

**Ett systematiskt
arbetsmiljöarbete främjar
verksamhetsutveckling**



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Skriften åskådliggör hur du som arbetsgivare kan arbeta med arbetsmiljön och att detta behöver göras systematiskt och planerat. Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) består av ett antal aktiviteter och förutsättningar. Systematiskt arbetsmiljöarbete innebär att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten så att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Arbetsmiljöfrågor ska inordnas i den dagliga verksamheten. Arbetsmiljön omfattar ett stort spektrum av faktorer som påverkar oss exempelvis arbetsbelastning, möjlighet till återhämtning, sociala kontakter, variation och möjlighet att påverka arbetsituationen, arbetsanpassning, hot och våld och företagshälsovård.

Välfärdssystemen står inför utmaningar med kompetensförsörjning och ökande kostnader som följd av demografiska förändringar. Ett aktivt systematiskt arbetsmiljöarbete är viktigt för att möta dessa utmaningar. Förutom att brister i arbetsmiljön påverkar kommuners och regioners produktivitetsutveckling, kvalitet, sjukfrånvaro och personalomsättning finns ytterligare kostnader som bör räknas in. Det handlar om goodwill och är bland annat kopplat till allmänhetens förtroende och möjligheter att i framtiden rekrytera personal.

Skriften är den andra i en serie på tre skrifter där den första heter *Historisk utveckling och samtida tendenser inom arbetsmiljöområdet*. En följande skrift, *Uppmuntra hälsa och motverka ohälsa*, är planerad.

Denna rapport är framtagen av Gunnar Sundqvist i samarbete med Anders Westlund, båda utredare på avdelningen för arbetsgivarpolitik.

Stockholm, februari 2020

Agneta Jöhnk, avdelningschef

Avdelningen för arbetsgivarfrågor

Innehåll

Sammanfattning	5
Ansvar för arbetsmiljön	6
Arbetsmiljölagstiftningen	7
Systematiskt förbättringsarbete	9
Arbetsmiljöstyrning: Top-down och bottom-up	11
Systematiskt arbetsmiljöarbete - SAM.....	12
Nyckeldimensioner i SAM	16
Att upprätta en arbetsmiljöpolicy	17
En kultur som uppmuntrar att systematiskt hantera risker	18
Riskbedömningar vid ändring i verksamheten	20
Årlig uppföljning av SAM	22
Arbetsmiljöansvar och straffansvar	23
Roller i SAM	25
Referenser.....	27

Sammanfattning

När du som arbetsgivare ska arbeta med arbetsmiljön behöver det göras systematiskt och planerat. De centrala aktiviteterna i arbetsmiljöarbetet illustreras ofta som ett hjul, som symboliserar att arbetsmiljöarbetet är en kontinuerlig process med återkommande aktiviteter. Primärt handlar det systematiska arbetsmiljöarbetet om att förebygga risk för arbetsrelaterad ohälsa och olycksfall. Det kan även vara relevant att synliggöra och främja friskfaktorer och sådant som gör arbetet meningsfullt.

De centrala aktiviteterna är

- undersökning av verksamheten
- bedöma de risker som synliggjorts vid undersökningen
- genomföra åtgärder för att minska riskerna
- kontrollera att åtgärderna bidragit till en bättre arbetsmiljö.



Aktiviteter, attityder och intrycken från arbetsdagen påverkar vår hälsa. Med hjälp av ett systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) kan verksamheten organiseras så att många orsaker till ohälsa förebyggs samt och att en god hälsa främjas. För att klara det behöver arbetsmiljöarbetet vara en del av det dagliga arbetet och inte hanteras som en sidovagn. Det handlar om att etablera SAM som ett styrsystem parallellt med ekonomihantering, kvalitetssystem, patientsäkerhetsarbete och miljöledningssystem.

Det finns många skäl att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete som att exempelvis ingen ska behöva skadas eller drabbas av ohälsa till följd av arbetet. Det handlar om att vara en attraktiv arbetsgivare för att behålla anställda och deras kompetens där kostnader förknippade med hög personalomsättning undviks. Arbetsmiljöarbetet fungerar dessutom ofta motiverande för de anställda, vilket bidrar till produktivitet och kvalitet.

Ansvar för arbetsmiljön

En grundläggande fråga är vad som avses med att ha ansvar för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön. Vanliga synonymer för ansvar handlar om *att svara för* eller *ha hand om*¹. Ordet ansvar används i vardagligt talspråk på ett sätt där vi som individer, i rimlig bemärkelse, förväntas värna om vår egen och andras säkerhet med utgångspunkt i den personliga sfären.

Begreppet *livsstil* blev något av ett modeord i början av 1990-talet. Livsstilen är en del av våra värderingar, vår personlighet och våra behov. Begreppet² innebär att vi själva i rimlig grad är ansvariga för vår hälsa genom det sätt vi väljer att arrangera och leva våra liv. Under 2000-talet har det blivit allt vanligare att tala om en kultur på arbetsplatsen. Här betraktas arbetsplatsen som en bärare av gemensamma värderingar. Det är viktigt att chefer, skyddsombud och fackligt förtroendevalda inser att de är förebilder och därmed en speciell betydelse för att forma positiva värderingar (beträffande säkerhet) som ska råda i organisationen.

Under det senaste årtiondet har forskning åskådliggjort hur värderingar, normer och beteendemönster sprider sig i sociala nätverk såväl inom arbetslivet som i övrigt i samhället (Christakis och Fowler, 2010³). Detta innebär att på en arbetsplats där omtanke och hjälpsamhet är en norm, förväntar sig medarbetare i hög grad även att få frukterna av ett sådant beteende återgäldat. Detta är ett beteende och en friskfaktor som förstärker sig själv (Nörretranders, 2003). Ju större omtanke och tillit som finns mellan kollegor på en arbetsplats, desto större förtroende och omtanke visar man själv. Motsvarande ond cirkel och självförstärkande mekanismer kan genereras av ryktesspridning och misstänksamhet när det finns misstro och informationsglapp. En generell slutsats är att vi är varandras arbetsmiljö och har därför ansvar inte bara för vår egen utan även kollegornas trivsel, säkerhet och hälsa.

¹ I arbetsmiljölagens portalparagraf (§ 1 kap. 1) står att: Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.

² Begreppet livsstil lanserades ursprungligen av psykoanalytikern Alfred Adler år 1929 för att beteckna beteendemönster bestämda av personliga egenskaper, motiv och värderingar.

³ En intressant slutsats i forskningen om sociala nätverk (Christakis och Fowler, 2010) är att vi påverkas inte bara av vänner och bekanta utan även av vänners vänner. Dessa kan vara personer som vi aldrig träffat men som ändå utövar ett inflytande över oss genom vårt sociala kontaktnät.

Arbetsmiljölagstiftningen

Utgångspunkten i arbetsmiljölagen (AML) är att *arbetsgivaren* har ansvaret för arbetsmiljön. Grunden i AML bestäms av riksdagen och lagen ger de yttre ramarna för vad som ska gälla på jobbet. AML handlar huvudsakligen om att förebygga och därför går lagen enbart i undantagsfall in på individfrågor. Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.

Arbetsmiljöverket har fått regeringens uppdrag att mer i detalj reglera vad som ska gälla. Detta görs genom författningssamlingar, AFS, som innehåller föreskrifter och allmänna råd som preciserar de krav som ställs på arbetsmiljön. Föreskrifterna kan till exempel gälla sociala eller fysiska risker, farliga ämnen eller maskiner. Arbetsmiljöverket har även tillsyn över hur arbetsgivare följer dessa regler. Det finns nästan 70 olika AFS (sakföreskrifter). Det är viktigt med en övergripande kunskap om vilka föreskrifter som gäller för respektive verksamhet. Föreskrifterna om det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) (AFS 2001:1) beskriver hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas. För kontaktyrken inom välfärden är den sociala dimensionen i arbetsmiljön extra viktig. Den regleras huvudsakligen i föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4).

Sjöström, Bolin och Schmidt (2019) har beskrivit fyra olika grundläggande motiv för det systematiska arbetsmiljöarbetet och varför arbetsmiljöreglerna ser ut som hur de gör.

Etiska motiv: Ingen ska behöva förolyckas, skadas eller drabbas av ohälsa till följd av lönearbete.

Företagsmässiga motiv: Handlar om att behålla anställda och deras kompetens för att undvika kostnader förknippade med hög personalomsättning. Det handlar även om att vara en attraktiv arbetsgivare. Arbetsmiljöarbetet fungerar dessutom ofta motiverande för de anställda, vilket bidrar till produktivitet och kvalitet.

Samhällsekonomiska motiv: Det anses ekonomiskt gynnsamt att ha en så stor del av arbetskraften i arbete som möjligt. Därför är det motiverat att se till att så få som möjligt slås ut från arbetslivet genom arbetsskada eller sjukdom. Arbetslöshet innebär ofta en hälsobelastning vilket är ett argument för att få in personer utan arbete i någon form av avlönat arbete i stället för att ge finansiellt stöd. Det handlar även om att minimera samhällsekonomiska kostnader förknippade med arbetsrelaterade sjukskrivningar samt att sträva efter att så många som möjligt kan försörja sig själva till pension och därigenom bidra till skatteintäkter.

Demokratiska motiv: Reformen på arbetsmiljöområdet kan ses som en följd av en större diskussion om demokrati och delaktighet. Rätten till medinflytande kan även ses som ett medel för anställda att värna om sin egen hälsa.

Sammantaget kan konstateras att det finns gott om argument för att bedriva ett långsiktigt och effektivt arbetsmiljöarbete och därmed minimera arbetsrelaterade risker.

Arbetsgivarens regelträd

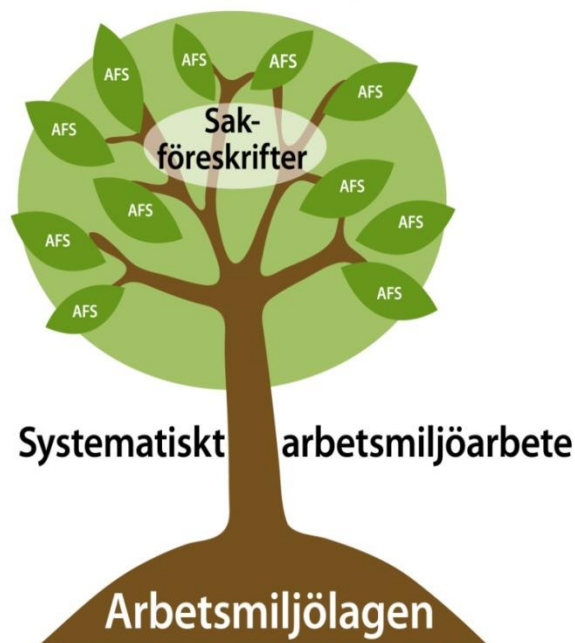


Bild 1. Bilden illustrerar några grundläggande fakta om hur regelverket för arbetsmiljö är uppbyggt. Grunden är arbetsmiljölagen (AML) som är en ramlag och i bilden utgörs av trädets rötter. AML riktar sig till arbetsgivaren och handlar huvudsakligen om att förebygga. Stammen i bilden är föreskrifterna (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) och reglerar själva "processen", det vill säga hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas. Dessutom finns nästan 70 olika AFS med sakföreskrifter som i bilden illustreras av grenar och bladverk.

Systematiskt förbättringsarbete

Systematiskt förbättringsarbete för såväl arbetsmiljö som kvalitet och miljö har med tiden generellt blivit allt viktigare inom all organiserad verksamhet. Under 1950-talet introducerades den så kallade PDCA-metodiken i den tillverkande industrin som ett sätt att uppnå kontinuerliga förbättringar i verksamheten. Numera ligger denna metodik till grund för de flesta förbättringssystem oavsett om det handlar om miljö, kvalitet, säkerhet eller arbetsmiljö. Det systematiska arbetsmiljöarbetet bygger på PDCA⁴-schemat Plan (*Planera*) – Do (*Genomföra*) – Check (*Följa upp*) – Act (*Åtgärda*). Med tiden har förståelsen ökat beträffande vikten av att även bedriva arbetsmiljöarbetet som en långsiktig process. Arbetsmiljöverket (då Arbetarskyddsstyrelsen) kom ut med de första föreskrifterna om internkontroll av arbetsmiljön, AFS 1992:6 (IK), vilka kom att följas av AFS 1996:6. Internkontrollföreskrifterna ersattes av föreskrifterna om SAM år 2001, AFS 2001:1⁵ (SAM)⁶.

I praktiken innebär detta två olika perspektiv på det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det ena handlar om ett juridiskt perspektiv där varje enskild paragraf självständigt ges uttryck. Här är delarna överordnade helheten och den enskilda paragrafen autonom. Det andra perspektivet som beskrivs i bild 2 och 3 handlar om synen på det systematiska arbetsmiljöarbetet som ett system. Här är helheten överordnad delarna och de olika paragraferna ska läsas med utgångspunkt i helheten och den kontext det systematiska arbetsmiljöarbetet utgör. Totalt sett handlar det om att när man arbetar med det systematiska arbetsmiljöarbetet så ska detta ha effekt genom att ohälsa och olycksfall förebyggs. Denna skrift handlar i första hand om att etablera det systematiska arbetsmiljöarbetet som ett styrsystem parallellt med ekonomihantering, kvalitetssystem, patientsäkerhetsarbete och miljöledningssystem.

⁴ Den är även känd som Demingcykeln efter dess upphovsman W. Edwards Deming. Under 1950-talet blev systematiskt förbättringsarbete viktigt i tillverkande industri och därigenom har Demingcykeln, eller PDCA-metodiken, blivit en alltmer använd och naturlig del av kvalitetstekniskt och produktionstekniskt arbete. Demingcykeln har med tiden inspirerat olika former av systematiskt förbättringsarbete beträffande arbetsmiljö, miljö och kvalitetsarbete.

⁵ Föreskriften har ändrats: AFS 2003:04 (ändringsföreskrift) och AFS 2008:15 (ändringsföreskrift)

⁶ De vanliga certifieringarna av arbetsmiljö i Sverige sker enligt ISO 45001 (tidigare OHSAS 18001) och AFS 2001:1

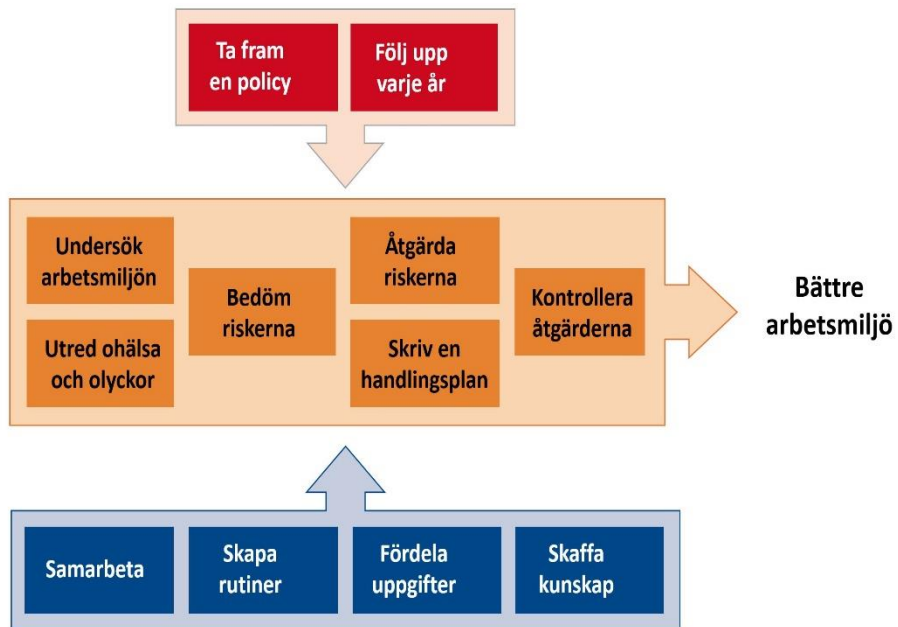


Bild 2. Bilden utgör en processkarta där centrala aktiviteter finns i mitten, med stöd- och ledningsprocesser ovanför och under aktiviteterna. Bilden representerar samtliga delar i arbetsmiljöarbetet. Figurens olika delar är kopplade till paragraferna i SAM.

Arbetsmiljöstyrning: Top-down och bottom-up

För att skapa ett effektivt SAM är det viktigt att, beroende på situation, tillämpa såväl *top-down* som *bottom up*-styrning. Vad gäller exempelvis den årliga uppföljningen är detta huvudsakligen en top-down process där organisationens ledning har initiativet att undersöka att det systematiska arbetsmiljöarbetet har effekt i samtliga delar av organisationen⁷. Mot bakgrund av att arbetsmiljölagstiftningen riktar sig till den juridiska personen är det relevant att återkoppla resultatet av den årliga uppföljningen till fullmäktige och/eller styrelse. Detta kan gälla när man arbetar fram mål-, policydokument och rutiner samtidigt som man ska säkerställa att dessa även går att tillämpa lokalt i organisationen. Det sistnämnda gäller speciellt i större organisationer såsom kommuner och regioner. Undersökning och riskbedömning ska däremot primärt ske med ett lokalt, *bottom up*-perspektiv där risk för ohälsa och olycksfall beträffande medarbetare i den enskilda arbetsgruppen synliggörs och hanteras. Om den rådande situationen exempelvis är sådan att första linjens chef inte har befogenheter att se till att underställda medarbetare har en rimlig balans mellan krav och resurser är det viktigt att denne återkopplar till den som har fördelat uppgiften för att få stöd och diskutera hur denna arbetsmiljöuppgift ska utföras. Det kan bland annat resultera i att arbetsledaren får utökade befogenheter och resurser. Han/hon kan också returnera uppgiften till den som har delat ut den. Det innebär att den returnerade arbetsmiljöuppgiften går över till en högre instans i ansvarskedjan. Ansvaret för övriga arbetsmiljöuppgifter kvarstår som tidigare.

⁷ I 11 § Arbetsmiljöverkets SAM föreskrifter, AFS 2001:1, finns bestämmelser om en årlig uppföljning.

Systematiskt arbetsmiljöarbete - SAM

SAM handlar om att i det dagliga arbetet uppmärksamma och ta hänsyn till alla förhållanden i arbetsmiljön som kan påverka de anställdas hälsa och säkerhet. Det är viktigt att vara medveten om de organisatoriska och sociala förhållandena i arbetet som påverkar den psykiska och fysiska hälsan. Det handlar om att kunna påverka arbetsfördelning, arbetstakt och arbetssätt samt relationer till andra människor. I en god arbetsmiljö ger arbetet stimulans, omväxling, social samvaro, sammanhang, lärande och personlig och yrkesmässig utveckling. Här balanseras arbetsbelastningar, krav och utmaningar till en lagom nivå. Det förebyggande arbetet inbegriper att förstå och uppmärksamma tidiga signaler på ohälsa hos både individ och grupp.

För att bedriva SAM är det viktigt att upprätta rutiner som visar när, hur och av vem olika aktiviteter ska genomföras. Följande förutsättningar kan vara lämpliga att beakta när man upprättar rutiner:

- hur arbetsmiljön ska undersökas
- upprättande av handlingsplaner för att förebygga risker för ohälsa och olycksfall i arbetet
- bedömning av planerade ändringar i verksamheten som kan medföra risker för ohälsa eller olycksfall
- rutiner för att rapportera och utreda incident, olycka och tillbud
- rutiner för arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering
- underhåll och besiktningar av tekniska anordningar
- introduktion av nyanställda, praktikanter och inhyrd personal
- hur den årliga uppföljningen av SAM ska genomföras

Ofta krävs bara små och enkla medel för att bibehålla en god fysisk och psykosocial arbetsmiljö. Först och främst gäller det att vara lyhörd för arbetstagarnas behov och situation. De flesta medarbetare vill bli sedda och värdesatta av sina chefer. Lika viktigt som att berömma och uppmuntra är att involvera samtliga berörda i arbetsprocessen och ge feedback vid olika insatser.

Det är viktigt att det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs som en integrerad del av verksamheten och parallellt med andra sätt att styra verksamheten såsom exempelvis ekonomi, miljö och kvalitetssystem. Detta innebär att SAM på ett lämpligt sätt bör integreras i budgetprocessen.

Fyra centrala aktiviteter i det systematiska arbetsmiljöarbetet är:

1. Undersök arbetsförhållandena och identifiera riskkällor. Om risker i arbetet upptäcks tidigt och därmed synliggörs kan åtgärder vidtas för att undvika att de anställda skadas, blir sjuka eller far illa på annat sätt. Här är det viktigt med olika metoder såsom medarbetarundersökningar, medarbetarsamtal, skyddsronder, statistik från sjukskrivningar etc. för att synliggöra de risker som finns. I det dagliga arbetet eller i dialogen på arbetsplatsträffar kommer det ofta fram hur personalen mår. För att genomföra en heltäckande skyddsronder är det viktigt att ha en checklista. Stor korttidsfrånvaro, vantrivsel och relationsproblem är varningssignaler. Skriv ner de riskkällor som identifierats vid undersökningen, till exempel hög arbetsbelastning, ensamarbete och tunga lyft. Även om det inte finns något bestämt tidsintervall ska undersökningarna göras så ofta att det blir tydligt vilka risker som finns och vad som behöver göras. Ansvaret för att dessa aktiviteter utförs ska framgå i fördelningen av arbetsmiljöuppgifter.
2. Gör en riskbedömning. Värdera de riskkällor som identifierats! Ställ frågan hur stor sannolikheten är för att arbetstagare ska drabbas av ohälsa på grund av olika riskkällor. Fundera över konsekvenserna av det som kan hända. Ange om risken är allvarlig eller inte. Riskbedömningen är ett viktigt underlag (för prioritering) i det fortsatta arbetet. När ni identifierat riskerna och bedömt hur allvarliga de är, bestäm då vem eller vilka som ska åtgärda dem och hur uppföljningen ska ske. På en mindre arbetsplats kan det vara chefen själv som tar hand om arbetsmiljöfrågorna. Det kan också vara någon annan som får i uppgift att åtgärda och kontrollera de genomförda åtgärderna, vilket framgår av fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Tänk på att riskbedömningen och handlingsplanen ska dokumenteras skriftligt.
3. Åtgärda risker som kommit fram. Eliminera de allvarligaste riskerna först. Åtgärda redan vid källan om det går. Om risken inte kan undvikas måste man hantera den på annat sätt, till exempel genom att arbetstagarna får särskilda instruktioner, stöd, handledning eller använder personlig skyddsutrustning. Gör en handlingsplan för det som inte genomförs omedelbart. Skriv ner i en handlingsplan de åtgärder som genomförs. Anteckna när genomförandet sker och vem som har ansvaret. Följ upp handlingsplanen med åtgärderna när skyddskommittén eller samverkansgruppen har möten.
4. Kontrollera att åtgärderna haft avsedd effekt. Justera om risk kvarstår.



Bild 3. SAM ska utgöra en naturlig del i den dagliga verksamheten. Arbetsmiljöfrågor behöver på samma sätt som produktion, ekonomi och kvalitet hanteras i verksamheten och inte som ett eget system.

Nyckeldimensioner i SAM

Ett sätt att beskriva SAM är med utgångspunkt i sex olika nyckeldimensioner.

Dessa utgör:

- Förebyggande ↔ Synliggörande

Att arbeta förebyggande innebär en systematik så att risker i arbetsmiljön synliggörs. Många arbetsmiljörisker är osynliga och det går exempelvis inte alltid att se utanpå en medarbetare om denne är belastad med kronisk stress som innebär risk för ohälsa.

- Ansvar ↔ Rollfördelning

För att skapa klarhet beträffande ansvar för olika arbetsmiljöuppgifter i SAM krävs en rollfördelning. Rollfördelningen tydliggörs genom en skriftlig fördelning av arbetsmiljöuppgifter.

- Tydlighet ↔ Dokumentation

För att tydliggöra det sätt som arbetsmiljöarbetet ska bedrivas behövs en skriftlig dokumentation. Den kan vara viktig för nya chefer eller nyvalda skyddsombud för att ge en återblick över hur arbetsmiljöarbetet bedrivits. Om polis och/eller åklagare misstänker att arbetsmiljöbrott begåtts kan det vara viktigt att kunna göra en tillbakablick beträffande det sätt som SAM bedrivits i form av den skriftliga dokumentationen.

- Rutiner ↔ Struktur

Rutiner i SAM förutsätter en struktur.

- Dialog ↔ Delaktighet

Arbetsgivarens dialog med skyddsombud och medarbetare förutsätter en delaktighet

- Tillstånd ↔ Process

Tillståndet i arbetsmiljösituationen är beroende av systematiken i processen. Arbetsmiljöarbetet ska bedrivas systematiskt och långsiktigt och inte som ett tillfälligt projekt utifrån medial uppmärksamhet eller tillfälliga ökningar i sjukfrånvaro.

Att upprätta en arbetsmiljöpolicyn

Samtliga arbetsgivare ska upprätta en arbetsmiljöpolicyn. Det är en beskrivning av en viljeinriktning hur arbetsmiljön ska vara. Arbetsmiljöpolicyn kan integreras i andra styrande dokument. I arbetsmiljöpolicyn ska framgå hur arbetsförhållandena ser ut på sikt och arbetas fram i samverkan. Policyn uttrycker alltså värderingar och mål och ska vara så tydlig och konkret att den går att använda i arbetet med arbetsmiljön vilket exempelvis innebär ett stöd för chefer som på olika nivåer hanterar arbetsmiljön.

Att utforma en arbetsmiljöpolicyn är en del av SAM och arbetsgivaren har ansvaret för att policyn utformas. Vad som ingår är i hög grad en fråga om vilka slags verksamheter som förekommer. Det gäller att utforma den så att den konkret beskriver vad som ska uppnås med SAM och så att den även innehåller målsättningar som kan följas upp. Ibland kan målen behöva brytas ned och verksamhetsanpassas så att de genererar aktiviteter ute i organisationen.

I föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) finns krav på mål. För att det inte ska skapas dokumentation på alltför många ställen bör dessa integreras i arbetsmiljöpolicyn.

Följande områden kan vara lämpliga att ha med i en arbetsmiljöpolicyn:

1. Uppfyllande av krav i lag, föreskrifter och avtal
2. Ledningens och chefers ansvar för arbetsmiljön
3. Hur samverkan ska bedrivas i arbetsmiljöarbetet - reguljärt eller när akuta omständigheter påkallar
4. Skyddsombuds och anställdas roll i arbetsmiljöarbetet
5. Vilka ambitioner i fördelningen av arbetsuppgifterna man vill åstadkomma (autonomi, samarbete, omväxling, utmaning, kunskaps- och färdighetsutvecklande problemlösningar etc.)
6. Hjälpksamhet, ordningsamhet och försiktighet som en del av riskminimeringen
7. Hur trivsel, god stämning, ömsesidig uppskattning, engagemang, motivation skapas och/eller gynnas
8. Finns särskilda risker inom vissa verksamheten som är speciellt viktiga att hantera
9. Vad som gäller vid arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering
10. Företagshälsovård och inriktning av denna (förebyggande och/eller sjuk- och friskvård)

En kultur som uppmuntrar att systematiskt hantera risker

En del av SAM handlar om att genom ett lärande förhållningssätt uppmärksamma och hantera risker. Detta förverkligas genom att i ett rapportsystem synliggöra oönskade händelser för att i nästa steg dra slutsatser av incidenter och därefter genomföra åtgärder. Det är viktigt att arbetsplatsen har ett arbetsmiljöarbete där orsaker till tillbud, olycksfall, hot och våldsincidenter och arbetsrelaterade sjukskrivningar synliggörs, undersöks och åtgärder genomförs för att minimera/eliminera risken för ohälsa på arbetsplatsen. Under tidigt 1900-tal låg fokus i säkerhetsarbetet på att förbättra teknik och fysisk utformning och på att ta bort mänskliga misstag. Senare har man även satsat på bättre samspel mellan människa, teknik och organisation - MTO. För att förstå och utveckla detta krävs kunskap om hur människors säkerhet påverkas av psykologiska och sociala omständigheter i samverkan med organisationen och den fysiska miljön.

Säkerhetskulturen, det vill säga de gemensamma värderingarna, normerna och attityderna, är särskilt viktiga för att minska antalet olyckor såväl som hot och våldshändelser. För att förstå bakgrunden till oönskade händelser måste man förstå fenomenet säkerhetskultur. Säkerhetsklimatet och kulturen har en stor betydelse för säkerheten, liksom ledningens roll och möjligheter att förebygga olyckor. Genom att stärka medarbetarnas attityder och säkerhetsmedvetande samt lägga en grund för effektiv planering och goda rutiner, kan en sund säkerhetskultur uppnås. Detta är särskilt viktigt för organisationer där medarbetarna dagligen är utsatta för risker. Dessutom finns fördelar med att samordna SAM med andra styrsystem i organisationen som exempelvis det systematiska patientsäkerhetsarbetet.



Bild 5. Bilden visar skillnaden mellan en synlig del av organisationens dokumenterade sätt att fungera på (strukturen) och ett mer eller mindre dolt sätt som arbetsplatsen fungerar på (kultur). Bilden illustrerar detta förhållande som ett isberg där det mesta (omkring 9/10) av isblocket, som i bilden illustrerar organisationens kultur, är gömt under vattnets yta. Strukturen finns dokumenterad i planer, organisations- och arbetsbeskrivningar samt de mer formella målsättningarna. Strukturen kan förändras genom ett ledningsbeslut. Kulturen är en del av de traditioner som finns på arbetsplatsen och är därmed svårare att förändra. Här finns arbetsmiljöfaktorer som attityder, normer, relationer och sådant som vi bara delvis har kännedom om. När man ska förbättra den organisatoriska- och sociala arbetsmiljön handlar det i hög grad om att synliggöra kulturens sunda (friskfaktorer) och osunda normer och attityder för att kunna hantera dessa.

Det är viktigt att organisationen har rutiner för anmälningar⁸ av olycksfall och allvarliga tillbud till Arbetsmiljöverket⁹. Det innebär även att utreda vad i arbetet som varit orsak till det som inträffat och vidta åtgärder, så att det inte händer igen. Arbetsskador (även i samband med resor till och från arbetet) och arbetsjukdomar ska anmälas till Försäkringskassan.

⁸ Har olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller allvarliga tillbud inträffat ska arbetsgivaren utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket enligt § 3.3a i AML.

⁹ På webbplatsen <https://anmalarbetsskada.se/> kan både olycksfall, tillbud och arbetsskador anmälas

Riskbedömningar vid ändring i verksamheten

Vid olika förändringar i verksamheten ska alltid följderna för den organisatoriska-, sociala och fysiska arbetsmiljön analyseras¹⁰. Detta är en viktig del av SAM. Vanliga orsaker till en organisationsförändring är att något i organisationen av arbetet fungerar bristfälligt, att arbetsförutsättningar har förändrats eller att det finns behov av utveckling av verksamheten. Det kan även handla om nya politiska riktlinjer som innebär ett förändrat uppdrag. I en alltmer föränderlig omvärld blir det viktigare med flexibla organisationslösningar där man systematiskt tar itu med de risker som uppstår. Det är även relevant att lyfta fram fördelar och det som kan vara gynnsamt (hälsofrämjande) med en förändring. Även om arbetsgivaren har ansvar för genomförande av riskbedömningen ska denna ske i samverkan. En ibland nedprioriterade arbetsmiljöfråga som är viktig att beakta handlar om chefernas arbetsmiljö¹¹.

För att kunna samla tillräckligt med underlag för en riskbedömning måste konturerna av hur förändringarna påverkar medarbetare inom berörda verksamheter vara tydliga. Det innebär således stora svårigheter att exempelvis göra riskbedömningen redan inför ett politiskt beslut. Arbetsmiljökonsekvenserna ska riskbedömas inför verkställighet av förändringar, vilket typiskt sett är vid en senare tidpunkt än inför beslutet.

Många organisationsförändringar misslyckas på ett eller annat sätt (Näswall, Hellgren och Sverke, 2009). Det beror ibland på att de varit dåligt genomförda eller att man missbedömt hur människor reagerar på förändringar. Ett hinder för att lyckas med en omorganisation kan vara kulturskillnader mellan olika verksamheter som ska slås ihop. De inblandade har ofta olika bilder av vad det är man ska åstadkomma. I sådana situationer är det inte ovanligt att individer i det fördolda motarbetar förändringar, vilket gör det svårare att lyckas med en omorganisation. Ett avgörande sätt att lyckas med verksamhetsförändringar handlar om att på ett systematiskt sätt förutse på vilket sätt organisationsförändringar kan misslyckas. En annan viktig framgångsfaktor handlar om att eliminera känslor av osäkerhet så snart som möjligt, ta tag i rykten och fylla dem med rätt information samt att agera på ett sätt som upplevs som rättvist. Organisationen kan behöva hitta och engagera kulturbärare, det vill säga de som kan och vill förmedla organisationens historia.

¹⁰ I 8 § i AFS 2001:1 om SAM preciseras kraven på riskbedömning vid ändringar i verksamheten: *"När ändringar i verksamheten planeras, skall arbetsgivaren bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som kan behöva åtgärdas."*

¹¹ Se checklista: Checklista till chefernas arbetsmiljö, <https://skr.se/download/18.59a8f60315c09d97a5ecd075/1495538688586/SKLS%20CHECKLISTA%20F%C3%96R%20CHEFENS%20ARBETSMILJ%C3%96.pdf>

I de fall det är tal om personalneddragningar är det viktigt att vidta åtgärder för att upprätta förtroende och en känsla av trygghet hos personalen. De som blir kvar kan behöva hantera skuld känslor och/eller känslor av att ”nästa gång kan det vara min tur”. Det är också viktigt att hantera övertalig personal på ett respektfullt sätt.

I en organisation där det finns en hög grad av otrygghet beträffande anställningen finns även risk för kompetensförlust. Därför är det speciellt viktigt att ge en öppen, tydlig och regelbunden information till de anställda. Forskning har visat vikten av att organisationsförändringar genomförs på ett sätt som av de anställda upplevs som rättvist. Otrygga anställda tenderar ofta att prestera sämre på arbetet och vara mer benägna att söka sig bort.

Årlig uppföljning av SAM

Arbetsmiljöarbetet ska följas upp årligen¹². Det behövs dokumentation för att kunna planera och följa upp arbetsmiljöarbetet på ett bra sätt. Handlingsplaner, riskbedömningar, fördelning av arbetsmiljöuppgifter, incidentrapportering och instruktioner för allvarliga risker ska dokumenteras skriftligt. Utifrån den årliga uppföljningen bör åtgärder genomföras för att förbättra systematiken.

Några frågor att beakta vid den årliga uppföljningen:

- Finns det rutiner för alla aktiviteter i SAM och fungerar dessa?
- Gör handlingsplaner med åtgärder som genomförs inom hela organisationen?
- Vet berörda i organisationen vad man har för uppgifter i arbetsmiljöarbetet? Har alla tillräcklig kompetens?
- Sker en översyn av mål- och policydokument som finns för arbetsmiljöarbetet?
- Finns kunskap om vilka arbetsmiljöregler som gäller för verksamheten?
- Följs statistik upp och analyseras beträffande sjukskrivningar, incidenter etc.?
- Hur fungerar samverkan?

Nedan följer några goda råd för att underlätta för en årlig uppföljning av SAM:

- **Skapa en struktur i arbetsmiljöarbetet för att underlätta för årlig uppföljning.** Det gäller att på en central nivå underlätta för att kunna aggregera och sammanställa fakta om arbetsmiljöarbetet till de förtroendevalda så att de kan ta sitt ansvar. Detta gör man troligen bäst genom att på en övergripande nivå skapa rutiner, riktlinjer, mål, policydokument och checklistor. Ibland kan dessa dock behöva brytas ned för att underlätta lokal användning.
- **Visualisera arbetsmiljöarbetet i ett årshjul** där det framgår vilka aktiviteter som ska genomföras under årets olika månader.
- **Se till så att cheferna känner till sin roll i arbetsmiljöarbetet.** Därför bör man regelmässigt se över fördelningen av arbetsmiljöuppgifter så att chefer och arbetsledare känner till sina åtaganden samt att de har motsvarande kunskaper, befogenheter och resurser.
- **Se till så att det finns en fungerande tillbud¹³, incident- och tillbudsrapportering.**

¹² I 11 § Arbetsmiljöverkets SAM föreskrifter, AFS 2001:1, finns bestämmelser om en årlig uppföljning.

¹³ Mer än hälften av landets kommuner har KIA (LANIA-systemet i regionerna) som kan vara ett bra hjälpmedel för att underlätta den årliga uppföljningen. Systemet är utvecklat för att hantera avvikelser inom arbetsmiljö och kan även användas inom områdena kvalitet, miljö, egendom, patientsäkerhet samt för att fånga upp förbättringsförslag. Här kan man med några knaptryck få en sammanställning. Systemet levereras utan kostnad till kommuner och regioner från AFA Försäkring.

Arbetsmiljöansvar och straffansvar

En konsekvens av ett ökande tempo inom arbetslivet är att vi oftast gör en åtskillnad på mitt och ditt ansvar. För att uppnå avsett resultat är det viktigt att någon kan stå till svars. Utifrån arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet¹⁴ är det logiskt att argumentera för att arbetsgivaren även har ett arbetsmiljöansvar. När arbetsmiljöansvaret definieras med en juridisk utgångspunkt brukar man skilja på två typer av ansvar, arbetsmiljöansvar och straffansvar. Tidigare i texten har det fastslagits att utgångspunkten i arbetsmiljölagen (AML) är att *arbetsgivaren* har huvudansvaret för arbetsmiljön. En viktig del av det systematiska arbetsmiljöarbetet är att göra en uppgiftsfördelning.

Det går inte att göra sig av med sitt arbetsmiljöansvar¹⁵ varken genom delegering eller på något annat sätt. Det enda som arbetsgivaren kan göra är att skriftligt fördela de arbetsuppgifter som behöver utföras för att få en bra arbetsmiljö. Med uppgiftsfördelningen följer ett internt ansvar. Här är det viktigt att tydliggöra att fördelningen ska fokusera på *uppgifter* som chefer förväntas utföra och inte på *ansvaret*. Det är viktigt att uppgiftsfördelningen är så tydlig att både den som får uppgifter och andra personer i verksamheten har klart för sig vem som ska göra vad. Arbetsgivaren ska även se till att de som får uppgifter tilldelade har *resurser*, *befogenheter* att företräda arbetsgivaren samt tillräckliga *kunskaper* om såväl regler som faktorer som påverkar arbetsplatsens arbetsmiljö.

Om en chef har åtagit sig en arbetsmiljöuppgift men inte har tillräckliga befogenheter eller resurser för att lösa den är det viktigt att han eller hon återkopplar till den som har fördelat uppgiften för att få stöd och diskutera hur åtagandet ska utföras. Chefen kan även returnera uppgiften till den som har delat ut den. Det innebär att uppgifterna för det returnerade åtagandet går över till en högre instans i ansvarskedjan. Ansvaret för övriga arbetsmiljöuppgifter kvarstår som tidigare.

Uppgiftsfördelningen innebär inte att den som får uppgifterna automatiskt blir straffad vid en arbetsplatsolycka. Detta ansvar fastställs av domstol i efterhand. Det kan ha stor betydelse om den åtalade fått tydlig uppgiftsfördelning, haft tillräckliga kunskaper, kompetens och befogenheter samt resurser för sina åtaganden.

¹⁴ Arbetsgivaren har en rätt att bestämma över sin organisation, vilket brukar beskrivas som att arbetsgivaren leder och fördelar arbetet. Denna så kallade bestämmanderätt grundar sig på den så kallade decemberkompromissen mellan dåvarande SAF och LO 1906, vilket har betecknats som det första kollektivavtalet på svensk arbetsmarknad. Principen har kommit att utgöra en komponent för det som brukar benämnas den svenska modellen, vilket grundar sig på maktbalans mellan arbetsgivare och arbetstagarare.

¹⁵ I 6 § Arbetsmiljöverkets SAM föreskrifter, AFS 2001:1, finns bestämmelser om uppgiftsfördelning.

Det övergripande ansvaret för att följa arbetsmiljölagstiftningen ligger alltid kvar på den övergripande arbetsgivaren, det vill säga kommunen, regionen etc. Den yttersta representanten för arbetsgivaren är de förtroendevalda i fullmäktige i kommuner och regioner.

Arbetsmiljöansvar	Straffansvar
Förebyggande syfte	Sanktionerande syfte
AML	AML och BrB
Ligger på juridisk person (undantagsvis fysisk person)	Riktat mot fysisk person/företagsbot
Kan ej flyttas	Kan hamna på olika personer
AG fördelar uppgifter	Domstol beslutar
Fördelas i förväg	Straff bestäms efter olycka
Lätt att tydliggöra	Ofta komplicerat att fastställa

Bild 6. Bilden illustrerar att det i juridisk bemärkelse finns två ansvarsdimensioner beträffande arbetsmiljöfrågor: *Arbetsmiljöansvaret* riktar sig till arbetsgivaren. Det handlar om skyldighet att arbeta *förebyggande* mot ohälsa och olycksfall. Detta ansvar för att förebygga ohälsa regleras i arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverkets inspektioner har utgångspunkt i hur arbetsgivare uppfyller arbetsmiljöansvaret. När olyckan varit framme kan det bli tal om *straffansvar*.¹⁶ Detta ansvar riktas mot fysisk person och utdöms i domstol efter det att åklagare har väckt åtal.

¹⁶ I privat verksamhet har det blivit allt vanligare med företagsbot som inte riktar sig mot fysisk person.

Roller i SAM

Förutom arbetsgivarens huvudansvar kan följande roller urskiljas i arbetsmiljöarbetet:

Arbetslagarna deltar i arbetsmiljöarbetet genom att till exempel rapportera risker, sjukdom, olycksfall och tillbud samt ger förslag till åtgärder och lämnar synpunkter på det som åtgärdats. Det är viktigt att arbetsgivaren kommer överens med de anställda om hur man ska samverka. Det kan exempelvis ske genom personalmöten och gemensamma undersökningar av arbetsmiljön. Ett samverkansavtal innebär att samtliga anställda i högre grad förväntas vara mer¹⁷ aktiva i arbetsmiljöarbetet på arbetsplatsträffar. Arbetsgivaren ska säkerställa att arbetslagarna rapporterar tillbud och olyckshändelser, använder säkerhetsutrustning samt följer regler beträffande arbetsmiljön. Detta hänger bland annat samman med att enskilda chefer har ett straffrättsligt ansvar och riskerar att bli dömda för arbetsmiljöbrott om en olycka inträffar (se tidigare i texten om straffansvar). Om de anställda upplever arbetsmiljöproblem bör de i första hand vända sig till närmaste chef som genom kommunen och regionens fördelning av arbetsmiljöuppgifter ska ha fått ett ansvar specificerat.

Skyddsombudets roll är att vara med vid planering och genomförande av det systematiska arbetsmiljöarbetet, till exempel vid undersökning av arbetsförhållandena, riskbedömning, planering av åtgärder, upprättande av handlingsplaner och årliga uppföljningar. De ska även delta vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och arbetsorganisation. Skyddsombud utses oftast av en arbetstagarorganisation som är bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Principen är att skyddsombud företräder samtliga anställda oavsett facklig tillhörighet på ett på förhand definerat skyddsområde i frågor om att förebygga ohälsa och olycksfall. Det inbegriper även chefer samt inhyrd arbetskraft. Om det finns mer än ett skyddsombud, ska ett av ombuden utses att vara huvudskyddsombud med uppgift att samordna skyddsombudens verksamhet. Det är skillnader mellan skyddsombudens roll som handlar om att bevaka att arbetsgivaren bedriver ett systematiskt arbete för att förebygga ohälsa och att vara en fackliga företrädare som företräder sina medlemmar i en rad olika frågor.

¹⁷ Det senaste centrala samverkansavtalet Avtal om samverkan och arbetsmiljö är från 2017. I samverkan förs en gemensam dialog mellan chefer och medarbetare om verksamhetens utveckling där kopplingen mellan arbetsmiljö- och verksamhetsfrågor lyfts fram. Genom ett lokalt samverkansavtal kan parterna omhänderta såväl den informations- och förhandlingsskyldighet som följer av MBL och den samverkan som regleras i AML. Lokala parter behöver då inte förhandla och samverka om förhållandena på arbetsplatsen enligt dessa båda regelsystem.

Ett viktigt vägval, som tidigare beskrivits i texten, är om arbetsmiljöarbetet på ett traditionellt sätt behandlas i skyddskommitté¹⁸ eller genom samverkansavtal i samverkansgrupp. Formerna för samverkan i arbetsmiljöarbetet överläggs mellan arbetsgivare och de fackliga organisationerna. Om arbetsgivaren och de fackliga organisationerna kommer överens om att samverka i arbetsmiljöfrågor på ett sätt som inte helt överensstämmer med 6 kap. AML kan det som står i lagen ses som underordnat. Arbetsmiljöverket har inte tillsyn över denna del av AML utan överträdelser hanteras av Arbetsdomstolen. För att Arbetsdomstolen ska hantera överträdelser beträffande samverkan enligt AML ska någon av de lokala parterna väcka talan, vilket sällan inträffat på den svenska arbetsmarknaden. Mot bakgrund därav är tillgänglig praxis på detta område begränsad.

*Företagshälsovården*¹⁹ är en oberoende expertresurs för arbetsmiljö och rehabilitering där bland annat sjuksköterskor, läkare, skyddsingenjörer, psykologer, ergonomer och fysioterapeuter arbetar. Företagshälsovården kan behöva anlitas vid undersökningar, riskbedömningar och när det gäller att föreslå åtgärder och utbilda personal.

Arbetsmiljöverket är den myndighet som har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att lagar om arbetsmiljö och arbetstider följs. Arbetsmiljöverket kontrollerar att arbetsgivaren följer de lagar och regler som finns på arbetsmiljöområdet. Kontrollen görs genom inspektioner på arbetsplatser. Vilka arbetsplatser som ska kontrolleras väljs utifrån var Arbetsmiljöverket uppfattar att det finns störst risker. Med stöd av arbetsmiljölagen och till viss del även arbetstidslagen meddelar Arbetsmiljöverket föreskrifter. För närvarande finns ett 70-tal föreskrifter som samlats i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS).

¹⁸ I kap. 6 i AML står det mer om samverkansformer. Grunden i detta kapitel är att riktlinjer för samverkan i arbetsmiljöarbetet och om detta ska bedrivas i skyddskommitté eller i samverkansgrupp överläggs mellan arbetsgivare och de fackliga organisationerna. Om skyddsombuden är utsedda av de fackliga organisationerna gäller även lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

¹⁹ I 12 § Arbetsmiljöverkets SAM föreskrifter, AFS 2001:1 finns bestämmelser om en att arbetsgivaren ska anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån när kompetensen inom den egna verksamheten inte räcker för det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Referenser

Christakis och Fowler. *Connected: mänskliga relationer, sociala nätverk och deras betydelse i våra liv*. Natur och Kultur, 2010

Näswall K, Hellgren J och Sverke M. *Anställningsotrygghet, individen på den flexibla arbetsmarknaden*. Studentlitteratur, 2009

Nörretranders, T. *Den generösa människan*. Bookhouse Publishing, 2003

Sjöström, Bolin och Schmidt red. *Sandberg Arbete & välfärd*. Studentlitteratur, 2019

Chefens arbetsmiljöansvar. SKL Kommentus, 2018

Ett systematiskt arbetsmiljöarbete främjar verksamhetsutveckling

Skriften åskådliggör hur du som arbetsgivare kan arbeta med arbetsmiljön och att detta behöver göras systematiskt och planerat. Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) består av ett antal aktiviteter och förutsättningar. Systematiskt arbetsmiljöarbete innebär att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten så att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Arbetsmiljöfrågor ska inordnas i den dagliga verksamheten. Arbetsmiljön omfattar ett stort spektrum av faktorer som påverkar oss exempelvis arbetsbelastning, möjlighet till återhämtning, sociala kontakter, variation och möjlighet att påverka arbetsituationen, arbetsanpassning, hot och våld och företagshälsovård.

Välfärdssystemen står inför utmaningar med kompetensförsörjning och ökande kostnader som följd av demografiska förändringar. Ett aktivt systematiskt arbetsmiljöarbete är viktigt för att möta dessa utmaningar. Förutom att brister i arbetsmiljön påverkar kommuners och regioners produktivitet, kvalitet, sjukfrånvaro och personalomsättning finns ytterligare kostnader som bör räknas in. Det handlar om goodwill och är bland annat kopplat till allmänhetens förtroende och möjligheter att i framtiden rekrytera personal.

Upplysningar om innehållet
Gunnar Sundqvist, gunnar.sundqvist@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2020
ISBN: 978-91-7585-762-6
Text: Gunnar Sundqvist