kaffestunderna är ett naturligt forum för att ta upp frågor om det är några problem. Det kan gälla vilka frågor som helst inklusive arbetsmiljöfrågor. Någon nedskriven policy för arbetsmiljöarbete eller hur detta ska vara organiserat finns alltså inte."* Även Arbetsmiljöverkets tillsyn av restaurangkök (Arbeterskyddsstyrelsen, 2000: 11) fann att *"Arbetsmiljöfrågor har en låg prioritet inom hotell- och restaurangbranschen"* (vilken starkt domineras av småföretag).

Ett par studier har, som nämnts, sökt kvantifiera dessa brister. Frick (1979) fann att skyddsarbetet i småindustrier sällan var förebyggande utan mest bestod av att dela ut personliga skydd. Två tredjedelar av företagarna ansåg också att risker främst berodde på de anställdas slarv. Omkring en fjärdedel av företagarna gick skyddsronder, lika många mätte (de utbredda) riskerna från buller eller kemikalier. Åtgärdsplaner var därför ovanliga. Yrkesinspektionens tillsyn av 232 små arbetsställen (Nise m.fl., 1995) visade att knappt 20 % drev ett åtminstone delvis organiserat arbetsmiljöarbete, 41 % hade endast påbörjat detta och 40 % kände inte till kravet på SAM (då internkontroll). 28 % av arbetsställena hade kartlagt risker, 28 % följde upp ohälsa-tillbud-olycksfall och 26 % hade någon slags policy och mål för arbetsmiljöarbete. Endast 9 % hade börjat arbeta med internkontroll enligt hela föreskriften, vilket inte garanterade att alla risker upptäcktes och åtgärdades. Att cirka 40 % var små offentliga arbetsplatser bör dessutom ha höjt siffrorna (jämför kapitel 5 Kommuner).

Antonsson m.fl. (1998) intervjuade trettio småföretagare i olika branscher. Tjugotvå hade hört talas om SAM (dvs. internkontroll) varav tolv arbetade mer eller mindre med detta, och av de senare arbetade nio också med kvalitetssäkring. Gunnarsson m.fl. (2004) studerade tjugosju småindustrier. Arton hade inte påbörjat SAM, varav tio inte hade hört talas om föreskriften. Fyra hade börjat följa reglerna med viss riskbedömning. Fem företag hade kommit längre i detta men uppfyllde ändå inte kraven i SAM fullt ut.

10.2.2 SAM förbättras med företagets storlek

En viss kvantitativ bedömning kan också göras utifrån en del rapporter från Arbetsmiljöverket från dels verkets tillsyn, dels intervjuundersökningar av arbetsgivare. Arbetsmiljöverkets inspektörer fann en stark koppling mellan storlek och interkontroll när de 1996 granskade 800 småföretag (Arbetarskyddsstyrelsen, 2000: 6; men klassificeringen av internkontrollnivåer har ifrågasatts som alltför generös; Jönsson och Tviksta, 1998; Birgersdotter m.fl., 2002). Vid uppföljning av de besökta företagen år 1998 hade många förbättrat arbetsmiljöarbetet men stora brister förblev vanliga. Arbetsmiljöverkets inspektörer har fortsatt att bedöma "nivån" på SAM och även under 2009–2011 fann de stora brister i detta i småföretag, främst i riskbedömning och andra rutiner (Johansson, 2012). En intervjuundersökning (Arbetsmiljöverket, 2003: 2) visade ett starkt samband mellan antal anställda och om företagsledare uppgav sig ha infört SAM. Intervjuer med inspekterade företag (Arbetsmiljöverket 2011: 17) tyder på att större företag är bättre på att göra riskbedömningar. I företag med 20 anställda eller fler svarade 74 % av cheferna ja, eller ja oftast på frågan om de regelbundet bedömer risker och om riskbedömningarna dokumenteras. Motsvarande siffra för företag med 3–9 anställda var 35 %.

Bland fallstudierna visade både Antonssons m.fl. (2007) om mjöldamm i bagerier och Engkvists (2010) om risker i återvinningscentraler på stora brister i riskbedömningen av de studerade problemen. Andra studier går närmare in på småföretagens arbetsmiljöarbete. Frick och Sjögren (1980) fann att arbetsmiljöarbetet drevs mindre och mindre systematiskt än företagarnas verksamhetsstyrning av t.ex. marknadsföring och produktion. Flertalet företagare trodde det räckte att vara välvilligt passiva, dvs. vänta på och positivt handlägga krav från anställda eller utifrån. Därigenom förbisåg de många risker. Axelsson (2002) beskrev hur fem mikroföretag inte reflekterade över sina (påtagliga) risker. De gav låg prioritet till ett organiserat SAM då det inte sågs som meningsfullt. Resultatet blev svaga rutiner och få åtgärder. Antonsson m.fl. (2006) fann att trots externt stöd var det svårt att få bilverkstäder att arbeta systematiskt mot risker med isocyanater. Även om en del (ibland dyra) åtgärder genomfördes var ingen riskbedömning tillräckligt kompetent och grundlig.

Antonsson m.fl. (2009b) prövade olika metoder för att förbättra kemisk riskbedömning i 98 småföretag, varav flera mikroföretag. Nästan alla kände till att det fanns regler om detta men hälften trodde att det räckte med att ha säkerhetsdatablad, alltså information om riskerna. Projektets expertbedömning av riskerna visade att inget företag bedömde alla risker, trots olika stödmetoder. De som anlidade företagshälsovård trodde t.ex. att det räckte med att denna kartlade företagets kemikalier. Sedan avslutades detta expertstöd eftersom det ansågs för dyrt.

Mycket tyder alltså på (t.ex. Frick, 1979; Arbetarskyddsstyrelsen, 2000: 6; och Arbetsmiljöverket, 2003: 2) att SAM förbättras med företagets storlek. Större småföretag har, trots brister i SAM, vanligen ändå en del rutiner i detta medan särskilt mikroföretag ofta har få och små sådana (Axelsson, 2002). Det skiljer även mellan fristående småföretag och de som ingår i koncerner. Externa ägare, som blir vanligare ju större företagen är, tycks främja arbetsmiljöarbetet (Frick, 1979; Birgersdotter m.fl., 2002a). Självständiga småföretagare som förut arbetat i stora företag tycks också bättre förstå behovet av och kunna genomföra SAM:s systematik (Birgersdotter m.fl., 2002a).

Småföretagen är dock många och olika. Somliga tycks ändå driva ett mer eller

mindre väl organiserat SAM. Lindmark (2004) beskrev en träindustri (med 40 anställda) vars chef betonade de anställda som en resurs och vikten av kvalitet. Företaget satsade därför både på personalutbildning och på riskbedömning, arbetsmiljöpolicy, arbetsfördelning och andra rutiner i SAM. Birgersdotter m.fl. (2002a) studerade småföretag som Arbetsmiljöverket hade bedömt ha ett bra eller ganska bra SAM. Även om Arbetsmiljöverkets klassning i vissa fall ansågs för positiv fann forskarna flera företag med organiserad riskbedömning och andra rutiner i sitt SAM. De flesta hade förbättrat arbetsmiljöarbetet själva, ofta efter att ha arbetat med ISO 9000.

10.3 SAM nivå II: Svaga förutsättningar att driva SAM

II. Hur blir det gjort? Att säkra kapabla aktörer i arbetsmiljöarbetet (§ 3, 4, 6, 7, 12).

10.3.1 Småföretagare ägnar lite tid åt arbetsmiljöarbete

Grunden för småföretagens svaga SAM är att de sällan ägnar tillräcklig tid åt detta. Med mer tid skulle chefen-ägaren kunna gå på utbildning, ta del av den omfattande och anpassade informationen och sedan tillämpa denna mer i verksamheten. Hur tidsbristen hindrar arbetsmiljöarbetet diskuterar bl.a. Frick och Sjögren (1980), Birgersdotter m.fl. (2002a), Bornberger m.fl. (2005), Andersson m.fl. (2006a), Bylund och Vikström (2012) samt Brändström och Lindén (2012). Axelsson (2002) tar inte upp det direkt men beskriver ändå hur mikroföretagare ägnar mycket lite tid åt arbetsmiljön.

Flera goda exempel (t.ex. Birgersdotter m.fl., 2002a; samt Lindmark, 2004) visar dock att det går att arbeta systematiskt mot risker i arbetet och ändå driva småföretag. Vissa av Frick och Sjögrens (1980) 18 studerade småindustrier satsade också mer på arbetsmiljöarbetet. De hade investerat i att organisera detta genom att besluta om rutiner, fördela uppgifter och se till att någon fick utbildning. Därefter tog deras effektivare arbetsmiljöarbete något, men inte mycket, mer chefstid än i de övriga företagen.

10.3.2 Samspel mellan tid, kompetens, motivation och prioritet

Flera studier kopplar ihop låg prioritering med bristande kompetens och insikt om risker och ansvar. Småföretagare har ofta direkt erfarenhet av sina arbetsmiljöer men de som leder SAM i små företag är ändå oftast klart mindre kunniga än de som driver SAM i större företag. Birgersdotter m.fl. (2002a) diskuterar samspelet mellan ringa kunskap om och ringa arbete mot risker som en ond cirkel vilken kan vara svår att bryta, även med externt stöd. Och Antonsson och Arnberg (1984) beskrev att vissa småföretagare inte känner till eller godtar sitt arbetsgivaransvar.

Trots att Andersson m.fl. (2006b) har ett urval av arbetsmiljöintresserade småindustrier skriver de att *"I samtalen med de olika personerna på företagen framstod det tydligt att vare sig berörd personal, skyddsombuden eller deras chefer hade någon säker uppfattning om de exponeringar som förekom var acceptabla eller inte. Det konstaterandet är inte unikt för de här aktuella företagen utan kan anses som normalt för mindre tillverkningsföretag i allmänhet (Gunnarsson m.fl., 2004)".* Bornberger Dankvardt m.fl. (2005) beskrev problemet som att *"de behöver vissa baskunskaper om risker och eventuella samband med ohälsa, dels för att kunna upptäcka brister i arbetsmiljön men också för att kunna ta hjälp av företagshälsovården eller annan arbetsmiljökonsult. Det krävs beställarkompetens för att upphandla kunskapstjänster, vilket småföretagen oftast saknar."*

Arbetsmiljöverkets tillsyn av småföretag visar också på stora kunskapsbrister. I t.ex. frisörföretag (med i snitt tre anställda; Arbetsmiljöverket, 2012: 6) var *"Inspektörernas erfarenheter av insatsen att de flesta företagare behövde stärka sina kunskaper om det systematiska arbetsmiljöarbetet men också kring riskhanteringen i sin verksamhet. [...] Kunskaperna om både kemi och belastning finns men tillämpas inte alltid. Många känner heller inte till*

KTF:s material och läser inte medföljande produktinformation så ingående om hälsoriskerna." Restaurangtillsynen (Arbetarskyddsstyrelsen, 2000: 11) summerade att "Kunskaps- och tillsynsbehovet i branschen är stort, inte minst hos de minsta företagen."

Mätningar av småföretagares arbetsmiljöutbildning är få, men det finns några. I Fricks (1979) enkät svarade 27 % av företagarna att de hade arbetsmiljöutbildning. I Nises m.fl. (1995) yrkesinspektionsskattning var andelen med utbildning drygt 40 % (men då ingick 40 % offentliga små arbetsställen). Siffrorna är dock troligen för höga genom egenrapportering samt oftast låga krav på vad som kallas utbildning. Båda studierna tydde på en måttlig ökning av utbildning med företagets storlek. Frick fann därtill att chefer i småföretag som ingick i koncerner betydligt oftare hade fått arbetsmiljöutbildning, men detta samband gällde däremot inte för skyddsombudens utbildning. I Gunnarssons m.fl. (2004) fallstudie hade 7 av 27 arbetsgivare i småindustrier (varav fyra mikroföretag) arbetsmiljöutbildning. Och 27 % av LO:s ensamskyddsombud mot 53 % av huvudskyddsombuden (Gellerstedt, 2007) svarade att deras chef hade utbildning. Det bör finnas klart fler ensamombud i större liksom i mer positiva småföretag och företagen i Gunnarsson m.fl. lät sig frivilligt granskas. Att ungefär en fjärdedel av småföretagarna har någon arbetsmiljöutbildning är därför sannolikt en påtaglig överskattning.

Okunskap, liksom att olyckor inträffar sällan i varje enskilt små företag (trots högre olycksfrekvens för småföretagen som helhet), kan ligga bakom att flertalet småföretagare tror att den egna arbetsmiljön är bättre än andras i branschen (Antonsson m.fl., 1998). Axelsson (2002) kopplar chefernas sätt att (inte) hantera arbetsmiljön i produktionen i de fem mikroföretagen till deras överskattning av sin arbetsmiljökunskap och under-skattning av många mindre märkbara olycksrisker och hälsorisker. Dessa företagare såg i stället arbetsmiljön som de anställdas eget ansvar att akta sig för yrkets risker.

10.3.3 Företagshälsovård ersätter inte svag intern kompetens

Småföretagen har alltså påtagliga brister i sin kompetens om risker och åtgärder och även om hur de ska driva SAM. Ändå anlitar de företagshälsovården (FHV) mindre än andra arbetsgivare. Antonsson (2011) redovisar kunskapen om FHV för småföretag, bl.a. följande:

- I Arbetsmiljöenkäten 2006 uppgav 41 % av de som arbetar i arbetsställen med 1–9 anställda, 70 % i de med 10–49 anställda och 84 % i större arbetsplatser att de har tillgång till FHV. Småföretags anslutning till FHV bör dock vara ännu lägre då svaren även avser små arbetsställen i storföretag och offentliga verksamheter (vilka oftast har FHV).
- När småföretag ändå anlitar FHV sker detta sällan som stöd i deras SAM. I stället har de främst antingen minimiavtal med enbart telefonrådgivning eller hälsoundersökningar. De senare ses som en förmån för de anställda medan eventuell arbetsrelaterad ohälsa sällan återrapporteras till företagen. Ovan nämndes att småföretag som anlidade FHV för bättre kemisk riskbedömning nöjde sig med att få en kemikalieförteckning eftersom de tyckte fortsatt stöd från FHV för riskbedömning blev för dyrt (Antonsson m.fl., 2009b).
- Att få småföretag hyr FHV som stöd för sitt SAM kopplar Antonsson till att de inte vet vad FHV kan tillföra, att FHV inte har marknadsfört sig mot småföretagen, att småföretagen inte tror sig behöva deras råd, att man någon gång anlitat FHV men blivit besviken samt att det anses kosta för mycket. Då rådfrågar småföretag hellre gratis "konsulter", inte minst regionala skyddsombud (vilket RSO bekräftar; Hedman, 1984; Frick, 1996).

I sitt utvecklingsförsök med småindustrier beskriver Andersson m.fl. (2006b) varför dessa inte använde FHV: "En risk, särskilt för det lilla företaget, ligger i att riskanalyser många gånger

förutsätter en kompetens som inte finns. Detsamma gäller beslut om och prioritering av åtgärder. Checklistor och andra stödmaterial ger här en god hjälp men de kan aldrig ersätta sakkunskaper inom de olika områden som blir aktuella i riskanalysen. Här förutsätter regelverket att, om kompetensen saknas inom organisationen, sådan inhämtas från företagshälsovården eller motsvarande. I samband med intervjuerna på de i projektet ingående företagen efterfrågades i vad mån företagshälsovården anlitas för riskanalyser och annat. Detta hade endast förekommit i några enskilda fall och det var i samtalen med såväl personal, skyddsombud som chefer klart att man i huvudsak såg företagshälsovården som en resurs som kunde komplettera allmänsjukvården."

Småföretagens tillämpning av SAM:s krav på att vid behov hyra FHV eller annan extern kompetens kompenserar därför inte för deras brister i sitt eget kunskande. Trots att småföretagare har större brister än andra i sin egen kompetens anlitar de företagshälsovården eller andra externa rådgivare för att stödja sitt SAM i mindre utsträckning. Detta står i motsats till avsikten i Arbetsmiljöverkets strategi för FHV inom SAM (Arbetsmiljöverket, 2002-05-16) om att kravet på FHV (vid behov) skulle kunna uppväga interna kompetensbrister.

10.3.4 Befogenheter men upplevda ekonomiska hinder

På en punkt under nivå II uppfyller småföretagen kraven bättre än andra, nämligen när det gäller befogenheter. Att chefen också är ägare är det vanliga, särskilt i de dominerande mikroföretagen. Detta ger nära till beslut, även om vissa företagares handlingsfrihet i SAM kan begränsas av t.ex. franchiseavtal (se kapitel 11). Fler av LO:s ensamskyddsombud än av deras huvudskyddsombud ansåg också att chefen hade tillräckliga befogenheter i SAM, med en skillnad på 66 % mot 51 % inom industrin (Gellerstedt, 2012).

Pengar brister däremot ofta i småföretagens arbetsmiljöarbete. I avsnitt 10.3.3 nämndes att småföretag ansåg det för dyrt att hyra in extern kompetens. Bornberger m.fl. (2005) beskriver hur småföretags ofta pressade läge, inklusive ekonomiskt, gör att de ogärna satsar pengar på arbetsmiljön. Utifrån brittiska studier (främst Lancaster m.fl., 2003) hävdar författarna att arbetsmiljökraven är dyrare att uppfylla för småföretag än för andra: *«Kostnaderna för ventilation, bullerdämpning, ergonomiska hjälpmedel m.m. blir högre när de ska fördelas på färre antal anställda. Likaså är kostnaden för konsulter och utbildning i regel högre räknat per anställd.»*

Lancaster m.fl. redovisar dock brittiska förhållanden. Framför allt skriver de att kostnaden per anställd för att uppfylla alla arbetsmiljökrav visserligen är lägst för företag med över 5 000 anställda. Men den är dubbelt så hög (per anställd) för företag med 1 000–5 000 som för små och medelstora arbetsgivare, alltså de med under 1 000 anställda. Dessa brittiska resultat säger därför lite om relativa kostnader för svenska företag med under 50 anställda. Dyra arbetsmiljöåtgärder i småföretag är sannolikt lätta att hitta, särskilt om de gjorts med bristande kompetens. Men då småföretag ofta startar från en låg nivå i arbetsmiljöarbetet hävdas också tvärtom att de har många billiga men ändå viktiga åtgärder kvar att göra ("låg hängande frukter"). Det fann bl.a. Hedman (1984) i sin studie av hur regionala skyddsombud förmedlade enkla och billiga åtgärder mellan "sina" företag inom träindustrin.

Andra rapporter visar att småföretag också kan vinna på bättre SAM. Det gäller t.ex. de många fallstudierna av hur främst belastningsergonomiska arbetsmiljöåtgärder på olika sätt visat sig bli mycket lönsamma, (se t.ex. Oxenburgh m.fl., 2004; samt kapitel 2 i den första SAM-rapporten, Frick och Johansson, 2013). Därtill oroas många småföretag av att dålig arbetsmiljö anses få unga att inte ta jobb hos dem. För att bli attraktiva arbetsgivare fann därför småindustrier det lönsamt att investera i utvecklingsprojekt av sitt arbetsmiljöarbete (Andersson m.fl., 2006b; Hedlund och Pontén, 2006).

Hur dyrt, billigt eller lönsamt det skulle bli för ett småföretag att förbättra sitt SAM är därmed en öppen fråga. Utfallet bör växla med omständigheterna och med företagets arbetsmiljökompetens. Däremot är studier ense om att småföretagare ofta

anser att bristande ekonomi hindrar deras arbetsmiljöarbete (Bornberger m.fl., 2005; Antonsson och Arnberg, 1984; Antonsson, 2011; Bylund och Vikström, 2012; samt Brändström och Lindén, 2012).

10.3.5 Informell och ineffektiv samverkan om arbetsmiljön

Arbetsgivare och fack ser lokal samverkan som grunden för ett effektivt arbetsmiljöarbete, mellan anställda och arbetsledning och via särskilda skyddsombud (SOU, 1972: 86). Då småföretag i övrigt har så svaga resurser i arbetsmiljöarbetet bedöms dock partssamverkan som extra viktigt i deras SAM. I studien av goda exempel fann Birgersdotter m.fl. (2002a) att *"SAM måste byggas upp så att det fungerar utgående från det lilla företagets förutsättningar. Det förutsätter på ett annat sätt än i större organisationer att allas kompetens tas till vara och utvecklas. En viktig faktor som våra intervjuer visar är att en övervägande del av företagen med fungerande SAM har en daglig dialog eller annan löpande kommunikation med sina medarbetare."*

Lindmarks (2004) goda exempel byggde också på att chefen engagerade personalen i en dialog om verksamheten och dess arbetsmiljö. I Frick och Sjögrens (1980) "bästa" småindustri trodde chefen efter en hjärtattack att både han och företaget skulle dö, men fann vid sin återkomst att arbetsledare och anställda väl förmått driva verksamheten. Därefter delegerade han (med resurser och befogenheter) flertalet verksamhets- och arbetsmiljöfrågor, vilket bl.a. ledde till att påtagligt fler risker upptäcktes och åtgärdades. Utvecklingsprojekt pekar också på att anställdas deltagande och inflytande krävs i småföretagens arbetsmiljöarbete. Johansson (1998) fann t.ex. att *"den viktigaste förklaringen till ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete är en aktiv, självständig och engagerad personal"*

Samtidigt som ett aktivt deltagande tycks vara extra viktigt i småföretagens SAM tyder emellertid flera studier på att det i stället är ovanligt svagt. Redan Arbetsmiljöutredningen (SOU, 1972: 86) motiverade systemet med regionala skyddsombud med att det är svårt för skyddsombud och andra anställda i småföretag att vara självständiga nog för att uttrycka personalens alternativa synsätt i arbetsmiljöarbetet. Murhem (2007) beskriver hur en paternalistisk inställning till personalen är vanlig i småföretag. Företagarna ser sig ofta som faderliga chefer, med en välvillig manlig roll (Frick och Sjögren, 1980). Jämför avsnitt 10.2 om "välvillig passivitet" som en roll hos "bättre" småföretagare. Sökjer-Petersen (2003) fann att småföretagares livssyn och syn på arbetet krockar med de anställdas (korrekta) uppfattning om sina rättigheter t.ex. till en riskfri arbetsmiljö och att få påverka denna. *"Konflikterna blir personliga, eftersom det saknas institutionaliserade former såsom partsförhandlingar för att lösa dem."*

Detta kan vara en orsak till att personalomsättningen är hög i småföretagen. Arbetsmiljöverkets tillsyn av restauranger (Arbetsarskyddsstyrelsen, 2000: 11) fann t.ex. att *"En annan orsak till den dåliga arbetsmiljön kan vara den bristande kontinuitet som råder i branschen på grund av täta ägarbyten och anställda som många gånger hellre byter arbetsställe än försöker få till stånd förändringar på arbetsplatsen."* Enligt Petersson (2011) är hög personalomsättning ofta en avsiktlig strategi i restaurangbranschen. Tidigare beskrev Nilsson och Carlsson (1979) hur arbete i småföretag var en fråga om "love it or leave it". Många trivdes på de villkor som företagen erbjöd. Men om man inte gjorde det utan önskade förändringar ledde detta lätt till konflikt med chefen. Då återstod sällan annat än att söka ett nytt jobb. Detta ledde till högre personalomsättning (och lägre sjukfrånvaro, då också långtidssjuka slutade) i små jämfört med i större företag. Enligt Hirschmanns (1970) modell är det i småföretag mer "exit" än "voice" som gäller om man som anställd är missnöjd.

10.3.6 RSO behövs allt mer men får allt svårare att verka

Även där det finns bra samtal mellan företagare och personal är detta inte tillräckligt

(om än en stor fördel). Arbetsmiljöutredningen (SOU, 1972: 86) analyserade varför det utöver en direkt dialog även krävs aktiva, utbildade, stöttade och självständiga skyddsombud för att nå god effekt av samverkan. Vikten av representativt deltagande via ombud har även utvecklats i forskning (Walters och Frick, 2000; samt Frick, 2013 om svenska ombud). Enligt dåvarande skyddsombudsregistret saknades dock ombud på omkring hälften av arbetsställena med minst fem anställda och det fanns endast en tredjedel så många skyddsombud per anställda i småföretag som i övriga arbetslivet (Frick m.fl., 2004). Arbetsmiljöverkets restaurangtillsyn (Arbetskyddsstyrelsen, 2000: 11) fann endast 29 ombud på 152 arbetsplatser med minst fem anställda. Nises m.fl. (1995) inspektörer fann visserligen skyddsombud på drygt hälften av arbetsställena med minst fem anställda, men däri ingick 40 % offentliga arbetsplatser. Därtill har de skyddsombud som ändå finns i småföretag ofta svårt att verka. Såväl parterna i arbetsmiljöutredningen (SOU, 1972: 86) som fallstudier (t.ex. Lundström, 2004) visar hur ensamma ombud i småföretag har svårt att bilda sig och sedan hävda en annan uppfattning än chefens, som enligt ovan vanligen har begränsad arbetsmiljökompetens.

För att ändå främja en arbetsmiljödialog i småföretagen utvidgade parterna systemet med regionala skyddsombud till hela arbetslivet (SOU, 1972: 86). De regionala skyddsombuden (RSO) har flera roller men i och med de allra flesta av "deras" företag är så små och har så stora brister i sitt SAM blir de mest blir ambulerande skyddsombud som visar på brister och föreslår lösningar. Trots att RSO pekar på brister som småföretagen bör (och oftast är skyldiga att) åtgärda är samarbetet med företagarna vanligen gott och konflikterna få (Frick, 1996; Gellerstedt, 2007). Som nämnts använder många småföretag tvärtom RSO som rådgivare. Däremot har RSO svårare att främja småföretagens eget SAM (Birgersdotter m.fl., 2004). Både därför att merparten är mikroföretag och för att RSO endast hinner besöka "sina" företag en gång på några år. De hinner dock besöka företagen många gånger oftare än Arbetsmiljöverkets numera få inspektörer.

Strukturförändringarna i arbetslivet har ökat behovet av RSO-stöd till småföretagen då dessa blivit allt fler och allt mer beroende av stora uppdragsgivare m.fl. Men samtidigt har RSO:s möjligheter att stötta försämrats (Frick, 2009). Utvecklingen av allt fler småföretag samt en lägre facklig anslutning och svårigheter att driva lokal samverkan om arbetsmiljön har dock gjort att även SACO-förbunden (som har medlemmar på småföretag) har börjat utse regionala skyddsombud (vilka länge funnits inom TCO-förbunden). Därtill har ett marknadsbaserat externt stöd till småföretagens SAM ökat bl.a. genom krav och stöd från stora uppdragsgivare till deras entreprenörer (t.ex. SSG, 2013; Fagerlönn, 2011).

10.4 SAM nivå III: Svagt styrt arbete missar många risker

III. Resultatstyrning: Att göra rätt saker och förbättra arbetsmiljöarbetet (§ 2, 3, 5, 11).

Bristande rutiner och på flera sätt begränsad förmåga gör att småföretagens SAM sällan är målstyrt mot att upptäcka och åtgärda alla risker. Företag som deltagit i utvecklingsförsök har också oftast förbättrat sitt SAM. Men trots att de fått externt stöd rapporteras inget om att dessa småföretag själva utvärderar hur de lyckas (Andersson m.fl., 2006b; Hedlund och Pontén, 2006; Antonsson m.fl., 2006; samt Antonsson m.fl., 2009b). Med så många småföretag kan mål samt uppföljning och förbättring av deras SAM förekomma i några fall, men inte heller rapporterna om goda exempel nämner detta (Birgersdotter m.fl., 2002a; Lindmark, 2004).

Detta hindrar inte många småföretag från att i sitt dagliga arbete åtgärda en del risker, på samma sätt som hos större arbetsgivare med svagt styrt SAM. Fallstudierna beskriver hur mer engagerade småföretagare, trots SAM-brister, ändå gjorde en hel del för att personalen skulle trivas och mot risker t.ex. för olyckor och mot utsatthet för kemikalier, tunga lyft och buller (Frick och Sjögren, 1980; Antonsson och Arnberg, 1984;

Antonsson m.fl., 1998; Johansson, 1998; Birgersdotter m.fl., 2002a; Lindmark, 2004; Gunnarsson m.fl., 2004; och Andersson m.fl., 2006b). Samma rapporter visar dock att dessa småföretag ändå missar viktiga risker i arbetet. Flera studier har också beskrivit alla hinder som finns innan även de upptäckta riskerna blir lösta i småföretag (bl.a. Antonsson och Arnberg, 1984; Antonsson m.fl., 1998; Antonsson m.fl., 2006; samt Antonsson m.fl., 2009b).

Hur detta bristande SAM påverkar arbetsrelaterad ohälsa är svårt att beskriva i detalj. Småföretag har lägre sjukfrånvaro men Nilsson och Carlssons (1978) fallstudier tydde, som nämnts, på att denna mycket nåddes genom en högre personalomsättning som bl.a. innebar att sjuka lämnade jobben. Denna s.k. healthy worker-effekt indikerar också av Lindgrens (2012) analys av sjukfrånvaromönster på olika stora arbetsplatser. Samtidigt tyder Arbetsmiljöverkets rapport (2011: 12) på att småföretagsanställda undviker att sjukanmäla sig. Därtill beskrev Petersson (2011) hur en slitsam arbetsmiljö i (vanligen små) restauranger ger en hög personalomsättning, vilken delvis också är avsiktlig från arbetsgivarna.

Psykosociala risker för alltför hög arbetsbelastning och konflikter kan vara direkt märkbara och möjliga att hantera även i ett informellt arbetsmiljöarbete. Hur detta sker beror dock mycket på chefens individuella ledarskap. Enligt Nilsson och Carlsson (1978) passade många in och trivdes i småföretag men de som inte gjorde det slutade. Malmqvists m.fl. (1995) många fallstudier samt arbetsmiljöenkäter (ISF, 2012) tyder dock på en något bättre psykosocial arbetsmiljö i småföretag. Andra organisatoriska risker, t.ex. för hot och våld, kräver däremot kompetens och systematik i riskbedömningen för att kunna förebyggas. Detta saknade t.ex. småföretagen i Arbetsmiljöverkets tillsyn av rånrisker i bensinstationer (AIST, 2004).

Tekniska risker är högre för män (dvs. majoriteten anställda) i småföretag än hos andra arbetsgivare medan olämpliga belastningar och buller är något högre för kvinnor i dessa (ISF, 2012). Småföretag har även klart högre risk för allvarliga arbetsolyckor än i större företag i samma bransch (Bornberger-Dankvardt m.fl., 2005) inklusive för dödsolyckor (Antonsson m.fl., 2002). Som beskrivits tidigare i kapitlet beror det mycket på bristande riskbedömningar men även på otillräckliga åtgärder mot kända risker. Ett erfarenhetsbaserat arbetsmiljöarbete kan inte ersätta ett organiserat SAM.

10.5 Är bättre SAM möjligt i småföretagen?

Flera av studierna beskriver alltså hur och varför ett systematiskt arbetsmiljöarbete är svårt för småföretag (t.ex. Antonsson m.fl., 1998; Bornberger m.fl., 2005; Antonsson m.fl., 2009). Frågan blir därför om SAM kan bli mycket bättre i småföretagen? Mycket pekar på att med mer tid och uppmärksamhet från företagsledarna åt arbetsmiljön skulle deras SAM kunna förbättras väsentligt:

- Frick och Sjögren (1980) fann att företagarna var långt mer systematiska i planering, ledning och dokumentation av produktion, ekonomi och försäljning än i hur de drev sitt arbetsmiljöarbete. Chefen i en av industrierna hade dock effektiviserat och decentraliserat sitt ledarskap, vilket också ledde till ett effektivare arbetsmiljöarbete.
- I sin studie av småföretags förutsättningar för SAM (då internkontroll) beskrev även Antonsson m.fl. (1998) hur företagarna måste arbeta systematiskt med ekonomi och produktion för att klara sig. I flera fall måste de även leva upp till olika marknadskrav på mer komplicerad och dokumenterad systematik, t.ex. ISO 9000.
- Några studier (Frick och Sjögren, 1980; Birgersdotter m.fl., 2002a; samt Lindmark, 2004) beskriver en del småföretag som försökt och lyckats påtagligt förbättra sitt arbetsmiljöarbete. Företagarens personliga inställning och förmåga tycks vara central för varför man vill och kan integrera hänsyn till arbetsmiljön i sin verksamhets-

styrning. Deras ledarskap krävde vissa men ändå måttligt ökade insatser för att förbättra SAM.

För att klara sig på marknaden, behöver även småföretagare ett om inte komplext så ändå systematiskt ledarskap för sin verksamhet (Frick, 2008). När en del av dem tillämpar detta ledarskap också på arbetsmiljön har de kunnat utveckla och driva ett effektivare SAM. För mikroföretagens informella och personliga ledarskap kan SAM:s krav vara mer krävande. Även de är dock klart mer planerande i hur de driver verksamheten än dess arbetsmiljö (Axelsson, 2002). Det bör göra ett om inte fullgott så dock bättre SAM möjligt också för dem.

Den andra frågan blir då vilka möjligheter småföretagare har att alls ägna sig åt arbetsmiljön? Inte heller denna kan besvaras med någon säkerhet. Forskningen har å ena sidan visat att de mycket ofta arbetar långa veckor för att klara företaget (Beckerus och Roos, 1985; Sökjer-Petersen, 2003; Bornberger m.fl., 2005). Detta innebär att marknadens tryck pressar många småföretag till en form av social dumpning. Den chefstid som skulle krävas för SAM tas i stället för att arbeta med företagets överlevnad (Frick, 2008). Men å andra sidan visar de nämnda goda exemplen att flera småföretag har lyckats förbättra sitt SAM med bibehållen konkurrenskraft. Särskilt för mikroföretagen tycks det vara en fråga om att bryta en ond cirkel, där de behöver både krav och stöd för ägna sig mer åt arbetsmiljön och skaffa sig viss grundläggande kompetens respektive rutiner. Dock har alla externa aktörer fått sämre möjligheter att ge sådant stöd till småföretagens arbetsmiljöarbete (Frick, 2009).

11. SAM hos svaga arbetsmiljöaktörer

11.1 Beroende arbetsgivare med begränsad SAM-förmåga

Utvecklingen mot en allt mer upphandlingsinriktad ekonomi skapar allt fler småföretag vilka ofta blir allt mer beroende, genom främst upphandlings- eller franchiseavtal. I avtalen kan stora företag (myndigheter m.fl.) starkt påverka hur verksamheten bedrivs och därigenom dess arbetsmiljö. Detta kan beskära de formella (oftast små) arbetsgivarnas möjligheter att hantera risker och därigenom göra dem till svaga aktörer i SAM.

Arbetsmiljölagen har regler om att de som upphandlar tjänster att utföras i den egna verksamheten har ett samordningsansvar. Krav på samordning finns också när fler arbetsgivares anställda verkar på samma arbetsställe. Därtill finns ett ansvar för den som upplåter lokaler och utrustning m.m. (Arbetsmiljöverket, 2008). Inom byggsektorn finns ett särskilt samordningsansvar (BAS-P och BAS-U, se kapitel 2). Däremot finns inget allmänt SAM-ansvar eller annat arbetsmiljöansvar för annans personal vars arbetsmiljö man påverkar genom avtal med deras arbetsgivare (som det t.ex. delvis finns i Australien; Johnstone, 1999; Johnstone och Quinlan, 2011). Förslag från Arbetsmiljölagskommittén (SOU 2007: 43 och 44) om ett visst arbetsmiljöansvar för upphandlare har inte genomförts.

SAM och arbetsmiljö i egen regi respektive i upphandlad verksamhet jämförs endast i några studier av offentliga egna respektive privata välfärdstjänster. Dessa fann inga stora skillnader i detta inom hemtjänst, sjukhus, äldreboenden och förskolor (se avsnitt 8.5 ovan). Verksamheten och därigenom arbetsmiljön var starkt styrd av upphandlarens krav och gällande regler, oavsett ägandeform (Olson och Ingvad, 2006; Falkenberg m.fl., 2008; Hansen m.fl., 2008; Gustafsson och Szebehely, 2007; Höckertin, 2007; Målvist m.fl., 2011). Det finns även en studie av outsourcat underhållsarbete. En storindustri hade bedömt riskerna i inköpt underhållsarbete mindre än i produktionens arbete. Det är dock oklart om detta berodde på en ny uppdelning i olika bolag eller att man allmänt tänkte mindre på underhållsarbetet i riskbedömningen (Karlsson, 2010).

Studier visar att upphandlare kan göra mycket för en bättre arbetsmiljö hos leverantörer, entreprenörer och franchisetagare. Många storföretag har krav på ett s.k. Entre-certifikat, vilket har lett till att 110 000 anställda hos entreprenörer har gått arbetsmiljöutbildning (SSG, 2013). Upphandlare kan även ställa tydligare arbetsmiljökrav och bättre följa upp dem när de köper andra tjänster, t.ex. städning (Antonsson m.fl., 2008), sophämtning (Alvarez m.fl., 2009), byggen (Jensen och Laustsen, 2010) eller entreprenadtjänster i gruvor (Fagerlönn, 2011). Därtill finns försök att utveckla både produkter och arbetsmiljön hos leverantörer till stora industrier (Andersson och Wahlquist, 2002). Arbetsmiljöverket fick genom inspektioner och annan påtryckning också de fem stora oljebolagen att som franchisegivare agera för ökad säkerhet hos den merpart av bensinstationerna som är beroende franchisetagare. Arbetsmiljöverkets och oljebolagens krav och råd ledde till riskbedömning och åtgärder mot rånrisker i bensinmackarna (AIST, 2004). Vision (2013) visade slutligen att offentliga upphandlare ville öka krav och kontroll av kvalitet i verksamheten men också i arbetsmiljön hos sina leverantörer.

11.2 Osäkra jobb ger ofta större risker för dessa anställda

Arbetsgivare ska styra sin arbetsmiljö i samverkan med personalen och deras skyddsombud (SAM 4 §, utifrån Arbetsmiljölagen 6 kap). En lång relation mellan fast anställda och deras chefer stöder därför ett effektivt SAM. Förutom att allt fler arbetar i småföretag – med sämre möjligheter till samverkan (se 10.3.5 ovan) – går utvecklingen

också mot att allt fler har osäkra eller korta anställningar. Även detta minskar deras möjligheter att delta i SAM.

SAM-kraven är visserligen samma för tillfälligt och fast anställda. För inhyrd personal har därtill både uthyrare och inhyrare ett SAM-ansvar. Men t.ex. Aronsson m.fl. (2002) visade att tillfälligt anställda drog sig för att kritisera eventuella brister i sina arbetsmiljöer och att deras arbetshälsa var sämre än de fast anställdas. Gåverud och Svensson (2006) fann att tillfälligt inhyrda via bemanningsföretag anser *"att de inte har samma rättigheter som andra anställda på kundföretaget och att de skulle ställa andra krav om de hade en stationär [dvs. fast] tjänst"*.

Flera studier visar också på brister i SAM mot risker för inhyrd personal. I sin tillsyn av bemanningsbranschen ställde Arbetsmiljöverket år 2000 en rad krav på dessa företag att förbättra sitt SAM (då internkontroll; Arbetsmiljöverket, 2001: 8). Birgersdotter m.fl. (2002b) fann att bara en av tretton studerade bemanningsföretag undersökte kundernas arbetsmiljöer. Andersson och Karlsson (2006) beskrev hur bemanningsföretag hade en begränsad ledning av sin uthyrda personal, inklusive av deras arbetsmiljöer. Kantelius (2010) fann att långtidsinhyrda montörer hade sämre utvecklingsmöjligheter än den egna personalen: *"Sammantaget leder detta till att långtidsinhyrda har en låg upplevd anställningsbarhet och uppvisar tecken på att vara en perifer arbetskraft. Förklaringen är dels kundföretagens krav, dels brister i bemanningsföretagens långsiktiga arbetsmiljöarbete."*

I LO:s (2012) enkätstudie ansåg många bemanningsanställda *"att de inte har samma villkor för en säker arbetsmiljö som de som är anställda direkt på arbetsplatsen, något som bekräftas av att olycksfrekvensen bland bemanningsanställda även är högre än bland samtliga anställda. Många bemanningsanställda tycks uppleva att de får utföra arbetsuppgifter som de direkt anställda på kundföretaget inte utför, och att de egna arbetsuppgifterna skiljer sig åt genom att vara tyngre och mer monotona, samt att de som bemanningsanställda har högre krav på sig jämfört med de direkt anställda på arbetsplatsen."* Allvin m.fl. (2003) fann också att bemanningsanställda i allmänhet har sämre villkor, inklusive arbetsmiljö, än de inhyrande arbetsgivarnas egen personal. Dock fann de även att viss inhyrd personal med stark ställning på arbetsmarknaden – som t.ex. sjuksköterskor – kan föredra denna friare anställningsform, eftersom de ändå har en trygg försörjning.

SAM och dess förutsättning för tillfälligt anställda är mindre studerat. Handels (2012) fann dock att butiker inte riskbedömde arbetsmiljöeffekter av att öka andelen tillfälligt, och därigenom oerfarna, anställda medan Kommunals (2011) rapport om visstidsanställda bl.a. beskrev deras utanförskap på arbetsplatsen, vilket ger svårigheter att delta i SAM.

Forskning visar att osäkra anställningar kopplas till ökade hälsorisker (Quinlan och Bohle, 2009) samt att sådana jobb är mer utarmande och ger sämre tillfredsställelse och utveckling i arbetet (Sverke m.fl., 2006). I Sverige fann Blank m.fl. (1995) ett mörkertal i gruvindustrins olyckstal när entreprenörernas högre olycksfrekvens inte räknades med. Enligt Arbetsmiljöverket (2011) var det också en cirka 50 % högre frekvens av olycksfall bland alla inhyrda än bland egna anställda under 2007 och 2008 medan detta under 2009 minskade till en 15 % förhöjd olycksfrekvens. Och risken för dödsolyckor tycks vara högre för utländsk arbetskraft som arbetar tillfälligt i Sverige (Arbetsmiljöverket, 2009-03-05).

12. Summering: SAM i mycket en sidovagn

12.1 Arbetsgivares bristande motivation

Avslutningsvis summeras här hur SAM tillämpas. I en utförligare sammanfattning i den första rapporten jämfördes SAM med vad som krävs av en effektiv verksamhetsstyrning (Arbetsmiljöverket rapport, 2013:11 kapitel 4 och avsnitt 5.6). Branschgenomgången ovan visar att arbetsgivare och ledningar ofta har otillräckliga motiv för att driva ett effektivt SAM. Motiven är sällan främst att säkra hälsan i jobbet eller produktiva anställda. Ett visst undantag är att färre olyckor ofta anges som mål i företag där sådana risker är påtagliga. SAM:s vanligaste mål är dock sänkt sjukfrånvaro (vilken bara delvis beror på arbetsmiljön). Därtill anger några ledningar att de vill uppfylla lagens bokstav (genom att certifiera sig enligt OHSAS 18001 eller av Arbetsmiljöverket klassas som att ha SAM-status nivå 4). Att man behöver satsa på en personal vars 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.

12.2 Svag uppföljning av SAM:s resultat

Stora arbetsgivare beslutar ofta att "införa SAM" eller rutiner inom SAM. Personal- eller HR-avdelningar, eller ibland företagshälsovården, får utarbeta rutinerna som ledningen sedan beordrar ska verkställas. Dessa inkluderar uppgiftsfördelning vilket ibland kallas för ansvarsdelegering. Däremot säkrar vd:n, förvaltningschefen eller motsvarande sällan att de som fått uppgifter kan utföra dessa väl. Ledningarnas order är inte tillräckligt tydliga, resurserna brister – inte minst av chefernas tid – och stödet till och uppföljning av linjens SAM är svagt.

Till begränsade mål kopplas ledningens svaga uppföljning av hur SAM bedrivs och dess resultat. Stora arbetsgivare följer ofta upp, men mest begränsat till rutiner (ha möten, gå ronder osv.), sjukfrånvaro, olyckstal och arbetsskadeanmälningar. Det är däremot få som kontrollerar hur de dominerande ohälsoriskerna utvecklas, inte minst därför att arbetsmiljömål saknas för dessa. Styrningen saknar därigenom belöningsprocesser för chefernas SAM (Arbetsmiljöverket rapport, 2013:11 kapitel 3 samt 5.6). Då blir SAM lätt en sidouppgift för mellanchefer och framför allt lägre chefer, med små förutsättningar att uppfylla föreskriftens krav. Studierna tyder på systematiken i SAM ändå kan ha ökat, särskilt mot risker som olycksfall, men vad som kallas systematiskt arbetsmiljöarbete förblir ändå mycket av den gamla sidovagnen till den verksamhetsstyrning som avgör arbetsmiljön (Frick, 1994). Liksom före SAM-reformen kan ett informellt arbetsmiljöarbete ändå förbättra en del, men arbetsmiljöenkäternas utbredda risker visar att detta inte är tillräckligt.

12.3 Klyfta mellan utvecklade rutiner och svag målstyrning

Klyftan mellan fokus mer på rutiner än på resultat i SAM är mindre uppmärksammas än småföretagens svårigheter med SAM. Detta formalistiska synsätt är dock mycket vanligt hos större arbetsgivare. Systematiska rutiner krävs för att styra arbetsmiljön men de är inte tillräckliga utan endast medel för målet att åtgärda risker. Fokuset på hur man organiserar och utför rutinerna förskjuter därför mål och uppmärksamhet från att minska risker till vilka insatser man gör i SAM. Klyftan och målförskjutningen

är dock inte absolut. SAM:s rutiner kopplas bättre ihop med dessas resultat för tekniska risker – särskilt för olyckor, vilka oftast är mest märk- och mätbara – men sämre för de långt större riskerna att arbetets organisering kan ge belastningsskador och psykosociala besvär.

Det begränsade resultatfokuset bidrar till att arbetsgivare inte säkrar kapabla aktörer att driva SAM. När man också sällan ser, mäter eller bedömer mer än en mindre del av riskerna, kan ledningarna inte utvärdera linjechefernas arbetsmiljöarbete. Därigenom kan de inte heller granska linjens förutsättningar att driva SAM, vilket de också sällan försöker göra.

En svag verksamhetsstyrning från ledningen tycks alltså vara den främsta flaskhalsen i SAM. Å andra sidan bör en måttligt ökad och förbättrad insats från ledningen för att styra, stöda och följa upp linjens SAM kunna lyfta mycket av arbetsmiljöarbetet från sidovagnen och in i verksamhetsstyrningen, vilket i sin tur bör kunna påtagligt förbättra arbetsmiljön. Bland annat positiva småföretagsexempel (se kapitel 10) visar hur detta är möjligt med ändå bibehållet ledningsfokus främst på effektivitet och konkurrenskraft.

Referenser

- ADI (539). Säkrare bygg- och anläggningsarbete. 2013, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- ADI (631). Nya regler för bättre arbetsmiljö i byggbranschen. 2009 Arbetsmiljöverket, Solna
- AFS (1992:6). Internkontroll. Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- AFS (1999:3). Byggnads- och anläggningsarbete. Arbetskyddsstyrelsen, Solna. Ändrad i AFS 2008:16.
- AFS (2001: 1). Systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöverket, Solna. Ändrad i AFS 2003:4 och AFS 2008:15.
- Agnaou, F. (2011). Sjukhus som hälsofrämjande arbetsplats – mer än bara friskvård? Examensarbete, Psykologi, Stockholms universitet, Stockholm.
- AIST (2004) Rapport. Tillsynsinsats. Hot och våld bensinstationer 2003-2004. Arbetsmiljöinspektionen i Stockholm, Stockholm.
- Alavaara, S. (2007). Systematiskt arbetsmiljöarbete vid Norrköpings brandförsvär. Nuläge och utvecklingsförslag. Examensarbete, Arbetsvetenskap. Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Albinsson Eriksson, C. och L. Johansson (2010). Faktorer associerade med hög respektive låg sjukfrånvaro vid Försäkringskassans avdelning för aktivitetsstöd. C-uppsats i rehabiliteringsvetenskap, Mittuniversitetet, Östersund.
- Almén, L. (2009). Projekteringens möjligheter att minska risken för arbetsskador i byggproduktion. En fallstudie av säkerhetsstyrning. Centrum för Hälsa och Byggnad, KTH, Händen.
- Allvin, M., A. Jacobson och K. Isaksson (2003). Att avgränsa det gränslösa sjuksköterskearbetet En intervjustudie om sjuksköterskors villkor och valmöjligheter i bemanningsbranschen. Arbetsliv i omvandling nr 2003: 12, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Alvarez, E., L. Schmidt och A.-B. Antonsson (2009). Styrmedel för att förbättra arbetsmiljön. Fallstudie: Insamling av hushållsavfall. IVL-publikation B 1863, IVL, Stockholm.
- Andersson, A. och M. Landgren (2010). Granskning av arbetsmiljö och olycksstatistik. NCC:s byggproduktion. Examensarbete i byggt teknik, HST, Mälardalens högskola, Västerås.
- Andersson, I.-M., G. Hägg och G. Rosén (red.) (2006a). Arbetsmiljöarbetet 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, I.-M., G. Rosén och L. Klusell (2006b). FöretagSAM. En jämförelse av två modeller för implementering av systematiskt arbetsmiljöarbete på mindre tillverkningsföretag. Arbete och Hälsa nr 2006: 5, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Andersson, L. och B. Petersson (2008). Arbetsmiljö & hälsa. C-uppsats i företagsekonomi, Högskolan i Kalmar, Kalmar.
- Andersson, M. och J. Wahlquist (2002). Supply chain development – effekter av leverantörsutveckling. D-uppsats i företagsekonomi, Linköpings universitet, Linköping.
- Andersson Kalentun, R. och J. Åberg (2009). Effektivt arbetsmiljöarbete – en studie baserad på några företag. C-uppsats i systemvetenskap, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Trollhättan.
- Andrea, A. och C. Jörnås (2009). Den utsatta läraren. En studie om att känna obehag inför att gå till arbetet som lärare. Examensarbete, Lärarprogrammet, Högskolan i Halmstad, Halmstad.

- Antonsson, A.-B. (2011). Företagshälsovård i småföretag; i *SOU 2011: 63. Framgångsrik företags-hälsovård – möjligheter och metoder*. Fritzes, Stockholm.
- Antonsson, A.-B. och E. Arnberg (1984). Arbetsmiljöåtgärder i småföretag. Hur går åtgärdsarbetet till. IVL-publikation B 742, IVL, Stockholm.
- Antonsson, A.-B. och L. Schmidt (2007). Städföretag som ligger före och tjänar på det. Kan vi lära av goda exempel och vad kan vi lära? IVL-rapport, B 1720, IVL, Stockholm.
- Antonsson, A.-B., E. Alvarez, R.-M. Herlin, H. Strehlenert och G. Östlund (2009). Hur bedömer små företag risker i arbetsmiljön? Vilka arbetssätt och arbetsmaterial är effektiva? IVL-publikation B1872, IVL, Stockholm.
- Antonsson, A.-B., L. Birgersdotter och S. Bornberger-Dankvardt (2002). Small enterprises in Sweden. Health and safety and the significance of intermediaries in preventive health and safety. Arbete och hälsa nr 2002: 1, Arbetslivsinstitutet, 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., R.-M. Herlin och Helena Strehlenert (2009). Färre fallolyckor i byggnadsindustrin – vad krävs? IVL-rapport B 1871, IVL, Stockholm.
- Antonsson, A.-B., M. Nilsson och O. Hansén (1998). Internkontroll i små företag. Verklighet och visioner. IVL-publikation B 1291, IVL, Stockholm.
- Antonsson, A.-B., J. Sjöström, och G. Östlund (2011). Integrerade och levande ledningssystem. Inspirerande goda exempel. IVL-rapport, B 2007, 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.
- Arbetskyddsstyrelsen (1999: 7). Hot och våld inom detaljhandel. Utvärdering av Arbetskyddsverkets kampanj 1994. Rapport 1997: 7, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetskyddsstyrelsen (2000: 3). Lokalvård – ett tillsynsområde som kräver särskilda insatser. Rapport 2000: 7, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetskyddsstyrelsen (2000: 6). IK SMÅ effekt - utvärdering av tillsynsprojekt. Rapport 2000: 6, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetskyddsstyrelsen (2000: 7). Arbetsmiljön i krematoriearbete. Rapport 2000: 7, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetskyddsstyrelsen (2000: 8). Stress och belastning i vård och omsorg. Rapport 2000: 8, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetskyddsstyrelsen (2000: 11). Restaurangprojektet 97. Arbetsmiljön i restaurangkök - ett centralt samordnat tillsynsprojekt inom Arbetskyddsverket. Rapport 2000: 11, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetskyddsstyrelsen (2000: 13). LAVA. Ett verksgemensamt projekt om belastningsergonomi och trucksäkerhet vid lagerarbete och varudistribution 1998-1999. Rapport 2000: 13, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetskyddsstyrelsen (2000: 14). Kontorsarbetsmiljöer – ett tillsynsprojekt under 1999 inom Arbetskyddsverket. Rapport 2000: 14, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Arbetsgivarverket (2012). Arbetsmiljön i statlig sektor 2011. Rapport 2012:6, Arbetsgivarverket, Sth.
- Arbetsmiljöverket (2001: 6). Våld och hot inom vård, omsorg och skola. Tillsynskampanj 1999. Rapport 2001: 6, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2001: 8). Verksgemensam tillsyn av personaluthyrningsföretag. Rapport 2001: 8, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2001: 14). Uppföljning av Kampanj 2000 Belastningsergonomi vid leverans och mottagning av varor. Rapport 2001: 14, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2002-05-16). Arbetsmiljöverkets strategi beträffande Företagshälsovård (FHV). Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2002: 6). Projektrapport. Servicehandel, Hot & Våld. Rapport 2002: 6, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2002: 7). Arbetstid och stress – ett pilotprojekt. Rapport 2002: 7 Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2002: 10). Skolans arbetsmiljö – resultat av en enkätundersökning våren 2002. Rapport 2002: 10, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2003: 2). Undersökning om systematiskt arbetsmiljöarbete. Rapport 2003: 2, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2003: 11). Projekt Primärvård. Ett tillsynsprojekt i Västra Götalandsregionen våren 2002. Rapport 2003: 11, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2004: 3). Arbetsmiljö på callcenter. Tillsynsprojekt 2002-2003 inom Arbetsmiljöverket. Rapport 2004: 3, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2005: 3). Kampanj 2005 – Bra arbetsmiljö på väg. Rapport 2005: 3, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2007: 3). Tillsyn av Svenska kyrkans arbetsmiljö. Rapport 2007: 3, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2007: 5). Tillsyn av Socialsekreterarnas arbetsmiljö 2005-2006. Rapport 2005: 7, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2006: 11). Hälsosafarlig stress i byggprocessen. Rapport 2006: 11, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2006: 12). Riskfyllda psykosociala arbetsförhållanden för omsorgschefer. Resultat från Arbetsmiljöverkets tillsyn i 74 kommuner 2005. Rapport 2006: 12, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2008). Arbetsmiljöansvar – för personal som är inhyrd eller arbetar på tillfälliga arbetsplatser. Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2008: 2). Våld och hot i kollektivtrafiken. Etapp 1 av Arbetsmiljöverkets särskilda tillsynsinsats riktad till kollektivtrafiken. Rapport 2008: 2, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2009: 2). Vård och omsorg i ordinärt boende – särskilt tillsynsområde. Projektrapport. Rapport 2009: 2, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2009: 3). Fristående skolor och förskolor – ett tillsynsprojekt. Projektrapport. Rapport 2009: 3, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2009-03-05). Antal dödsolyckor 2006-2008 bland anställda och egna företagare/entreprenörer i utländska företag som är verksamma i Sverige men registrerade i andra länder. Dödsolyckor som hänt i Sverige och som Arbetsmiljöverket fått kännedom om. Enheten för statistik, Arbetsmiljöverket, Solna.

Arbetsmiljöverket (2010-03-03). Fallolyckor in byggbranschen – en sammanställning. Arbetsmiljöverket, Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2010-09-08). Lista över flerdistriktsföretag. Arbetsmiljöverket, Stockholm.

- Arbetsmiljöverket (2011). Korta arbetsskadefakta Nr 4/2011. Personaluthyrning. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2011: 17). Riskbedömning inom tillverkningsindustrin – Nationell tillsynsinsats 2011. Rapport 2011: 17, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2012a). Arbetsmiljön 2011. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2012: 4. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2012b). Mindre byggföretag och nästa generation byggarbetare måste ha bättre koll på riskerna i arbetet. Pressmeddelande 2012-04-26. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2012c). Arbetsorsakade besvär 2012. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2012: 5. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2012: 2). Nationell tillsyn av överbeläggning inom akutsjukvården. Rapport 2012: 2, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2012: 6). Frisörer och nagelbyggare – en regional tillsynsinsats genomförd av Arbetsmiljöverket i södra Sverige 2011. Rapport 2012: 6, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2012: 13). Tillsyn av förskolor – Riktad tillsynsinsats år 2011 inom Stockholmsdistriktet. Rapport 2012: 13, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket och SCB (2004). Arbetsmiljön 2003. Statistiska meddelanden AM 68 SM 0401. Arbetsmiljöverket och Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2013). Systematisk arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen. En analys av svenska fallstudier. Rapport 2013: 11, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- 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.
- Asplund, L. (2008). Systematiskt arbetsmiljöarbete. Nyckelpersonsintervjustudie om uppfattning kring arbetsmiljöarbete, lönsamhet och prioriteringen på en arbetsplats. D-uppsats, Pedagogik, Didaktik och Psykologi, Högskolan i Gävle, Gävle.
- Audhav, E. och C. Norenius (2012). Svenska tjänstemäns uppfattning om organisatoriska stressförebyggande strategier. Examensarbete, Folkhälsovetenskap, Högskolan i Skövde, Skövde.
- Augustsson, A. (2006). Samordning av ledningssystem: Arbetsmiljö - brandskydd - yttre miljö. Examensarbete i arbetsmiljöledning, Arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Axelsson, C. (2002). Formalisering som hinder och möjlighet i små företag – En studie av arbetsmiljöarbete ur ett lärandeperspektiv. Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Backström, T. (1998). Internkontroll vid DNEX Tryckeriet AB – dess funktion och framväxt. Arbetslivsrapport 1998: 10, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Balogh, I., K. Ohlsson, G.-Å. Hansson och C. Nordlander (2011). Att arbeta i livsmedelsbutik. Rapport 5/2011. Arbets- och miljömedicin, Lunds universitet, Lund.
- Barajas, J., M. Gustavsson och K. Ekberg (2006). Hälsofrämjande arbetsplats – att skapa möjligheter för lärande och hälsa. IHS, Linköpings universitet, Linköping.
- Bareisyte, A. och F. Jonsson (2008). Den projektledande konsultens psykosociala arbetsmiljö. En jämförande undersökning utifrån lokaliseringsspektivet. Magisteruppsats i projektledning, Ekonomi, kommunikation och IT, Karlstads universitet, Karlstad.
- Beckerus, Å. och B. Roos (1985). Affärer som livsstil. Liber, Malmö.

- Bejerot, E. och H. Hasselbladh (2013). Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reform. *Organization Studies*, vol 34: Online April 8, 2013.
- 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.
- Bhattacharya, S. (2009). The Impact of the ISM Code on the Management of Occupational Health and Safety in the Maritime Industry. School of Social Sciences, Cardiff University, Cardiff.
- Birgersdotter, L., L. Schmidt och A.-B. Antonsson (2002a). Fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete i små företag – erfarenheter från 45 små arbetsställen. Rapport B 1475, IVL, Stock
- Frick, K. (1979). Skyddsarbetet i små industriföretag. Arbetarskyddsfonden & Arbetarskyddsnämnden, Stockholm.
- Frick, K. (1994). Från sidovagn till integrerat arbetsmiljöarbete – Arbetsmiljöstyrning som ett ledningsproblem i svensk industri. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Frick, K. (1996). De regionala skyddsombudens verksamhet. Arbetslivsrapport 1996:22, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- 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 on 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. (2013). Resilience within a weaker work environment system - The position and influence of Swedish safety representatives, 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., O. Eriksson och P. Westerholm (2004). Arbetsmiljöpolic och arbetsmiljöaktörer, i R. Gustafsson och I. Lundberg (red.) *Arbetsliv och hälsa 2004*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Fröberg, M. och J. Lindow (2009). Attityder på byggarbetsplatsen. En studie om den psykosociala arbetsmiljön. Examensarbete i byggt teknik, Tekniska högskolan i Jönköping, Jönköping.
- Gellerstedt, S. (2007). Samverkan för bättre arbetsmiljö – skyddsombudens arbete och erfarenheter. LO, Stockholm.
- Gellerstedt, S. (2012). Skyddsombudens erfarenheter 2012. LO, Stockholm.
- GNA (2006). Felles krav innen Helse, miljø og sikkerhet. Gemensam Nordisk Anleggningsmarked, Lillehammer.
- Gunnarsson, K., I.-M. Andersson och G. Rosén (2004). Arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete i mindre tillverkningsföretag i Dalarna. En genomgång av förutsättningar för ett systematiskt arbetsmiljöarbete på mindre arbetsplatser. Arbete och hälsa nr 2004: 11, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Gunstad, F. och A. Lindgren (2011). Arbetsmotivation – en fallstudie av ICA Hacksta Lagret, Västerås. Kandidatuppsats i företagsekonomi, HST, Mälardalens högskola, Västerås.

- Gustafsson, R. Å. (2011). Politisk styrning och demokrati. Byråkrati och offentlig arbetsgivar-skap i historiesociologisk belysning. Daidalos, Göteborg.
- Gustafsson, R. Å. och M. Szebehely (2007). Privat och offentlig äldreomsorg – svenska omsorgs-arbetares syn på arbetsmiljö och politisk styrning. Socialvetenskaplig tidskrift, nr 1: 47-65.
- Gåverud, M. och S. Svensson (2006). Hur upplever bemanningspersonal sin psykosociala ar-betsmiljö? – Förutsättningar och behov av gemenskap i arbetslivet. C-uppsats, Psyko-logi, Linköpings universitet, Linköping.
- Hallberg, U. (2011). Kunskapsöversikt: Hot och våld inom vård och omsorg. Rapport 2011: 16, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Handels (2011). Pengarna eller livet. Handels, Stockholm.
- Handels (2012). Utarbetad eller utbytbar? Hur otrygga jobb påverkar arbetsmiljön i detaljhan-deln. Handels, Stockholm.
- Hanevik, S. och C. Keen (2010). Stressade medarbetare – en empirisk undersökning av hinder för hantering av stress i en organisation. Examensarbete, Pedagogik, Linnéuniversitetet, Växjö.
- 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.
- Hansson, J. (2002). Systematiskt arbetsmiljöarbete. Utvärdering av SH bygg, sten och anlägg-ning AB:s arbetsmiljöarbete. Examensarbete, Produktionsledning, Luleå tekniska uni-versitet.
- Hansson, K. och B. Tugel (2005). Långtidssjukskrivningar ur ledares och medarbetares perspek-tiv. Kandidatuppsats, Ekonomi, Högskolan i Kristianstad, Kristianstad.
- Hasle, P., H. J. Limborg, A. Leskov och E. Nalholm (2004). Arbejdsmiljøarbejdet i mindre og mellem-store virksomheder – en litteraturanalyse. Institut for Produktion og Ledelse, Danmarks Tekniske Universitet, Lyngby.
- Hedlund, A. och B. Pontén (2006). Införande av systematiskt arbetsmiljöarbete på träföretag – utvärdering av en metod, dess resultat och påverkan på arbetets attraktivitet. Arbete och hälsa nr 2006: 15, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Hedman, M. (1984). Försöksverksamhet för systematiserad problemlösningsöverföring mellan regionala skyddsombud inom Träindustriarbetareförbundet. Ekonomiska institutionen, Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linköping.
- Henning, R. (2002). Ledarskap och ledning i offentlig sektor – en problematisering. Centre for Advanced Studies in Leadership, Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Hirschmann, A. (1970). Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Harvard University Press, Cambridge Massachussets.
- Hugsoson, P. och J. Örnberg (2004). En organisation i förändringens tid! – En studie om polisens psykosociala arbetsmiljö. Fördjupningsarbete, Polisutbildningen, Umeå universitet, Umeå.
- 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, Industriell arbetsvetenskap, Linköpings univers., Lin-köping.

- Hägg, G., L. Schmidt, R. Kumar, T. Öhrling, A.-B. Antonsson och L. Lindbeck (2008). Belastningar i städyrket – vilka är de och hur kan belastningen minskas? IVL Rapport B 1802, IVL, Stockholm.
- 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. Arbetslivsrapport 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, Arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Höckertin, C. (2007). Organisational characteristics and psychosocial working conditions in different forms of ownership. Sociologi, Umeå universitet, Umeå.
- ISF (2012). Arbetsgivare i små företag. En intervjustudie om deras erfarenheter av sjukskrivningsprocessen. Rapport 2012: 9, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- Jensen, P. L. (2002). Assessing assessment – The Danish experience of worker participation in risk assessment. *Economic and Industrial Democracy*, vol. 23(2); 201-227.
- Jensen, P. L. och S. Laustsen (2010). Development of the relationship between small building contractors and developers in order to meet OHS requirements. *Policy and Practice in Health and Safety*, vol. 8(2): 37-55.
- Johansson, A. (2006). Fastighetskontorets arbetsmiljöledningssystem. En fallstudie av en kommunal förvaltnings systematiska arbetsmiljöarbete. Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Johansson, B. (1998). En motivationsbaserad analys av arbetsmiljöarbetet i en grupp tillverkande mindre företag. Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Johansson, B. (2009). Organisationsklimatet i en frivilligorganisation och dess koppling till psykosocial hälsa - En fallstudie på Svenska Röda Korset. Kandidatuppsats, Sociologi, Stockholms universitet, Stockholm.
- Johansson, C. (2010). Arbetsmiljö och ledarskap i Svenska Kyrkan. En hermeneutisk studie om några företrädares syn på kallelse. C-uppsats, Pedagogik, Linnéuniversitetet, Växjö.
- Johansson, G. (2007). Kvalitativ utvärdering av Hälsorond i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Projektarbete, Företagssköterskeutbildningen, Yrkes- och miljömedicin, Lunds univers., Lund.
- Johansson, L. (2012). Mail 2012-02-21 från Lennart Johansson, Arbetsmiljöverket: Arbetsmiljöinspektörernas SAM-klassningar åren 2009, 2010 och 2011.
- Johnson, B. och I. Blomquist (2002). Arbetsmiljö vid laboratorier inom Uppsala universitet, Karolinska institutet och Kungliga tekniska högskolan. Yrkesinspektionen, Stockholm.
- Johnstone, R. (1999), "Paradigm Crossed? The statutory occupational health and safety obligations of the business undertaking". *Australian Journal of Labour Law*, vol. 12: 73-112.
- Johnstone, R. och M. Quinlan (2011). The shift to occupational health and safety process standards in Australia, kapitel 3 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.
- Junell, U. och U. Lilja (2005). Hur kan stress- och hälsofrågor få större utrymme på arbetsplatsen? Magisteruppsats, Ekonomiska institutionen, Linköpings universitet, Linköping.
- Jönsson, E. och Å. Tviksta (1998). Interkontroll av arbetsmiljön i småföretag. Rapport 1998: 4, Arbetskyddsstyrelsen, Solna.
- Kalmkvist, N. (2012). Byggsäkerhet – gällande lagar och föreskrifter samt vanliga överträdelser. C-uppsats, Byggteknik och Design, Arkitektur, KTH, Stockholm.

- Kankkunen, T. (2009). Två kommunal rum – Ledningsarbete i genusmärkta tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter. Sociologi, Stockholm universitet, Stockholm.
- Kantelius, H. (2010). Den outhärliga periferin – långtidsinhyrda och ordinarieanställda montörers utvecklingsmöjligheter och upplevda anställningsbarhet. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 16(1): 27-41.
- Karlsson, J. (2010). Arbetsmiljö för underhållstekniker vid DynaMate AB – Kartläggning och förbättringsförslag vid underhåll av bearbetningsmaskiner. Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Karlsson, A., B. Christensson och A.-B. Antonsson (2007). Åtgärder för att minska exponeringen för mjöldamm i små och medelstora bagerier. IVL-publikation B 1697, IVL, Stockholm.
- Karlton, A. (2007). Forskarstött förändringsarbete i själva verket – Att förbättra arbetssituationen för 15 000 brevbärare: Industriell ergonomi, Linköpings Universitet, Linköping.
- Kerttu, V. (2005). Socialförvaltningens systematiska arbetsmiljöarbete: Enheten funktionshindrade. Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Kommunal (2011). Ständigt standby – en rapport om visstidsanställdas villkor. Kommunal, Stockholm.
- Kommunal (2013). Fler arbetade timmar – för en bättre välfärd. Kommunal, Stockholm.
- Lancaster R., R. Ward, P. Talbot och A. Brazier (2003). Costs of compliance with health and safety regulations in SME's. Research report 174, Health and Safety Executive, London.
- Larsson, E. (2007). Ledares kunskapsbehov inom arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete: En utbildningsplan för ledare vid Volvo Personvagnar AB Motor. Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Larsson, M. (2006). Arbetsmiljöarbete på ett pappersbruk - Delegering av arbetsmiljöuppgifter samt teoretiska kunskaper och praktisk kompetens. Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Larsson, T. (2004). Förutsättningar för kommunernas arbetsmiljöarbete på 2000-talet, i. B. Johansson, K. Frick och J. Johansson (red.) *Framtidens arbetsmiljö och tillsynsarbete*. Studentlitteratur, Lund.
- Larsson, T., S. Marklund och P. Westerholm (2005). Den Galopperande Sjukfrånvaron – Sken, Fenomen och Väsen. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Lindberg, E. (2005). Utveckling och implementering av arbetsmiljöarbetet på Turnils AB. Examensarbete, Miljövetenskap, Högskolan Trollhättan-Uddevalla, Trollhättan.
- Lindelöf, P. (2006). "Is the Machine Directive not enough?" - A study of integrating work environment design in an international production development project. Human Work Sciences, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Lindgren, K.-O. (2012). Arbetsplatsstorlek och sjukfrånvaro. Rapport 2012: 28, IFAU, Uppsala.
- Lindmark, C. (2004). A case study from a small business working with quality, working environment and environment. Paper to the 27th EFMD European Small Business Seminar. Kvalitets-teknologi och statistisk, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- 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.
- LO (2012). Bemanningsbranschens sociala pris. LO, Stockholm.
- LO (2013). Gäst i verkligheten – om utstationerad arbetskraft i praktiken. LO, Stockholm.
- Lundahl, C. (2010). WERA - ny modell för riskbedömning vid Scania CV AB. Examensarbete,

- Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Lundh, C. och C. Gunnarsson (1987). Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärderingsforskning – Ett historisk perspektiv. Studentlitteratur-Wilber, Lund.
- Lundström, E.-L. (2004). Skyddsombudet och Arbetsmiljön. *Är det av betydelse för organisationen att skapa ett attraktivt arbetsklimat för skyddsombuden?* C-uppsats, Sociologi, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Lång, E. (2006). Kartläggning och utformning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Lövqvist, A. och M. Olsson (2010). Ungas arbetssituation i genomströmningsbranscher. En studie av callcenter och McDonald's. Magisteruppsats, Arbetsvetenskap, Högskolan i Halmstad, Halmstad.
- MacEachen, E., A. Kosny, K. Scott-Dixon, M. Facey, L. Chambers, C. Breslin, N. Kyle, E. Irvin och Q. Mahood (2010). Workplace Health Understandings and Processes in Small Businesses: A Systematic Review of the Qualitative Literature. *J. Occup. Rehabil.*, vol. 20: 180-198.
- Malmqvist, N., A. Gustavsson, T. Hilding och C.-G. Ohlsson (1995). Hälsa, arbetsmiljö och verksamhetsförändring i 91 småföretag 1981 och 1994. Rapport S 6/95. Yrkes- och miljö-medicinska kliniken, Regionsjukhuset i Örebro, Örebro.
- Murhem, S. (2007). Industrial Relations in Small Enterprises in Sweden. Translated excerpt from: *Les relations sociales dans les petites entreprises –Une comparaison France, Suède, Allemagne*, by C. Dufour, A. Hege, S. Murhem, W. Rudolph & W. Wassermann. P.I.E. Peter Lang, Bryssel.
- Målvqvist, I. (2003). Hållbar förändring – systematiskt arbetsmiljöarbete på branschnivå. Rapport från Arbets- och miljömedicin 2003:2, Stockholms läns landsting, Stockholm.
- Målvqvist, I. (2009). Styrningens påverkan på omsorgskvalitet, ekonomi och arbetsförhållanden i hemtjänsten – utveckling av ett kvalitetsledningssystem. Karolinska institutet, Stockholm.
- Målvqvist, 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. (2006). Sjöfarten som ett socialt system. Om handelssjöfart, risk och säkerhet. Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Mölnåls stad (2013). Systematiskt arbetsmiljö- och hälsarbete. Mölnåls.
- Neumann, P., M. Ekman och J. Winkel (2009). Integrating ergonomics into production system development. *Applied Ergonomics*, vol. 40: 527-537.
- Nilsson, K. (2011). Från Balanced Scorecard till Balanserad Styrning – En longitudinell studie av införandet av ett modernt managementkoncept inom en svensk kommun. Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Nilsson, N.-T. och S. Carlsson (1978). Anställningstrygghet i mindre och medelstora företag. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Nise, G., K. Sundh-Nygård och C. Hogstedt (1995). Små arbetsställen - stora risker? Kemiska risker och internkontroll på 232 små arbetsställen i Stockholms län. Yrkesmedicinska enheten, Karolinska sjukhuset, Stockholm.
- Ntwatwa, N. (2008). Systematiskt arbetsmiljöarbete. Skanska väg & anläggnings arbetsmiljöarbete. Examensarbete, Bygg - och anläggning, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Nylander, P. Å., A. Bruhn och O. Lindberg (2008). Säkerhet eller rehabilitering? Om subkulturell differntiering bland kriminalvårdare. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol. 14(3): 45-62.

- 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.
- Olsson, E. (2008). Emotioner i arbete. En studie av vårdarbetsares upplevelser av arbetsmiljö och arbetsvillkor. Sociologi, Karlstads universitet, Karlstad.
- Olsson, E. och B. Ingvad (2006). Omorganisationer, kvalitet och arbetsmiljö i hemtjänsten under 1990-talet. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol. 12(1): 5-16.
- Olsson, L. (2012a). Skolan - en lärande organisation. En fallstudie om hur ledarskap och säkerhetskultur kan påverka förekomsten av strukturellt personsäkerhetsarbete inom det svenska skolväsendet. Magisteruppsats, Samhälls och livsvetenskaper, Karlstads un., Karlstad.
- Olsson, L. (2012b). Rapport - utvärdering av: Årlig uppföljning av de skånska kommunernas SAM. ISM2011/101136 Arbetsmiljöverket, Malmö.
- Olsson, M. och M. Sundström (2011). Lönsam arbetsmiljö eller arbetsmiljö för lönsamhet? En studie av effekter av systematiskt arbetsmiljöarbete. Examensarbete, Personal- och arbetsvetenskap, Högskolan i Kristianstad, Kristianstad.
- Oudhuis, M. och A. Olsson (2006). Spelar värderingar någon roll för arbetsmiljön? En studie om konsekvenser vid övergång till utländskt ägande och vid generationsskiften i företag. *Arbete och Hälsa* nr 2006: 14, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Oxenburgh, M, P. Marlow och A. Oxenburgh (2004). Increasing Productivity and Profit through Health and Safety. CRC Press, Boca Raton.
- Palmér, L. (2011). "Vid oklara mål är kommunikation nyckeln till ett funktionellt ledarskap". En fallstudie om linjechefens upplevelser beträffande sina förutsättningar i arbetet. Kandidatuppsats, Sociologi, Stockholms universitet, Stockholm.
- Pawson, R. (2006). Evidence-based policy: A realist perspective. Sage, London.
- Pedersen, L. M., K. J. Nielsen, & P. Kines (2012). Realistic evaluation as a new way to design and evaluate occupational safety interventions, *Safety Science*, 50 (1): 48-54.
- Persson, A. och C. Schröder (2008). Systematiskt arbetsmiljöarbete vid två vårdavdelningar på Hudiksvalls sjukhus - en kvantitativ studie om personalens kunskaper. C-uppsats, Hälsovetenskap, Mittuniversitet, Sundsvall/Östersund.
- Petersson, J. (2011). Personalomsättning som praxis i restaurangbranschen. Dess konsekvenser för restaurangföretag. C-uppsats, Restaurang- och hotellhögskolan, Örebro univers., Grythyttan.
- PWC (2011). Arbetsmiljöarbetet i Landstinget i Halland. PWC, Stockholm
- PWC (2012). Revisionsrapport: Det systematiska arbetsmiljöarbetet vid Norrbottens läns landsting. PWC, Stockholm.
- Quinlan, M. och P. Bohle (2009). Overstretched and unreciprocated commitment: Reviewing research on the occupational health and safety effects of downsizing and job insecurity. *International Journal of Health Services*, vol. 39(1): 1-44.
- 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.
- Ruth, A. (2010). Arbetsmiljöarbete hos framgångsrika mikro, små och mellanstora företag - utifrån företagsledningens beskrivning. D-uppsats, Pedagogik, Högskolan i Gävle, Gävle.
- Salomonsson, L. (2011). Systematisk Arbetsmiljöutbildning i en svensk kommun. C-uppsats, Psykologi, Högskolan i Gävle, Gävle.

- Samuelsson, J. (2011). Vi har det ju så bra! – en studie av systematiskt arbetsmiljöarbete på SCA. Examensarbete, Arbetsrätt, Umeå universitet, Umeå.
- SCB (2010). Statistisk årsbok 2010, tab 143 och 144. SCB, Stockholm.
- SCB (2012a). Arbetad tid 2012 – Hur mycket arbetar vi och när? Statistiska meddelanden, AM 110 SM 1301, SCB, Örebro.
- SCB (2012b). Kortperiodig sysselsättningsstatistik. 3:e kvartalet 2012. Statistiska meddelanden, AM 63 SM 1204, SCB, Örebro.
- Schenker Stinnes Logistics (2004). Sex steg mot säkrare trafik på svenska vägar. Håkan Buskhe, VD Schenker North, 17 augusti 2004, Halmstad.
- Schmidt, L., J. Sjöström och A.-B. Antonsson (2011). Vägar till framgångsrikt samarbete med företagshälsovård. Rapport B 1990. IVL, Stockholm.
- Schmidt, L., G. Östlund och A.-B. Antonsson (2012). Stick- och skärskador inom hälso- och sjukvården. Rapport B 2074. IVL, Stockholm.
- Sjöström, J. (2013). Det komplexa deltagandet: Praktikgemenskaper, kunskapsprocesser och arbetsmiljöarbete vid ett pappersbruk. Studies in arts and science no 559, Linköpings un., Linköping.
- SKL (2013a). 2013-06-11: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/statistik/statistik-personal/kommunal-personal/kommunal-personal-2012
- SKL (2013b). 2013-06-11: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ledning-och-styrning/mal_och_uppdrag/lean
- Skogmalm, M. och C. Carlqvist (2011). Lean inom sjukvården – en studie av motiv bakom införandet av lean samt dess konsekvenser. D-uppsats, Ekonomihögskolan, Linnéuniversitetet, Växjö.
- SKTF (2003). 1000 chefer har fullt upp. Om chefers förutsättningar att skapa en god arbetsmiljö – och hur de upplever sin egen. SKTF, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2005). Patientsäkerhet vid ASIH/SAH verksamheter i Stockholms län. Regional tematisk verksamhetstillsyn. Socialstyrelsen, Stockholm.
- SOU (1972: 86). Bättre arbetsmiljö. Delbetänkande av arbetsmiljöutredningen. Socialdepartementet, 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.
- Spangenberg, S., C. Baarts, J. Dyreborg, L. Jensen, P. Kines och K. M. Mikkelsen (2003). Factors contributing to the differences in work related injury rates between Danish and Swedish construction workers. *Safety Science*, vol. 41: 517-530.
- SSG (2013). SSG Entre – säkerhetsutbildning för entreprenörer. 2013-08-13: <http://www.ssg.se/SSG-Entre>.
- Stave, C. och M. Törner (2007). Exploring the organisational preconditions for occupational accidents in food industry: A qualitative approach. *Safety Science*, vol. 45: 355-371.
- Sverke, M., J. Hellgren and K. Näswall (2006). Job insecurity – A literature review. SALTSA rapport 2006:1, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Swärdh, J. (2009). Jämförande studie av arbetsmiljöpolicy nätverk och effektiv implementering av föreskrifter. D-uppsats, Samhällsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.

- Szücs, S. (2001). Nya arbetsmarknadsrelationer inom offentlig sektor. Arbetsliv, ledarskap och personaldemokrati vid 120 arbetsplatser i offentlig och privat regi. CEFOS rapport 18, Göteborgs universitet. Göteborg.
- Söderberg, E. (2007). Det oreflekterade regerar. En kvalitativ studie om systematiskt arbetsmiljöarbete och genus inom en kommunal omvårdnadsförvaltning. Examensarbete, Socialmedicin, Sahlgrenska akademien, Göteborg.
- Sökjer-Petersen, M. (2003). Skilda världar. Företagares och anställdas syn på arbete i små och medelstora företag. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol. 9: 5-19.
- Toomingas, A., M. Hagman, E. Hansson Risberg och K. Norman (2003). Arbetsförhållanden och hälsa vid ett urval av callcenterföretag i Sverige. Arbetslivsrapport nr 2003:10, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Tönvik-Askmark, B. (2007). Psykosocial arbetsmiljö vid en gymnasieskola. En jämförelse mellan skolans fem olika sektorer utifrån Arbetsplatsens Psykosociala Puls (APP). Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Unionen (2012). Vi behöver en psykosocial föreskrift. Arbetsmiljöbarometern December 2012. Unionen, Stockholm.
- Vision (2013). Om bara chefen var bättre – Kvalitet i äldreomsorgen, lika enkelt som ledarskap. Vision, Stockholm.
- Vållberg, E. och E. Wilhelmsson (2012). Arbetsmiljö - Utredning av efterlevnad av ordnings- och skyddsföreskrifter på byggarbetsplatsen. Examensarbete, Byggt teknik, Tekniska högskolan i Jönköping, Jönköping.
- Wallenberg, J. (2004). Hur kan kommuner bli bättre arbetsgivare - Ett försök att utveckla kommunal arbetsgivarepolitik. Arbetsliv i omvandling nr 2004: 2, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- 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. och K. Frick (2000): Worker Participation and the Management of Occupational Health and Safety: Reinforcing or Conflicting Strategies?, i K. Frick, P. L. Jensen, M. Quinlan och T. Wilthagen (red.) *Systematic Occupational Health and Safety Management – Perspectives on an International Development*. Elsevier, Oxford.
- 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.
- 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, Företagekonomi, Uppsala universitet, Uppsala.
- Westerlund, S. (2007). Systematiskt arbetsmiljöarbete vid ett sjukhus. Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- Wikström, E. (2004). Systematiskt arbetsmiljöarbete Vattenfall AB Vattenkraft – Fallstudie av Messaureprojektet. Examensarbete, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet.
- Ystad (2013). Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Kommunfullmäktige, Ystads kommun, Ystad.
- Örtendahl, E. (2006). Rutinbeskrivning vid anlitande av utländsk arbetskraft – en fältstudie av polsk arbetskraft. Byggnadsingenjörsprogrammet, Karlstads universitet, Karlstad.

Österman, C. (2009). Cost-benefit of Ergonomics in Shipping. Industriell ergonomi, Linköpings universitet, Linköping.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete

Utkom från trycket

Den 16 mars 2001

Beslutade den 15 februari 2001

(Ändringar införda t.o.m. 2008-09-30)

Arbetsmiljöverket meddelar med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen (SFS 1977:1166) följande föreskrifter.

Föreskrifternas tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter gäller för alla arbetsgivare. Med arbetsgivare likställs de som hyr in arbetskraft.

Definition av systematiskt arbetsmiljöarbete

2 § Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas i dessa föreskrifter 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.

Naturlig del i verksamheten, medverkan, arbetsmiljöpolicy och rutiner

3 § Det systematiska arbetsmiljöarbetet skall ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Det skall omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön.

4 § Arbetsgivaren skall ge arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

5 § Det skall finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena i arbetsgivarens verksamhet skall vara för att ohälsa och olycksfall i arbetet skall förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Det skall finnas rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet skall gå till.

Arbetsmiljöpolicy och rutinerna skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten.

Uppgiftsfördelning och kunskaper

6 § Arbetsgivaren skall fördela uppgifterna i verksamheten på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Arbetsgivaren skall se till att de som får dessa uppgifter är tillräckligt många och har de befogenheter och resurser som behövs. Arbetsgivaren skall också se till att de har tillräckliga kunskaper om

- regler som har betydelse för arbetsmiljön,
- fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som innebär risker för ohälsa och olycksfall,
- åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall samt
- arbetsförhållanden som främjar en tillfredsställande arbetsmiljö.

Arbetsgivaren skall se till att de som får uppgifterna har tillräcklig kompetens för att bedriva ett väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete. Dessutom skall kraven i bilaga 1 uppfyllas.

Uppgiftsfördelningen skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten. (AFS 2003:4)

7 § Arbetsgivaren skall se till att arbetstagarnas kunskaper om arbetet och riskerna i arbetet är tillräckliga för att ohälsa och olycksfall skall förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. När riskerna i arbetet är allvarliga skall det finnas skriftliga instruktioner för arbetet. (AFS 2003:4)

Riskbedömning, åtgärder och uppföljning

8 § Arbetsgivaren skall regelbundet undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet.

När ändringar i verksamheten planeras, skall arbetsgivaren bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som kan behöva åtgärdas.

Riskbedömningen skall dokumenteras skriftligt. I riskbedömningen skall anges vilka risker som finns och om de är allvarliga eller inte.

9 § Om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet och om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna så att risker för ohälsa och olycksfall kan förebyggas i

fortsättningen. (AFS 2008:15).

10 § Arbetsgivaren skall omedelbart eller så snart det är praktiskt möjligt genomföra de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Arbetsgivaren skall också vidta de åtgärder som i övrigt behövs för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö.

Åtgärder som inte genomförs omedelbart skall föras in i en skriftlig handlingsplan. I planen skall anges när åtgärderna skall vara genomförda och vem som skall se till att de genomförs.

Genomförda åtgärder skall kontrolleras.

11 § Arbetsgivaren skall varje år göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Om det inte fungerat bra skall det förbättras.

Uppföljningen skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten.

Företagshälsovård

12 § När kompetensen inom den egna verksamheten inte räcker för det systematiska arbetsmiljöarbetet eller för arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering, skall arbetsgivaren anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån.

När företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp anlitas skall den vara av tillräcklig omfattning samt ha tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för detta arbete. Dessutom skall kraven i bilaga 2 uppfyllas.

Bilaga 1

Arbetstagare med uppgifter enligt 6 §

De som arbetsgivaren enligt 6 § givit uppgifter i arbetsmiljöarbetet skall

- få tillgång till arbetsskadeanmälningar enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (1976:380),
- få tillgång till information om de förebyggande arbetsmiljöåtgärderna i verksamheten och om åtgärdskrav från Arbetsmiljöverket samt
- få lämna synpunkter till arbetsgivaren på
 - valet av andra arbetstagare med uppgifter i arbetsmiljöarbetet,
 - valet av de arbetstagare som behövs för att genomföra första hjälpen, brandbekämpning och utrymning,
 - anlitande av företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån,
 - uppläggnings av arbetsmiljöarbetet,
 - riskbedömningar,
 - åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall,
 - den personliga skyddsutrustning som kan behövas,
 - arbetsskadeanmälningar,
 - vilken information de behöver få tillgång till om förebyggande arbetsmiljöåtgärder i verksamheten och om åtgärdskrav från Arbetsmiljöverket samt
 - hur informationen i dessa frågor skall utformas. (AFS 2008:15)

Bilaga 2

Företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån enligt 12 §

Arbetsgivaren skall se till att den företagshälsovård eller motsvarande sakkunniga hjälp utifrån som anlitas enligt 12 §

- får information om de faktorer som påverkar eller misstänks påverka arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt
- har tillgång till information om
 - aktuella arbetsmiljörisker,
 - förebyggande åtgärder och
 - de åtgärder som vidtagits för att utse, utbilda och utrusta de arbetstagare som behövs för att genomföra första hjälpen, brandbekämpning och utrymning.

Informationen skall gälla både verksamheten i stort och varje enskild arbetsplats eller varje enskilt arbete.



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 2013:12

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

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