

Utvärdering av föreskrifterna om
organisatorisk och social arbetsmiljö,
rapport 1: Hur tillämpar våra intressenter
föreskrifterna och hur beskriver de tillämpbarheten





Utvärdering av Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4)

Rapport 1: Hur tillämpar våra intressenter föreskrifterna och hur beskriver de tillämpbarheten?

Rapport 2022:3



Förord

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) beslutades den 22 september 2015 och trädde ikraft den 31 mars 2016. Föreskriftsarbetet gjordes i samverkan med arbetsmarknadens parter och övriga intressenter. Ikraftträdandet föregicks av en omfattande kommunikationsinsats och många kontakter med Arbetsmiljöverkets uppdragsgivare, intressenter och allmänhet.

Föreskrifterna är internationellt sett unika, bland annat genom perspektivbytet från individ till organisation. Sedan ikraftträdandet har föreskrifterna fått uppmärksamhet i massmedier och spridning hos Arbetsmiljöverkets intressenter. Det är nu dags att göra en utvärdering om hur föreskrifterna gått att tillämpa.

Arbetet med utvärderingen har gjorts i samverkan med våra intressenter. Deras kunskaper och erfarenheter har varit avgörande för arbetet.

Ett av resultaten som presenteras i den här rapporten är att föreskrifterna används för att förbättra arbetsmiljön, men att det finns mer att göra för att de ska bidra till att minska riskerna för ohälsa. Det är vår förhoppning att den här rapporten kan bli ett avstamp för nästa fas i arbetet med att implementera föreskrifterna och för en fortsatt dialog mellan Arbetsmiljöverket och våra intressenter.

Stockholm i december 2022

Anna Fogelberg Wik
Chef för avdelningen för administration och analys

Torben Vincentsen
Chef för avdelningen för regler



Sammanfattning

Detta är den första skriftliga rapporten av två om Arbetsmiljöverkets utvärdering av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Denna rapport redovisar de så kallade intressentmålen i utvärderingen. Intressentmålen handlar om hur Arbetsmiljöverkets intressenter använder föreskrifterna och hur de beskriver att föreskrifterna går att tillämpa i arbetsmiljöarbetet. Resultatet ska ligga till grund för att bedöma om och i så fall hur vi kan underlätta för intressenternas tillämpning av föreskrifterna. Föreskriftstexterna och Arbetsmiljöverkets tillsyn av dem ingår inte i utvärderingen.

Rapporten är tänkt att användas som avstamp för fortsatt tillämpning av och fortsatta kontakter med Arbetsmiljöverkets intressenter om föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA-föreskrifterna). Rapporten bör läsas i sin helhet för att få en så övergripande bild som möjligt.

Analysen visar att föreskrifterna mottagits på ett positivt sätt. Intressenterna beskriver att de hade stora förväntningar och att föreskrifterna var efterfrågade. Många uttrycker att föreskrifterna numera är en del av arbetsmiljöarbetet, kanske de viktigaste. Särskilt i de kvinnodominerade sektorerna har föreskrifterna en viktig ställning.

Begreppen som föreskrifterna använder har haft genomslag inte bara på arbetsplatserna utan börjar också användas i forskarvärlden när de studerar arbetsmiljö och exempelvis utvecklar stöd och verktyg. De som arbetar aktivt med föreskrifterna välkomnar att området får större tyngd och att de organisatoriska, istället för de individuella, aspekterna av arbetsmiljöarbetet framhålls. Många är också positiva till att föreskrifterna är generellt skrivna och kopplar till SAM.

Trots det överlag positiva mottagandet av OSA-föreskrifterna, pekar många intressenter på utmaningar med att tillämpa föreskrifterna. Bilden varierar av hur bra det gått att tillämpa föreskrifterna. Det framkommer att det finns en variation inom samma bransch och i vissa fall har man kommit olika långt inom olika delar av samma organisation.

En svårighet som många framhåller är hur kränkande särbehandling ska hanteras hos dem och att det är komplext att reda ut. De hittar ingen vägledning i föreskrifterna. Det är också ett tydligt resultat att närheten till diskrimineringslagens regler bidrar till att göra det otydligt hur kränkande särbehandling ska hanteras på arbetsplatsen. Resultatet pekar också på att hanteringen av kränkande särbehandling kan tangera arbetsrättsliga frågor.



De arbets- och miljömedicinska klinikerna framhåller att försäkringssystemet inte anammat föreskrifternas begrepp och att de därför inte alltid kan använda dem i arbetet med arbetsskadeärenden, även om de fungerar bra i dialogen med patienten och arbetsgivarna.

Intressenterna efterfrågar fler och bättre verktyg för att kunna undersöka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Exempel som nämns är branschspecifika checklistor och vägledningar för hur man ska komma fram till vad som är rimlig arbetsbelastning. Många efterfrågar stöd i hur man ska mäta och dra gränserna. Även stöd för att sätta OSA-mål efterfrågas.

För att tillgodose alla de önskningar och behov som framkommit i utvärderingen, behövs fortsatt samverkan mellan Arbetsmiljöverket och våra intressenter. Ingen enskild aktör kan lösa det på egen hand men om vi hjälps åt kan vi minimera riskerna och skapa en god arbetsmiljö för alla.



Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	3
1. Inledning och bakgrund	7
Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö utgår från forskning	7
Bakgrund om föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö	9
Arbetsmiljöverkets kommunikation och spridning av de nya OSA-föreskrifterna	9
Utvärderingen sker fem år efter ikraftträdandet	10
Disposition av rapporten	10
2. Utvärderingens syfte	11
3. Metod och genomförande	13
Dialogmöten med arbetsmarknadens parter och förfrågan om underlag	15
Dialog med de partsägda organisationerna	17
Dialog med Sveriges företagshälsor och olika företagshälsor	18
Dialog med arbets- och miljömedicinska kliniker	18
Dialog med olika forskare	19
Dialog med andra myndigheter	19
Skyddsombudens tillämpning av OSA-föreskrifterna	19
Beskrivning av underlagen från Arbetsmiljöverkets intressenter	20
Analysarbetet av underlagen	20
4. De partsägda organisationernas användning av OSA-föreskrifterna	21
AFA försäkring	22
Partsrådet	22
Prevent	23
Suntarbetsliv	23
5. Forskarsamhällets användning av OSA-föreskrifterna	24
6. Skyddsombudens tillämpning av föreskrifterna i 6:6a-framställningar	26
Redogörelse av Maria Steinbergs utredning	26
Skyddsombudens 6:6a-anmälningar	27
Skilnader mellan sektorer, verksamheter, kvinnokodade och manskodade arbeten	28
Förändringar över tid kan inte hittas i materialet	28
De flesta 6:6a-framställningar når inte Arbetsmiljöverket	28
7. Arbets- och miljömedicinska klinikers och företagshälsovårdens användning av OSA-föreskrifterna	29
Arbets- och miljömedicinska kliniker använder föreskrifterna kliniskt och i utbildningar	29
Arbets- och miljömedicinska kliniker ser en förändring i arbetsmiljöarbetet men fortsatt behov av åtgärder	30



Företagshälsovården ser fördelar och utmaningar med föreskrifterna	31
Företagshälsovården ser ett minskat intresse för OSA-föreskrifterna	34
8. Arbetsmarknadens parter erfarenheter av OSA-föreskrifterna	34
Arbetsgivarorganisationerna ser möjligheter och utmaningar med föreskrifterna	35
Arbetsgivarorganisationerna ser i stort positivt på föreskrifterna men ser problem med tillämpbarheten	37
9. Föreskrifterna är svåra att använda vid kränkande särbehandling	38
Det är svårt att använda föreskrifterna för att förebygga och hantera kränkande särbehandling	39
Fall av kränkande särbehandling är svåra att hantera	40
10. Vilket stöd från Arbetsmiljöverket saknar intressenterna i OSA-frågor?	42
Arbetsmarknadens parter identifierar liknande behov	42
Arbets- och miljömedicinska kliniker och företagshälsovården ser också behov av mer stöd	44
11. Diskussion och slutsatser	45
Resultatsammanfattning	45
OSA-föreskrifterna har överlag mottagits positivt	45
Intressenterna uttrycker utmaningar med att tillämpa OSA-föreskrifterna	46
OSA-föreskrifterna används inte i arbetsskadeärenden	46
Intressenterna efterfrågar mer stöd	47
Diskussion	47
Implementering av OSA-föreskrifterna	47
Kränkande särbehandling	49
Staten använder olika OSA-relaterade begrepp	50
Metoddiskussion	50
Slutsatser	51
Referenser	53

Bilagor:

1. Brev skickat 2020-12-11 till arbetsmarknadens parter.
2. Rapport av Maria Steinberg (december 2021) med bilagor: *Utvärdering av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) med stöd av skyddsombudens anmälningar till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6a§ Arbetsmiljölagen.*
3. Sammanställning av det underlag som utvärderingen tagit del av.



1. Inledning och bakgrund

Detta är den första skriftliga rapporten av två om Arbetsmiljöverkets utvärdering av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Denna första rapport redovisar de så kallade intressentmålen i utvärderingen. Intressentmålen handlar om hur Arbetsmiljöverkets intressenter använder föreskrifterna och hur de beskriver att föreskrifterna går att tillämpa i arbetsmiljöarbetet. Resultatet ska ligga till grund för att bedöma om och i så fall hur vi kan underlätta för intressenternas tillämpning av föreskrifterna. Föreskriftstexterna och Arbetsmiljöverkets tillsyn av dem ingår inte i utvärderingen.

Rapporten är tänkt att användas som avstamp för fortsatt tillämpning av och fortsatta kontakter med Arbetsmiljöverkets intressenter om föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA-föreskrifterna). Rapporten bör läsas i sin helhet för att få en så övergripande bild som möjligt.

Den andra skriftliga rapporten kommer att handla om de så kallade samhällsmålen. Den rapporten planeras att vara klar under våren 2023. Med samhällsmålen menar vi frågan om föreskrifterna kan ha haft någon påverkan på arbetslivet och samhället i stort. I skrivande stund pågår två projekt av uppdragsforskare vid Karolinska institutet respektive Mälardalens universitet som Arbetsmiljöverket kontrakterat. De båda projekten ska rapportera skriftligt till Arbetsmiljöverket under början av 2023 och kommer ligga till grund för den fortsatta utvärderingen.

Vi ger en mer utförlig beskrivning av vad vi menar med intressentmål och samhällsmål i kapitel 2.

I resten av detta kapitel ger vi en bakgrund om föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö. För att öka läsbarheten kommer vi i rapporten återkommande att benämna föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) som OSA-föreskrifterna eller föreskrifterna.¹

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö utgår från forskning

Forskningen inom arbetsmiljöområdet har varit en förutsättning för tillkomsten av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö. Föreskrifterna bygger på resultatet av många års forskning om psykosociala faktorer i arbetet och hur

¹ I våra kontakter med bland annat arbetsmarknadens parter har det framkommit att även i dagligt tal brukar föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö kallas för OSA-föreskrifterna eller OSA:n.



de förhåller sig till olika former av ohälsa och sjukdom, som exempelvis psykisk ohälsa.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering² (SBU), publicerade 2014 en sammanställning av arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom (SBU, 2014). SBU konstaterade att det fanns klara samband mellan vissa arbetsmiljöfaktorer och symtom på utmattning och depression.

I OSA-föreskrifterna definieras risk för ohälsosam arbetsbelastning som krav och resurser i obalans, baserat på Krav-och-resurs modellen (se exempelvis Demerouti et al., 2001). Den bygger i sin tur på den kända modellen om krav, kontroll och stöd av Karasek och Theorell (1990).

Forskningen har vidare visat på tydliga samband mellan arbetstidens förläggning och ohälsa (se exempelvis Kecklund et al., 2010) och kränkande särbehandling och ohälsa (se exempelvis SBU, 2014). Detta tog också Arbetsmiljöverket hänsyn till när vi utformade de delar i OSA-föreskrifterna som handlar om arbetstid och kränkande särbehandling.

Det finns forskning om en mängd psykosociala faktorerers relation till ohälsa men där sambanden inte har bedömts som tillräckligt starka för att regleras i föreskrifter. Det finns också forskning och modeller som av andra skäl inte bedöms vara användbar för OSA-föreskrifterna. Ett exempel är Siegrists (1996) modell som handlar om förhållandet mellan krav och belöning (effort reward imbalance) kopplat till ohälsa. Den modellen är inte integrerad i föreskrifterna eftersom det är arbetsmarknadens parter som avtalar kring exempelvis löner och förmåner. Det är en avvägning baserad på vad som bör stå under Arbetsmiljöverkets tillsyn respektive det som parterna reglerar i avtal.

Forskningen är inte bara en grund för tillkomsten av OSA-föreskrifterna. Den har också en fortsatt funktion, som att bidra med verktyg, riktlinjer och gränsvärden för att exempelvis mäta kraven och resurserna i arbetet. Evidensbaserade kunskaper, metoder och verktyg är ett viktigt stöd till arbetsgivare och skyddsorganisationerna i deras arbetsmiljöarbete.

² Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), är en myndighet som har i uppdrag att göra oberoende utvärderingar av metoder och insatser inom hälso- och sjukvård, tandvård, samt för metoder och insatser inom socialtjänsten och området funktionstillstånd/-hinder.



Bakgrund om föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) beslutades den 22 september 2015 och trädde ikraft den 31 mars 2016. Samtidigt med ikraftträdandet upphävdes föreskrifterna om kränkande särbehandling (AFS 1993:17), omvårdnadsarbete i enskilt hem (AFS 1990:18) och allmänna råden om psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön (1980:14).

De risker och definitioner som behövs för att tillämpa arbetsmiljörregler om organisatorisk och social arbetsmiljö var inte tillräckligt tydligt uttryckt i det tidigare regelverket. Det var därför viktigt att de nya OSA-föreskrifterna blev mer konkreta för att organisatoriska och sociala frågor bättre ska hanteras och integreras i arbetsmiljöarbetet.

Syftet med OSA-föreskrifterna är bland annat att säkerställa att det finns kunskap hos varje arbetsgivare att hantera och förebygga risker i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Riskerna berör områdena, arbetsbelastning, arbetstidens förläggning och kränkande särbehandling.

Arbetsmiljöverkets kommunikation och spridning av de nya OSA-föreskrifterna

Ikraftträdandet föregicks av en omfattande kommunikationsinsats och många kontakter med Arbetsmiljöverkets uppdragsgivare, intressenter och allmänhet. Insatsen bestod bland annat av informationsträffar, annonsering i massmedier och via sociala medier.

Under hösten 2015 och våren 2016 arrangerade Arbetsmiljöverket totalt 28 informationsträffar i 22 städer runt om i Sverige. Dessutom deltog sakkunniga på OSA-föreskrifterna på 64 externt arrangerade konferenser. Cirka 13 000 personer tog del av information om de nya reglerna vid dessa tillfällen, som dessutom varit mycket uppskattade enligt de utvärderingar som gjorts.

Genomslaget via sociala medier kan exemplifieras med filmen Utmaningen, som finns i flera olika versioner på Arbetsmiljöverkets kanal på Youtube³. Den långa versionen är 23 minuter och har visats nästan 120 000 gånger. Den korta versionen är åtta minuter och har visats nästan 278 000 gånger.

OSA-föreskrifterna har även förts ut på arbetsmarknaden via den planerade tillsyn som Arbetsmiljöverket gör.

³ <https://www.youtube.com/user/arbetsmiljoverket/featured>



Utvärderingen sker fem år efter ikraftträdandet

Beslutet att utvärdera OSA-föreskrifterna kommer från avdelningen för regler. Utvärderingen görs i projektform och projektleds av enheten för statistik och analys. Projektdirektivet för utvärderingen beslutades den 14 oktober 2020 och uppdaterades den 11 oktober 2021.

Arbetet med utvärderingen har gjorts i en avdelningsövergripande arbetsgrupp. Projektledare för utvärderingen har varit Hannes Kantelius, avdelningen för administration och analys, enheten för statistik och analys. Från avdelningen för regler, enheten för människa och omgivning, har Erik Gunnarsson, Ulrich Stoetzer och Kerstin Waldenström deltagit. Från avdelning för inspektion, region syd, har Eva Karsten deltagit. Från avdelningen för kommunikation har Eric Eskilsson och Peter Sjöbom deltagit.

På grund av pandemin har alla externa möten med arbetsmarknadens parter och andra intressenter genomförts via videomöten. Pandemin har också förlängt arbetet med utvärderingen, eftersom arbetsgruppen periodvis fått prioritera andra arbetsuppgifter kopplat till hanteringen av pandemin.

Disposition av rapporten

I kapitel 2 beskrivs utvärderingens syfte.

I kapitel 3 beskrivs val av metoder och genomförande. I kapitlet beskrivs alla de kontakter arbetsgruppen haft med Arbetsmiljöverkets intressenter och de underlag som ligger till grund för resultaten.

I kapitel 4-10 redogörs för utvärderingens resultat.

I kapitel 6 redogörs för skyddsombudens tillämpning av OSA-föreskrifterna vid så kallade 6:6a-framställningar till Arbetsmiljöverket. Detta kapitel bygger på en utredning som forskaren i juridik, docent Maria Steinberg, gjort på uppdrag av Arbetsmiljöverket. Marias slutrapport återfinns i Bilaga 2.

I kapitel 11 gör vi en avslutande diskussion av utvärderingens resultat, metod och genomförande. Kapitlet avslutas med ett antal slutsatser.



2. Utvärderingens syfte

Syftet med denna första del utvärderingen är att ta reda på hur föreskrifterna tillämpas av Arbetsmiljöverkets intressenter och hur de upplever tillämpbarheten av föreskrifterna. Det vill säga intressentmålen. Resultatet ska ligga till grund för att bedöma om och i så fall hur vi kan underlätta för intressenternas tillämpning av föreskrifterna.

Syftet med hela utvärderingen baseras på OSA-föreskrifternas så kallade intressentmål och samhällsmål⁴:

1. Intressentmål

Utvärderingen ska beskriva och analysera hur föreskrifterna tillämpas, det vill säga används, av Arbetsmiljöverkets intressenter och hur de upplever tillämpbarheten av föreskrifterna. Detta kallar vi för intressentmålen.

Intressentmål omfattar exempelvis föreskrifternas användbarhet i praktiken för företagshälsovård, arbetsmarknadens parter och partsorganisationer (exempelvis AFA Försäkring, Partsrådet, Prevent, Suntarbetsliv med flera). Främst ska föreskrifterna vara ett stöd för arbetsgivare och skyddsombud i arbetsmiljöarbetet.

Tillämpbarheten av föreskrifterna ligger både i det löpande arbetsmiljöarbetet och vid mer riktat förebyggande arbetsmiljöarbete, exempelvis vid omorganisationer eller liknande.

2. Samhällsmål

Utvärderingen ska där det är möjligt beskriva eventuella effekter av föreskrifterna på olika nivåer på arbetsmarknaden och i samhället. Detta kallar vi för samhällsmålen.

Samhällsmål kan exempelvis innebära att föreskrifterna har bidragit till en mer generellt ökad kunskap om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Föreskrifterna kan därmed också ha ökat uppmärksamheten om exempelvis arbetsrelaterad psykisk ohälsa, kränkande särbehandling och sexuella trakasserier. Ett annat samhällsmål med föreskrifterna är att de arbetsrelaterade ohälsotalen påverkas på längre sikt.

⁴ Vilket nämndes i inledningen, handlar denna rapport endast om de så kallade intressentmålen det vill säga punkt 1.



Målet med de nya OSA-föreskrifterna angavs på följande vis i den konsekvensutredning som togs fram under föreskriftsarbetet (daterad 2015-06-24, sidan 3):

Förslaget till föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö är tänkt att bli ett "regelpaket" som samlar bestämmelser om rätten till stöd och handledning, nya regler om att förebygga ohälsosam arbetsbelastning, om arbetstidens förläggning, mål för god organisatorisk och social arbetsmiljö och kränkande särbehandling.

Syftet med ett sådant "regelpaket" är att

- Tydliggöra det organisatoriska och sociala arbetsmiljöarbetet
- göra reglerna mer konkreta, enhetliga och lättare att överblicka
- underlätta tillämpningen

Föreskrifterna ska alltså ge en gemensam begreppsapparat för att öka enhetlighet och effektivitet i tillämpningen. Genom att tydliggöra och konkretisera organisatoriska och sociala arbetsmiljöfrågor ökar även kunskapen hos arbetsgivare, anställda och skyddsombud om dessa frågor och hur de ska integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

För att konkretisera intressentmålen utgick vi från nedanstående frågeställningar vid kontakter med Arbetsmiljöverkets intressenter och i arbetet med datainsamling:

- Hur tillämpar och arbetar intressenterna med OSA-föreskrifterna i sitt uppdrag? (Det vill säga hur intressenterna använder föreskrifterna i praktiken.)
- Hur beskriver intressenterna tillämpbarheten av föreskrifterna? (Det vill säga hur det fungerar att använda föreskrifterna praktiskt.)
- Har intressenterna noterat några förändringar över tid?
- Vilket stöd från Arbetsmiljöverket saknar intressenterna i OSA-frågor?

I nästa kapitel redogör vi för den metod vi använt för att utvärdera föreskrifterna och vilka överväganden och val vi gjort i utvärderingsarbetet.



3. Metod och genomförande

Att göra en utvärdering eller en effektutvärdering av arbetsmiljörelaterade föreskrifter är svårt. Det är inte möjligt att exempelvis utgå från en fall- och en kontrollgrupp och sedan jämföra utfallet. Alla ska ju följa föreskrifterna. Det finns inte heller någon form av nollmätning från när föreskrifterna trädde ikraft, som det går att göra en eller flera jämförande mätningar mot.

Risker i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön är svåra att mätas och bedömas med entydiga mått eller gränsvärden. Det är också svårt att ta fram mätbara indikatorer på effekter kopplade till OSA-föreskrifterna och att isolera Arbetsmiljöverkets eller föreskrifternas påverkan på arbetsmiljön.⁵

Som vi har nämnt handlar intressentmålen med utvärderingen om att beskriva och analysera hur Arbetsmiljöverkets intressenter tillämpar och beskriver tillämpbarheten av OSA-föreskrifterna utifrån sina respektive uppdrag. En av våra viktigaste intressenter är arbetsgivarna, som är ansvariga för arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöverket har dock inte möjlighet att undersöka eller tillfråga alla arbetsgivare om hur de tillämpar OSA-föreskrifterna. Istället har vi valt att fråga och samla in data från Arbetsmiljöverkets övriga intressenter. I detta kapitel gör vi en relativt detaljerad och omfattande redogörelse för detta arbete.

En av Arbetsmiljöverkets intressenter är arbetsmarknadens parter, det vill säga de olika arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Det ingår i vårt uppdrag att samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.⁶

Andra intressenter är de så kallade partsorganisationerna som ägs av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Dessa är exempelvis AFA Försäkring, Prevent, Suntarbetsliv och Partsrådet. Dessa organisationers verksamhet är i huvudsak att ta fram branschanpassade utbildnings- och stödmaterial inom arbetsmiljöområdet. De har även utbildnings- och rådgivningstjänster.

Skyddsombuden har en mycket viktig och strategisk roll i arbetsmiljöarbetet. Hur skyddsombuden tillämpar OSA-föreskrifterna är därför en viktig fråga för utvärderingen.

⁵ Jämför exempelvis med hur Ekonomistyrningsverket beskriver hur effektutvärdering av statlig verksamhet kan ske med hjälp av resultatindikatorer och verksamhetslogik (Ekonomistyrningsverket 2006, 2012, 2016).

⁶ Se förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Andra intressenter är företagshälsovården och branschorganisationen Sveriges företagshälsor och arbets- och miljömedicinska kliniker (så kallade AMM-kliniker).

Ytterligare intressenter är forskarsamhället. En fråga för utvärderingen har varit om forskarsamhället har kunnat utgå från och kunnat använda OSA-föreskrifterna i forskning.

I figuren nedan illustreras utvärderingens intressenter.



Figur 1. Utvärderingens intressenter.

Datainsamlingen pågick från det att utvärderingen startade i december 2020 till och med årsskiftet 2021/2022. Tillvägagångssättet var att i dialog med Arbetsmiljöverkets intressenter väcka engagemang och intresse för att bidra till utvärderingen med underlag. Nedan redogör vi mer detaljerat för hur vi



involverat dessa i utvärderingen för att kunna ta del av deras kunskaper och erfarenheter.

Dialogmöten med arbetsmarknadens parter och förfrågan om underlag

Arbetsgruppen har under arbetets gång haft regelbundna kontakter med arbetsmarknadens parter. Detta har främst skett via så kallade dialogmöten, där både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har deltagit.

De arbetsgivarorganisationer som deltagit vid dialogmötena är Arbetsgivarverket, Fremia, SKR och Svenskt Näringsliv.

De arbetstagarorganisationer som deltagit vid dialogmötena är LO, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR), PTK, Saco, SSR, TCO och Unionen.

Utvärderingen inleddes med ett dialogmöte (videomöte) med arbetsmarknadens parter den 3 december 2020. På grund av teknikproblem hölls ett separat videomöte med Unionen den 10 december 2020.

Vid dessa inledande dialogmöten förklarades syftet med utvärderingen. Vi klargjorde att utvärderingens genomförande och resultat helt och hållet beror på vilket dataunderlag som de olika intressenterna kan bidra med.

Mötesdeltagarna efterfrågade mer konkreta exempel på vilka typer av frågor deras underlag kunde beröra. Arbetsgruppen skickade därför ett brev till parterna den 11 december 2020 där vi försökte förtydliga vilken typ av underlag och innehåll som vi helst såg att parterna kunde försöka ta fram (se Bilaga 1). Nedan citeras delar ur brevet:

Hej!

Den 3 december [2020] höll Arbetsmiljöverket ett första dialogmöte med arbetsmarknadens parter om hur utvärderingen av OSA-föreskrifterna är tänkta att gå till. På grund av teknikproblem hölls ett eget dialogmöte med representanter från Unionen den 10 december [2020]. Vi från Arbetsmiljöverket tycker det var positiva och konstruktiva möten.

På begäran skickar vi över en lista med exempel på den typ av utvärderingsfrågor som vi tror kan svara på utvärderingens syften. Vi hoppas att listan ska hjälpa er i att se vilket material som ni kan delge oss.

Punkterna nedan ska inte ses som fullständiga eller uttömmande. Det är svårt att formulera exakta och tydliga frågeställningar innan vi kunnat se vilket material ni har. I valet av underlag får ni gärna vara kreativa utifrån er egen kunskap om era respektive organisationer, branscher och så vidare.



Exempel på frågor om tillämpningen av OSA-föreskrifterna

- Vilka frågor har ni fått från era medlemmar, medlemsföretag, skyddsombud med flera om hur OSA-föreskrifterna ska förstås och tillämpas?
- Vilka typer av frågor eller problem är vanligast respektive minst vanligast förekommande?
- Hur många eller stor andel har väckt en fråga?
- I vilka grupper är respektive frågeställningar vanligast?
- Era reflektioner om tillämpningen av föreskrifterna?

Exempel på frågor om stöd för tillämpningen av OSA-föreskrifterna

- Vilket stöd för tillämpningen av OSA-föreskrifterna har era medlemmar, medlemsföretag, skyddsombud med flera efterfrågat (exempelvis utbildningar, checklistor, seminarier, kampanjer med mera)?
- I vilka grupper har efterfrågan på stöd- eller informationsinsatser varit störst?
- Vilka typer av stöd- eller informationsinsatser har era organisationer gjort med koppling till OSA-föreskrifterna eller OSA-relaterade arbetsmiljöfrågor?
- Hur många har nåtts av respektive stöd- och informationsinsats?
- Hur stor andel av de totala stöd- och informationsinsatserna rör OSA?
- Finns ytterligare stöd- eller informationsinsatser som ännu inte är genomförda?
- Vad har eventuella utvärderingar eller uppföljningar visat?
- Era reflektioner kring stöd- och informationsinsatser kopplade till föreskrifterna?

Arbetsgruppen har sedan december 2020 hållit totalt sex dialogmöten med parterna:

- 19 mars 2021
- 3 september 2021
- 20 oktober 2021
- 15 december 2021
- 18 mars 2022
- 24 maj 2022

Vid dessa möten har parterna informerats om hur arbetet med utvärderingen går och kunnat ställa frågor eller ge andra inspel till utvärderingen.

Utvärderingens arbetsgrupp har parallellt med de gemensamma dialogmötena haft separata möten med de olika centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Vid flera möten har även representanter från branschorganisationer eller fackförbund deltagit. Vid dessa möten har vi diskuterat föreskrifterna utifrån utvärderingens syften och frågeställningar.



Målet med dessa möten har varit att göra det enklare för respektive organisation att ta fram ett skriftligt underlag till utvärderingen.

Arbetsgruppen förde inga minnesanteckningar från mötena. Anledningen var att kunna ha en så öppen diskussion som möjligt om OSA-föreskrifternas fördelar, nackdelar, problem och så vidare. Analysen bygger endast på det skriftliga underlag som parterna skickat in till Arbetsmiljöverket. Detta underlag bestod ibland av minnesanteckningar som den deltagande organisationen skrivit.

Sist i kapitlet redogör vi översiktligt för hur underlagen skilde sig åt.

Dialog med de partsägda organisationerna

Arbetsgruppen för utvärderingen har kontaktat de partsägda organisationerna AFA försäkring, Partsrådet, Prevent och Suntarbetsliv för att diskutera om och i så fall hur organisationerna kan bistå med underlag.

Arbetsgruppen har haft videomöten med AFA Försäkring och Prevent samt kontakter via e-post med Suntarbetsliv och Partsrådet. Alla organisationer har skickat in skriftliga underlag till utvärderingen.

De frågeställningar vi lyfte med de partsägda organisationerna om hur de använt OSA-föreskrifterna och hur de såg på användandet var bland annat:

- Har ni kunnat använda OSA-föreskrifterna i ert arbete med att ta fram material (har föreskrifterna exempelvis varit en "ledstång" eller ett hinder i arbetet)?
- Har föreskrifterna påverkat hur ni tagit fram nytt material eller omarbetat det material som redan fanns innan OSA-föreskrifterna trädde i kraft?
- Era reflektioner/bedömningar om och i så fall hur OSA-föreskrifterna påverkat ert arbete och ert uppdrag?

För att försöka få en bild av respektive organisations målgrupp, ställde vi även frågor om exempelvis:

- Vilka yrkeskategorier och branscher det är som tar del av respektive organisations material om OSA-frågor.
- Om det är några aspekter av OSA som respektive organisations målgrupp återkommande frågar om.
- Om det finns några aspekter av OSA där målgruppen efterfrågar mer stödmaterial eller stöd.



Partsorganisationerna meddelade att de inte hade möjlighet att svara på den här typen av frågor.

Dialog med Sveriges företagshälsor och olika företagshälsor

Sveriges företagshälsor är företagshälsovårdens branschorganisation i Sverige och en av Arbetsmiljöverkets intressenter. På Sveriges företagshälsors hemsida står det att föreningen är en ideell och obunden organisation som bildades 1985 för att tillvarata företagshälsovårdens intressen.⁷ Föreningen företräder sina medlemsföretag i kontakt med politiker, myndigheter, näringsliv och andra beslutsfattare. Föreningen är även en remissinstans för branschfrågor och bedriver opinionsbildning kring hälsa och arbetsliv.

Sveriges företagshälsor organiserade två videomöten med ett antal av sina medlemmar. Mötena hölls den 27 augusti och 7 september 2021. Totalt deltog två medlemmar från Sveriges företagshälsor och representanter från 14 företagshälsor. Av de 14 företagshälsorna var tio privatägda och fyra ägda av region eller kommun.

De frågor vi diskuterade vid dessa möten var:

- Hur tillämpar och arbetar ni med föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö i ert uppdrag?
- Vilket stöd saknar ni i OSA-frågor?
- Har ni sett några förändringar över tid sedan föreskrifternas införande?

Dialog med arbets- och miljömedicinska kliniker

Arbetsgruppen kontaktade samtliga arbets- och miljömedicinska kliniker i landet (så kallade AMM-kliniker). AMM-kliniker arbetar med patientutredningar och kartläggning av risker, informationsspridning, undervisning och forskning. Det finns i dagsläget sju sådana kliniker, och fyra av dem valde att svara på våra förfrågningar.

Arbetsgruppen hade videomöten med de fyra AMM-klinikerna som också hjälpt utvärderingen med skriftliga underlag. Dessa är AMM-klinikerna i Umeå, Stockholm, Uppsala och Skåne.

De frågor vi ställde till AMM-klinikerna var:

⁷ <https://www.foretagshalsor.se>



- Hur tillämpar och arbetar ni med föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö i ert uppdrag?
- Vilket stöd saknar ni i OSA-frågor?
- Har ni sett några förändringar över tid sedan föreskrifternas införande?

Dialog med olika forskare

Arbetsgruppen har haft dialog med ett antal forskare från olika ämnesområden. Vi har sökt efter forskare och forskningsmiljöer som vi bedömt varit relevanta för utvärderingen.

Vi har därefter haft förutsättningslösa videomöten och diskuterat utvärderingen och om forskarna skulle vara berörda av den. I vissa fall har vi fått in mer riktade underlag utifrån utvärderingens frågeställningar, exempelvis forskningsplaner och forskningsmedelansökningar.

Dialog med andra myndigheter

Arbetsgruppen har haft kontakt med Forte som tog fram en översikt av de OSA-relaterade forskningsansökningar de fått in under perioden 2015–2021. Syftet var att få en bättre överblick av OSA-relaterade forskningsansökningar.

Arbetsgruppen har haft dialog med en utredare vid Försäkringskassan angående myndighetens analyser av psykisk ohälsa och eventuella koppling till arbetsmiljön och OSA-föreskrifterna.

Arbetsgruppen har också haft dialog med Myndigheten för arbetsmiljökunskap, bland annat för att informera om arbetet med utvärderingen.

Arbetsgruppen tog kontakt med Transportstyrelsen under våren 2022. Det är Transportstyrelsen som har tillsynsansvaret för arbetsmiljön ombord på fartyg.⁸ Myndigheten har tagit in OSA-föreskrifterna i sin inspektionsverksamhet under 2020, men har på grund av pandemin inte kunnat genomföra några inspektioner av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Transportstyrelsen kan därför inte uttala sig om hur de ser på användningen av OSA-föreskrifterna i sin inspektionsverksamhet.

Skyddsombudens tillämpning av OSA-föreskrifterna

Skyddsombud kan begära Arbetsmiljöverkets ställningstagande angående eventuella åtgärder i arbetsmiljön. Dessa skyddsombudsframställningar till

⁸ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Miljo-och-halsa/Arbetsmiljo/>



Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6a § arbetsmiljölagen (så kallade 6:6a-framställningar) registreras hos Arbetsmiljöverket.

Arbetsgruppen valde att med hjälp av uppdragsforskare titta närmare på OSA-relaterade 6:6a-framställningar. Ett avgränsat utredningsuppdrag togs under början av 2021 fram i samråd med forskaren Maria Steinberg, docent i arbetsmiljörätt. Uppdraget rapporterades till Arbetsmiljöverket i form av en skriftlig rapport i december 2021.

Syftet med utredningen var att utifrån OSA-föreskrifterna beskriva och systematisera cirka 100 stycken slumpmässigt valda så kallade 6:6a-framställningar. Frågeställningarna var:

- Hur formulerar sig skyddsombuden i sina inledande 6:6a-framställningar till Arbetsmiljöverket utifrån föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö?
- Finns det skillnader i 6:6a-framställningarna mellan exempelvis branscher, sektorer, kvinnokodade/manskodade arbeten?
- Har formuleringarna i 6:6a-framställningarna till Arbetsmiljöverket förändrats över tid från föreskrifternas ikraftträdande?

Arbetsmiljöverket bidrog med att ta fram de slumpmässigt valda OSA-relaterade 6:6a-framställningarna. I kapitel 6 gör vi en kortare redogörelse av utredningens resultat. Maria Steinbergs slutrapport inklusive beskrivning av hur urvalet av 6:6a-framställningarna togs fram finns i Bilaga 2.

Beskrivning av underlagen från Arbetsmiljöverkets intressenter

Underlagen från intressenterna skiljer sig åt utifrån deras respektive uppdrag, verksamheter och så vidare. Underlagen varierar därför från att vara minnesanteckningar från videomöten till mer omfattande skrivelser och rapporter.

I Bilaga 3 finns en sammanställning av de intressenter som bidragit med underlag Arbetsmiljöverket till utvärderingen.

Analysarbetet av underlagen

Hela arbetsgruppen har bidragit i analysarbetet av de inkomna underlagen.

Analysarbetet gjordes så långt möjligt med det vetenskapliga förhållningssätt och stringens som är möjligt vid arbete med kvalitativa analyser (se exempelvis Miles & Huberman, 1994 och Stoetzer et al., 2014).

Analysarbetet gjordes i dessa steg:

1. Alla i arbetsgruppen läste allt underlag och bildade sig en första övergripande uppfattning om hur intressenterna svarat. I det här skedet gjordes en bedömning om underlagets kvalitet och om det höll för att besvara utvärderingens syfte och frågeställningar.
2. Underlaget delades upp inom arbetsgruppen och lästes en andra gång utifrån utvärderingens syfte och frågeställningar. Denna gång klipptes citat ut från respektive underlag och samlades under respektive intressentkategori. Exempelvis lades alla inlägg från arbetsgivarorganisationer för sig och alla inlägg från arbetstagarorganisationer för sig.
3. Utifrån dessa sammanslagna uttalanden gjordes gemensamma analyser utifrån respektive intressentkategori, för att exempelvis identifiera gemensamma uttalanden. I det här arbetet identifierades även det som var gemensamt för flera kategorier av intressenter, exempelvis där arbetsmarknadens parter förde fram liknande åsikter.
4. Utifrån de identifierade uttalandena enades arbetsgruppen om ett antal teman som var viktiga och framträdande för en intressent eller som var gemensamma för flera intressenter. Materialet lästes igenom igen för att bekräfta analysresultatet.

Resultatet från de färdiga analyserna redovisas i kapitel 4-10.

I kapitlen 7-10 illustreras redogörelserna med något eller några citat som vi hämtat från underlagen. Citaten är kursiverade och under varje citat anges vilken organisation det kommer ifrån. Vi har gjort en del språkliga korrigeringar eller förtydliganden för läsbarhetens skull.

4. De partsägda organisationernas användning av OSA-föreskrifterna

De partsägda organisationer som vi haft kontakt med är AFA försäkring, Partsrådet, Prevent och Suntarbetsliv. Dessa organisationer når en stor del av Sveriges arbetsgivare, skyddsombud och arbetstagare. Partsorganisationerna ägs och arbetar på uppdrag av arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna för



de privata, statliga samt kommunala och regionala sektorerna på arbetsmarknaden.

De partsägda organisationernas stöd är i huvudsak olika utbildningar och stöddokument inom arbetsmiljöområdet. I de inkomna underlagen framkommer att OSA-föreskrifterna påverkat utbudet av stöd- och utbildningsmaterial.

AFA försäkring

AFA försäkring beskriver i sina underlag två stora utbildningssatsningar som ägarna Svenskt Näringsliv, LO och PTK kom överens om. År 2015 beslöt ägarna att satsa totalt 75 miljoner kronor 2016–2018 i stöd för arbetsmiljöutbildning till chefer och vidareutbildning av skyddsombud- och arbetsmiljöombud. Satsningen riktade sig till arbetare och tjänstemän i privat sektor. Intresset och efterfrågan för stödet blev större än förväntat. Det ledde till att parterna enades om att använda hela beloppet på 75 miljoner kronor under 2016.

Utfallet av satsningen innebar att 4 073 ansökningar (från 2 156 unika företag) beviljats ekonomiskt stöd. Totalt beviljades 23 247 personer stöd till en arbetsmiljöutbildning som genomfördes 2016. De utbildningar som hade flest deltagare var "Organisatorisk och social arbetsmiljö", "Arbetsmiljöutbildning för chefer", "BAM (Bättre Arbetsmiljö)" och "SAM (Systematiskt arbetsmiljö)". 15 472 (77 procent) av de personer som beviljades stödet deltog i en av dessa utbildningar.

År 2020 beslöt ägarna återigen att satsa totalt 75 miljoner kronor under 2021–2023 för en liknande utbildningsinsats. Totalt beviljades 9 497 personer stöd för utbildningar som genomfördes under 2021. Även i denna omgång valde många att utbilda sig i OSA. Många utbildningsanordnare valde också att inkludera delar av OSA i sina vidareutbildningar.

Partsrådet

Partsrådet anger i sina underlag att de har utvecklat stöddokument och metoder i samråd med lokala parter och att detta finns tillgängligt på Partsrådets hemsida. Det systematiska arbetsmiljöarbete och den psykosociala arbetsmiljön, som den regleras i OSA-föreskrifterna, har belysts genom fysiska arbetsmiljöutbildningar, e-utbildningar, seminarier, webinarier samt digitala workshoppar.

Partsrådet anger i sitt underlag att deras utbildningar är framtagna för att genomföras av lokala parter i grupp. Utbildningarna omfattar ett antal teman:



- Systematiskt arbetsmiljöarbete – vilka regler styr
- Organisatoriskt arbetsmiljöarbete i praktiken
- Konflikthantering
- Robusta samarbetskulturer
- Hållbart medarbetarskap och ledarskap när gränserna i arbetslivet och privatlivet förändras

Totalt har cirka 2 100 partsföreträdare deltagit i de fysiska arbetsmiljöutbildningarna, varav 1 040 arbetsgivarföreträdare och 1 060 skyddsombud från cirka 72 myndigheter. Av myndigheterna var 30 procent små myndigheter (med färre än 75 anställda).

Partsrådets arbetsområde "Arbetsmiljö" har genomfört 40 seminarier med totalt ca 1 950 deltagare, varav 900 arbetsgivarföreträdare och 1 050 fackliga företrädare. Med anledning av pandemin ersattes seminarier med webinarier. Inom kunskapsområdet "Motverka psykisk ohälsa" deltog totalt 2 600 deltagare under våren 2021.

Prevent

Prevent anger i sina underlag att de kunnat använda sig av OSA-föreskrifterna i sitt arbete med att ta fram eget material samt att föreskrifterna påverkat vilket material som de har tagit fram. Prevents utbud av utbildningar och stödmaterial inom arbetsmiljöområdet är brett och har fått stor spridning. Ur Prevents underlag återger vi endast de utbildningar och stöd med tydligast koppling till OSA-föreskrifterna.

Prevents kurs "Organisatorisk och social arbetsmiljö i praktiken" ges både som en företagsanpassad och som en öppen utbildning. För åren 2019–2021 hade kursen 913 deltagare i den företagsanpassade utbildningen och 255 deltagare i den öppna utbildningen. Utbildningarna blev digitala från april 2020 på grund av pandemin.

Prevents webbverktyg "OSA-enkäten" har för perioden 2019–2021 haft över 360 000 besök och nästan 1 600 000 sidvisningar. Under samma period har boken "Jobba praktiskt med OSA" sålts i nästan 2 000 exemplar.

Suntarbetsliv

Suntarbetsliv beskriver i sina underlag att de prioriterade OSA-området redan innan OSA-föreskrifterna trätt i kraft. Det första stödet inom OSA lanserades samtidigt som OSA-föreskrifterna, det vill säga i mars 2016. OSA har sedan dess



varit ett högt prioriterat område för utveckling av stöd och för kommunikationen.

Suntarbetsliv anger i sina underlag att för perioden 2017–2021 hade deras webbaserade stöd "OSA-kompassen" över 11 000 besök. År 2018 lanserades stödet "OSA-kollen" som haft över 13 000 besök fram till och med 2021. År 2019 lanserades stödet "OSA-utbildningen" som haft drygt 1 800 besök till och med 2021.

5. Forskarsamhällets användning av OSA-föreskrifterna

Arbetsgruppen har försökt få en bild av om och i så fall hur forskarsamhället använder OSA-föreskrifterna i sin forskning. Vi har försökt ta reda på exempelvis:

- Om och hur forskningsprojekt refererar till OSA-föreskrifterna och begreppen i föreskrifterna.
- Hur hela eller delar av föreskrifterna används i forskningen, exempelvis i studier om hur föreskrifterna implementerats och för att ta fram stöd och skattningsverktyg.
- Hur forskningen i övrigt använder sig av föreskrifterna och begreppen.

Redan 2018 färdigställdes en studie som följde en utbildningsinsats inom OSA för cheferna på ett stort industriföretag (Anderzén & Wiholm, 2018). Det finns även projekt som syftar till att sammanställa och ge råd kring föreskrifterna, se exempelvis Myndigheten för arbetsmiljökunskaps (Mynak) "Riktlinjer för hantering av sociala hälsorisker på arbetet – kränkande särbehandling och mobbning" (Mynak, 2021).

Föreskrifterna har varit del av forskarledda utredningar som regeringen tagit initiativ till exempelvis "Hbtq-personers organisatoriska och sociala arbetsmiljö", också under Mynaks regi (Mynak, 2022). Det har även skett juridisk forskning med koppling till OSA-föreskrifterna.

De flesta studier är pågående och har ännu inte presenterat något slutresultat. Det tar generellt lång tid, omkring fem till tio år, från det att en projektplan tas fram och en ansökan om forskningsfinansiering skickas in, tills rapporter eller vetenskapsartiklar börjar publiceras. Sedan föreskrifterna beslutades 2015 (och trädde i kraft 2016) har utvärderingens arbetsgrupp endast identifierat ett tiotal påbörjade projekt.



Flera forskningsprojekt är inriktade på hälso-, sjukvården och omsorgen. Det är inte så förvånande då det är känt att den sektorn är överrepresenterad när det kommer till OSA-relaterade problem. Nedan återger vi några av de forskningsprojekt vi tagit del av.

Exempelvis pågår flera projekt i Västra Götalandsregionen genom bland andra Institutet för stressmedicin (ISM)⁹, som testar metoder för att öka kunskapen och implementera verktyg inom regionen. Där pågår stora och omfattande projekt som kan komma att ge värdefull kunskap.

Även inom mer mansdominerade branscher som gruv- och stålindustri pågår flera forskningsprojekt. Ett projekt inom LKAB arbetar med att synliggöra övergripande mönster i chefspopulationens organisatoriska och sociala arbetsmiljö och utveckla ett självskattningsverktyg för chefer och HR-personal som delvis baseras på OSA.

Vid Luleå tekniska universitet (LTU) pågår ett forskningsprojekt där LTU och SSAB samarbetar. Projektet heter "Integrering av organisatorisk och social arbetsmiljö i den tidiga projekteringsprocessen (PrOSA)" och genomförs med SSAB i Luleå. Projektet pågår från november 2021 till och med november 2024 och tre typer av leveranser är planerade. (1) Ett verktyg som integrerar OSA-frågor i SSAB:s rutiner för planering och förprojektering och upphandling. (2) En generalisering av resultaten som presenteras i en populärvetenskaplig skrift riktad till företag inom metallindustrin. (3) En artikel publicerad i erkänd internationell vetenskaplig tidskrift.

Vi kunde inte hitta fler forskningsprojekt med anknytning till OSA-föreskrifterna i det underlag som Forte bistod utvärderingen med. Vilket kan tyda på att vi genom vårt tillvägagångssätt lyckats fånga merparten av de projekt vi varit intresserade att ta del av.

Även om vissa av de forskningsprojekt vi tagit del av använder sig av, eller säger sig vara baserade på, OSA-föreskrifterna, så visar det sig vid närmare granskning att många projekt inte direkt är kopplade till föreskrifterna. Det OSA-begrepp som används är snarare synonymt med psykosociala faktorer eller fungerar som ett paraplybegrepp för exempelvis lednings- och styrfrågor och är inte nödvändigtvis relaterade till arbetsmiljöreglernas syfte. Det kan i stället handla om exempelvis produktivitet och samverkan.

⁹ <https://www.vgregion.se/ov/ism/>



Vi kan se i vår granskning att forskningen använder sig av hela eller vissa delar av OSA-föreskrifterna. Det lär ta minst fem år till innan det kan bli tydligt på vilka sätt föreskrifterna har påverkat forskarsamhället.

6. Skyddsombudens tillämpning av föreskrifterna i 6:6a-framställningar

Som vi tar upp i kapitel 3 valde vi att med hjälp av uppdragsforskning av Maria Steinberg, docent i arbetsmiljörätt, använda oss av inkomna OSA-relaterade så kallade 6:6a-framställningar för att försöka ta reda på mer om hur skyddsombud tillämpar OSA-föreskrifterna.

I detta kapitel gör vi en kortare redogörelse av Maria Steinbergs utredning. Detta kapitel skiljer sig därför åt från de övriga resultatkapitlen. Det bygger på de slutsatser Steinberg kom fram till. Slutrapporten från uppdraget återfinns i Bilaga 2.

Redogörelse av Maria Steinbergs utredning

Syftet med Maria Steinbergs utredning var att utifrån OSA-föreskrifterna beskriva och systematisera cirka 100 stycken skyddsombudsframställningar till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6a § arbetsmiljölagen (så kallade 6:6a-framställningar). Frågeställningarna var:

- Hur formulerar sig skyddsombuden i sina inledande 6:6a-framställningar till Arbetsmiljöverket utifrån föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö?
- Finns det skillnader i 6:6a-framställningarna mellan exempelvis branscher, sektorer, kvinnokodade/manskodade arbeten?
- Har formuleringarna i 6:6a-framställningarna till Arbetsmiljöverket förändrats över tid från föreskrifternas ikraftträdande?

I studien ingår 6:6a-anmälningar som kommit in mellan den 1 juli 2016 och 31 december 2020. För att få ett så representativt urval som möjligt med tanke på god spridning både över år och näringsgrenar, gjordes ett stegvist urval ur vilket ett hundratal inkomna 6:6a-anmälningar slumpades. I bilagan till Maria Steinbergs rapport finns en beskrivning av hur urvalet gjordes (se Bilaga 2 till denna rapport).



Skyddsombudens 6:6a-anmälningar

De flesta 6:6a-anmälningarna berörde arbetsbelastning och behovet av klargörande av arbetsinnehållet från arbetsgivarna. Begrepp som relativt ofta förekom var behov av återhämtning och prioritering, för hög arbetsbelastning, underbemanning och tydlighet. Behov av balans mellan krav och resurser användes i några fall. Vanligare var att arbetstagarna ville veta vem som skulle göra vad, vilka uppgifter som skulle prioriteras, vem de skulle vända sig till för att få stöd.

De använda paragraferna i OSA-föreskrifterna om arbetsbelastning, kränkande särbehandling och arbetstid användes ofta med hänvisning till föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete och med begäran om kartläggning av arbetsmiljön, riskbedömning och tidsatta handlingsplaner.

När skyddsombuden använde paragrafen om starkt psykiskt påfrestande arbete, så rörde det situationer med hot och våd men också patientsäkerhet (§ 11 i OSA-föreskrifterna). Ord som "hjärnstress" och "samvetsstress" användes och man beskrev situationer som var starkt psykiskt påfrestande utan att använda det specifika begreppet.

Arbetstidsfrågor förekom också relativt ofta, och här var särskilt skyddsombud inom manskodade verksamheter aktiva. Anmälningarna omfattade önskemål om annorlunda schema, möjlighet till paus och rast samt övertid. Arbetsgivarna hänvisade i vissa fall till överenskommer med facket, men trots det gjorde skyddsombuden anmälningar utifrån ett hälsoperspektiv.

Begreppet kränkande särbehandling förekom i en tredjedel av anmälningarna. Begäran som rör kränkande särbehandling rör i något större utsträckning § 13 (om att klargöra och motverka kränkande särbehandling) än § 14 (om rutiner för att hantera kränkande särbehandling).

Sammanfattningsvis framkommer det att skyddsombuden verkar använda sig av rubrikerna i föreskrifterna och beskriver sedan sin situation. Beskrivningarna är omfattande och inte sällan med flera bilagda handlingar. Kopplingen mellan de valda föreskrifterna och situationen de beskriver är inte alltid lätt att göra. Steinbergs slutsats är att Arbetsmiljöverket i sin handläggning kan behöva hjälpa skyddsombuden att precisera sin begäran. Steinberg noterar att många skyddsombud är vanliga arbetstagare med förtroendeuppdrag och begränsad juridisk utbildning eller ovana att formulera sig rättsligt.



Skillnader mellan sektorer, verksamheter, kvinnokodade och manskodade arbeten

Det var oftast huvudskyddsombud från den offentliga sektorn som hänvisade till OSA-föreskrifterna i sina 6:6a-anmälningar. Det omfattar kvinnokodade verksamheter inom omsorg, skola och vård. De flesta huvudskyddsombud kom från fackförbundet Kommunal, men flera kom också från lärarförbunden.

Anmälningarna från den privata sektorn hade stor spridning när det gäller verksamhetsområden. Vanligast var att skyddsombuden fanns i transport- och trafiksektorn.

Steinberg resonerar om att skillnaden i antal anmälningar mellan sektorer kan ha att göra med att det funnits ett uppdämt behov av föreskrifter som rör OSA då det saknas branschspecifika föreskrifter inom vård, skola och omsorg så som för byggbranschen. En annan förklaring som anges är att det i den privata sektorn finns fler små företag som kanske inte känner till föreskriften.

Ytterligare en förklaring som Steinberg lyfter fram kan vara att arbetsgivarna inom den privata sektorn kan vara mer lyhörda för skyddsombudens krav.

Förändringar över tid kan inte hittas i materialet

Steinberg har inte redovisat någon tydlig förändring under den studerade tidsperioden 2016 till 2020, som materialet täcker. Men hon konstaterar att framställningar som rörde arbetsbelastning var vanligast förekommande under hela perioden medan frågor om arbetstid och kränkande särbehandling ökade något under perioden.

De flesta 6:6a-framställningar når inte Arbetsmiljöverket

Efter det att Steinbergs rapport presenterades i december 2021, har TCO framfört att rapporten kan ge sken av att det är mer sparsamt med aktiviteter på tjänstemannasidan. TCO har därför skickat in exempel på skyddsombudsaktiviteter som inte nått Arbetsmiljöverket.

I ett av förbunden gör de regionala arbetsmiljöombuden cirka 25 stycken 6:6a-framställningar till arbetsgivare varje år. En övervägande del av skyddsombudens framställningar till arbetsgivare handlar om OSA-relaterade frågor. Vid jämförelse av de siffror som framkommer i Steinbergs undersökning, konstaterar TCO att de flesta av skyddsombudens framställningar till arbetsgivaren inte når Arbetsmiljöverket eftersom arbetsgivaren vidtagit åtgärder kopplade till framställningarna.



I underlagen från arbetsmarknadens parter, framgår att även fackförbundet Handelsanställdas förbund (Handels) stärker TCO:s bild.

Det vi kan se är att där vi kräver många åtgärder kanske många inte går till Arbetsmiljöverket utan stannar med en 6:6a hos arbetsgivaren för att de gör om och rättar till... (LO: Handels)

7. Arbets- och miljömedicinska klinikers och företagshälsovårdens användning av OSA-föreskrifterna

Arbets- och miljömedicinska kliniker använder föreskrifterna kliniskt och i utbildningar

De arbets- och miljömedicinska klinikerna (AMM-klinikerna) beskriver i sina underlag att OSA-föreskrifterna används både i det kliniska arbetet med patienter och i arbetet med att undervisa och utbilda.

I patientutredningar används OSA-föreskrifterna till viss del. De remisser som kommer till AMM-kliniker från primärvården handlar ofta om brister i krav, kontroll och stöd samt upplevelser av kränkande särbehandling och mobbing.

I klinikerarbetet refererar vissa av AMM-klinikerna till att de använder föreskrifterna när det gäller frågeställningar om ohälsa orsakad av arbetsbelastning eller kränkande särbehandling. AMM-klinikerna använder föreskrifterna även vid kommunikation med patient och arbetsgivare.

*Inom verksamheten utförs även arbetslivsinriktade åtgärder och kontakter tas regelmässigt med arbetsgivaren för att underlätta arbetsåtergång. Även här utgör OSA-föreskriften en viktig bas för åtgärder som behöver vidtas för att förbättra arbetsmiljön.
(AMM Umeå)*

De [OSA-föreskrifterna] används generellt både i det kliniska arbetet, samt i undervisning om arbetsmiljö och som beskrivning av arbetsmiljömodeller. [...] I klinikerarbetet refererar vi till föreskriften när det gäller frågeställningar om ohälsa orsakad av arbetsbelastning eller kränkande särbehandling. Vi använder dem då vid kommunikation med patient, vid dokumentation, och framförallt då vi har kontakt med arbetsgivare. Syftet är då att tydliggöra och informera om att



*exponeringen kan leda till ohälsa och vad arbetsgivaren har för ansvar när det gäller riskbedömning, utredning och åtgärder.
(AMM Uppsala)*

AMM-kliniken i Skåne anger dock att de inte använder OSA-föreskrifterna i patientarbetet.

*AFS 2015:4 [OSA-föreskrifterna] används inte i patientutredningsarbetet. Exponeringsutredningar och medicinska sambandsbedömningar utgår från teoretiska modeller och begrepp med mycket epidemiologisk forskning bakom sig, exempelvis "krav, kontroll, stöd", "effort/reward". Genom användandet av dessa begrepp så harmoniserar exponeringsutredningarna och de medicinska sambandsbedömningarna bättre med exempelvis Försäkringskassans ramverk för bedömning.
(AMM Syd)*

Några av AMM-klinikerna har beskrivit att de även har uppdrag att ta fram och hålla i utbildningar eller föreläsningar. Målgrupp för utbildningarna och föreläsningarna varierar och omfattar högskolestudenter, regionanställda eller andra. OSA-föreskrifterna används som en stor och viktig del av undervisningsmaterialet. De första åren efter föreskrifternas ikraftträdande var efterfrågan stor kring utbildningar om OSA föreskrifterna.

*OSA-föreskriften fungerar bra att använda vid undervisning, bland annat på psykologprogrammets organisationskurs och på läkarprogrammets Arbets- och miljömedicinska del. Vi informerar om den, och refererar till den, även vid föreläsningar om arbetsmiljö i andra sammanhang. Vi berättar om hur den kommer in i arbetsmiljölagstiftningen och hur den är tänkt att användas.
(AMM Uppsala)*

*Flera utbildningar där OSA-föreskriften behandlats har genomförts av Arbets- och miljömedicin från år 2015. Särskilt under år 2016 var utbildningar som fokuserade på den nya föreskriften efterfrågade.
(AMM Umeå)*

Arbets- och miljömedicinska kliniker ser en förändring i arbetsmiljöarbetet men fortsatt behov av åtgärder

De arbets- och miljömedicinska klinikerna beskriver att föreskrifterna lett till ökad medvetenhet och fokus på de sociala och organisatoriska faktorerna av arbetsmiljön. Föreskrifterna tycks ha bidragit till att fokus har förskjutits från individ till organisation.



Introduktionen av AFS 2015:4 [OSA-föreskrifterna] bidrog initialt till ett ökat fokus på den sociala och organisatoriska arbetsmiljön. Därtill är upplevelsen att begreppsapparaten delvis ändrat sig till följd av AFS 2015:4 [OSA-föreskrifterna] och att det idag är ganska vanligt att begreppet "psykosocial arbetsmiljö" ersätts med begreppet "organisatorisk och social arbetsmiljö".

(AMM Syd)

Vi anser att föreskriften överlag har lett till en ökad medvetenhet om betydelsen av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, både hos arbetsgivare och arbetstagare. Den fyller därmed en viktig funktion eftersom det är ett område som är relevant på alla arbetsplatser.

(AMM Umeå)

Samtidigt betonar AMM-klinikerna att det finns fortsatt behov av att arbeta aktivt med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ute på arbetsplatserna.

Vi ser också att arbetsrelaterad stress förekommer frekvent och åtgärder behövs verkligen för att förhindra ohälsa, men också främja en god hälsa och produktivitet på arbetsplatsen. [...] Hur god kännedom man har om föreskriften ute hos arbetsgivare och arbetstagare varierar enligt vår erfarenhet. De som har ett väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete har ofta bättre kunskaper. Det är viktigt att återkomma till föreskriften så att kunskapen om den hålls levande.

(AMM Umeå)

Företagshälsovården ser fördelar och utmaningar med föreskrifterna

Flera företagshälsor poängterade det positiva i förändringen från psykosocial arbetsmiljö till organisatorisk och social arbetsmiljö. Förändringen innebär att fokus flyttas från individ till organisation.

Namnändringen från psykosocial arbetsmiljö till organisatorisk och social arbetsmiljö var också väldigt betydelsefull.

(FHV)

Det är en kulturförändring att gå från individ till organisation. Det är så viktigt att jobba med det hälsofrämjande ledarskapet som också är någonting som är modigt. Men ofta lyfter man inte upp frågan till rätt nivå, det stannar för man inte vågar.

(FHV)

En annan fördel med OSA-föreskrifterna som lyftes fram, är att de kan användas av företagshälsovården i dialog med arbetsgivarna.



Det OSAAn [OSA-föreskrifterna] framförallt har gjort är att ge oss ett verbalt verktyg, speciellt paragraferna 10, 13, 14.
(FHV)

Representanterna för de olika företagshälsor som deltog i diskussionerna jobbade med olika typer av verksamheter, både privata och offentliga. De arbetade också vid företagshälsor som var antingen privatägda eller offentligägda. De ansåg att föreskrifterna är användbara i deras uppdrag oavsett från vilken sektor eller bransch uppdragsgivaren kommer.

OSAAn [OSA-föreskrifterna] är mycket bra, jag jobbar med ledningsgrupper och konflikter, ledningsstöd och använder den dagligen.
(FHV)

Vi jobbar en hel del med kommunerna, mellancheferna brottas med arbetsbelastning...
(FHV)

Man måste göra rot-orsaksanalyser och där är OSAAn [OSA-föreskrifterna] ovärderlig.
(FHV)

En del utmaningar lyftes dock fram. De ansåg att det skulle vara värdefullt med tydligare gränser för vad som är en acceptabel arbetsmiljö, exempelvis när det handlar om arbetsbelastning. Men också "huret", det handgripliga och praktiska arbetsmiljöarbetet kring OSA-frågor, var efterfrågat.

Det som saknas och det som cheferna behöver är "huret" hur ska vi göra så det blir bra. Handgripligt. Det proaktiva, vad kan vi göra innan något sker.
(FHV)

OSAAn [OSA-föreskrifterna] är mycket bra, som en handbok i gott ledarskap. Men hur ska man omsätta det i praktiken? Där finns en diskrepans, arbetet med ledning och styrning speciellt under pandemin är extremt svårt.
(FHV)

Några av deltagarna lyfte också fram att deras bild är att de mindre företagen har svårare att införa och arbeta utifrån OSA-föreskrifterna. Erfarenheten var att större arbetsgivare jobbar mer aktivt med de här frågorna.

Vi har också många småföretag, små organisationer där frågorna blir svårt att hantera, frågorna blir känsliga och "huret" blir inte av.
(FHV)



Något som lyftes fram, är att vissa arbetsgivare kan ta hjälp av företagshälsovården och lägga mycket energi i kartläggningar och analyser av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Men när dessa analyser ska omsättas i åtgärder, kopplas företagshälsovården bort och arbetsgivarna vill jobba vidare på egen hand. Detta kan bli problematiskt om inte kompetensen finns hos arbetsgivarna.

Vanligt att [arbetsgivaren] kopplar bort FHV [företagshälsovården] efter analysen fast de inte har kompetens att jobba med åtgärderna och uppföljningen. (FHV)

Det är jättesvårt för oss att komma in i tid i dessa frågor. De använder oss när det har uppstått problem. Kanske fattas det information till högsta ledningen. AG [arbetsgivaren] betalar inte för FHV [företagshälsovård] förrän de absolut måste. (FHV)

Svårt för cheferna att förstå att OSA [OSA-föreskrifterna] är en del av SAM, de får påminnas om detta hela tiden. (FHV)

Representanter från företagshälsovården lyfter också att de observerat de olika svårigheter som kan finnas med att översätta föreskrifterna till praktiskt arbetsmiljöarbete. Delar av svårigheten beskrivs bero på att det saknas mer konkreta mål och exempel.

En del problematiserar allt alldeles för mycket. Frågeställningarna kan bli för komplexa med checklistor som ska följas. (FHV)

OSAn [OSA-föreskrifterna] är mycket bra, som en handbok i gott ledarskap. Men hur ska man omsätta det i praktiken? Där finns en diskrepans, arbetet med ledning och styrning speciellt under pandemin är extremt svårt. (FHV)

Arbetsgivaren fångade framförallt upp allt kring kränkande särbehandling när OSA [OSA-föreskrifterna] kom. Men den organisatoriska delen är mycket svårare. Arbetsgivaren vill men har svårt att lösa problemen för att förutsättningar finns inte alltid. (FHV)

Om vi fick tips på goda konkreta exempel som leder till en bättre arbetsmiljö skulle det vara bra. (FHV)



*Det är svårt att mäta effekterna på arbetsmiljöinsatserna. Svårt med mål, många är rädda att göra fel så risken är att man gör inget alls.
(FHV)*

Företagshälsovården ser ett minskat intresse för OSA-föreskrifterna

Representanterna från företagshälsovården berättade att inledningsvis rönt OSA-föreskrifterna stort intresse, särskilt kränkande särbehandling. Uppfattningen är att många gick utbildningar kopplade till OSA-föreskrifterna. Dock är upplevelsen att det efter det inte hänt så mycket och att intresset för föreskrifterna nu är mindre.

*Arbetsgivaren fångade framförallt upp allt kring kränkande särbehandling när OSA-föreskrifterna kom.
(FHV)*

*När föreskriften kom 2016 var intresset mycket stort, många utbildningar fylldes snabbt. Men sen har det inte hänt så mycket. Det stannade där. Svårt att implementera. Nya chefer känner inte till OSA-föreskrifterna.
(FHV)*

*OSAn [OSA-föreskrifterna] hamnar lite i skymundan man tar inte den på lika stort allvar. Fortfarande är det mer fokus på individen man ser inte organisationens del. Organisatoriska förändringar är svårt.
(FHV)*

8. Arbetsmarknadens parter erfarenheter av OSA-föreskrifterna

I detta kapitel redogör vi för hur arbetsmarknadens parter beskrivit hur de tillämpar OSA-föreskrifterna. Parterna beskriver både sådant som har gått bra och sådant som inneburit svårigheter.

Vårt övergripande intryck av underlagen, är att OSA-föreskrifterna har tagits emot positivt av arbetsmarknadens parter. De beskriver att föreskrifterna fyller en viktig roll i arbetsmiljöarbetet. Flertalet är också positiva till att föreskrifterna utgår från organisatorisk och social arbetsmiljö, istället för det mer individinriktade begreppet och perspektivet psykosocial arbetsmiljö.



Vi kommer i resten av rapporten att omväxlande använda oss av begreppen arbetstagarorganisationer och facken respektive arbetsgivarorganisationer och arbetsgivarna.

Arbetstagarorganisationerna ser möjligheter och utmaningar med föreskrifterna

Arbetstagarorganisationernas beskrivning av hur OSA-föreskrifterna tillämpas och hur de går att använda i praktiken, ger en samstämmig positiv bild men nämner också svårigheter. Facken poängterar ofta att OSA-föreskrifterna är viktiga, att de sett fram emot deras tillkomst och att de har uppfyllt förväntningarna och blivit en central del av arbetsmiljöarbetet.

OSA [OSA-föreskrifterna] har konkretiserat arbetet med arbetsplatsfrågorna kopplade till de abstrakta begreppen "stress" och "psykisk ohälsa". OSA:n [OSA-föreskrifterna] har gjort det lättare att både prata om, mindre stigmatiserade, och lättare att arbeta med/mot. Även frågor om kränkande särbehandling har blivit vanligare, det kan ha samband med den ökande arbetsbelastningen men även att fler händelser med sexuella trakasserier adresseras vilket kan ha en koppling till att frågorna "erkändes" i samband med metoo-uppgörelsen.
(TCO)

Vi är generellt sett väldigt nöjda med föreskriften, framför allt de allmänna råden. [...] Det här är den föreskrift tillsammans med systematiskt arbetsmiljöarbete som de regionala skyddsombuden hänvisar till oftast.
(LO)

OSA-föreskriften är, tillsammans med SAM [föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete], de föreskrifter Fastighets RSO [regionala skyddsombud] använder flitigast. Stress, obekväma arbetstider, delade turer, bristande återhämtning, kränkande särbehandling, [...] är vanligt förekommande inom våra branscher och där hittar vi gott stöd i föreskriften.
(LO: Fastighets)

Bruk 3: Vi har till slut kommit igång med psykosocial skydds rond (minst 2 gånger år/avdelning), mycket tack vara föreskriften även om kravet funnits långt före OSA [OSA-föreskrifterna] så blev det tydligare med den. När det skrivs policys och riktlinjer så hämtar man krav och stämmer av med OSA [OSA-föreskrifterna].
(LO: Pappers)

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) har varit och är mycket viktiga för Sacos förbund, dess förtroendevalda och medlemmar. Huvudingången från Sacos förbund är att de är väldigt nöjda med att föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö infördes för drygt fem år



sedan. Man anser att föreskrifterna har hjälpt till att uppmärksamma och tydliggöra organisatoriska och sociala aspekter av arbetsmiljön. Man påpekar att föreskrifterna har gett skyddsombuden ett nytt verktyg att i samverkan lyfta och peka på dessa frågor och att det nu faktiskt finns utskrivna skyldigheter på området.

(Saco)

Facken beskriver också en del svårigheter med OSA-föreskrifterna. Det som beskrivs vara svårt, är att få föreskrifterna och dess syfte (arbetet med att förebygga risk för ohälsa) att genomsyra hela organisationer. Underlagen från facken ger en något splittrad bild.

Bruk 2: Vid möten så går man ofta "laget runt" och man berättar hur läget är just nu, arbetsbelastning, stress, (olika förstås hur mycket man vill dela med sig) och jag upplever att det är lättare och vanligare att prata om mående nu än tidigare.

Bruk 3: Blandat. Vet att det blivit bättre på något ställe och mindre bra på annat ställe.

(LO: Pappers)

Många påtalar att det upplevs svårt att ta vissa paragrafer från den övergripande och teoretiska till den konkreta och praktiska nivån. Det upplevs alltså som svårt att omsätta den i verkligheten. Detta kan förklara varför vi får kommentarer som att "OSA har tillämpats väldigt olika i olika delar av organisationen".

(Saco)

Ibland beskrivs att föreskrifterna tycks fungera bra och att de används längst ut i organisationerna i den dagliga verksamheten. Det uttrycks också att föreskrifterna tillämpas på ledningsnivå i organisationen men inte på den operativa nivån.

En återkommande reflektion är att man upplever att OSA-föreskrifterna i högre grad användas som ett strategiskt verktyg på central nivå än ett praktiskt verktyg på lokal nivå. OSA har i vissa organisationer blivit en föreskrift som finns på central HR-nivå, där man skriver policyer och skapar rutiner, men den når inte ut på den lokala nivån som operativ.

(Saco)

Andra förtroendevalda påtalar att de jobbar bra lokalt, där det lokala skyddsombudet och första linjens chef är överens om problembeskrivningen. Däremot tar det stopp när behov om åtgärder lyfts till högre nivå.

(Saco)



Vissa arbetstagarorganisationer menar att det finns skillnader i hur OSA-föreskrifterna tillämpas i större och i mindre arbetsplatser.

*IF Metall: Föreskriften har fått ett väldigt stort genomslag inom IF Metalls arbetsplatser. [...] Generellt så har vi även sett att den fungerar på våra lite större arbetsplatser där det går att ha ett dagligt arbete med den men den fungerar lite sämre på våra mindre arbetsplatser.
(LO: IF Metall)*

Arbetsgivarorganisationerna ser i stort positivt på föreskrifterna men ser problem med tillämpbarheten

I arbetsgivarorganisationernas underlag framkommer att de överlag är nöjda med OSA-föreskrifterna. Några av de mer positiva omdömena handlar om att föreskrifterna dels är generellt skrivna, dels är ett komplement till det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM).

*En hel del upplever att detta är en tydlig föreskrift som ger stor nytta i verksamheten. Föreskrifterna är kort och konkret som gör det lätt att skapa diskussion i arbetsgrupperna utifrån den, vad innebär detta för oss, vad behöver vi vara uppmärksamma på och så vidare. Därmed menar man att dessa föreskrifter skiljer sig från andra – på ett positivt sätt.
(Arbetsgivarverket)*

*Det är bra att OSA-föreskrifterna är så generella så att de passar alla typer av företag, det är bra om företagen får ihop SAM och OSA så att OSA blir en naturlig del av SAM.
(Svenskt Näringsliv)*

*OSA [OSA-föreskrifterna] är ett bra komplement till SAM [Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete], de större företagen har koll men de mindre företagen har i viss mån problem exempelvis kan man inte genomföra en anonym enkätundersökning på ett litet företag utan att avslöja avsändaren, önskar verktyg för att utreda händelser.
(Svenskt Näringsliv)*

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö är generella och gäller för alla typer av verksamheter på arbetsmarknaden. När OSA-föreskrifterna ska omsättas i det systematiska arbetsmiljöarbetet ute på arbetsställena, måste därför en tolkning eller översättning göras utifrån verksamhetens förutsättningar, krav, arbetsinnehåll och så vidare. Detta gäller för många av Arbetsmiljöverkets föreskrifter.



Från arbetsgivarorganisationerna lyfts fram många specifika svårigheter som rör tolkning och tillämpning av föreskrifterna. Det vill säga hur de generella föreskrifterna ska översättas till specifikt arbetsmiljöarbete. Föreskrifterna beskrivs som vaga och oprecisa. Det är svårt att precisera kravnivåer, exempelvis att avgöra när arbetsbelastningen blir en arbetsmiljörisk. Man frågar sig när man som arbetsgivare har gjort tillräckligt och uppfyllt kraven i föreskrifterna.

Hur föreskrifterna ska tillämpas är vagt formulerat, till exempel saknas tydliga definitioner av vad som är en kränkande handling eller vad som kan anses vara hög arbetsbelastning etcetera. Risken med att begreppen är vagt formulerade är att det ger utrymme till många olika tolkningar och förväntningar som är svåra att leva upp till.

(Arbetsgivarverket)

Även frågor kring rutiner för undersökning, riskbedömning, åtgärder och kontroll av de organisatoriska och sociala faktorerna har ställts. Hur OSA-frågorna ska implementeras och arbetas in i "SAM-snurran".

(Arbetsgivarverket)

Både chefer och HR upplever det svårt att uppfylla de krav som står i föreskriften. Svårt att omvandla i praktiken. Det är framförallt områdena arbetsbelastning och kränkande särbehandling. Exempelvis vad är en rimlig arbetsbelastning? Det framgår inte tillräckligt tydligt i föreskrifterna eller vägledningen hur man förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning.

(Arbetsgivarverket)

Den stora utmaningen med OSA-föreskriften är hur man styr ett arbetsmiljöarbete som beaktar arbetsbelastning på ett så objektivt sätt som möjligt. När är det för mycket att göra?

(SKR)

9. Föreskrifterna är svåra att använda vid kränkande särbehandling

Ett område där svårigheter beskrivs på ett liknande sätt av alla intressenter, är kränkande särbehandling. Vi väljer därför att redovisa detta resultat som ett eget kapitel.

Inledningsvis beskriver flera av intressenterna det positiva i att OSA-föreskrifterna bidragit till att synliggöra risker för kränkande särbehandling på



arbetsplatserna. Det som tidigare varit dolt eller svårt att prata om har nu lyfts fram.

*Det är inte längre lika stigmatiserande att prata om kränkande särbehandling.
(TCO)*

*Arbetsgivaren fångade framförallt upp allt kring kränkande särbehandling när
OSA-föreskrifterna kom.
(FHV)*

För AMM-klinikerna har frågor som rör kränkande särbehandling blivit vanligt förekommande.

*Majoriteten av de frågor om organisatorisk och social arbetsmiljö som vi får till
kliniken via "fråga/svar"-funktionen handlar om personer som upplever sig ha
varit utsatta för kränkande särbehandling/mobbing.
(AMM Syd)*

Det är svårt att använda föreskrifterna för att förebygga och hantera kränkande särbehandling

Från arbetsgivarorganisationerna framkommer att det är svårt att förebygga risker för kränkande särbehandling. Ett skäl som anges är att föreskrifterna inte tydligt anger vad som är kränkande särbehandling.

*Hur föreskrifterna ska tillämpas är vagt formulerat, till exempel saknas tydliga
definitioner av vad som är en kränkande handling. [...] Risken med att begreppen
är vagt formulerade är att det ger utrymme till många olika tolkningar och
förväntningar som är svåra att leva upp till.
(Arbetsgivarverket)*

En svårighet intressenterna beskriver med användandet av OSA-föreskrifterna vid fall av kränkande särbehandling är att det finns andra regelverk som också kan vara aktuella, exempelvis diskrimineringslagstiftningen. Det är svårt att se vart gränsen går mellan de båda lagstiftningarna. Det kan medföra att de båda regelverken blandas samman. Det är främst arbetsgivarorganisationerna som tycker det är oklart vad som regleras av vilken lag och hur arbetsgivarna ska tillämpa respektive lagstiftning.

*Det kan dessutom vara svårt att få ihop området med trakasserier, diskriminering,
mobbing, konflikter etcetera. Vad är vad och vilka åtgärder, aktiviteter, rutiner
krävs? Området regleras av olika lagtexter vilket gör det svårt att hantera.
(Svenskt Näringsliv)*



Arbetsgivare i kommuner och regioner har vidare svårt att skilja regelverket kring diskriminerande trakasserier och utredningsskyldigheten i 2 kap 3 § från det arbetsmiljörättsliga regelverket. Det gäller även de aktiva åtgärderna att förebygga diskriminerande trakasserier.
(SKR)

Även företagshälsovården ger uttryck för att det kan vara svårt för arbetsgivaren att göra gränsdragningen mot andra regelverk.

Kränkande särbehandling hanteras olika, gränsdragningsproblematiken gentemot diskrimineringslagen är svårt för arbetsgivaren att se.
(FHV)

Arbetstagarorganisationerna beskriver att det särskilt vid små arbetsplatser kan vara en utmaning att förebygga och hantera situationer som kan vara kränkande särbehandling. Istället för ett fungerande arbetsmiljöarbete resulterar det i arbetsrättsliga åtgärder.

Bestämmelserna om kränkande särbehandling fungerar inte om det är arbetsgivaren som är den som kränker och mobbar, det blir särskilt tydligt i mindre företag där det inte finns någon annan än mobbaren själv att vända sig till för att utreda och åtgärda mobbningen. Sådana fall slutar regelmässigt i arbetsrättsliga åtgärder i stället för arbetsmiljörättsliga lösningar.
(TCO)

Fall av kränkande särbehandling är svåra att hantera

Det som beskrivs i underlagen är att man på arbetsplatserna ofta fastnar i utredningar av kränkande särbehandling.

Frågorna har gällt hur utredningen ska gå till, vilka regler som styr exempelvis är förvaltningslagen tillämplig helt eller delvis, vad utredningen syftar till och vad den ska utmynna i.
(Arbetsgivarverket)

Skrivelsen i de allmänna råden uppfattas av individen och av de fackliga motparterna som en utredningsskyldighet på individnivå, av extern part.
(SKR)

Det är heller inte säkert att externa parter som ska stödja arbetsplatsen eller klargöra hur kränkande särbehandling ska hanteras är till hjälp för arbetsgivarna.



Många är också aktörerna som, med föreskrifterna som förevändning, säljer utredningar i faktaundersökning, i syfte att ge individen som anser sig utsatt, eller individen som anses utsätta annan för kränkningar, upprättelse.

Undersökningarna avser sällan, för att inte säga aldrig, de organisatoriska förutsättningarna att förebygga kränkande särbehandling. Föreskrifterna tas till intäkt för att utredning av kränkande särbehandling ska ske till stor kostnad och ovisst resultat. Det är SKR:s uppfattning att medlemmar i kommuner och regioner uppfattar att utredning av kränkande särbehandling avser annan typ av utredning än vad som avses i 9 § SAM [Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete]. En fråga som då ibland uppkommer är om en utredning i första hand ska fokusera på individfrågor eller på sociala och organisatoriska förutsättningar.

(SKR)

Från SKR beklagar vi att de riktlinjer som Mynak kommit med "Riktlinjer för hantering av sociala hälsorisker på arbetet – kränkande särbehandling och mobbning" inte utgör något tydliggörande.

(SKR)

Även i de fall man känner till att utredningen ska identifiera förebyggande åtgärder (och inte om det förekommit kränkande särbehandling eller ej), finns det vissa oklarheter om hur den ska hanteras.

Ett annat vanligt problem med koppling till SAM [Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete] gäller frågor som har samband med utredningarna som ska ske till exempel vid kränkande särbehandling. Det uppstår ofta många frågor och diskussioner, till exempel om oberoende hemligstämpling, runt sådana utredningar.

(TCO)

Vissa har frågat om de kan göra utredningen själva eller om de bör lägga den på utomstående. Frågor om sekretess under utredningen och för resultatet har också kommit upp.

(Arbetsgivarverket)

Både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna beskriver att hantering av kränkande särbehandling försvåras av att hanteringen kan beröra flera lagstiftningar och olika roller på arbetsställena.

Samordningen mellan det förebyggande arbetet mot kränkande särbehandling och aktiva åtgärder angående trakasserier, inklusive sexuella trakasserier, i diskrimineringslagen är bristfällig och här finns en stor utvecklingspotential. Här



blir det oftast också en otydlig roll för skydds/arbetsmiljöombuden och de övriga fackliga förtroendevalda på arbetsplatsen.
(TCO)

Utmaningar till nära kopplingen till diskrimineringslagen. Samt i relation till skyddsombud kontra fackligt ombud, man har båda rollerna.
(SKR)

AMM-kliniker lyfter fram att OSA-föreskrifterna kan vara svåra att använda vid patientutredningar av kränkande särbehandling, eftersom definitionerna skiljer sig från viss vetenskaplig litteratur och olika utredningsmetoder.

Användningen [av OSA-föreskrifterna] är delvis problematisk vid utredningar av mobbning/kränkande särbehandling, då den internationella vetenskapliga litteraturen som vi refererar till, använder definition på mobbning vid exponering kopplad till ohälsa. Det finns andra utredningsaktörer som refererar helt till föreskriften vilket har lett till att en exponering kan bedömas olika, och att det är svårare att kommunicera mellan de olika aktörerna.
(AMM Uppsala)

10. Vilket stöd från Arbetsmiljöverket saknar intressenterna i OSA-frågor?

Till OSA-föreskrifterna finns stödmaterial som Arbetsmiljöverket tagit fram. Även de partsägda organisationerna har tagit fram OSA-relaterat stödmaterial, vilket redovisades i kapitel 4.

En viktig fråga för utvärderingen är om intressenterna ser ytterligare behov av stöd.

Arbetsmarknadens parter identifierar liknande behov

Såsom nämndes i kapitel 8 ovan, anser både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer att det kan vara svårt att göra tolkningen eller översättningen mellan de generellt skrivna OSA-föreskrifterna och det konkreta arbetsmiljöarbetet. En anledning som parterna lyfter fram, är att det saknas objektiva mått på organisatorisk och social arbetsmiljö, jämfört med exempelvis andra arbetsmiljöaspekter med tydliga gränsvärden. Det gör att det är svårare att bedöma när arbetsmiljöarbetet är "tillräckligt bra" utifrån OSA-föreskrifterna.



Både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna anser att det som skulle kunna underlätta tillämpbarheten av OSA-föreskrifterna, är fler verktyg och exempel. Det som också efterfrågas är mer stöd om hur föreskrifterna är relaterade till föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

Skyddsombud och ibland medlemmar vill ha konkret material, gärna kortfattat och samlat på samma ställe, lättåtkomligt. Checklistor, belysande exempel och möjlighet att ställa frågor och få vägledning det vill säga personlig kontakt efterfrågas. Likaså fördjupande diskussioner om hur man kan hantera olika situationer. Fler exempel om arbetsbelastning som inte är så fysiskt inriktade efterfrågas.

(Saco)

När det saknas gränsvärden/nyckeltal i föreskriften (jämfört med andra föreskrifter) blir utmaningarna större att både följa upp efterlevnaden och effekterna av föreskriftskraven. Här skulle stöd behövas i hur man dels skapar mätbara OSA-mål och hur man, inom ramen för SAM, på ett bra sätt kan följa tillämpning och effekt av de enskilda kraven i föreskriften.

(TCO)

Det som ofta önskas är material om hur arbetsmiljöfrågorna ska hanteras praktiskt, ett mer konkret stöd. Exempelvis hur riskbedömningar ska göras, tydliga hänvisningar till exakta paragrafer i regelverket, hur olika situationer ska hanteras med mera. Det kommer även frågor om hur arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets olika föreskrifter ska kopplas samman.

(Saco)

Andra önskemål är: verktyg och stöd för att bättre kunna följa upp den organisatoriska arbetsmiljön, fler exempel på fungerande mål, hur man kan mäta/vikta den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Det framförs behov av ökad kunskap och bättre sätt att arbeta med friskfaktorer och hälsofrämjande aspekter kopplat till målen. Det har också efterfrågats sammanställningar av den eventuella rättspraxis som skapats hittills, vägledande texter om hur OSA tillämpats, erfarenheter av begäran om arbetsmiljöåtgärd 6:6a etcetera.

(Saco)

Arbetsgivarorganisationernas efterfrågan om stödmaterial liknar i stora drag arbetstagarorganisationernas.

Exempel på arbetsmiljömål för olika typer av verksamheter, stora och små företag. Gärna lägga in ett avsnitt om detta i vägledningen för OSA-föreskrifterna.

(Arbetsgivarverket)



*Fler goda exempel hade varit önskvärt samt komplettering/utökning av de allmänna råden.
(Arbetsgivarverket)*

*Även frågor kring rutiner för undersökning, riskbedömning, åtgärder och kontroll av de organisatoriska och sociala faktorerna har ställts. Hur OSA-frågorna ska implementeras och arbetas in i "SAM-snurran".
(Arbetsgivarverket)*

*Behövs stödmaterial till högre chefsled och politiska ledningen kring dessa frågor. Jobbar nu mycket kring att kartlägga chefers förutsättningar för att kunna jobba med föreskriften. Knepigt att sätta mål i förhållande till föreskriften, satt i relation till andra regelverk.
(SKR)*

*Gemensamt problem kring hur man ska jobba med OSA. Finns mycket bra material från Suntarbetsliv och Prevent – men det är stort och omfattande och krävande för verksamheten att jobba med. Det behövs något enkelt material och användarvänligt för chefer att ta dialogen i arbetsgruppen.
(SKR)*

Arbets- och miljömedicinska kliniker och företagshälsovården ser också behov av mer stöd

AMM-kliniker och företagshälsovård ser behovet av stöd på i princip samma sätt som arbetsmarknadens parter. Det som efterfrågas är goda exempel, men också stödmaterial för de som är språksvaga.

*Det skulle vara värdefullt med tydligare gränser för vad som är acceptabel arbetsmiljö, till exempel när det handlar om arbetsbelastning.
(AMM Umeå)*

*Det som saknas och det som cheferna behöver är "huret" hur ska vi göra så det blir bra. Handgripligt. Det proaktiva, vad kan vi göra innan något sker.
(FHV)*

*Om vi fick tips på goda konkreta exempel som leder till en bättre arbetsmiljö skulle det vara bra.
(FHV)*

*Frågan är hur vi når de som har problem med språket eller andra kommunikationsproblem. Finns det något lättfattligt material? De som inte kan svenska behöver något annat.
(FHV)*



11. Diskussion och slutsatser

I detta avslutande kapitel börjar vi med att försöka göra en sammanfattning av utvärderingens resultat. Vi vill dock påpeka att för förståelsens skull, bör man läsa hela rapporten. Utifrån resultaten försöker vi resonera kring ett antal eventuella förklaringar och orsaker. Utvärderingens metod och genomförande behöver kommenteras, vilket vi gör under metoddiskussionen. Sist i kapitlet försöker vi dra ett antal slutsatser.

Resultatsammanfattning

Ett antal intressenter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, partsägda organisationer, arbets- och miljömedicinska kliniker, företagshälsovården och forskare bidrog med material till utredningen i form av exempelvis nedskrivna mötesanteckningar, rapporter, statistik, dokument, inlagor och interna PM. Forskaren Maria Steinberg fick i uppdrag att granska skyddsombudens anmälningar till Arbetsmiljöverket (så kallade 6:6a). Materialet har sammanställts och analyserats utifrån frågeställningen hur föreskrifterna tillämpas av Arbetsmiljöverkets intressenter och hur de upplever tillämpbarheten av föreskrifterna.

OSA-föreskrifterna har överlag mottagits positivt

Analysen visar att föreskrifterna mottagits på ett positivt sätt. Intressenterna beskriver att de hade stora förväntningar och att föreskrifterna var efterfrågade. Många uttrycker att föreskrifterna numera är en del av arbetsmiljöarbetet, kanske de viktigaste. Särskilt i de kvinnodominerade sektorerna har föreskrifterna en viktig ställning.

Begreppen som föreskrifterna använder har haft genomslag inte bara på arbetsplatserna utan börjar också användas i forskarvärlden när de studerar arbetsmiljö och exempelvis utvecklar stöd och verktyg. De som arbetar aktivt med föreskrifterna välkomnar att området får större tyngd och att de organisatoriska, istället för de individuella, aspekterna av arbetsmiljöarbetet framhålls. Många är också positiva till att föreskrifterna är generellt skrivna och kopplar till SAM.

Stora utbildningsinsatser gjordes i början när föreskrifterna beslutades och är fortfarande en stor del av vad de partsägda organisationerna gör. Stora informationsinsatser gjordes också initialt av Arbetsmiljöverket. Det har bidragit till ökad kunskap om riskerna inom det organisatoriska och sociala arbetsmiljöområdet.



Maria Steinbergs utredning bidrar med viktig kunskap om hur skyddsombuden tillämpar föreskrifterna. Vi vill poängtera att utredningen inte har haft till uppdrag att undersöka om skyddsombuden tillämpar OSA-föreskrifterna på det sätt som avses. Skyddsombuden använder sig av föreskrifternas områden för att peka på vad de vill se åtgärdat och det lokala arbetsmiljöarbetet verkar fungera bra i många fall. Det framgår att föreskrifterna har hjälpt till att sätta de organisatoriska och sociala arbetsmiljöfrågorna på agendan. Det som framkommer i Steinbergs utredning är att det förekommer att skyddsombuden använder föreskriftens begrepp som rubriker. Sedan beskriver de arbetsmiljöns brister mer generellt utan att precisera åtgärder i enlighet med föreskrifterna.

Intressenterna uttrycker utmaningar med att tillämpa OSA-föreskrifterna

Trots det överlag positiva mottagandet av OSA-föreskrifterna, pekar många intressenter på utmaningar med att tillämpa föreskrifterna. Bilden varierar av hur bra det gått att tillämpa föreskrifterna. Det framkommer att det finns en variation inom samma bransch och i vissa fall har man kommit olika långt inom olika delar av samma organisation.

Ett problem som framhålls är att det arbete som görs inte alltid leder till förbättringar i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Ibland är parterna inte överens om bristerna innebär en risk. Det framkommer att det kan vara svårt att avgöra om arbetsbelastningen innebär risk för ohälsa. Även när det finns en gemensam bild av riskerna leder det inte alltid till åtgärder som kommer tillrätta med dem. Vad som är effektiva åtgärder är inte klart och parterna har inte alltid samsyn om vad som behöver göras. Inom vissa sektorer som hälso- och sjukvården och omsorgen kvarstår problemen även om medvetenheten är hög och själva arbetsmiljöarbetet med att undersöka och riskbedöma har kommit långt.

Ett annat problem som många framhåller är att förstå vad kränkande särbehandling innebär och hur det ska hanteras hos dem. Särskilt när det väl har skett kränkande särbehandling så beskriver många att det är komplext att reda ut. De hittar ingen vägledning i föreskrifterna. Det är också ett tydligt resultat att närheten till diskrimineringslagens regler bidrar till att göra det otydligt hur kränkande särbehandling ska hanteras på arbetsplatsen. Resultatet pekar också på att hanteringen av kränkande särbehandling kan tangera arbetsrättsliga frågor.

OSA-föreskrifterna används inte i arbetsskadeärenden

De arbets- och miljömedicinska klinikerna framhåller att försäkringssystemet inte anammat föreskrifternas begrepp och att de därför inte alltid kan använda



dem i arbetet med arbetsskadeärenden, även om de fungerar bra i dialogen med patienten och arbetsgivarna.

Intressenterna efterfrågar mer stöd

Intressenterna efterfrågar fler och bättre verktyg för att kunna undersöka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Exempel som nämns är branschspecifika checklistor och vägledningar för hur man ska komma fram till vad som är rimlig arbetsbelastning. Många efterfrågar stöd i hur man ska mäta och dra gränserna. Även stöd för att sätta OSA-mål efterfrågas.

Diskussion

Föreskrifterna är utformade för att fungera generellt och inkludera alla verksamhetstyper och organisationer där arbete bedrivs. Det innebär att oavsett hur verksamheterna är organiserade är föreskrifterna tillämpliga. Det kan vara en av anledningarna till att många uppskattar OSA-föreskrifterna. Det verkar också finnas en bred samsyn om att de frågor som föreskrifterna omfattar är viktiga. Det bekräftas inte minst genom de stora satsningar som intressenterna har gjort på stöd- och informationsmaterial samt utbildningar.

Det verkar dock som att det finns en trend att kunskaperna inom området minskat något de senaste åren. Det kan bero på att förändringar, som exempelvis nya chefer, innebär att kunskapen om OSA-föreskrifterna måste förvärfvas på nytt i organisationen.

Implementering av OSA-föreskrifterna

Ett intressant resultat är att arbetsmiljöarbetet med föreskrifterna inte alltid genomsyrar hela organisationer. Det verkar som att det ibland finns tydliga policydokument, stöd och konkreta undersökningsverktyg centralt, men det fungerar inte ut i de olika delarna av organisationen. I många fall kan det säkerligen bero på att informationen helt enkelt inte nått ut men det kan också bero på att generella centrala strategier inte är tillräckligt konkreta och applicerbara på olika delar av verksamheten.

OSA-föreskrifterna är utformade så att kunskapen och arbetsmiljöarbetet måste vara av sådan art att de når ut i organisationen och fungerar i det dagliga arbetet. Föreskrifterna ställer krav på att alla chefer och arbetsledare ska ha kunskaper i att förebygga och hantera ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling. Det måste också finnas förutsättningar att göra det arbetet i praktiken. Det innebär att kunskaperna bör vara sprungna ur verksamheten och anpassade till det arbete som utförs. Översättningen eller tolkningen av hur de generella skrivningarna i OSA-föreskrifterna ska göras



konkreta och förstås på den egna arbetsplatsen och i förhållande till den egna verksamheten kräver en fungerande dialog på varje arbetsplats.

Det uttrycks från parterna och från företagshälsovårdens sida att väl genomförda undersökningar och riskbedömningar i enlighet med det systematiska arbetsmiljöarbetet, inte alltid leder till verksamma åtgärder, om det leder till några åtgärder alls. Varför processen inte verkar fungera fullt ut är svårt att svara på men det kan finnas flera möjliga förklaringar.

En enkel förklaring kan vara att kunskapen saknas om vad som är verksamma åtgärder. En annan förklaring skulle kunna härledas till det systematiska arbetsmiljöarbetet. En kunskapssammanställning om hur systematiskt arbetsmiljöarbete tillämpas, visar att SAM-rutiner är vanliga men att effekterna många gånger är otillräckliga (Arbetsmiljöverket, 2013). Författarnas slutsatser är att organisationens styrning och kontroll av SAM avser ofta (administrativa) rutiner för SAM och inte i tillräcklig utsträckning effekter på arbetsmiljörisker.

OSA-föreskrifterna innebär att åtgärderna ska ha effekt på risker i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, men innehåller inga andra preciseringar. SAM-föreskrifternas § 10 anger att åtgärder ska vidtas omedelbart eller så snart det är möjligt, alternativt föras in i en handlingsplan. Där anges också att genomförda åtgärder ska kontrolleras. Det innebär att arbetsgivaren ska försäkra sig om att åtgärder som vidtagits faktiskt minskat risken. Det ligger i sakens natur (och föreskrifternas fokus på det organisatoriska perspektivet) att det kan finnas många åtgärder som leder till att riskerna åtgärdas. Det kan också röra sig om att åtgärderna är omfattande och komplexa i sig, vilka i vissa fall kan kräva organisatoriska förändringar. Det kan följaktligen vara svårt att välja åtgärd och kanske därför avstannar processen.

Maria Steinbergs utredning av skyddsombudens begäran till Arbetsmiljöverket pekar på att skyddsombuden behöver mer stöd i att precisera sina begärda åtgärder utifrån det lagstöd som föreskrifterna anger. Det skulle också förenkla för Arbetsmiljöverket att kunna bifalla eller avslå begäran. Det är viktigt att notera att skyddsombudens uppdrag och arbete med organisatoriska och sociala frågor på arbetsplatserna är betydligt mer omfattande än vad som framkommer av de 6:6a-anmälningar som når Arbetsmiljöverket. Det mesta arbetet drivs genom dialog med arbetsgivaren på arbetsplatsen. De framställningar som görs till arbetsgivaren går inte alltid, kanske till och med sällan, vidare till Arbetsmiljöverket.

En möjlig förklaring till de sammantagna problemen med implementeringen av OSA-föreskrifterna på svensk arbetsmarknad, är helt enkelt att det ännu inte gått tillräckligt med tid. Fem år kan se ut som en lång tid. Men givet att det i



många och mycket är ett annat sätt att tänka och arbeta på, är det inte konstigt om syftet med föreskrifterna inte uppfylls fullt ut.

En annan förklaring kan vara att området OSA ses som främmande och svårt att förstå och att det leder till nya frågeställningar och problem. Fysiska risker som går att ta på och kan ge direkta skador är lättare att bedöma än risker i organisatoriska och sociala arbetsmiljön, som är av mental karaktär och ger hälsoproblem över längre tid.

Det pågår flera forskningsprojekt som bygger på OSA-föreskrifterna med mål att ta fram stöd och verktyg för det konkreta arbetsmiljöarbetet. Många forskningsprojekt är dock ännu pågående och har inte redovisat några slutliga resultat. Det kommer ta ytterligare tid för forskningen att komma fram till utprovade verktyg och mätmetoder och det lär ta ännu längre tid innan de blir allmänt använda och leder till någon form av praxis.

Kränkande särbehandling

Kränkande särbehandling är det område i föreskrifterna som är svårt att tillämpa eftersom det tangerar annan lagstiftning; diskrimineringslagen och arbetsrätt. Det gäller såväl i det förebyggande arbetet som vid hantering av kränkande särbehandling. Genom att ta fram rutiner utifrån en lagstiftning får man inte heltäckande rutiner för den andra lagstiftningen. Kränkande särbehandling omfattar exempelvis flera beteenden än de som kan vara diskriminering.

Intressenterna beskriver att OSA-föreskrifterna inte ger vägledning om vad som är kränkande särbehandling. Det behövs en översättning av de generella reglerna till arbetsplatsens kontext. I vägledningen till föreskrifterna finns förslag på vad dialogen på arbetsplatsen kan handla om och exempel på vad som kan vara kränkande särbehandling.

Många intressenter efterfrågar vägledning för att utreda enskilda ärenden av kränkande särbehandling. Föreskrifterna kräver inte att arbetsgivaren ska utreda kränkande särbehandling. Men, om det uppstår ohälsa som följd av att något som kan vara kränkande särbehandling, ska arbetsgivaren, enligt § 9 i SAM utreda om det finns faktorer i arbetsmiljön som kan ha bidragit till att det uppkommit sådana beteenden. Syftet är att arbetsgivaren ska identifiera nödvändiga arbetsmiljöåtgärder för att förebygga att liknande händelser inte sker igen. Även OSA-föreskrifterna har ett förebyggande syfte som gäller den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, vilket också är dess avgränsning. Det gör att föreskrifterna inte ger stöd när det gäller mer individriktade och efterhjälpande insatser.



Staten använder olika OSA-relaterade begrepp

Arbets- och miljömedicinska kliniker påtar att föreskrifterna fungerar väl i arbetet med patienter och arbetsgivare men inte som underlag till Försäkringskassan. Det betyder att begreppen inte accepteras som orsaker när det kommer till arbetsskadeärenden, den yttersta konsekvensen av bristande arbetsmiljö. Ytterst kan det tolkas som att staten använder olika begrepp och måttstockar för samma arbetsmiljörelaterade risker och konsekvenser. Arbetsgivarna måste förhålla sig till och följa Arbetsmiljöverkets regelverk, för att förebygga att arbetstagare drabbas av arbetsskador. Samtidigt bedöms arbetstagares eventuella OSA-relaterade arbetsskador utifrån Försäkringskassans regelverk med andra begrepp och definitioner som bedömningsgrund.

När försäkringskassan som hanterar frågor som relaterar till brister i arbetsmiljön inte använder samma modeller, kan det underminera OSA-föreskrifternas legitimitet och i förlängningen tillämpningen.

Metoddiskussion

Detta är första gången som Arbetsmiljöverket gör en utvärdering av våra föreskrifter. Vi vill poängtera att utvärdera föreskrifter av detta slag utifrån effektmått så som diagnoser eller sjukskrivningstal, är i det närmaste ogörligt då det finns en mängd faktorer som påverkar sådana utfall. Det skulle krävas en form av fallstudie där vi skulle jämföra resultaten med en kopia av Sverige där föreskrifterna inte införts.

Utifrån de förutsättningarna anser vi att vi använt oss av en rimlig metod. Arbetsmiljöverkets resurser medger inte att exempelvis skicka ut en omfattande enkät till ett representativt urval av arbetsgivare och arbetstagare. Det är kanske något som forskare kunde bidra med i framtiden. Med det sagt så kommer delrapport två ändå försöka att granska exempelvis sjukskrivningstal.

Det är också värt att nämna att huvuddelen av arbetet skett under pandemin. Alla externa kontakter med intressenter har därför behövt ske via videomöten eller på andra sätt. Många av intressenterna har dessutom varit hårt pressade av att hantera de problem som pandemin medförde.

Trots allt bedömer vi att intressenterna bistått arbetsgruppen på bästa sätt genom tid för videomöten och att ta fram skriftliga underlag. Vi är väl medvetna om att utifrån de metoder vi använt så är det svårt att dra några slutgiltiga uttömmande slutsatser. Men, utifrån det gedigna material som så

många bidragit med, så är det sannolikt att vi fångat många väsentliga upplevelser, synpunkter och fakta.

En viktig lärdom är att utvärderingar av föreskrifter förutsätter en bred arbetsgrupp där även sakkunniga på den aktuella föreskriften och inspektörer som arbetat utifrån föreskrifterna deltar. Utan en sådan sammansättning, riskeras kunskaper och erfarenheter om föreskrifterna inte beaktas i arbetet med utvärderingen och i analysen av resultaten.

Slutsatser

Syftet med utvärderingen är att ta reda på hur föreskrifterna tillämpas av Arbetsmiljöverkets intressenter och hur de upplever tillämpbarheten av föreskrifterna. Resultatet ska ligga till grund för att bedöma om myndigheten kan underlätta för intressenternas användande av föreskrifterna.

I stort så uppskattar intressenterna föreskrifterna och de nämner särskilt övergången från det mer individinriktade "psykosocial" till begreppet organisatoriska och social arbetsmiljö. Samtidigt uttrycker de behov av bransch- och arbetsplatsnära stöd för arbetet med föreskrifterna. Stödet behövs för att implementera föreskrifterna där de ännu inte är på plats, hjälpa till med att undersöka och göra riskbedömningar samt komma fram till rätt åtgärder. Det uttrycks också att det finns behov av mer kunskap hos exempelvis skyddsombuden och att kunskaperna kontinuerligt behöver uppdateras hos cheferna. Arbetsmiljöverket kan genom att se över vårt stödjande material, exempelvis vägledningar och våra webbsidor, bidra till generell kunskap, men när det kommer till exempelvis mer specifik bransch- eller arbetsplatsnära stöd, ligger det utanför arbetsmiljöverkets uppdrag.

En lösning på behovet av mer preciserat stöd skulle kunna vara mer riktade forskaranslag för att skynda på framtagandet av exempelvis specifika metoder, verktyg och praxis.

Det finns ett tydligt uttryckt behov av att veta hur man ska hantera kränkande särbehandling när det väl förekommer. Föreskrifterna har ett förebyggande syfte och ger inte stöd vad gäller kränkande särbehandling när det kommer till individinriktade insatser. Det uttrycks också att gränsdragningen mot annan lagstiftning som exempelvis diskrimineringslagen, kan vara problematiskt. Här kan vi behöva vara tydligare i vad som gäller utifrån våra föreskrifter.

Kanske kan vi bli tydligare än idag på det som lyfts fram. Det är möjligt att vägledningen till föreskrifterna ska uppdateras och det kanske finns behov av särskilda informationsinsatser. Detta är något som vi behöver se över.



Slutligen ser vi ett behov av att, genom samverkan med Försäkringskassan, finna vägar att harmonisera våra begreppsapparater när det kommer till exempelvis arbetsskadeärenden.

Att det fortfarande är många som utsätts för risker med ohälsosam arbetsbelastning, arbetstider och kränkande särbehandling är inte hållbart. Ingen aktör kan lösa utmaningarna på egen hand men om vi alla hjälps åt kan vi minimera riskerna och skapa en god arbetsmiljö för alla.



Referenser

- Anderzén I & Wiholm C (2018): *Utvärdering av organisatorisk- och social arbetsmiljöutbildning vid Sandvik. Ett samarbete mellan Sandvik och Uppsala universitet*. Uppsala Universitet, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap. Rapport daterad 2018-01-19.
- Arbetsmiljöverket (2013): *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen En analys av svenska fallstudier*. Kunskapssammanställning, Rapport 2013:11.
- Demerouti E, Bakker AB, Nachreiner F, Schaufeli WB (2001): *The job demands-resources model of burnout*. Journal of Appl Psychology, 2001, 86:499–512.
- Ekonomistyrningsverket (2006): *Effektutvärdering. Att välja upplägg*. Rapport 2006:8.
- Ekonomistyrningsverket (2012): *Resultatindikatorer*. Rapport 2012:41.
- Ekonomistyrningsverket (2016): *Vägledning. Verksamhetslogik*. Rapport 2016:31.
- Karasek, R & Theorell, T (1990): *Healthy work- stress productivity and the reconstruction of working life*. New York: Basics Books.
- Kecklund G, Inre M, Åkerstedt T, (2010): *Arbetstider, hälsa och säkerhet – en uppdatering av aktuell forskning*. Stressforskningsrapport nr 322, Stockholms Universitet.
- Miles MB & Huberman MA (1994) *Qualitative data analysis*. Second edition. London: Sage.
- Mynak (2021): *Riktlinjer för Hantering av sociala hälsorisker på arbetet – kränkande särbehandling och mobbning*. Riktlinje 6.
- Mynak (2022): *HBTQ-personers organisatoriska och sociala arbetsmiljö – en kunskapssammanställning*. Kunskapssammanställning 2022:7.
- SBU (2014): *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom. En systematisk litteraturöversikt*. Rapport 223.
- Siegrist, J (1996): *Adverse Health Effects of High-Effort/Low-Reward Conditions*. Journal of occupational health psychology, 1(1): 27-41.
- Stoetzer U et al. (2014): *Organizational factors related to low levels of sickness absence in a representative set of Swedish companies*. Work, 47 (2014) 193–205.