



# Riksrevisionens styrelses framställning angående Arbetsmiljöverkets tillsyn

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Arbetsmiljöverkets tillsyn. Resultatet har redovisats i rapporten (RiR 2004:14) *Arbetsmiljöverkets tillsyn*. Riksrevisionens styrelse har beslutat att överlämna granskningens slutsatser i form av en framställning till riksdagen.

Styrelsen föreslår i sin framställning att riksdagen begär att regeringen skall vidta åtgärder för att förbättra styrningen, uppföljningen och återrapporteringen till riksdagen avseende Arbetsmiljöverkets tillsyn.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Styrelsens förslag .....	3
Riksrevisionens granskning .....	4
Styrelsens överväganden .....	8

# Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

## **Regeringens styrning, uppföljning och resultatredovisning till riksdagen avseende Arbetsmiljöverkets tillsyn**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om behovet av förbättringar i regeringens styrning, uppföljning och resultatredovisning till riksdagen avseende Arbetsmiljöverkets tillsyn.

Stockholm den 17 november 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Sören Lekberg*

*Jörgen Nilsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andréén (fp).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Arbetsmiljöverkets tillsyn. Resultatet har redovisats i rapporten (*RiR 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn*). Granskningen inleddes av Riksdagens revisorer och överfördes till Riksrevisionen i samband med att myndigheten bildades den 1 juli 2003. Rapporten publicerades den 7 juni 2004.

Frågor som rör arbetsmiljön regleras i arbetsmiljölagen. Syftet med arbetsmiljölagstiftningen är i första hand att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetslivet. I lagstiftningen är arbetsgivarens ansvar tydligt. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Att bryta mot arbetsmiljölagen är straffbart. Arbetsmiljöverket kontrollerar att arbetsgivarna följer arbetsmiljölagen. Denna tillsyn är således riksdagens medel för att säkerställa att arbetsmiljölagen efterlevs.

Riksdagen har beslutat om att utöka Arbetsmiljöverkets anslag. Från och med 2001 har nivån på anslaget höjts med 100 miljoner kronor. Totalt ökade anslaget med ca 160 miljoner kronor (exklusive stöd till regionala skyddsombud) mellan 2000 och 2003, vilket motsvarar en höjning med 40 %. Skälet till anslagsökningen var framför allt att förstärka tillsynen mot bakgrund av ”den alarmerande ökningen” av främst arbetssjukdomar. Sjukdomarna hade, enligt regeringen, lett till sjukskrivningar på grund av besvär i rörelseorganen och psykisk belastning.

Riksrevisionens granskning avser Arbetsmiljöverkets operativa tillsyn, dvs. inspektionsverksamheten. Den syftar till att analysera Arbetsmiljöverkets insatser för att motverka ohälsa och olycksfall i arbetslivet genom tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen. Granskningen omfattar dels regeringens styrning av Arbetsmiljöverket, dels Arbetsmiljöverkets styrning och uppföljning av tillsynen. Därutöver behandlas erfarenheter av tillsynen och samverkan för att motverka ohälsa.

## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

### **Grunderna för riksdagens beslut om anslagsförstärkning**

Riksrevisionens genomgång av forskar- och utredningsrapporter om sjukfrånvaro, arbetsmiljö och tillsyn visar att det inte finns tillräcklig kunskap om sambanden däremellan. Någon entydig förklaring har enligt Riksrevisionen inte kunnat pekas ut. Resultaten visar dock att ökningen av sjukfrånvaron inte nödvändigtvis beror på ohälsa. Det är inte heller klarlagt i vad mån ohälsa och den ökade sjukfrånvaron beror på förhållanden i arbetslivet.

## Oklara mål och begränsad uppföljning

Regeringens mål för tillsynen har under perioden 1998–2004 blivit alltmer övergripande. Möjligheterna att följa upp målen och därigenom klarlägga vad som uppnåtts har minskat. Regeringens nuvarande mål för tillsynen är att efterlevnaden av arbetsmiljölagen ska öka, i synnerhet på de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst.

Enligt Riksrevisionens uppfattning är regeringens mål för Arbetsmiljöverkets tillsyn bristfälligt ur olika synvinklar. Utgångspunkten för målet att efterlevnaden av lagstiftningen ska öka är diskutabel. Riksdagens beslut om lagar ska alltid efterlevas. Det är arbetsgivarens ansvar att följa arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverkets uppgift är att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen.

Det är också svårt att bedöma om målet har uppnåtts eftersom uppgifter om utgångsläget saknas. Underlag som belyser efterlevnaden av arbetsmiljölagen saknas i stor utsträckning. Detta förhållande avser både efterlevnaden av lagen generellt på alla arbetsställen och efterlevnaden på arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Det är också oklarheter om var arbetsställena med de största riskerna för ohälsa och olycksfall finns.

Granskningen visar att regeringens uppföljning av resultatet av Arbetsmiljöverkets tillsyn har varit begränsad. Ett undantag är dock att regeringen har angivit som mål att Arbetsmiljöverket skulle utveckla metoder och rutiner för utvärdering av effekter av tillsynen (2002). Arbetsmiljöverket har rapporterat att det inte finns några studier som påvisar direkta samband mellan myndighetstillsyn inom arbetsmiljöområdet och effekter, t.ex. minskad sjukfrånvaro. Regeringen har dock återkommit i regleringsbrevet för 2004 med åiterrapporteringskrav som rör effekterna av tillsynen.

Riksrevisionen anser att regeringens mål för tillsynen över arbetsmiljölagen behöver ses över. Riksrevisionen menar också att regeringens uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten behöver förbättras.

## Regeringens resultatinformation behöver förbättras

I regeringens resultatinformation till riksdagen om tillsynen över efterlevnaden av arbetsmiljölagen saknas i stor utsträckning bedömningar av huruvida målen för tillsynen har uppnåtts. Endast i tre budgetpropositioner under perioden 1998–2004 har regeringen redovisat för riksdagen att Arbetsmiljöverket har uppnått målen i regleringsbreven. Dessutom saknas omvärldsanalyser som kan tydliggöra vilka externa faktorer som påverkar resultatet. Riksdagen saknar därigenom ett viktigt underlag för att kunna bedöma den samlade måluppfyllelsen för området.

Riksrevisionen anser att regeringens resultatredovisning till riksdagen behöver förbättras avsevärt när det gäller uppnådda resultat för tillsynen enligt arbetsmiljölagen. En förbättrad resultatredovisning är nödvändig för att riksdagen ska kunna bedöma om målen för verksamhetsgrenen tillsyn har uppnåtts och huruvida resultatet kan sägas bidra till att uppfylla överordnade mål.

### **Arbetsmiljöverkets styrning och uppföljning av tillsynen har brister**

Arbetsmiljöverkets egna mål för tillsynen har enligt granskningsrapporten brister. Målen har inte omfattat hela tillsynsverksamheten. Både nuvarande och tidigare mål under perioden 1997–2003 har ofta förutsatt kunskap om utgångsläget och effekterna av tillsynen för att man skulle kunna bedöma om målen har uppnåtts eller inte.

Verkets uppföljning av tillsynen har betydande brister. Uppföljningen omfattar gällande mål för tillsynen och inte hela verksamheten. Genomförda uppföljningar av målen ger dock ingen tydlig bild av vad som har uppnåtts.

Riksrevisionen föreslår att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att se över sina mål för tillsynen. Regeringen bör också uppdraga åt verket att förbättra uppföljningen av tillsynsverksamheten.

### **Oklart om Arbetsmiljöverket når de ”sämsta arbetsställena”**

Både regeringen och Arbetsmiljöverket har angivit att tillsynen ska inriktas på de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Det är dock oklart om Arbetsmiljöverket når de ”sämsta arbetsställena”. Riksrevisionen bedömer att det inom verket saknas metoder för att identifiera de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Underlag som enligt verkets regler borde ligga till grund för urvalet av arbetsställen har brister. Exempelvis är arbetsskadestatistiken bristfällig. Det är vidare sällsynt att försäkringskassan lämnar uppgifter till Arbetsmiljöverket om arbetsställen som har många sjukdomsfall.

Riksrevisionen anser att det är angeläget att tillsynen inriktas mot de arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Regeringen bör därför uppdraga åt Arbetsmiljöverket att utveckla metoder för att förbättra urvalet av tillsynsobjekt.

### **Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik behöver förbättras**

Arbetsmiljöverkets statistik över tillsynen har brister. En inspektion på ett arbetsställe kan omfatta flera aktiviteter såsom förmöte, inspektionsbesök (ett eller flera) och möte med anledning av genomförd tillsynsinsats. Samtliga aktiviteter registreras som inspektion. Detta leder enligt Riksrevisionen till att statistik som syftar till att belysa antalet inspektioner blir missvisande. Man får ett intryck av att verket gör fler inspektioner än vad man faktiskt gör. Statistik om antalet inspektioner i förhållande till antalet inspektionsmeddelanden blir också missvisande.

Arbetsmiljöverket har redovisat att man når knappt 10 % av alla arbetsställen genom inspektion. Riksrevisionen har funnit att Arbetsmiljöverket 2002 genomförde inspektionsbesök vid 4 % av alla arbetsställen.

Det finns exempel på att Arbetsmiljöverkets dokumentation av inspektioner har varit ofullständig i förhållande till verkets regler. Det finns också några exempel på att aktiviteter som inte borde ha registrerats som inspektion

ändå har registrerats som inspektion. Detta försvårar ytterligare möjligheterna att bedöma resultatet av tillsynen på grundval av befintlig statistik.

Riksrevisionen anser att Arbetsmiljöverkets verksamhetsstatistik behöver förbättras så att den speglar verksamheten på ett tydligt och rättvisande sätt. Enligt Riksrevisionens uppfattning behöver också den interna kontrollen av registrering och dokumentation av inspektioner förbättras. Mot denna bakgrund föreslås att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att förbättra verksamhetsstatistiken.

### **Dåliga förutsättningar för samverkan mellan Arbetsmiljöverket och försäkringskassorna**

Regeringen har under flera år angivit mål för samverkan mellan Arbetsmiljöverket (dåvarande Arbetarskyddsverket) och Riksförsäkringsverket. Under perioden 1997–2002 var dock de mål om samverkan som regeringen fastställde delvis olika för Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket. Ett mål som bl.a. innebar att försäkringskassan skulle lämna information till Arbetsmiljöverket för att förbättra kontrollen av arbetsgivare omfattade enbart Arbetsmiljöverket.

Den myndighet, Riksförsäkringsverket, som skulle säkerställa att informationen lämnades till Arbetsmiljöverket omfattades således inte av målet. Det har funnits återrapporteringskrav kopplade till målen. Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket har ibland redovisat skilda uppgifter till regeringen om resultatet av samverkan. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av myndigheternas rapportering.

Det nuvarande målet avser samverkan inom rehabiliteringsområdet. Sedan 2003 anges målet om samverkan i myndigheternas instruktion. Återrapporteringskrav om resultatet saknas numera.

Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att få till stånd en samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket som kan bidra till att motverka ohälsa. Riksrevisionen förutsätter att åtgärderna samordnas inom Regeringskansliet.

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter kan ge anledning till. Styrelsen har mot den bakgrunden funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört av Arbetsmiljöverkets tillsyn ska överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande.

### Regeringens styrning, uppföljning och resultatredovisning till riksdagen avseende Arbetsmiljöverkets tillsyn

Riksdagen har beslutat om en betydande utökning av resurserna till Arbetsmiljöverket i syfte att förstärka och effektivisera verkets tillsyn. Verkets anslag har under perioden 2000–2003 höjts med totalt 160 miljoner kronor, eller 40 %. Riksrevisionens granskning har omfattat hela kedjan från riksdagens beslut, via regeringens styrning av Arbetsmiljöverket samt verkets insatser för att motverka ohälsa och olycksfall i arbetslivet genom tillsyn. Granskningen har inriktats mot den operativa tillsynen, dvs. inspektionsverksamheten. En utgångspunkt har varit om syftena med resursförstärkningen har uppnåtts.

Riksrevisionens slutsats är att regeringens mål för tillsynen är oklara samt att regeringens uppföljning och utvärdering av tillsynen varit begränsad. Det behövs också enligt granskningen betydande förbättringar i återrapporteringen till riksdagen av de resultat som uppnåtts genom tillsynen. Andra slutsatser och rekommendationer gäller bl.a. Arbetsmiljöverkets mål för tillsynen samt verkets uppföljningsarbete, metoderna för urval av arbetsställen samt kvaliteten på verksamhetsstatistiken.

Styrelsen kan konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2005 i enlighet med kraven i lagen (1996:1059) om statsbudgeten har redovisat de åtgärder den avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen anmäler att den ser med allvar på den kritik som tagits upp av Riksrevisionen och noga kommer att överväga de synpunkter som framförts. Regeringen avser att senast i samband med budgetpropositionen för 2006 återkomma till riksdagen med en redogörelse för de åtgärder som vidtagits och vilka resultat som uppnåtts.

Styrelsen har vid sin bedömning av granskningsresultaten lagt tonvikten vid den del som gäller regeringens genomförande av riksdagens beslut och den redovisning som regeringen lämnat till riksdagen om tillsynen. Styrelsen instämmer i det som Riksrevisionen förordat om att regeringen behöver se över målen för arbetsmiljötillsynen, öka sina insatser när det gäller uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten samt fördjupa och utveckla



återrapporteringen om resultatet av Arbetsmiljöverkets verksamhet på sådant sätt att det blir möjligt för riksdagen att bättre bedöma om målen har uppnåtts.

Styrelsen vill i sammanhanget erinra om att riksdagen vid ett flertal tillfällen uttalat sig om regeringens resultatredovisning och om hur den bör utvecklas. Som framgår av regeringens redovisning i finansplanen för 2005 (prop. 2004/05:1, volym 1, avsnitt 11) har riksdagen bl.a. ställt krav på att målen bör formuleras på ett sådant sätt att de är tydliga och avläsbara samt möjliga att följa upp. Resultatredovisningen bör vidare ge riksdagen förutsättningar att bedöma måluppfyllelsen, bl.a. med hjälp av resultatindikatorer och nyckeltal. Ett annat önskemål från riksdagen är att måluppfyllelsen bör kopplas till förslagen om anslag för kommande år, vilket kräver att motiven för regeringens förslag framgår tydligare. I budgetpropositionen understryks att ett utvecklingsarbete med denna inriktning pågår i dialog mellan riksdagen och regeringen.

Utöver den av Riksrevisionen förordade översynen av regeringens mål för arbetsmiljötillsynen anser styrelsen att de övergripande målen för arbetsmiljöområdet bör ses över. Enligt styrelsens mening uppfyller de nuvarande målen inte kraven på tydlighet och uppföljningsbarhet.

Styrelsen noterar vidare att riksdagens beslut om anslagsförstärkning till Arbetsmiljöverket enligt Riksrevisionens bedömning delvis grundar sig på oklara samband mellan sjukfrånvaro, arbetsmiljö och tillsyn. Regeringen anmäler i budgetpropositionen att ett arbete pågår med att ta fram indikatorer som möjliggör en utvärdering av arbetsmiljötillsynens effekter på arbetsmiljön. Styrelsen utgår från att regeringen i samband med den aviserade redovisningen under år 2005 med anledning av Riksrevisionens granskning återkommer till riksdagen med en fördjupad analys av ovannämnda orsakssamband samt en redogörelse för vilka effekter som anslagsförstärkning har haft för att säkerställa att arbetsmiljölagen efterlevs.

## Styrelsens förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen ska vidta åtgärder för att förbättra styrningen, uppföljningen och återrapporteringen till riksdagen avseende Arbetsmiljöverkets tillsyn.