



SVENSKT NÄRINGSLIV

FÖRÄNDRING – FÖR EN ÄNNU BÄTTRE ARBETSMILJÖ



Arbetsmiljöverket 2.0

**EN MÖJLIG VÄG FRAMÅT MOT EN BÄTTRE ARBETSMILJÖ
OCH EN UPPSKATTAD MYNDIGHET
OKTOBER 2021**



Svenskt Näringsliv vill ha en arbetsmiljömyndighet som har ett tydligt och uttalat ansvar för arbetsmiljön på systemnivå. Detta är en förutsättning för att arbetsgivarna ska kunna ta arbetsmiljöansvaret på arbetsplatserna.

Vi vill ha en myndighet som

- har en syn på sitt uppdrag som i första hand är förebyggande och inte bestraffande
- har medarbetare som förstår myndighetsrollen och vem man finns till för
- bedriver en stödjande tillsyn med ett tydligt syfte
- har ett uttalat uppdrag att ge stöd och rådgivning
- lever upp till förvaltningslagens serviceskyldighet
- har intresse och en nyfikenhet för företagen och omvärlden.

Författare: Anna Bergsten, Amelie Berg, Robert Thorburn,
Lennart Wittberg (Myndighetsanalysen)

Innehåll

Inledning	3
Erfarenheter från Svenskt Näringslivs medlemsföretag	5
Kontakten med Arbetsmiljöverket	5
Stöd och råd	5
Arbetsmiljöverkets kunskaper	6
Bemötande	6
Förståelse för arbetsgivarnas situation	7
Regelverket	7
Inspektionerna	8
Brister i flera delar – från regleringsbrev till kampanjer	9
Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket	11
Sammanfattning	11
Arbetsmiljöverket kan bli bättre	13
På väg mot framtidens myndighet?	15
Styrningen av Arbetsmiljöverket	19
Tillsynens syfte och effekter	26
Vikten av service och rådgivning	34
Vikten av ett bra bemötande och proceduriell rättvisa	40
En kort diskussion	45
Svenskt Näringslivs förslag på åtgärder	47
Förändrad styrning och en utveckling av instruktionen	47
Tillsynens syfte och effekter behöver tydliggöras	50
Starkare förebyggande fokus	52
Ett aktivt bemötandearbete	56
Avslutning	56
Källor och referenser	57
Svenskt Näringslivs rapport	57
Myndighetsanalysen	57

Inledning

1

Arbetsmiljöfrågan ligger högt upp på företagens agendor, och engagemanget för att skapa säkrare och mer hållbara arbetsplatser är starkt hos de allra flesta företag. Arbetsmiljöområdet är dock till sin utformning och omfattning komplext.

Svenskt Näringsliv har under lång tid lyft ett antal olika arbetsmiljöfrågor under rubriken ”Förändring – för en ännu bättre arbetsmiljö”. Resonemang har förts gällande dödsolyckor, psykisk ohälsa, ”företagshälsovården”, skyddsombuden och ansvarsfrågan – se rapporter på Svenskt Näringslivs hemsida. Nu har turen kommit till Arbetsmiljöverket.

Myndighetens förmåga att nå ut till arbetsgivarna genom ett förebyggande fokus i form av stöd och råd, samt att skapa regler som är begripliga och lätta att tillämpa, är avgörande för hur arbetsmiljöfrågorna utvecklas. Lika viktig är förmågan att organisera sitt arbete på ett sätt som bygger förtroende för myndigheten. Det är tydligt att Arbetsmiljöverket inte har lyckats i detta då Svenskt Näringsliv under flera år tagit emot synpunkter från medlemsföretag som ofta har innehållit kritik mot verkets arbetssätt, prioriteringar och kommunikation.

Arbetsmiljöverket ska enligt sitt uppdrag ha en nära kontakt med arbetsmarknadens parter – arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Ett gott samarbete med parterna är helt avgörande för att verket ska kunna bli framgångsrikt i sitt myndighetsarbete. På senare år har dock kritiken mot myndigheten blivit allt starkare från såväl företag som arbetsmarknadens parter.

Svenskt Näringsliv ser att vi har ett ansvar att bidra konstruktivt till myndighetens utveckling. Det ligger i allra högsta grad i Svenskt Näringslivs och medlemsföretagens intresse. Av den anledningen har denna rapport utarbetats. Den ska ses som ett bidrag till diskussionen om hur arbetsmiljöarbetet på svensk arbetsmarknad kan fortsätta utvecklas.

För att få underlag till rapporten har Svenskt Näringsliv givit Lennart Wittberg, före detta strateg på Skatteverket och numera på konsultföretaget Nordic PA, i uppdrag att göra en analys av Arbetsmiljöverket. I analysen har det också gjorts jämförelser med andra relevanta myndigheter som Skatteverket och Livsmedelsverket. I den fortsatta texten refererar vi till denna analys som ”Myndighetsanalysen”, vilken också återfinns som en del i denna rapport.

Svenskt Näringsliv delar merparten av analysen och hur synen på uppdraget kan förändras. I vissa delar har vi en delvis annan bild. Det är viktigt att komma ihåg att Skatteverket och Arbetsmiljöverket är två vitt skilda verksamheter. Det är inte självklart att erfarenheter från den ena myndigheten är applicerbara på den andra. Man kan dra lärdom från både positiva och negativa erfarenheter av den förändringsresa som Skatteverket gjort. Det är viktigt att ha förståelse för myndigheters olika uppdrag. Det som fungerar bra i en verksamhet kanske inte fungerar lika bra i en annan.

Utöver nämnda myndighetsanalys har Svenskt Näringsliv också genomfört en undersökning bland våra medlemsföretag under hösten 2020 där frågor ställts till 3 000 slumpmässigt valda företag om hur man ser på Arbetsmiljöverkets verksamhet. Denna undersökning har kompletterats med fokusgrupper där företagsrepresentanter från olika branscher, i olika företagsstorlekar och från olika delar av landet har fått dela med sig av synpunkter på och erfarenheter av Arbetsmiljöverket. Därutöver har ytterligare synpunkter inhämtats från arbetsmiljöexperter vid Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer.

Det ska poängteras att det finns gott om positiva exempel och erfarenheter från mötena med Arbetsmiljöverket men samtidigt kan konstateras att myndigheten behöver förändras. Med denna rapport vill vi lyfta det som är bra men framförallt föreslå förändringar av det som behöver bli bättre.

Erfarenheter från Svenskt Näringslivs medlemsföretag

2

I arbetet med att fånga upp medlemsföretagens synpunkter på Arbetsmiljöverket har ett antal områden som företagen återkommande lyft fram identifierats. Dessa redovisas nedan.

Kontakten med Arbetsmiljöverket

Vad gäller kontakten med Arbetsmiljöverket framför flera företag att man tycker att de är alltför anonyma. Myndigheten borde synas mer och vara mer proaktiv. Flera företag vill gärna ha en tätare kontakt med Arbetsmiljöverket. Till exempel efterfrågas att verket är mera synligt regionalt med till exempel informationsträffar och seminarier, ett arbetssätt som uppskattas hos andra myndigheter.

Stöd och råd

Det finns hos många arbetsgivare en önskan om att få bättre stöd och råd vid tolkning och tillämpning av regelverket. Arbetsgivarna efterfrågar också mer proaktivitet, och flera upplever att man får kontakt med myndigheten i ett alltför sent skede, ofta när det redan hänt något. Det finns en önskan om att Arbetsmiljöverket ska ha större fokus på förebyggande och rådgivande arbete. En del arbetsgivare vet inte om att man kan fråga om råd; andra upplever att det stöd som ges ofta inte är tillräckligt bra.

”

Jag har aldrig tänkt på Arbetsmiljöverket som något annat än kravställare, har aldrig tänkt på att man kan få hjälp. Arbetsgivarna vill göra rätt, det är liksom därför vi vänder oss till Arbetsmiljöverket.

Företagare i fokusgrupp

Arbetsmiljöverkets kunskaper

Bara ungefär sex av tio i Svenskt Näringslivs enkätundersökning anser att Arbetsmiljöverket har god eller mycket god kunskap om sakfrågor då man haft kontakt vid till exempel inspektioner eller via mejl och telefon. Det är en siffra som måste betecknas som låg när det gäller en expertmyndighet. Flera berättar att de söker kontakt med Arbetsmiljöverkets svarstjänst när hemsidan inte är tillräcklig eller när det behövs tolkningshjälp med föreskrifter. Att då endast få hänvisningar till lagtext skapar frustration. Företagen framhåller att det framförallt är tolkningshjälp de behöver. Regelverket kan de läsa själva. Vad som efterfrågas är istället vad företagen ska göra för att uppfylla lagkraven. Det finns en förståelse för att myndigheten inte kan gå in med detaljerade råd som är anpassade för varje enskilt företag men det finns samtidigt en stark önskan om att få bättre stöd än idag och tips om best practice.

Bemötande

Företagens representanter upplever en stor skillnad i bemötande från Arbetsmiljöverkets medarbetare. I enkätundersökningen uppger ungefär hälften att bemötandet är bra eller mycket bra – en låg siffra för en myndighet med den typ av uppdrag som Arbetsmiljöverket har. En del medarbetare blir hyllade för att de är ett viktigt stöd för arbetsgivaren i arbetet med att förbättra arbetsmiljön och känns som en trygg punkt att vända sig till. Andra upplevs på rakt motsatt sätt, ointresserade av verksamheten och arroganta med ett primärt intresse av att ”sätta dit” arbetsgivare.

Flera företag uttryckte också att arbetsmiljöfrågan snarare har blivit en fråga för fack och arbetstagarare, trots att det är arbetsgivaren som har ansvaret. Ett företag uttryckte att ”arbetsmiljöfrågorna har kidnappats av arbetstagararna” och ett annat företag menade att de bad sitt skyddsombud kontakta Arbetsmiljöverket om det fanns frågor kring till exempel regelverket, eftersom skyddsombuden får bättre bemötande och service än arbetsgivarna.

Några företagare berättar att de inte vågar kontakta verket på grund av rädsla för att ”hamna på deras lista”. Flera beskriver att de skulle vilja se mer av en attityd som handlar om ”vi vill hjälpa er” eller ”vi finns här för att hjälpa er”. Som företagare



Vart ska jag som arbetsgivare ringa om jag behöver hjälp? Som skyddsombud finns en massa vägar in.

Företagare i fokusgrupp

måste man vara trygg i att kunna lämna ut sin okunskap och söka hjälp. Alltför många arbetsgivare upplever att det inte är så idag.

Förståelse för arbetsgivarnas situation

Både i fokusgrupperna och i enkätundersökningen är det tydligt att det finns en stor besvikelse på Arbetsmiljöverkets förståelse för arbetsgivarnas situation. Det är bara ungefär fyra av tio i enkätundersökningen som tycker att Arbetsmiljöverket har bra eller mycket bra förståelse för företagets situation vid till exempel en inspektion eller kontakt via telefon. Det handlar inte om att verket ska låta bli att ställa krav, utan om att krav och regelverk förmodligen kommer att följas i en större utsträckning om arbetsgivaren upplever att det finns en förståelse för dennes situation. Till exempel kan en arbetsgivare behöva ha stöd i att prioritera i arbetsmiljöarbetet för att lägga grunden för ett kontinuerligt utvecklingsarbete istället för att försöka göra allt samtidigt.

Näringslivet och samhället förändras hela tiden och det är viktigt att verket hänger med i utvecklingen, både vad gäller hur arbetet utförs och hur det organiseras men även när det gäller myndighetens eget arbetssätt. I samtal med arbetsgivare framkommer det att man upplever att verket saknar till exempel insikt om att vi idag lever med en internationaliserad arbetsmarknad där en organisations ledningsansvar kan finnas utspritt i olika länder, vilket innebär särskilda utmaningar.

Regelverket

Många upplever regelverket som svårtolkat och snårigt, och flera mindre företag upplever att såväl regelverk som uppföljning av regelverket inte är anpassat efter dem. Regelverk som utformas utifrån stora företag kan fungera som effektiva hinder för mindre företag att etablera sig på marknaden. Flera arbetsgivare efterlyser tekniska lösningar för ökad interaktivitet och stöd i att sortera i regelverket. Det borde finnas hjälpmedel för att upprätthålla rutiner och säkerställa att man får del av nyheter och förändringar i regelverket. Till exempel har det kommit önskemål om en prenumerationstjänst eller ett verktyg, till exempel en interaktiv QnA, där man kan kartlägga sitt företag och vilka risker som finns för att därefter få ut ett stöd för hur man arbetar med detta.

Inspektionerna

Inspektionerna upplevs hålla varierande kvalitet. En del beskriver dem som mycket positiva och som ett utbildningstillfälle. Man kan där ha fått en anledning att tänka igenom arbetsmiljöarbetet inför inspektionen och gemensamt med inspektören kunnat resonera kring hur arbetsmiljöarbetet kan stärkas. I andra fall upplevs inspektionerna som hotfulla. Inspektioner som är väl förberedda och där inspektören har varit kunnig och intresserad av att medverka till att utveckla verksamheten upplevs som positiva och som ett välkommet stöd. Det är tydligt att just inställningen från inspektören är central. Det är viktigt att inspektörer visar ett intresse för verksamheten samt att de är tydliga med vad syftet med inspektionen är, och ibland är det välkommet med inspektörer som ställer lite oväntade frågor som får arbetsgivaren att tänka till.

När inspektionen istället upplevs ha syftet att enbart leta efter fel och hitta möjligheter att straffa arbetsgivaren blir det en starkt negativ upplevelse, och bilden av Arbetsmiljöverket försämras. Detta bidrar också till en rädsla för kontakt med myndigheten, något flera företag vittnar om. Likaså vittnar företagen om illa förberedda inspektioner från Arbetsmiljöverkets sida där inspektören inte haft förståelse för verksamheten.

Det är också viktigt att kommunikationen är tydlig i samband med inspektioner. Ibland kan en arbetsgivare få en bild från inspektören vid själva inspektionen och sedan kommer något helt annat i inspektionsprotokollet vilket upplevs som mycket frustrerande. En företagare vill ha möjlighet att fråga varför man får kritik och ha möjlighet att resonera om vad och varför något måste göras.

Brister i flera delar – från regleringsbrev till kampanjer

3

Arbetsmiljöverkets verksamhet kan liknas vid en kedja med flera länkar. Alla länkar behövs för att verksamheten ska kunna fungera på ett effektivt sätt. Underlaget som tagits fram till denna rapport pekar på flera brister och därmed stora möjligheter till utveckling.



Grunden för verksamheten finns i uppdraget från regeringen, i regleringsbrev och i myndighetens instruktion. Uppdraget från regeringen påverkar myndighetens interna styrning, prioriteringar och verksamhetsplanering. Brister i uppdragets utformning kommer därmed att påverka hela myndighetens verksamhet.

Myndighetsanalysen pekar på flera punkter där en förändrad styrning från regeringen skulle kunna ha inverkan på Arbetsmiljöverket. Särskild vikt bör läggas vid de tankar som där förs fram kring hur Arbetsmiljöverkets ansvar för arbetsmiljöarbetet kan tydliggöras.

Det är tydligt att regelutformningen uppvisar brister. I erfarenheterna från företagare och arbetsmiljörådgivare framkommer relativt ofta att dagens regler ses som problematiska då de är svåra att hitta, svåra att begripa och ta till sig samt svåra att tolka och tillämpa. Det är viktigt att regler utformas med utgångspunkt i de som använder regelverket, det vill säga arbetsgivarna.

Som framgår av avsnittet om företagens erfarenheter och synpunkter på Arbetsmiljöverket finns det ytterligare brister att arbeta med. Inspektionsverksamheten fungerar i vissa delar bra men det finns också uppenbara problem som behöver åtgärdas. Även verkets förmåga när det gäller stöd och hjälp med regeltolkning behöver utvecklas och förbättras. Detta gäller även frågan om hur man kommunicerar med och bemöter arbetsgivarna.

Arbetsmiljöverket är en viktig aktör som skulle kunna bidra mer till att stärka arbetsmiljöarbetet i Sverige med ett annat förhållningssätt kring sin egen roll. Ansvaret för arbetsmiljöarbetet ligger självklart hos arbetsgivarna, men de behöver ett regelverk som är lättbegripligt och som uppfattas som relevant, förutsebart och lätt att tillämpa. En bättre funktion för stöd och rådgivning gällande regelverket och dess tillämpning skulle sannolikt förbättra förutsättningarna för fler arbetsgivare att arbeta aktivt med en förbättrad arbetsmiljö – något som borde vara Arbetsmiljöverkets grunduppdrag.

Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket

4

Sammanfattning

Arbetsmiljöfrågor är viktiga och berör alla. Medarbetare, organisationer och samhället i stort vinner alla på en god arbetsmiljö. Alla kan också, på olika sätt, bidra till en förbättrad arbetsmiljö.

Att arbetsgivarna har det primära och direkta ansvaret för arbetsmiljön är naturligt och inget som bör ändras. Men även Arbetsmiljöverket har en viktig roll att spela. Myndigheten har kompetens, föreskriftsrätt och maktbefogenheter. Myndigheten kan påverka arbetsmiljön genom att skapa bästa möjliga förutsättningar för arbetsgivarna att ta sitt ansvar.

Kritiken som finns mot Arbetsmiljöverket visar på att det finns förbättringsmöjligheter. Många arbetsgivare efterlyser mer stöd och hjälp för att kunna göra rätt. En god tillsyn kan också vara stödjande.

Arbetsmiljöverket agerar dock utifrån sitt uppdrag och den direkta, ofta detaljerade, styrningen från regeringen. Arbetsmiljöverket får sig tilldelad konkreta arbetsuppgifter och utför troligen dessa väl. Från 2021 får Arbetsmiljöverket dock ett något större handlingsutrymme i och med att de ska ta fram åtgärdsplaner utifrån regeringens arbetsmiljöstrategi. Men det som saknas i styrningen från regeringens sida är ett tydligt syfte och önskvärda effekter i samhället som Arbetsmiljöverket ska bidra till.

Varken regeringen eller Arbetsmiljöverket själva verkar anse att myndigheten har något ansvar för arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket betonar ofta och gärna arbetsgivarnas ansvar, som är stort och ska så vara, samt påtalar att de själva inte har något ansvar för arbetsmiljön.

Det är skillnad mellan att ha det direkta ansvaret för arbetsmiljön ute på arbetsplatserna, som arbetsgivarna har, och att ha ett ansvar på övergripande systemnivå som handlar om att göra det möjligt för arbetsgivarna att göra sitt bästa för arbetsmiljön. Att lägga ett tydligt ansvar på Arbetsmiljöverket för systemfrågor skulle inte på något sätt minska arbetsgivarnas ansvar.

Om Arbetsmiljöverket har en påverkan i någon form och grad på arbetsmiljön har de också ett faktiskt ansvar. Det ter sig inte rimligt att arbeta med arbetsmiljöfrågor, med de verktyg Arbetsmiljöverket har, och landa i slutsatsen ”Vi har inget ansvar för arbetsmiljön”. Ett uttalat ansvar för Arbetsmiljöverket vore tvärtom mycket rimligt.

Avsaknaden av ett tydligt syfte och ansvar för Arbetsmiljöverket samt myndighetens eget undvikande av ansvarstagande är troligen den enskilt största orsaken till att myndigheten upplevs ha stora brister.

Andra frågor att konkret arbeta vidare med och utveckla för Arbetsmiljöverket, utöver frågan om *styrning och ansvar*, är bland annat följande:

- *Tillsynen* behöver ske i ett sammanhang tillsammans med andra åtgärder och utifrån en tydlig strategi som anger syftet med tillsynen och med vilka mekanismer som tillsynen kan uppfylla detta syfte.
- *Service och stöd* behöver ges i den omfattning och på det sätt som är mest ändamålsenligt utifrån arbetsgivarnas behov. Konkret hjälp ska kunna ges i rimlig omfattning. Idag är det tveksamt om Arbetsmiljöverket lever upp till förvaltningslagens serviceskyldighet.
- *Kommunikationen* behöver anpassas för att bättre passa in i en strävan att ge bättre förutsättningar för alla olika aktörer att göra sitt bästa. Kommunikationen måste uppfylla regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, vilket den troligen inte gör idag.
- *Bemötandet* behöver förbättras. Det får inte vara ett lotteri beroende på vilken medarbetare arbetsgivaren får kontakt med. Bemötandet påverkar den upplevda rättvisan och förtroendet för myndigheten. Därmed har det en direkt påverkan på myndighetens möjligheter att agera effektivt.

För att få ett ytterligare perspektiv på bedömningen av Arbetsmiljöverket har en jämförelse gjorts med andra myndigheter, bland annat Skatteverket. Skatteverket är visserligen en mycket större myndighet men har i likhet med Arbetsmiljöverket i uppdrag att se till att ett regelverk följs, att utöva kontroll och att ge stöd.

Till skillnad från Arbetsmiljöverket har Skatteverket ett tydligt syfte med sin verksamhet och ett uttalat ansvar för att rätt skatt betalas. Detta utan att skattebetalarnas ansvar därmed minskar. Skatteverket tar ansvar för att ge förutsättningar för skattebetalarna att uppfylla sina skyldigheter. Detta gör Skatteverket bland annat genom att ge stöd och att förenkla på olika sätt. Samtidigt bedriver Skatteverket en kontrollverksamhet med ett tydligt syfte och en uttalad strategi. Kommunikation är en del av denna strategi. Bemötande är något Skatteverket arbetat med under lång tid.

Det finns naturligtvis brister även hos Skatteverket, men i varje avseende som Arbetsmiljöverket jämförts med Skatteverket i denna rapport faller det ut till Skatteverkets fördel.

För att få ytterligare perspektiv på Arbetsmiljöverkets arbete har även vissa jämförelser gjorts med Livsmedelsverket, som har en verksamhet som möjligen mer liknar Arbetsmiljöverkets. Livsmedelsverket har ett något tydligare uppdrag och en tydligare skyldighet att underlätta för företagen. Även denna jämförelse pekar på att Arbetsmiljöverket kan lära av andra myndigheter.

Den samlade slutsatsen är att Arbetsmiljöverket kan bli en effektivare och mer uppskattad myndighet. Kompetensen inom myndigheten och de goda intentionerna kan tas tillvara på bättre sätt.

Arbetsmiljöverket kan bli bättre

En god arbetsmiljö är bra för anställda, för företagen och för samhället i stort. De övergripande målen kan vara gemensamma, men olika aktörer har olika roller och olika ansvar. Det är viktigt att olika aktörer inte motarbetar varandra, utan att fokus tydligt ligger på det som ska uppnås, en god arbetsmiljö för alla.

Arbetsmiljöverket är en viktig myndighet i detta sammanhang. Myndigheten kan och bör skapa bästa möjliga förutsättningar för arbetsgivare och andra berörda aktörer att förbättra arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket har både kompetens och maktbefogenheter för att kunna göra detta. Ett rimligt mål är att rädda liv och minska mänskligt lidande samtidigt som företag och organisationer har goda förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Frågan är hur Arbetsmiljöverket ser på ett sådant mål och hur väl man lyckats hittills.

Svenskt Näringsliv, dess medlemsorganisationer och medlemsföretag upplever att det finns förbättringsmöjligheter vad gäller Arbetsmiljöverkets arbetssätt och bemötande. Arbetsmiljöområdet kännetecknas av omfattande och krångliga regler. Företagen efterlyser mer råd och stöd för att kunna göra rätt.

Syfte och avgränsning

Syftet med denna myndighetsanalys är att bidra till diskussionen om hur Arbetsmiljöverket kan utveckla och effektivisera sin verksamhet så att den bättre svarar upp mot det gemensamma syftet att förbättra arbetsmiljön.

Denna analys gör inte anspråk på att ha alla svaren eller att ha utrett alla frågor i detalj. Det analysen ger är en strategisk överblick och förslag på åtgärder som kan behöva diskuteras på både politisk nivå och inom Arbetsmiljöverket. Syftet är att bidra till en konstruktiv diskussion om förbättringsmöjligheter.

Myndighetsanalysens fokusområden

Utgångspunkten för denna analys är att offentlig verksamhet och myndighetsutövning ofta har att hantera komplexa problem och målkonflikter. Lösningen ligger inte i att tänka bort komplexiteten, utan att förstå och acceptera den för att därmed bli bättre på att hantera den.

Denna analys ger en bred överblick över myndighetsutövning i allmänhet och Arbetsmiljöverkets verksamhet i synnerhet. Områden som kommer att beröras särskilt är styrning och ansvar, tillsyn, stöd och service samt bemötande.

Genomgående i analysen kommer Arbetsmiljöverket att jämföras med Skatteverket. Det är förvisso en väsentligt större myndighet med ett annat uppdrag, men det finns även likheter i form av att båda myndigheterna arbetar med service och kontroll samt har ett komplicerat regelverk att hantera. Dessutom görs vissa jämförelser med Livsmedelsverket, som möjligen har en verksamhet som ligger närmare Arbetsmiljöverkets.

På väg mot framtidens myndighet?

New public management blev inte som det var tänkt

Diskussionen om myndigheters effektivitet och arbetssätt kretsar mycket kring konceptet New public management (NPM). Begreppet används för att beskriva det som har kännetecknat synen på offentlig sektor och styrning av den sedan slutet av 1980-talet. NPM utgår i stor utsträckning från en idé om att offentliga verksamheter i högre grad borde använda styrmodeller som finns i privata företag. Även mål- och resultatstyrning, en styrmodell som alla myndigheter använder sig av, är en del av NPM.

Bakgrunden till NPM-reformerna var att offentlig sektor under 1980-talet var ineffektiv och byråkratisk. Privata näringslivet sågs som mer effektivt. Tanken var att det borde vara möjligt att effektivisera offentlig sektor genom att dra lärdomar från privat sektor.

Även om NPM förmodligen i vissa fall ökade effektiviteten blev det inte som det var tänkt. Ofta imiterade offentlig sektor endast näringslivet mekaniskt utan tillräcklig anpassning till myndighetskontexten. Dessutom hämtades mycket av tankegodset i huvudsak från äldre tiders industriproduktion snarare än moderna tjänsteföretag. Kritik har därför förts fram mot NPM under lång tid.

Kritiken har ofta handlat om att NPM medfört en ökad detaljstyrning med minskat utrymme för de olika professionerna, att fokus flyttats från önskvärda samhälls-effekter till mätbara prestationer samt att administration och uppföljning vuxit över alla bräddar. Styrningen har fått slagsida mot intern effektivitet och ekonomiska nyckeltal.

Statskontoret konstaterar i sin forskningsantologi, ”Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet”, att det är svårt att lösa komplexa samhällsproblem med marknads-mekanismer och styra offentliga verksamheter utifrån en enkel mål- och medel-logik.

Statskontoret framhåller dock att svensk statsförvaltning står sig väl i en internationell jämförelse. De styrmodeller som har använts har haft goda syften. Tanken har varit att minska detaljstyrningen och styra mer mot vad som ska uppnås. I praktiken har dock styrningen gått åt det motsatta hållet.

Statskontoret efterlyser ett återupprättat myndighetsideal

Statskontoret pekar i sin antologi på att NPM-reformerna har medfört en strävan att göra om traditionella myndigheter till formella organisationer med egna identiteter och egna syften. Organisationen i sig har blivit viktig (detta har av andra beskrivits som en ökande organisationsegoism). Att offentlig sektor börjat ägna sig åt varumärkestänkande är ett exempel på detta.

Den traditionella myndigheten är annorlunda genom att den främst kännetecknas av att den är ett instrument för något annat (än sig själv), att den agerar i ett sammanhang och därmed är en del av något större samt att den ska följa och tillämpa regler (utan att fundera på vad som är bäst för myndigheten). Organisationen i sig är mindre viktig, och varumärkestänkande finns inte.

Den formella organisationen sätter sig själv främst. Det handlar om att vara speciell och att organisationens gränser är väldefinierade. Organisationen blir i huvudsakligen bedömd efter hur väl den själv uppnår prestationer och effekter av sin egen verksamhet, och inte efter i vilken utsträckning den tillsammans med andra bidrar till nytta i samhället.

Utmaningen framöver är att återta och stärka en del egenskaper från den traditionella myndigheten samtidigt som arbetet fortsätter att ske inom ramen för en formell organisation.

Det som behöver stärkas är bland annat förmågan att kunna arbeta tillsammans med andra, både offentliga och privata aktörer. Samhällsvärde skapas aldrig av en ensam organisation, utan alltid i samverkan med medborgare, företag och andra offentliga organisationer. Det handlar om att få ett ökat fokus på långsiktiga effekter i samhället.

Som en konsekvens av detta behöver det särpräglade i att vara en myndighetsutövande tjänsteperson lyftas fram och utvecklas. Myndighetsutövning bygger på ett personligt ansvarstagande och ska utgå från regler och värderingar uttryckta i bland annat grundlagarna. Till exempel finns offentlighetsprincipen, meddelarfrihet och krav på saklighet och opartiskhet.

Även om den enskilde tjänstepersonen ska ha en chef är det inte lojalitet mot chefen eller organisationen som ska vara det centrala, utan en större lojalitet mot uppdrag, syfte och lagar. Den statsanställda har alltså inte endast en rätt att tycka något annat än sin arbetsgivare, utan har även ibland en skyldighet att agera på sådant sätt som inte alltid ställer organisationen i god dager.

Tillitsdelegationen lyfter fram tilltro till det professionella omdömet

För att möta kritiken mot NPM och hitta ett alternativ tillsatte regeringen 2016 Tillitsdelegationen och lanserade begreppet tillitsbaserad styrning. I sitt slutbetänkande pekar Tillitsdelegationen på följande problem för statliga myndigheter:

- bristande medborgarfokus
- frånvaro av helhetsperspektiv
- kortsiktig och ryckig styrning
- uppföljning och utvärdering som kan leda till onödigt administration
- bristande ledarskap och stöd till medarbetarna.

Tillitsbaserad styrning presenteras som ett sätt att hantera dessa problem och handlar om en förskjutning från traditionell formell styrning till en starkare betoning på kultur, ledarskap och hela system. Grunden för detta är en tilltro till det professionella omdömet. Tillitsbaserad styrning ska mer ses som ett förhållningssätt och mindre som en metod.

Skatteverket förändrades genom en kulturresea

När Skatteverket blev utsett till Sveriges modernaste myndighet 2011 lyfte juryn fram den kulturförändring som hade gjorts. Skatteverket hade förändrats från att vara en fruktad skattefogde till att bli en servicemyndighet.

Skatteverket har, liksom Arbetsmiljöverket, ett uppdrag som både handlar om kontroll och om att ge service. Skatteverkets förändring handlade till stor del om att ändra synen på dem man är till för – från ett synsätt där alla skattebetalare betraktades med stor misstänksamhet, till ett synsätt där utgångspunkten var att de flesta vill göra rätt. Förändringsarbetet kan i korthet beskrivas utifrån följande begrepp.

- *Lätt att göra rätt.* Det leder till mer rätt och fler som vill göra rätt om det är enkelt att förstå och följa reglerna samt att det kan göras med minimal ansträngning.
- *Svårt att göra fel.* De flesta skattebetalare är beredda att betala sin skatt om de kan lita på att även andra gör det. Kontroll och att bekämpa fusk och brott är därför viktigt och inget som ska nedprioriteras.
- *Rätt från början.* Det är oftast enklast och billigast för alla parter om det blir rätt från början, istället för att rätta fel i efterhand. Förebyggande arbete är därför viktigt, liksom att påtala när lagstiftningen inte fungerar som den är tänkt.

Till detta ska läggas ett helt avgörande arbete med att förbättra bemötandet. Skatteverket påbörjade sitt arbete med bemötande 2003, och det pågår fortfarande.

Om vägen mot framtidens myndighet

Myndighetsutövning är svårt. Svårigheterna ska inte tänkas bort genom att anamma en enkel mål- och medel-logik och se uppdraget som att producera ett visst antal ärenden eller inspektioner.

Komplexiteten behöver istället accepteras, målkonflikter erkännas och beroenden synliggöras. Myndighetsutövning handlar ofta om avvägningar och bedömningar utifrån regler och etiska värderingar. Det är väsentligt att ständigt träna på förmågan att göra dessa avvägningar och bedömningar. Det kräver i sin tur en öppenhet och att kollegor ständigt rådfrågas. Värdet av det vardagliga professionella samtalet ska inte underskattas. Kompetens behöver stärkas både genom formell utbildning och genom erfarenhetsutbyten.

Myndighetsledning och uppdragsgivare behöver se till att förutsättningar för detta finns på plats. Väsentliga delar är bland annat följande.

- *Insikten om att myndigheten är ett instrument för något annat.* Utgångspunkten måste alltid vara uppdraget och syftet med verksamheten. Myndigheten ska uppnå långsiktiga samhällseffekter. Förtroende för myndigheten och styrkan i varumärket uppstår som en konsekvens, och ska inte ses som självständiga värden att sträva mot för organisationen.
- *En ökad styrning mot långsiktiga effekter.* Kortsiktiga prestationer är enkla att mäta, medan långsiktiga effekter kan vara svåra att mäta. Icke desto mindre är det effekterna som ständigt måste vara i fokus i vardagen.
- *Fokus på dem man är till för.* En avgörande fråga för all offentlig verksamhet är om man ser sina kunder (medborgare och företag) som problem som ska hanteras, eller om man ser det som att det är medborgare och företagare som skapar den önskade samhällsnyttan men att de behöver hjälp och regler att förhålla sig till.
- *En uppgradering av professionernas roll och kompetens.* En god myndighetsutövning går inte att få till stånd endast genom att följa givna steg i en rutin. Det kräver både kunskap om regelverk och om sammanhang, kombinerat med omdöme. Erfarenhet är nödvändigt för att kunna göra nödvändiga avvägningar.

- *Värde uppstår i interaktioner.* Ingen organisation kan på egen hand skapa samhällsnytta. Det kräver alltid någon form av inblandning av kunderna och andra aktörer. Samverkan, samarbete och gemensamma mål är avgörande.

Utvecklingen framåt handlar rimligtvis om att lära av historien och samtidigt anpassa sig efter framtidens samhälle. Det skulle kunna beskrivas som att kombinera ett tidlöst myndighetsideal med en utvecklad organisationsstyrning i en bredare samhällskontext.

Styrningen av Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverkets uppdrag

Arbetsmiljöverket styrs av regeringen på samma sätt som andra myndigheter. Det vill säga dels genom en förordning (instruktion) som ändras mer sällan och dels genom ett årligt regleringsbrev som innehåller uppdrag och uppgifter om tilldelade anslag.

Arbetsmiljöverket leds av en generaldirektör. Myndigheten har även ett insynsråd som har till uppgift att utöva demokratisk insyn och ge generaldirektören råd. Arbetsmiljöverket har drygt 600 medarbetare och finns på 12 orter i Sverige.

I instruktionen för Arbetsmiljöverket beskrivs dess huvudsakliga uppdrag enligt följande: *”...ansvarar för arbetsmiljö-, arbetstids- och utstationeringsfrågor.”* Det som kommer närmast ett syfte är formuleringen *”Myndigheten ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden”*.¹ I övrigt består instruktionen i huvudsak av en uppräknning av arbetsuppgifter.

Arbetsmiljöverkets regleringsbrev tenderar att innehålla olika, mer eller mindre detaljerade, uppdrag som ska utföras under året.

Regeringen har även en arbetsmiljöstrategi som styr arbetet inom området. Den tidigare gällde 2016–2020, och i den anges att Arbetsmiljöverket är den myndighet som i störst grad bidrar till att verkställa regeringens arbetsmiljöpolitik. Den nya arbetsmiljöstrategin gäller 2021–2025, och den pekar ut prioriterade områden där Arbetsmiljöverket ska ta fram åtgärdsplaner.

¹ Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverkets syn på sitt uppdrag

På sin webbplats säger Arbetsmiljöverket att deras uppdrag är att se till att arbetsmiljön uppfyller de krav som finns i arbetsmiljölagen och att alla ska ha en bra och utvecklande arbetsmiljö.²

I sin årsredovisning för 2020 utvecklar Arbetsmiljöverket sin syn på sitt uppdrag enligt följande.³

Arbetsmiljöverkets uppdrag handlar ytterst om att bidra till att skapa en säker arbetsmiljö, så att människor inte skadar sig eller blir sjuka i sitt arbete. Det gör vi huvudsakligen genom att se till att arbetsmiljölagen efterlevs och att arbetsplatserna bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete...

Denna formulering är särskilt intressant eftersom den avslöjar två väsentliga saker. Den första är användningen av ordet ”ytterst” som finns med som en tydlig markering i första meningen. Det naturliga hade varit att skriva meningen utan en sådan markering, eftersom Arbetsmiljöverket rimligen ska bidra till att skapa en säker arbetsmiljö. Men genom att skriva som man gör flyttar man ansvaret längre bort från sig själva; det blir ett mer indirekt ansvar. Arbetsmiljöverket anser sig alltså inte ha något direkt medansvar.

Den andra intressanta iakttagelsen är påståendet om att arbetet sker genom att se till att lagar och regler följs. Självklart ska lagar och regler följas. Men samtidigt är det fullt teoretiskt möjligt att någon verksamhet har en god arbetsmiljö utan att helt följa alla regler, precis som att det är teoretiskt möjligt att någon verksamhet har brister i sin arbetsmiljö även om den följt alla regler till punkt och pricka. Regelefterlevnad beskrivs som det primära syftet, snarare än att det ses som ett medel för att uppnå syftet om en god arbetsmiljö.

I sin broschyr ”Ansvar och befogenhet i arbetsmiljön” är Arbetsmiljöverket ännu tydligare med sin roll:

² ”Arbetsmiljöverket har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att arbetsmiljön uppfyller de krav som finns i arbetsmiljölagen om att alla ska ha en bra och utvecklande arbetsmiljö.” <https://www.av.se/om-oss/vart-uppdrag/2021-03-02>

³ Årsredovisning för Arbetsmiljöverket 2020, s 2.

Arbetsmiljöverket ansvarar inte för arbetsmiljön utan bevakar arbetsmiljön och kontrollerar att arbetsgivaren följer lagstiftningen.⁴

Sammantaget visar detta att ett tydligt syfte med verksamheten saknas och att Arbetsmiljöverkets ansvar för arbetsmiljön är svagt, alternativt obefintligt. Både regeringen och Arbetsmiljöverket själva verkar se myndigheten som endast en utförare av tilldelade arbetsuppgifter. Ansvaret för effekterna ligger då helt och hållet på regeringen.

Arbetsmiljöverkets resultat har ingen koppling till arbetsmiljöns utveckling

Arbetsmiljöverket ska på uppdrag av regeringen följa arbetsmiljöns utveckling genom en rad indikatorer. Det är rimligt att verket gör detta. Men dessa uppgifter redovisas endast som en del av Arbetsmiljöverkets statistikproduktion. De ingår inte alls i underlaget för bedömningen av Arbetsmiljöverkets arbete och resultat.

I sin årsredovisning för 2020 redovisar Arbetsmiljöverket helt andra indikatorer som underlag för bedömning av sitt resultat. Det är resultatindikatorer som endast avser prestationer och kostnader, till exempel antal förrättningar, kostnad för förrättningarna samt antal besvarade telefonsamtal och mejl.⁵

Både regeringen och Arbetsmiljöverket verkar anse att arbetsmiljöns utveckling och myndighetens arbete är helt separata frågor.

Syftet med att bedriva arbetsmiljöarbete bör rimligen vara att förbättra arbetsmiljön och minska antalet skador och dödsolyckor. Det är förstået svårt att bedöma om arbetsmiljön har blivit bättre eller inte. Alla skador och olyckor anmäls inte. Det kan finnas oklara samband mellan arbetsmiljö och skador. Skador kan uppstå med lång tidsfördröjning. Dessutom behöver uppgifter om antal skador och dödsolyckor sättas i relation till antal arbeten och typ av arbeten.

Utöver detta är det också mycket svårt att bevisa orsakssamband mellan det som Arbetsmiljöverket gör och påverkan på arbetsmiljön. Men mätproblem, som ändå går att hantera, får inte leda till att syftet med Arbetsmiljöverkets verksamhet förändras.

⁴ Arbetsmiljöverket, broschyr "Ansvar och befogenhet i arbetsmiljön", 2015, s 6.

⁵ Årsredovisning för Arbetsmiljöverket 2020, s 4.

Om syftet skulle vara att förbättra arbetsmiljön behöver resonemang föras, och hypoteser beskrivas, som kan göra sannolikt hur Arbetsmiljöverket påverkat arbetsmiljön.

Det förefaller inte orimligt att arbetsmiljöns utveckling, åtminstone till någon del, ingår i bedömningen av Arbetsmiljöverkets resultat.

Skatteverket har ett tydligare och skarpare uppdrag

Även i Skatteverkets instruktion räknas det upp ett antal arbetsuppgifter, men också ett tydligt ansvar att *”...fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas”*⁶. I regleringsbrevet för Skatteverket finns även ett tydligt övergripande uppdrag eller syfte: *”Skatteverket ska bidra till att säkerställa finansieringen av offentlig sektor och bidra till ett väl fungerande samhälle...”*⁷

Skatteverket bidrar väldigt lite till finansieringen av den offentliga sektorn direkt i egenskap av skattebetalare, men bidrar desto mer genom att skapa förutsättningar för andra skattebetalare att betala sina skatter. Skatteverket har ett ansvar för att se till att skatterna betalas. Detta trots att den lagliga skyldigheten att betala skatt ligger på respektive medborgare och företag.

Det är rimligt att Skatteverket har ett sådant ansvar. Av det skälet ställer regeringen också krav på Skatteverket att mäta och minimera det så kallade skattefelet. Skattefelet är den del av de teoretiskt riktiga skatterna som inte betalas på grund av fel och fusk. Förändringen av skattefelet är en viktig del av Skatteverkets resultatredovisning.

Överfört till Arbetsmiljöverkets verksamhet skulle motsvarande uppdragsbeskrivning betyda att de skulle ha ett ansvar för arbetsmiljön och att utvecklingen av arbetsmiljön är relevant för att bedöma Arbetsmiljöverkets resultat.

Omvänt, om Skatteverket skulle styras på samma sätt som Arbetsmiljöverket, skulle uppdraget handla om att *”ansvara för skattefrågor”* och *”verka för korrekt skatt”*. Då skulle Skatteverket enkelt kunna säga att skattebetalarna har ansvaret för att betala skatt, och själva friskriva sig från ansvar.

⁶ Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket

⁷ Regleringsbrev för Skatteverket 2021.

Det kan vara värt att nämna att inom byråkratsvenskan är uttrycket ”verka för” svagt och innebär ett litet ansvar, medan uttrycket ”säkerställa” är kraftfullt och innebär ett stort ansvar.

Livsmedelsverkets uppdrag är något tydligare än Arbetsmiljöverkets

Livsmedelsverkets uppdrag kan sägas ligga någonstans mellan Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets när det avser tydlighet och ansvar. Enligt instruktionen för Livsmedelsverket är deras uppdrag att ”...i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel...”.⁸ Det är något mera kraftfullt än Arbetsmiljöverkets uppdrag, men inte alls lika långtgående som Skatteverkets.

Livsmedelsverket har konkretiserat detta i fem långsiktiga mål. Ett av dem lyder ”Sverige har fortsatt säker mat och säkert dricksvatten”, vilket indikerar att Livsmedelsverket ser ett ansvar för den nationella situationen. Till detta mål anger Livsmedelsverket ett antal delmål där bland annat följande ingår:⁹

- *Livsmedelsverket bidrar till att minska de negativa hälsoeffekterna.*
- *Företagen upplever att en mer aktiv och tidigare dialog med Livsmedelsverket underlättar för dem att göra rätt.*
- *Livsmedelsverkets kontroll bidrar till säkra livsmedel och långsiktigt hållbart företagande.*

Detta tyder på att Livsmedelsverket ser och erkänner sin roll som medansvarig för hur hela systemet kring säkra livsmedel fungerar.

Men i likhet med Arbetsmiljöverket framhåller Livsmedelsverket företagens ansvar. I sin broschyr om livsmedelskontrollen säger Livsmedelsverket att ”*Livsmedelslagstiftningen lägger ansvaret för matsäkerheten på livsmedelsföretagaren – inte på myndigheten...*”, men lägger också till att ”*Kontrollmyndighetens uppdrag att kontrollera att lagen följs borde därmed inte stå i något motsatsförhållande till företagens egna intressen.*”¹⁰

⁸ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

⁹ Livsmedelsverket, ”Tillsammans gör vi skillnad – Livsmedelsverkets inriktning”, 2020.

¹⁰ Livsmedelsverket, ”Livsmedelskontroll – vårt uppdrag”, ”Professionell kontroll för konsumenternas och företagens bästa.

Till skillnad från Arbetsmiljöverket har Livsmedelsverket ett tydligare ansvar att värna företagets konkurrensmöjligheter och produktivitet¹¹ (men utan att kompromissa med livsmedelssäkerheten). Detta enligt regeringens livsmedelsstrategi som betonar vikten av fler jobb och hållbar tillväxt.

Sammantaget gör detta att Livsmedelsverket har ett något annorlunda uppdrag, och ser på sitt uppdrag något annorlunda, än Arbetsmiljöverket. Livsmedelsverket har, och tar, ett något större ansvar för att företagets arbete med livsmedelssäkerhet ska fungera väl.

Regeringen har lyssnat på Statskontorets kritik

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat ”En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020” som alltså är regeringens egen strategi. Statskontorets samlade slutsats är att strategin i flera avseenden har stärkt regeringens genomförande av arbetsmiljöpolitiken.

Statskontoret pekar också på förbättringsområden. Ett sådant handlar om regeringens styrning av Arbetsmiljöverket. Uppdragen till myndigheten har uppfattats som alltför detaljerade. Statskontoret gör bedömningen att regeringen hade bättre kunnat utnyttja Arbetsmiljöverkets expertkunskap om myndigheten fått större utrymme att påverka utformningen av uppdragen. Statskontoret förordar att myndigheterna styrs mer tillitsbaserat.

Samtidigt menar Statskontoret att det saknas preciserade mål och konkreta åtgärdsplaner. De efterlyser en tydligare beskrivning över vilka resultat som ska uppnås och när dessa ska vara genomförda. För att få ihop detta med ökat eget utrymme föreslår Statskontoret att det är de aktuella myndigheterna som ska ta fram de konkreta åtgärdsplanerna i samråd med berörda aktörer.

Regeringen förefaller att ha lyssnat på Statskontoret. Den nya arbetsmiljöstrategin som gäller 2021–2025 innehåller strategier och mål, men Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap ska ta fram åtgärdsplaner och lämna årliga lägesbeskrivningar.

¹¹ Regeringskansliet, ”En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet”, Kortversion av regeringens proposition 2016/17:104.

Företag tycker att Arbetsmiljöverket borde ha ett tydligare ansvar

I intervjuerna med medlemsföretag framkommer kritik mot regeringens sätt att styra myndigheten. Arbetsmiljöverket borde ha ett tydligt syfte med verksamheten och ha ett tydligare ansvar för att arbetsmiljön ska bli bättre. Idag upplevs Arbetsmiljöverket mest ägna sig åt att utforma regelverk och följa upp implementeringen.

Även när det gäller Arbetsmiljöverkets egen syn på sitt uppdrag ser företagen utvecklingsmöjligheter. Det finns en besvikelse över att Arbetsmiljöverket valt att dra sig tillbaka från gemensamma samrådsmöten. Företagen ser även behov av mer stöd och att det ska kunna kännas tryggt att lämna ut sin okunskap och söka hjälp. Den känslan har man inte idag.

Företagsrepresentanterna som intervjuades efterlyser en inställning från Arbetsmiljöverket som präglas mer av ”Vi finns här för att hjälpa er”.



Ni gör fel men ni får lösa det själva.

Citat från en intervjuad företagare

Om styrning, uppföljning och ansvar

Att Arbetsmiljöverket inte anser sig ha, eller avkrävs, något ansvar för arbetsmiljöns utveckling är bekymmersamt. En organisations syfte och uppdrag är helt avgörande för vad den organisationen prioriterar och väljer för tillvägagångssätt.

Det skulle troligen underlätta relationerna mellan företag och Arbetsmiljöverket om det fanns ett gemensamt syfte att arbeta mot.

Eftersom Arbetsmiljöverket har en unik roll med en unik position att ha överblick, är det också rimligt att de anses ha ett direkt medansvar för arbetsmiljöns utveckling. Det kan vara bekvämt att lägga hela ansvaret på arbetsgivarna, men en myndighet med föreskriftsrätt, maktbefogenheter och en betydande kompetens bör rimligen både ta på sig, och kunna avkrävas, ett större ansvar än vad som är fallet idag. Detta utan att företagens direkta ansvar för den egna arbetsmiljön minskar.

Regeringen borde uttala ett tydligt syfte med Arbetsmiljöverkets verksamhet, samt även i övrigt fundera på styrningens detaljeringsgrad och vilket ansvar som egentligen ligger på Arbetsmiljöverket.

Den nya arbetsmiljöstrategin är ett steg i rätt riktning. Den ger Arbetsmiljöverket ett större utrymme att själv bedöma vilka åtgärder som fungerar bäst. Men regeringens styrning av Arbetsmiljöverket behöver förändras på en mer grundläggande nivå, vilket kräver förändringar av både instruktion och regleringsbrev.

Oavsett hur regeringens styrning av Arbetsmiljöverket ser ut borde myndigheten själv intressera sig mer för hur den faktiska arbetsmiljön utvecklas och vilken roll man själv spelar för att påverka den.

Arbetsmiljöverkets påverkan på arbetsmiljön är den avgörande faktorn för ansvarsfrågan. Endast om Arbetsmiljöverket inte har någon som helst påverkan på arbetsmiljön är det rimligt att deras verksamhet bedöms helt separerat från arbetsmiljöns utveckling. Om Arbetsmiljöverket däremot har en påverkan på arbetsmiljön, även om den är indirekt, finns ett faktiskt ansvar. Att säga ”Vi påverkar arbetsmiljön, men har inget ansvar” är både ologiskt och moraliskt svårt att försvara.

Tillsynens syfte och effekter

Arbetsmiljöverket uttalar inget tydligt syfte med tillsynen

Arbetsmiljöverket uttalar inget tydligt syfte med tillsynen eller vilka effekter som eftersträvas. På sin webbplats anger myndigheten att inspektionerna handlar om att undersöka om det finns brister i arbetsmiljön och att stärka arbetsplatsens egen förmåga att förebygga risker. Här talas således om både en undersökande och en stödjande roll.¹²

I sin årsredovisning för 2020 anger myndigheten att man ”...kontrollerar att arbetsgivare och andra skyddsansvariga lever upp till arbetsmiljöreglerna och kontinuerligt förbättrar arbetsmiljön...”.¹³ Huruvida ”kontrollera att” betyder samma sak som ”undersöka om” är oklart.

I en kunskapssammanställning (2016:10, ”Leder regler och inspektioner till en bättre arbetsmiljö?”) beskriver Arbetsmiljöverket begreppen generella respektive specifika avskräckande effekter. Generella avskräckande effekter uppstår allmänt hos arbets-

¹² Arbetsmiljöverkets webbplats 2021-01-14: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/inspektion/>

¹³ Arbetsmiljöverkets årsredovisning för 2020, s 9.

givare, även om de inte varit föremål för inspektion. Specifika avskräckande effekter uppstår hos arbetsgivare som varit föremål för inspektion. Några andra möjliga syften med inspektionerna beskrivs inte.

Av tillgänglig dokumentation är det därför svårt att veta hur Arbetsmiljöverket ser på syftet med inspektionerna och på vilket sätt de skulle kunna ge möjliga önskvärda effekter.

Skatteverkets syfte med kontrollen är att öka viljan att göra rätt

Skatteverkets syfte med kontrollen, och andra åtgärder, är att öka viljan att göra rätt.¹⁴

Skatteverket har en historia där syftet har ändrats. Tidigare var det uttalade syftet att uppnå avskräckande effekter. Det ändrades senare till att bli just att påverka viljan att följa regler. Det kan finnas olika uppfattningar om vilket syftet borde vara, men poängen är att det finns ett tydligt uttalat syfte.

Detta betyder att Skatteverket tagit ställning till hur man vill påverka beteendet, alltså vilket motiv medborgare och företag bör ha för att följa regler. Avskräckning handlar om att man följer regler av rädsla för upptäckt och sanktioner. Men att vilja följa regler är ett starkare motiv och långsiktigt mer hållbart.

Skatteverket menar att allmänpreventiva effekter är det centrala, alltså effekterna på skattebetalarna som kollektiv. Men även individualpreventiva effekter finns och har förstås betydelse. Men det kan vara så att kontroller som har bäst individualpreventiva effekter (ofta kontroller som utförs tidigt innan fusket hunnit etableras och växa) har sämre allmänpreventiva effekter, medan kontroller som har goda allmänpreventiva effekter (ofta kontroll av allvarliga fel och organiserad brottslighet) har sämre individualpreventiva effekter.

Det finns en tydlig strategi om vad kontrollen syftar till och hur önskvärda effekter ska uppnås. Kontrollen ska stärka viljan att följa regler genom att fusk och osund konkurrens motarbetas, så att skattebetalarna kan känna sig trygga med att de allra flesta betalar sin del. Det betyder till exempel att kontrollen, och informationen om kontrollen, inte ska handla om att hota eller skrämmas.

¹⁴ Enligt Skatteverkets Strategiska inriktning 2020.

Livsmedelsverket gör kontroller utifrån en nationell kontrollplan

Livsmedelsverket utför kontroller och har att följa en nationell kontrollplan som gäller för alla kontrollmyndigheter inom livsmedelskedjan. Planen innehåller fyra effektmål. Utöver detta har Livsmedelsverket tagit fram egna operativa mål.

I Livsmedelsverkets broschyr om livsmedelskontrollen beskrivs syftet med kontrollen bland annat enligt följande.¹⁵

När det är som bäst ställer inspektören både tydliga krav och agerar bollplank för att hjälpa till att uppnå avsedd effekt – säker mat och rätt information till konsumenterna.

Livsmedelsverket har inte ett lika tydligt syfte med sin kontroll som Skatteverket och anger inte heller med vilka mekanismer kontrollen ska kunna uppnå de önskvärda effekterna. Men de har tydligare mål och planer än vad Arbetsmiljöverket redovisar i sina offentliga dokument.

Företagens upplevelser av tillsynen varierar

I intervjuerna med företagare framkommer att vissa upplever tillsynen som något positivt och som ett utbildningstillfälle där man gemensamt med inspektören kan resonera om hur arbetsmiljöarbetet kan stärkas. Andra upplever inspektionerna som hotfulla och som om syftet är att hitta möjligheter att straffa arbetsgivarna.

Inspektioner som är väl förberedda och där inspektören är kunnig och intresserad upplevs som positiva. Det är viktigt att kunna få en personlig kontakt med inspektören, så att det går att återkomma med kompletterande frågor. En bra inspektör lyssnar och kan förklara pedagogiskt.

”

En bra inspektör är nyfiken och vill förstå arbetets natur.

Citat från intervjuad företagsrepresentant

Företagen uppger också att det finns både för- och nackdelar med inspektörer som är generalister respektive specialister. Det är bra med specialistkunskap, men det är också bra med inspektörer som ställer frågor och vill lära. Slutsatsen är att inspek-

¹⁵ Livsmedelsverket, "Livsmedelskontroll – vårt uppdrag", "Professionell kontroll för konsumenternas och företagens bästa.

törens intresse och bemötande är avgörande, inte huruvida man är specialist eller generalist (men det kan variera beroende på sammanhang).

Statskontoret pekar på vikten av en stödjande tillsyn

Statskontoret har i sin rapport ”På väg mot en bättre tillsyn” från 2020 studerat den statliga tillsynens utveckling.

Där pekar de bland annat på att både forskare och verksamheter har efterlyst en tillsyn som är mer stödjande. Man vill att tillsynen ska bidra till lärande och utveckling.

För att lyckas med detta menar Statskontoret att tillsynen i högre grad behöver anpassas efter den verksamhet som ska tillsynas. Tillsynen behöver vara inriktad på kvalitativa aspekter och fokusera på dialog.

Samtidigt efterlyser Statskontoret en mer realistisk syn på vad tillsynen kan åstadkomma. Tillsyn är ett viktigt kontrollinstrument men kan inte lösa grundläggande problem och brister inom en verksamhet.

Oklara effekter av tillsynen

Av Arbetsmiljöverkets kunskapssammanställning från 2016 om effekten av tillsyn och regelverk kan utläsas att det finns få svenska studier av vilka effekter tillsynen ger.

Internationella studier, främst från Nordamerika, visar att tillsyn ger effekt i kombination med sanktioner. Här talar man främst om specifikt avskräckande effekter. Endast konsultativa aktiviteter har liten effekt. Informationskampanjer kan ge en viss effekt.

Av kunskapssammanställningen framgår dock att resultaten är kontextberoende och att det är svårt att dra tydliga slutsatser. Bland annat framhålls att *”Det finns inga tillförlitliga kvantitativa studier av effekterna av olika sanktioner i Sverige, men tillgängliga kvalitativa studier tyder på att arbetsgivare generellt sett följer inspektörernas rekommendationer..., ofta utan att sanktioner används.”*¹⁶

¹⁶ Arbetsmiljöverket, Kunskapssammanställning 2016:10, ”Leder regler och inspektioner till en bättre arbetsmiljö?”, s 67.

Påverkan av regelförändringar är naturligtvis också kontextberoende och därför svår att bedöma, men rapporten pekar ändå på att regelförändringar kan ha stor effekt om arbetsgivare och allmänhet känner till dem.

Arbetsmiljöverket verkar dock inte föreställa sig några andra typer av effekter av tillsynen än just avskräckning. En tydlig uppfattning om vad tillsynen ska åstadkomma, och hur den ska åstadkomma det (genom vilka mekanismer i inspektionsverksamheten och sanktionerna), saknas.

Forskning om kontroll och straff ger viss vägledning

There is a certain foolishness in traditional enforcement approaches. They wait until the damage has been done and then they react, case by case, incident by incident, failure by failure.

Citatet ovan är hämtat från boken ”Imposing Duties – Governments Changing Approach to Compliance”, skriven av Malcolm Sparrow. Han har bland annat studerat polismyndigheter, miljöskyddsmyndigheter och skattemyndigheter. Han vänder sig mot idén om att ett ihärdigt granskande leder till ökad regelefterlevnad. I boken kallar han detta för ”*The blind assumption theory*”, eftersom vetenskapligt stöd ofta saknas.

Det finns genomgångar av forskningen där man konstaterat att kontroll och straff ibland leder till önskvärda effekter, och ibland inte. Sambanden mellan åtgärd och effekt är komplexa och i hög grad beroende av kontexten.¹⁷

En intressant teori i sammanhanget som delvis kan förklara varför resultaten är så varierande är ”*Motivation Crowding Theory*”¹⁸. Den är också intressant eftersom den handlar om effekten av straff, och belöningar, mer allmänt och inte i någon specifik typ av verksamhet.

¹⁷ Skatteverket, ”Enforcement strategies – How enforcement can improve tax compliance”, 2016. <https://www.skatteverket.se/download/18.361dc8c15312eff6fde70d/1460469756733/Enforcement+strategies+Swedish+Tax+Agency+2016.pdf>

¹⁸ Teorin bygger på både psykologi och ekonomi och har förts fram av främst Bruno S Frey, även om teorin har många år på nacken och flera olika forskare har bidragit.

I korthet handlar teorin om hur incitament påverkar människors motivation, det vill säga hur belöningar eller straff påverkar viljan att göra det som önskas.

Utgångspunkten är att alla yttre incitament (belöningar eller straff) har möjlighet att påverka människors inre motivation (vilja).

Det teorin säger, med stöd i empiri, är att yttre incitament antingen **ökar** eller **minskar** viljan att göra det som avses. Det finns alltså ingen given effekt av yttre incitament, utan det beror på sammanhanget och hur incitamentet upplevs av den enskilde.

Yttre incitament **minskar** den inre motivationen om incitamentet upplevs som kontrollerande eller tvingande och yttre incitament **ökar** den inre motivationen om incitamentet upplevs som stödjande.

Yttre incitament är särskilt skadliga om den enskilde upplever att dennes goda vilja inte erkänns, alltså att det förutsätts att personen inte kommer att göra det rätta. Den som upplever ett yttre tvång att göra något den vill göra, kan då på grund av tvånget tappa denna vilja (crowding-out).

Å andra sidan kan yttre incitament stärka den inre motivationen. Om någon vill göra något och blir föremål för yttre incitament som upplevs som stödjande kan det fungera som en bekräftelse på att det som man vill göra är rätt sak att göra. Den inre motivationen kan då öka (crowding-in).

Exempel som ofta nämns är när man betalar människor för att ge blod. Det minskar ofta benägenheten att ge blod, därför att självbilden av att göra något gott är ett starkare motiv än pengar. Är det tillräckligt mycket pengar kan det bli ett starkare motiv, men den inre motivationen trycks då bort. Motivet för beteendet har skiftat från att vara en inre övertygelse till att bli ett yttre incitament.

Yttre motivation kan alltså fungera om övervakningen och straffen eller belöningarna är tillräckliga. Men eftersom yttre motivation kan tränga ut inre motivation måste incitamenten behållas kontinuerligt och gärna öka. Inre motivation har fördelen av att den enskilde övervakar sig själv.

Detta är inte argument för att sluta använda inspektioner och sanktioner. Tvärtom visar det på att inspektioner och sanktioner **kan** öka viljan att göra rätt – om de genomförs på rätt sätt och kommuniceras på rätt sätt.

Ett helt avgörande strategiskt vägval för alla granskande myndigheter med maktbefogenheter är alltså om man i första hand vill stärka den inre eller den yttre motivationen. Det går inte att stärka båda samtidigt, eftersom en yttre motivation tränger ut den inre.

Arbetsmiljöverkets kommunikation anklagar och fokuserar på brister

Syftet med inspektionerna avgör hur dessa bör kommuniceras. Om syftet med inspektioner är avskräckning (skrämman till lydnad) kan den avskräckande effekten öka om kommunikationen betonar risken för upptäckt och sanktioner.

Som beskrivits ovan kommer en sådan åtgärd att minska viljan att följa regler, men man följer kanske reglerna ändå av rädsla för sanktionerna.

Om syftet med inspektionerna är att stärka viljan att följa reglerna blir det istället viktigt att kommunikationen inte uppfattas som hotande eller skrämmande, utan som stödjande.

En stödjande kommunikation talar idealt om hur något borde göras, och ger även en sann bild av hur många som gör det (om det är möjligt). En kommunikation som försöker ge en överdriven bild av brister och fusk (för att framhålla hur fel det är) kommer samtidigt att ge en bild av att dessa brister är vanliga. Om något är vanligt kan det lätt tolkas som accepterat och normalt beteende och snarare då minska viljan att följa reglerna. Människor tenderar att vilja göra som andra gör.¹⁹

Nedan ges några exempel på rubriker i pressmeddelanden från Arbetsmiljöverket:

- ”Säkerhetsbrister hos 7 av 10 transportföretag” (2020-12-09)
- ”Stora arbetsmiljöbrister inom e-handel” (2020-11-27)
- ”Stora brister i hanteringen av belastningsskador” (2020-10-23).

Av pressmeddelandena framgår inte hur urvalen för inspektionerna har gjorts. Vet man inte det kan uttalanden av typen ”7 av 10” bli missvisande.

Alla myndigheter är enligt regeringsformen skyldiga att iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. § 9). Detta gäller även i kommunikationsverksamheten, vilket betyder att kommunikationen förutom att vara sann även ska vara fri från sådant som gör att den kan uppfattas som vinklad på något sätt.

¹⁹ Robert Cialdini, ”Influence – Science and Practice”, 2004, Allyn & Bacon.

Merparten av alla pressmeddelanden från Arbetsmiljöverket tenderar att vara inriktade på att beskriva brister eller lyfta fram budskap om att man efterlyser skärpning från arbetsgivarnas sida. Till exempel säger Arbetsmiljöverket i ett pressmeddelande från 10 mars 2020 om kontroll av arbetsmiljön i kommuner att *”Syftet är att få den högsta ledningen att ta ansvar för arbetsmiljön...”*.

Arbetsmiljöverket kommunicerar även genom korta informationsfilmer. Flertalet är sakliga och beskriver vad Arbetsmiljöverkets föreskrifter säger. Myndigheten tar även fram filmer som mer handlar om attitydpåverkan. Ett exempel är filmen ”Peter” som handlar om en företagsledare som ofta köper tjänster som utförs av utstationerade arbetstagare (personer utsända från annat land). Enligt filmen behandlar Peter sin väns katt likadant som sin egen katt, men han behandlar inte utstationerad personal likadant som sin egen personal. Egna byggnadsarbetare får skyddsutrustning, men det får inte den utstationerade byggnadsarbetaren.²⁰

Arbetsmiljöverket försökte även vid ett tillfälle 2017 att lansera ett spel som hette ”The Boss”. Syftet med spelet var att visa att man som arbetsgivare kan göra olika val och att det får konsekvenser. Temat var pengar eller livet. Efter några få veckor beslutade Arbetsmiljöverket dock att dra tillbaka spelet efter hård kritik från företagare som upplevde att de blev svartmålade som skurkar.

Arbetsmiljöverket har säkert goda syften med sin kommunikation, men delar av den verkar i huvudsak gå ut på att peka finger snarare än att hjälpa med ett inkännande perspektiv. Syftet framstår då som att det främst handlar om att framhålla sin egen moraliska överlägsenhet.

Om hur en effektiv tillsyn kan bedrivas

Tillsyn är viktigt. Ett rimligt antagande är att tillsynens existens ökar benägenheten att följa regelverket, därför att den å ena sidan visar att det är viktiga frågor för samhället och att den å andra sidan visar att det får konsekvenser att bryta mot reglerna.

Om sedan tillsynen stärker viljan att följa reglerna eller om den bara är avskräckande är en helt annan fråga.

²⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=QOhKD9wQcE8>

Det är alltså väsentligt att syftet med tillsynen anges och att det finns en förståelse och kunskap om med vilka mekanismer tillsynen kan uppfylla det syftet. Effekten av tillsynen påverkas i hög grad av vad som tillsynas, hur det görs och hur det kommuniceras.

Tillsynen kan inte heller ses som en separat åtgärd, utan behöver ses i sitt sammanhang. Myndigheten utfärdar även föreskrifter, kommunicerar och ger vägledning. Tillsynen är en del av många olika åtgärder som tillsammans ger effekt på arbetsmiljön.

För att kunna prioritera och utföra tillsyn på ett effektivt sätt behövs också bättre kunskap om när tillsynen ger mest effekt. Prioriteringen av tillsyn behöver också alltid ske genom en avvägning mellan många olika faktorer. Är det områden med hög risk för skador som ska prioriteras? Är det tillsyn som kan förväntas ge den största effekten som ska prioriteras (behöver inte vara samma som de största riskerna)? Är det viktigt att göra tillsyn på små och nya verksamheter, så att de får stöd och kan göra rätt innan verksamheten växer och problemen har blivit större? Är det viktigt att anpassa tillsynen så att den kan ge värdefull kunskap och användas för kommunikationsinsatser?

Det finns inga självklara svar på hur de olika möjliga prioriteringarna ska vägas mot varandra. Det som behövs är en ökad kunskap och en bättre och mer genomtänkt strategi för tillsynen, kombinerat med omdömesgilla prioriteringar och avvägningar.

Vikten av service och rådgivning

Arbetsmiljöverket svarar inte på frågor om hur arbetsmiljöproblem kan lösas

Arbetsmiljöverket uppger på sin webbplats att man kan svara på allmänna frågor om arbetsmiljölagen och myndighetens föreskrifter, men att man inte kan svara på frågor som handlar om hur någon specifikt ska bedriva sitt arbetsmiljöarbete eller lösa sitt arbetsmiljöproblem.²¹

På samma sätt betonar Arbetsmiljöverket i sin årsredovisning för 2020 att man endast tar emot allmänna frågor samt tips om missförhållanden.

²¹ "Arbetsmiljöverkets svarstjänst kan inte svara på frågor om... hur du specifikt ska bedriva ditt arbetsmiljöarbete, lösa ett arbetsmiljöproblem eller ge besked i en specifik situation." <https://www.av.se/om-oss/kontakta-oss/> 2021-03-02

Inte heller i samband med inspektioner är man beredd att gå längre än att ge allmänt stöd. Ett intressant uttalande finns i Arbetsmiljöverkets podd ”Hallå arbetsmiljö, avsnitt 1 – inspektion”:²²

vi får inte berätta hur de ska lösa sin arbetsmiljö för det är ju alltid arbetsgivaren som har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön. En inspektör kan aldrig ha ansvar för någon annans arbetsmiljö. Säger vi då hur de ska lösa en viss fråga så landar det ju på mig som inspektör för jag har sagt att det är så det ska vara.

Skulle det då hända något sen så landar det också på mig. Då säger kanske arbetsgivaren att det var inspektören som sa till mig att jag skulle göra så. Därför berättar vi aldrig hur.

En sådan inställning hos myndigheten kan leda till lägen då arbetsgivaren måste gissa vad som är tillräckliga åtgärder. Arbetsgivaren gör åtgärden och sedan kan Arbetsmiljöverket säga om det var tillräckligt eller inte. Men att tala om det innan åtgärden genomförs verkar Arbetsmiljöverket inte vilja göra, med hänvisning till att de inte vill ta ansvar.

Under 2020 besvarade Arbetsmiljöverket 22 356 samtal i sin svarstjänst, vilket var obetydligt färre än under 2019.²³ I sin årsredovisning för 2019 skrev Arbetsmiljöverket att man haft problem med sin svarstjänst på grund av den ”minskade kunskapsnivån och personalvolymen” och därför valt att halvera öppettiderna och ta bort formuläret för allmänna frågor på webbplatsen. Under 2018, innan dessa problem uppstod, besvarades 30 709 samtal.

²² Arbetsmiljöverket, podd. <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/halla-arbetsmiljo/>

²³ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2020.

Skatteverket och Livsmedelsverket svarar på specifika frågor

Det är tydligt att Skatteverket anser att stöd till skattebetalarna är viktigt. I sin årsredovisning för 2020 skriver de bland annat följande.²⁴

Det är en viktig uppgift för Skatteverket att ge de bästa förutsättningarna för att det ska vara lätt att göra rätt och att det ska vara enkelt och tryggt för privatpersoner och företag att hantera sin situation.

Livsmedelsverket har till skillnad från Arbetsmiljöverket ett särskilt uttalat krav om att ge stöd och hjälp. Av livsmedelslagen framgår det att *”Den myndighet som utövar offentlig kontroll skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter...”*.²⁵

Men även Livsmedelsverket oroar sig för vad råden kan betyda för dem. Livsmedelsverket framhåller därför följande.

Inspektören kan ge förslag till lösningar, men vara tydlig med att det rör sig om exempel och att det kan finnas flera sätt att uppfylla kraven i lagstiftningen.²⁶

Företagen efterlyser mer hjälp med sina frågor i sina sammanhang

I intervjuerna med företagare framkommer att Arbetsmiljöverkets svarstjänst inte är tillräcklig när man behöver hjälp med tolkning av föreskrifter. Ofta får man bara hänvisningar till lagtext. Företagarna säger att de visserligen kan läsa själva men att de behöver hjälp med vad de ska göra för att uppfylla kraven och veta när de gjort tillräckligt.

Kontakten med Arbetsmiljöverket sker oftast efter det att något har hänt, men man vill kunna använda Arbetsmiljöverket för att förebygga problem och för att få råd.

”

Har aldrig tänkt på Arbetsmiljöverket som något annat än kravställare, aldrig tänkt på att man kan få hjälp.

²⁴ Skatteverket, Årsredovisning 2020, s 34.

²⁵ Livsmedelslagen (2006:804), § 12.

²⁶ Livsmedelsverket, "Livsmedelskontroll – vårt uppdrag", "Professionell kontroll för konsumenternas och företagens bästa.

Det är inte något orimligt att företagare vill veta hur de ska bedriva sitt arbetsmiljöarbete eller lösa sitt arbetsmiljöproblem. Det är inte heller orimligt att de vill ha specifika svar som gäller just dem i deras situation.

Kan tillsyn och stöd kombineras?

En vanlig oro bland tillsynsmyndigheter är huruvida tillsyn och stödjande åtgärder kan kombineras inom samma myndighet eller hos samma handläggare. Statskontoret resonerar om detta i sin rapport ”Tänk till om tillsynen. Om utformning av statlig tillsyn” från 2012 och pekar på att det kan vara problematiskt om en tillsynsmyndighet ger ”*mycket precisa råd*” i ett ärende som senare blir föremål för tillsyn. Problemet uppges ligga i att det kan uppstå en jävsliknande situation. Synen då var att man inte bör blanda tillsynen med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering.

I en senare rapport från 2020, ”På väg mot en bättre tillsyn” har Statskontoret noterat att problemet inte verkar vara lika aktuellt längre och att diskussionen fått ett annat fokus. Nu handlar diskussionen mer om hur tillsynen ska kunna bidra till att utveckla och förbättra den tillsynade verksamheten. Det finns en efterfrågan på tillsyn som bidrar till lärande och verksamhetsutveckling.

Dessutom gäller förvaltningslagens allmänna krav på att ge service och stöd, så länge det inte finns annan lagstiftning som säger något annat. Det går alltså inte att som myndighet själv bestämma om man vill ge stöd eller inte. Serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen är långtgående och framgår av § 6:

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

I propositionen²⁷ till den nya förvaltningslagen som började gälla 2018 konstateras att när en myndighet lämnar stöd och råd i enlighet med den allmänna serviceskyldig-

²⁷ Prop 2016/17: 180

heten är det inte att betrakta som beslut. Stödet är därför inte normerande och inte bindande för vare sig myndigheten eller mottagaren.

Detta betyder rimligtvis att det inte bara är möjligt att kombinera tillsyn med stöd; i de flesta fall finns det en skyldighet att göra just det. Det är också helt rimligt att den myndighet som har bäst kunskap om regelverket och ska granska att det följs också är bäst på att ge stöd i frågor om **hur** reglerna kan efterlevas. Det kräver då mer än allmänna råd, men rådgivningen ska inte heller gå för långt. Det handlar om att leva upp till syftet med serviceskyldigheten.

Serviceskyldigheten handlar om att enskilda ska kunna ta tillvara sina intressen

Enligt propositionen till förvaltningslagen är syftet med serviceskyldigheten att göra tydligt att enskilda (både medborgare och företag) har rätt till den hjälp som krävs för att de ska kunna ta tillvara sina intressen.

Utgångspunkten är att servicenivån måste anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Serviceskyldigheten innebär inte att myndigheter i alla lägen ska se till att enskilda kan undvika tidsödande arbete. Å andra sidan kan inte myndigheten åberopa resursbrist som skäl för att helt avstå från att hjälpa den enskilde.

Regeringen ansåg det inte lämpligt eller möjligt att mer exakt precisera hur omfattande hjälp en myndighet bör ge enskilda. Det behöver avgöras från fall till fall. Bland annat har det betydelse vilka resurser den enskilde själv har till sitt förfogande eller rimligen kan förväntas skaffa sig. Samtidigt framhålls att även resursstarka juridiska personer kan behöva hjälp med komplicerade frågeställningar.

Stöd och råd är alltså både en fråga om rättssäkerhet (att kunna ta tillvara sina intressen) och om att myndigheter kan bidra till att enskilda gör mer rätt – något som ligger i varje myndighets intresse att bidra till. En myndighet bör därför inte sträva efter att ge så lite service och hjälp som möjligt utan snarare hitta arbetssätt som ger bästa möjliga hjälp inom ramen för tillgängliga resurser.

Service och stöd ger legitimitet åt maktutövningen

Ett argument för att inte sära på stöd och tillsyn är att den praktiska erfarenheten från tillsynen kan göra stödet bättre.

Ett annat argument är att service och stöd, som ges av samma organisation eller samma person som utför tillsynen, ger ökad legitimitet och tilltro till tillsynen. Den som får hjälp och stöd av den som granskar blir mer benägen att följa de påpekanden man får.

En jämförelse kan göras med den forskning som psykologen Erich Kirchler med flera har gjort vad gäller relationen mellan maktutövning och förtroende. Hans studier gäller främst skattemyndigheter, men resonemangen ger ändå vägledning kring myndighetsutövning mer allmänt. Huvudtesen är att myndigheters makt antingen kan upplevas som legitim eller som tvingande.

När makten upplevs som legitim utövas den av en accepterad auktoritet som man väljer att följa. Man får förtroende för myndigheten för att den gör det rätta och upplevs stå på medborgarnas och företagens sida.

När makten upplevs som tvingande utövas den av någon som gjort sig själv till en motståndare och som försöker få andra att agera mot sin vilja.

Den legitima maktutövningen kännetecknas av samarbete ("service and clients") och ökar förtroendet för myndigheten, medan den tvingande maktutövningen ("cops and robbers") kännetecknas av konflikt och minskar förtroendet för myndigheten.

Om Arbetsmiljöverkets stöd och rådgivning

Arbetsmiljöverket svarar på allmänna frågor, men det är anmärkningsvärt att myndigheten så tydligt uttalar att man inte svarar på specifika frågor som handlar om att lösa konkreta arbetsmiljöproblem. Arbetsgivare ber om hjälp, men får ingen.

Uttalandet i podden som citeras ovan pekar på att det finns en missuppfattning inom myndigheten. Inställningen är att "vi får inte berätta", vilket naturligtvis inte stämmer. Ett förbud mot att ge råd finns inte. Snarare gäller det motsatta; service-skyldigheten kräver att någon form av hjälp ges. Men utan att rådgivningen går för långt. Livsmedelsverket har löst det genom att tydliggöra att de lämnar förslag och exempel på lösningar.

Gränsdragningsproblem mellan tillåten eller påbjuden service och olämpligt stöd kan rimligen inte användas som ursäkt för att inte ge den hjälp som arbetsgivare har rätt till för att kunna ta tillvara sina intressen. Om frågan är rimlig sett från arbetsgivarens situation och behov ska den normalt besvaras.

Frågan är om Arbetsmiljöverket lever upp till förvaltningslagens serviceskyldighet. Ger myndigheten den hjälp till företagare som de behöver för att kunna ta tillvara sina intressen?

Grunden till Arbetsmiljöverkets ovilja att ge stöd verkar vara inställningen att man inte har, och inte vill ha, något ansvar för hur arbetsmiljön ser ut. Frågor om stöd och rådgivning kan därför inte separeras från frågor om styrningen av Arbetsmiljöverket och dess syfte. Stöd och rådgivning hänger också ihop med tillsynen.

Tillsyn ger upphov till frågor som myndigheten bör kunna besvara. Samtidigt leder bättre stöd och service till att fler arbetsgivare kan göra rätt från början och slipper då få anmärkningar vid en tillsyn.

En efterfrågan på hjälp och stöd bör inte ses som ett problem, utan det handlar snarare om att hitta vägar och metoder som fungerar på ett kostnadseffektivt sätt. Det är ett utvecklingsarbete som med fördel genomförs i samverkan med arbetsgivare och andra intressenter.

Vikten av ett bra bemötande och proceduriell rättvisa

Bemötande är viktigt men uppmärksammas inte tillräckligt

I Statskontorets rapport ”På väg mot en bättre tillsyn” från 2020 hänvisar man till Tillitsdelegationens arbete och konstaterar att:

Vilka effekter tillsynen får tycks bero på sådana saker som tillsynsmyndigheternas återkoppling, tillsynens legitimitet, tillsynsmetoder och inte minst inspektörernas bemötande av de tillsynade. ...– Inspektörernas bemötande av de tillsynade spelar stor roll, till exempel att de tillsynade inte uppfattar att inspektörerna ”gömmer” sig bakom checklistor.

Svenskt Näringslivs enkätundersökning visade att 54 procent ansåg att de fått bra eller mycket bra bemötande av Arbetsmiljöverket, och 10 procent ansåg att de fått dåligt eller mycket dåligt bemötande. För de som varit föremål för inspektion var motsvarande siffror 57 respektive 12 procent.

Svenskt Näringslivs kvalitativa studie visar på stor skillnad i bemötandet från Arbetsmiljöverkets sida. Från väldigt positiva erfarenheter, där Arbetsmiljöverket och dess medarbetare ses som ett viktigt stöd och en trygg punkt för arbetsgivarna, till det motsatta, där medarbetarna uppfattas som arroganta och ointresserade av verksamheten.



**Arbetsgivarna vill göra rätt,
det är liksom därför vi vänder
oss till Arbetsmiljöverket.**

Arbetsmiljöverket har inte själva angett något mål eller någon ambition vad gäller hur de bemöter arbetsgivare och andra intressenter. I sin årsredovisning för 2020 nämns inte bemötande alls. På sin webbplats har Arbetsmiljöverket information om hur de arbetar inom tillsynen: ”Så går en inspektion till”. Det handlar främst om vad som händer när myndigheten hittar brister. Det nämns inget om bemötande eller något annat om vad arbetsgivaren kan förvänta sig från Arbetsmiljöverkets personal.²⁸

Om bemötande inte är en tydligt prioriterad och uppmärksammas fråga riskerar det att bli ett lotteri för arbetsgivaren hur man blir bemött. De flesta handläggare och inspektörer gör säkert sitt bästa för att ge ett bra bemötande, men frågan är vilket stöd de får och om bemötande ses som en viktig strategisk fråga.

Bemötande är en del av den proceduriella rättvisan

Begreppet proceduriell rättvisa är en viktig del i all myndighetsutövning. Begreppet har beskrivits väl av forskaren Tom Tyler som studerat varför människor följer lagen, och i det arbetet undersökt myndigheters maktutövning.

Forskningen visar att den upplevda rättvisan i procedurerna, alltså i handläggningen, är avgörande för hur människor uppfattar utfallet och legitimiteten i maktutövningen. Om procedurerna, vägen fram till beslut, uppfattas som rättvisa är man mer benägen att se beslutet som rättvist. Även om beslutet går emot den enskildes intressen.

För att den enskilde ska uppleva procedurerna som rättvisa krävs, förutom att lagen tillämpas korrekt, att den enskilde upplever sig blivit lyssnad till (fått lägga fram sin sida av saken), blivit behandlad med respekt och fått motiven till beslutet förklarade för sig.

²⁸ <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/inspektion/sa-gar-en-inspektion-till/> 2021-03-02

Proceduriell rättvisa kan uppfattas som något kontraintuitivt eftersom det handlar om att människor inte i första hand bedömer myndigheters beslut utifrån deras innehåll. Om besluten är gynnsamma eller inte har mindre betydelse. Det som har betydelse är hur myndigheten kom fram till sitt beslut. Om denna process upplevs som rättvis upplevs också beslutet som rättvist. Förtroendet för myndigheten kan öka, även när den fattar beslut som är negativa för den enskilde.

Helt avgörande är att myndigheten upplevs som trovärdig, att den är saklig och objektiv, och därmed även kan se till omständigheter som talar för den enskilde. Ett bra bemötande som kännetecknas av respekt stärker den enskildes uppfattning om att myndigheten tar frågorna och den enskildes situation på allvar.

Detta innebär också att hot om straff kan påverka den upplevda rättvisan negativt och därmed minska viljan att följa regelverket.

Detta är inga argument mot tillsyn eller mot straff. Det handlar istället om att återigen understryka att effekterna av myndighetsutövning, inklusive tillsyn och straff, framförallt ligger i hur den utförs. Ett bemötande som kännetecknas av respekt och en vilja att förstå och förklara har betydelse för regelefterlevnaden.

Skatteverket ser bemötande som en viktig del för att det ska bli rätt

I sin årsredovisning för 2020 nämner Skatteverket bemötande 38 gånger. Den allmänna inställningen beskrivs enligt följande:²⁹

Ett bra bemötande skapar goda förutsättningar för att lösa problem på ett effektivt sätt, och det har även stor betydelse när det gäller upplevd rättvisa.

Skatteverket redovisar i samma årsredovisning resultatet av egna enkätundersökningar. Det visar sig att under 2020 var 97 procent av företagen nöjda med bemötandet (3 procent var missnöjda).³⁰ Detta handlar om ja- eller nej-svar och de är därför svåra att jämföra med resultatet för Arbetsmiljöverket ovan, som redovisades på en skala 1–5. Men Skatteverket har även frågat företagen om de upplever att tjänstemän-

²⁹ Skatteverket, Årsredovisning 2020, s 21.

³⁰ Procent av de som svarat ja eller nej.

nen lyssnar på dem, med svar på en skala 1–5. Det visar sig då att 85 procent upplever sig ha blivit lyssnade till (instämmer, 4 + 5) och att 3 procent inte känner sig lyssnade till (instämmer ej, 1 + 2).

Det kan vara av intresse att även peka på följande citat från Skatteverkets strategiska inriktning:³¹

Som medarbetare på Skatteverket är det självklart att bemöta alla väl och att i alla lägen agera rättssäkert, respektfullt och etiskt ansvarsfullt. Vi stärker likvärdigheten genom att i alla delar av verksamheten ta hänsyn till människors olikheter, och vi använder våra befogenheter på rätt sätt och med omdöme.

Som jämförelse kan även nämnas att Livsmedelsverket nämner bemötande tre gånger i sin årsredovisning för 2020.

Även regler handlar om bemötande och rättvisa

Arbetsmiljöverket ger ut många och ibland detaljerade föreskrifter inom olika områden. Syftet är gott genom att föreskrifterna ger arbetsgivare en bättre förståelse och mer vägledning kring vad som förväntas av dem.

Samtidigt är det inte enkelt att förhålla sig till många och ibland krångliga regler. Arbetsgivaren måste dels förstå vilka regler som är relevanta i sin verksamhet och dels förstå vad dessa regler innebär konkret i sitt sammanhang.

Den som inte förstår regelverkets syfte eller dess tillämpning kan lätt uppfatta myndighetens agerande som godtyckligt och därmed som orättvist.

Till exempel upplever företagen att reglerna är svåra att förstå och tillämpa när det ställs samma krav på arbete som tar ett par timmar att utföra som på ett arbete som tar flera månader eller, att det ställs samma krav när man sätter upp en gardinstång som när man bygger ett helt hus.

³¹ Skatteverkets strategiska inriktning, 2020.

Även den som känner till föreskrifterna och förstår deras innebörd kan få problem när det kommer till att avgöra vad som i praktiken krävs. För att reglerna ska vara tillämpliga i olika situationer används till exempel ibland uttryck som ”lämplig”, vilket har fördelar eftersom regelverket då blir mindre fyrkantigt. Samtidigt ställer det krav på att en bedömning görs.

Finns det inte tillräckligt med stöd och hjälp för att kunna tillämpa reglerna på ett sådant sätt att man känner sig rimligt trygg med att det blivit rätt, upplever man vare sig rättvisa eller att man blivit behandlad med respekt.

Om vikten av bemötande och proceduriell rättvisa

Bemötande är helt avgörande för hur effektivt en myndighets arbete kan bli. Utan ett bra bemötande tappar myndigheten i trovärdighet och legitimitet, vilket försämrar effekten av både information och tillsyn.

Det har alltså betydelse hur ”kunder”, intressenter och allmänheten uppfattar en myndighet. Självklart ska myndigheter agera korrekt i enlighet med lagen, men det räcker inte. Den subjektiva upplevelsen av myndigheten och dess maktutövning har också stor betydelse. Det ska både vara rätt och upplevas rätt.

Arbetsmiljöverket arbetar inte tillräckligt aktivt med sitt bemötande. Eftersom myndigheten är van att bli detaljstyrd kan skälet vara att man inte fått något konkret uppdrag att arbeta med sitt bemötande. Ett sådant uppdrag ska inte behövas (myndigheten borde arbeta med frågorna ändå), men effekten av att styra detaljerat blir ofta att den som styrs bara gör det den blir tillsagd att göra och inget annat. Ansvaret ligger därför även i hög grad hos regeringen.

Ett aktivt bemötandearbete behövs alltså, där även myndighetens syn på dem man är till för undersöks och beskrivs. Ett konkret råd är att direkt sluta använda begreppet ”tillsynsobjekt”. Även om det är verksamheter som tillsynas handlar det alltid om människor, människor som är ansvariga och som får kritik. Det är viktigt att tänka på, och beskriva, de som man finns till för som människor. Människor är inga objekt.

En kort diskussion

Frågan om hur Arbetsmiljöverket kan bli en ännu effektivare och mer uppskattad myndighet hänger starkt ihop med myndighetens uppdrag, syfte och ansvar.

Regeringen bestämmer vilket ansvar Arbetsmiljöverket ska ha. Det är en sak att delegera framtagandet av åtgärdsplaner, och en annan sak att hålla Arbetsmiljöverket ansvarigt för vilka förutsättningar arbetsgivarna har för att bedriva ett fullgott arbetsmiljöarbete. Om regeringen anser att Arbetsmiljöverket endast är en utförare av arbetsuppgifter utan ansvar för arbetsmiljön innebär det att regeringen själv tar på sig hela ansvaret. Det betyder i sin tur att idéerna om tillitsbaserad styrning inte omfattar Arbetsmiljöverket.

Sedan är det en annan fråga vad Arbetsmiljöverket själva anser om hur de bör styras. Arbetsmiljöverket betonar ofta och gärna att ansvaret för arbetsmiljön ligger hos arbetsgivarna och att de själva inte har något ansvar. Avståndstagande från allt som kan uppfattas som ett ansvar kan vara bekvämt och det förenklar myndighetens roll.

Men om Arbetsmiljöverket skulle få ett tydligt syfte om att bidra till den faktiska arbetsmiljön och uttalat ha ett ansvar skulle det påverka allt myndigheten gör. Det skulle innebära att

- effekterna av tillsynen blir viktigare och blir en strategisk fråga för myndigheten
- stöd till arbetsgivarna som faktiskt förbättrar arbetsmiljön inte blir lika hotfullt för myndigheten
- frågor om bemötande och förtroende samt annat som påverkar effekterna av myndighetens åtgärder blir intressanta
- samverkan med olika parter skulle upplevas som något positivt och nödvändigt.

Detta handlar inte om att förändra arbetsgivarnas ansvar som det är uttryckt i arbetsmiljölagen. Arbetsgivarna ska ha det direkta ansvaret för arbetsmiljön på sina arbetsplatser. Det Arbetsmiljöverkets ansvar bör avse är hur det fungerar på systemnivå, alltså vilka förutsättningar arbetsgivarna har att bedriva ett bra arbetsmiljöarbete.

Arbetsmiljöverket har en unik kompetens och har föreskriftsrätt. Arbetsmiljöverket kan påverka arbetsmiljön i hög grad genom att ge de rätta förutsättningarna i form av stöd, regler och tillsyn. Detta minskar inte arbetsgivarnas ansvar, men det ökar arbetsgivarnas möjligheter att ta sitt ansvar.

Det är alltså viktigt att se Arbetsmiljöverkets arbete i sitt rätta sammanhang. Dess syfte och roll styr allt annat de gör. Viktiga arbetsuppgifter som tillsyn och stöd måste också sättas in i detta sammanhang och till varandra. Det går inte att se som helt separata arbetsuppgifter som var en och ska bedrivas så effektivt som möjligt. Kombinationen av allt man gör, inklusive kommunikation, bör ge så goda effekter som möjligt på arbetsmiljön på sikt.

Detta kräver också en annan syn på samarbete och samverkan. Arbetsgivarna har förstås en avgörande roll, men även branschorganisationer och andra intresseorganisationer kan bidra på olika sätt. Arbetsmiljöverket kan nå ut med viktig information och skapa förståelse för vad som är viktigt om de ser sig mer som en aktör i ett större ekosystem.

För att kunna nå fram med sina budskap och vara en efterfrågad samverkanspartner blir det också helt nödvändigt att arbeta med sitt bemötande och sin trovärdighet. Att ha rätt i sak och göra allt rätt enligt regelverket är inte tillräckligt. Arbetsgivare och andra intressenter måste känna sig lyssnade till och tagna på allvar. Att ge uttryck för empati och förståelse för andras situation innebär inte att man behöver kompromissa i sin myndighetsutövning. Det innebär snarare att myndighetsutövningen blir mer effektiv.

Arbetsmiljöverket har inte direkt dåliga siffror när det kommer till förtroende och bemötande. Arbetsmiljöverkets tillsyn uppfattas ofta som positiv, och mycket fungerar naturligtvis väl.

För att få vägledning och inspiration för att utvecklas mer mot en väl fungerande myndighet finns mycket att hämta i den statliga värdegrunden.

Statskontoret har i dokumentet ”Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning” från 2019 utvecklat innebörden av den statliga värdegrunden. De tar upp frågor som rör bland annat hur långt serviceskyldigheten sträcker sig och vikten av att myndigheter ser till samhällsnyttan bortom sig själva.

Svenskt Näringslivs förslag på åtgärder

5

Med beaktande av de erfarenheter och förväntningar som finns hos företagen samt mot bakgrund av Myndighetsanalysen föreslår Svenskt Näringsliv ett antal åtgärder i syfte att utveckla en myndighet som på ett bättre sätt kan möta behoven hos den primära målgruppen – arbetsgivarna.

Sammanfattningsvis föreslår Svenskt Näringsliv följande konkreta åtgärder

- Förändrad styrning och en utveckling av instruktionen
- Tillsynens syfte och effekter behöver tydliggöras
- Starkare förebyggande fokus
- Ett aktivt bemötandearbete

Förändrad styrning och en utveckling av instruktionen

Regeringen bör, inom ramen för Arbetsmiljöverkets instruktion, ge myndigheten ett tydligare verksamhetsuppdrag som också anger ett tydligt syfte med verksamheten: att bidra till den faktiska arbetsmiljön. Till detta skulle kopplas ett uttalat ansvar för arbetsmiljön på systemnivå, ett ansvar som innefattar att ge arbetsgivarna bästa möjliga förutsättningar att ta sitt arbetsmiljöansvar.

Det är regeringens sak att bestämma vilket ansvar Arbetsmiljöverket ska ha för arbetsmiljön. Med dagens styrning har Arbetsmiljöverket stora möjligheter att frånsäga sig ett sådant ansvar³². Men med ett uttalat ansvar på systemnivå skulle

³² Se till exempel Myndighetsanalysen, sid 31

myndigheten kunna hållas ansvarig för vilka förutsättningar arbetsgivarna har för att bedriva ett bra arbetsmiljöarbete.

Det handlar inte på något sätt om att förändra eller förminska arbetsgivarnas ansvar för arbetsmiljön på varje enskild arbetsplats. Men Arbetsmiljöverket har kompetens, föreskriftsrätt och maktbefogenheter, och därmed stora möjligheter att påverka arbetsmiljön i Sverige genom att skapa de rätta förutsättningarna i form av regler, stöd och tillsyn. Ett uttalat ansvar på systemnivå skulle möta upp företagens behov av utökad service i form av stöd och rådgivning vad gäller tolkning och tillämpning av regelverket.

Ett tydligare ansvar skulle påverka allt myndigheten gör. Exempelvis skulle effekterna av tillsynen bli viktigare och därmed bli en strategisk fråga för Arbetsmiljöverket. Stöd till arbetsgivarna som i sin tur förbättrar arbetsmiljön skulle bli en självklarhet, och frågor om bemötande och förtroende skulle hamna högre upp på agendan. Även samverkan med olika aktörer skulle ges en större vikt och ses som positivt och nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Som en följd av ett förändrat uppdrag borde även myndigheten utvärderas utifrån hur arbetsmiljön på systemnivå utvecklas.



Avsaknaden av ett tydligt syfte och ansvar för Arbetsmiljöverket samt myndighetens eget undvikande av ansvarstagande är troligen den enskilt största orsaken till att myndigheten upplevs ha stora brister.

Myndighetsanalysen, s. 12

Instruktionen

Ett av regeringens viktigaste verktyg för att styra Arbetsmiljöverket är instruktionen, förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

I § 1 a anges att myndigheten ska **verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden**. Denna bestämmelse behöver tydliggöras med fokus på uppdrag, syfte och framförallt ansvar. Detta skulle samtidigt förbättra statens möjligheter att värdera och mäta effekterna av verkets insatser.

Vidare anges i instruktionen att verket ska **främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare**. Det finns anledning att ifrågasätta på vilket sätt Arbetsmiljöverket ska göra detta. Samverkan sker lokalt i verksamheter mellan arbetsgivare och arbetstagare eller lokala skyddsombud på arbetsplatsen.

I detta sammanhang kan det vara värt att notera att Svenskt Näringsliv i en tidigare rapport lagt förslag på hur den lokala samverkan kan stärkas genom lagändring för fler skyddsombud³³.

Enligt § 5 i Instruktionen ska Arbetsmiljöverket **samråda** med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer i den utsträckning som behövs för verksamheten. För att kunna uppfylla denna samrådsskyldighet på ett ändamålsenligt sätt krävs ett förtydligande av uppdrag och syfte från regeringen. Behovet av tydlighet gällande samrådsskyldigheten blev uppenbart under pandemin. Detta gällde inte minst bristen på såväl dialog med arbetsgivarna som behovet av stöd och råd under utsatta förhållanden.

Frågan om bristande samråd med parterna har även lyfts i Statskontorets utvärdering³⁴ av Arbetsmiljöverket.

Vikten av en god arbetsmiljö är något som berör alla företag på arbetsmarknaden och som behöver upprätthållas för att inte skapa en marknad med snedvriden konkurrens. Det finns idag skäl att ifrågasätta Arbetsmiljöverkets tolkning av samrådsskyldigheten och om den i praktiken omhändertar alla företag, oavsett om man är bunden av kollektivavtal eller inte.

§ 1 a Myndigheten ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten ska också arbeta för att regelverket inom dess verksamhetsområde följs.

Ur förordning med instruktion för Arbetsmiljöverket.

§ 5 Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.

Ur förordning med instruktion för Arbetsmiljöverket.

³³ Se resonemang kring hur skyddsorganisationen kan utvecklas i Svenskt Näringslivs rapport "Dags att tänka nytt" https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/arbetsmiljo/dags-att-tanka-nytt-ett-modernt-arbetsmiljoarbete-kra-ver-moderna_1007762.html

³⁴ Arbetsmiljöverkets interna styrning och tillsynens effektivitet efter resursförstärkning, Statskontoret 2021.

Tillsynens syfte och effekter behöver tydliggöras

Som beskrivs i rutan avser vi med tillsyn Arbetsmiljöverkets aktiviteter inom inspektion, stöd och råd och kommunikation.

Tillsynsbegreppet

Tillsyn är ett centralt begrepp i Arbetsmiljöverkets verksamhet och finns på flera håll inom myndighetsvärlden. Någon entydig definition finns emellertid inte och Arbetsmiljöverket själva har ingen tydlig definition av begreppet. Det synes vara ett samlingsbegrepp för en del av de åtgärder Arbetsmiljöverket vidtar i sin verksamhet. I SOU 2002:14 talade man om smalare och bredare tillsynsbegrepp. När vi i denna rapport talar om tillsyn menar vi såväl inspektion som stöd, råd och kommunikation.

I dagsläget uttalar Arbetsmiljöverket inget tydligt syfte med den tillsyn man bedriver eller vilka effekter som eftersträvas med tillsynen. Detta till skillnad från andra myndigheter som har tydliga och uttalade syften.

Myndighetsanalysen (s. 28) lyfter till exempel fram Livsmedelsverkets syn på kontroller där syftet med kontrollen beskrivs bland annat på följande sätt:

”När det är som bäst ställer inspektören både tydliga krav och agerar bollplank för att hjälpa till att uppnå avsedd effekt – säker mat och rätt information till konsumenterna.”

Arbetsmiljöverkets syfte med tillsynen bör vara att stärka viljan hos arbetsgivarna att skapa en bra arbetsmiljö, bland annat genom att följa regelverket och se det som ett viktigt stöd. Förutom att Arbetsmiljöverket behöver ett tydligt syfte med tillsynen, behöver tillsynen fokusera på stödjande åtgärder som ger effekter i form av lärande och utveckling.

Idag synes tillsynen mest sträva mot att uppnå avskräckande effekter, genom kontroller och kommunikation kring brister hos arbetsgivare. Fokus bör vara att öka viljan att ta till sig och följa regelverket, inte att skrämja arbetsgivarna till efterlevnad.

Tillsynens effekter mäts främst genom antalet inspektioner och inspektörer, vilket framgår av Statskontorets rapport 2021:7³⁵. Där anges att Arbetsmiljöverket har förstärkt sin tillsyn genom bland annat fler inspektioner och inspektörer samt beslut om sanktionsavgifter. Det finns anledning att ifrågasätta om det ur ett samhällsperspektiv är det bästa sättet att mäta om Arbetsmiljöverket genomfört en effektiv tillsyn.

Enligt Arbetsmiljöverket visar upptäckta brister i arbetsmiljöarbetet att de tillsynar rätt företag. I den externa kommunikationen beskrivs oftast utgången av en inspektionsinsats med att ange antal brister eller hur många sanktionsavgifter som det har beslutats om. Syftet med sådan kommunikation är sannolikt att påvisa sin egen effektivitet men kan upplevas som att man vill skrämra arbetsgivare till att följa reglerna.

Ett exempel på hur Arbetsmiljöverket kan stärka viljan hos arbetsgivaren att ta till sig och följa regelverket för att förbättra arbetsmiljöarbetet är att vid en inspektion tydligt beskriva varför åtgärderna behöver vidtas. Det behöver framgå vilken risk en brist innebär och exempel på hur bristen kan åtgärdas.

Vid större inspektionsinsatser, till exempel när en särskild bransch står i fokus, bör återrapporteringen utvecklas. Om man finner återkommande brister så behövs en analys av varför dessa brister är så vanligt förekommande och vad verket, utifrån sitt systemansvar för arbetsmiljöarbetet, kan göra för att minska antalet brister. Allt för ofta återges resultatet i återrapporteringen till regeringen utan att analyseras och föras ut till berörda aktörer.

Såsom konstateras i Myndighetsanalysen behövs en genomtänkt strategi för tillsynen och hur effekten av tillsynen ska mätas. Att det är svårt att mäta effekter gällande kvalitativa uppgifter är inte en ursäkt att låta bli, även om det naturligtvis är enklare att mäta effekter genom kvantitativa uppgifter. Det är viktigt att skilja på Arbetsmiljöverkets olika aktiviteter och effekter på den faktiska arbetsmiljön. Till exempel så leder inte antalet inspektioner och utdömda sanktionsavgifter per automatik till en bättre arbetsmiljö.



Tillsynen har också blivit effektivare ur två aspekter. Myndigheten har gjort fler inspektioner per krona, och en större andel av inspektionerna har lett till någon form av åtgärd, som exempelvis beslut om sanktionsavgift eller föreläggande.

(Statskontoret 2021:7)

³⁵ Arbetsmiljöverkets interna styrning. Statskontoret 2021:7

Starkare förebyggande fokus

Svenskt Näringsliv menar att det förebyggande arbetet behöver genomsyra samtliga delar i Arbetsmiljöverkets verksamhet. Utöver att skapa regler och vägledningar som är begripliga och går att efterleva, handlar det om paketering av information, stödjande inspektioner och framförallt att ha ett förebyggande perspektiv i form av stöd och råd i samband med kommunikationen. Det kan till exempel handla om att Arbetsmiljöverket behöver ägna sig mer åt utåtriktad verksamhet för att nå fler företag, oavsett storlek och bransch, och en starkare, mer kontinuerlig kontakt med arbetsgivare regionalt. Arbetsmiljöverket ska vara en naturlig och välkomnande aktör att vända sig till för de företag som har behov.

Men det förebyggande är givetvis inte allt. Det behöver även finnas en väl fungerande och effektiv kontrollfunktion inom ramen för Arbetsmiljöverket. Detta för att säkerställa legitimiteten för systemet och för att komma åt de företag som inte fullgör sina skyldigheter.

Stöd och rådgivning

Arbetsmiljöverket är omfattande och komplext; det är därför avgörande att det kan förstås och tillämpas av de som ska använda det. Arbetsgivare har vitt skilda bakgrunder och därför måste myndigheten ha en förmåga att förstå arbetsgivares skilda utgångspunkter och förutsättningar. Detta innebär inte att kraven ska sänkas, utan att regelverket ska göras mer lättbegripligt och lättare att tillämpa.

Som tidigare påpekats efterfrågar Svenskt Näringslivs medlemsföretag mer stöd och rådgivning från Arbetsmiljöverket för att kunna förstå och tolka regelverket och dess tillämpning. Det finns en efterfrågan på att mötas på ett bättre sätt. Att inte kunna möta upp detta behov undergräver förtroendet för myndigheten och för arbetsmiljölagsstiftningen.

I förvaltningslagen § 6 finns en serviceskyldighet inskriven för myndigheter. Liksom i Myndighetsanalysen ifrågasätter Svenskt Näringsliv om Arbetsmiljöverket i dagsläget lever upp till denna serviceskyldighet. Bestämmelsen innebär att Arbetsmiljöverket borde kunna ge mer stöd och hjälp till företagen.

§ 6 En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.

Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Frågan huruvida det är möjligt att inspektera och samtidigt ge stöd är inte oproblematisk. Ett sådant arbetssätt är dock inte unikt i myndighetsvärlden. Naturligtvis ställs Arbetsmiljöverket inför svåra bedömningar när det gäller hur man inom ramen för sin serviceskyldighet ska hantera konkreta frågor kring exempelvis vilka åtgärder en arbetsgivare behöver vidta. Kring detta förs ett utförligt resonemang i Myndighetsanalysen (s. 38) som sammanfattas på följande sätt:

”Detta betyder rimligtvis att det inte bara är möjligt att kombinera tillsyn med stöd, i de flesta fall finns det en skyldighet att göra just det. Det är också helt rimligt att den myndighet som har bäst kunskap om regelverket och ska granska att det följs också är bäst på att ge stöd i frågor om *hur* reglerna kan efterlevas. Det kräver då mer än allmänna råd, men rådgivningen ska inte heller gå för långt. Det handlar om att leva upp till syftet med serviceskyldigheten.”

Såsom serviceskyldigheten hanteras idag måste arbetsgivare således leva i ovisshet kring om man gjort rätt eller inte. Skulle verket få ett mer uttalat ansvar kan de prioritera det stödjande arbetet för arbetsgivare. Ett utökat stöd skulle underlätta arbetsmiljöarbetet för framförallt mindre företag och även företag som saknar lokala skyddsombud³⁶.

Det är också viktigt att Arbetsmiljöverket ser möjligheterna i digitaliseringen. Sannolikt finns stora möjligheter att utveckla mer avancerade digitala stöd som både skulle avlasta myndigheten, öka tillgängligheten och samtidigt vara ett sätt att möta serviceuppdraget. Inom andra verksamheter finns avancerade beslutsstödsystem som guidar användaren genom en process som leder fram till att både identifiera ett specifikt problem och att föreslå lämpliga åtgärder.

Arbetsmiljöverket bör kunna ha en mer framåtlutad attityd. Med en annan syn på sitt uppdrag, som har diskuterats ovan, skulle det också vara naturligt för Arbetsmiljöverket att ha ett mer proaktivt förhållningssätt i arbetet med att bidra till att

³⁶ Se resonemang kring hur skyddsorganisationen kan utvecklas i Svenskt Näringslivs rapport ”Dags att tänka nytt” https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/arbetsmiljo/dags-att-tanka-nytt-ett-modernt-arbetsmiljoarbete-kra-ver-moderna_1007762.html

förbättra arbetsmiljön på svenska arbetsplatser. Positivt är att Arbetsmiljöverket nyligen inlett samarbete med till exempel verksamt.se, vilket ger goda möjligheter att möta upp företagen.

I alla verksamheter som innefattar en kontroll- eller inspektionsverksamhet kan det finnas en drivkraft att använda den för att påvisa resultat och nytta med verksamheten. Många upptäckta brister kan tolkas som ett stort behov av kontroller, och det kan användas för att äska utökade resurser. En myndighet som framförallt ägnar sig åt att ”sätta dit” utan en vilja att förstå eller förklara hamnar dock lätt i en förtroendekris. Vill man uppnå långsiktiga resultat får det inte uppfattas som att det primära målet är att bestraffa. Inspektioner, kontroller och sanktioner är viktiga, men målet måste alltid vara att så få brister som möjligt ska finnas i arbetsmiljön ute på våra arbetsplatser. För att nå dit måste myndigheten åtnjuta ett högt förtroende.

Att det finns brister när det gäller företagets förtroende för Arbetsmiljöverket visas inte bara av resultaten från enkäten och de fokusgrupper som genomförts inför denna rapport, utan också av Företagarnas Myndighetsranking³⁷. I undersökningen får företagare svara på frågor kring sina erfarenheter av 14 myndigheter som är viktiga för företagare. Vid den senaste mätningen som genomfördes 2021 hamnade Arbetsmiljöverket på femte plats från slutet i kategorin service och bemötande och på fjärde plats från slutet i kategorin förtroende. Med ett lågt förtroendekapital hos dem man har till uppgift att påverka – arbetsgivarna – blir uppdraget av naturliga skäl avsevärt svårare.

Kommunikation

Myndighetens kommunikation är en viktig del i arbetet med att stärka förtroendet. Som framgår av Myndighetsanalysen finns i myndighetens kommunikation en stark slagsida i mot att beskriva brister eller att trycka på att arbetsgivare måste förbättra sig.



Livsmedelsverket har till skillnad från Arbetsmiljöverket ett särskilt uttalat krav om att ge stöd och hjälp. Av livsmedelslagen framgår det att 'Den myndighet som utövar offentlig kontroll skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter...'

Ur Myndighetsanalysen, s. 35

³⁷ <https://www.foretagarna.se/politik-paverkan/rapporter/2021/myndighetsranking-2021/f>

Alltför ofta upplevs budskapen som populistiska, generaliserande och kritiska gentemot arbetsgivare. Det finns anledning för myndigheten att arbeta för att bli mer opartisk och saklig i sin kommunikation. Om man själv gör sig till arbetsgivarnas motståndare blir det sannolikt svårare att nå fram med sina budskap.

Många arbetsgivare känner inte igen sig i Arbetsmiljöverkets kommunikationsinsatser. De handlar alltför ofta om att skapa känslomässiga reaktioner ur ett ensidigt perspektiv. Men frågan är om ett kollektivt skuldbeläggande är det mest effektiva sättet att få arbetsgivare att intressera sig för arbetsmiljöfrågor. I Arbetsmiljöverkets årsredovisning³⁸ anges att sociala medier är ett kostnadseffektivt sätt att nå ut med budskap samt att ha en dialog med målgrupper. Denna typ av kommunikationsinsatser kan vara kostnadseffektiva för myndigheten, men frågan är om det är det mest kostnadseffektiva sättet att arbeta med förebyggande arbetsmiljöfrågor även ur ett samhällsperspektiv.

Myndigheten anger att de har strävat efter engagerande innehåll. Detta synes innebära att de tar fram filmer och bilder som provocerar och ska väcka känslor. Svenskt Näringsliv menar att Arbetsmiljöverket istället bör sträva efter ett budskap som ska vara kunskapshöjande och inspirerande. Arbetsmiljöverket tenderar istället att driva opinionsbildning och har en syn och uppfattning om företag, företagare och arbetsgivare som inte stämmer överens med verkligheten. En myndighet ska vara opartisk och vägleda i svåra frågor. Arbetsmiljöverket måste ta ansvar och inte bidra till ett medielandskap där onda och goda pekats ut. En slutsats som kan dras av verkets årsredovisning är att inget av de medier som fått mest uppmärksamhet över huvud taget handlar om att underlätta för företagen.

Det kan vara så att det ligger i sakens natur att arbetet i en myndighet med tillsynsuppdrag till stor del kommer att präglas av ett kritiskt förhållningssätt till dem man utövar tillsyn mot. Risken med detta är att man fjärrar sig från de som har en genuin vilja att göra rätt men som kanske inte känner till regelverket eller inte förstår hur det ska tillämpas. Det blir då svårare att nå ut till dessa med information och råd – myndigheten riskerar att upplevas som ett hot för dem som kanske bäst behöver dess stöd.



Om syftet med inspektionerna är att stärka viljan att följa reglerna blir det istället viktigt att kommunikationen inte uppfattas som hotande eller skrämmande, utan som stödjande.

Ur Myndighetsanalysen, s. 32

Ett aktivt bemötandearbete

Det är svårt att hitta tydliga tecken på att Arbetsmiljöverket arbetar aktivt med bemötandefrågor och hur de lever upp till förvaltningslagens krav på serviceskyldighet. Myndighetsanalysen lyfter fram att myndigheten tappar i trovärdighet och legitimitet utan ett bra bemötande. Ett bra bemötande förutsätter i första hand förståelse för vem man är till för och handlar inte om att ”vara snäll”, utan är ett verktyg för myndigheten att uppnå resultat. Det är därför viktigt med en insikt om vem man möter och dennes situation.

I kontakterna med medlemsföretagen har det vid upprepade tillfällen framkommit hur viktigt bemötandet från myndighetens medarbetare är. Ett flertal arbetsgivare har vittnat om hur deras förtroende för myndigheten och arbetsmiljöverket har påverkats negativt när man mött myndighetsrepresentanter som uppfattas ha utgångspunkten att arbetsgivare alltid är ute efter att fuska. På samma sätt vittnas om hur ett gott bemötande och en förståelse för arbetsgivarens situation kan stärka förtroendet för myndigheten och vara en ingång till ett utvecklat arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen. Detta visar hur centralt det är att bemötandet är anpassat efter vilken typ av arbetsgivare man träffar.

Att man på myndigheten använder termer som till exempel tillsynsobjekt om arbetsgivare och förrättning om mötet med arbetsgivare och skyddsombud, kan påverka synen på de man möter och i förlängningen bemötandet. Sådana termer kan befästa en bild som inte möter moderna förväntningar på myndighetsservice.

Avslutning

Som vi har konstaterat inledningsvis har Arbetsmiljöverket en central roll på den svenska arbetsmarknaden. Myndigheten har genom sitt uppdrag stor inverkan på landets samtliga arbetsplatser. Det är viktigt att de aktörer som har ett gemensamt intresse i att stärka arbetsmiljöarbetet i Sverige tillsammans arbetar för att kontinuerligt utveckla de åtgärder och arbetsformer som står till buds, men även att man vågar ifrågasätta och diskutera förslag till nya lösningar som kan stärka det viktiga arbetsmiljöarbetet. Denna rapport är ett av Svenskt Näringslivs bidrag till en sådan diskussion.



Fokus på dem man är till för. En avgörande fråga för all offentlig verksamhet är om man ser sina kunder (medborgare och företag) som problem som ska hanteras eller om man ser det som att det är medborgare och företagare som skapar den önskade samhällsnyttan, men att de behöver hjälp och regler att förhålla sig till.

Ur Myndighetsanalysen, s. 18

Källor och referenser

Svenskt Näringslivs rapport

Arbetsmiljöverket, ”Årsredovisning 2020”.

Företagarna, ”Myndighetsrankning 2021”

Statskontoret, ”Arbetsmiljöverkets interna styrning”, 2021

Svenskt Näringsliv, ”Dags att tänka nytt – ett modernt arbetsmiljöarbete kräver moderna regler och roller”, rapport 2017

Myndighetsanalysen

AFA Försäkring, ”Allvarliga arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro”, juni 2020.

Alexius, Susanna, ”Att styra komplexa uppdrag mot och resultat – en forskningsöversikt”, 2017-03-10.

Arbetsmiljöverket, ”Ansvar och befogenhet i arbetsmiljön”, broschyr, 2015.

Arbetsmiljöverket, ”Arbetsmiljön 2019”, Arbetsmiljöstatistik Rapport 2020:2.

Arbetsmiljöverket, ”Hallå arbetsmiljö! Avsnitt 1 – Inspektion”, podd.

Arbetsmiljöverket, ”Informationsuppdraget och osund konkurrens”, pressmeddelande 2018-01-17.

Arbetsmiljöverket, ”Leder regler och inspektioner till en bättre arbetsmiljö?”, Kunskapssammanställning 2016:10.

Arbetsmiljöverket, ”Årsredovisning 2019”.

Arbetsmiljöverket, ”Årsredovisning 2020”.

Arbetsmiljöverket, "Åtterrapporering – regeringsuppdraget om inspektörernas branschkunskap", Rapport 2020-04-28.

Cialidini, Robert B, "Influence – Science and Practice", 2001, Allyn & Bacon, Needham Heights.

Dagens Opinion, "Efter kritiken – Arbetsmiljöverket stänger ner mobilspel", artikel, 2018-01-12.

Frey, Bruno S, and Jegen, Reto, "Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence", 2000, Working Paper No. 49, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, published in: Journal of Economic Surveys, 2001, vol. 15 (5), 589–611.

företagarna, "Myndighetsranking 2019", december 2019.

Justitieombudsmannen, "Kritik mot en förämningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut", beslut 200-11-20.

Karlsson, Tom S., "Post-NPM, vad är det? Trender och empiriska iakttagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn (KFi-rapport nr 149)", January 2018, ResearchGate.

Karolinska Institutet, "Att styra med hållbarhet: Styrelsens påverkan på det hållbara arbetslivet", Rapport till AFA Försäkring, mars 2020.

Kirchler, Eric & Wahl, Ingrid, "Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework, April 2008, ResearchGate.

Livsmedelsverket, "Livsmedelskontroll – vårt uppdrag", broschyr 2014.

Livsmedelsverket, "Tillsammans gör vi skillnad – Livsmedelsverkets inriktning", 2020.

Livsmedelsverket, Årsredovisning 2019.

Livsmedelsverket, Årsredovisning 2020.

Myndigheten för arbetsmiljökunskap, "Framtidens arbetsmiljö i Sverige", Rapport KS 2020:1.

Organisation & Samhälle – Svensk företagsekonomisk tidskrift, ”Hur går det för New Public Management i svenska kommuner”, artikel av Barbara Czarniawska och Rolf Solli, 2014-10-27.

Regeringen, ”En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020”, Skr. 2015/16:80.

Regeringen; ”En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025”.

Regeringen, ”En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag”, proposition 2016/17:180.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet, ”En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet”, Kortversion av regeringens proposition 2016/17:104.

Riksrevisionen, ”En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet”, RIR 2016:23.

Skatteverket, ”Enforcement strategies – How enforcement can improve tax compliance”, 2016.

Skatteverket, ”Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet”, 2015, författare: Anders Stridh och Lennart Wittberg.

Skatteverket, ”Rätt från början – Forskning och strategier”, Rapport 2005:1.

Skatteverket, ”Skatteverkets strategiska riktning”, oktober 2020.

Skatteverket, ”Årsredovisning för Skatteverket”, 2019.

Skatteverket, ”Årsredovisning för Skatteverket”, 2020.

Sparrow, Malcolm K, ”Imposing Duties – Government’s Changing Approach to Compliance”, 1994, Praeger, London.

Statskontoret, ”Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning, 2019.

Statskontoret, ”På väg mot en bättre tillsyn? – En studie av den statliga tillsynens utveckling”, Om offentlig sektor, 2020.

Statskontoret, ”Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – En forskningsantologi”, Om offentlig sektor, 2020.

Statskontoret, ”Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn”, Om offentlig sektor, 2012.

Statskontoret, ”Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020”, 2020:4.

Stigendal, Lars, ”Vad är problemet – Om effektiv styrning av offentlig sektor”, 2018, Books on Demand.

Svenskt Näringsliv, ”Dags att tänka nytt – ett modernt arbetsmiljöarbete kräver moderna regler och roller”, Förändring – för en ännu bättre arbetsmiljö, författare: Amelie Berg, Anna Bergsten, Carin Hedström, Robert Thorburn.

Svenskt Näringsliv, ”Ett arbetsmiljöansvar utan gräns? – om ett sanktionssystem med brister och orimliga konsekvenser”, Förändring – för ännu bättre arbetsmiljö, författare: Amelie Berg, Anna Bergsten, Carin Hedström, Robert Thorburn.

Svenskt Näringsliv, Resultat från enkätundersökning hösten 2020.

Svenskt Näringsliv, ”Sammanställning av workshops med företagare”, 2020.

Tillitsdelegationen, ”Med tillit följer ett bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten”, SOU 2019:43.

Tidigare rapporter i serien "Förändring – för en ännu bättre arbetsmiljö" finns att beställa eller ladda ner i PDF-format från svensktnaringsliv.se. De finns även att hämta från iBooks.



www.svensktnaringsliv.se
Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2021