

Utvärdering av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö, del 2: Föreskrifterna, arbetsmiljön och samhället





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

Rapport 2: Föreskrifterna, arbetsmiljön och samhället

Rapport 2023:3



Förord

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

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

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

Ett av resultaten som presenteras i den här rapporten är att det finns ett stort intresse för föreskrifterna, att de underlättat arbetet med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön men att det behövs mer kunskap om hur föreskrifterna implementeras. Det är vår förhoppning att den här rapporten, liksom rapport 1, ska bli ett avstamp för nästa fas i arbetet med att implementera föreskrifterna och för en fortsatt dialog mellan Arbetsmiljöverket och våra intressenter.

Stockholm i november 2023

Anna Fogelberg Wik

Chef för avdelningen för administration och analys

Munasar Said Muse

T.f. chef för avdelningen för regler, marknadskontroll och internationella frågor



Sammanfattning

Detta är den andra skriftliga rapporten av två om Arbetsmiljöverkets utvärdering av föreskrifterna (AFS2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö. Denna rapport redovisar de så kallade samhällsmålen i utvärderingen. Samhällsmålen handlar om vilka effekter föreskrifterna har haft på samhället, genom att undersöka kännedomen om föreskrifterna, om föreskrifterna har underlättat arbetet med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och om föreskrifterna har påverkat sjukfrånvaron och den arbetsrelaterade ohälsan.

Rapporten är tänkt att användas som avstamp för fortsatt tillämpning av och fortsatta kontakter med Arbetsmiljöverkets intressenter om föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö. Vi väver i rapporten samman slutsatserna från rapport 1 med föreliggande rapport för att ge en helhetsbild av resultaten från utvärderingen.

Kännedom om föreskrifterna är en förutsättning för regelbunden efterlevnad. Ett av målen med föreskrifterna är att kunskapen om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ska öka i samhället. Den medieanalys vi låtit göra av intresset för föreskrifterna sedan de trädde i kraft, visar att de har haft ett fortsatt högt nyhetsvärde, även efter det stora initiala intresset i samband med att de trädde i kraft. Det är vanligast att föreskrifterna uppmärksammas i samband med något initiativ från Arbetsmiljöverket, till exempel en tillsynsinsats. Detta visar också att vår tillsyn är viktig inte bara för att kontrollera att reglerna efterlevs utan också för att uppmärksamma frågorna och bidra till ökad kännedom. Det är vanligast med uppmärksamhet kring förhållandena i kvinnodominerade branscher, som hälso- och sjukvården. När kränkande särbehandling och mobbning uppmärksammas i medierna är det oftast som individuella ärenden, inte det förebyggande organisatoriska perspektivet. Intresset för föreskrifterna och vägledningen är också stort på Arbetsmiljöverkets webbplats, av.se.

En slutsats i rapport 1 är att intressenterna i stort sett uppskattar föreskrifterna och särskilt perspektivskiftet från det mer individinriktade psykosociala till det organisatoriska och sociala arbetsmiljöperspektivet. Samtidigt uttrycker de ett behov av stöd med att använda föreskrifterna, särskilt att komma fram till vilka åtgärder som är effektiva att vidta i olika situationer. I rapport 2 har vi låtit göra en litteraturgenomgång för att se vilka studier som finns av implementering av arbetsmiljöföreskrifter. Resultatet är att det inte finns så många studier. Det finns ett stort behov av implementeringsforskning, det vill säga vetenskapliga studier av hur arbetsmiljöföreskrifter bäst implementeras. De analyser vi låtit göra bekräftar slutsatser från rapport 1 att det behövs mer kunskap om vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Implementering av OSA-föreskrifterna är



också något som är situationsbundet, och behöver involvera hela organisationen.

I flera av våra underlag finns iakttagelser om att föreskrifterna lyfter fram att närmsta chef har en central roll. Till exempel är det en utmaning att de åtgärder som ibland krävs för att få balans mellan krav och resurser behöver integreras i verksamhetsbeslut, något som närmsta chef oftast inte kan besluta om.

De analyser vi låtit göra om hur sjukfrånvaron utvecklats visar att det är svårt att se något samband mellan föreskrifterna och sjukfrånvaron. Detta gäller också arbetssjukdomar där man ser en minskning sedan 2016, men det är ändå svårt att säga att det beror på föreskrifterna. På arbetsplatsnivå är sjukfrånvaro en viktig indikator på arbetsmiljöproblem, något som också gäller sjuknärvaro. På aggregerad nivå är det svårt att följa upp OSA-föreskrifterna genom sjukfrånvarons utveckling eftersom sjukfrånvaron påverkas av många faktorer. I arbetsmiljöstatistiken kan vi se att det finns samvariation mellan arbetsmiljöfaktorer kopplade till OSA-frågor och besvär.

Den skattefinansierade välfärdssektorn har ett stort behov av arbetskraft till följd av den demografiska utvecklingen. Ofta är det i de sektorerna som de största problemen med organisatorisk och social arbetsmiljö finns idag. Det betyder att föreskrifterna är centrala för att samhället ska klara av att förse medborgarna med gemensamt finansierade välfärdstjänster.

Utvärderingen ska ligga till grund för en bedömning av hur vi vidare kan stödja användandet av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö. Om vi alla hjälps åt kommer vi med tiden att skapa en god organisatorisk och social arbetsmiljö med bättre hälsa för alla.



Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	3
1. Inledning och bakgrund	6
Bakgrund till föreskrifternas tillkomst	6
Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö utgår från forskning	6
Utvärderingen påbörjades fem år efter ikraftträdandet.....	8
Rapportens disposition	8
2. Utvärderingens syfte	8
Sammanfattning av rapport 1 Hur tillämpar våra intressenter föreskrifterna och hur beskriver de tillämpbarheten?.....	9
3. Frågeställningar och material.....	10
Medieanalys.....	10
Uppdragsforskning	10
Arbetsmiljöverkets statistik.....	11
4. Har kännedomen om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ökat?11	
Arbetsmiljöverket viktig aktör för medial uppmärksamhet	12
Arbetsmiljöverkets kommunikation och spridning av de nya föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö	13
5. Hur har den arbetsrelaterade ohälsan förändrats?	14
Hur har sjukfrånvaron utvecklats?	14
Hur har arbetsskadorna utvecklats?	16
Hur har den organisatoriska och sociala arbetsmiljön utvecklats?	17
Arbetsmiljöverkets tillsyn av föreskrifterna	20
6. Har föreskrifterna underlättat arbetsmiljöarbetet?	21
Genomförda utvärderingar av arbetsmiljöföreskrifter	21
Implementering av föreskrifterna – hinder och möjligheter	22
7. Slutsatser och diskussion.....	24
Kännedomen om föreskrifterna är central för regelefterlevnad	24
Förutsättningar för implementering av föreskrifterna	25
Många faktorer påverkar sjukfrånvaron	27
Organisatorisk och social arbetsmiljö en avgörande framtidsfråga	28
Att utvärdera föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö	29
Referenser	31



1. Inledning och bakgrund

Detta är den andra rapporten av två i Arbetsmiljöverkets utvärdering av föreskrifterna (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö. Denna andra rapport redovisar de så kallade samhällsmålen i utvärderingen och de samlade slutsatserna för hela utvärderingen. Med samhällsmålen menar vi det mål med föreskrifterna som handlar om att de ska påverka arbetsmiljön och samhället i stort, inte enbart de enskilda arbetsplatserna.

Den första rapporten *Hur tillämpar våra intressenter föreskrifterna och hur beskriver de tillämpbarheten?* redovisade intressentmålen i utvärderingen. Intressentmålen för föreskrifterna handlar om hur Arbetsmiljöverkets intressenter använder föreskrifterna och hur de beskriver att föreskrifterna går att tillämpa i arbetsmiljöarbetet. Resultatet ska ligga till grund för att bedöma om och i så fall hur vi kan underlätta för intressenternas tillämpning av föreskrifterna. Föreskriftstexterna i sig och Arbetsmiljöverkets tillsyn av dem ingår inte i den här utvärderingen.

Bakgrund till föreskrifternas tillkomstⁱ

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

Alla de risker och definitioner som behövs för att tillämpa arbetsmiljöreglerna om organisatorisk och social arbetsmiljö fanns inte med och var inte samlade i sdet tidigare regelverket. Det var viktigt att de nya föreskrifterna blev konkreta för att organisatoriska och sociala arbetsmiljöfrågor bättre ska kunna hanteras och integreras i arbetsmiljöarbetet.

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

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö utgår från forskning

Forskningen inom arbetsmiljöområdet har varit en förutsättning för tillkomsten av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö. Föreskrifterna bygger



på resultatet av många års forskning om psykosociala faktorer i arbetet och hur de förhåller sig till olika former av ohälsa och sjukdom, som exempelvis psykisk ohälsa.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering¹ (SBU), publicerade 2014 en sammanställning av arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom (SBU, 2014). SBU konstaterade att det fanns klara samband mellan vissa arbetsmiljöfaktorer och symtom på utmattning och depression.

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

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

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

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

¹ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), är en myndighet som har i uppdrag att göra oberoende utvärderingar av metoder och insatser inom hälso- och sjukvård, tandvård, samt för metoder och insatser inom socialtjänsten och området funktionstillstånd/-hinder.



Utvärderingen påbörjades fem år efter ikraftträdandet

Beslutet att utvärdera föreskrifterna har tagits av Arbetsmiljöverkets avdelning för regler. Utvärderingen görs i projektform och projektleds av enheten för statistik och analys. Projektdirektivet för utvärderingen beslutades den 14 oktober 2020 och uppdaterades den 11 oktober 2021 och den 29 maj 2023.

Arbetet med utvärderingen har genomförts av en arbetsgrupp. Projektledare för utvärderingen var till och med december 2022 Hannes Kantelius, enheten för statistik och analys på avdelningen för administration och analys. Från februari 2023 har Viktoria Bergström, samma enhet och avdelning, varit projektledare. Från enheten för människa och omgivning på avdelningen för regler, marknadskontroll och internationella frågor har Erik Gunnarsson, Ulrich Stoetzer och Kerstin Waldenström deltagit. Från avdelningen för inspektion region syd har Eva Karsten deltagit. Från avdelningen för kommunikation har Peter Sjöbom och Eric Eskilsson deltagit. Antonio Espinoza från enheten för analys och statistik har gjort bearbetningar av arbetsmiljö- och arbetsskadestatistiken.

Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs utvärderingens syfte. I kapitel 3 redogör vi för frågeställningar och material. I kapitel 4 redogör vi för de analyser vi gjort om hur kännedomen om föreskrifterna utvecklats. I kapitel 5 redogör vi för de analyser vi gjort om utvecklingen av ohälsan. I kapitel 6 redogör vi för analyser av om föreskrifterna bidragit till att underlätta arbetet med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Rapporten avslutas med slutsatser och diskussion i kapitel 7.

2. Utvärderingens syfte

Syftet med utvärderingen av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö är att beskriva och analysera dels hur föreskrifterna används och dels vilka eventuella effekter de har haft nationellt, på arbetsmiljön och samhället.

I konsekvensutredningen som gjordes i samband med att föreskrifterna beslutades anges målet med föreskrifterna vara att på olika sätt komma åt brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som har negativ inverkan på hälsa, nämligen:

- ohälsosam arbetsbelastning
- kränkande särbehandling
- hälsoeffekter av arbetstider.



I konsekvensutredningen nämns också vikten av att chefer och arbetsledare har kunskaper samt mål för den sociala och organisatoriska arbetsmiljön, något som också betonas i föreskrifterna. Målsättningen för föreskrifterna är, enligt vad som står i konsekvensutredningen, att hindra negativ utveckling av ohälsan. Ett delmål är att antalet anmälda arbetsskador (arbetssjukdomar) på grund av organisatoriska och sociala orsaker (inklusive hot och våld) inte ska fortsätta öka.

Sammanfattning av rapport 1 Hur tillämpar våra intressenter föreskrifterna och hur beskriver de tillämpbarheten?

Resultaten i rapport 1 visar att föreskrifterna mottagits på ett positivt sätt. Intressenterna beskriver att de hade stora förväntningar och att föreskrifterna var efterfrågade. Många uttrycker att föreskrifterna numera är en del av arbetsmiljöarbetet, kanske de viktigaste. Särskilt i de kvinnodominerade sektorerna har föreskrifterna en viktig ställning.

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

En svårighet som många framhåller är hur kränkande särbehandling ska hanteras hos dem och att det är komplext att utreda. De saknar vägledning i föreskrifterna. Det är tydligt att närheten till diskrimineringslagens (2008:567) regler bidrar till att göra det otydligt hur kränkande särbehandling ska hanteras på arbetsplatsen. Resultatet pekar också på att hanteringen av kränkande särbehandling kan tangera arbetsrättsliga frågor.

De arbets- och miljömedicinska klinikerna framhåller att socialförsäkringssystemet inte anammat föreskrifternas begrepp och att de därför inte alltid kan använda dem i arbetet med arbetsskadeärenden, även om begreppen fungerar bra i dialogen med patienten och arbetsgivarna. Begreppen som föreskrifterna använder har dock haft genomslag inte bara på arbetsplatserna utan börjar också användas i forskarvärlden när de studerar arbetsmiljö och exempelvis utvecklar stöd och verktyg. De som arbetar aktivt utifrån föreskrifterna välkomnar att området får större tyngd och att de organisatoriska, istället för de individuella, aspekterna av arbetsmiljöarbetet framhålls. Många är också positiva till att föreskrifterna är generellt skrivna och kopplar till föreskrifter (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM-föreskrifterna.



Intressenterna efterfrågar fler och bättre verktyg för att kunna undersöka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Exempel som nämns är branschspecifika checklistor och vägledningar för hur man ska komma fram till vad som är rimlig arbetsbelastning. Många efterfrågar stöd i hur man ska mäta och bedöma om det finns en obalans mellan krav och resurser i arbetet. Även stöd för att sätta mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön efterfrågas.

3. Frågeställningar och material

I rapporten söker vi svaren på följande frågor, som kan ses som samhällsmålen nedbrutna till några frågeställningar:

1. Har kännedomen om organisatorisk och social arbetsmiljö ökat?
2. Har föreskrifterna förenklat arbetet med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön?
3. Har föreskrifterna påverkat sjuktalen?

Samhällsmålen och intressentmålen överlappar till viss del. Det är inte enkelt att hålla dem helt isär men för analysens skull har vi valt att dela upp målen i två olika områden. Det innebär att det finns element av samhällsmål i rapport 1 och element av intressentmål i rapport 2. Nedan redogör vi för vilket material vi använt för att svara på de olika frågeställningarna när det gäller samhällsmålen.

Medieanalys

Kantar Public fick i uppdrag att genomföra en medieanalys för att ta reda på i vilken utsträckning och på vilket sätt OSA – både föreskrifterna i sig och området i stort – förekommer i massmedierna. Uppdraget omfattade också att analysera vilket genomslag begreppen i föreskrifterna har fått. Är det till exempel nu vanligare att prata om arbetsbelastning än mera allmänt om stress. En annan fråga är om det har skett en förflyttning från psykosocial arbetsmiljö, som fokuserar mer på individen, till organisatorisk arbetsmiljö, som fokuserar mer på förutsättningarna i arbetsmiljön. Analysen har gjorts utifrån ett antal sökord relaterade till föreskrifterna och området, i redaktionella medier. Interna uppgifter används också för att redovisa hur intresset för föreskrifterna har sett ut sedan de trädde i kraft.

Uppdragsforskning

Institutionen för klinisk neurovetenskap vid avdelningen för försäkringsmedicin vid Karolinska institutet (KI) fick ett tvådelat uppdrag. Den första delen gällde frågan om vad vi vet från ett forskningsperspektiv om



implementering av arbetsmiljöföreskrifter eller liknande arbetsmiljöarbete. Den andra delen gällde frågan om hur de arbetsrelaterade ohälsotalen har påverkats, och om någon förändring av sjuktalen kan observeras och knytas till föreskrifterna. Uppdraget var att analysera sjukfrånvaron bland samtliga anställda personer i Sverige, före respektive efter införandet av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö.

Akademien för hälsa, vård och välfärd vid Mälardalens universitet (MDU) fick i uppdrag att studera och analysera vilka hinder och möjligheter som finns för att implementera föreskrifterna utifrån vetenskaplig litteratur och praktiska exempel. Syftet med uppdraget var att undersöka möjligheter och hinder för implementering av föreskrifterna.

Arbetsmiljöverkets statistik

En viktig del i frågan om föreskrifterna haft påverkan på samhällsnivån är att beskriva hur den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ser ut. Ett mål med föreskrifterna är att antalet arbetsskador med organisatoriska och sociala orsaker inte ska fortsätta att öka. För detta har vi använt oss av den statistik som Arbetsmiljöverket ansvarar för enligt förordningen om officiell statistik (2001:100), det vill säga den officiella statistiken om arbetsmiljö och arbetsskador. Hur Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn av hur föreskrifterna följs är inte en del av den här utvärderingen, men det kan vara av intresse att se i hur stor utsträckning föreskrifterna ingått i inspektioner sedan de tillkom. Därför beskriver vi med hjälp av vår inspektionsstatistik tillsynen av föreskrifterna sedan de trädde i kraft.

4. Har kännedomen om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ökat?

Ett av målen med utvärderingen är att föreskrifterna ska ha bidragit till att kännedom om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön har ökat i samhället. Ett sätt att undersöka det är att titta på hur genomslaget i medierna för föreskrifterna och frågorna har varit. Därför har vi låtit göra en medieanalys.

Den medieanalys som företaget Kantar Public genomfört på uppdrag av oss visar att sedan OSA-föreskrifterna började gälla 2016 har de förekommit flitigt i tidningar, radio och tv. Omkring tiden för ikraftträdandet fick de ett relativt stort genomslag i massmedierna. Sedan dess har uppmärksamheten för OSA-föreskrifterna och ämnesområdet organisatorisk och social arbetsmiljö i vid bemärkelse avtagit i redaktionella medier. Från mars 2016 till juli 2023



omnämns våra utvalda sökord i drygt 3 000 artiklar. "OSA-föreskrifterna" förekommer i 1 650 av dessa, det vill säga drygt hälften. I resten av artiklarna nämns "Arbetsmiljöverket" tillsammans med begreppen "OSA", "organisatorisk arbetsmiljö" respektive "social arbetsmiljö", men där nämns inte OSA-föreskrifterna.

När man studerar publiciteten om organisatorisk och social arbetsmiljö i vid bemärkelse, det vill säga utan fokus på själva OSA-föreskrifterna, framgår det också att området har ett mycket högt nyhetsvärde. Men även i en vidare bemärkelse har det mediala intresset minskat över tid.

Kantar Publics analys visar att publiciteten i relativt liten grad hänger ihop med specifika händelser. Den största nyheten i publiciteten är när OSA-föreskrifterna träder i kraft under 2016. Stora nyhetshändelser som #metoo och covidpandemin har en ganska liten inverkan på den mediala synligheten för OSA-föreskrifterna eller för hur mycket Arbetsmiljöverket nämns i samband med begreppen "OSA", "organisatorisk arbetsmiljö" respektive "social arbetsmiljö".

Arbetsmiljöverket viktig aktör för medial uppmärksamhet

Övrig publicitet hänger inte ihop med större nyhetshändelser. Den kan man i stället dela in i två olika teman:

- Arbetsmiljöverkets inspektioner på specifika arbetsplatser
- Arbetsmiljöverkets och andra aktörers kommunikativa initiativ, till exempel undersökningar eller debattartiklar.

Det är särskilt Arbetsmiljöverket som är pådrivande de första åren efter att OSA-föreskrifterna trätt i kraft. De senaste åren har andra aktörer som fackförbund och politiker haft en stor roll för att OSA ska uppmärksammas i medierna. Utöver Arbetsmiljöverket är det framförallt fackförbund samt socialdemokraterna som uttalar sig om OSA-föreskrifterna eller använder begreppen organisatorisk eller social arbetsmiljö.

Övrig publicitet, det vill säga där varken Arbetsmiljöverket eller fackförbunden är tydligt pådrivande är relativt liten. Det betyder att medierna själva i mindre utsträckning tar upp OSA.

Vård- och omsorgsyren är de yren som oftast lyfts fram i samband med organisatorisk och social arbetsmiljö. Men även akademiker, tjänstemän, lärare och läkare syns en hel del. Sammantaget får kvinnodominerade branscher eller yren större genomslag för frågorna än manligt dominerade yren.



Blåljuspersonal, industriarbetare och transportarbetare syns nästan inte alls i samband med artiklar om organisatorisk och social arbetsmiljö.

Chefer är en annan yrkesgrupp som ofta omnämns. Chefer lyfts framförallt fram för att de har en avgörande roll för att komma till rätta med problem med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.

I undersökningen har vi bitt Kantar Public titta på om det går att se någon förskjutning i användning av olika begrepp, från mer allmänna som stress, mobbing och trakasserier, till de begrepp som används i föreskrifterna, till exempel arbetsbelastning och kränkande särbehandling. Undersökningen visar att föreskrifternas begrepp ännu inte är allmänt gångbara i nyhetsmedier, men ungefär var femte rubrik använder dock något av begreppen i föreskrifterna.

Arbetsmiljöverkets kommunikation och spridning av de nya föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö

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

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

Genomslaget via sociala medier kan exemplifieras med filmen Utmaningen, som nu finns i flera olika versioner på Arbetsmiljöverkets kanal på Youtube². Den långa versionen är 23 minuter och har visats drygt 130 000 gånger (november 2023). Den korta versionen är åtta minuter och har visats knappt 300 000 gånger (november 2023).

Intresset för föreskrifterna är också tydligt på våra websidor och när man tittar på nedladdning och beställning av föreskrifterna och vägledningen. I samband med lanseringen av föreskrifterna 2016 noterades 200 000 nedladdningar och beställningar. Under åren 2017 – 2022 har föreskrifterna laddats ner omkring 290 000 gånger. Vägledningen har laddats ned omkring 72 000 gånger. Dessutom har föreskrifterna sålts i 68 000 exemplar och vägledningen i drygt 15 000 exemplar.

² <https://www.youtube.com/user/arbetsmiljoverket/featured>



När vi tittar på vilka sidor på av.se som användare besöker, och vilka begrepp de söker på, kan vi dra slutsatsen att OSA har blivit både ett ämne besökarna är intresserade av och ett begrepp de känner till. De sidor som handlar om föreskrifterna och innehållet i dem, till exempel kränkande särbehandling, är välbesökta. "OSA" var det fjortonde vanligaste sökordet under 2020, det fjortonde vanligaste även 2021 och det tolfte vanligaste under 2022.

5. Hur har den arbetsrelaterade ohälsan förändrats?

Ett av målen för föreskrifterna är att hindra en negativ utveckling av den arbetsrelaterade ohälsan. Ett delmål är att antalet anmälda arbetsskador (arbetssjukdomar) på grund av organisatoriska och sociala orsaker inte ska fortsätta öka. I det här avsnittet redogör vi för det uppdrag som forskare vid Karolinska institutet fick om sjukfrånvaron bland anställda i Sverige, men också för Arbetsmiljöverkets statistik över anmälda arbetsskador (arbetssjukdomar). Dessutom redogör vi för arbetsmiljöstatistiken kopplad till den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.

Hur har sjukfrånvaron utvecklats?

Sjukskrivningar till följd av brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön var en viktig utgångspunkt för arbetet med de nya föreskrifterna. För att undersöka utvecklingen av den arbetsrelaterade ohälsan fick forskare vid Institutionen för klinisk neurovetenskap på avdelningen för försäkringsmedicin på Karolinska institutet i uppdrag att ge en bild av föreskrifternas eventuella påverkan på sjukskrivningarna i Sverige. Forskarna analyserade sjukfrånvaron bland samtliga anställda personer i Sverige, före respektive efter införandet av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö.

Forskarna jämförde sjukfrånvaron under två separata år. Dels 2014, två år före ikraftträdandet, och dels 2018, två år efter ikraftträdandet. Ett övergripande resultat av undersökningen var att sjukfrånvaron (i fall som är längre än 14 dagar) generellt, oberoende av mått och diagnoser, var lägre år 2018 jämfört med år 2014. Framför allt gäller detta sjukskrivning i somatiska diagnoser (framför allt i diagnoser som rör rörelseapparaten). Andelen med en ny sjukskrivning då alla diagnoser beaktades, var 9,1 procent 2018 mot 9,4 procent 2014.

Däremot ökade andelen med sjukskrivning i psykisk diagnos i flera sektorer och näringsgrenar och var större 2018 jämfört med 2014. I hela den undersökta



populationen hade 2,7 procent en ny sjukskrivning i psykisk diagnos år 2018 jämfört med 2,5 procent 2014.

För sjukskrivning i psykiska diagnoser kunde forskarna se en statistiskt signifikant ökad sannolikhet för sjukskrivning år 2018 jämfört med 2014 för alla sektorer, det gällde både ny sjukskrivning och långtidssjukskrivning. Sannolikheten för sjukskrivning i psykiska diagnoser år 2018 var högst bland dem som var anställda i privat sektor och statlig sektor. Detta gällde sannolikhet för ny sjukskrivning och för långtidssjukskrivning. När det gäller specifika näringsgrenar var resultaten för sjukskrivning i psykiska diagnoser mer varierade. Sannolikheten för både ny sjukskrivning och långtidssjukskrivning år 2018 var exempelvis högst bland anställda inom näringsgrenarna byggverksamhet och handel. En liknande utveckling sågs även för anställda inom utbildning, tillverkning, hälso- och sjukvård samt vård och omsorg.

I en mer detaljerad analys av sannolikhet för sjukskrivning bland anställda inom de två näringsgrenarna utbildning respektive hälso- och sjukvård uppdelat på sektor (privat, statlig, region, kommun) framkom vissa skillnader. För anställda inom utbildning var sannolikheten för ny sjukskrivning i en psykisk diagnos högre 2018 än 2014 och en liknande utveckling sågs även för långtidssjukskrivning i psykiska diagnoser. Sannolikheten för långtidssjukskrivning bland anställda inom utbildning var högst bland de statligt anställda. Sannolikheten var även något högre för anställda i den kommunala sektorn. För anställda inom hälso- och sjukvård var sannolikheten för ny sjukskrivning i en psykisk diagnos störst bland anställda inom den privata sektorn medan sannolikheten för långtidssjukskrivning i en psykisk diagnos var störst bland de anställda inom den kommunala sektorn.

AFA Försäkring redovisar i rapporten *Sjukfrånvaro med psykisk diagnos* från oktober 2023 utvecklingen av sjukfrånvaro med psykisk diagnos. På avtalsområdet Kommuner och regioner ökade antalet sjukfall mellan 2011 och 2015, 2016 bröts utvecklingen och minskningen fortsatte mellan 2017 och 2020. Risken för långvarig sjukfrånvaro med psykisk diagnos, det vill säga antalet fall per 1 000 sysselsatta, minskade mellan 2015 och 2020 men ökade något 2021.

Dessa förhållandevis stora svängningar över tid återfinns enligt AFA Försäkrings rapport även i Försäkringskassans statistik över startade sjukfall med psykisk diagnos. Enligt en rapport från Försäkringskassan från 2023 har det aldrig tidigare varit så många stressrelaterade sjukskrivningar, för både kvinnor och män, både för startade och pågående sjukfall (*Försäkringskassans lägesrapport, psykisk ohälsa i dagens arbetsliv*).

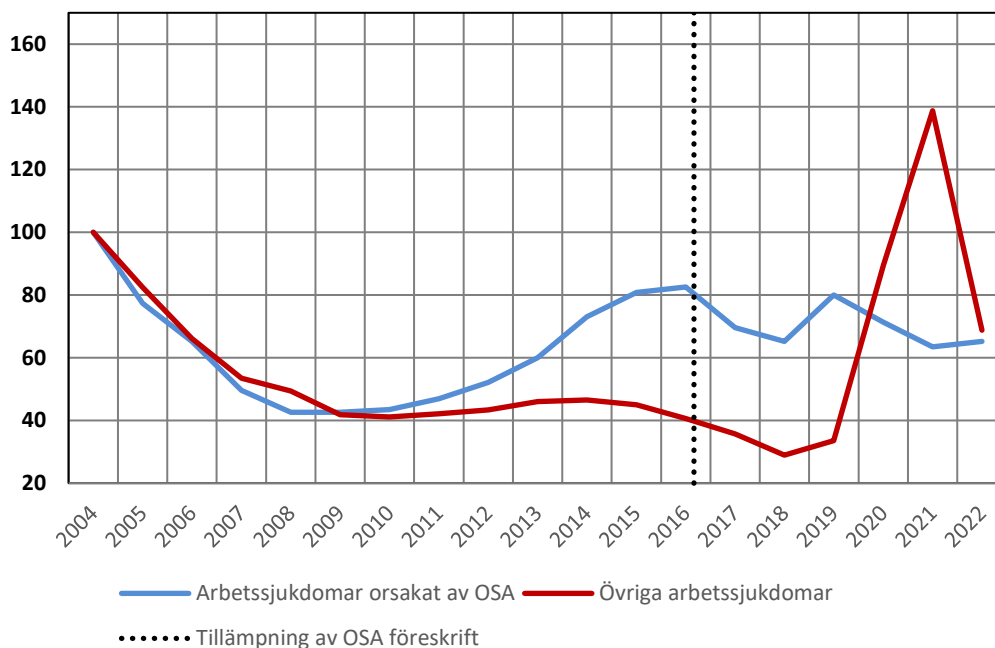


Hur har arbetsskadorna utvecklats?

Anmälda arbetsskador är ett annat mått på arbetsrelaterad ohälsa. Arbetsmiljöverket ansvarar för officiell statistik om arbetsskador. Statistiken bygger på arbetsskadeanmälningar som görs till Försäkringskassan. Arbetsskador är skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan (arbetssjukdom). Organisatoriska och sociala faktorer är en av de orsaker man kan ange ha bidragit till arbetssjukdomen.

De anmälda arbetsskadorna med OSA-relaterade orsaker ökade från 2008 och fram till 2016, samma år som föreskrifterna trädde i kraft (se diagram 1). Därefter minskar de fram till 2018 för att återigen öka. År 2022 anmäldes 65 arbetsskador per 1 000 sysselsatta jämfört med 83 år 2016.

Diagram 1. Anmälda arbetsskador 2004–2022, per 1 000 sysselsatta. Index 100 = år 2004

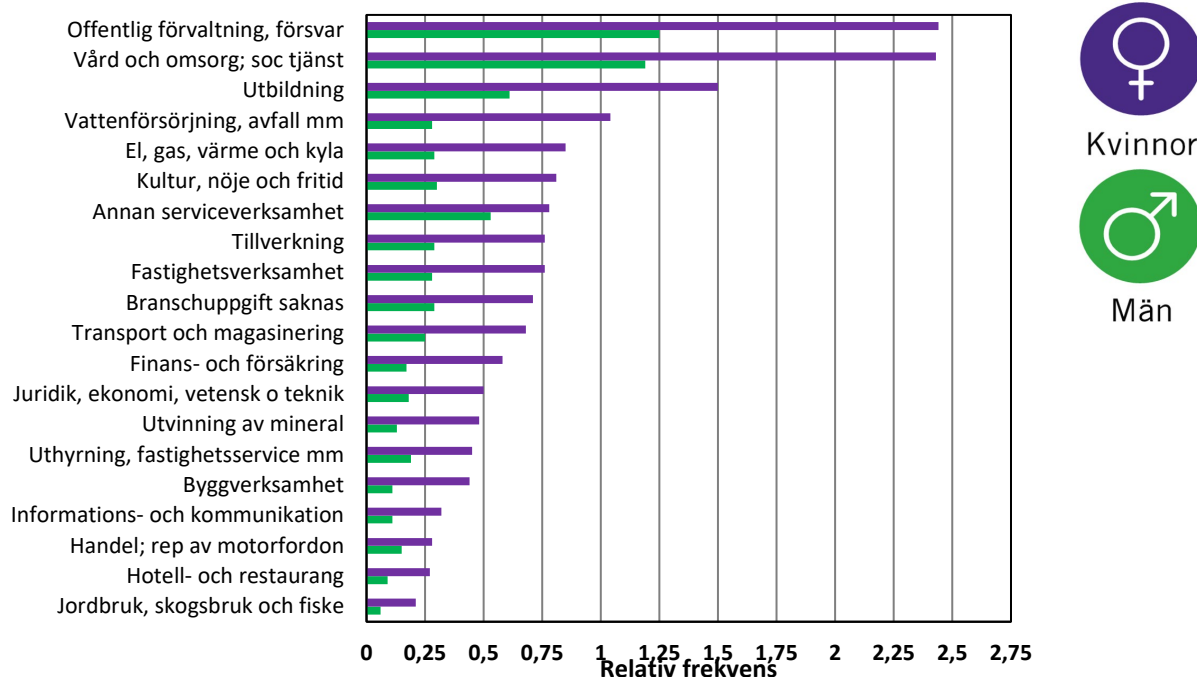


Källa: ISA, Arbetsmiljöverket

Risken, det vill säga den relativa frekvensen, att råka ut för en osa-relaterad arbetssjukdom varierar mellan män och kvinnor och mellan olika näringsgrenar. Sedan föreskrifterna började gälla 2016 är det störst risk för arbetssjukdomar med OSA-orsaker i offentlig förvaltning och försvar samt vård och omsorg och socialtjänst, för både kvinnor och män (diagram 2). Risken är betydligt större för kvinnor än för män.



Diagram 2. Anmälda arbetssjukdomar som orsakats av organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA) efter näringsgren och kön - relativ frekvens 2016–2022.



Källa: ISA, Arbetsmiljöverket

Hur har den organisatoriska och sociala arbetsmiljön utvecklats?

Arbetsmiljöverket ansvarar också för officiell statistik för arbetsmiljön. Den officiella statistiken består av arbetsmiljöundersökningen och undersökningen om arbetsorsakade besvär. Vi har i den här utvärderingen tittat närmare på arbetsmiljöundersökningen.

Arbetsmiljöundersökningen

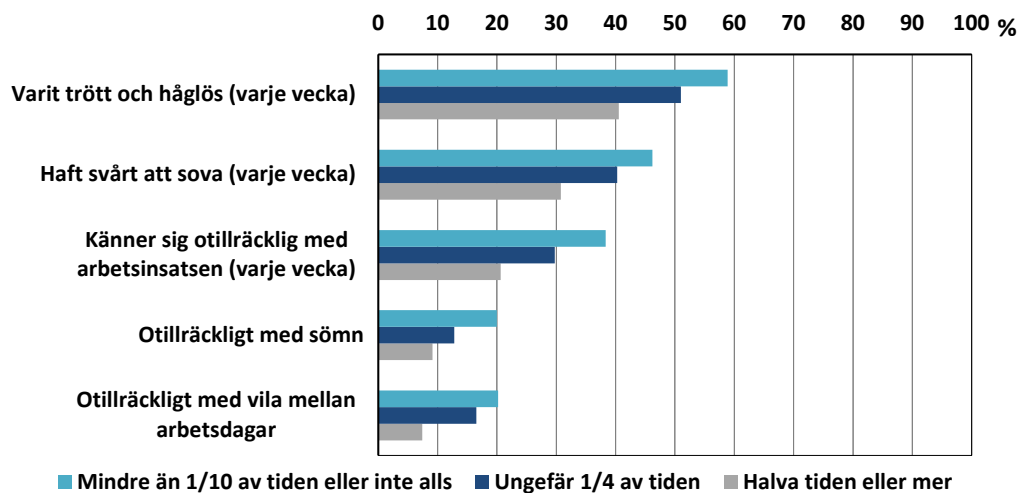
Vi har särskilt tittat på frågor i arbetsmiljöundersökningen som kan kopplas till OSA-frågor. Den senast genomförda arbetsmiljöundersökningen är från 2021. Vi har sedan undersökt om det finns en samvariation med olika besvär eller andra negativa följder av arbetsmiljöfaktorer. Det är viktigt att komma ihåg att vi inte kan säga något om sambanden, det vill säga vi vet inte om besvären är orsakade av arbetsmiljöfaktorerna. Det vi kan se är samvariation.

En fråga i arbetsmiljöundersökningen är hur stor del av arbetstiden man själv kan bestämma arbetstakten. Vi har undersökt hur de som anger att de som mest mindre än en tiondel eller inte alls, ungefär en fjärdedel av tiden respektive halva tiden eller mer kan bestämma sin egen arbetstakt svarar på frågor om olika besvär eller liknande. Det finns ett tydligt mönster att ju mindre möjlighet



man har att själv bestämma sin arbetstakt, desto mer besvär har man (se diagram 3). Det gäller till exempel om man anger att man varje vecka är trött och håglös, har svårt att sova, känner sig otillräcklig med sin arbetsinsats, får otillräckligt med sömn och får otillräckligt med vila mellan arbetsdagar.

Diagram 3. Själv bestämma arbetstakten

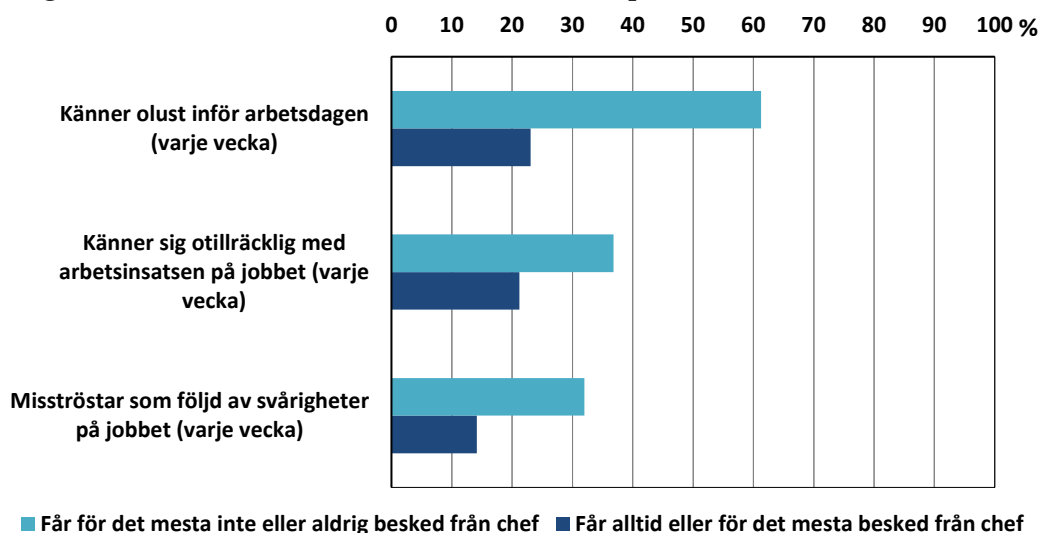


Källa: AMU, Arbetsmiljöverket

En annan fråga i undersökningen är om man får besked från sin chef om vad som ska prioriteras i arbetet. Det är en tydlig skillnad mellan dem som anger att de för det mesta inte eller aldrig får besked från chef om vad som ska prioriteras och de som anger att de för det mesta eller alltid får det, när det gäller besvär (se diagram 4).



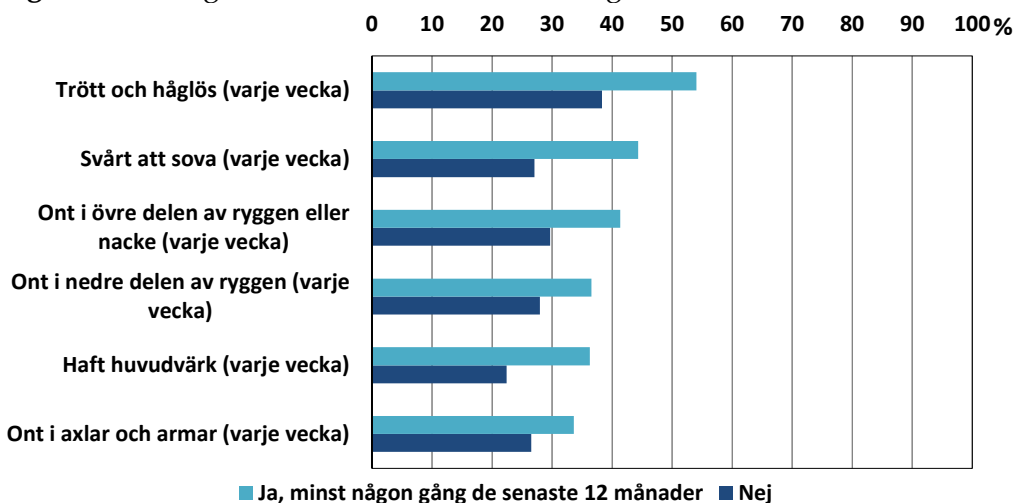
Diagram 4 Får besked från chef om vad som ska prioriteras



Källa: AMU, Arbetsmiljöverket

När det gäller frågor om kränkande särbehandling i undersökningen finns frågan om man varit indragen i konflikter med chef, kollegor eller andra (se diagram 5). De som svarar ja på frågan om de varit indragna i konflikter med chef, kollegor eller andra anger i högre utsträckning att de är trötta och håglösa, svårt att sova, ont i övre och i nedre delen av ryggen eller nacken, huvudvärk och ont i axlar och armar.

Diagram 5. Indragen i konflikter med chef, kollegor eller andra.



Källa: AMU, Arbetsmiljöverket



Det är som sagt inte möjligt att säga någonting om orsakssamband. Vi vet till exempel inte om de som är trötta och håglösa är det som en följd av att de varit indragna i konflikter eller om det är på grund av något helt annat.

Arbetsmiljöverkets tillsyn av föreskrifterna

OSA-föreskrifterna har även gjorts kända i arbetslivet på arbetsmarknaden via den planerade tillsyn som Arbetsmiljöverket bedriver. Arbetsmiljöverket har bedrivit tillsyn av hur föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö efterlevs sedan de trädde i kraft 2016. I det här avsnittet beskriver vi hur vi arbetar med tillsyn av föreskrifterna och vad vi har sett i den tillsyn som gjorts. I den planerade tillsynen arbetar vi i projekt och kampanjer som riktar sig mot särskilda arbetsmiljöproblem eller branscher.

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö tillhör de föreskrifter som det oftast ställs kravhänvisningar till i vår tillsyn. Det finns krav med hänvisningar till föreskrifterna i princip samtliga tillsynsprojekt som bedrivits mellan 2016 och 2023. Det visar att föreskrifterna är viktiga för vår tillsyn.

Det tillsynsprojekt som pågår under 2023 och som har särskilt fokus på tillsyn av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön är ett projekt om vård och omsorg.³ Det nyligen avslutade nationella tillsynsprojektet "Organisatorisk och social arbetsmiljö 2018–2022" omfattade bland annat tillsyn av SAM-OSA med inriktning på ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling. Men även tillsynsprojekt som inte har särskild OSA-inriktning resulterar i krav som ställs med hänvisning till OSA-föreskrifterna. Till exempel projekt om användning av mobila maskiner, elenergisektorn och förebyggande arbete mot olyckor inom bygg och anläggning.

Tillsynen har visat på ett stort behov av förbättringsåtgärder avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet när det gäller organisatoriska- och sociala riskfaktorer. Den vanligast förekommande bristen var bristande rutiner inom det systematiska arbetsmiljöarbetet gällande undersökning, riskbedömning samt åtgärdsplan. Tillsynen mot större arbetsgivare såsom statliga myndigheter visade att oavsett centrala rutiner och stöd från HR-avdelningar är det de lokala förutsättningarna som väger tyngst för att förebygga en ohälsosam arbetsbelastning. Det krävs en hög grad av kontinuitet i arbetsmiljöarbetet. Det konstaterades att chefers och arbetsledares kunskaper om organisatorisk och social arbetsmiljö behöver höjas. Det måste finnas resurser och förutsättningar som möjliggör ett förebyggande arbetsmiljöarbete.

³ Nationell tillsyn, Ett hållbart arbetsliv OSA vård och omsorg



Tillsynen med fokus på kränkande särbehandling visade att arbetsgivarna inte tillräckligt undersökt och identifierat situationer i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som riskerar att leda till kränkande särbehandling och utifrån detta informerat om och klargjort att kränkande särbehandling inte accepteras. Det visade sig vid tillsynen mot kulturbranschen som genomfördes 2019–2020 att #metoo har spelat en stor roll och bidragit till gränser för vad som är acceptabelt och inte. Som en konsekvens hade också frågor om kränkande särbehandling belysts i branschen.

6. Har föreskrifterna underlättat arbetsmiljöarbetet?

En slutsats i rapport 1 är att det lär ta minst fem år till innan det kan bli tydligt på vilket sätt föreskrifterna har påverkat forskningen. De flesta projekt som identifierades under arbetet med rapport 1 var pågående och hade ännu inte presenterat något slutresultat. Det tar generellt lång tid, omkring fem till tio år, från det att en projektplan tas fram och en ansökan om forskningsfinansiering skickas in, tills rapporter eller vetenskapsartiklar börjar publiceras. Det är viktigt att noga följa de pågående projekt som handlar om hur föreskrifterna implementerats och arbetsmiljöarbete med OSA-relaterade frågor.

Inför arbetet med den här rapporten fick Karolinska institutet uppdraget att göra en översikt av vetenskaplig litteratur samt av viss annan relevant litteratur för att övergripande kartlägga genomförda utvärderingar av implementering av arbetsmiljöföreskrifter eller liknande arbetsmiljöarbete (i Sverige och internationellt från 2014 och framåt).

Genomförda utvärderingar av arbetsmiljöföreskrifter

Tidigare forskning visar att många arbetsplatsbaserade interventioner görs på individnivå snarare än på organisatorisk nivå, det vill säga i form av psykologiska interventioner för enskilda individer, exempelvis stresshantering, kognitiv beteendeterapi, yoga och fysisk aktivitet. En litteraturöversikt från Folkhälsomyndigheten om att förebygga psykisk ohälsa i arbetslivet visade att av de 44 studier som ingick i översikten var 33 stycken genomförda på individnivå och 11 på organisationsnivå.

Slutsatsen blir att det fortfarande saknas tillräcklig kunskap för att få en övergripande bild av vilka arbetsplatsinterventioner som kan förebygga psykisk ohälsa och i vilka sammanhang de kan fungera.

Forskarna vid Karolinska institutet genomförde en litteraturgenomgång av publicerade studier, rapporter och så kallad grå litteratur som handlar om att utvärdera implementering av OSA-föreskrifterna eller liknande



arbetsmiljöarbete. Litteraturen avsågs spegla hur interventionerna påverkat medarbetarnas organisatoriska och sociala arbetsmiljö och hälsa. En begränsad sökning efter relevant internationell litteratur genomfördes också. De branscher som förekommer oftast bland träffarna var hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola samt byggbranschen.

Studierna beskrev interventioner som ledarskapscoachning, dialogmöten i medarbetarteam, chefsteam och grupper med politiker, workshops, stresshantering, träning i lösningsfokuserad interaktion. Utfall som studerades var utmattning, sömnkvalitet, rollkonflikt, rolltydlighet, socialt stöd, resurser, personalomsättning, sjukfrånvaro, motivation, krav, kontroll, stöd, mobbning/konflikter, prestation och hur organisatoriska förändringar fungerade.

Generellt konstaterades att få studier och projekt hade kunnat identifieras, trots omfattande breda sökningar. Att de beskrivna interventionerna tillkommit som ett resultat av föreskrifternas implementering har inte alltid varit uppenbart. Av de få identifierade utvärderade interventionerna har effekterna varit små eller inte visat någon interventionseffekt.

I studier där resultaten av interventionerna inte visade positiva effekter konstaterade forskarna, i enlighet med tidigare forskning, att det kan vara lättare att identifiera de arbetsrelaterade utmaningarna i en organisation men betydligt svårare att utforma rätt insatser. Det är en utmaning att få personalen att känna sig delaktiga och inte uppleva interventionen som en belastning i arbetet samt att rikta insatserna till rätt nivå i organisationen. Här kan företag och organisationer behöva stöd från exempelvis arbetsmiljökonsulter, företagshälsovård eller forskare.

Implementering av föreskrifterna – hinder och möjligheter

Akademien för hälsa, vård och välfärd vid Mälardalens universitet fick i uppdrag att belysa utmaningar i arbetet med att implementera föreskrifterna. En viktig del i utvärderingen är frågan om det finns generella hinder för implementering av föreskrifterna. Forskarna tog fram en programlogik för föreskrifterna och undersökte i ett par empiriska exempel hur de implementerats. Utifrån teorier om implementering diskuterar forskarna resultaten och belyser vilka hinder och möjligheter som finns för att föreskrifterna ska implementeras.

Resultaten visar att olika organisationer kommer att behöva olika implementeringsstrategier och att implementering behöver ses som ett kontinuerligt utvecklingsarbete snarare än som ett avgränsat projekt med en



tydlig början och ett tydligt slut. Hinder och möjligheter på tre områden diskuteras: föreskriftens egenskaper, sättet som föreskrifterna implementeras och i vilket sammanhang föreskrifterna ska implementeras.

OSA-föreskrifternas egenskaper

Det som underlättar föreskrifternas implementering är att de berör områden som är aktuella och problem som är reella för många organisationer. De bygger också på väl kända teorier om arbete och ohälsa som användarna har grundläggande kunskaper om. Föreskrifterna ses som ett komplement till det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) och är därmed lätta att förena med befintliga arbetsmiljörutiner. Dessutom upplevs föreskrifterna som enkla och tydliga. En egenskap som kan utgöra både en möjlighet och ett hinder är att föreskrifterna erbjuder en flexibilitet som gör att de kan anpassas utifrån den enskilda arbetsplatsens behov. Det kan dock samtidigt utgöra en utmaning eftersom det ställer stora krav på organisationen att formulera konkreta aktiviteter.

Ett hinder för implementering är att de åtgärder som krävs för att få effekter på arbetsmiljön, till exempel balans mellan krav och resurser, behöver integreras i verksamhetsbeslut som inte alltid uppfattas som en arbetsmiljöfråga. Dessutom kan denna integrering riskera att osynliggöra arbetsmiljöarbetet. Aktörer som tidigare inte alltid sett sin roll i arbetsmiljöarbetet, till exempel verksamhetsledningen behöver vara delaktiga för att föreskrifternas intentioner ska förverkligas. Föreskrifterna innebär en positionsförflyttning, från att betrakta ohälsa som individens ansvar och något som hanteras av enskilda chefer eller HR, till att vara något som handlar om hur arbetsgivaren leder och fördelar arbetet, det vill säga de organisatoriska aspekterna. En utmaning utifrån föreskrifternas egenskaper handlar om hur man synliggör resultatet av föreskrifternas tillämpning. Lättkvantifierade mått som antal medarbetare per chef eller antal ärenden återspeglar inte alltid den faktiska arbetsbelastningen, som omfattar fler kvalitativa aspekter. Samtidigt är den generellt upplevda belastningen inte heller ett bra mått. Forskarna beskriver att det gör att verktyg som underlättar mätning och tolkning är viktiga för att föreskrifterna ska omsättas i praktiken.

Sättet som föreskrifterna implementeras

Ett typiskt hinder för en lyckad implementering är att utgå från att den är linjär, stegvis och förutsägbar när den ofta behöver vara rörlig och dynamisk. Ett annat hinder är bristande delaktighet bland de som berörs. Dessutom krävs utvärdering för att veta om föreskrifterna verkligen har implementerats och om den lett till avsett resultat.



Det sammanhang där föreskrifterna ska implementeras

Sammanhanget där föreskrifterna ska implementeras, den enskilda arbetsplatsen och organisationen, påverkar också själva implementeringen. Kunskap om föreskrifterna är en viktig faktor och kan variera mellan olika delar av en organisation. Vid sidan av kunskap underlättas implementeringen av att mellan- och högre chefer efterfrågar och stödjer första linjens chefer i deras arbete. Det är viktigt att analysera vilka förutsättningar som ges första linjens chefer.

7. Slutsatser och diskussion

I det här avsnittet redogör vi för och diskuterar de slutsatser vi dragit under utvärderingen av föreskrifterna. Slutsatserna från föreliggande rapport 2 och rapport 1 vävs samman för att utgöra en helhet. I rapport 1 ställde vi frågor om hur intressenterna tillämpar och arbetar med föreskrifterna, hur de beskriver tillämpbarheten, om de noterat några förändringar över tid och vilket stöd från Arbetsmiljöverket de saknar i OSA-frågor. I rapport 2 har vi ställt frågor om kännedomen om organisatorisk och social arbetsmiljö har ökat, om föreskrifterna har förenklat arbetet med OSA-frågor och om föreskrifterna har påverkat sjuktagen.

Kännedomen om föreskrifterna är central för regelefterlevnad

Kännedomen om föreskrifterna är ett viktigt första steg för att reglerna ska implementeras och följas. Ett av målen med föreskrifterna är att kunskapen om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ska öka i samhället. En slutsats i rapport 1 var att chefers och skyddsombuds kunskaper hela tiden behöver uppdateras. Vi har inte haft möjlighet att göra någon omfattande undersökning om vilken kunskap till exempel arbetsgivare och arbetstagare har om föreskrifterna och hur kunskapen har förändrats över tid. Vi har inför arbetet med rapport 2 låtit undersöka intresset för föreskrifterna i medier sedan 2016, vilket kan visa på kännedomen om föreskrifterna. Resultatet visar att genomslaget för föreskrifterna var stort i samband med att de lanserades och trädde i kraft 2016. Även om intresset sedan dess successivt avtagit är intresset ändå stort för frågorna. Stora nyhetshändelser som #metoo och covidpandemin har ganska liten inverkan på den mediala synligheten för föreskrifterna. Det är oftast initiativ från Arbetsmiljöverket eller någon annan organisation som ligger bakom medieuppmärksamhet. Kvinnodominerade branscher är oftare i fokus när OSA-frågorna får uppmärksammas i medier.



Vi kan konstatera att det finns ett stort intresse för föreskrifterna och den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Det är inte förvånande att intresset var som störst 2016 när föreskrifterna lanserades, men vi drar ändå slutsatsen att intresset varit fortsatt stort sedan dess. Vi kan också konstatera att "OSA" som eget begrepp har etablerats ganska väl på relativt kort tid och "satt sig". Det visar också det vi ser av sökningar på av.se och nedladdningar och beställningar av föreskrifterna och vägledningen.

Kännedom om föreskrifterna är en förutsättning för regelefterlevnad. Vår tillsyn är viktig inte bara för att kontrollera att reglerna efterlevs på arbetsplatserna utan också för att uppmärksamma och informera om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och därmed öka kännedomen om föreskrifterna och frågorna.

Medieanalysen visade också att när kränkande särbehandling och mobbning på arbetsplatsen uppmärksammas i media är det ofta som individuella ärenden. Vårt perspektiv och vårt uppdrag är det förebyggande organisatoriska perspektivet. Det perspektivet är inte lika lätt att förmedla och till synes inte så lockande i medielandskapet. I rapport 1 drog vi också slutsatsen att det finns behov av mer kunskap om hur man ska göra när det förekommer kränkande särbehandling på en arbetsplats. Här finns skäl att förtydliga att föreskrifterna reglerar det förebyggande arbetet och ger inte stöd när det gäller individinriktade insatser i specifika fall. Vi kan behöva vara tydligare med vad som gäller utifrån föreskrifterna, till exempel behöver kanske vägledande material uppdateras och det kan finnas behov av särskilda kommunikationsinsatser om exempelvis gränsdragningen mot diskrimineringslagen. Vi kommer att se över om vi kan göra något och i så fall vad som kan behöva göras. Frågan har också uppmärksamats i vår samverkan med Diskrimineringsombudsmannen.

Förutsättningar för implementering av föreskrifterna

En slutsats i rapport 1 är att intressenterna i stort sett uppskattar föreskrifterna och särskilt perspektivskiftet från det mer individinriktade psykosociala till det organisatoriska arbetsmiljöperspektivet. Samtidigt uttrycker de ett behov av stöd med att implementera föreskrifterna, såväl med att undersöka och göra riskbedömningar som att komma fram till vilka åtgärder som är rätt att vidta i olika situationer. Det ligger inom Arbetsmiljöverkets ansvar att ta fram stödande material för föreskrifterna, till exempel vägledande material och information på webbsidor. Vi kan som en följd behöva se över detta. Även här kommer vi att se över om det går att göra något och i så fall vad som kan behöva göras.



Svårigheten att veta vilka åtgärder som är effektiva i olika situationer är något som vi kommit tillbaka till i arbetet med rapport 2. Den litteraturgenomgång som forskarna vid Karolinska institutet genomfört visar att det inte finns så många studier, vare sig pågående eller avslutade, där implementeringar av arbetsmiljöföreskrifter studerats. I det arbete som forskarna vid Mälardalens universitet gjort är det också tydligt att det kan vara svårt att veta vilka åtgärder som ska vidtas. Även om det i detta fall rör sig om endast två empiriska exempel som det är svårt att dra generaliserbara slutsatser ifrån. Men tillsammans med andra iakttagelser visar de på att det behövs mer implementeringsforskning.

Resultatet visar att det är svårt att hitta studier som visar på den faktiska effekten av organisatoriska och sociala arbetsmiljöinterventioner. Däremot är det lättare att hitta studier som presenterar hur interventioner generellt kan utformas, genomföras och utvärderas.

Sammanfattningsvis har föreskrifterna egenskaper som både möjliggör och kan försvåra implementering. Varje organisation behöver ta ställning till på vilket sätt föreskrifterna ska implementeras utifrån de specifika förutsättningar som organisationen har. Det är tydligt att hur föreskrifterna ska implementeras är situationsbundet, det vill säga åtgärder behöver anpassas efter den specifika arbetsplatsen. Det är också så att implementeringen är något som behöver ske kontinuerligt, som ett ständigt pågående arbete.

I rapport 1 konstaterade vi att mer riktade forskaranslag kan vara ett sätt att tillgodose behovet av mer preciserat stöd, för att skynda på framtagandet av specifika metoder, verktyg och praxis. Detta är också något som vi lyft i det yttrande inför regeringens forsknings- och innovationsproposition där det framförts att forskningen om hur föreskrifterna kan implementeras är begränsad. Det saknas kunskap om hur man undersöker och bedömer risker och identifierar effektiva åtgärder.⁴

I våra underlag finns på flera ställen iakttagelser om att OSA-föreskrifterna lyfter fram att chefer har en central roll. Det gäller till exempel i Kantar Publics medieanalys och i de empiriska exemplen i det arbete som forskarna vid Mälardalens universitet har gjort. Forskarna identifierar det som ett hinder för implementering att den kan kräva många olika aktiviteter på olika enheter och organisatoriska nivåer. En annan utmaning är att de åtgärder som krävs för att få effekter på arbetsmiljön, till exempel balans mellan krav och resurser, behöver integreras i verksamhetsbeslut och som inte alltid uppfattas som en arbetsmiljöfråga. Närmaste chef ges ansvaret för det dagliga arbetsmiljöarbetet,

⁴ Dnr 2023/053191



men frågan om balans mellan krav och resurser handlar ibland om otillräckliga resurser snarare än av hur arbetet organiseras. Frågan om resurstilldelning ligger ofta på en annan organisatorisk nivå. Därför kan föreskrifterna leda till att högsta ledning involveras i arbetsmiljöarbetet på ett annat sätt än tidigare, även om ingen förändring skett i vem som har det yttersta ansvaret. Däremot kan detta perspektiv också leda till att osynliggöra andra delar av arbetsmiljöarbetet. En god arbetsmiljö handlar inte enbart om tillräckliga resurser. Hela organisationen behöver vara med i arbetet för att föreskrifterna ska implementeras på ett bra sätt.

Många faktorer påverkar sjukfrånvaron

Den undersökning som forskare vid Karolinska institutet gjort för vår räkning visar att det är något högre sjukskrivning i psykiska diagnoser 2018, det vill säga två år efter föreskrifternas ikraftträdande, jämfört med 2014, det vill säga två år före. En hypotes om en delförklaring som forskarna presenterar är att fokus på OSA-frågor inneburit bättre relationer och mindre diskriminering på arbetsplatserna vilket eventuellt kan ha inneburit att det är lättare att uppmärksamma och prata om psykiska besvär. Uppmärksamheten kring frågor om organisatorisk och social arbetsmiljö kan på det sättet innebära att tala om psykisk ohälsa normaliseras som kan innebära en ökad benägenhet till sjukskrivning.

Utvecklingen av anmälningar av arbetsskador med organisatoriska och sociala orsaker ger också viss information om den arbetsrelaterade ohälsan. Man kan fråga sig om dessa anmälningar kan säga något om relationen till införandet av OSA-föreskrifterna? Vår analys av arbetsmiljöstatistiken ger bilden av att ju mer man varit utsatt för arbetsmiljöfaktorer som är kopplade till organisatorisk och social arbetsmiljö desto mer besvär eller liknande anger man att man lider av.

Forskarnas slutsats av undersökningen är att sjukfrånvaro påverkas av en rad olika faktorer på olika strukturella nivåer och att resultat från denna typ av studie kan inte användas för att dra slutsatser om eventuella orsakssamband mellan införandet av OSA-föreskrifterna och den utveckling av sjukfrånvaron som sågs mellan åren 2014 och 2018. Däremot anser de att undersökningens resultat kan ligga till grund för en diskussion kring föreskrifternas avtryck och betydelse samt möjliggöra en mer informerad diskussion om förutsättningar för det fortsatta arbetet med faktorer av relevans för organisatorisk och social arbetsmiljö.

Frågan om arbetsmiljöns koppling till sjukfrånvaro är komplicerad. På samhällsnivå är det svårt att avläsa effekter av föreskrifterna på sjukfrånvaron. Till exempel omfattar inte den studie som vi gett i uppdrag till Karolinska



institutet att göra upprepad korttidsfrånvaro, som kan vara betydelsefull som indikator på problem med arbetsmiljön. Sjuknärvaro, det vill säga att personal går till jobbet när de kanske borde vara sjukfrånvarande, har betydelse och har fått förnyad aktualitet med den stora ökning av distansarbete som covidpandemin medförde. Ur ett folkhälsoperspektiv är det också så att förvärvsarbete är en hälsofaktor, jämfört med att inte förvärvsarbeta. Med det sagt är det på den enskilda arbetsplatsen viktigt att hålla koll på både sjukfrånvaro och sjuknärvaro.

Möjligheten att rekrytera och behålla personal påverkas också av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. En följd av otillfredsställande arbetsmiljö kan vara att personal som har möjlighet väljer bort arbetsplatsen. I ett läge med generell arbetskraftsbrist är detta särskilt allvarligt. Möjligheten att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla medarbetare med rätt kompetens är en nyckelfråga för välfärden och är i första hand arbetsgivarnas ansvar. Till exempel analyseras i rapporten *Tack för mig – Rapport om personalomsättning*⁵ orsakerna till varför medarbetare i Västra Götalandsregionen väljer att sluta sina anställningar. Den organisatoriska arbetsmiljön anges som den mest genomgående orsaken till att medarbetare slutar, visar analyserna. Två tredjedelar av yrkesgrupperna rankar den organisatoriska arbetsmiljön som det främsta skälet, övriga yrkesgrupper anger det som en av topp tre huvudorsaker.

Slutligen konstaterades att olika begrepp används i forskrifterna respektive i arbetsskadeförsäkringen. Det finns behov av samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan när det gäller att finna vägar att harmonisera de olika begrepp som används i föreskrifterna och i arbetsskadeförsäkringen. Detta är något som vi har lyft till den utredning som lämnade sitt betänkande i september 2023.

Organisatorisk och social arbetsmiljö en avgörande framtidsfråga

Sveriges kommuner och regioner skriver i *Välfärdens kompetensförsörjning Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden ska möta kompetensutmaningen* att kommuner och regioner kommer att ha stora kompetensutmaningar under denna tidsperiod. Välfärden behöver anställa 410 000 personer som följd av demografins utveckling och pensioneringar fram till 2031. De som är över 80 år i befolkningen kommer att öka med nästan 50 procent vilket innebär att äldreomsorgen behöver öka antalet anställda med drygt 30 procent. Även hälso- och sjukvården behöver öka påtagligt.

⁵ ISM 220531 Varför medarbetare i VGR slutar



Personer i arbetsför ålder ökar blygsamt under samma tidsperiod. Ungefär hälften av ökningen av de sysselsatta behöver välja jobb inom vård och omsorg i kommuner eller hälso- och sjukvård i regioner till följd av demografin för att möta behoven. Enbart äldreomsorgen behöver en tredjedel av sysselsättningsökningen. Samtidigt är konkurrensen om arbetskraften på hela arbetsmarknaden stenhård. Förutsättningarna varierar dessutom över landet.

En god arbetsmiljö för de anställda inom välfärden är viktig inte enbart för arbetstagarna och för brukarna som arbetstagarna möter i sitt arbete, utan också för andra som förlitar sig på tjänsterna för att själva kunna förvärvsarbeta. Det betyder att arbetsmiljön är en central del för att samhället ska klara av att förse medborgarna med gemensamt finansierade välfärdstjänster.

Mot denna bakgrund kan man konstatera att en god arbetsmiljö är lika viktig, om inte viktigare, än någonsin.

Att utvärdera föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö

Avslutningsvis vill vi säga några ord om att utvärdera den typ av föreskrifter som föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö är. Risker i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön är svåra att mäta och bedöma med enkla och generella mått eller gränsvärden. Hälsoutfallen förknippade med föreskrifterna, exempelvis psykisk ohälsa som utmattning och depression, tar tid att utveckla och orsakas inte bara av arbetsmiljön. Vi vet dock att brister i arbetsmiljön är en betydande bidragande faktor. Det är också svårt att ta fram indikatorer på effekter som kan följas över tid eller att isolera föreskrifternas påverkan på arbetsmiljön från andra faktorer som påverkar.⁶

Som vi konstaterade i rapport 1 är det svårt att hitta metoder för att mäta effekter av föreskrifterna. Det är till exempel inte möjligt att utgå från en fall- och en kontrollgrupp och sedan jämföra utfallen. Föreskrifterna började gälla på samtliga arbetsplatser samtidigt. Det finns inte heller någon nollmätning från tiden före ikraftträdandet som det skulle gå att följa upp effekter mot. En slutsats som man kan dra från denna utvärdering är att det inte finns en enskild mätmetod eller ett definitivt sätt att utvärdera den här typen av föreskrifter. Genom att använda flera källor och mätmetoder, exempelvis intervjuer, statistik och rapporter så kan man komma så nära som möjligt.

⁶ Jämför exempelvis med hur Ekonomistyrningsverket beskriver hur effektutvärdering av statlig verksamhet kan ske med hjälp av resultatindikatorer och verksamhetslogik (Ekonomistyrningsverket 2006, 2012, 2016).



Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2015:4) är speciella på många sätt och ligger i framkant i ett internationellt perspektiv. Det innebär att det knappast finns några jämförbara föreskrifter i jämförbara länder. De risker och hälsoutfall som hanteras av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö är väl dokumenterade i både forskning och statistik. Föreskrifterna fyller en viktig funktion eftersom arbetsrelaterad psykisk ohälsa står för en stor del av sjuktalen.

Som vi skriver i vägledningen till föreskrifterna är det viktigt att se arbetet med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som ett långsiktigt och ständigt pågående arbete och som ständigt behöver utvecklas. Om vi alla hjälps åt kommer vi med tiden att skapa en god arbetsmiljö med bättre hälsa och goda arbetsplatser för alla.



Referenser

- AFA Försäkring (2023): *Sjukfrånvaro med psykisk diagnos*
- Arbetsmiljöverket (2015) *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö (H457)*
<https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/bocker/den-organisatoriska-och-sociala-arbetsmiljon-viktiga-pusselbitar-i-en-god-arbetsmiljo-vagledning-h457.pdf>
- Demerouti E, Bakker AB, Nachreiner F, Schaufeli WB (2001): *The job demands-resources model of burnout*. Journal of Appl Psychology, 2001, 86:499–512.
- Friberg E, Alexandersson K, Bergsten E L, Staland Nyman C, Svedberg P. (2023) *Organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA 2015:4). Hur har föreskrifterna tillämpats och har sjukskrivningarna påverkats sedan de implementerades?* Karolinska institutet
- Försäkringskassan (2023): *Försäkringskassans lägesrapport, psykisk ohälsa i dagens arbetsliv*. Karasek, R & Theorell, T (1990): *Healthy work- stress productivity and the reconstruction of working life*. New York: Basics Books.
- Kecklund G, Inre M, Åkerstedt T, (2010): *Arbetstider, hälsa och säkerhet – en uppdatering av aktuell forskning*. Stressforskningsrapport nr 322, Stockholms Universitet.
- SBU (2014): *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom. En systematisk litteraturöversikt*. Rapport 223.
- Siegrist, J (1996): *Adverse Health Effects of High-Effort/Low-Reward Conditions*. Journal of occupational health psychology, 1(1): 27-41.
- Sveriges kommuner och regioner (2022): *Välfärdens kompetensförsörjning Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden ska möta kompetensutmaningen*
- von Thiele Schwarz U, Atvik W, Nordin Forsberg B, Johansson A, Tideman E (2023) *Från föreskrift till verkstad. Utmaningar vid implementering av föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö*. Mälardalens universitet
-