

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om tilsyn med det
psykiske arbejdsmiljø

Juni
2015

revision
revision
revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 9/2014 om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

4. juni 2015

Beskæftigelsesministerens redegørelse af 5. maj 2015

RN 301/15

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som beskæftigelsesministeren har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

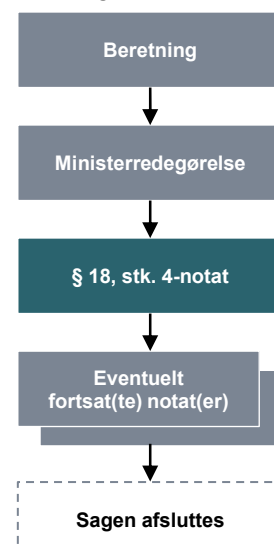
KONKLUSION

Beskæftigelsesministeren oplyser, at Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet har igangsat forskellige initiativer, der skal styrke tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø, bl.a. omkring måling af effekten af Arbejdstilsynets indsats, brug af skriftlige datakilder og optimering af klagehenvendelser. Ministeren anerkender overordnet set beretningens kritikpunkter og finder, at beretningen og dens konklusioner er et værdifuldt bidrag til at forbedre indsatsen inden for det psykiske arbejdsmiljø. Rigsrevisionen finder initiativet til optimering af klagehenvendelser tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes. Rigsrevisionen baserer konklusionen på, at Arbejdstilsynet arbejder på en teknisk løsning, der skal understøtte overblikket over klagehenvendelser.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- hvorvidt opfølgningen på Metodeudvalgets anbefalinger giver anledning til justeringer, der har betydning for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø
- hvorvidt Arbejdstilsynet har fulgt op på, om certificeringsordningerne og partsaftalerne fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at bidrage til et godt psykisk arbejdsmiljø
- hvorvidt Arbejdstilsynet foretager en samlet evaluering af resultater og effekter inden for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø
- Arbejdstilsynets arbejde med at udvikle målemetoder, som mere direkte måler effekten af Arbejdstilsynets indsats
- Arbejdstilsynets brug af virksomhedernes skriftlige datakilder i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af tilsyn.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2015 en beretning om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Beretningen handlede bl.a. om rammer for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø og Beskæftigelsesministeriets og Arbejdstilsynets opfølgning på effekten af tilsynsindsatsen. Det er virksomhedernes ansvar at sikre, at medarbejderne ikke udsættes for en sikkerheds- eller sundhedsmæssig risiko. Det er Beskæftigelsesministeriet, der som den overordnede myndighed på området via Arbejdstilsynet skal føre tilsyn med, at de ansatte ikke udsættes for disse risici. Beretningens formål var at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet sikrer et tilfredsstillende tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø i landets virksomheder.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at Beskæftigelsesministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret sig, at rammerne for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø er hensigtsmæssige. Der er således risiko for, at tilsynet hviler på et forældet og mindre effektivt grundlag.

Det fremgik af beretningen, at der er behov for, at Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet styrker tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø i virksomhederne ved at fastsætte mål for de mere umiddelbare effekter af indsatsen og forbedrer deres opfølgning på, om virksomhedernes tiltag til løsning af de konstaterede problemer føres ud i livet og har de forventede effekter.

Endvidere fremgik det af beretningen, at Arbejdstilsynet kan styrke tilsynet ved i større udstrækning at gøre brug af skriftlige datakilder, fx statistikker over personaleomsætning og sygefravær i forberedelsen af tilsyn og under tilsyn.

Endelig fremgik det, at Arbejdstilsynet bør forbedre registreringen af klagehenvendelser fra medarbejdere, der kontakter Arbejdstilsynet for at få hjælp.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af beskæftigelsesministerens redegørelse

Metodeudvalgets anbefalinger som ramme for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø

5. Statsrevisorerne bemærkede, at Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø bygger på 20 år gamle anbefalinger, hvis relevans ikke er vurderet siden 1998.

Det fremgik af beretningen, at Arbejdstilsynets muligheder for at føre tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø er afgrænset af anbefalingerne fra det såkaldte Metodeudvalg. Anbefalingerne blev udarbejdet i 1995 og beskriver Arbejdstilsynets muligheder for at give påbud inden for det psykiske arbejdsmiljø. Beskæftigelsesministeriet har ikke siden en statusredegørelse fra 1998 fulgt op på, om Metodeudvalgets anbefalinger er et relevant og tidssvarende grundlag for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

6. Beskæftigelsesministeren anerkender, at der ikke siden 1998 er foretaget en samlet vurdering af, om anbefalingerne er tidssvarende og hensigtsmæssige at lægge til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Ministeren finder det endvidere relevant og vigtigt at foretage en sådan vurdering og har i marts 2015 bedt Arbejdstilsynet om at indkalde de parter, der var repræsenteret i Metodeudvalget, til et møde for at drøfte Metodeudvalgets anbefalinger.

Metodeudvalget blev nedsat i 1994 af den daværende arbejdsminister og havde til opgave at se på Arbejdstilsynets rolle i forbindelse med psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet. Metodeudvalget bestod af departementschefen for det daværende Arbejdsministerium, repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og Arbejdstilsynets daværende direktør.

7. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at beskæftigelsesministeren har taget initiativ til at indkalde parterne til en drøftelse af, om Metodeudvalgets anbefalinger er tidssvarende og hensigtsmæssige at lægge til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Rigsrevisionen vil fortsat følge beskæftigelsesministerens initiativ vedrørende opfølgningen på, om Metodeudvalgets anbefalinger giver anledning til justeringer, der har betydning for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

Evaluering af certificeringsaftaler og partsaftaler

8. Statsrevisorerne bemærkede, at Beskæftigelsesministeriet ikke har evalueret, om partsaftaler og certificeringsordninger (der fritager virksomhederne for Arbejdstilsynets tilsyn) bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø.

9. Beskæftigelsesministeren anerkender, at der kan være et behov for en øget viden om, hvorvidt certificeringsordninger fungerer efter hensigten. Ministeren har derfor i marts 2015 bedt ministeriet om at igangsætte en opsamling på de evalueringer, der er udarbejdet vedrørende certificeringsordninger.

10. Beskæftigelsesministeren oplyser, at der i marts 2015 blev indgået en aftale mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om en styrket arbejdsmiljøindsats, hvor det fremgår, at en høj kvalitet i certificeringsorganernes indsats er central for at sikre kvaliteten i certificeringen. Der vil således som opfølgning på aftalen blive gennemført en afdækning af, om der er behov for at styrke kvaliteten i certificeringsorganernes certificering og auditering af virksomhederne, og hvordan det i givet fald kan ske.

11. Beskæftigelsesministeren er desuden enig i, at der kan være behov for en øget viden om, hvorvidt partsaftalerne fungerer hensigtsmæssigt. Ministeren har derfor i marts 2015 anmodet Arbejdstilsynet om at kontakte Arbejdsmiljørådet med henblik på at modtage opdateret information om omfanget af de konkrete erfaringer med partsaftalerne. I Arbejdsmiljørådet er bl.a. de organisationer, som har indgået partsaftalerne om psykisk arbejdsmiljø, repræsenteret – nogle via deres hovedorganisation.

12. Rigsrevisionen finder beskæftigelsesministerens initiativer til at følge op på certificeringsordninger tilfredsstillende. Rigsrevisionen forudsætter, at opsamlingen på evalueringerne bl.a. er rettet mod, om certificeringsordningerne bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø.

Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at beskæftigelsesministeren har taget initiativ til at følge op på omfanget af og konkrete erfaringer med partsaftalerne, der vedrører det psykiske arbejdsmiljø.

Rigsrevisionen vil fortsat følge beskæftigelsesministerens initiativ til at vurdere, om certificeringsordningerne og partsaftalerne bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø.

Evaluering af tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

13. Statsrevisorerne bemærkede, at Arbejdstilsynet ikke har foretaget en samlet evaluering af resultater og effekter inden for det psykiske arbejdsmiljø. En sådan evaluering vil kunne styrke fastsættelsen af relevante mål for Arbejdstilsynets indsats fremover.

14. Det fremgik af beretningen, at Arbejdstilsynet ikke har planlagt en evaluering af tilsynsindsatserne, der udelukkende retter sig mod det psykiske arbejdsmiljø. Endvidere foreligger der ikke en evaluering af, hvilke tilsynstyper der giver den bedste effekt i forhold til det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet har endvidere ikke evalueret, om påbud virker bedre end dialog og vejledning i forhold til at få virksomhederne til at styrke det psykiske arbejdsmiljø.

15. Beskæftigelsesministeren oplyser, at Arbejdstilsynet bl.a. er i gang med en intern evaluering af de særlige indsatser, der er gennemført i perioden 2011-2014, og som i høj grad havde fokus på det psykiske arbejdsmiljø. Når evalueringen er færdig medio 2015, vil man have et bedre grundlag for at vurdere, hvor der er behov for at styrke viden om effekten af Arbejdstilsynets tilsyn og virkemidler i forhold til det psykiske arbejdsmiljø.

Ministeren oplyser endvidere, at fokus i en evaluering af, hvilke virkemidler der giver den bedste effekt, må omhandle, hvilke effekter myndighedsafgørelser har på det psykiske arbejdsmiljø og ikke på, hvilke afgørelsestyper der har størst positiv effekt på det psykiske arbejdsmiljø. I forhold til, om påbud virker bedre end dialog og vejledning, oplyser ministeren, at Arbejdstilsynet peger på, at der er betydelige metodemæssige problemer forbundet med at evaluere dette. Desuden oplyser Arbejdstilsynet, at det ikke er muligt inden for rammerne af arbejdsmiljøloven at erstatte påbud med dialog og vejledning. Arbejdstilsynet er forpligtet til at træffe afgørelser, når Arbejdstilsynet konstaterer overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen. Arbejdstilsynet har derfor ikke p.t. planer om at igangsætte evalueringer, der direkte drejer sig om at sammenligne effekten af påbud med effekten af dialog og vejledning. I stedet gennemføres der fx særskilte evalueringer af effekten af dialog kort tid efter tilsynet og effekten af tilsyn (inkl. dialog) på lidt længere sigt.

16. Rigsrevisionen har noteret Arbejdstilsynets synspunkter, men finder, at der fortsat er behov for en samlet evaluering af effekter af de forskellige tilsynsindsatser (dvs. både særlige tilsynsindsatser og risikobaserede tilsyn) specifikt i forhold til det psykiske arbejdsmiljø, herunder en vurdering af, hvilke virkemidler der giver den bedste effekt. Rigsrevisionen finder ikke, at evalueringen af de særlige indsatser i perioden 2011-2014 i tilstrækkelig grad dækker den samlede tilsynsindsats, idet de risikobaserede tilsyn ikke er omfattet af denne interne evaluering. Dermed vurderer Arbejdstilsynet kun en mindre del af sin tilsynsvirksomhed.

17. Rigsrevisionen vil fortsat følge, om Arbejdstilsynet foretager en samlet evaluering af resultater og effekter inden for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø.

Opfølgning på mål

18. Beretningen viste, at Arbejdstilsynet har som mål, at tilsynet skal bidrage til reduktion af stress i udsatte brancher. Da det er vanskeligt at påvise årsagssammenhænge mellem Arbejdstilsynets indsats og udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø, anbefalede Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet fastsætter mål for de mere umiddelbare effekter af indsatsen. Rigsrevisionen finder det endvidere relevant, at Arbejdstilsynet forbedrer sin opfølgning på, om virksomhedernes tiltag til løsning af de konstaterede problemer føres ud i livet og har de forventede effekter.

19. Beskæftigelsesministeren anerkender, at det er vanskeligt at påvise en årsagssammenhæng mellem Arbejdstilsynets indsats og udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø. Ministeren oplyser, at Beskæftigelsesministeriets strategikoncept generelt opfylder Moderniseringsstyrelsens vejledende målbillede for mål- og resultatstyring i staten.

Beskæftigelsesministeren oplyser endvidere, at Arbejdstilsynet vil undersøge, hvordan der i højere grad kan udvikles målemetoder, som mere direkte måler effekten af Arbejdstilsynets indsats. Dette arbejde udføres i et samarbejde med Beskæftigelsesministeriets departement og Moderniseringsstyrelsen.

20. Rigsrevisionen vil fortsat følge Arbejdstilsynets arbejde med at udvikle målemetoder, som mere direkte måler effekten af Arbejdstilsynets indsats.

Brug af skriftlige datakilder ved tilsyn

21. Beretningen viste, at der i Arbejdstilsynets afgørelser kun i et mindre antal af sagerne er inddraget skriftlige datakilder som sygefraværstatistikker og personaleomsætning som en del af dokumentationen. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at Arbejdstilsynet i højere grad kan gøre brug af skriftlige datakilder.

22. Det fremgår af redegørelsen, at Beskæftigelsesministeriet er enig i, at det er relevant at se på, om Arbejdstilsynet kan bruge virksomhedernes skriftlige datakilder i større omfang i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af tilsyn.

Beskæftigelsesministeren oplyser, at Arbejdstilsynet har gennemført 2 pilotprojekter med at indhente virksomhedernes skriftlige data om psykisk arbejdsmiljø forud for tilsynsbesøg for at forberede og tilrettelægge selve besøget. Pilotprojekterne viser bl.a., at styrken ved anvendelse af virksomhedens skriftlige datakilder primært ligger i, at de kan fremme dialogen mellem Arbejdstilsynet og virksomheden.

23. Rigsrevisionen vil fortsat følge Arbejdstilsynets brug af virksomhedernes skriftlige datakilder i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af tilsyn.

Registrering af klager

24. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at Arbejdstilsynet bør forbedre registreringen for at få en struktureret visning af data i forbindelse med klagehenvendelser.

Beretningen viste, at Arbejdstilsynet ikke ved, hvor mange klager der afsluttes i callcentret, og hvad klagerne handler om. Endvidere har Arbejdstilsynet ikke en oversigt over, hvor mange tilsynsbesøg Arbejdstilsynet udfører med baggrund i en klage over det psykiske arbejdsmiljø.

25. Beskæftigelsesministeren oplyser, at Beskæftigelsesministeriet er enig i vurderingen af, at Arbejdstilsynet i fremtiden skal have fokus på, om det er muligt at optimere registreringen af klagehenvendelser. Ministeren oplyser endvidere, at Arbejdstilsynet er i gang med at udvikle en ny teknisk løsning, der skal gøre det muligt at få en struktureret visning af data i forbindelse med klagehenvendelser.

26. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Arbejdstilsynet har taget initiativ til at optimere registreringen af klagehenvendelser og arbejder på en teknisk løsning, der skal understøtte overblikket, og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm