



SEPTEMBER 2018

# Et nyt og forbedret arbejds miljø

Overvejelser og anbefalinger



Ekspertudvalget  
om udredning af  
arbejds miljøindsatsen

Titel: Et nyt og forbedret arbejdsmiljø - Overvejelser og anbefalinger

Udgivet af: Ekspertudvalget om udredning af arbejdsmiljøindsatsen

År: 2018

Design og tryk: Kailow Graphic A/S

Fotos: Colourbox og iStock

Publikationen kan hentes på:

Beskæftigelsesministeriets hjemmeside ([www.bm.dk](http://www.bm.dk))

ISBN nr: 87-91892-37-6

# Indhold

	<b>Side</b>
<b>Indledning</b>	<b>5</b>
Ekspertudvalgets anbefalinger	6
Økonomi og perspektiver på længere sigt	8
Ekspertudvalgets sammensætning og arbejde	10
<b>Arbejds miljømål tættere på arbejdspladserne</b>	<b>13</b>
Ekspertudvalget anbefaler	13
Baggrund for anbefalinger – analyse og overvejelser	15
<b>En målrettet myndighedsindsats</b>	<b>21</b>
Ekspertudvalget anbefaler	21
Baggrund for anbefalinger – analyse og overvejelser	24
<b>En bedre og mere forståelig arbejdsmiljøregulering</b>	<b>29</b>
Ekspertudvalget anbefaler	29
Baggrund for anbefalinger – analyse og overvejelser	31
<b>Forskning, vidensproduktion og formidling tæt på arbejdspladserne</b>	<b>35</b>
Ekspertudvalget anbefaler	35
Baggrund for anbefalinger – analyse og overvejelser	36
<b>Noter</b>	<b>43</b>
<b>Kommissorium</b>	<b>45</b>



# Indledning

*Ekspertudvalget om udredning af arbejdsmiljøindsatsen* har identificeret en række anbefalinger, som vil kunne forbedre arbejdsmiljøindsatsen på det danske arbejdsmarked. Fælles for anbefalingerne er, at arbejdspladserne i højere grad skal være omdrejningspunktet for arbejdsmiljøindsatsen. Anbefalingerne falder inden for fire hovedområder.

For det første anbefaler ekspertudvalget, at regeringen og arbejdsmarkedets parter med udgangspunkt i arbejdspladserne og de konkrete problemer, der opleves, fastsætter fælles mål for arbejdsmiljøet. Det skal fremme, at arbejdsgivere, ledere, medarbejdere og andre centrale aktører på arbejdsmiljøområdet trækker i samme retning i arbejdet for et godt arbejdsmiljø.

For det andet anbefaler ekspertudvalget, at Arbejdstilsynets indsats i endnu højere grad skal målrettes de arbejdspladser, der har den største risiko for arbejdsmiljøproblemer – færre virksomheder, som ikke har problemer med arbejdsmiljøet, skal have besøg, og flere virksomheder, som har problemer, skal mødes med reaktioner. Samtidig skal Arbejdstilsynets værktøjskasse udvides. Tilsynet skal fortsat give påbud, men skal kunne tilbyde mere vejledning og indgå forpligtende aftaler med de arbejdspladser, der vil arbejde for et bedre arbejdsmiljø.

For det tredje anbefaler ekspertudvalget, at arbejdspladserne får bedre hjælp til at anvende og efterleve arbejdsmiljøreguleringen. Arbejdsgiverne skal sørge for, at arbejdsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige. Det ansvar bliver lettere at løfte, hvis reglerne er tilgængelige og forståelige. Samtidig skal der skabes større økonomisk incitament til at forebygge arbejdsmiljøproblemer.

Og for det fjerde anbefaler ekspertudvalget, at der udarbejdes en klar strategi, der sætter retningen for den forskning og viden, som bliver produceret på arbejdsmiljøområdet. Det

skal styrke, at der produceres viden de steder, hvor der mangler viden om, hvordan arbejdsmiljøet påvirker helbredet, og hvordan arbejdsmiljøproblemer bedst forebygges. Der skal desuden udvikles bedre analyser og data om arbejdsmiljøet – samtidig med at der skabes bedre sammenhæng mellem forskningen og den indsats, der iværksættes.

Udvalgets anbefalinger skal ses i lyset af, at det har vist sig svært at opnå fremgang på flere arbejdsmiljøområder. Fra 2012 til 2016 er der fx sket en stigning på ca. 17 pct. i andelen af lønmodtagere, der rapporterer, at de i arbejdet er udsat for psykiske belastninger som fx høje følelsesmæssige krav, tidspres, mobning eller vold, og som samtidig oplever symptomer på stress eller depression. I samme periode har der været en stigning på ca. 15 pct. i andelen af lønmodtagere, der rapporterer, at de i deres arbejde er udsat for fysiske belastninger, og som samtidig oplever smerter og træthed efter arbejdet<sup>1</sup>.

Ligeledes udgjorde erhvervs sygdomme som hudlidelser, kræft og lungesygdomme, der ofte opstår som følge af udsættelse for kemiske stoffer, næsten halvdelen af anerkendte erhvervs sygdomme i perioden fra 2012-2016<sup>2</sup>.

Tallene peger på, at udviklingen på centrale arbejdsmiljøområder går i den forkerte retning. Det er sket på trods af, at det siden 2011 har været politisk prioriteret at nedbringe andelen af psykisk og fysisk overbelastede.

Samtidig vil langt de fleste arbejdspladser det gode arbejdsmiljø. Det bekræftes bl.a. af en undersøgelse, som ekspertudvalget har fået foretaget, som viser, at ledere og medarbejdere prioriterer arbejdsmiljøindsatsen, og at næsten halvdelen har opprioriteret arbejdet med arbejdsmiljø de seneste år<sup>3</sup>.

Der er således grundlag for at gentænke og omlægge arbejdsmiljøindsatsen.

<sup>1</sup> Belastningen måles i et belastningsindeks udviklet af Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø og er udformet på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen "Arbejdsmiljø og Helbred i Danmark". Belastningsindekset opgør andelen af lønmodtagere, der rapporterer, at de er udsat for bestemte arbejdsmiljøpåvirkninger, og samtidig har bestemte symptomer. Indekset kan ikke opgøre, hvor mange der er overbelastede i klinisk forstand. Det kan en spørgeskemaundersøgelse ikke anvendes til.

## EKSPERTUDVALGETS ANBEFALINGER

Ekspertudvalgets anbefalinger skal samlet bidrage til en mere sammenhængende og virkningsfuld arbejdsmiljøindsats, der i højere grad når ud på de enkelte arbejdspladser.

### Arbejdsmiljøsmål tættere på arbejdspladserne

Ekspertudvalget vurderer, at arbejdspladsernes arbejdsmiljøproblemer og indsats bør være udgangspunktet for en fælles prioritering af målene for området.

Der blev i 2011 indgået en bred politisk aftale om at styrke arbejdsmiljøindsatsen frem til 2020. Aftalen udpeger tre problemområder, som skal prioriteres i arbejdsmiljøindsatsen. Det drejer sig om alvorlige arbejdsulykker, der frem mod 2020 skal reduceres med 25 pct., samt psykiske og fysiske overbelastninger, der i samme periode skal reduceres med 20 pct.

Målene for arbejdsmiljøindsatsen er politisk fastsat, hvilket bidrager til at sætte retning for myndighedsindsatsen. Men målene skal i højere grad forankres blandt de andre centrale aktører, der skal medvirke til at indfri dem. Samtidig er målene meget overordnede, og det gør dem svære at navigere efter på de enkelte arbejdspladser. Målene bidrager dermed ikke til at sætte retning for den samlede arbejdsmiljøindsats.

Arbejdsmarkedets parter er tæt på arbejdspladserne, og vil kunne kvalificere, at målene tager udgangspunkt i de problemer og udfordringer, medarbejdere, ledere og arbejdsgivere oplever. Derfor skal arbejdsmarkedets parter inddrages i fastsættelsen af og opfølgningen på målene for arbejdsmiljøet.

Det skal samtidig afspejles i de fælles mål, at der er meget store forskelle på arbejdsmiljøproblemer på tværs af brancher. I nogle brancher kan der være væsentlige problemer med det fysiske arbejdsmiljø som fx tunge løft, mens der i andre brancher kan være store problemer med det psykiske arbejdsmiljø som følge af fx vold eller trusler om vold.

Målene skal derfor omsættes på brancheniveau af arbejdsmarkedets parter i Arbejdsmiljørådet. Det skal gøre målene relevante for arbejdsgivere, ledere og medarbejdere og andre aktører i arbejdsmiljøindsatsen samt gøre aktørerne opmærksomme på risikoområder i brancherne.

Endelig skal de enkelte arbejdspladser, hvor indsatsen skal drives og resultaterne skabes, have bedre værktøjer til at arbejde med arbejdsmiljøet.

### Ekspertudvalget anbefaler:

1. Regeringen og arbejdsmarkedets parter aftaler i fællesskab prioriterede nationale mål for arbejdsmiljøindsatsen, der skal sætte retning for den sam-

lede arbejdsmiljøindsats. Det aftales også, hvordan der følges op på målene.

2. Arbejdsmarkedets parter i Arbejdsmiljørådet omsetter – i dialog med Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø – de fælles nationale mål til brancheniveau ved at opstille konkrete måltal, herunder eventuelle progressionsmål eller konkrete modeller. Arbejdsmiljørådet følger ligeledes op på indfrielsen af måltallene.
3. Alle arbejdsmiljøaktører skal understøtte, at arbejdspladserne kan skabe gode resultater. Samtidig skal arbejdspladserne have bedre rammer og forudsætninger for at arbejde med arbejdsmiljøet.

### En målrettet myndighedsindsats

Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for at indrette Arbejdstilsynets myndighedsindsats på en bedre måde, som i højere grad end i dag tager højde for, at såvel arbejdspladser som arbejdsmiljøproblemer er forskellige.

I dag udtager Arbejdstilsynet de arbejdspladser, der har størst risiko for arbejdsmiljøproblemer, til risikobaseret tilsyn. Arbejdstilsynet finder dog kun materielle arbejdsmiljøproblemer hos en fjerdedel af de ca. 10 pct. af landets arbejdspladser, som udtages til risikobaseret tilsyn.

Samtidig har Arbejdstilsynet ofte svært ved at afdække og dokumentere komplekse arbejdsmiljøproblemer. Det gælder fx på det psykiske område, hvor det kan være vanskeligt at afdække arbejdsmiljøproblemer i et omfang, der i givet fald kan føre til påbud. Der træffes i dag kun få afgørelser om psykisk arbejdsmiljø. Dette på trods af, at knap 17 pct. af lønmodtagere i 2016 rapporterer, at de er udsat for psykisk belastning, og at de oplever symptomer på stress eller depression<sup>4</sup>. Det samme gælder belastninger af muskel-skelet, hvor der er meget begrænset sammenhæng mellem de brancher, hvor arbejdspladserne får flest afgørelser, og de brancher, der ifølge undersøgelser har de største udfordringer med netop belastning af muskel-skelet.

Tilsynsindsatsen skal fortsat fokusere på arbejdspladser med høj risiko for arbejdsmiljøproblemer, men arbejdspladserne skal udvælges mere præcist. Der er derfor behov for at videreudvikle den model, der udvælger arbejdspladser til tilsyn, og datagrundlaget herfor, så der opnås mere præcise informationer om de konkrete arbejdspladser risiko for arbejdsmiljøproblemer og dermed et bedre udtag af arbejdspladser. Arbejdstilsynets reaktionsmuligheder over for arbejdspladserne bør derudover udvides, så tilsynet i højere grad kan understøtte, at også mere komplekse og sammensatte arbejdsmiljøproblemer håndteres på arbejdspladserne.

Det er afgørende, at arbejdspladser, som overtræder arbejdsmiljøloven, fortsat kan mødes med kontrol og påbud. Men påbud skal kunne suppleres med tilbud om mere vejledning og dialog, som skal hjælpe arbejdspladsen til at løse det konstaterede problem. Det skal sikre en bedre og længerevarende effekt af tilsynet og påbuddet.

Samtidig skal arbejdspladser have mulighed for at indgå forpligtende aftaler med Arbejdstilsynet om at løse et konkret arbejdsmiljøproblem og forbedre arbejdsmiljøet. Aftalerne skal understøtte, at arbejdspladsen indgår i et forløb, hvor arbejdsmiljøproblemet håndteres i organisationen som helhed og ikke alene, hvor problemet er identificeret, som det ofte gør sig gældende med påbud. På den måde vil løsningen på et arbejdsmiljøproblem kunne spredes til andre relevante steder på arbejdspladsen, fx på tværs af afdelinger eller medarbejdergrupper.

Endelig skal tilsynet suppleres af en styrket forebyggende og proaktiv kommunikationsindsats, der skal nå en bredere gruppe arbejdspladser, herunder også de arbejdspladser, der ikke er udtaget til tilsyn. Arbejdstilsynet kan desuden gennemføre koordinerede brancherettede indsatser fx i samarbejde med Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø.

#### Ekspertudvalget anbefaler:

4. Der skal udvikles en forbedret risikomodel, som kan føre til en mere præcis udvælgelse af de arbejdspladser, der udtages til tilsyn. Modellen skal samtidig bidrage til at kvalificere tilsynsbesøg og kommunikationsindsatser til arbejdspladserne. Arbejdstilsynet skal fortsat følge op på alle relevante klager.
5. Arbejdstilsynets påbud for overtrædelser af arbejdsmiljøloven skal suppleres af tilbud om dialog og vejledning.
6. Arbejdspladser, der på baggrund af et konkret arbejdsmiljøproblem vil gøre en ekstra indsats for arbejdsmiljøet, skal have mulighed for at indgå aftaleforløb med Arbejdstilsynet om forbedring af arbejdsmiljøet og løsning af arbejdsmiljøproblemet. Ordningen skal følges tæt og evalueres. Hvis det konstateres, at ordningen ikke har den ønskede virkning, skal den justeres.
7. Et påbud om rådgivning ændres til et kompetencepåbud, så der i højere grad kan tages højde for arbejdspladsernes forskellige behov for løsninger. Det betyder, at påbuddet skal handle om, at arbejdspladserne skal anvende den nødvendige sagkundskab på området enten ved opbygning og anvendelse af egne kompetencer eller ved indhentning af ekstern rådgivning.

8. Der skal gennemføres koordinerede indsatser rettet mod konkrete udfordringer over for udvalgte brancher, så centrale aktører på arbejdsmiljøområdet trækker i samme retning og sammen kan opnå en større virkning af indsatsen.
9. Arbejdstilsynets kommunikationsindsats skal i langt højere grad end i dag være proaktiv, målrettet og differentieret i forhold til arbejdspladsernes forskellige behov, og der skal udvikles digitale løsninger, der understøtter arbejdspladsernes eget arbejdsmiljøarbejde.

#### Bedre regelefterlevelse og mere forståelige regler

Ekspertudvalget vurderer, at det er afgørende, at arbejdsgivere og ledere kan sætte en klar og meningsfuld retning for arbejdspladsen. Det er også én af konklusionerne i Ledelseskommisionens rapport fra juni 2018<sup>5</sup>. Det gælder ikke mindst for arbejdsmiljøet, hvor ledere spiller en afgørende rolle.

Det er derfor en udfordring for arbejdsmiljøet, at arbejdsgivere, ledere og medarbejdere kan opleve at mangle viden om arbejdsmiljøreglerne, bl.a. fordi det er vanskeligt at finde frem til de relevante regler på området, og fordi reglerne – og ikke mindst hensigten med dem – kan være svære at forstå. Det gælder fx for det psykiske arbejdsmiljø, hvor det kan være vanskeligt at gennemskue, hvilke krav arbejdspladsen skal opfylde.

Der skal være bedre mulighed for at anvende og efterleve arbejdsmiljøreglerne. Derfor bør de gældende regler om de formelle arbejdsmiljøkrav og reglerne om det psykiske arbejdsmiljø skrives ind i selvstændige bekendtgørelser, så det bliver tydeligere, hvilke krav der gælder.

Reglerne skal samtidig være lettilgængelige og formidles på en måde, der kan inspirere til en forebyggende adfærd på arbejdspladserne. Det kan blandt andet ske gennem en bedre opbygning og strukturering af Arbejdstilsynets hjemmeside, hvor man i dag kan søge i de over 100 gældende bekendtgørelser og flere end 200 vejledninger, men ikke gå direkte fra et arbejdsmiljøproblem til de relevante vejledninger og bekendtgørelser.

Derudover skal sanktioner for overtrædelse af arbejdsmiljøloven i højere grad understøtte, at arbejdsgiverne prioriterer det forebyggende arbejdsmiljøarbejde.

#### Ekspertudvalget anbefaler:

10. Reglerne om de formelle arbejdsmiljøkrav, som fremgår af "Bekendtgørelse om samarbejde om sikkerhed og sundhed" samt "Bekendtgørelse om

arbejdets udførelse”, skal samles i én bekendtgørelse, så der bliver mere klarhed om reglerne.

11. Reglerne for det psykiske arbejdsmiljø skal skrives ind i en bekendtgørelse, så det bliver tydeligere, hvad der er gældende regler for forebyggelse af risici i det psykiske arbejdsmiljø.
12. Der skal udvikles nye og bedre muligheder for uddannelse i psykisk arbejdsmiljø til ledere, så kompetencer inden for psykisk arbejdsmiljø styrkes.
13. Der skal udvikles en ny form for regelformidling i Arbejdstilsynet, der gør det lettere for arbejdsgivere, ledere, medarbejdere og arbejdsmiljørepræsentanter at finde og anvende relevante regler og vejledningsmateriale ved at tage udgangspunkt i arbejdspladsernes forskellige behov for viden.
14. Arbejdsgivere skal betale et fast beløb, når et opfølgende tilsyn på grund af gentagne alvorlige overtrædelser af arbejdsmiljøloven inden for to år fører til forbud eller strakspåbud ved betydelig fare inden for samme eller lignende område.
15. Bøderne for overtrædelser af arbejdsmiljøloven med alvorlige konsekvenser samt bøderne for gentagne grove overtrædelser af arbejdsmiljøloven skal skærpes yderligere.

Ekspertudvalget har samtidig noteret sig, at regeringen har igangsat et arbejde, der skal føre til bedre og enklere arbejdsmiljøregler, og udvalget har derfor valgt ikke at komme med konkrete anbefalinger til regelforenklinger.

### Forskning, vidensproduktion og formidling tæt på arbejdspladserne

Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for en prioritering af forskningsindsatsen og vidensproduktionen for at udfylde de områder, hvor der i dag mangler viden.

Meget af den eksisterende viden og forskning har fokus på, hvordan forskellige arbejdsmiljøproblemer kan påvirke medarbejdernes helbred. Men mange arbejdsmiljøproblemer er komplekse, og arbejdsmiljøet ændres, efterhånden som arbejdsmarkedet og teknologien udvikler sig. Der er derfor behov for solid forskning, som afdækker årsagssammenhænge mellem arbejdsmiljø og helbred, så indsatsen kan rettes mod de væsentlige problemer.

Der mangler viden om, hvordan arbejdspladserne kan forebygge komplekse arbejdsmiljøproblemer, og om effekten af bl.a. Arbejdstilsynets, Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø og arbejdsmiljørådgiveres indsats. Det har konsekvenser for indsatsen og muligheden for at sætte ind, før problemerne vokser sig store.

Samtidig oplever man på nogle arbejdspladser, at det er vanskeligt at finde relevant og handlingsorienteret viden om arbejdsmiljø og indsatser. Udfordringen er bl.a., at de mange aktørers vidensformidling i nogen udstrækning fremstår ukoordineret og fragmenteret.

En mere strategisk prioritering på området skal sikre mere viden om sammenhænge mellem arbejdsmiljø og helbred, de forhold på arbejdspladsen, der får arbejdsmiljøproblemerne til at opstå, og om, hvordan problemerne bedst kan forebygges og begrænses gennem arbejdsmiljøaktørernes indsatser. Der skal samtidig i højere grad tænkes på tværs af sektorer og forskningsmiljøer, når der genereres viden.

Det skal derudover være klart for den enkelte arbejdsgiver, leder og medarbejder, hvor man skal gå hen for at få viden om arbejdsmiljøemner. Der er således behov for at se på opgave- og ansvarsfordelingen i formidlingsindsatsen, så aktørerne trækker i samme retning i opgaveløsningen, og så der sikres mindre overlap mellem de forskellige aktørers indsatser.

### Ekspertudvalget anbefaler:

16. Beskæftigelsesministeriet skal i samarbejde med forskningsmiljøer og arbejdsmarkedets parter udarbejde en national strategi for forskning i arbejdsmiljø.
17. Analyser og datagrundlag på arbejdsmiljøområdet skal udnyttes til bedre at kunne måle effekter af indsatsen.
18. Formidlingsindsatsen skal være mere sammenhængende med en klar rollefordeling mellem aktørerne.

## ØKONOMI OG PERSPEKTIVER PÅ LÆNGERE SIGT

Ekspertudvalget er blevet bedt om at komme med anbefalinger til en ny og forbedret arbejdsmiljøindsats, der samlet set er neutrale for de offentlige finanser og arbejdsudbuddet, og som understøtter en stabil økonomisk ramme for arbejdsmiljøindsatsen fremadrettet.

Ekspertudvalget har således påtaget sig den opgave at udrede og vurdere den nuværende indsats med henblik på med et sæt af anbefalinger at opnå større gennemslag for et bedre arbejdsmiljø finansieret inden for den samme økonomiske ramme.

Beskæftigelsesministeriet har lagt til grund for de økonomiske beregninger af ekspertudvalgets anbefalinger, at Arbejdstilsynet med en mere målrettet myndighedsindsats i højere grad vil kunne identificere de arbejdspladser, der har risiko for arbejdsmiljøproblemer, og som dermed skal udtages til tilsyn.



I 2017 besøgte Arbejdstilsynet ca. 14.400 arbejdspladser på de risikobaserede tilsyn. Heraf havde knap hver fjerde arbejdsplads problemer med arbejdsmiljøet. Med den foreslåede målretning af tilsynet gennem inddragelse af flere og nye data i en ny udvælgelsesmodel skønnes det, at Arbejdstilsynet fremover vil finde arbejdsmiljøproblemer på 4 ud af 10 besøgte arbejdspladser i forbindelse med det nye risikobaserede tilsyn.

En større træfsikkerhed i tilsynet vil indebære et fald i antallet af besøgte arbejdspladser, hvor der ikke konstateres arbejdsmiljøproblemer. Det skønnes, at Arbejdstilsynet med den nye udvælgelsesmodel i forhold til 2017 vil besøge ca. 3.500 færre arbejdspladser, som ikke har problemer i arbejdsmiljøet. Antallet af arbejdspladser, der vil få besøg af Arbejdstilsynet som følge af det nye risikobaserede tilsyn, forventes samtidig reduceret med samlet omkring 1.800 i forhold til niveauet i 2017<sup>ii</sup>.

Derudover skønner Beskæftigelsesministeriet, at ekspertudvalgets anbefaling om en mere målrettet myndighedsindsats i Arbejdstilsynet vil medføre, at Arbejdstilsynet fremover identificerer flere arbejdsmiljøproblemer end i dag, hvilket enten vil medføre afgørelser eller aftaleforløb. Konkret forventes tilsammen ca. 1.600 flere afgørelser og aftaleforløb end det antal afgørelser, der blev givet i 2017, heraf forventes ca. 600 at være aftaleforløb, og ca. 1.000 at være afgørelser.

Tabel 1 viser Beskæftigelsesministeriets vurdering af de økonomiske konsekvenser for de offentlige finanser af ekspertudvalgets anbefalinger. Det vurderes, at der vil være udgifter forbundet med at implementere anbefalingerne, særligt anbefalingerne om en mere målrettet myndighedsindsats, som bl.a. vil kræve, at der udvikles nye og mere træfsikre it-systemer. På sigt vil merprovenuet dog overstige merudgifterne, og økonomien vil således balancere.

**Table 1.** Oversigt over økonomien som følge af Ekspertudvalgets forslag (mio. kr.)

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
<b>Merudgifter for det offentlige</b>	<b>19,7</b>	<b>19,7</b>	<b>16,5</b>	<b>12,1</b>	<b>12,1</b>
Arbejdsmiljøsmål tættere på arbejdspladsen	2,5	2,5	1,4	1,4	1,4
En målrettet myndighedsindsats	13,9	13,9	13,3	8,9	8,9
En bedre og mere forståelig arbejdsmiljøregulering	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9
Forskning, vidensproduktion og formidling tæt på arbejdspladserne	2,3	2,3	1,0	1,0	1,0
<b>Merprovenu for det offentlige</b>	<b>6,4</b>	<b>16,6</b>	<b>18,1</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>
En bedre og mere forståelig arbejdsmiljøregulering	0,0	11,7	16,7	19,1	19,1
Omprioritering af analyse- og opfølgingsarbejde	6,4	4,9	1,4	0,4	0,4
<b>Samlede konsekvenser for det offentlige</b>	<b>13,3</b>	<b>3,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-7,4</b>	<b>-7,4</b>

ii Der er lagt tekniske beregninger til grund for antagelserne. De tekniske beregninger er baseret på antagelser om hitrate i den nye model samt bevillingsniveau, omkostningsniveau, antal virksomhedstimer, tidsanvendelse, medarbejderfordeling mv. i Arbejdstilsynet i 2017. De tekniske beregninger er baseret på et niveau for virksomhedstimer for den nye tilsynsmodel svarende til de anvendte virksomhedstimer til risikobaserede tilsyn i 2017.

Der kan være store omkostninger forbundet med en arbejdsulykke eller en arbejdsrelateret sygdom. Det gælder ikke mindst for den enkelte medarbejder, der kan miste sit indkomstgrundlag, men også for arbejdspladsen og for samfundet. En arbejdsulykke eller arbejdsrelateret sygdom kan bl.a. medføre tab af produktivitet på arbejdspladsen, udgifter til løn under sygdom og til oplæringen af nye medarbejdere samt evt. udgifter til arbejdsskadeerstatning. Derudover kan der være offentlige udgifter forbundet med sygedagpenge og behandling i sundhedsvæsenet.

Ekspertudvalget har i sit arbejde belyst, at både arbejdsulykker samt fysiske og psykiske belastninger kan have betydning for bl.a. sygefraværet. Finansministeriet har i rapporten "Vækst og velstand 2025" fra 2017 beregnet, at en reduktion af sygefraværet i både den private og offentlige sektor med én dag pr. fuldtidsperson vil øge arbejdsudbuddet med omkring 7.000 fuldtidspersoner<sup>6</sup>. Ekspertudvalget vurderer, at udvalgets anbefalinger samlet set vil sikre en bedre forebyggelse af arbejdsmiljøproblemer på arbejdspladserne, og at anbefalingerne dermed alt andet lige vil være forbundet med et samfundsøkonomisk potentiale.

### Perspektiver på længere sigt

Ekspertudvalget accepterer, at det i forbindelse med udformningen af udvalgets kommissorium politisk er prioriteret, at ekspertudvalgets anbefalinger skal være neutrale for de offentlige finanser.

Blandt udvalgets medlemmer er der dog den opfattelse, at der vil kunne realiseres yderligere forbedringer af arbejdsmiljøet ved at tilføre økonomi til flere af indsatserne.

Såfremt der i forbindelse med politiske drøftelser er et ønske om at øge den økonomiske ramme for den samlede arbejdsmiljøindsats, vil udvalgets medlemmer alle kunne anerkende, at midler anvendes til etablering af en ordning, der støtter små virksomheders adgang til at anvende professionel arbejdsmiljørådgivning. En sådan ordning kan ikke umiddelbart etableres inden for den nuværende økonomiske ramme.

DA og LO med tilslutning fra FTF er i øvrigt enige om følgende anbefalinger:

### "Støtte til arbejdsmiljørådgivning

DA og LO er enige om at anbefale, at der etableres en pulje på 100 mio. kr. årligt, finansieret af statslige midler (Forebyggelsesfonden), med henblik på at understøtte mindre virksomheders brug af arbejdsmiljørådgivning.

Midlerne kan bl.a. bruges til at etablere en refusionsordning til arbejdsmiljørådgivning målrettet mindre private og offentlige virksomheder med op til 50 ansatte, som har et rådgivningsbehov.

Støtten ydes med krav om delvis egenfinansiering. Ordningen kan suppleres med, at Arbejdstilsynet og arbejdsmarkedets parter i regi af BFA kan få til opgave at understøtte mindre virksomheders motivation for brug af arbejdsmiljørådgivning f.eks. ved at vejlede om rådgivningsbehov i forbindelse med målrettede, koordinerede indsatser. Initiativet evalueres efter tre år.

### Tilbageførsel af 50,4 mio. kr. til partsindsatsen

Med henblik på at styrke parternes arbejdsmiljøindsats i forhold til virksomhederne er DA og LO enige om at foreslå § 68, stk. 7 i arbejdsmiljøloven ophævet. Det fremgår heraf, at 50,4 mio. kr., der årligt opkræves til parternes arbejdsmiljøindsats, tilfalder staten. Bestemmelsen blev indsat i loven som en del af den politiske aftale om genopretning af dansk økonomi fra 2010.

### Udmøntning af ekspertudvalgets anbefalinger

DA og LO er enige om, at ovenstående anbefalinger sammen med de øvrige anbefalinger fra ekspertudvalget, som der måtte blive enighed om, udgør en samlet pakke og en helhed, som parterne i fællesskab vil arbejde loyalt for i det efterfølgende tekniske og politiske arbejde. Parterne vil ikke bringe yderligere forslag i spil i den videre politiske proces om udmøntning af ekspertudvalgets anbefalinger.

LO forbeholder sig dog retten til fortsat at arbejde for en permanent øget bevilling til Arbejdstilsynet."

## EKSPERTUDVALGETS SAMMENSÆTNING OG ARBEJDE

Regeringen nedsatte i juli 2017 et ekspertudvalg til at gentænke arbejdsmiljøindsatsen og komme med anbefalinger til en ny og forbedret indsats. Ekspertudvalget fik til opgave at komme med anbefalinger til en arbejdsmiljøindsats, der skal understøtte

- En arbejdsmiljøindsats og -regulering, som er baseret på viden om, hvad der virker, og understøtter effekt til gavn for ansatte og virksomheder.
- En omkostningseffektiv arbejdsmiljøindsats, som er målrettet de alvorligste arbejdsmiljøudfordringer.
- At virksomheder og ansatte har relevant viden om forebyggelse af arbejdsmiljøudfordringer og incitament til at agere herpå.

Ekspertudvalgets kommissorium fremgår sidst i rapporten.

Ekspertudvalget er sammensat af en formand og otte øvrige medlemmer, der udgøres af fire sagkyndige og fire repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter:

- Pia Gjellerup (formand), centerleder, Center for Offentlig Innovation
- Kåre Christensen, seniorarbejdsmiljøchef, NCC
- Henrik Kolstad, professor, overlæge, Institut for Klinisk Medicin – Arbejdsmedicin, Aarhus Universitet
- Lene Falgaard Eplov, forskningsoverlæge, Psykiatrisk Center København, Region Hovedstadens Psykiatri
- Per Tybjerg Aldrich, markeds- og projektchef, NIRAS Joblife
- Morten Skov Christiansen, næstformand, LO
- Pernille Knudsen, viceadministrerende direktør, Dansk Arbejdsgiverforening
- Bente Sorgenfrey, formand, FTF
- Kristian Heunicke, direktør, Kommunernes Landsforening

Ekspertudvalget har afsluttet sit arbejde i september 2018. Ekspertudvalget har i perioden september 2017 til august 2018 afholdt 15 møder. Ekspertudvalget har i sit arbejde inddraget den nyeste viden på området, igangsat en række analyser og inddraget viden fra andre sektorer og andre lande. Endvidere har ekspertudvalget gjort brug af eksterne oplægholdere og besøgt en række virksomheder og institutioner. Ekspertudvalgets arbejde har således taget udgangspunkt i den nyeste viden på området og praksisnære erfaringer med arbejdspladsernes arbejdsmiljøindsats.

Ekspertudvalget har været bistået af et sekretariat i Beskæftigelsesministeriet med deltagelse af repræsentanter for Finansministeriet.



# Arbejdsmiljømål tættere på arbejdspladserne

Forudsætningen for at få succes med at skabe en samlet og virkningsfuld indsats i arbejdsmiljøarbejdet er, at de nationale arbejdsmiljømål, der i dag er politisk fastsat, i højere grad forankres blandt de centrale aktører, der skal medvirke til at indfri dem. Det skal understøtte en fælles forståelsesramme og et fælles ejerskab til arbejdsmiljøindsatsen på tværs af det politiske niveau og de centrale arbejdsmarkedsaktører.

Arbejdsmarkedets parter er tæt på arbejdspladserne, hvor det gode arbejdsmiljø skabes, og har en stærk interesse i, at det er sundt og sikkert at gå på arbejde. Derfor skal arbejdsmarkedets parter inddrages i et forpligtende samarbejde om fastsættelsen af og opfølgningen på målene for arbejdsmiljøet.

Samtidig skal målene være vedkommende og handlingsorienterede. Det indebærer, at de afspejler arbejdsmiljøproblemernes forskellige karakter og mulighederne for at håndtere dem. Det skal gøre målene relevante for arbejdsgivere, ledere og medarbejdere og øvrige aktører i arbejdsmiljøindsatsen samt gøre aktørerne opmærksomme på risikoområder i brancherne.

Endelig skal arbejdsgivere, ledere og medarbejdere have bedre forudsætninger for at engagere sig i den forebyggende arbejdsmiljøindsats. Det er i sidste ende på arbejdspladserne, at indsatsen skal drives, og resultaterne skal skabes. Det kræver, at flere arbejdspladser integrerer og prioriterer arbejdsmiljøarbejdet som en del af den daglige drift.

## EKSPERTUDVALGET ANBEFALER

### 1. Fælles nationale mål aftales mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter

Regeringen og arbejdsmarkedets parter aftaler i fællesskab prioriterede nationale mål for arbejdsmiljøindsatsen, der skal sætte retning for den samlede arbejdsmiljøindsats. Det aftales også, hvordan der følges op på målene.

Arbejdsmarkedets parter skal tage øget medansvar for arbejdsmiljøindsatsen i Danmark. Anbefalingen indebærer derfor, at regeringen og arbejdsmarkedets parter i fællesskab aftaler nationale mål for arbejdsmiljøindsatsen og fastlægger, hvad der skal prioriteres i indsatsen, herunder fx særlige fokusområder, problemer eller brancher.

Det bør i den forbindelse også aftales, hvordan arbejdsmarkedets parter hver især vil arbejde for at gøre målene til virkelighed på arbejdspladserne, og hvordan der skal følges op på målene, ligesom Arbejdstilsynet gennem myndighedsindsatsen kan bidrage til at indfri målene.

Aftalen mellem regeringen og parterne skal bidrage til at sætte klar retning for og prioritere arbejdsmiljøindsatsen og understøtte, at arbejdsmiljømålene prioriteres af alle parter.

### 2. Konkrete måltal på brancheniveau

Arbejdsmarkedets parter i Arbejdsmiljørådet omsætter – i dialog med Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø – de fælles nationale mål til brancheniveau ved at opstille konkrete måltal, herunder eventuelle progressionsmål eller konkrete modeller. Arbejdsmiljørådet følger ligeledes op på indfrielsen af måltallene.

Der skal fastsættes konkrete måltal, herunder eventuelle progressionsmål eller konkrete modeller på brancheniveau, der tager udgangspunkt i de fælles nationale mål. Det skal understøtte, at målene afspejler branchernes væsentligste arbejdsmiljøproblemer og opleves vedkommende for arbejdspladserne. Det skal også hjælpe de enkelte arbejdspladser til at blive opmærksomme på risici eller udfordringer i branchen. Samtidig vil det give arbejdsmiljøaktørerne bedre anvisninger til, hvilke områder der skal prioriteres i indsatsen, og hvordan de skal bidrage til at understøtte de nationale mål.

Arbejdsmarkedets parter i Arbejdsmiljørådet har med deres branchekendskab den fornødne viden om de branchespecifikke udfordringer og er derfor de nærmeste til at omsætte de fælles nationale mål til brancherettede måltal. Fastsættelsen skal ske efter indstilling fra Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø. Arbejdsmiljørådet vil herudover skulle tage stilling til, hvordan målene konkret fastsættes på brancheniveau, samt hvordan rådet vil følge op på, om målene er indfriet.

De brancherettede måltal, herunder eventuelle progressionsmål eller konkrete modeller, vil afspejle arbejdsmarkedets parter ambition for og prioritering af deres indsats for arbejdsmiljøet i brancherne. Arbejdstilsynet og Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø understøtter fastsættelsen af målene med viden og data.

### 3. Udmøntning af målene på arbejdspladserne

Alle arbejdsmiljøaktører skal understøtte, at arbejdspladserne kan skabe gode resultater. Samtidig skal arbejdspladserne have bedre rammer og forudsætninger for at arbejde med arbejdsmiljøet.

Målene på nationalt niveau og brancheniveau bidrager til at sætte en fælles ambition for et bedre arbejdsmiljø. Men hvis ambitionerne skal omsættes til handling, kræver det, at alle arbejdsmiljøaktører arbejder for at realisere dem.

Sagkundskab er en vigtig løftestang til at skabe et godt arbejdsmiljø. Arbejdspladser skal derfor anvende den sagkundskab, som der er behov for med henblik på at løse konkrete arbejdsmiljøproblemer eller udvikle arbejdet med arbejdsmiljøet, jf. arbejdsmiljølovens § 12. Det bør derfor være tydeligere, hvor arbejdspladser kan søge eksternt rådgivning, og der bør være fokus på at motivere særligt de små arbejdspladser til at opsøge den fornødne sagkundskab til at løse opgaven.

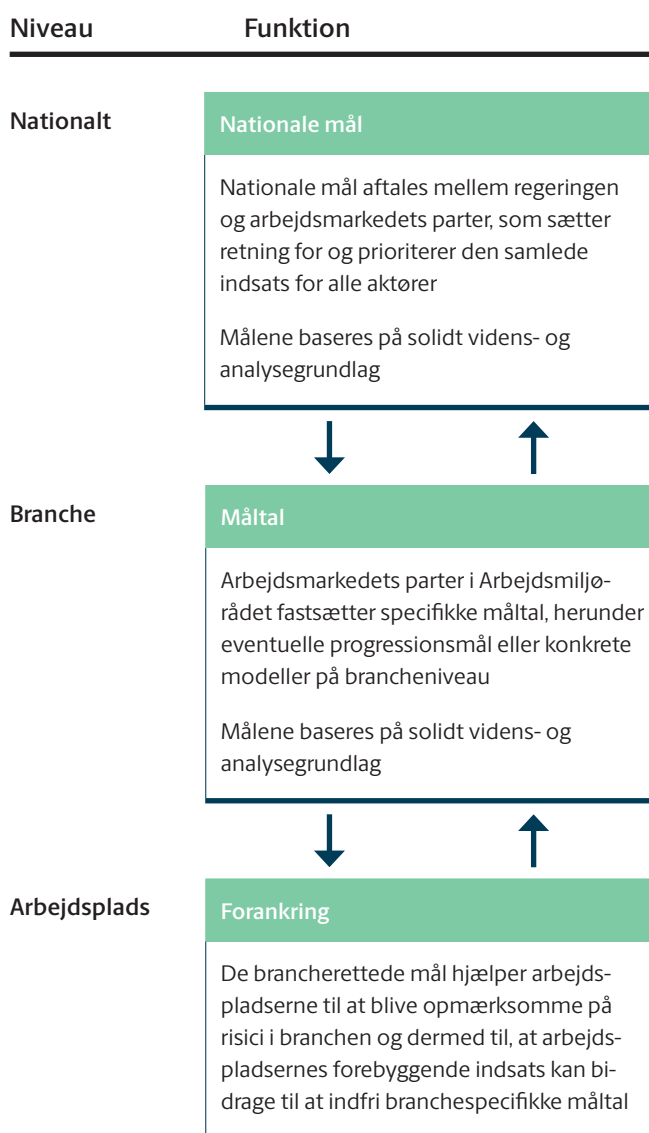
Samtidig bør Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø have fokus på, at de brancherettede mål omsættes til handling og resultater ude på arbejdspladserne, ligesom arbejdsmarkedets parter løbende kan aftale målrettede initiativer for at understøtte arbejdspladsernes egen indsats.

Derudover skal arbejdspladserne have gode redskaber til at arbejde med arbejdsmiljøet. Her kan den lovpligtige arbejdspladsvurdering (APV'en) med fordel etableres som en digital løsning, så det bliver lettere for den enkelte arbejdsplads at lave sin arbejdspladsvurdering og hente den vejledning og viden, som arbejdspladsen kan have behov for.

Endelig kan AMO-systemet potentielt spille en mere aktiv rolle i det lokale arbejdsmiljøarbejde. Der er med den politiske aftale fra 2015 om en styrket arbejdsmiljøindsats planlagt en evaluering af AMO-systemet. Der skal derfor nedsættes et udvalg bestående af eksperter, arbejdsmarkedets parter og Beskæftigelsesministeriet, som bl.a. med udgangspunkt i evalueringen skal drøfte potentialet for et forbedret AMO-system.

Figur 1 sammenfatter ekspertudvalgets oplæg til udmøntning af arbejdsmiljømålene.

**Figur 1.** Model for udmøntning af de fælles arbejdsmiljømål



### Proces for fastsættelse og udmøntning af nationale mål

Konkret kan processen for aftalen om nationale mål og fastlæggelse af måltal, herunder procesmål eller konkrete modeller på brancheniveau, forløbe som følger:

- Regeringen inviterer fx hvert tredje år arbejdsmarkedets parter til drøftelser om prioriterede nationale mål for den samlede arbejdsmiljøindsats. Der vil løbende være en opfølgning på målene samt på udviklingen i arbejdsmiljøproblemer og -indsatsen.
- Arbejdsmarkedets parter i Arbejdsmiljørådet fastsætter på baggrund af de nationale mål – i dialog med Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø – inden for fx seks måneder konkrete måltal, herunder eventuelle progressionsmål eller konkrete modeller på brancheniveau, og følger regelmæssigt op på indfrielsen af måltallene.
- Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø understøtter de brancherettede mål ude på arbejdspladserne med vejledning og målrettet indsats, ligesom arbejdsmarkedets parter løbende kan aftale målrettede initiativer for at understøtte arbejdspladsernes egen indsats.

Arbejdstilsynet og Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø stiller et videns- og datagrundlag til rådighed for drøftelserne mellem regeringen og parterne og for organisationernes formulering og opfølgning på de nationale og brancherettede mål. Dette skal udvikles over tid, i takt med at mere viden og evidens om arbejdsmiljøproblemer og virkemidler etableres.

## BAGGRUND FOR ANBEFALINGER – ANALYSE OG OVERVEJELSER

### Der sker ikke tilstrækkeligt fremskridt i arbejdsmiljøet

Der blev i 2011 indgået en bred politisk aftale om at styrke arbejdsmiljøindsatsen frem til 2020. Det fremgår af aftalen, at inden udgangen af 2020 skal:

- Antallet af alvorlige arbejdsulykker set i forhold til antallet af beskæftigede reduceres med 25 pct.
- Andelen af beskæftigede, der er psykisk overbelastede, reduceres med 20 pct.
- Andelen af beskæftigede, der har muskel-skeletoverbelastninger, reduceres med 20 pct.

Det har dog indtil nu ikke været muligt at indfri aftalens ambitioner. En status for alvorlige arbejdsulykker viser, at antallet af anmeldte alvorlige arbejdsulykker er faldet med 15 pct. i perioden 2012-2015<sup>iii</sup>7.

Imidlertid viste midtvejsevalueringen af 2020-strategien, at der i perioden 2012-2016 har været en stigning på ca. 17 pct. i andelen af lønmodtagere, der rapporterer, at de i arbejdet er udsat for psykiske belastninger som fx høje følelsesmæssige krav, tidspres, mobning eller vold, og som samtidig oplever symptomer på stress eller depression. Evalueringen viste ligeledes en stigning på ca. 15 pct. i andelen af lønmodtagere, som rapporterer, at de i arbejdet er udsat for fysiske belastninger og samtidig oplever smerter og træthed efter arbejdet<sup>iv</sup>8.

Kemisk arbejdsmiljø har ikke været et af de tre prioriterede arbejdsmiljøområder i 2020-strategien, og der er i dag begrænset viden om, hvor udbredt risikofaktorerne på området er, samt hvordan arbejdsmiljøet på området har udviklet sig. Opgørelser over anerkendte erhvervs sygdomme viser, at næsten halvdelen af alle anerkendte erhvervs sygdomme i perioden 2012-2016 skyldes hudlidelser, kræft og lungesygdomme, der ofte følger af udsættelse af kemisk påvirkning. Samtidig viser sager om arbejde med kemikalier som fx kemikaliet epoxy, at der er behov for viden om håndtering af farlige kemikalier.

### De nuværende mål er ikke velegnede til at sikre fremskridt i indsatsen

Ekspertudvalget vurderer, at de nuværende mål er svære at styre efter, fordi de ikke er tilstrækkeligt målrettede, vedkommende og forpligtende for arbejdsmiljøaktørerne og de enkelte arbejdspladser.

Det er i høj grad den enkelte arbejdsplads, der kan og skal skabe det gode arbejdsmiljø, og som har mulighed for at realisere målene. Kendskabet til de nationale mål på arbejdspladserne er imidlertid begrænset. I en spørgeskemaundersøgelse foretaget for ekspertudvalget svarer kun en ud af otte af de adspurgte medarbejder- og ledelsesrepræsentanter, at de kender arbejdsmiljømålene<sup>9</sup>. Målene er dermed ikke forankret hos de aktører, der står først for i forhold til at skabe resultater og forandringer i arbejdsmiljøet.

Målene er samtidig formuleret på et meget overordnet niveau, og de tre prioriterede områder, arbejdsulykker, psykisk

iii Der findes endnu ikke nyere tal, da de nødvendige data for målingen først foreligger med op til to års forsinkelse.

iv Belastningen måles i et belastningsindeks udviklet af Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø og er udformet på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen "Arbejdsmiljø og Helbred i Danmark". Belastningsindekset opgør andelen af lønmodtagere, der rapporterer, at de er udsat for bestemte arbejdsmiljøpåvirkninger, og samtidig har bestemte symptomer. Indekset kan ikke opgøre, hvor mange der er overbelastede i klinisk forstand. Det kan en spørgeskemaundersøgelse ikke anvendes til.

arbejds miljø og muskel-skeletpåvirkninger, udgør samlet set en forholdsmæssig stor del af belastningerne i arbejdsmiljøet. Derved bidrager målene ikke til en klar og relevant prioritering på de enkelte arbejdspladser i forhold til de arbejdsmiljøproblemer, der er de væsentligste i branchen.

Typen af arbejdsmiljøproblemer – og udbredelsen og alvorligheden heraf – varierer betydeligt mellem både problemområder og brancher. Der er fx stor forskel på karakteren af områder som arbejdsulykker og psykisk arbejdsmiljø, ligesom der er stor forskel på brancherne, når man ser på de forskellige arbejdsmiljøproblemer. Et problem som mobning kan forekomme på alle arbejdspladser, mens fx trusler om vold særligt forekommer i nogle brancher. Målene tager ikke højde for denne variation, og det gør dem svære at styre og handle efter.

### Arbejds miljøproblemernes udbredelse, alvorlighed og kompleksitet

Det er væsentligt, at den fremtidige arbejdsmiljøindsats – herunder de fremtidige nationale mål – baseres på viden om variationen i arbejdsmiljøproblemerne, når det kommer til parametre som udbredelse, alvorlighed og kompleksitet.

Arbejds miljøproblemers væsentlighed kan opgøres på forskellige måder, herunder ud fra kriterier om udbredelse og alvorlighed, idet de har meget forskellige kendetegn. Nogle arbejdsmiljøproblemer er meget lidt udbredte, men kan derimod have en meget alvorlig effekt på den enkeltes helbred.

Omvendt kan et meget udbredt arbejdsmiljøproblem med knap så alvorlige helbredskonsekvenser have store samfundsmæssige konsekvenser, fordi det fx medfører meget sygefravær.

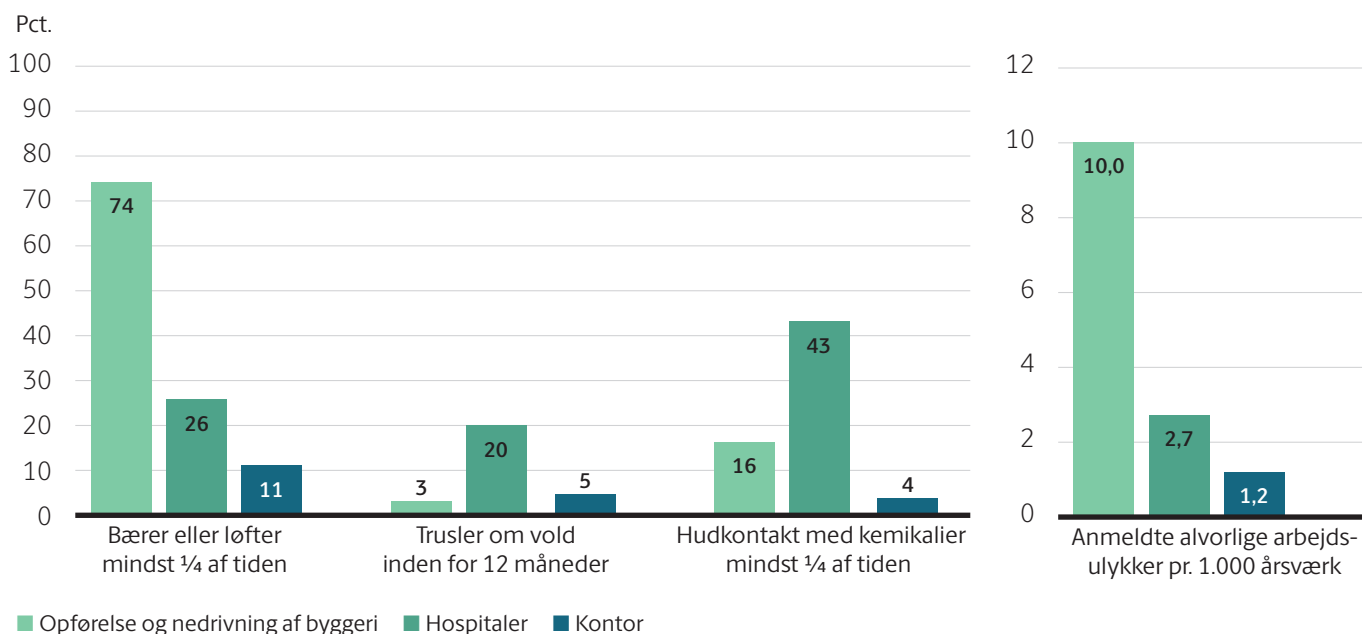
Arbejds miljøproblemer varierer også inden for brancher. Figur 2 viser med én indikator for henholdsvis arbejdsulykker, muskel-skeletbelastning, psykisk arbejdsmiljø og kemisk arbejdsmiljø eksempler på den branchemæssige variation i udbredelsen af forskellige arbejdsmiljøproblemer. Som det fremgår af figuren, er der relativt flere anmeldte alvorlige arbejdsulykker i branchen opførelse og nedrivning af byggeri end i hospitals- og kontorbrancherne, og denne branche har også den højeste andel af lønmodtagere, der rapporterer, at de bærer eller løfter mindst en fjerdedel af tiden.

Omvendt er der i hospitalsbranchen den højeste andel af lønmodtagere, der rapporterer om trusler om vold og om hudkontakt med kemikalier mindst en fjerdedel af tiden.

Kontorbranchen er på ca. samme niveau som branchen opførelse og nedrivning af byggeri i forhold til indikatoren for problemer i det psykiske arbejdsmiljø, men ligger noget lavere på de fremhævede indikatorer for arbejdsulykker, muskel-skeletbelastning og kemisk arbejdsmiljø.

Der er også betydelig variation i kompleksiteten af arbejdsmiljøproblemerne, idet nogle problemer vedrører mere observerbare arbejdsmiljøproblemer med klare årsagssammen-

**Figur 2.** Eksempler på forekomsten af selvrapporterede risikofaktorer blandt lønmodtagere og anmeldte alvorlige arbejdsulykker pr. 1.000 årsværk i brancherne opførelse og nedrivning af byggeri, hospitaler og kontor



Kilde: Undersøgelsen "Arbejds miljø og helbred, 2016", Det Nationale Forskningscenter for Arbejds miljø. Status til og med 2015 for mål om reduktion i alvorlige arbejdsulykker i 2020-arbejds miljøstrategien, Arbejdstilsynet 2018.



hænge som fx arbejdsulykker, imens andre problemer – og deres bagvedliggende årsager – kan være mere komplekse at identificere.

Arbejds miljøproblemerne karakter stiller krav til en arbejdsmiljøindsats, der matcher problemernes forskellighed og kompleksitet.

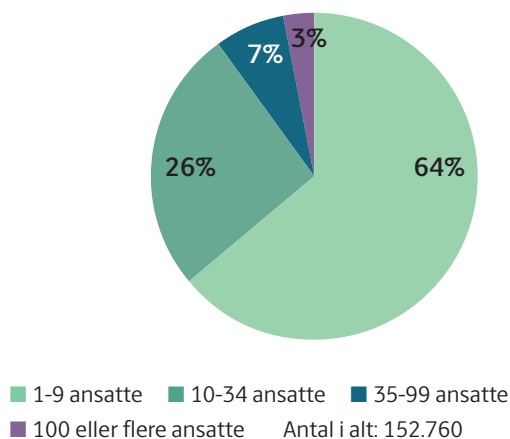
### Arbejdspladserne mangler redskaber til at løfte indsatsen

Det er ekspertudvalgets opfattelse, at mange arbejdspladser gør en stor indsats for et sundt og sikkert arbejdsmiljø, men at ikke alle arbejdspladser er tilstrækkeligt klædt på til at løfte opgaven med at forebygge og løse arbejdsmiljøproblemer.

Arbejdspladsernes forudsætninger for at forebygge og løse arbejdsmiljøproblemer er meget forskellige. Disse forskelle kommer bl.a. til udtryk ved arbejdspladsernes størrelse og branchetilhørsforhold.

Som det fremgår af figur 3, er langt størstedelen af de danske arbejdspladser små arbejdspladser med 1-9 ansatte, mens kun 3 pct. har flere end 100 ansatte. Det har betydning for arbejdsmiljøindsatsen, da store arbejdspladser typisk har flere ressourcer til at varetage indsatsen. Dette underbygges af undersøgelser, der viser, at særligt mindre arbejdspladser ofte først prioriterer arbejdsmiljøarbejdet, når der opstår en konkret hændelse<sup>10</sup>, ligesom undersøgelser peger på, at mindre arbejdspladser fx har en større forekomst af arbejdsulykker end større arbejdspladser<sup>11</sup>.

**Figur 3.** Arbejdspladser med minimum ét ansat årsværk fordelt på størrelse



Anm.: Figuren baserer sig på 152.760 produktionsenheder med minimum ét årsværk pr. 15. maj 2018.

Kilde: Det Centrale Virksomhedsregister og Danmarks Statistiks kvartalsvise data om årsværk og ansatte i produktionsenheder.

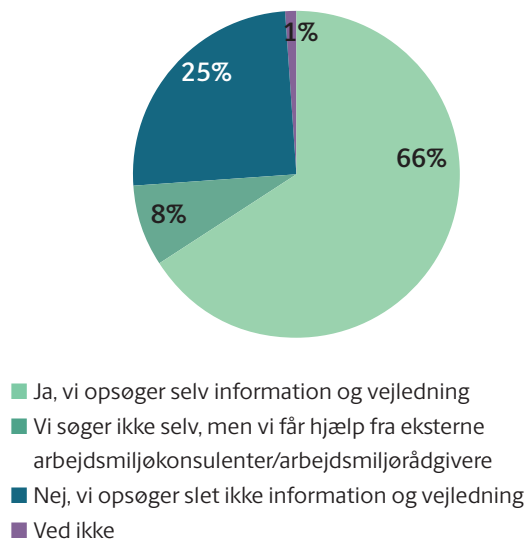
På større arbejdspladser kan det omvendt være en udfordring, at strategiske tiltag for at fremme arbejdsmiljøet primært defineres på et overordnet niveau. Det indebærer en

risiko for, at tiltagene ikke formidles i organisationen og ikke opfattes som relevante længere nede i organisationen. Det fremgår af et nyere studie af sikkerhedskulturen på en større arbejdsplads fra 2017, som viser, hvordan forskellige forståelser af sikkerhed kan udfordre samarbejdet om sikkerhed i praksis<sup>12</sup>.

Undersøgelser peger også på, at en væsentlig del af arbejdspladserne gerne vil have et godt arbejdsmiljø, hvilket er en forudsætning for, at der reelt skabes et godt arbejdsmiljø på arbejdspladsen. En spørgeskemaundersøgelse, som ekspertudvalget har fået foretaget, viser fx, at arbejdspladserne i høj grad ser et godt arbejdsmiljø som en forudsætning for at skabe gode resultater. Endvidere svarer arbejdspladserne, at arbejdsmiljøet i nogen grad skal være bedre, end reglerne kræver<sup>13</sup>.

En anden undersøgelse viser, at to tredjedele af arbejdspladserne giver udtryk for, at de aktivt søger efter viden om arbejdsmiljø, jf. figur 4. Samtidig fremgår det, at 25 pct. af de adspurgte arbejdspladser ikke opsøger information og vejledning<sup>14</sup>. Det er særligt mindre arbejdspladser med 1-9 ansatte (36 pct.), der ikke selv søger information og vejledning om arbejdsmiljø. Blandt arbejdspladser med 10-34 ansatte og mere end 34 ansatte er det tilsvarende tal 19 pct. hhv. 6 pct.<sup>15</sup>

**Figur 4.** Fordelingen af svar på spørgsmålet "Opsøger I/din arbejdsplads information og vejledning om arbejdsmiljø?"



Anm.: n (virksomheder) = 5.004

Kilde: "Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne". Oxford Research, 2016

Arbejdspladsernes forudsætninger for arbejdsmiljøindsatsen spiller en vigtig rolle for, hvor krævende det er for arbejdspladserne at skabe det gode arbejdsmiljø, og hvor opsøgende arbejdspladserne er i forhold til at finde information.

Samtidig efterspørger arbejdspladserne generelt mere konkret og handlingsorienteret vejledning og værktøjer til at løfte arbejdsmiljøarbejdet og efterleve reglerne<sup>16</sup>. I spørgeskemaundersøgelsen "Virksomhedernes Arbejdsmiljøindsats 2017" har knap 3.800 arbejdspladser vurderet, hvilke udfordringer de oplever i arbejdsmiljøarbejdet. Undersøgelsen viser, at tid og viden er de primære udfordringer for arbejdsmiljøindsatsen<sup>17</sup>. Ligeledes er hver femte arbejdsplads ifølge en spørgeskemaundersøgelse fra 2016 uenige eller meget uenige i, at det er nemt at finde eksempler på, hvordan man kan løse et konkret arbejdsmiljøproblem<sup>18</sup>.

Ekspertudvalget vurderer samtidig, at især små arbejdspladser mangler rådgivning om, hvordan de konkret kan sætte ind for at løse et problem, og hvordan de bør prioritere mellem de forskellige mulige løsninger. Undersøgelsen "Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats" viser således, at to ud af tre arbejdspladser vurderer, at vejledning og rådgivning er nogle af de værktøjer, der bedst fremmer et godt arbejdsmiljø, jf. også figur 10<sup>19</sup>. Samtidig konkluderer en litteraturanalyse i "Hvidbog om arbejdsmiljørådgivning", at små arbejdspladser har større risici, begrænset viden om arbejdsmiljø og begrænsede ressourcer til at købe rådgivning på et frit marked. Hvidbogen peger således på, at små arbejdspladser har et særligt behov for arbejdsmiljørådgivning<sup>20</sup>.

Ekspertudvalget vurderer derudover, at der mangler bredt tilgængelige værktøjer, som arbejdspladserne kan anvende til at placere sig på centrale arbejdsmiljøparametre i forhold til fx best practice i branchen eller lignende arbejdspladser. Derfor

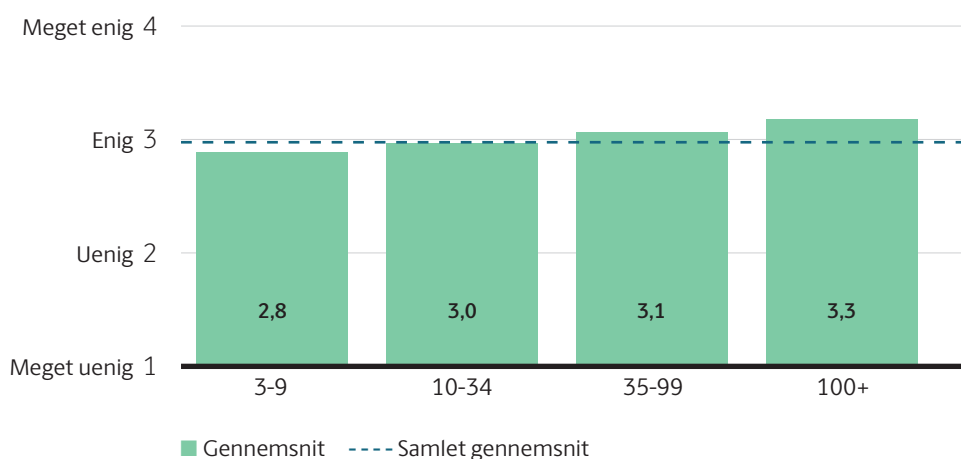
har arbejdspladserne begrænset viden om, i hvilket omfang der igennem en styrket forebyggende indsats er potentiale for at opnå bedre resultater ved et bedre arbejdsmiljø fx gennem en reduktion af sygefravær, nedbringelse af produktionstab og lavere medarbejderudskiftning.

Der er i dag formelle krav til arbejdspladsernes arbejdsmiljøindsats, der særligt udgøres af krav til arbejdspladsernes arbejdsmiljøorganisation og udarbejdelse af en skriftlig arbejdspladsvurdering (APV). Kravene skal understøtte, at arbejdspladserne i det daglige arbejde har fokus på at beskytte de ansatte og forebygge risici, men lever ikke i alle tilfælde op til dette formål. En undersøgelse, som ekspertudvalget har fået udarbejdet, viser, at arbejdspladserne generelt vurderer APV-processen som et værdifuldt redskab for deres arbejdsmiljøindsats, jf. figur 5<sup>21</sup>.

Arbejdspladsernes APV-arbejde understøttes kun i begrænset omfang digitalt. Der findes en række såkaldte APV-tjeklister på Arbejdstilsynets hjemmeside, men mange af disse er alene lister over mulige problemer i en branche. APV-tjeklisterne rummer sjældent en digital kobling til relevante regler, vejledninger eller værktøjer, som arbejdspladserne kan bruge til at håndtere de problemer, de finder. Arbejdspladserne er derfor i høj grad overladt til selv at opsøge viden og værktøjer i forlængelse af deres APV<sup>22</sup>.

Den seneste evaluering af arbejdsmiljøorganisationen (AMO) fra 2013 viste, at en række af elementerne i AMO fungerer efter hensigten<sup>23</sup>. Implementeringen af den lovpligtige

**Figur 5.** Gennemsnitscore på spørgsmålet: *Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: APV-procesen på vores arbejdsplads er værdifuld for arbejdspladsens arbejdsmiljø* – opdelt på virksomhedernes størrelse



Anm: n (arbejdspladser)= 1.985. Svarkategorierne går fra 1-4, hvor 1 repræsenterer "meget uenig", og 4 repræsenterer "meget enig"  
 Kilde: "Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats", Rambøll, 2018

v Reglerne giver mulighed for aftaler om organiseringen af samarbejdet om sikkerhed og sundhed inden for bestemte rammer, hvilket bl.a. er udnyttet inden for kommuner og regioner i kraft af MED-aftalen 2017.

årlige arbejdsmiljødrøftelse på mindre arbejdspladser er imidlertid ikke sket fuldt ud, idet ca. en tredjedel af de mindre arbejdspladser ikke har afholdt drøftelsen<sup>24</sup>. En analyse fra 2016 viser endvidere, at mens de fleste arbejdspladser har indført den årlige arbejdsmiljødrøftelse, mangler der viden

om, hvorvidt arbejdspladserne efterlever intentionerne med drøftelsen<sup>25</sup>. Der er planlagt en ny evaluering af AMO-systemet inden udgangen af 2020, jf. den politiske aftale 2015 om en styrket arbejdsmiljøindsats, som med fordel kan fremrykkes.





# En målrettet myndighedsindsats

Der har gennem en årrække været et bredt ønske om at ramme mere rigtigt, når arbejdspladser udvælges til et tilsyn, og om, at Arbejdstilsynets reaktionsmuligheder over for arbejdspladserne i højere grad tilpasses den enkelte arbejdsplads og de konkrete arbejdsmiljøproblemer.

Ekspertudvalget vurderer, at myndighedsindsatsen fremover bør tilrettelægges med udgangspunkt i en konkret risikostrategi og bred forebyggelsesstrategi.

Tilsynsindsatsen skal således fortsat fokusere på de arbejdspladser, der har høj sandsynlighed for arbejdsmiljøproblemer, men arbejdspladserne skal udvælges mere præcist og mødes med en tilpasset reaktion. Samtidig skal tilsynet suppleres af en styrket forebyggende indsats med henblik på at nå en bredere gruppe arbejdspladser, herunder også de arbejdspladser, der ikke er udtaget til tilsyn.

Der er derfor behov for at videreudvikle modellen, der udvælger arbejdspladser til tilsyn, og datagrundlaget herfor, så der opnås mere præcise informationer om de konkrete arbejdspladsers risiko for arbejdsmiljøproblemer. Det skal forbedre udtagningen af arbejdspladser til tilsyn og kvalificere indholdet i de forskellige myndighedsindsatser.

Samtidig er der behov for, at de tilsynsførende får bedre redskaber til at understøtte forskellige arbejdspladser. Arbejdspladser, der overtræder arbejdsmiljøreglerne, kan fortsat mødes med kontrol og sanktioner, men arbejdspladser med arbejdsmiljøproblemer, der gerne vil arbejde for et godt arbejdsmiljø, skal i højere grad have mulighed for at løse problemerne. Det kræver flere og mere differentierede reaktionstyper, end der er i dag.

Endelig skal arbejdspladserne opleve et Arbejdstilsyn, der tilbyder målrettet og handlingsorienteret vejledning. Det skal bl.a. udarbejdes på baggrund af bedre information om arbejdspladserne og de konkrete arbejdsmiljøproblemer. En differentieret og proaktiv kommunikation til alle landets arbejdspladser skal være med til at sikre en bredere funderet forebyggelsesindsats.

## EKSPERTUDVALGET ANBEFALER

### 4. Målrettet udvælgelse af arbejdspladser til tilsyn

Der skal udvikles en forbedret risikomodel, som kan føre til en mere præcis udvælgelse af de arbejdspladser, der udtages til tilsyn. Modellen skal samtidig bidrage til at kvalificere tilsynsbesøg og kommunikationsindsatser til arbejdspladserne. Arbejdstilsynet skal fortsat følge op på alle relevante klager.

For at sikre en mere målrettet udtagning af arbejdspladser til tilsyn ud fra deres risiko for arbejdsmiljøproblemer og muliggøre en differentieret myndighedsindsats, er der behov for at udvikle en ny risikomodel, så udvælgelsen af arbejdspladser til tilsyn sker på baggrund af flere relevante parametre end i dag.

Den nye model skal skabe grundlag for, at tilsynet kan målrettes arbejdspladser med størst sandsynlighed for arbejdsmiljøproblemer. Samtidig kan modellen bidrage til at kvalificere tilsynet ved at give den tilsynsførende bedre indikationer på, hvilke arbejdsmiljøproblemer det vil være særligt relevant at have fokus på i tilsynet, og hvilke kompetencer det kræver. Hvilken reaktion, en arbejdsplads eventuelt skal have, vil altid være en konkret faglig beslutning, der træffes i forbindelse med tilsynsbesøget.

Det er samtidig afgørende, at medarbejdere kan have tillid til, at Arbejdstilsynet derudover reagerer på baggrund af konkrete hændelser. Arbejdstilsynet skal derfor til enhver tid følge op på alle relevante klager.

Arbejdstilsynet skal også fortsat gennemføre tilsyn på baggrund af særlige anledninger, som fx en undersøgelse af en arbejdsulykke, ligesom arbejdspladser fortsat vil skulle kunne udtages til tilsyn via en stikprøve.

Den nye risikomodel nødvendiggør en kombination af øget

brug af data og informationer fra de tilsynsførende. Modellen vil derved forudsætte inddragelse og udvikling af nye relevante parametre, der kan indgå i modellen.

## 5. Påbud kan understøttes af tilbud om dialog og vejledning

Arbejdstilsynets påbud for overtrædelser af arbejdsmiljøloven skal suppleres af tilbud om dialog og vejledning.

Arbejdspladser med arbejdsmiljøproblemer, som ikke af sig selv kan eller vil forbedre arbejdsmiljøet, skal mødes med kontrol og påbud. Men påbud om materielle arbejdsmiljøproblemer skal kunne suppleres med et tilbud om dialog og vejledning, som skal hjælpe arbejdspladsen til at løse det konstaterede problem.

Konkret vil dialogen tage udgangspunkt i et eller flere påbud, der gives på et tilsyn, og dermed fokusere på udvalgte konstaterede problemer i arbejdsmiljøet på arbejdspladsen. Inspiration kan hentes fra bygge- og anlægsbranchen og det igangværende forsøg med det helhedsorienterede byggepladstilsyn, hvor arbejdsmiljøproblemer følges op med dialog og drøftelser af de konstaterede arbejdsmiljøproblemer og drøftelser af forebyggelse.

På den måde udnyttes påbuddet som en anledning til at få arbejdspladsen til ikke blot at løse det konstaterede arbejdsmiljøproblem, men også at påvirke og motivere arbejdspladsen til løbende at arbejde med arbejdsmiljøet og dermed løfte arbejdspladsens egen arbejdsmiljøindsats.

Arbejdstilsynet skal fortsat kun vejlede og ikke rådgive arbejdspladserne om konkrete løsninger på arbejdsmiljøproblemer, dvs. at Arbejdstilsynet vejleder om indsigt i forskellige løsninger på givne arbejdsmiljøproblemer, herunder om muligheden for at indhente arbejdsmiljøfaglig rådgivning. Vejledningen vil være et konkret supplement til den vejledning, der tilbydes af Branchefællesskaberne for Arbejds miljø.

Såvel påbud uden som påbud med dialog og vejledning kan følges op af et nyt tilsyn fx et til to år efter det oprindelige tilsyn.

## 6. Mulighed for aftaler om forbedring af arbejdsmiljøet

Arbejdspladser, der på baggrund af et konkret arbejdsmiljøproblem vil gøre en ekstra indsats for arbejdsmiljøet, skal have mulighed for at indgå aftaleforløb med Arbejdstilsynet om forbedring af arbejdsmiljøet og løsning af arbejdsmiljøproblemet. Ordningen skal følges

tæt og evalueres. Hvis det konstateres, at ordningen ikke har den ønskede virkning, skal den justeres.

Arbejdspladser med et konkret arbejdsmiljøproblem skal have mulighed for at indgå forpligtende aftaler med Arbejdstilsynet om inden for en afgrænset tidsperiode at løse problemet og forbedre arbejdsmiljøet. Det skal understøtte, at arbejdspladser, som er motiverede for at løse problemet af egen drift, gør det, og at læring om arbejdsmiljøproblemer og løsninger spredt sig til andre relevante steder i organisationen.

Et aftaleforløb kan være relevant, når en arbejdsplads på baggrund af et konkret arbejdsmiljøproblem også ønsker at løse problemet andre steder end der, hvor det er påpeget. Det kunne fx være en kommune, der inden for en aftalt periode forpligter sig til at gennemgå og udskifte ventilations-systemet på flere af kommunens ældre skoler efter, at det er konstateret, at der er et konkret problem med ventilationen på én af kommunens ældre skoler.

Aftaleforløb kan også være relevante, når en arbejdsplads med et arbejdsmiljøproblem ønsker at arbejde med løsningen af problemet af egen drift, inden Arbejdstilsynet har afdækket, om der er tale om en overtrædelse. Aftaleforløb vil derfor være et særligt egnet redskab, når der er tale om arbejdsmiljøproblemer, hvor Arbejdstilsynet kan have vanskeligt ved at afdække og dokumentere, om de konstaterede problemer har et omfang, der i givet fald kan føre til påbud, men hvor arbejdspladsen uanset dette gerne vil arbejde med løsningen.

Der vil ikke kunne indgås et aftaleforløb, hvis Arbejdstilsynet vurderer, at der er tale om en farlig situation, og Arbejdstilsynet vil fortsat udstede et forbud eller et strakspåbud, hvis der er anledning hertil. Et aftaleforløb vil således ikke kunne træde i stedet for et *forbud*, som gives, når der er overhængende og betydelig fare for den ansattes eller andres sikkerhed og sundhed, eller et *strakspåbud*, som gives, når der er betydelig fare, eller hvis problemet kan løses inden for kort tid.

Derfor vil aftaleforløb i praksis ikke kunne anvendes på byggepladser, hvor 99 pct. af de materielle afgørelser, der i dag gives, er forbud eller strakspåbud.

Et aftaleforløb vil altid være en skriftlig aftale med tidsfrister på fx tre eller seks måneder og med orientering af AMO, der inddrages i det opfølgende arbejde. Der vil blive fulgt op med kontrolbesøg. Der vil derfor blive fulgt mere konsekvent op på et aftaleforløb end på et påbud, hvor opfyldelsen af påbuddet ofte alene vurderes ud fra en tilbagemelding uden et fysisk besøg, og hvor et nyt tilsynsbesøg typisk først sker inden for et til to år. Hvis kontrolbesøget viser, at arbejdsmiljøproblemet ikke er løst, vil Arbejdstilsynet forfølge sagen

med henblik på et påbud, og arbejdspladsen vil ikke efterfølgende have mulighed for at indgå et nyt aftaleforløb.

Arbejdstilsynet vil altid kunne gå videre i afdækningen af eventuelle mistanker om arbejdsmiljøproblemer med henblik på at give påbud, hvis Arbejdstilsynet vurderer, at et påbud er mest egnet i situationen, eller hvis arbejdspladsen ikke er interesseret i at indgå en aftale med Arbejdstilsynet.

Det vil være afgørende, at ordningen følges tæt sammen med arbejdsmarkedets parter, og de første resultater af ordningen evalueres efter to år. Hvis det konstateres, at ordningen ikke har den ønskede virkning, skal den justeres.

## 7. Rådgivningspåbud justeres, så det tager højde for arbejdspladsernes forskellige behov

Et påbud om rådgivning ændres til et kompetencepåbud, så der i højere grad kan tages højde for arbejdspladsernes forskellige behov for løsninger. Det betyder, at påbuddet skal handle om, at arbejdspladsen skal anvende den nødvendige sagkundskab på området enten ved opbygning og anvendelse af egne kompetencer eller ved indhentning af ekstern rådgivning.

Når Arbejdstilsynet konstaterer en overtrædelse af arbejdsmiljøloven, skal Arbejdstilsynet fortsat kunne give påbud om at bruge autoriserede rådgivere. Det indebærer fx, at arbejdspladser kan få påbud om at inddrage en ekstern arbejdsmiljørådgiver til at løse et alvorligt eller komplekst arbejdsmiljøproblem. Tilsvarende kan arbejdspladser med mange overtrædelser have brug for ekstern hjælp og bistand. Ligesom de kan have behov for ekstern rådgivning i forbindelse med undersøgelsespåbud om psykisk og kemisk arbejdsmiljø.

Men den nuværende ordning skal være mere fleksibel, således at arbejdspladserne fremover får mulighed for at opbygge den fornødne sagkundskab på den måde, der giver den bedste udvikling af arbejdsmiljøet. Det kan fx være, at en arbejdsplads vurderer, at det bedre vil løse den konkrete udfordring at sende medarbejdere eller ledere på kompetencegivende kurser. Eller det kan være, at der er mulighed for at benytte intern sagkundskab.

Det vil være Arbejdstilsynet, som tager stilling til, hvilken form for kompetencetilførsel der kan accepteres. Det er i den forbindelse en forudsætning, at arbejdspladsen over for Arbejdstilsynet kan redegøre for, at påbuddet imødekommes.

Autorisationsordningen for rådgivere fastholdes. Det vil dog være relevant at se på behovet for at modernisere ordningen.

Ordningen vil skulle følges tæt sammen med arbejdsmarkedets parter, og de første resultater af ordningen evalueres efter to år. Hvis det konstateres, at ordningen ikke har den ønskede virkning, skal den justeres.

## 8. Koordinerede brancherettede indsatser

Der skal gennemføres koordinerede indsatser rettet mod konkrete udfordringer over for udvalgte brancher, så centrale aktører på arbejdsmiljøområdet trækker i samme retning og sammen kan opnå en større virkning af indsatsen

Arbejdspladsernes forebyggende arbejde skal understøttes gennem fælles brancherettede indsatser, hvor de enkelte aktørers virkemidler som vejledning, informationskampanjer og tilsyn spiller sammen i en orkestreret indsats over for udvalgte brancher og arbejdsmiljøproblemer.

Et samarbejde mellem Arbejdstilsynet og arbejdsmarkedets parter om de konkrete arbejdsmiljøproblemer i kombination med tilsyn forventes at medføre, at de pågældende arbejdspladser og brancher vil arbejde mere systematisk med netop disse problemstillinger, og at dette fokus vil række ud over selve tilsynsindsatsen. Det forventes at have en positiv effekt på arbejdspladsernes egen indsats for arbejdsmiljøet.

Anbefalingen indebærer derfor, at Arbejdstilsynet jævnligt udvælger brancher, virksomhedsgrupper og arbejdsmiljøproblemer til koordinerede indsatser og melder disse ud offentligt. Fx kan Arbejdstilsynet inden for bestemte brancher eller virksomhedsgrupper udvælge et eller flere arbejdsmiljøproblemer, som Arbejdstilsynet aktivt vil føre tilsyn med i en given periode. Arbejdsmiljøproblemerne udvælges på baggrund af fx alvorlighed, udbredelse eller de aftalte arbejdsmiljømål.

Arbejdstilsynet inddrager Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø, brancherepræsentanter, parter og andre relevante aktører i et samarbejde om fokusområderne. Dette vil give mulighed for, at myndighedsindsatsen spiller sammen med andre arbejdsmiljøaktørers indsatser.

De brancherettede indsatser kan med fordel kombineres med målrettede kommunikationsindsatser.

## 9. Kommunikation og digital understøttelse

Arbejdstilsynets kommunikationsindsats skal i langt højere grad end i dag være proaktiv, målrettet og differentieret i forhold til arbejdspladsernes forskellige behov, og der skal udvikles digitale løsninger, der understøtter arbejdspladsernes arbejdsmiljøarbejde.

En mere proaktiv kommunikation kan styrke arbejdspladsernes arbejdsmiljøarbejde. Kommunikationsindsatsen kan, hvis den anvendes tilstrækkeligt strategisk, nå ud til og skabe forandringer hos langt flere arbejdspladser end tilsynsindsatsen alene, der er rettet mod den enkelte arbejdsplads.

Anbefalingen indebærer bl.a. mere differentieret brug af kommunikation, som i større omfang gør brug af data og viden og afspejler, at arbejdspladser og de arbejdsmiljøproblemer, de står over for, er forskellige. Det gælder både den del af kommunikationen, der direkte sigter mod at understøtte arbejdspladserne i at forebygge og løse arbejdsmiljøproblemer, og den proaktive kommunikation, der skaber bred opmærksomhed om arbejdsmiljø og særligt alvorlige problemer.

En forudsætning for en målrettet kommunikation er, at der sker en øget brug af data og digitalisering. De målrettede kommunikationsindsatser kan evt. lade sig inspirere af adfærdskononomiske indsigter (også kaldet nudging) samt af allerede eksisterende værktøjer og metoder, fx applikationer (apps) som "Safety Observer", der kan understøtte arbejdet med arbejdsmiljøforhold og -adfærd på arbejdspladsen.

Der kan også ske en brugercentreret udvikling af Arbejdstilsynets vejledningsmaterialer, så det bliver lettere for arbejdsgivere, ledere og medarbejdere at forstå reglerne og få hjælp til handling. Det kan bl.a. ske ved, at vejledningerne i højere grad kommer til at indeholde handlingsorienterede anvisninger og eksempler. Materialerne skal ydermere så vidt muligt differentieres og udnytte digitale platforme. Der bør lægges vægt på, at der udvikles bedre vejledningsmateriale til de væsentligste arbejdsmiljøproblemer.

Indsatserne og vejledningerne bør spille sammen med det vejledningsmateriale, der i dag produceres af Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø, så unødigt dobbeltproduktion undgås.

Derudover kan den proaktive kommunikation styrkes, så arbejdsmiljø, forebyggelse og særlige problemer bliver sat på dagsordenen for også derigennem at påvirke arbejdspladsernes vilje og evne til at skabe et bedre arbejdsmiljø. Der kan i den forbindelse iværksættes større kampagner, der rettes mod særlige målgrupper eller særlige arbejdsmiljøproblemer. Kampagnerne kan evt. drage nytte af erfaringer med nudging bl.a. ved synlige temakampagner, der varsler fokus fra Arbejdstilsynet.

Kampagnerne bør tænkes på tværs af aktører og i tæt samarbejde med andre indsatser og anledninger og fx spille sammen med de målrettede og koordinerede indsatser, der bl.a. kan igangsættes sammen med Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø.

Endelig bør der ses nærmere på den nuværende smiley-ordning, som ikke fungerer efter hensigten. Arbejdspladser får således kun en grøn smiley i forbindelse med et risikobaseret tilsyn. Men da tilsynet hovedsageligt besøger arbejdspladser, der har høj risiko for arbejdsmiljøproblemer, omfatter ordningen ikke alle de mange arbejdspladser med lav risiko for arbejdsmiljøproblemer. Man skal fortsat kunne se, hvilke afgørelser en virksomhed har fået, på Arbejdstilsynets hjemmeside.

## BAGGRUND FOR ANBEFALINGER – ANALYSE OG OVERVEJELSER

### Indretning af myndighedsindsatsen i dag

Arbejdstilsynets bevilling fordeles på tre kerneopgaver tilsyn, kommunikation samt regulering og arbejdsmiljøudvikling<sup>vi</sup>. Figur 6 viser fordelingen af Arbejdstilsynets bevilling 2017 samt fordelingen af virksomhedstimer inden for kategorien tilsyn.

Som det fremgår af figuren, anvender Arbejdstilsynet ca. tre fjerdedele af sine midler på tilsyn, heraf størstedelen (180 årsværk<sup>vii</sup>) på det risikobaserede tilsyn, hvor arbejdspladserne udvælges til tilsyn ud fra en risikovurdering. Af de resterende tilsynsressourcer anvendes 11 pct. (33 årsværk) på det udvidede risikobaserede tilsyn<sup>viii</sup>, mens 27 pct. (77 årsværk) anvendes på øvrige tilsynsaktiviteter som fx ulykkesundersøgelser og byggepladsaktioner.

### Potentiale for et mere målrettet udtag af arbejdspladser til tilsyn

Arbejdstilsynets redskab til at udpege arbejdspladser til det risikobaserede tilsyn er den såkaldte indeksmodel, der på baggrund af en række parametre har til formål at udpege de arbejdspladser, der har den største forventede risiko for arbejdsmiljøproblemer.

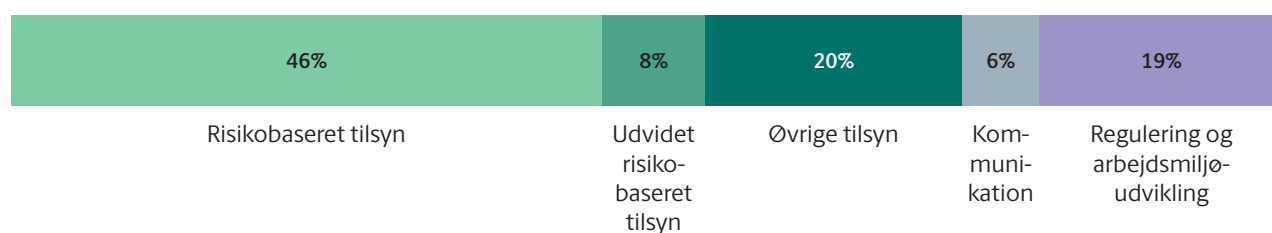
I 2017 blev ca. 14.400 arbejdspladser med medarbejdere udtaget til risikobaseret tilsyn. Dette antal svarer til ca. hver 10. arbejdsplads med mindst et ansat årsværk i det givne år. Blandt dette udtag af arbejdspladser fandt Arbejdstilsynet

vi De faglige kerneopgaver udgør samlet set 340,7 mio. kr. Derudover anvendte Arbejdstilsynet 110,5 mio. kr. til hjælpefunktioner og generel ledelse og administration

vii Årsværkene på de enkelte tilsynsaktiviteter er beregnet på baggrund af gennemsnit for produktiviteten i det samlede tilsyn i 2017. Årsværksberegningen dækker alle typer af medarbejdere (tilsynsførende, administrative, jurister og chefer), der medgår i tilsynet i forbindelse med de valgte tilsynsaktiviteter.

viii Det udvidede risikobaserede tilsyn gennemføres inden for udvalgte brancher med en særlig høj risiko for enten langtidssygefravær, overbelastning i forhold til ergonomi eller overbelastning i forhold til det psykiske arbejdsmiljø. Ved udvidet risikobaseret tilsyn udvides det almindelige risikobaserede tilsyn med en særlig grundig og målrettet gennemgang af arbejdspladsens ergonomiske og psykiske arbejdsmiljø.



**Figur 6.** Arbejdstilsynets ressourceanvendelse fordelt på faglige kerneopgaver og tilsynsaktiviteter, 2017

Kilde: Regnskabstal for 2017, Arbejdstilsynets årsrapport for 2017.

Kilde: Arbejdstilsynets data.

Note: Timer vedrørende social dumping-indsatsen indgår ikke i opgørelsen. Øvrige tilsynsaktiviteter omfatter øvrige tilsyn, ulykkesundersøgelser, byggepladsaktioner og møder med virksomheder.

konkrete arbejdsmiljørisci, der førte til afgørelser, på ca. 25 pct. af arbejdspladserne.

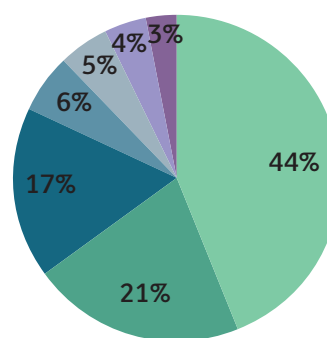
Udvælgelsen af arbejdspladser med arbejdsmiljøproblemer til det risikobaserede tilsyn er blevet bedre end i den tidligere screening og tilpasset tilsyn med arbejdspladserne (hvor andelen fx lå på 10-15 pct. i 2010-2011). At Arbejdstilsynet alene finder arbejdsmiljøproblemer hos en fjerdedel af arbejdspladserne indikerer, at der stadig er potentiale for at gøre udvælgelsen af arbejdspladser endnu mere præcis. Indeksmodellen tager bl.a. ikke i tilstrækkeligt omfang højde for, at arbejdspladser og arbejdspladsernes arbejdsmiljø – også inden for samme branche – er meget forskellige.

Samtidig videregiver indeksmodellen i dag ikke information til den tilsynsførende om, hvilke arbejdsmiljøproblemer der er udslagsgivende for, at en arbejdsplads udtages til tilsyn, og som det derfor er særligt relevant at have fokus på under besøget. Det indebærer fx, at den tilsynsførende ikke altid kan forberede sig på, om arbejdspladsen er udtaget på grund af fx risiko for arbejdsulykker eller belastninger af muskel-skelet – eller begge dele.

Således er der potentiale for, at udtagningen af arbejdspladser til tilsyn og forberedelse af det enkelte tilsyn kan forbedres.

#### Svært at afdække komplekse arbejdsmiljøproblemer

Den tilgængelige viden om udbredelse af risikofaktorer i arbejdsmiljøet indikerer, at Arbejdstilsynets afgørelser ikke i tilstrækkeligt omfang afspejler udfordringerne i arbejdsmiljøet. Tilsynet har vanskeligt ved at afdække arbejdsmiljøproblemer som muskel-skeletbelastning og problemer i det psykiske arbejdsmiljø, der ofte er komplekse og derfor svære at dokumentere. Som det fremgår af figur 7 vedrører 5 pct. af de materielle afgørelser psykisk arbejdsmiljø, mens 17 pct. vedrører muskel-skeletbelastning.

**Figur 7.** Fordeling af 37.661 materielle afgørelser i det risikobaserede tilsyn på arbejdsmiljøemner, 2012-2016

■ Ulykkesrisici ■ Kemi, støv, biologi ■ Muskel-skeletbelastning  
■ Indeklima ■ Psykisk arbejdsmiljø ■ Støj ■ Andre

Kilde: Udtræk fra Arbejdstilsynets produktionsdata, september 2017

Arbejdstilsynet giver således relativt få afgørelser om muskel-skeletbelastning og om problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Dette på trods af, at knap 17 pct. af lønmodtagere i midtvejsevalueringen af 2020-strategien rapporterer, at de i arbejdet er udsat for psykisk belastning, og at de oplever symptomer på stress eller depression. Det samme gælder muskel-skeletbesvær, hvor ca. 11 pct. af lønmodtagerne rapporterer, at de i arbejdet er udsat for fysisk belastning og samtidig oplever smerter og træthed efter arbejdet<sup>26</sup>.

For belastning af muskel-skelet er de brancher, hvor arbejdsmiljøproblemet ifølge dokumentationen er størst, ikke de brancher, hvor relativt flest arbejdspladser får afgørelser om problemet. Ifølge belastningsindekset baseret på spørgeskemaundersøgelsen "Arbejdsmiljø og Helbred 2016", der lå til grund for midtvejsevalueringen af 2020-strategien, er fx rengøring en af de brancher, hvor flest lønmodtagere rappor-

terer om belastning af muskel-skelet og oplevede symptomer herpå, men det er ikke en af de brancher, hvor Arbejdstilsynet giver flest afgørelser om belastning af muskel-skelet. Som det fremgår af tabel 2, er det kun slagterbranchen, der

både er en af de brancher, hvor flest rapporterer om belastning af muskel-skelet og oplevede symptomer herpå, og en af de brancher, hvor Arbejdstilsynet giver flest afgørelser.

**Tabel 2.** Brancher med den højeste andel lønmodtagere, som rapporterer om belastninger af muskel-skelet og om oplevede symptomer herpå (venstre), og brancher med den højeste andel arbejdspladser med mindst én afgørelse om muskel-skelet-belastning (højre)

Brancher med højeste andel lønmodtagere, som rapporterer om muskel-skeletbelastning og om oplevede symptomer herpå	Brancher med den højeste andel arbejdspladser med mindst én afgørelse om muskel-skeletbelastning
Frisører og anden personlig pleje Rengøring Opførelse og nedrivning af byggeri Slagterier Anlægsarbejde	Slagterier Hospital Kemi og medicin Nærings- og nydelsesmidler Plast, glas og beton

Kilde: Særkørsel baseret på Arbejdstilsynets produktionsdata (2012-2016), og Notat "Belastningsindeks for psykisk arbejdsmiljø og muskel-skeletbesvær 2016", Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, 2017, samt Arbejdstilsynets 36 branche grupper.

Der er større overensstemmelse mellem de brancher, hvor flest rapporterer om psykiske belastninger, og de brancher, hvor Arbejdstilsynet giver flest afgørelser, jf. tabel 3. I branche-gruppen for døgninstitutioner og hjemmepleje, der har den højeste andel af lønmodtagere, der rapporterer om psykiske

belastninger, gives der afgørelser om psykisk arbejdsmiljø til 5 pct. af de besøgte arbejdspladser<sup>27</sup>. Der er dermed tale om relativt få afgørelser selv i de brancher, hvor flest lønmodtagere rapporterer om psykiske belastninger.

**Tabel 3.** Brancher med den højeste andel lønmodtagere, som rapporterer om psykiske belastninger og om oplevede symptomer herpå (venstre), og brancher med den højeste andel arbejdspladser med mindst én afgørelse om psykisk arbejdsmiljø (højre)

Brancher med højeste andel lønmodtagere, som rapporterer om psykiske belastninger og om oplevede symptomer herpå	Brancher med den højeste andel arbejdspladser med mindst én afgørelse om psykisk arbejdsmiljø
Døgninstitutioner og hjemmepleje Restauranter og barer Undervisning Daginstitutioner Hospitaller	Hospital Døgninstitutioner og hjemmepleje Undervisning Politi, beredskab og fængsler Daginstitutioner

Kilde: Særkørsel baseret på Arbejdstilsynets produktionsdata (2012-2016) og Notat "Belastningsindeks for psykisk arbejdsmiljø og muskel-skeletbesvær 2016", Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, 2017, samt Arbejdstilsynets 36 branche grupper.

Med den nuværende tilsynspraksis er det vanskeligt at afdække komplekse og sammensatte arbejdsmiljøproblemer, som ofte er tilfældet med muskel-skeletbelastning og psykisk belastning, i et omfang, der i givet fald kan føre til påbud. Påbud gives, når det kan dokumenteres, at et brud på arbejdsmiljøreglerne er årsag til et givet arbejdsmiljøproblem. Men desto mere komplekst og sammensat et arbejdsmiljøproblem er, desto vanskeligere er det at dokumentere en direkte årsagssammenhæng. Der er derfor risiko for, at der er væsentlige arbejdsmiljøproblemer, som tilsynet aktuelt ikke bidrager til at håndtere.

### Svært at dokumentere den langsigtede effekt af tilsynet

En undersøgelse fra 2016 af effekten af det risikobaserede tilsyn på mellemlang sigt peger på, at arbejdspladserne generelt på kort sigt efterkommer Arbejdstilsynets påbud og fastholder en løsning to år efter et tilsynsbesøg. Mere end halvdelen af arbejdspladserne i undersøgelsen, som har fået en afgørelse om muskel-skeletbelastning eller ulykkesrisici, udbreder dog ikke løsningen til lignende arbejdsmiljøproblemer andre steder på arbejdspladsen<sup>28</sup>. Et påbud fører således kun i begrænset omfang til, at arbejdspladserne lærer af

påbuddet og implementerer løsningen bredere på arbejdspladsen.

Arbejdsgiver- og medarbejderrepræsentanter på arbejdspladserne angiver i en analyse, ekspertudvalget har fået foretaget af virksomhedernes arbejdsmiljøindsats, at Arbejdstilsynet er den kilde, hvor arbejdspladserne oftest finder inspiration til at forbedre arbejdsmiljøet på arbejdspladsen<sup>29</sup>. Arbejdspladserne efterspørger dog, at Arbejdstilsynet i højere grad går i dialog med arbejdspladsen og understøtter dem med konkret vejledning<sup>30</sup>. Der er således et uudnyttet potentiale i forhold til at hjælpe arbejdspladserne til at få succes med en større del af deres arbejdsmiljøindsats.

Det skal ses i sammenhæng med, at hidtidige effektanalyser

af tilsynet alene har påvist effekter af tilsynsformen *ulykkesundersøgelser* på ulykkesforekomsten på arbejdspladsen de efterfølgende tre år<sup>31</sup>. Ulykkesundersøgelser gennemføres i forbindelse med en nyligt foregående alvorlig arbejdsulykke anmeldt til Arbejdstilsynet.

Effektanalyserne har imidlertid ikke hidtil kunnet påvise langsigtede effekter af det risikobaserede tilsyn på forekomsten af arbejdsulykker<sup>32</sup>. Der har heller ikke kunnet påvises en langsigtet effekt af Arbejdstilsynets reaktioner<sup>ix</sup> vedrørende muskel-skeletbelastning og psykisk arbejdsmiljø på langvarigt sygefravær. Således kan der ikke påvises en reduktion i arbejdspladsernes langtidssygefravær tre år efter, at arbejdspladserne har fået et påbud om hhv. muskel-skeletbelastning og psykisk arbejdsmiljø<sup>33</sup>.

ix De afgivne reaktioner vedrører påbud eller skriftlige vejledninger om fx løft, arbejdsstillinger og bevægelser samt påbud vedrørende vold og traumatiske hændelser eller stor arbejdsmængde og tidspres.



# En bedre og mere forståelig arbejdsmiljøregulering

Reglerne på arbejdsmiljøområdet skal sætte rammen for et sikkert og sundt arbejdsmiljø på arbejdspladserne, hvor medarbejdere beskyttes mod sygdom og ulykker som følge af arbejdet.

Det har gennem tiden blandt interessenter på området været drøftet, om arbejdsmiljøreglerne kan forenkles, og hvorvidt der er regler, som ikke tjener et tilstrækkeligt formål, og som dermed alene opleves bureaukratiske. Ekspertudvalget vurderer dog, at en omfattende og systematisk gennemgang og reformulering af reglerne ikke vil bidrage til en så afgørende forbedring af arbejdet med arbejdsmiljøet, at det giver mening inden for udvalgets rammer at reservere de mange ressourcer, dette arbejde vil kræve.

Ekspertudvalget har derfor fokuseret på, hvordan man kan understøtte bedre regelefterlevelse. Ekspertudvalget noterer samtidig, at regeringen har igangsat et arbejde, der skal føre til bedre og enklere arbejdsmiljøregler.

Arbejdsgiveren skal sørge for, at arbejdsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige. Dette ansvar kan mest effektivt løftes, hvis reglerne er klare, forståelige og let tilgængelige. Reglernes hensigt og indhold skal kunne forstås af ledere og medarbejdere, herunder arbejdsmiljørepræsentanter. Og de skal kunne se, hvordan reglerne overholdes i praksis.

Samtidig bør sanktioner for regelovertrædelser understøtte, at arbejdsgiverne prioriterer det forebyggende arbejdsmiljøarbejde.

## EKSPERTUDVALGET ANBEFALER

### 10. Samlet bekendtgørelse om systematisk arbejdsmiljøarbejde

Reglerne om de formelle arbejdsmiljøkrav, som fremgår af "Bekendtgørelse om samarbejde om sikkerhed og sundhed" samt "Bekendtgørelse om arbejdets udførelse", skal samles i én bekendtgørelse, så der bliver mere klarhed om reglerne.

Kvaliteten i arbejdspladsernes arbejdsmiljøindsats kan øges ved at skabe klare og mere sammenhængende regler, som gør det lettere for ledere og medarbejdere at forstå, hvordan de kan arbejde systematisk og forebyggende med arbejdsmiljø.

Anbefalingen indebærer, at de formelle arbejdsmiljøkrav i "Bekendtgørelse om samarbejde om sikkerhed og sundhed" og "Bekendtgørelse om arbejdets udførelse" samles i en bekendtgørelse om systematisk arbejdsmiljøarbejde. Det drejer sig bl.a. om kravene om samarbejde om sikkerhed og sundhed, herunder arbejdsmiljøorganisationen (AMO), der skal evalueres, jf. aftalen fra 2015, samt arbejdspladsvurderingen (APV), oplæring og instruktion af de ansatte, arbejdsgiverens pligt til at føre tilsyn med, at arbejdet udføres forsvarligt, mv.

Bekendtgørelsen vil skulle afspejle gældende regulering vedrørende de formelle arbejdsmiljøkrav.

## 11. Bekendtgørelse om psykisk arbejdsmiljø

Reglerne for det psykiske arbejdsmiljø skal skrives ind i en bekendtgørelse, så det bliver tydeligere, hvad der er gældende regler for forebyggelse af risici i det psykiske arbejdsmiljø.

Anbefalingen indebærer, at der udarbejdes en bekendtgørelse, der tydeliggør kravene til det psykiske arbejdsmiljø.

Bekendtgørelsen vil tydeliggøre de til enhver tid gældende regler om det psykiske arbejdsmiljø, som følger af lov om arbejdsmiljø, og som er bekendtgjort i fx "Bekendtgørelse om arbejdets udførelse". Bekendtgørelsen vil dertil kodificere den påbudspraksis, der er afgrænset i Metodeudvalgets anbefalinger med efterfølgende justeringer.

På den måde vil den nuværende retstilstand blive mere synlig, og det vil blive klarere for arbejdsgivere, ledere og medarbejdere, at Arbejdstilsynet efter gældende praksis reagerer over for problemer om fx stor arbejdsmængde og tidspres, uklare krav i arbejdet, høje følelsesmæssige krav og arbejdsrelateret vold.

Bekendtgørelsen vil fortsat skulle respektere den opdeling af tilsynet med de psykosociale risikofaktorer, der har eksisteret siden 1995 på baggrund af Metodeudvalget med efterfølgende justeringer. Ligeledes skal arbejdsgiveren fortsat være ansvarlig for at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø for de ansatte, også i forhold til de dele af det psykiske arbejdsmiljø, som Arbejdstilsynet ikke træffer afgørelse om.

## 12. Lederuddannelse i psykisk arbejdsmiljø

Der skal udvikles nye og bedre muligheder for uddannelse i psykisk arbejdsmiljø til ledere, så lederes kompetencer inden for psykisk arbejdsmiljø styrkes.

Uddannelse i psykisk arbejdsmiljø til ledere med personaleansvar vil understøtte, at ledere bliver klædt bedre på til håndtere og forebygge eventuelle problemer med det psykiske arbejdsmiljø. Uddannelser i psykisk arbejdsmiljø vil kunne fokusere på forebyggelse, fastholdelse og kendskab til såvel risikofaktorer som positive faktorer, der kan indgå i arbejdet med at fremme et godt psykisk arbejdsmiljø.

Ekspertudvalget har konstateret, at det som led i overenskomstforhandlingerne på det statslige område er aftalt, at der skal udvikles en frivillig lederuddannelse i forebyggelse og håndtering af psykisk arbejdsmiljø målrettet statslige ledere. Ekspertudvalget anbefaler, at erfaringerne hermed følges med henblik på, at gode erfaringer kan udbredes til resten af

arbejdsmarkedet. Medarbejdere med central rolle for arbejdet med arbejdsmiljø vil også kunne have gavn af uddannelse i psykisk arbejdsmiljø.

## 13. Lettere adgang til arbejdsmiljøreglerne

Der skal udvikles en ny form for regelformidling i Arbejdstilsynet, der gør det lettere for arbejdsgivere, ledere, medarbejdere og arbejdsmiljørepræsentanter at finde og anvende relevante regler og vejledningsmateriale ved at tage udgangspunkt i arbejdspladsernes forskellige behov for viden.

Regelformidlingen bør ikke tage udgangspunkt i myndighedens systematik og logik, men i stedet tage udgangspunkt i arbejdspladsernes forskellige behov for viden. Det skal gøre det lettere at anvende og efterleve reglerne på arbejdspladserne.

I udviklingen af en ny form for regelformidling bl.a. på Arbejdstilsynets hjemmeside kan der fx ses på, om regler og vejledningsmateriale kan bygges op efter de største arbejdsmiljøområder, arbejdsmiljøproblemer eller produktionskæder inden for hver branche i stedet for – som i dag – at oplistes i alfabetisk orden. Der kan også ses på, om der kan udvikles tjeklister, der guider fra et arbejdsmiljøproblem til relevant regel og vejledning. På den måde vil det blive nemmere for arbejdsgivere, ledere og medarbejdere at finde relevante regler og vejledningsmateriale i forhold til de konkrete problemer, som den enkelte arbejdsplads står med.

Samtidig bør Arbejdstilsynet løbende være opmærksomt på, om tilsynets vejledninger kan blive mere handlingsorienterede og give konkrete eksempler på håndtering.

## 14. Betaling for tilsyn ved gentagne overtrædelser med betydelig fare for medarbejderne

Arbejdsgivere skal betale et fast beløb, når et opfølgende tilsyn på grund af gentagne alvorlige overtrædelser af arbejdsmiljøloven inden for to år fører til forbud eller strakspåbud ved betydelig fare inden for samme eller lignende område.

Arbejdsgiverne skal have et incitament til ikke alene at løse en konkret overtrædelse med betydelig fare, men også til at prioritere en forebyggende arbejdsmiljøindsats, så der ikke fremover inden for samme eller lignende område opstår situationer, der indebærer betydelig fare for de ansattes liv og helbred.

Derfor skal arbejdspladser, som på et tilsynsbesøg har fået et forbud eller et strakspåbud på grund af betydelig fare, betale et fast beløb, hvis der på det opfølgende tilsynsbesøg igen konstateres overtrædelser, som fører til forbud eller strakspåbud på grund af betydelig fare inden for samme eller lignende område. Det kan være gentagne overtrædelser inden for ulykkesrisici. Beløbene vil tilfalde statskassen.

Et forbud eller strakspåbud med betydelig fare gives, når der er risiko for, at medarbejderne på grund af overtrædelserne kan dø eller få en alvorlig skade. Det kan fx være, hvis der ikke er sikret mod, at medarbejderne kan falde ned, når de arbejder i over to meters højde, eller hvis medarbejderne arbejder med maskiner som fx en bordrundsav uden afskærmning.

Arbejdsgivere vil alene skulle betale et fast beløb ved et opfølgende tilsyn i situationer, hvor der optræder betydelig fare gentagne gange på samme konkrete arbejdsplads (produktionsenhed) inden for to år. Virksomheder med flere afdelinger (produktionsenheder) skal således ikke betale, hvis overtrædelserne er konstateret på forskellige arbejdspladser. Der vil kun skulle betales, hvis de gentagne overtrædelser konstateres på samme arbejdsplads, fx samme dagligvarebutik eller døgninstitution.

Virksomheder med midlertidige, skiftende arbejdssteder, som fx et stilladsfirma, skal ligesom andre virksomheder betale det faste beløb, hvis der optræder betydelig fare på samme arbejdsplads (produktionsenhed), også når de gentagne overtrædelser sker på forskellige steder.

Initiativet skal evalueres et og to år efter, at virkningen er trådt fuldt i kraft, med henblik på at vurdere behovet for justeringer.

## 15. Skærpede bøder ved alvorlige overtrædelser af arbejdsmiljøloven

Bøderne for overtrædelser af arbejdsmiljøloven med alvorlige konsekvenser samt bøderne for gentagne grove overtrædelser af arbejdsmiljøloven skal skærpes yderligere.

Arbejdsgivere, der begår materielle overtrædelser, som medfører alvorlige konsekvenser for de ansatte, skal i endnu højere grad sanktioneres med højere bøder. Det samme skal gælde for arbejdsgivere, der gentagne gange groft overtræder arbejdsmiljøloven. Skærperne vil sende et endnu tydeligere signal om, at overtrædelser med alvorlige konsekvenser og gentagne grove overtrædelser ikke er acceptabelt.

Der lægges ikke op til at ændre på, hvornår Arbejdstilsynet indleder en bødesag. I dag indleder Arbejdstilsynet alene en

bødesag, hvis der er tale om overtrædelser af klare og for branchen velkendte regler eller praksis.

Anbefalingen indebærer, at bødeniveauet forhøjes for overtrædelser, der medfører ulykker med alvorlige personskader eller ulykker med døden til følge. Alvorlige personskader er fx amputation, knoglebrud, ætsninger på store dele af kroppen eller forgiftningstilfælde. Bødeniveauet for overtrædelser, der har medført sådanne alvorlige konsekvenser for den ansatte eller ligefrem medført dødsfald, vil herved blive mærkbart højere end bødeniveauet for overtrædelser, der har medført mindre personskader, fx forstuvning og mindre brud på fingre eller tæer.

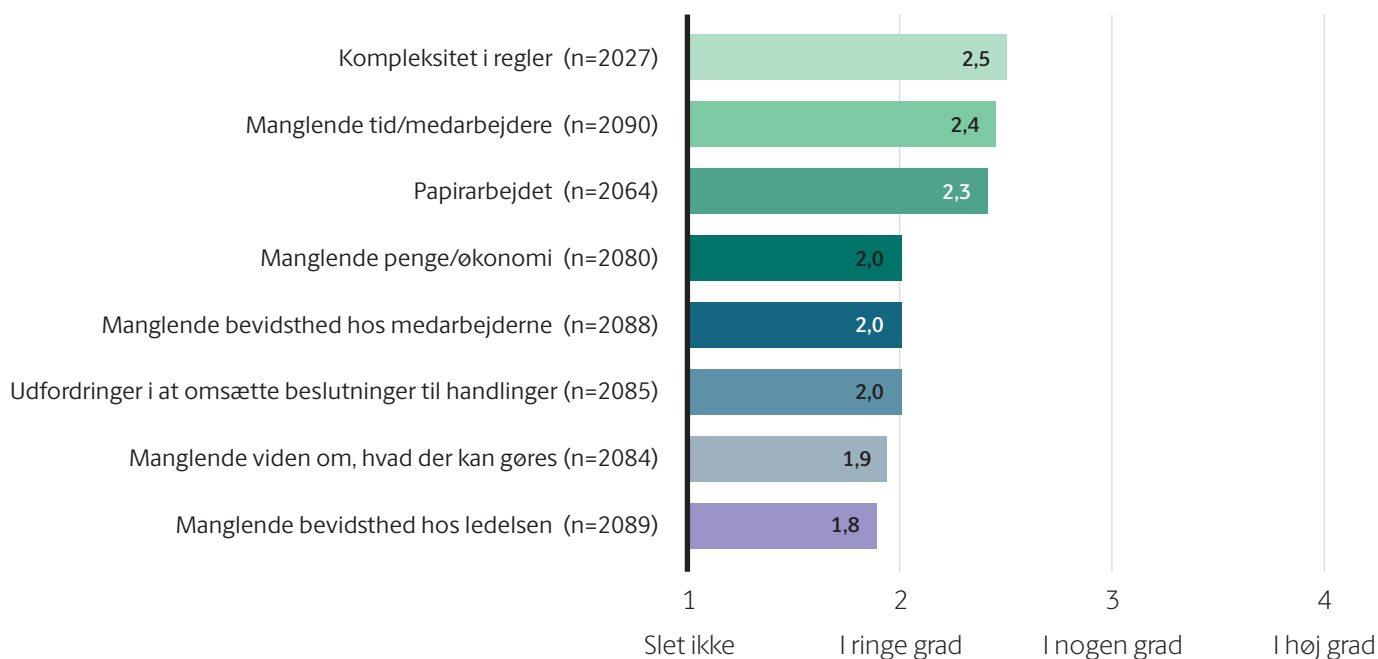
Samtidig vil bødeniveauet ved gentagne grove overtrædelser af arbejdsmiljøloven blive yderligere forhøjet. Det vil betyde, at bøden stiger progressivt, når arbejdsgiveren inden for en fireårig periode tidligere er straffet flere gange for en grov overtrædelse af arbejdsmiljøloven. Det vil ligesom i dag være antal afgjorte straffesager til den samlede juridiske enhed – uanset om denne fx er en virksomhed i selskabsform eller en enkeltmandsejet virksomhed – som vil være afgørende for, hvorvidt bøden forhøjes for gentagne grove overtrædelser.

Ændringerne skal evalueres efter fire år, når initiativet er fuldt ud indfaset.

## BAGGRUND FOR ANBEFALINGER – ANALYSE OG OVERVEJELSER

**Et omfattende og komplekst regelværk om arbejdsmiljø**  
Regelgrundlaget på arbejdsmiljøområdet består af arbejdsmiljøloven og flere end 100 bekendtgørelser. Det kan gøre det svært for ledere og medarbejdere at få overblik over de arbejdsmiljømæssige krav, der er relevante for dem, og dermed vanskeligt for dem at anvende og efterleve reglerne. Det gælder fx reglerne for det psykiske arbejdsmiljø, hvor det kan være vanskeligt for arbejdsgivere, ledere og medarbejdere at gennemskue, hvilke krav de skal opfylde.

På nogle arbejdspladser opleves reguleringens kompleksitet og uoverskuelighed som en selvstændig udfordring. En analyse, som ekspertudvalget har fået foretaget, viser, at ledere og medarbejdere særligt fremhæver kompleksiteten i regler som en barriere for en bedre arbejdsmiljøindsats<sup>34</sup>, jf. figur 8. Denne barriere bliver især fremhævet på mindre arbejdspladser. Tilsvarende viser en undersøgelse fra Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, at 19 pct. af de danske virksomheder mener, at kompleks lovgivning vanskeliggør arbejdsmiljøindsatsen, hvilket dog er en lavere andel end i fx Frankrig (54 pct.), Tyskland (39 pct.) og UK (27 pct.)<sup>35</sup>.

**Figur 8.** Hvilke barrierer står i vejen for et bedre arbejde med arbejdsmiljøindsatsen

Kilde: "Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats", Rambøll 2018

Anm.: Svarkategorierne går fra 1 til 4, hvor 1 repræsenterer "slet ikke" og 4 repræsenterer "i høj grad". n repræsenterer arbejdspladser

Arbejdsmiljøreglerne formidles bl.a. igennem Arbejdstilsynets tilsyns- og kommunikationsindsats og af øvrige aktører som Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø. Formidlingen på Arbejdstilsynets hjemmeside er imidlertid ikke struktureret efter arbejdspladsernes behov.

På Arbejdstilsynets hjemmeside kan man søge i de over 100 gældende bekendtgørelser og i de ca. 200 vejledninger om arbejdsmiljølovens regler, men formidlingen giver ikke mulighed for at gå direkte fra arbejdsmiljøproblemet til en oversigt over relevante vejledninger og bekendtgørelser. Desuden er der ingen oversigt over, hvilke bekendtgørelser der henvender sig direkte til en konkret type arbejdsplads, og hvilke der handler om myndigheder og andre aktørers arbejde. Derfor kan det være svært at finde de regler, som er relevante på en konkret arbejdsplads, og det kan være svært for arbejdsgiverne eller medarbejderne at vide, om de har fundet alle de relevante regler.

Arbejdsmiljøreglerne er samtidig i nogle tilfælde formidlet i et langt og kompliceret sprog, som kan gøre dem svære at forstå. Ifølge resultaterne af Rambølls brugerundersøgelse af Arbejdstilsynets kommunikation oplever ledere og medarbejdere, at reglerne i nogle tilfælde ikke stemmer overens med det praktiske sprog, som benyttes på arbejdspladsen<sup>36</sup>. Hvis arbejdsgiverne ikke forstår de regler, der skal sikre et sundt og sikkert arbejdsmiljø, kan det være vanskeligt for dem at leve op til deres ansvar for arbejdsmiljøet og at få engageret medarbejderne i arbejdet.

### Sanktionering anvendes ikke tilstrækkelig målrettet

Arbejdstilsynet kan for visse overtrædelser af arbejdsmiljøloven – ud over at reagere med et påbud – også indstille en arbejdsgiver til straf for overtrædelser. Straffen for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen er blevet skærpet tre gange siden 2008. Senest blev bødeniveauet i 2016 forhøjet, når der foreligger en skærpende eller særligt skærpende omstændighed. Der forventes at foreligge en evaluering af den seneste lovændring om bødeskærpelser i efteråret 2018.

Arbejdstilsynets påbuds- og sanktioneringsmuligheder giver dermed allerede arbejdsgivere et vist økonomisk incitament til at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø. Der er dog ikke i alle tilfælde tilstrækkelig sammenhæng mellem alvorligheden af en overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne og konsekvenserne af overtrædelserne.

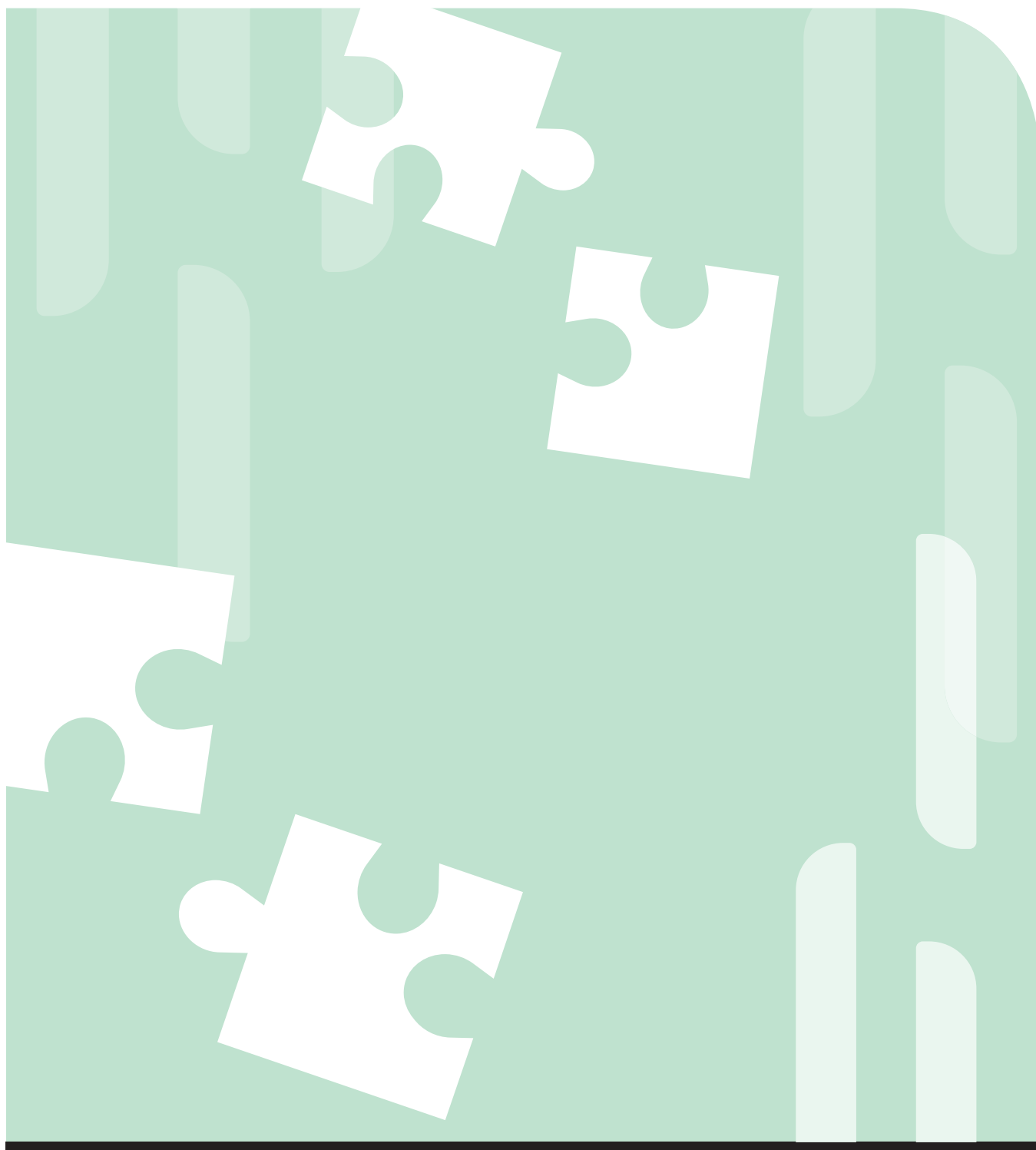
Det gælder eksempelvis sanktionen for overtrædelser af arbejdsmiljøloven, der har medført en arbejdsulykke med alvorlig personskade eller døden til følge. Her er sanktionen kun lidt større end ved overtrædelser, hvor konsekvensen af ulykken har været mindre alvorlig.

Det har heller ikke særlige økonomiske konsekvenser for en arbejdsgiver, når Arbejdstilsynet i forbindelse med tilsyn gentagne gange konstaterer overtrædelser af arbejdsmiljøloven, hvor der er tale om betydelige arbejdsmiljørisici. Ifølge en undersøgelse, udvalget har fået foretaget, er der i andre



sektorer derimod eksempler på, at arbejdspladser rammes økonomisk, hvis de gentagne gange overtræder reglerne. På fødevarerområdet rammes virksomheder fx hårdt økonomisk, hvis de ikke efterlever fødevarereglerne, idet de skal betale for alle opfølgende tilsyn<sup>37</sup>.

Der er derudover begrænset progression i bødeniveauet, når en virksomhed flere gange er straffet for grove overtrædelser. Tidligere straffe for grove overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen inden for fire år betragtes som en særligt skærpende omstændighed, men bødeskærpelsen er 20.000 kr., uanset om virksomheden tidligere er straffet en, to eller flere gange.





# Forskning, vidensproduktion og formidling tæt på arbejdspladserne

Der er behov for en samlet strategisk prioritering i forskningsindsatsen og vidensproduktion, således at der sættes retning for forskningsaktiviteten på området og for den almindelige produktion af viden og analyser i bl.a. Beskæftigelsesministeriet. Den anvendelsesorienterede forskning og viden bør opprioriteres sideløbende med et fortsat fokus på forskning, som afdækker nye og komplekse arbejdsmiljøproblemer.

Der er behov for forskning, som lever op til høje videnskabelige standarder, og der bør i højere grad inddrages andre forskningsfelter end arbejdsmiljøorienteret forskning. Arbejdsmiljøaktørerne bør samtidig kunne omsætte viden til handling. Det kræver en bedre sammenhæng mellem forskning og indsats samt bedre hjælp til arbejdspladserne.

Der bør fokuseres på frembringelse af forskningsbaseret viden, som arbejdspladserne, Arbejdstilsynet, Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø og andre aktører kan anvende direkte til at styrke forebyggelsen af arbejdsmiljøproblemer. Det forudsætter solid forskning af høj kvalitet, der hvor der i dag mangler viden om sammenhænge mellem arbejdsmiljø og helbred samt om virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen. En styrket strategisk prioritering skal desuden medvirke til at understøtte et fokus og en retning på tværs af forskningsmiljøer, så forskellige fokusområder og specialiseringer bringes i anvendelse, der hvor der i dag mangler viden.

Samtidig skal analyser og vidensproduktion på arbejdsmiljøområdet i større udstrækning understøtte, at der kan måles effekter både på de enkelte arbejdspladser og på samfundsniveau. Det kan kræve nye måder at inddrage data, herunder fx objektive målinger af arbejdsmiljøet og eksisterende data. Der kan bl.a. drages fordele af at integrere analyseaktiviteten på arbejdsmiljøområdet i Beskæftigelsesministeriet med henblik på at afdække effekter af indsatserne.

Det bør være klart for den enkelte arbejdsplads, hvor den skal gå hen for at få viden om arbejdsmiljøemner. Der er derfor behov for at se på opgave- og ansvarsfordelingen i formidlingsindsatsen, så der sikres bedre sammenhæng og mindre overlap mellem de forskellige aktørers indsatser.

## EKSPERTUDVALGET ANBEFALER

### 16. National arbejdsmiljøforskningsstrategi

Beskæftigelsesministeriet skal i samarbejde med forskningsmiljøer og arbejdsmarkedets parter udarbejde en national strategi for forskning i arbejdsmiljø.

En national strategi for forskning på arbejdsmiljøområdet skal sætte retning for forskningen og vidensproduktionen på tværs af de relevante aktører. Der skal i højere grad forskes i de områder, hvor der mangler viden, og hvor der er brug for viden om, hvilke forhold på arbejdspladserne der forårsager arbejdsmiljøproblemer, hvordan arbejdsmiljøet påvirker medarbejdernes helbred, og hvordan forebyggende indsatser virker bedst muligt. Strategien bør derfor bygge på en systematisk indsamling af eksisterende viden om arbejdsmiljø.

Strategien skal dække udbredte og alvorlige arbejdsmiljøproblemer og understøtte arbejdsmiljøindsatsen på et højt fagligt niveau.

En national forskningsstrategi skal samtidig sikre, at specialiseringer og kompetencer fra store såvel som små forskningsmiljøer bidrager til at frembringe forskning af høj kvalitet. Og den skal bidrage til, at arbejdsmiljøforskningen i højere grad trækker på tværs af relevante forskningsmiljøer i Danmark.

Der vil derfor være tale om en overordnet strategi, som alle forskningsmiljøer opfordres til at arbejde efter.

Strategien vil være styrende for Arbejdsmiljøforskningsfondens arbejde, og Det Strategiske Arbejdsmiljøforskningsudvalg vil derfor skulle sikre, at de forskningsprojekter, som udvalget indstiller til beskæftigelsesministeren, ligger inden for strategiens rammer. Arbejdsmiljøforskningsfondens bør dog også have et vist fokus på særligt nyskabende og innovativ forskning, der evt. falder uden for strategien.

Det kan endvidere overvejes, hvordan de videnskabelige vurderinger fra det videnskabelige udvalg styrkes i Arbejdsmiljøforskningsfondens beslutningsgrundlag, så de mest relevante projekter af højeste kvalitet bliver udført.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø vil inden for sektorforskningslovens rammer forpligtes til at prioritere en del af sin forskning efter den nationale strategi. Forskningscenteret vil som sektorforskningsinstitution fortsat have mulighed for at udarbejde sin egen forskningsstrategi.

Strategien skal udarbejdes af Beskæftigelsesministeriet i samarbejde med en række forskningsmiljøer, Det Strategiske Arbejdsmiljøforskningsudvalg og arbejdsmarkedets parter. Strategien godkendes af beskæftigelsesministeren.

## 17. Bedre viden om udvikling i arbejdsmiljøet og om effekten af indsatsen

Analysen og datagrundlag på arbejdsmiljøområdet skal udnyttes til bedre at kunne måle effekter af indsatsen.

Analysen og datagrundlag på arbejdsmiljøområdet skal i større udstrækning udnyttes og udvikles, så de kan følge udviklingen i arbejdsmiljøet og effekter af indsatsen. Det omfatter bl.a. en bedre og mere koordineret anvendelse af eksisterende data.

Det anbefales derfor, at Beskæftigelsesministeriets arbejdsmiljøovervågning, der i dag varetages af Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, gentænkes og lægges sammen med Arbejdstilsynets øvrige analyseaktivitet. Det skal understøtte, at overvågningen ikke alene følger udviklingen i arbejdsmiljøet over tid og gøres til genstand for analyser af sammenhænge mellem arbejdsmiljøproblemer og helbred, men også udnyttes til at belyse effekter af indsatsen. Det bør afklares, hvordan objektive målinger af arbejdsmiljøet kan udvikles og inddrages.

Arbejdsmiljøovervågningen skal som i dag være en del af opfølgningen på målene på arbejdsmiljøområdet.

## 18. Klar rollefordeling i formidlingsindsatsen

Formidlingsindsatsen skal være mere sammenhængende med en klar rollefordeling mellem aktørerne.

En klarere opgave- og ansvarsfordeling i formidlingen af viden om arbejdsmiljøemner skal sikre, at kommunikationen til arbejdspladserne bliver mere sammenhængende, og at arbejdspladserne ved, hvor de skal gå hen for at få viden om arbejdsmiljø.

Der er allerede taget skridt i retning af en mere sammenhængende formidling ved etablering af den fælles portal for viden om arbejdsmiljø mellem Videncenter for Arbejdsmiljø og Arbejdstilsynet, idet vfa.dk lukkes ned.

Med henblik på at sikre, at formidlingen af viden om arbejdsmiljø ikke alene forenkles i form af brugerflade, men at der reelt sker en sammenhængende kommunikation til arbejdspladserne, kan formidlingen til den fælles portal med fordel samles i regi af Arbejdstilsynet. Det kan ske ved at overføre Videncenter for Arbejdsmiljø's rolle og opgaver til Arbejdstilsynet, så formidling såvel som produktion og organisering ligger samme sted.

Derudover bør der skabes en mere klar ansvars- og rollefordeling for formidlingsindsatsen på arbejdsmiljøområdet mellem Arbejdstilsynet og Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø.

## BAGGRUND FOR ANBEFALINGER – ANALYSE OG OVERVEJELSER

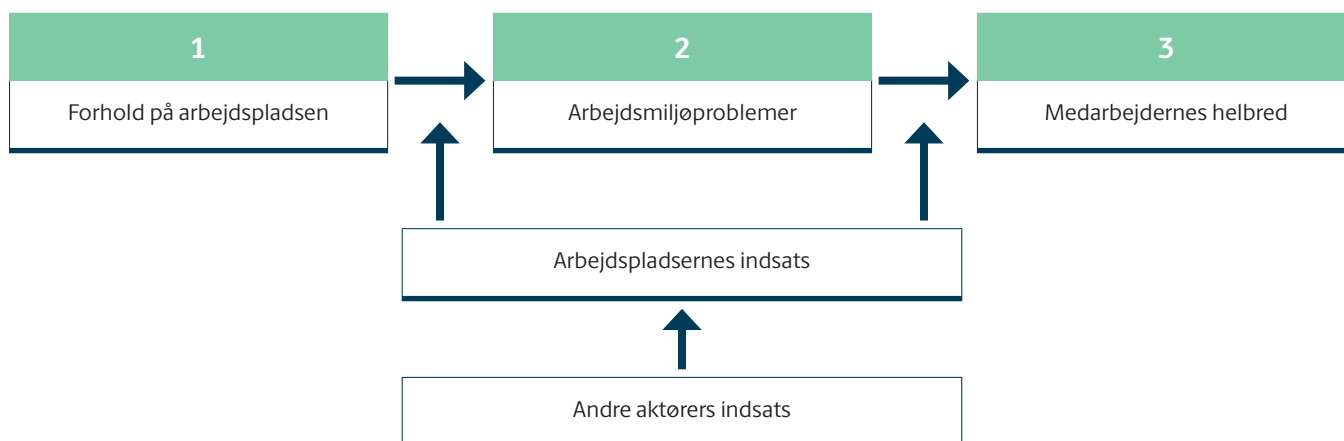
### Viden om arbejdsmiljø er ikke dækkende

I dag gennemføres der god og relevant forskning i arbejdsmiljø på en række institutioner i Danmark, herunder Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, de arbejdsmedicinske klinikker og i forskningsmiljøer på universiteterne.

En vidensbaseret og effektiv arbejdsmiljøindsats afhænger af, at der etableres viden om alle årsagssammenhænge på arbejdsmiljøområdet: viden om, hvilke forhold på arbejdspladserne der forårsager arbejdsmiljøproblemer, hvordan arbejdsmiljøet påvirker medarbejdernes helbred, og hvordan arbejdspladsernes og andre aktørers forebyggende indsatser virker bedst muligt, som illustreret i figur 9.

Forskningen er ofte svær at omsætte til konkrete indsatser for arbejdsgivere, ledere og medarbejdere på arbejdspladserne, Arbejdstilsynet, Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø, rådgivere og andre aktører. Aktørerne efterspørger generelt mere viden om, hvordan og i hvilket omfang konkrete indsatser kan løse arbejdspladsernes arbejdsmiljøudfordringer<sup>38</sup>.

**Figur 9.** Sammenhæng mellem forhold på arbejdspladsen, arbejdsmiljøproblemer og medarbejdernes helbred samt arbejdsmiljøaktørernes forebyggende indsats:



Meget af den eksisterende viden og forskning har fokus på, hvordan forskellige arbejdsmiljøproblemer kan påvirke medarbejdernes helbred<sup>39</sup>. Denne viden er som udgangspunkt baseret på epidemiologiske studier, der beskriver sammenhænge mellem en arbejdsmiljøpåvirkning og en sygdoms udbredelse. Det er fx veldokumenteret, at mobning øger risikoen for udvikling af depression, og at tungt løftearbejde øger risikoen for udvikling af lænderygsbesvær<sup>40</sup>.

Forskningen i arbejdsmiljø i Danmark har tilpasset sig de tre prioriterede områder, psykisk arbejdsmiljø, muskel-skelet-påvirkninger og arbejdsulykker, og det er ekspertudvalgets vurdering, at der således er sket en u hensigtsmæssig nedprioritering af forskning på andre områder, hvilket bl.a. gælder elementer af det kemiske arbejdsmiljø i og med, at Arbejdsmiljøforskningsfonden prioriteres ud fra de nationale mål.

Viden om sammenhænge mellem arbejdsmiljøpåvirkninger og medarbejdernes fysiske og psykiske helbred er under stadig udvikling, efterhånden som arbejdsmarkedet og teknologierne udvikler sig. Denne forskning udgør en relativt stor andel af den samlede arbejdsmiljøforskning og er afgørende for afdækningen af nye og komplekse risikofaktorer i arbejdsmiljøet og er dermed forudsætningen for at kunne foretage forskning i virkemidler<sup>41</sup>.

Denne viden kan imidlertid ikke stå alene. Hvis arbejdsmiljøproblemer skal forebygges effektivt gennem indsats på arbejdspladserne og understøttes af de øvrige aktører, er det nødvendigt med viden om årsagerne til arbejdsmiljøproblemer – hvorfor problemer som tunge løft og mobning opstår, samt hvordan de forebygges. Viden om det er en vigtig forudsætning for, at virksomheder og andre aktører kan sætte tidligt ind og før, problemerne vokser sig store.

En kortlægning af viden om arbejdspladsernes indsats, som

ekspertudvalget har fået foretaget, viser, at der i nogen grad findes forskningsbaseret viden om, hvordan arbejdspladser kan forebygge arbejdsmiljøproblemer, men at der på flere områder mangler viden<sup>42</sup>. Det gælder især om arbejdsmiljøproblemer, som er komplekse, eksempelvis på det psykosociale område. Samtidig viser kortlægningen, at der mangler viden om, hvorfor nogle indsats på arbejdspladserne forbedrer arbejdsmiljøet, og under hvilke forudsætninger de virker bedst. Der mangler ofte viden om de forebyggelsestiltag, der skal opspore og begrænse arbejdsmiljøproblemerne.

Der er også begrænset evidensbaseret viden om Arbejdstilsynets indsats og effekten heraf. Størstedelen er frembragt af Arbejdstilsynet og eksterne konsulentbureauer, der på vegne af Arbejdstilsynet har gennemført undersøgelser af dele af myndighedsindsatsen<sup>43</sup>. Der er gennemført enkelte analyser af effekten af Arbejdstilsynets indsats fx på langvarigt sygefravær og ulykker<sup>44</sup> samt eksterne evalueringer af bl.a. dialog i det risikobaserede tilsyn<sup>45</sup> og effekten af det risikobaserede tilsyn på mellemlangt sigt<sup>46</sup>.

For den øvrige del af arbejdsmiljøsystemet, fx Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø, rådgivning mv., mangler der ligeledes viden om, hvilke indsats der har en effekt. Der er således ikke gennemført effektstudier, men alene en række kendskabs- og tilfredshedsmålinger blandt arbejdspladserne<sup>47</sup>.

Det er således et generelt billede, at kun en lille del af forskningen beskæftiger sig med de indsats, der gennemføres af Arbejdstilsynet, Branchefællesskaberne for Arbejdsmiljø og andre eksterne aktører. Aktørerne efterspørger yderligere viden om arbejdspladsernes indsats og særligt de eksterne aktørers indsats<sup>48</sup>. En rapport om virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen konkluderer ligeledes, at viden om eksterne

virkemidler er meget begrænset, særligt når man sammenligner med viden om helbredsmæssige effekter af risikofaktorer<sup>49</sup>.

Tilrettelæggelsen af indsatser på arbejdsmiljøområdet bærer derved præg af, at der mangler viden på centrale områder, jf. tabel 4.

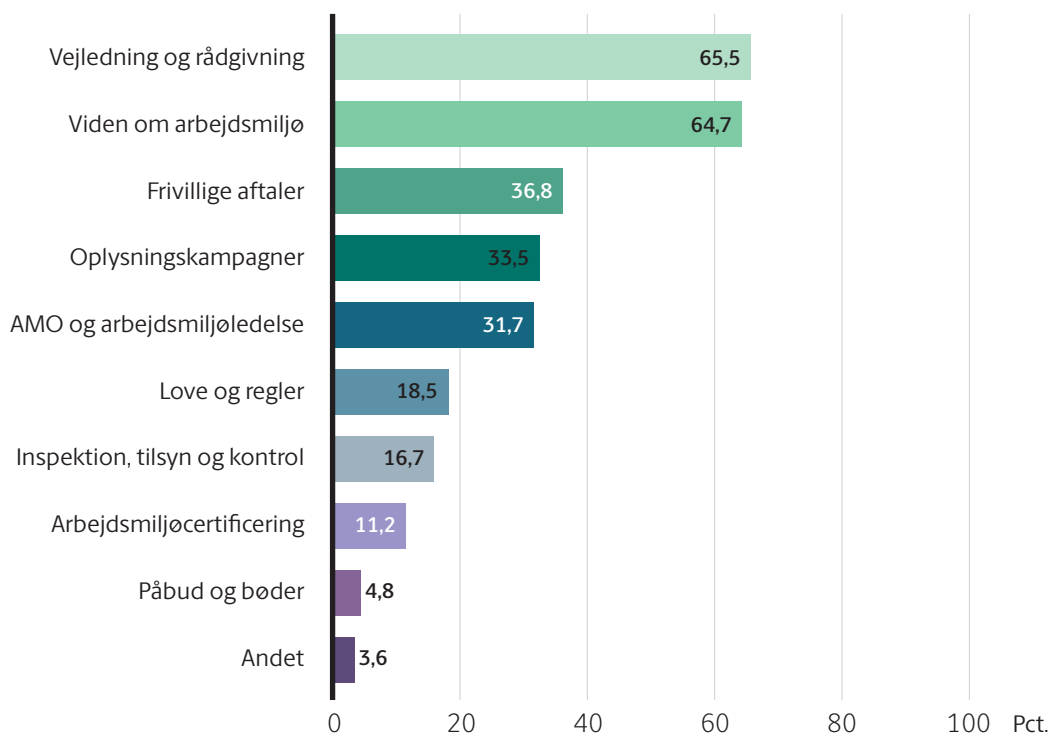
**Tabel 4.** Viden om arbejdsmiljøproblemer, interne- og eksterne virkemidler

Arbejdsmiljøproblemer	Arbejdspladsernes indsats	Andre aktørers indsats
Højt vidensniveau om veldokumenterede risikofaktorer effekt på helbred.	Der eksisterer en del viden, men huller fx på det komplekse psykosociale område.	Begrænset viden om effekter af eksterne virkemidler.
Mangelfuld viden om <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplekse og nye arbejdsmiljøproblemers effekt på helbred.</li> <li>• Det konkrete arbejdsmiljø på virksomhederne.</li> <li>• Hvad der får risikofaktorer til at opstå.</li> </ul>	Mangel på viden om, hvordan evidens-baseret viden om forebyggelse mest effektivt overføres til og implementeres i praksis.	Det gælder myndighedsindsatsen (dog nogen viden) og den øvrige arbejdsmiljøindsats.

Den manglende viden kan bl.a. skyldes, at der i dag ikke er et tilstrækkelig systematisk og sammenhængende datagrundlag for at kunne gennemføre analyser af arbejdsmiljøproblemer og interne og eksterne indsatser. Således viser en

analyse foretaget af Rambøll, at der mangler data og viden om det konkrete arbejdsmiljø på virksomhedsniveau, og at datagrundlaget på arbejdsmiljøområdet bør styrkes. Det kræver ifølge rapporten en mere systematisk prioritering

**Figur 10.** Ledelses- og medarbejderrepræsentanternes vurdering af, hvilke værktøjer der bedst fremmer et godt arbejdsmiljø på deres arbejdsplads



Kilde: "Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats", Rambøll 2018

Anm.: n = 3.168. Antallet af besvarelser fra både ledelses- og medarbejderrepræsentanter. Det har været muligt at angive flere svar, og procenterne summerer derfor ikke til 100 pct.

og bedre brug af nye og eksisterende data, hvilket vil kunne styrke mulighederne for effektanalyser af høj kvalitet<sup>50</sup>.

Langt størstedelen af den begrænsede viden om, hvad der virker i myndighedsindsatsen, er frembragt som led i en prioritering i Beskæftigelsesministeriets evidensstrategi bl.a. i form af evalueringsprojekter af dele af myndighedsindsatsen. Hertil er arbejdsmiljøovervågningen, der er forankret på Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, ikke designet til at kunne måle effekter af fx myndighedsindsatsen.

En analyse, som udvalget har fået foretaget, vurderer desuden, at der er behov for en stærkere koordinering af forskningen på arbejdsmiljøområdet<sup>51</sup>.

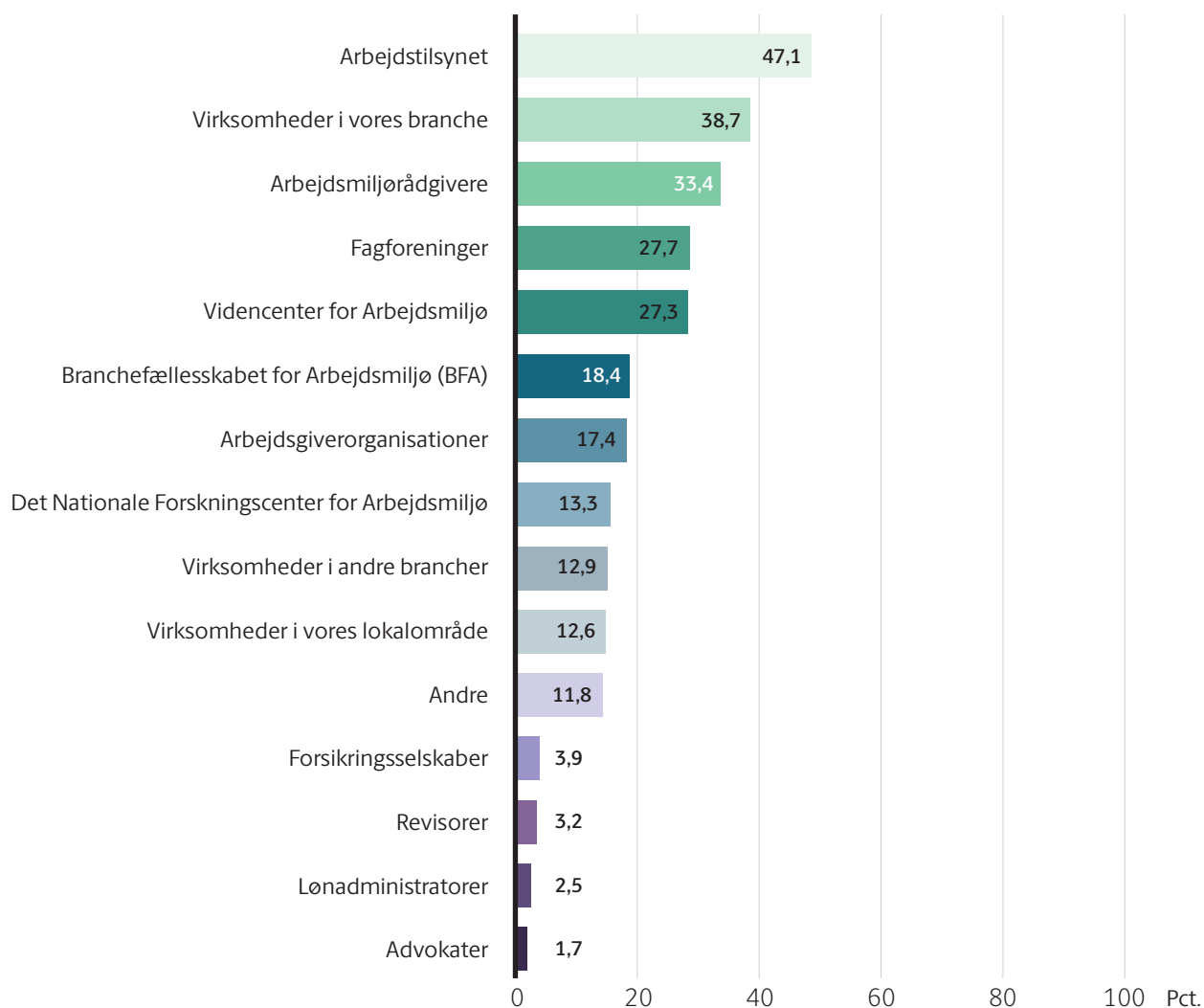
Mere viden på centrale områder og en bedre koordinering vil sikre, at aktørerne i større udstrækning end i dag arbejder i samme retning og gør det, der virker.

### Virksomhederne har svært ved at finde og anvende relevant viden i indsatsen

Viden om arbejdsmiljø skal formidles, så arbejdspladserne i sidste ende kan forstå og anvende den. Undersøgelser peger på, at arbejdspladserne generelt søger viden om en bred vifte af emner<sup>52</sup>, og at det ofte er en konkret anledning, der skaber et behov for information og vejledning<sup>53</sup>. Ifølge en spørgeskemabaseret analyse af virksomhedernes arbejdsmiljøindsats, som ekspertudvalget har fået foretaget, angiver repræsentanterne for virksomhederne, at viden om arbejdsmiljø er et af de værktøjer, der bedst fremmer et godt arbejdsmiljø<sup>54</sup>, som det fremgår af figur 10.

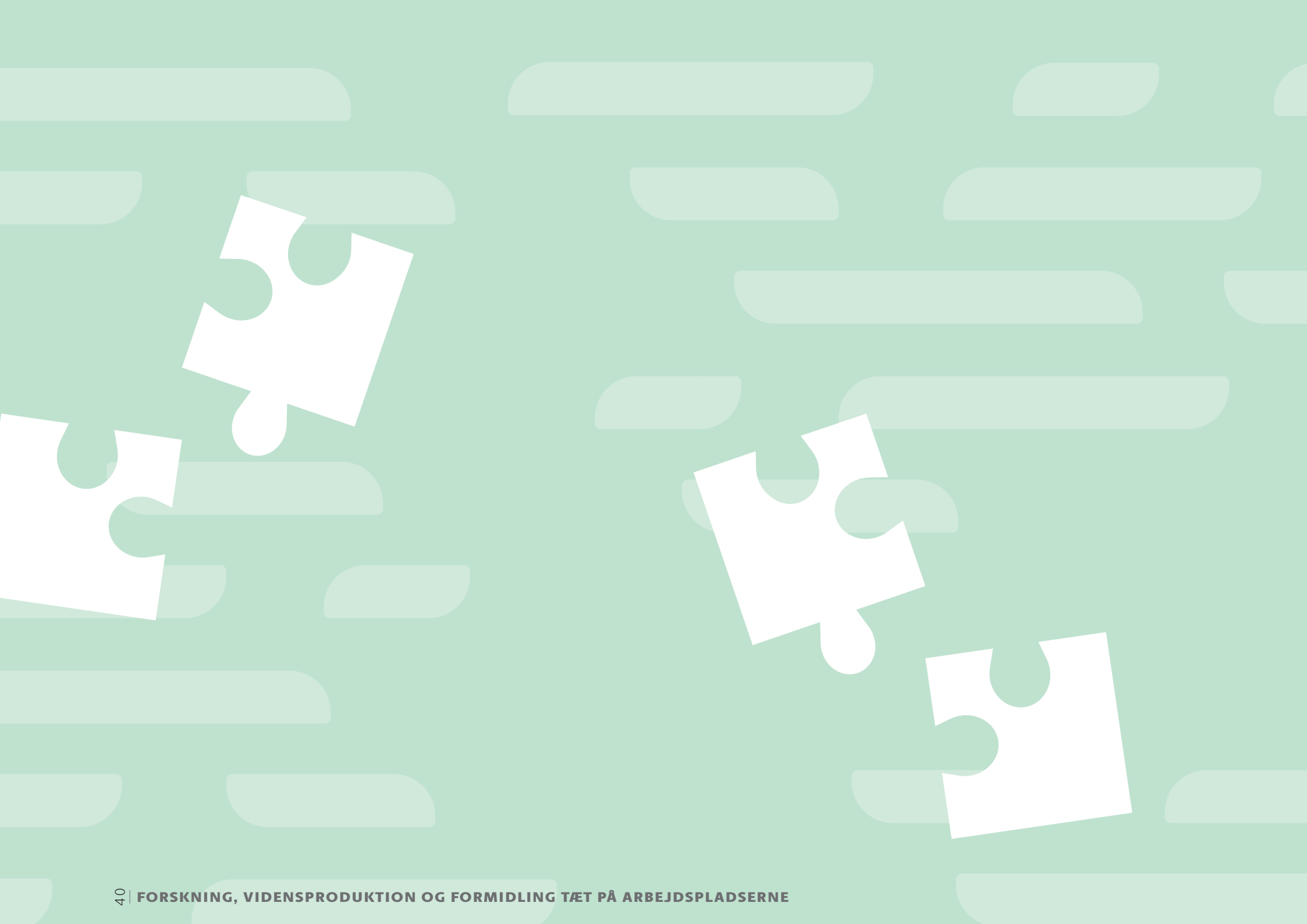
Nogle arbejdspladser oplever imidlertid, at det er vanskeligt at finde relevant og handlingsorienteret viden om arbejdsmiljø og indsats, og at den tilgængelige information og vejledning kan være kompleks og svær at forstå. Ifølge en spørgeskemaundersøgelse fra 2016 mener hver fjerde

**Figur 11.** Ledelses- og medarbejderrepræsentanters svar på, hvor de typisk søger efter information og vejledning



Kilde: "Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats", Rambøll, 2018.

Anm.: n = 3.168. Antallet af besvarelser fra både ledelses- og medarbejderrepræsentanter. Det har været muligt at angive flere svar, og procenterne summerer derfor ikke til 100 pct.





arbejdsplads, at det tager for lang tid at finde de rette informationer. Ligeledes er hver femte arbejdsplads uenig i, at det er nemt at finde eksempler på, hvordan man kan løse et konkret arbejdsmiljøproblem<sup>55</sup>.

Der er i dag mange aktører, som formidler viden om arbejdsmiljø til virksomhederne. Nogle aktører producerer generel formidling af arbejdsmiljøviden, emner eller regler, mens andre har en mere brancherettet formidling. Ligeledes fokuserer nogle aktører på en bestemt type af konkrete arbejdsmiljøproblemer, hvor andre har fokus på at hjælpe eller rådgive en virksomhed i en konkret situation.

Ifølge en analyse, udvalget har fået foretaget, er Arbejdstilsynet den aktør, flest arbejdspladser (47 pct.) anvender som indgang til viden om arbejdsmiljø, jf. figur 11. Dette bekræftes af en tidligere undersøgelse, der også viser, at Arbejdstilsynet er den mest brugte kilde til information og vejledning om arbejdsmiljø<sup>56</sup>. Mange arbejdspladser angiver desuden, at de søger information og vejledning hos aktører som arbejdsmiljørådgivere, fagforeninger og hos Videncenter for Arbejdsmiljø.

Undersøgelser viser derudover, at der er overlap i formidlingsaktiviteter og emner mellem aktørerne, og at aktørerne ikke koordinerer væsentligt i forhold til at anvende hinandens formidlingsmæssige styrker<sup>57</sup>. Dertil er samarbejdet mellem aktørerne til en vis grad præget af manglende forståelse for hinandens vilkår, roller og funktion, og der arbejdes i nogle tilfælde parallelt med materiale, der vedrører de samme problemstillinger<sup>58</sup>.

Udfordringen er derfor, at vidensformidlingen i nogen udstrækning fremstår ukoordineret og fragmenteret, og at virksomhederne og arbejdsmiljøaktørerne derfor har svært ved at omsætte viden til konkret handling. Tilrettelæggelsen af den samlede formidlingsindsats kan således forbedres, så arbejdspladserne bedre kan orientere sig i og anvende viden om arbejdsmiljø.



- <sup>1</sup> 2. Midtvejsevaluering af målopfyldelsen i 2020-strategien. Arbejdstilsynet, 2017.
- <sup>2</sup> Data fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES).
- <sup>3</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>4</sup> 2. Midtvejsevaluering af målopfyldelsen i 2020-strategien. Arbejdstilsynet, 2017.
- <sup>5</sup> Sæt borgerne først: Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften. Anbefalinger fra Ledelseskommisionen, 2018.
- <sup>6</sup> Vækst og velstand 2025. Finansministeriet, 2017.
- <sup>7</sup> Status til og med 2015 for mål om reduktion i alvorlige arbejdsulykker i 2020-arbejdsmiljøstrategien. Arbejdstilsynet, 2018.
- <sup>8</sup> 2. Midtvejsevaluering af målopfyldelsen i 2020-strategien. Arbejdstilsynet, 2017.
- <sup>9</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>10</sup> Brugerundersøgelse af Arbejdstilsynets kommunikation. Rambøll, 2016; En realistisk evaluering af forebyggelsespakkerne: En arbejdsmiljøindsats målrettet små virksomheder i auto- og bygge- og anlægsbrancherne. Ph.d.-afhandling. Kvorning LKV, 2015.
- <sup>11</sup> A Review of the Literature on Preventive Occupational Health and Safety Activities in Small Enterprises. Hasle P. m.fl., *Industrial Health* 44, 6-12, 2006.
- <sup>12</sup> Sikkerhedskulturelle forhåbninger. Et antropologisk perspektiv på sikkerhedskultur i en vindmølleproduktion. Ph.d.-afhandling. Karlsen IL, 2017.
- <sup>13</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>14</sup> Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne. Oxford Research, 2016.
- <sup>15</sup> Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne. Oxford Research, 2016.
- <sup>16</sup> Brugerundersøgelse af Arbejdstilsynets Kommunikationsindsats. Rambøll, 2016.
- <sup>17</sup> Fakta om Virksomhedernes arbejdsmiljøindsats 2017 (VAI2017). En spørgeskemaundersøgelse på arbejdspladser i Danmark. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, 2018.
- <sup>18</sup> Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne. Oxford Research, 2016.
- <sup>19</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>20</sup> Hvidbog om arbejdsmiljørådgivning. Hasle P. m.fl., 2016.
- <sup>21</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>22</sup> Virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen. Afslutningsrapport fra Center for forskning i virkemidler og arbejdsmiljø (CAVI). Hasle P m.fl., 2016.
- <sup>23</sup> Evaluering af samarbejdet om arbejdsmiljø i virksomhederne (AMO). Oxford Research m.fl., 2013.
- <sup>24</sup> Evaluering af samarbejdet om arbejdsmiljø i virksomhederne (AMO). Oxford Research m.fl., 2013; Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>25</sup> Virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen. Afslutningsrapport fra Center for forskning i virkemidler og arbejdsmiljøindsatser (CAVI). Hasle P. m.fl., 2016.
- <sup>26</sup> 2. Midtvejsevaluering af målopfyldelsen i 2020-strategien. Arbejdstilsynet 2017.
- <sup>27</sup> Arbejdstilsynets tilsynsdata.
- <sup>28</sup> Evaluering af effekten af det risikobaserede tilsyn på mellemlangt sigt. COWI og Team-Arbejdsliv, 2016.
- <sup>29</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>30</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>31</sup> Effekt af tilsynsformer og reaktioner på forekomsten af arbejdsulykker. Arbejdstilsynet, 2016.
- <sup>32</sup> Effektanalyse af det risikobaserede tilsyn på forekomsten af arbejdsulykker i perioden 2012-15. Arbejdstilsynet, 2018.
- <sup>33</sup> Effektanalyse på langvarigt sygefravær af Arbejdstilsynets reaktioner på muskelskelet og psykiske arbejdsmiljørisici 2008-11. Arbejdstilsynet 2018.
- <sup>34</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>35</sup> Enterprise Survey on New and Emerging Risks, ESENER-2: <https://osha.europa.eu/da/surveys-and-statistics-osh/esener/2014da>
- <sup>36</sup> Brugerundersøgelse af Arbejdstilsynets kommunikationsindsats. Rambøll, 2016.
- <sup>37</sup> Analyse – Virkemidler i andre sektorer uden for Arbejdstilsynet. Rambøll, 2018.
- <sup>38</sup> Analyse af organiseringen af forsknings- og formidlingsindsatsen på arbejdsmiljøområdet. PwC, 2018.
- <sup>39</sup> Virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen. Afslutningsrapport

- fra Center for forskning i virkemidler og arbejdsmiljøindsatser (CAVI). Hasle P. m.fl., 2016.
- <sup>40</sup> Kortlægning af arbejdsmiljøproblemer (Bilag 4 i ekspertudvalgets materialesamling).
- <sup>41</sup> Analyse af organiseringen af forsknings- og formidlingsindsatsen på arbejdsmiljøområdet. PwC, 2018.
- <sup>42</sup> Virkemidler til arbejdspladsernes forebyggelse af arbejdsmiljøudfordringer (Bilag 28 i ekspertudvalgets materialesamling).
- <sup>43</sup> Virkning og effekten af Arbejdstilsynets indsatser (Bilag 33 i ekspertudvalgets materialesamling).
- <sup>44</sup> Effektanalyse af det risikobaserede tilsyn på forekomsten af arbejdsulykker i perioden 2012-15. Arbejdstilsynet, 2018.; Effektanalyse på langvarigt sygefravær af Arbejdstilsynets reaktioner på muskelskelet og psykiske arbejdsmiljørisici i perioden 2008-11. Arbejdstilsynet, 2018.; Effekt af tilsynsformer og reaktioner på forekomsten af arbejdsulykker. Arbejdstilsynet, 2016; Evaluering af effekten af det risikobaserede tilsyn på mellemlangt sigt. COWI og TeamArbejdsliv, 2016.
- <sup>45</sup> Evaluering af dialog i det risikobaserede tilsyn. Deloitte og TeamArbejdsliv, 2014.
- <sup>46</sup> Evaluering af effekten af det risikobaserede tilsyn på mellemlangt sigt. COWI og Team-Arbejdsliv, 2016.
- <sup>47</sup> Evaluering af branchearbejdsmiljørådenes formidlingsaktiviteter 2007-2012. Oxford Research, m.fl. 2014.
- <sup>48</sup> Analyse af organiseringen af forsknings- og formidlingsindsatsen på arbejdsmiljøområdet. PwC, 2018.
- <sup>49</sup> Virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen – Afslutningsrapport fra Center for forskning i virkemidler og arbejdsmiljøindsatser (CAVI). Hasle P. mfl., 2017.
- <sup>50</sup> Styrket vidensgrundlag for arbejdet med et godt arbejdsmiljø. Rambøll, 2018.
- <sup>51</sup> Analyse af organiseringen af forsknings- og formidlingsindsatsen på arbejdsmiljøområdet. PwC, 2018.
- <sup>52</sup> Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne. Oxford Research, 2016.
- <sup>53</sup> En realistisk evaluering af forebyggelsespakkerne: En arbejdsmiljøindsats målrettet små-virksomheder i auto- og bygge- og anlægsbrancherne. Ph.d.-afhandling. Kvorning LKV, 2015.
- <sup>54</sup> Viden om virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Rambøll, 2018.
- <sup>55</sup> Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne. Oxford Research, 2016.
- <sup>56</sup> Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne. Oxford Research, 2016.
- <sup>57</sup> Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne. Oxford Research, 2016; Analyse af organiseringen af forsknings- og formidlingsindsatsen på arbejdsmiljøområdet. PwC, 2018.
- <sup>58</sup> Undersøgelse af arbejdsmiljøaktørernes samarbejde om information og vejledning til virksomhederne. Oxford Research, 2016.

## Kommissorium for ekspertudvalg om udredning af arbejdsmiljøindsatsen

Juli 2017

Det skal være trygt og sundt at gå på arbejde i Danmark. Et godt fysisk og psykisk arbejdsmiljø er samtidig en gevinst for alle. Det øger medarbejdernes trivsel og tryghed, styrker virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne og sikrer, at flest muligt er i stand til at blive på arbejdsmarkedet gennem hele den erhvervsaktive alder.

Internationale undersøgelser peger på, at de årlige samfundsøkonomiske omkostninger afledt af dårligt arbejdsmiljø kan udgøre op imod 4 pct. af BNP, hvilket i dansk sammenhæng svarer til i størrelsesordenen 80 mia. kr. Det drejer sig bl.a. om udgifter til sygedagpenge, merudgifter til sundhedsvæsenet, produktionstab for virksomhederne og manglende skatteindtægter. Der er således et betydeligt samfundsøkonomisk potentiale forbundet med at sikre et sundt arbejdsmiljø og en effektiv arbejdsmiljøindsats.

Arbejdsmiljøindsatsen har i et historisk perspektiv bidraget til et sundere arbejdsmiljø via øget fokus på forebyggelse og reduktion af en række alvorlige arbejdsmiljøproblemer. Sideløbende er der dog kommet nye udfordringer til som følge af ny teknologi, nye arbejdsprocesser og nye indsigter i sammenhænge mellem sygdomme og arbejdsmiljøpåvirkninger.

Skiftende regeringer har over en længere årrække opstillet målsætninger og gennemført handlingsplaner med henblik på at fremme et sundere arbejdsmiljø. Bestræbelserne har dog ikke i tilstrækkeligt omfang bidraget til at reducere de alvorligste arbejdsmiljøudfordringer. Der er således fortsat for mange mennesker, der bliver psykisk eller fysisk overlastede eller udsættes for arbejdsulykker og erhvervs sygdomme, når de går på arbejde.

Der er derfor behov for en grundlæggende gentænkning af arbejdsmiljøindsatsen. Der nedsættes på den baggrund et ekspertudvalg, som får til opgave at komme med anbefalinger til en ny og forbedret arbejdsmiljøindsats.

Udvalget skal belyse og analysere følgende emner:

- 1) *Arbejdsmiljøudfordringer.* Arbejdsmiljøindsatsen skal i højere grad end i dag målrettes de alvorligste arbejdsmiljøudfordringer med de største samfundsøkonomiske og helbredsmæssige konsekvenser. Udvalget skal kortlægge arbejdsmiljøudfordringerne på det danske arbejdsmarked og afdække de væsentligste udfordringer, herunder, hvilke barrierer offentlige og private virksomheder og medarbejdere står over for i forhold til at skabe et godt arbejdsmiljø. Udvalget skal i den sammenhæng vurdere de eksisterende mål på området.
- 2) *Virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen.* Arbejdsmiljøindsatsen består af en række virkemidler i form af bl.a. tilsyn, reaktioner, arbejdspladsregulering, rådgivning,

informations- og vejledningsaktiviteter. Med henblik på at sikre et stærkere grundlag for prioritering af virkemidlerne i indsatsen er der behov for at tilvejebringe større viden om effekterne heraf. Ekspertudvalget skal på den baggrund undersøge effekterne af de virkemidler, som i dag anvendes i indsatsen, således at både myndighedernes og virksomhedernes arbejdsmiljøindsats understøttes bedst muligt, herunder pege på hvordan der kan sikres en øget evidensbaseret indsats fremadrettet. I relation hertil skal viden om de erhvervsøkonomiske konsekvenser af de respektive virkemidler indgå. Udvalgets arbejde skal understøtte og sikre viden om sammenhængen mellem risikofaktorer, virkemidler og effekter. Udvalget skal endvidere belyse mulighederne for at inddrage nye typer af virkemidler i arbejdsmiljøindsatsen i form af fx initiativer, der understøtter, at arbejdsmiljø vælges til blandt virksomheder og medarbejdere i det daglige arbejde (nudging) og spredning af best practice.

- 3) *Arbejdsmiljøsystemets organisering.* Arbejdsmiljøsystemet udgøres af en lang række aktører på forskellige niveauer. Ekspertudvalget skal belyse og vurdere den nuværende opgave- og ressourcefordeling i arbejdsmiljøsystemet og koordineringen mellem systemets aktører med henblik på at sikre en entydig og effektiv opgave- og ansvarsfordeling i arbejdsmiljøindsatsen. Ekspertudvalget skal herunder belyse organiseringen af den samlede forsknings- og formidlingsindsats i arbejdsmiljøsystemet, som i dag varetages af en række aktører. Udvalget skal endvidere belyse samspil med øvrige arbejdsmiljøaktører og -indsatser, således at den traditionelle arbejdsmiljøindsats kan sammentænkes med andre aktører og indsatser.
- 4) *Regelforenklings- og efterlevelse.* Ekspertudvalget skal belyse de væsentligste udfordringer forbundet med efterlevelse af den gældende lovgivning og baggrunden herfor. Ekspertudvalget skal i den forbindelse bl.a. identificere områder, hvor de nuværende arbejdsmiljøregler udgør en væsentlig administrativ belastning for arbejdsgivere og ansatte, og hvor det bør overvejes at forenkle reglerne med henblik på at gøre det mere enkelt for virksomheder og ansatte at få overblik over pligter og rettigheder.
- 5) *Incitamenterne i arbejdsmiljøsystemet.* Ekspertudvalget skal belyse den nuværende finansiering af arbejdsmiljøsystemet med henblik på at sikre, at finansieringen af indsatsen understøtter gevinster ved forebyggelse af arbejdsmiljøet og incitament til målrettede indsatser for at sikre et sundt arbejdsmiljø for virksomheder og ansatte.

Anbefalingerne fra ekspertudvalget skal baseres på en samlet analyse af den nuværende arbejdsmiljøindsats. I arbejdet skal udvalget systematisk inddrage erfaringer fra andre sektorer, andre lande og international viden på området.

Udvalgets anbefalinger skal understøtte:

- En arbejdsmiljøindsats og -regulering, som er baseret på viden om, hvad der virker og understøtter effekt til gavn for borgere og virksomheder.

- En omkostningseffektiv arbejdsmiljøindsats, som er målrettet de alvorligste arbejdsmiljøudfordringer.
- At virksomheder og ansatte har relevant viden om forebyggelse af arbejdsmiljøudfordringer og incitament til at agere herpå.

Udvalget skal belyse de samfundsøkonomiske konsekvenser af anbefalingerne, herunder positive og negative økonomiske konsekvenser og administrative konsekvenser for staten og arbejdsgiverne. Anbefalingerne skal samlet set være neutrale for de offentlige finanser og arbejdsudbuddet, og de skal udformes, således at de understøtter en stabil økonomisk ramme for arbejdsmiljøindsatsen fremadrettet.

Ekspertudvalget sammensættes af en formand og otte medlemmer. Udvalget udgøres af fem sagkyndige og fire repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter.

Udvalget kan pege på mulige forsøg, som det kan være relevant at gennemføre i forhold til ovenstående. Udvalget kan rekvirere eksterne analyser i det omfang, at udvalget finder behov herfor. Øvrige eksperter kan inddrages i udvalgets arbejde efter behov.

Udvalget bistås af et sekretariat i Beskæftigelsesministeriet med deltagelse af repræsentanter fra Finansministeriet. Øvrige ministerier kan inddrages efter behov.

Udvalgets arbejde skal afslutte sit arbejde medio 2018. Udvalget afrapporterer til regeringen.



