

RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens notat om beretning om
**tilsyn med det psykiske
arbejds miljø**



revision
revision

revision

Januar 2017

Opfølgning i sagen om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø (beretning nr. 9/2014)

13. januar 2017

RN 301/17

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø, som blev indledt med en beretning i februar 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 4. juni 2015.

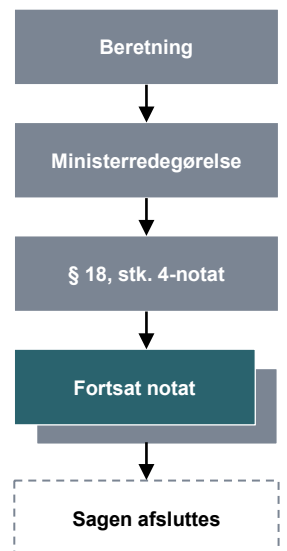
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriets opfølgning på Rigsrevisionens beretning om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø er tilfredsstillende, og vurderer, at sagen kan afsluttes. På et enkelt område finder der stadig drøftelse sted blandt arbejdsmarkedets parter, men Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriet har gjort det, de skulle, for at forberede drøftelserne og få skabt et beslutningsgrundlag. Selv om beskæftigelsesministeren har bemyndigelse til at iværksætte initiativer uden forudgående drøftelse, finder Rigsrevisionen, at det er relevant, at ministeriet medvirker til at opnå konsensus blandt parterne for, hvilke ændringer i rammerne der kan styrke tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Beskæftigelsesministeriet har taget initiativ til drøftelser med arbejdsmarkedets parter om behovet for at justere Metodeudvalgets anbefalinger, der fungerer som ramme for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Det er nu op til arbejdsmarkedets parter at træffe beslutning om justering af rammerne.
- Beskæftigelsesministeriet har fulgt op på, om certificeringsordningen bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø, og der er truffet aftale om at styrke ordningen med hensyn til det psykiske arbejdsmiljø.
- Beskæftigelsesministeriet har fulgt op på, om partsaftaler bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø.
- Arbejdstilsynet har evalueret sine tilsynsformer og reaktioner i forhold til det psykiske arbejdsmiljø, og der er planlagt yderligere evaluering af de Udvidede Risiko-baserede Tilsyn.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

- Arbejdstilsynet har i forbindelse med udarbejdelsen af resultatkravene til Arbejdstilsynets strategi for 2016 arbejdet med at udvikle relevante mål.
- Arbejdstilsynet har styrket brugen af skriftlige datakilder i tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2015 en beretning om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Beretningen handlede om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet sikrer et tilfredsstillende tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø i landets virksomheder. I beretningen undersøgte vi, om Beskæftigelsesministeriet har fulgt op på rammerne for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø, om Arbejdstilsynet har fastsat mål for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø, og om Arbejdstilsynet følger op på effekten af tilsynsindsatsen. Desuden undersøgte vi, om Arbejdstilsynet anvender metoder og procedurer, der giver mulighed for at identificere problemer med det psykiske arbejdsmiljø i virksomhederne.

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.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
Beskæftigelsesministeriets opfølgning på, om Metodeudvalgets anbefalinger er tidssvarende og hensigtsmæssige at lægge til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø.	Behandles i dette notat.
Beskæftigelsesministeriets opfølgning på, om certificeringsordningen fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at bidrage til et godt psykisk arbejdsmiljø.	Behandles i dette notat.
Beskæftigelsesministeriets opfølgning på, om partsaftalerne fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at bidrage til et godt psykisk arbejdsmiljø.	Behandles i dette notat.
Arbejdstilsynets evaluering af resultater og effekter inden for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø.	Behandles i dette notat.
Arbejdstilsynets arbejde med at udvikle målemetoder der mere direkte måler effekten af Arbejdstilsynets indsats.	Behandles i dette notat.
Arbejdstilsynets brug af virksomhedernes skriftlige datakilder i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af tilsyn.	Behandles i dette notat.
Arbejdstilsynets initiativ til at optimere registreringen af klagehenvendelser.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. juni 2015.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

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

II. Beskæftigelsesministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Beskæftigelsesministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 4. juni 2015 fulgt området gennem brevveksling og indhentning af dokumentation.

Metodeudvalgets anbefalinger som ramme for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø

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

9. 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 statusredogørelse fra 1998 fulgt op på, om Metodeudvalgets anbefalinger er et relevant og tidssvarende grundlag for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

10. Beskæftigelsesministeren oplyste i sin redegørelse af 5. maj 2015, at han havde taget initiativ til at indkalde parterne til en drøftelse af, om Metodeudvalgets anbefalinger er tidssvarende og hensigtsmæssige.

11. Rigsrevisionen har fulgt beskæftigelsesministerens initiativ vedrørende opfølgningen på, om Metodeudvalgets anbefalinger har givet anledning til justeringer, der har betydning for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Vores gennemgang har vist, at Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet har gennemført 3 møder i 2015 med repræsentanter for de parter, der var med i det oprindelige Metodeudvalg. På det første møde den 25. september 2015 blev der fremlagt erfaringer og viden om problemstillinger vedrørende det psykiske arbejdsmiljø. Bl.a. fremlagde Arbejdstilsynet en række problemstillinger i det psykiske arbejdsmiljø, som de tilsynsførende oplever på deres tilsynsbesøg, og som Arbejdstilsynet ikke kan træffe afgørelse om på grund af Metodeudvalgets anbefalinger. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø præsenterede et overblik over de sidste 20 års forskning mellem psykosociale risikofaktorer og helbred. Endelig bidrog parterne hver især med deres perspektiver på psykisk arbejdsmiljø og på Metodeudvalgets erfaringer, både i forhold til viden, udfordringer og erfaringer.

12. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at repræsentanter fra departementet, Arbejdstilsynet og enkelte arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer efter de 3 møder i 2015 har afholdt en række møder for at afsøge mulighederne for at nå til enighed om et fælles resultat af drøftelserne.

Drøftelserne er ikke endeligt afsluttet i den brede kreds af parter, men når de er, vil et konkluderende dokument blive forelagt for beskæftigelsesministeren.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har taget initiativ til drøftelser med arbejdsmarkedets parter om behovet for at justere Metodeudvalgets anbefalinger, der fungerer som ramme for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Det er nu op til arbejdsmarkedets parter at træffe beslutning om justering af rammerne. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

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

Arbejdsmiljøcertifikater kan tildeles virksomheder af godkendte certificeringsfirmaer, hvis virksomheden kan dokumentere en arbejdsmiljøorganisation, der kan afdække og afhjælpe arbejdsmiljøproblemer – herunder problemer med det psykiske arbejdsmiljø. Virksomheder med arbejdsmiljøcertifikat modtog indtil 1. juli 2016 kun besøg fra Arbejdstilsynet, hvis Arbejdstilsynet modtog en klage over arbejdsmiljøet, eller der var sket en ulykke. Siden 1. juli 2016 har Arbejdstilsynet også udtaget virksomheder med et anerkendt arbejdsmiljøcertifikat på baggrund af oplysninger om anmeldte erhvervs sygdomme.

En virksomhed under Sikkerhedsstyrelsen, DANAK, godkender de virksomheder, der kan certificere virksomheder, bl.a. på arbejdsmiljøområdet. Arbejdstilsynet henviser på sin hjemmeside til 6 virksomheder, der er kan udstede arbejdsmiljøcertifikater.

Evaluering af certificeringsordningen

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Beskæftigelsesministeriet ikke har evalueret, om certificeringsordningen (der fritager virksomhederne for Arbejdstilsynets risikobaserede og udvidede risikobaserede tilsyn) bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø.

15. Beskæftigelsesministeren oplyste, at han ville igangsætte en opsamling på de evalueringer, der er udarbejdet vedrørende certificeringsordninger i marts 2015. Desuden ville han som led i opfølgningen på en aftale fra marts 2015 mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti gennemføre 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.

16. Vores gennemgang har vist, at Arbejdstilsynet i efteråret 2015 gennemførte en opsamling på de evalueringer, der er udarbejdet vedrørende certificeringsordningen i form af en samlet vurdering af den eksisterende viden om certificeringsordningen. Arbejdstilsynet har oplyst, at datagrundlaget er spinkelt, men at opsamlingen tyder på, at der er en tendens til, at arbejdsmiljøproblemer med mere komplekse sammenhænge som fx det psykiske arbejdsmiljø, er vanskeligere at integrere i certificeringer.

Arbejdstilsynet har desuden fået udarbejdet en redegørelse om akkreditering af og tilsyn med certificeringsordningen vedrørende arbejdsmiljøcertificering. Dette skete desuden som led i opfølgningen på et af initiativerne i den politiske aftale om en styrket arbejdsmiljøindsats fra marts 2015.

Arbejdstilsynet nedsatte i efteråret 2015 en arbejdsgruppe, som både skulle samle op på evalueringerne og afdække, om der er behov for at styrke kvaliteten i certificeringsordningernes certificering og auditering af virksomhederne.

Resultaterne af arbejdsgruppens arbejde blev fremlagt for Arbejdsmiljørådet i juni 2016. Arbejdsmiljørådet anbefalede bl.a., at der var behov for at styrke og forbedre certificeringsorganernes inddragelse af psykisk arbejdsmiljø i certificering og audits og de certificerede virksomheders arbejde med psykisk arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet forelagde i august 2016 Arbejdsmiljørådets forslag for beskæftigelsesministeren og for forligskredsen. Arbejdsmiljøforligskredsen bad om, at det blev konkretiseret. DA og LO har efterfølgende sammen med Arbejdstilsynet foretaget en teknisk, juridisk og økonomisk gennemgang af forslaget, og forslaget har været i høring i Arbejdsmiljørådet igen. Arbejdsmiljørådets endelige anbefalinger blev forelagt ministeren og forligskredsen i november 2016. Herefter blev der truffet aftale om at igangsætte 8 initiativer, der skal styrke certificeringsordningen. Flere af initiativerne sigter på at styrke ordningen i forhold til det psykiske arbejdsmiljø. Der skal bl.a. etableres en certificeringsuddannelse, som er målrettet certificeringsorganernes auditering af det psykiske arbejdsmiljø. Desuden skal der mere fokus på psykisk arbejdsmiljø i certificeringsordningen, så det i reglerne om arbejdsmiljøcertifikater gøres mere klart for virksomheder og certificeringsorganer, hvad der forstås med psykisk arbejdsmiljø.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har fulgt op på, om certificeringsordningen bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø og fungerer efter hensigten. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Evaluering af partsaftaler

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

19. Beskæftigelsesministeren oplyste, at han har anmodet Arbejdstilsynet om at kontakte Arbejdsmiljørådet for at modtage opdateret information om omfanget af de konkrete erfaringer med partsaftalerne. I Arbejdsmiljørådet er de organisationer, som har indgået partsaftalerne om psykisk arbejdsmiljø, repræsenteret.

20. Vores gennemgang har vist, at Arbejdstilsynet har fulgt op på såvel omfanget af som på de konkrete erfaringer med partsaftalerne, idet Arbejdstilsynet har bedt de organisationer, der har indgået partsaftaler, om at besvare en række spørgsmål med opdateret information om omfanget af og de konkrete erfaringer med partsaftalerne.

Arbejdstilsynet har dog oplyst, at det ikke er særligt sandsynligt, at Arbejdstilsynet kan designe og gennemføre en evaluering, der dokumenterer, om og hvordan partsaftalerne bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø, idet Arbejdstilsynet kun har adgang til sparsomt materiale om partsaftalerne. På den baggrund finder Arbejdstilsynet det ikke relevant at gennemføre en egentlig evaluering af, om partsaftaler bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø på arbejdspladserne. Arbejdstilsynet oplyser, at der ikke er indikationer på, at partsaftalerne ikke bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø.

Arbejdsmiljørådet har i et svar til Arbejdstilsynet af 23. oktober 2015 meddelt, at rådet fortsat finder, at ordningen med partsaftaler om psykisk arbejdsmiljø bør opretholdes, og at partsaftaler er et vigtigt instrument i reguleringen af psykisk arbejdsmiljø.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har fulgt op på, om partsaftaler bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø og fungerer efter hensigten. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Evaluering af resultater og effekter af tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

22. Statsrevisorerne bemærkede, at Beskæftigelsesministeriet ikke har foretaget en samlet evaluering af resultater og effekter inden for det psykiske arbejdsmiljø.

23. Vores gennemgang har vist, at Arbejdstilsynet i foråret 2016 har gennemført en evaluering af Arbejdstilsynets tilsynsformer og reaktioner i forhold til det psykiske arbejdsmiljø. Evalueringen er delvist baseret på eksterne evalueringer af henholdsvis påbud på de risikobaserede tilsyn og af de særlige tilsynsindsatser, og konklusionerne i rapporten er baseret på kvalitative vurderinger.

I finanslovsaftalen for 2016 blev de bevillinger, som finansierede de særlige tilsynsindsatser, udfaset. Ifølge Beskæftigelsesministeriets redegørelse fra juni 2016 betyder det, at Arbejdstilsynet ikke længere udfører særlige tilsynsindsatser i forhold til psykisk arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet oplyser, at tilsynet har indbygget erfaringer fra de særlige tilsynsindsatser i det risikobaserede tilsyn fra januar 2016 under betegnelsen det udvidede risikobaserede tilsyn.

Arbejdstilsynet havde planlagt en evaluering af indsatser i forhold til psykiske arbejdsmiljø, som skulle have været gennemført som kontrolleret forsøg i 2016, men oplyser, at dette ikke var muligt, fordi bevillingerne til at gennemføre selve indsatsen bortfaldt.

Arbejdstilsynet oplyser, at der er planlagt et randomiseret, kontrolleret forsøg af de udvidede risikobaserede tilsyn i brancherne døgninstitutioner og hjemmepleje, som forventes af-rapporteret i 2018. Det relativt lange forløb skyldes, at de sidste målinger af effekter i virksomheder og hos berørte medarbejdere foretages ca. et år efter det sidste tilsyn og eventuelle påbud.

Partsaftaler er indgået mellem arbejdsmarkedets parter som en del af en kollektiv overenskomst. Arbejdsgiveren skal dokumentere, at aftalen yder medarbejderne minimum samme beskyttelse som Arbejdsmiljøloven. Virksomheder, der er omfattet af en partsaftale, modtager kun besøg af Arbejdstilsynet i tilfælde af en ulykke, da klager over arbejdsmiljøet skal rettes til det fagretlige system.

24. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Arbejdstilsynet har evalueret sine tilsynsformer og reaktioner i forhold til det psykiske arbejdsmiljø, og at der er planlagt yderligere evaluering af de udvidede risikobaserede tilsyn. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Opfølgning på mål

25. Beretningen viste, at Arbejdstilsynet fulgte effekterne af sine aktiviteter og indsatser ved bl.a. at følge udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø via undersøgelsen "Arbejdsmiljø og Helbred i Danmark" fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø. Rigsrevisionen anbefalede, at Arbejdstilsynet fastsætter mål for de mere umiddelbare effekter af indsatsen, idet det er vanskeligt at påvise årsagssammenhænge mellem Arbejdstilsynets indsats og udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø.

26. Beskæftigelsesministeren oplyste, at Arbejdstilsynet i samarbejde med departementet og Moderniseringsstyrelsen ville undersøge, hvordan der i højere grad kan udvikles målemetoder, som mere direkte måler effekten af Arbejdstilsynets indsats.

27. Vores gennemgang har vist, at Arbejdstilsynet i forbindelse med udarbejdelsen af resultatkravene til Arbejdstilsynets strategi for 2016 har arbejdet med at udvikle de eksterne krav rettet mod Arbejdstilsynets kerneopgaver og bl.a. har haft fokus på analyser af effekten af Arbejdstilsynets indsats og af effekten af Arbejdstilsynets kommunikation og dialog med virksomhederne i forbindelse med de risikobaserede tilsynsbesøg.

28. Rigsrevisionen finder Arbejdstilsynets arbejde med udviklingen af relevante mål tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Brug af skriftlige datakilder

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

30. Gennemgangen har vist, at Arbejdstilsynet har søgt at styrke, at virksomhedernes skriftlige datakilder bruges, og har haft særligt fokus på, hvilke skriftlige datakilder der er hensigtsmæssige at bruge. På baggrund af drøftelser i forbindelse med det landskoordinerende samarbejde om psykisk arbejdsmiljø i Arbejdstilsynet er der udarbejdet en oversigt over relevante skriftlige materialer fra virksomhederne. Arbejdstilsynet har desuden foretaget en revision af de støtteværktøjer, som de tilsynsførende benytter under tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. I forbindelse med revisionen af de spørgeguides, som de tilsynsførende anvender, er der indføjet et punkt om at spørge til virksomhedens skriftlige datakilder, herunder APV, trivselsundersøgelser og sygefraværstatistik.

Arbejdstilsynet oplyser, at der også fremadrettet vil være fokus på brugen og værdien af skriftlige datakilder.

31. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Arbejdstilsynet har styrket brugen af skriftlige datakilder i tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.