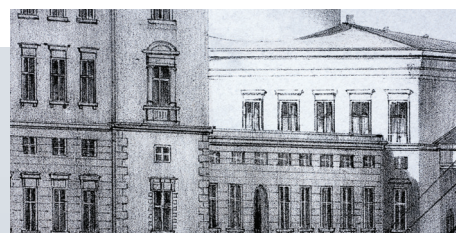


9/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om tilsyn med det psykiske arbejds- miljø



9/2014

Beretning om tilsyn med det psykiske arbejds- miljø

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2015

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2015.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i marts 2016.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-457-5

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM TILSYN MED DET PSYKISKE ARBEJDSMILJØ

Arbejdstilsynet fører tilsyn med, at landets virksomheder sikrer, at medarbejderne ikke udsættes for sikkerheds- eller sundhedsmæssig risiko på grund af påvirkninger fra det fysiske eller psykiske arbejdsmiljø. Ca. 1/5 af det langvarige sygefravær er relateret til problemer i det psykiske arbejdsmiljø, fx vold, trusler om vold, mobning og højt arbejdspress.

Statsrevisorerne finder, 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.

Statsrevisorerne bemærker:

- At Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø og muligheder for at give påbud bygger på 20 år gamle anbefalinger fra 1995 – hvis relevans ikke er vurderet siden 1998.
- At Beskæftigelsesministeriet ikke har evalueret, om partsaftaler og certificeringsordninger (der fritager virksomhederne for Arbejdstilsynets tilsyn) bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø.
- At Arbejdstilsynet ikke har foretaget en samlet evaluering af resultater og effekter af de enkelte indsatser inden for det psykiske arbejdsmiljø. En sådan evaluering vil kunne styrke fastsættelsen af relevante mål for Arbejdstilsynets indsats fremover.

Statsrevisorerne,
den 25. februar 2015

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed*



Beretning til Statsrevisorerne om tilsyn med det psykiske arbejds- miljø

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2.	Rammer for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø	9
2.1.	Opfølgning på tilsynsrammerne	9
2.2.	Regler om certificering og partsaftaler	12
3.	Mål for og opfølgning på tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø	15
3.1.	Mål og resultatkrav	15
3.2.	Arbejdstilsynets opfølgning på effekten af tilsynsindsatsen	17
4.	Metoder og procedurer ved tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø	20
4.1.	Brug af metoder ved tilsyn	20
4.2.	Procedurer for behandling af klager fra medarbejdere i virksomheder	23
Bilag 1.	Metode	27
Bilag 2.	Proces ved et risikobaseret tilsyn	29
Bilag 3.	Proces ved et detailtilsyn om psykisk arbejdsmiljø	30
Bilag 4.	Proces ved et særligt tilsyn med fokus på muskel- og skeletpåvirkninger og psykisk arbejdsmiljø	31
Bilag 5.	Proces ved et særligt tilsyn udelukkende med fokus på det psykiske arbejdsmiljø	32
Bilag 6.	Ordliste	33

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Mette Frederiksen: oktober 2011 - oktober 2014

Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. En undersøgelse fra det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø fra 2012 viser, at 14,6 % af de beskæftigede i arbejdsmæssig sammenhæng har været udsat for mobning, vold eller trusler om vold eller psykosociale påvirkninger og samtidig udviser symptomer på stress eller depression.

Det er vanskeligt at vurdere udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø. Det skyldes, at der ikke findes opgørelser over, hvor mange der er sygemeldt på grund af problemer med det psykiske arbejdsmiljø. Det er derfor heller ikke muligt at opgøre, hvor stor en del af sygedagpengeudbetalingerne der relaterer sig til et dårligt psykisk arbejdsmiljø. Analyser fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø peger dog på, at ca. 1/5 af det langvarige sygefravær er relateret til det psykiske arbejdsmiljø. Det har derfor betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser i form af udgifter til sygedagpenge og risiko for tidlig afgang fra arbejdsmarkedet.

2. Det er virksomhedernes ansvar at sikre, at medarbejderne ikke udsættes for en sikkerheds- eller sundhedsmæssig risiko på grund af fysiske, ergonomiske eller *psykosociale påvirkninger* i arbejdsmiljøet. Det er Beskæftigelsesministeriet, der som den overordnede myndighed på området via Arbejdstilsynet skal føre tilsyn med, at de ansatte i virksomhederne ikke udsættes for disse risici.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet sikrer et tilfredsstillende tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø i landets virksomheder. I beretningen besvarer vi følgende spørgsmål:

- Har Beskæftigelsesministeriet fulgt op på, om rammerne for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø fungerer tilfredsstillende?
- Har Arbejdstilsynet fastsat mål for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø, og følger Arbejdstilsynet op på effekten af tilsynsindsatsen?
- Anvender Arbejdstilsynet metoder og procedurer, der giver mulighed for at identificere problemer med det psykiske arbejdsmiljø i virksomhederne?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i maj 2014.

***Psykisk arbejdsmiljø** dækker over en række forhold på arbejdspladsen, bl.a. arbejdets organisatoriske og teknologiske betingelser, arbejdets indhold og den måde, arbejdet er tilrettelagt på. Det gælder også samspillet mellem ledelse og medarbejdere og mellem kolleger indbyrdes. Om arbejdspladsens psykiske arbejdsmiljø er godt eller dårligt, afhænger af mange forhold, der spiller sammen.*

***Psykosociale påvirkninger** er fx tidsfrister, som er vanskelige at overholde, manglende hjælp og støtte fra nærmeste leder, manglende indflydelse på løsning af opgaver og manglende anerkendelse fra kolleger.*

***Tilsyn** skal forstås i bred forstand, idet tilsynet både omfatter Arbejdstilsynets kontrol, mundtlig og skriftlig vejledning, afgørelser og dialog med virksomhederne.*

Afgørelse om psykisk arbejdsmiljø

Begrebet afgørelse dækker de forskellige typer af påbud, som Arbejdstilsynet anvender. Indtil den 1. juli 2013 var der forskellige afgørelsestyper inden for det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. Hvis Arbejdstilsynet havde konstateret, at der var problemer med det psykiske arbejdsmiljø, fik virksomheden en "afgørelse om psykisk arbejdsmiljø". Efter den 1. juli 2013 får virksomhederne et påbud, hvis Arbejdstilsynet konstaterer problemer i det psykiske arbejdsmiljø, hvor der er risiko for sundhedsmæssige konsekvenser for medarbejderne.

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.

Arbejdsmiljøcertificering kan tildeles en virksomhed af godkendte certificeringsfirmaer, hvis virksomheden kan dokumentere en arbejdsmiljøorganisation, der kan afdække og afhjælpe arbejdsmiljøproblemer, herunder problemer med det psykiske arbejdsmiljø. Virksomheder med arbejdsmiljøcertifikat får kun besøg af Arbejdstilsynet, hvis Arbejdstilsynet modtager en klage over arbejdsmiljøet, eller der er sket en ulykke.

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, som er omfattet af en partsaftale, får kun besøg af Arbejdstilsynet i tilfælde af en ulykke, da klager over arbejdsmiljøet skal rettes til det fagretlige system.

KONKLUSION

Arbejdstilsynet koncentrerer primært tilsynsindsatsen om 5 risikofaktorer, der udgør nogle af de væsentligste årsager til problemer i det psykiske arbejdsmiljø. En risikofaktor er bl.a. stor arbejdsmængde og tidspres over en længere periode. En anden risikofaktor er risiko for vold eller trusler om vold. I 2013 afgav Arbejdstilsynet afgørelser om psykisk arbejdsmiljø i 2 % af Arbejdstilsynets besøg i virksomhederne.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at det er komplekst at identificere årsagerne til et dårligt psykisk arbejdsmiljø, men vurderer, at der er behov for, at Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet styrker tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø i landets virksomheder.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, 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. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet ikke siden statusredegørelsen fra 1998 har fulgt op på, om Metodeudvalgets anbefalinger er et relevant og tidssvarende grundlag for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

Undersøgelsen viser desuden, at virksomheder, som er certificeret på arbejdsmiljøområdet, og virksomheder, som er omfattet af partsaftaler, generelt ikke er omfattet af tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet ikke har evalueret, om partsaftaler og certificeringsordninger bidrager til et godt psykisk arbejdsmiljø, herunder om arbejdsmiljøorganisationerne i de virksomheder, der er omfattet af partsaftaler, fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at afdække og løse problemer med det psykiske arbejdsmiljø.

Rigsrevisionen vurderer, at Arbejdstilsynet bør foretage en samlet evaluering af, hvilke resultater og effekter de enkelte indsatser, fx tilsyn og vejledning, har i forhold til at styrke det psykiske arbejdsmiljø.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Arbejdstilsynet har som mål, at tilsynet skal bidrage til reduktion af stress i udsatte brancher. Da det er vanskeligt at påvise årsags-sammenhænge mellem Arbejdstilsynets indsats og udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø, anbefaler 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.

Endelig vurderer Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet i større udstrækning kan gøre brug af skriftlige datakilder, fx statistikker over personaleomsætning og sygefravær, i forberedelsen af tilsyn og under tilsyn. Disse kilder vil kunne underbygge de interviewundersøgelser, som de tilsynsførende gennemfører. Endvidere kan de bidrage til at målrette tilsynet til de enheder i virksomhederne, hvor et højt sygefravær kan indikere, at der er problemer med det psykiske arbejdsmiljø.

1.2. Baggrund

3. Et dårligt psykisk arbejdsmiljø har betydelige negative konsekvenser for både samfundet, virksomhederne og de berørte medarbejdere. Det skyldes, at personer, der gennem længere tid er udsat for psykosociale påvirkninger, har øget risiko for at udvikle fx stress eller depressive symptomer, hvilket kan medføre sygefravær, nedsat arbejdsevne eller afgang fra arbejdsmarkedet. Analyser fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø fra 2010 peger på, at ca. 1/5 af langvarigt sygefravær hænger sammen med det psykiske arbejdsmiljø. I nogle brancher er medarbejderne mere udsat for psykiske arbejdsskader end i andre. Disse særligt nedslidningstruede brancher er bl.a. fængselsvæsenet, plejesektoren, hospitaler, dag- og døgninstitutioner, parkeringsvagter, socialrådgivere, undervisningssektoren og politiet.

4. Rigsrevisionen har igangsat denne undersøgelse, fordi flere analyser viser, at et relativt stort antal personer oplever at blive stressede af at gå på arbejde. I Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø's undersøgelse "Arbejdsmiljø og helbred i Danmark" fra 2012 tilkendegiver 15 % af de beskæftigede, at de inden for de seneste 2 uger har følt sig stressede "hele tiden" eller "ofte". Endvidere oplyser et forholdsvist stort antal personer, at de har været udsat for vold eller trusler om vold i arbejdssituationer, idet 6 % af de beskæftigede angiver, at de har været udsat for vold på arbejdspladsen inden for de seneste 12 måneder, og 9 %, at de har været udsat for trusler om vold.

Som medarbejder kan det have store menneskelige konsekvenser at være udsat for fx mobning eller et længerevarende, højt arbejdspress, der har resulteret i stress. Det er derfor vigtigt, at medarbejderne i en virksomhed kan have tillid til, at Arbejdstilsynet som myndighed har mulighed for at gå ind i en sag om dårligt psykisk arbejdsmiljø, hvis ledelsen i virksomheden ikke tager hånd om problemerne.

Gennem tilsyn vejleder Arbejdstilsynet virksomhederne og påser, at arbejdsmiljøloven bliver overholdt. I 2013 brugte Arbejdstilsynet i alt 486,7 mio. kr. på at udføre sine opgaver, som også omfatter tilsyn med det fysiske arbejdsmiljø.

Regler om tilsyn

5. Det er arbejdsmiljøloven (lovbekendtgørelse nr. 1072 af 7. september 2010 med senere ændringer), der sætter den overordnede ramme for Arbejdstilsynets virke og dermed definerer Arbejdstilsynets mandat til at føre tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø i virksomhederne. Det overordnede formål med arbejdsmiljøloven er at skabe et sikkert og sundt arbejdsmiljø. Loven er grundlaget for, at virksomhederne selv kan løse sikkerheds- og sundhedsspørgsmål, bl.a. ved hjælp af kontrol og vejledning fra Arbejdstilsynet. Ifølge § 72 i arbejdsmiljøloven skal Arbejdstilsynet påse, at virksomhederne overholder loven, og vejlede virksomhederne om arbejdsmiljømæssige spørgsmål. Når Arbejdstilsynet træffer afgørelse om psykisk arbejdsmiljø, sker det med baggrund i bekendtgørelse om arbejdets udførelse (bekendtgørelse nr. 559 af 17. juni 2004 med senere ændringer). Arbejdstilsynet skal bl.a. vurdere, om der i en virksomhed er psykosociale påvirkninger, som har indflydelse på den psykiske sundhed. Endvidere skal Arbejdstilsynet kontrollere, om virksomheden sikrer, at arbejdet i alle led bliver planlagt og tilrettelagt, så det kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt.

Arbejdsrelateret stress kan være udløst som en reaktion på arbejdsmiljøet.

Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA) definerer arbejdsrelateret stress som det, der sker "when the demands of the job exceeds a worker's ability to cope with them", dvs. når kravene i jobbet overstiger den enkelte medarbejders evne til at opfylde dem.

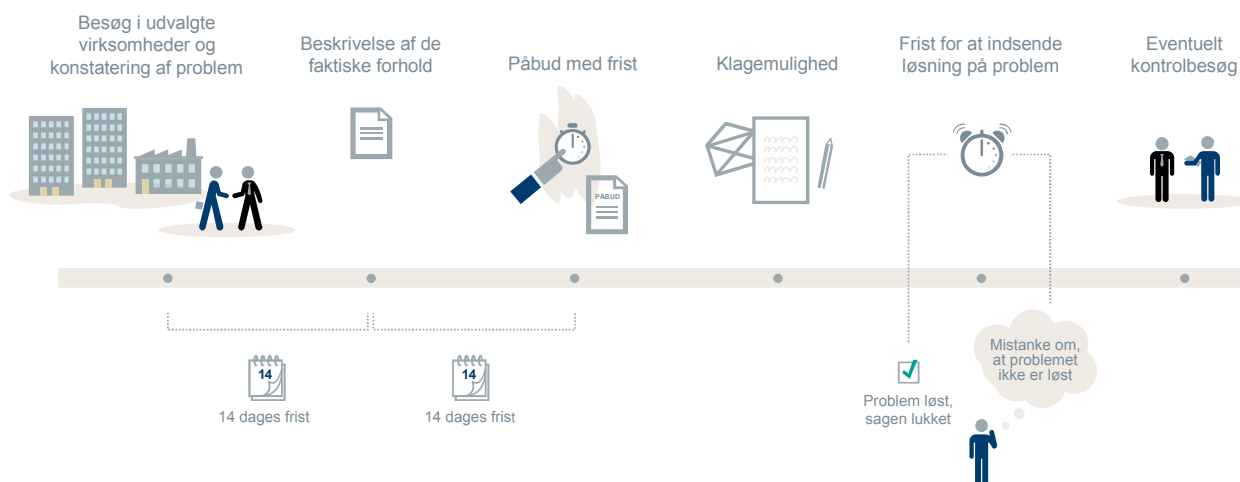
6. Det fremgår ikke specifikt af arbejdsmiljølovens bestemmelser, hvordan det psykiske arbejdsmiljø defineres eller afgrænses. Det fremgår dog af bemærkningerne til arbejdsmiljøloven fra 1977, at loven omfatter påvirkninger, der forringer den psykiske sundhedstilstand. Dette blev ændret pr. 15. april 2013, hvor det blev præciseret i lovens § 1a, at loven omfatter det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. Efterfølgende blev Arbejdstilsynets afgørelser inden for det psykiske arbejdsmiljø pr. 1. juli 2013 ligestillet med afgørelser inden for det fysiske arbejdsmiljø. Det betyder, at afgørelser om psykisk arbejdsmiljø nu træffes på samme måde som afgørelser om fysisk arbejdsmiljø.

Indtil den 1. juli 2013 var der forskellige afgørelsestyper inden for det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. Hvis Arbejdstilsynet havde konstateret, at der var problemer med det psykiske arbejdsmiljø, fik virksomheden en "afgørelse om psykisk arbejdsmiljø". Herefter fik virksomheden mulighed for at udarbejde og fremsende en tids- og handleplan for, hvordan virksomheden ville løse det konstaterede problem. Det var kun i de tilfælde, hvor virksomheden ikke fremsendte en tilfredsstillende tids- og handleplan, eller hvor problemerne i virksomheden ikke blev løst efter fristens udløb, at Arbejdstilsynet reagerede med et påbud om psykisk arbejdsmiljø.

Typer af påbud

7. Arbejdstilsynet anvender forskellige typer afgørelser. Begrebet afgørelser dækker de forskellige typer af påbud, som Arbejdstilsynet anvender. Den mest anvendte påbudstype vedrørende det psykiske arbejdsmiljø er *påbud med frist*. Processen i et sagsforløb ved et påbud med frist er vist i figur 1.

Figur 1. Proces ved et påbud med frist



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Figur 1 viser, hvordan en sag forløber, når Arbejdstilsynet konstaterer et problem i en virksomhed. Hvis Arbejdstilsynet overvejer at give et påbud, udarbejder den tilsynsførende en beskrivelse af de faktiske forhold, der er konstateret i virksomheden. Denne beskrivelse bliver inden 14 dage sendt til virksomheden, som har 14 dage til at melde tilbage, hvis virksomheden har en anden forståelse af de faktiske forhold. Hvis Arbejdstilsynet ikke får oplysninger, der ændrer på beskrivelsen af de faktiske forhold, sender Arbejdstilsynet et påbud, der giver virksomheden en tidsfrist for at indsende en beskrivelse af, hvordan virksomheden har løst problemet. Hvis den tilsynsførende vurderer, at virksomheden har efterkommet påbuddet, lukkes sagen. Hvis den tilsynsførende har mistanke om, at problemet ikke i tilstrækkelig grad er løst, foretages der eventuelt et kontrolbesøg. Virksomheden har mulighed for at klage over påbuddet.

I 2013 gav Arbejdstilsynet 453 *påbud med frist* om psykisk arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet anvender endvidere andre typer afgørelser og påbud om psykisk arbejdsmiljø, jf. boks 1.

BOKS 1. ANDRE TYPER AFGØRELSE

En **afgørelse uden påbud** fastslår, at virksomheden har begået en overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen, men tilsynet pålægger ikke virksomheden en handlepligt, fx fordi overtrædelsen er udbedret i forbindelse med tilsynsforløbet eller i den skriftlige høringsfase. I 2013 gav Arbejdstilsynet 35 afgørelser uden påbud om psykisk arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet kan give et **undersøgelsespåbud**, hvis der er mistanke om, at arbejdsforholdene ikke er sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarlige, eller som led i en mere generel undersøgelse eller løbende kontrol af forholdene. Det kan fx være tilfældet i komplicerede mobningssager, ved komplekse psykiske arbejdsforhold, hvor der er uenighed i virksomheden om problemerne, og i sager, hvor der er kendskab til gener hos de ansatte, men hvor arbejdsgiveren afviser, at generne skyldes arbejdet. Ved undersøgelsespåbud giver Arbejdstilsynet endvidere et **rådgivningspåbud**, som er et påbud om, at virksomheden skal bruge en autoriseret rådgivningsvirksomhed til at bistå med at løse de problemer, der er givet påbud om. I 2013 gav Arbejdstilsynet 29 undersøgelsespåbud om psykisk arbejdsmiljø.

Et **strakspåbud** bliver brugt ved særligt alvorlige arbejdsmiljøproblemer, fx hvis de ansatte er i alvorlig fare eller risiko for at blive udsat for vold, eller hvor ansatte aktuelt har været udsat for en traumatisk hændelse, og der ikke er iværksat den nødvendige psykiske førstehjælp. Ved strakspåbud skal løsningen iværksættes med det samme. I 2013 gav Arbejdstilsynet 139 strakspåbud om psykisk arbejdsmiljø.

Før ligestillingen af afgørelsesmetoden på det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø den 1. juli 2013 anvendte Arbejdstilsynet afgørelsestypen "**afgørelse om psykisk arbejdsmiljø**". I 2013 gav Arbejdstilsynet 405 afgørelser om psykisk arbejdsmiljø frem til den 1. juli.

Kilde: Arbejdstilsynet.

8. Arbejdstilsynet gennemfører 4 typer tilsyn, der i forskellig grad er rettet mod at afdække problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Tabel 1 viser, hvor mange tilsynsbesøg Arbejdstilsynet udførte i 2013.

Tabel 1. Arbejdstilsynets tilsynsbesøg i 2013 (Antal)

Risikobaseret tilsyn	27.400
Risikobaseret tilsyn, supplerende besøg	7.700
Detailtilsyn i udenlandske virksomheder	7.800
Øvrige detailtilsyn (inkl. særlige tilsyn)	16.900
Øvrige tilsynsbesøg ¹⁾	300
I alt	60.100²⁾

¹⁾ Øvrige tilsynsbesøg dækker fx dialogmøder med kommuner og bygherrer.

²⁾ 14 % af de 60.100 tilsynsbesøg er forgæves besøgte virksomheder, dvs. planlagte tilsyn, der ikke var mulige at gennemføre på det tidspunkt, hvor Arbejdstilsynet mødte op i virksomheden.

Kilde: Arbejdstilsynets årsrapport 2013.

Detailtilsyn i udenlandske virksomheder

Arbejdstilsynet har til opgave at føre tilsyn med, at udenlandske virksomheder i Danmark overholder den danske arbejdsmiljølovgivning. I princippet dækker disse tilsyn også det psykiske arbejdsmiljø. Desuden har Arbejdstilsynet til opgave at kontrollere, at udenlandske virksomheder har foretaget anmeldelse til Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT), herunder om anmeldelsen er fyldestgørende og korrekt i forhold til gældende regler.

Det fremgår af tabel 1, at Arbejdstilsynet i 2013 gennemførte i alt 60.100 tilsynsbesøg, hvoraf hovedparten dækker både det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. Heraf var 14 % forgæves besøgte virksomheder, hvor det ikke var muligt at gennemføre et tilsyn, hvis der fx ikke var nogen at træffe på besøgsstedet.

Et *risikobaseret tilsyn* er den mest anvendte tilsynsform i Arbejdstilsynet og den tilsynsform, der har det største resursetræk. I 2013 gennemførte Arbejdstilsynet 27.400 risikobaserede tilsynsbesøg. De risikobaserede tilsyn er uanmeldte tilsyn, men virksomheden er varslet, da den får et brev om, at Arbejdstilsynet vil komme på besøg inden for 1-4 måneder. På de risikobaserede tilsyn afdækker den tilsynsførende både det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. Som udgangspunkt skal den tilsynsførende gennemføre tilsynet på ét besøg. Der kan dog være situationer, hvor det ikke er muligt at afvikle det risikobaserede tilsyn på ét besøg, hvis der fx er behov for en mere omfattende dataindsamling i form af afholdelse af gruppesamtaler med medarbejdere og samtaler med ledelsen. I disse tilfælde vil virksomheden få et *supplerende besøg*. I 2013 gennemførte Arbejdstilsynet – ud over de 27.400 risikobaserede tilsyn – 7.700 tilsyn som supplerende besøg ved et risikobaseret tilsyn. Bilag 2 viser processen ved et risikobaseret tilsyn.

Det fremgår desuden af tabellen, at Arbejdstilsynet i 2013 gennemførte 16.900 tilsyn kategoriseret som *øvrige detailtilsyn*. Disse tilsyn omfatter også tilsyn, der ikke fokuserer på det psykiske arbejdsmiljø, men som fx har fokus på ulykker.

Detailtilsyn har til formål at undersøge et konkret og afgrænset arbejdsmiljøproblem, fx en anmeldt arbejdsulykke om overfald på medarbejdere i en institution eller en klage over arbejdsmiljøet fra en medarbejder. Detailtilsyn kan både omhandle det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. Bilag 3 viser processen ved et detailtilsyn om psykisk arbejdsmiljø.

Endelig gennemfører Arbejdstilsynet et antal særlige tilsyn, som i tabel 1 indgår i øvrige detailtilsyn. Særlige tilsyn omfatter anmeldte besøg i særligt nedslidningstruede brancher, hvor fokus på tilsynene kun er på det psykiske arbejdsmiljø, eller hvor tilsynene både har fokus på muskel- og skeletpåvirkninger (fx tunge løft) og det psykiske arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet har fx i 2013 gennemført 1.451 besøg i 719 virksomheder inden for branchen "Dagtilbud for børn og voksne" som led i de særlige tilsynsindsatser med fokus på muskel- og skeletpåvirkninger og psykisk arbejdsmiljø. Hver virksomhed modtager ved denne type tilsyn 2 besøg. Det første besøg er primært et vejledningsbesøg, hvor Arbejdstilsynet vejleder om, hvordan virksomheden kan arbejde med at løse eventuelle problemer inden for det ergonomiske og det psykiske arbejdsmiljø. Ved det andet besøg gennemgår og kontrollerer Arbejdstilsynet det ergonomiske og det psykiske arbejdsmiljø, og der gives påbud, hvis der konstateres en overtrædelse af arbejdsmiljøloven. Bilag 4 viser processen ved et særligt tilsynsbesøg, der har fokus på både muskel- og skeletpåvirkninger (fx tunge løft) og det psykiske arbejdsmiljø. Bilag 5 viser en anden type særlige tilsynsbesøg, der kun har fokus på det psykiske arbejdsmiljø. I 2013 gennemførte Arbejdstilsynet tilsynsbesøg udelukkende med fokus på det psykiske arbejdsmiljø i 192 virksomheder inden for plejehjem, hjemmehjælp, domstole og fængsler.

Politiske aftaler

9. Særligt 3 politiske aftaler sætter rammer for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø, jf. boks 2.

BOKS 2. POLITISKE AFTALER OM PSYKISK ARBEJDSMILJØ

En strategi for arbejdsmiljøindsatsen frem til 2020

I aftalen "En strategi for arbejdsmiljøindsatsen frem til 2020" fra marts 2011 mellem den daværende regering, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre er der fastlagt en række mål og prioriteringer for arbejdsmiljøindsatsen. Disse mål og prioriteringer understøttes af 19 konkrete initiativer, der samlet skal fremme et godt arbejdsmiljø. Strategien indeholder et mål om, at andelen af psykisk overbelastede beskæftigede er reduceret med 20 % i 2020.

Flere af de 19 initiativer handler direkte eller indirekte om det psykiske arbejdsmiljø. Et af hovedinitiativerne har været at ændre tilsynsmodellen, så indsatsen i højere grad er målrettet de virksomheder, der erfaringsmæssigt har størst problemer med arbejdsmiljøet, herunder det psykiske arbejdsmiljø. Det indgår i aftalen, at Arbejdstilsynet skal gennemføre 27.000 risikobaserede tilsyn årligt i de første år efter 2012. Disse tilsyn omfatter både det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet skal samtidig øge dialogen med virksomhederne, så virksomhederne understøttes i det forebyggende arbejdsmiljøarbejde og i løsningen af konkrete arbejdsmiljøproblemer. Derudover skal dialogen styrke virksomhedernes motivation til at forebygge og løse arbejdsmiljøproblemer.

Aftale fra 2012 med EL om målretning af Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse

Regeringens aftale fra 2012 lægger op til et større fokus på at forebygge arbejdsrelateret fysisk og psykisk nedslidning. I aftalen indgår en række initiativer, der skal sikre en bedre forebyggelse via øget tilsyn og rådgivning. Bl.a. blev der afsat 50 mio. kr. årligt fra Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse til Arbejdstilsynets tilsynsindsatser i særligt nedslidningstruede brancher i perioden 2012-2015, og der blev afsat 10 mio. kr. årligt til rådgivning af virksomheder om arbejdsmiljø.

Endvidere fremgik det af aftalen, at der afsættes 15 mio. kr. årligt i perioden 2013-2015 til målrettede tilsyn de steder, hvor ansatte er særligt udsat for psykisk nedslidning. Det kan være brancher med høj risiko for vold og trusler samt høje følelsesmæssige krav.

Aftale fra 2014 med EL og SF om udmøntning af midler i Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse

I aftalen udvides tilsynsindsatserne med fokus på psykisk arbejdsmiljø med 3 mio. kr. inden for døgninstitutioner og hospitaler. Derudover øges dialogen med kommuner og regioner, da der her er arbejdspladser med høj forekomst af vold. Initiativet indebærer, at der i 2 faser gennemføres en fokuseret dialog om forebyggelse af vold på arbejdspladsen. I første fase gennemfører Arbejdstilsynet en række møder for at afdække dilemmaer og udfordringer i regioners og kommuners arbejde med voldsforebyggelse. På baggrund af udredningen i første fase udarbejdes en plan for indholdet i anden fase af projektet.

Høje følelsesmæssige krav
handler om at skulle bruge sin indlevelsessevne og håndtere egne følelser i arbejdet med fx kunder, udviklingshæmmede børn, psykisk ustabile personer, alvorligt syge patienter og øvrige borgergrupper med særlige behov for hjælp og støtte.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

10. Revisionskriterierne i Rigsrevisionens undersøgelsen er primært baseret på arbejdsmiljøloven, der overordnet fastlægger myndighedernes roller og ansvar.

Kap. 2 behandler Beskæftigelsesministeriets overordnede ansvar for at følge op på rammerne for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Vi undersøger, om ministeriet har fulgt op på, om rammerne for, hvilke områder af det psykiske arbejdsmiljø Arbejdstilsynet skal føre tilsyn med, er relevante og tidssvarende i forhold til at opfylde arbejdsmiljølovens formål. Endvidere undersøger vi, om ministeriet har fulgt op på, om regler om certificering og partsaftaler på arbejdsmiljøområdet fungerer efter hensigten.

11. Kap. 3 handler om Arbejdstilsynets strategiske tilrettelæggelse af tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Her er revisionskriterierne baseret på, at Arbejdstilsynet har formuleret mål for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø og følger op på effekten af tilsynsindsatsen.

12. Kap. 4 handler om de metoder og procedurer, som Arbejdstilsynet anvender, når de skal afdække problemer med det psykiske arbejdsmiljø. Revisionskriterierne baserer sig i dette kapitel på Arbejdstilsynets procedurer og instrukser for tilsyn, der bl.a. handler om de metoder, de tilsynsførende skal anvende ved tilsynsbesøg. Endvidere undersøger vi, om Arbejdstilsynet har procedurer, der sikrer en ensartet behandling af klager fra medarbejdere i virksomheder. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at der er etableret procedurer for klagehåndtering, og at der sker en registrering af klager, da en sådan registrering kan give Arbejdstilsynet viden om, i hvilket omfang der er problemer i virksomhederne, og hvad problemerne handler om.

13. Rigsrevisionens undersøgelse er baseret på følgende:

- Data, dokumentation og redegørelser fra Beskæftigelsesministeriet og underliggende institutioner, herunder særligt Arbejdstilsynet.
- Interviews med ledelse og tilsynsførende i Arbejdstilsynets 3 tilsynscentre: Tilsynscenter Øst, Tilsynscenter Nord og Tilsynscenter Syd. Desuden deltog vi i 9 tilsynsbesøg, der var rettet mod det psykiske arbejdsmiljø.
- Gennemgang af 65 sager, hvor Arbejdstilsynet har givet påbud om psykisk arbejdsmiljø. Gennemgangen har haft til formål at få kendskab til, hvilke metoder Arbejdstilsynet anvender i de sager, hvor der er en afgørelse om psykisk arbejdsmiljø, og at få kendskab til, hvordan Arbejdstilsynet dokumenterer og følger op på tilsyn.
- Interviews med 12 virksomheder, der har fået påbud om psykisk arbejdsmiljø i perioden 1. december 2013 - 1. maj 2014. Vi har gennemført interviews på 2 skoler, 2 hospitaler, i 2 fængsler, 2 supermarkedskæder, 2 døgninstitutioner, 1 børnehave og 1 jobcenter. Vi har fundet det væsentligt at inddrage virksomhederne for derigennem at opnå en dybere forståelse af, hvordan påbud og vejledning fra Arbejdstilsynet bidrager til virksomhedernes arbejdsmiljøindsats.

Bilag 1 uddyber de valgte metoder. Bilag 6 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 3.

BOKS 3. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

14. Med hensyn til den tidsmæssige afgrænsning af undersøgelsesperioden har vi hovedsageligt taget udgangspunkt i data fra 2013. Det gælder både data om antal tilsyn og antal påbud om psykisk arbejdsmiljø. Kap. 2 omhandler perioden efter, at Metodeudvalget kom med anbefalinger til Arbejdstilsynets praksis i 1995. I kap. 3 gennemgår vi det evalueringsmateriale, som Arbejdstilsynet har udleveret i forbindelse med undersøgelsen. Det gælder materiale tilbage fra januar 2005. I kap. 4 anvender vi data om klager til Arbejdstilsynet over arbejdsmiljøet tilbage fra 2007.

2. Rammer for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriet ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på, om Metodeudvalgets anbefalinger fra 1995 er et tidssvarende udgangspunkt for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Arbejdstilsynet – som følge af Metodeudvalgets anbefalinger fra 1995 – kun kan træffe afgørelse om psykosociale problemer, der direkte eller indirekte udspringer af den enkelte medarbejders arbejdssituation. Arbejdstilsynets indsats koncentrerer sig primært om 5 risikofaktorer, der vedrører arbejdssituationen for de ansatte. Risikofaktorerne kan i nogle tilfælde udløses af fx ledelsens håndtering og implementering af organisatoriske forandringer og effektiviseringer, som Arbejdstilsynet, jf. Metodeudvalgets anbefalinger, ikke kan træffe afgørelse om.

Ansatte i virksomheder, der er certificerede, og virksomheder, der er omfattet af partsaftaler, er i begrænset omfang omfattet af Arbejdstilsynets virksomhed. Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriet ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på, om certificeringsordningen og reglerne om partsaftaler fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at afdække og løse problemer med det psykiske arbejdsmiljø.

De 5 risikofaktorer, som Arbejdstilsynet primært retter tilsynet mod:

- Vold og traumatiske hændelser
- Stor arbejdsmængde og tidspress
- Høje følelsesmæssige krav
- Mobning og seksuel chikane
- Psykisk førstehjælp.

Tilstedeværelsen af én eller flere risikofaktorer i en virksomhed øger risikoen for, at medarbejderne rammes af psykosociale problemer.

15. Dette kapitel handler om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet har fulgt op på, om rammerne for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø fungerer tilfredsstillende.

2.1. Opfølgning på tilsynsrammerne

16. Beskæftigelsesministeriet har ansvaret for at føre tilsyn med, om arbejdsmiljøloven fungerer efter hensigten. Ministeriet har endvidere det overordnede ansvar for at sætte rammerne for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Vi har vurderet, om ministeriet løbende har fulgt op på, om Metodeudvalgets anbefalinger fra 1995 stadig er relevante at lægge til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Endvidere har vi undersøgt, hvordan disse rammer bruges i praksis i Arbejdstilsynet.

Arbejdstilsynets tilsynsopgave

17. Arbejdstilsynet kan give et påbud, hvis de konstaterer problemer i det psykiske arbejdsmiljø, og problemerne knytter sig direkte eller indirekte til den enkeltes arbejdssituation, eller der er tale om mobning eller seksuel chikane.

18. Afgrænsningen af Arbejdstilsynets tilsynsrolle, når det gælder det psykiske arbejdsmiljø, udspringer af anbefalinger fra Metodeudvalget, der blev nedsat i december 1994 af den daværende arbejdsminister. Udvalgets opgave var at se nærmere på rollefordelingen mellem Arbejdstilsynet og øvrige aktører om de psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet. I 1995 blev udvalgets anbefalinger udgivet i rapporten "Psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet", som siden har sat rammerne for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Metodeudvalget opdelte problemer i det psykiske arbejdsmiljø i 2 hovedgrupper på grundlag af de forhold, som problemer i det psykiske arbejdsmiljø kan udspringe af. I boks 4 er vist en afgrænsning af de problemer, som Arbejdstilsynet kan træffe afgørelse om vedrørende det psykiske arbejdsmiljø. Mobning og seksuel chikane har siden 2001 været undtaget Metodeudvalgets gruppeopdeling. Her kan Arbejdstilsynet træffe afgørelse, uanset årsagen til problemet.

BOKS 4. METODEUDVALGETS OPDELING AF PROBLEMER I DET PSYKISKE ARBEJDSMILJØ

Problemer i det psykiske arbejdsmiljø, hvor Arbejdstilsynet *ikke* kan træffe afgørelse

Denne hovedgruppe omfatter de problemer i det psykiske arbejdsmiljø, der har direkte baggrund i ledelsens overordnede beslutninger om virksomheden, i samspillet mellem ledelsen, de ansatte og deres repræsentanter samt i samspillet mellem de ansatte indbyrdes. Endvidere omfatter denne hovedgruppe faktorer, der har direkte baggrund i forhold uden for virksomheden. Løn- og pensionsforhold og jobusikkerhed ved nedskæringer og besparelser vil i de fleste tilfælde høre til denne hovedgruppe.

Problemer i det psykiske arbejdsmiljø, hvor Arbejdstilsynet *kan* træffe afgørelse

Denne hovedgruppe omfatter problemer i det psykiske arbejdsmiljø, der direkte eller indirekte er knyttet til den enkeltes arbejdsituation. Disse problemer har typisk udspring i arbejdsprocessen eller arbejdsmetoder, de anvendte produkter eller de fysiske rammer for udførelsen af arbejdet. Høje følelsesmæssige krav, stor arbejdsmængde og tidspres samt risiko for vold i arbejdet vil i de fleste tilfælde høre til denne hovedgruppe.

19. Arbejdstilsynet har oplyst, at Metodeudvalgets anbefalinger ikke er en egentlig aftale, men nærmere et udtryk for en fælles forståelse mellem det daværende Arbejdsministerium, Arbejdstilsynet og arbejdsmarkedets parter. Anbefalingerne er ikke juridisk bindende. Anbefalingerne har siden 1995 ligget til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet har oplyst, at Metodeudvalgets anbefalinger har betydet, at parterne i det store og hele har accepteret, at Arbejdstilsynet håndhæver de dele af det psykiske arbejdsmiljø, der er anbefalet af Metodeudvalget.

20. Metodeudvalget udsendte i december 1998 en redegørelse med statistik over og eksempler på indsatsen. Metodeudvalget fandt på den baggrund ikke anledning til at ændre i anbefalingerne vedrørende Arbejdstilsynets indsats inden for det psykiske arbejdsmiljø, der blev opstillet i udvalgets rapport fra 1995. Der er ikke udarbejdet en statusredegørelse siden 1998.

21. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der ikke har været afholdt møder i Metodeudvalget siden 2001. Metodeudvalgets parter kan ifølge ministeriet indkaldes, hvis der igangsættes initiativer, som vedrører Metodeudvalgets anbefalinger. Det var fx tilfældet i 2001, da den daværende arbejdsminister ønskede, at Arbejdstilsynet skulle kunne træffe afgørelse om mobning og seksuel chikane, uanset årsagerne til problemerne, hvilket ikke var en del af Metodeudvalgets oprindelige anbefalinger. Parterne, der var repræsenteret i det oprindelige Metodeudvalg, trådte i 2013 igen sammen i forbindelse med beskæftigelsesministerens initiativ om ligestilling af fysisk og psykisk arbejdsmiljø i forhold til afgørelsesmetode. Her afholdt arbejdsmarkedets parter og Arbejdstilsynet en række møder om Metodeudvalgets anbefaling i forhold til afgørelsesmetode og indgik afslutningsvist en "aftale om ligestilling af Arbejdstilsynets afgørelsesmetode i forhold til psykisk og fysisk arbejdsmiljø". Ligestillingen af afgørelsesmetode trådte i kraft pr. 1. juli 2013.

Praksis i tilsynsarbejdet – ”den enkle metode”

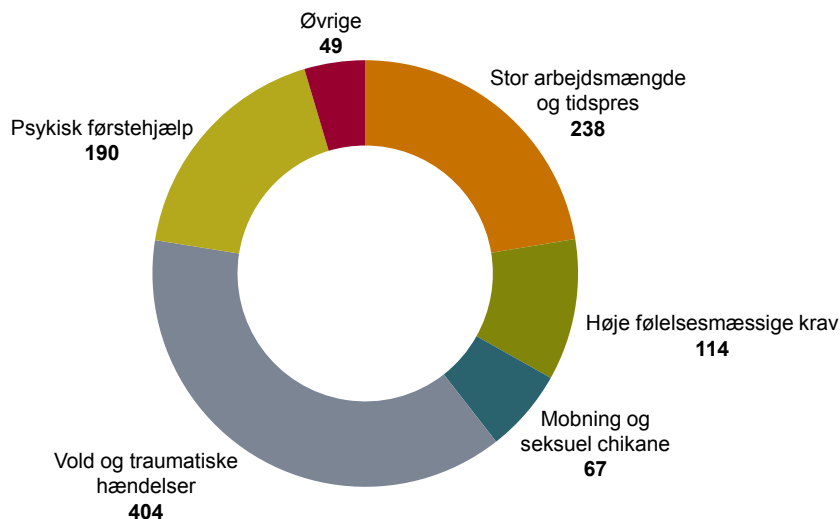
22. Rigsrevisionen har undersøgt, hvad Metodeudvalgets anbefalinger betyder for Arbejdstilsynets praksis i tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Metodeudvalgets anbefalinger for Arbejdstilsynets tilsynsvirksomhed er udmøntet i en instruks for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Endvidere fremgår Arbejdstilsynets metodemæssige tilgang til kontrol med det psykiske arbejdsmiljø af ”den enkle metode”. Metoden blev udviklet i 2006/2007 og systematiserer det psykiske arbejdsmiljø i primært 5 risikofaktorer inden for psykisk arbejdsmiljø:

- Vold og traumatiske hændelser
- Stor arbejdsmængde og tidspres
- Høje følelsesmæssige krav
- Mobning og seksuel chikane
- Psykisk førstehjælp.

Risikofaktorerne er ifølge Arbejdstilsynet udvalgt, fordi det er faktorer, som Arbejdstilsynet kan træffe afgørelse på baggrund af, da de holder sig inden for rammerne af Metodeudvalgets anbefalinger. Endvidere er der ifølge Arbejdstilsynet forskningsmæssigt belæg for, at disse faktorer udgør nogle af de væsentligste årsager til problemer i det psykiske arbejdsmiljø.

23. Arbejdstilsynet gav i 2013 i alt 1.013 afgørelser om psykisk arbejdsmiljø fordelt på de 5 risikofaktorer, hvilket svarer til ca. 95 % af det samlede antal afgørelser i 2013 om psykisk arbejdsmiljø. Figur 2 viser antallet af afgørelser om psykisk arbejdsmiljø i 2013 fordelt på risikofaktorer.

Figur 2. Antal afgørelser om psykisk arbejdsmiljø i 2013 fordelt på risikofaktorer



Note: Én afgørelse vedrørende risikofaktoren skifteholdsarbejde fremgår ikke af figuren.
Kilde: Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 2, at Arbejdstilsynet gav flest afgørelser inden for risikofaktoren ”Vold og traumatiske hændelser” med 404 afgørelser, efterfulgt af risikofaktoren ”Stor arbejdsmængde og tidspres” med 238 afgørelser. Arbejdstilsynet gav 190 afgørelser inden for risikofaktoren ”Psyisk førstehjælp”, 114 afgørelser om ”Høje følelsesmæssige krav” og 67 afgørelser om ”Mobning og seksuel chikane”. Kategorien ”Øvrige” dækker over de resterende psykiske arbejdsmiljøproblemer, fx uklare/modsatrettede krav i arbejdet. I 2013 blev der givet 49 afgørelser i kategorien ”Øvrige”.

Instruks for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø har til formål at hjælpe den tilsynsførende med at føre tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Instruksen beskriver de problemer, som Arbejdstilsynet kan træffe afgørelse om, og beskriver metoder til indsamling af data. Endvidere beskriver instruksen, i hvilke situationer der kan afgives forskellige typer påbud.

Psykisk førstehjælp er virksomhedens beredskab i forhold til at yde medarbejderne hjælp efter traumatiske hændelser. Disse hændelser kan være af fysisk karakter, fx et røveri i et supermarked eller et uheld på en byggeplads. Arbejdstilsynet undersøger, om en virksomhed, hvor der er risiko for traumatiske hændelser, har procedurer for at yde psykisk førstehjælp. Arbejdstilsynet har i ”Instruks om psykisk førstehjælp i forbindelse med traumatiske hændelser i arbejdet” fra 2012 defineret, hvordan risiko for traumatiske hændelser vurderes.

24. Arbejdstilsynet har oplyst, at de 5 risikofaktorer, der fremgår af "den enkle metode", ikke sætter begrænsninger for, hvilke problemer i det psykiske arbejdsmiljø Arbejdstilsynet kan træffe afgørelse om. Det gør alene anbefalingerne fra Metodeudvalget. Arbejdstilsynet har udviklet en række materialer, som skal understøtte de tilsynsførende i deres arbejde med at afdække de risikofaktorer, der indgår i "den enkle metode", bl.a. spørgeguides. Hvis de tilsynsførende konstaterer problemer, der ikke er omfattet af de 5 risikofaktorer, kan de træffe afgørelse om disse problemer, hvis de er direkte eller indirekte omfattet af den enkeltes arbejdsfunktion.

25. Af de interviews, som Rigsrevisionen har gennemført med de tilsynsførende i de 3 tilsynscentre, fremgår det, at de tilsynsførende har et relativt klart billede af, hvilke sager de kan gå ind i. De tilsynsførende er meget opmærksomme på Metodeudvalgets rammer og forsøger at koncentrere sig om at afdække de risikofaktorer, der giver mulighed for at give påbud.

Arbejdstilsynet har i interne undersøgelser fulgt op på "den enkle metode". Bl.a. gennemførte Arbejdstilsynet i 2010 og 2013 interne opsamlings af de tilsynsførendes erfaringer med "den enkle metode".

Resultater

26. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø er afgrænset af Metodeudvalgets anbefalinger fra 1995. Anbefalingerne fastlægger, hvilke problemer Arbejdstilsynet kan træffe afgørelse om. Arbejdstilsynet skal således primært koncentrere sig om problemer, der er relateret til den enkeltes arbejdsfunktion, og skal dermed ikke forholde sig til ledelsesmæssige dispositioner, fx håndteringen af organisatoriske ændringer, der kan have betydning for det psykiske arbejdsmiljø.

Metodeudvalget fremlagde i 1998 en statusredegørelse for anbefalingernes betydning for Arbejdstilsynets praksis, ligesom udvalget trådte sammen i forbindelse med, at Arbejdstilsynet i 2001 fik adgang til at træffe afgørelse om forhold vedrørende mobning og seksuel chikane. Beskæftigelsesministeriet har ikke udarbejdet en statusredegørelse om vurdering af Metodeudvalgets anbefalinger siden 1998. Det er således forholdsvis længe siden, at ministeriet har vurderet, om Metodeudvalgets anbefalinger fra 1995 stadig er tidssvarende og dermed hensigtsmæssige at lægge til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø.

2.2. Regler om certificering og partsaftaler

27. Rigsrevisionen har vurderet, om Beskæftigelsesministeriet har fulgt op på, om certificeringsregler og partsaftaler vedrørende det psykiske arbejdsmiljø fungerer hensigtsmæssigt. Det har vi vurderet med udgangspunkt i, at ministeriet har det overordnede ansvar for arbejdsmiljølovgivningen og ansvar for at sætte rammer for Arbejdstilsynets kontrol med det psykiske arbejdsmiljø.

Certificering

28. Virksomheder har siden 2001 haft mulighed for at blive undtaget fra Arbejdstilsynets tilsyn, hvis en virksomhed tildeles et arbejdsmiljøcertifikat. Reglerne om certificering fremgår af §§ 65a, 65b og 65c i arbejdsmiljøloven. For at få udstedt et arbejdsmiljøcertifikat skal virksomheden dokumentere et godt arbejdsmiljø. Certificeringsordningen skal sikre, at der i de certificerede virksomheder er et system, der afdækker og håndterer problemer i det psykiske arbejdsmiljø, og at arbejdet er sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt. Det er således virksomhedens ansvar, at dette system fungerer. Hvis Arbejdstilsynet modtager en klage fra en medarbejder i en certificeret virksomhed, har Arbejdstilsynet dog fortsat mulighed for at foretage et tilsyn. Det samme gælder, hvis der er sket en ulykke.

Den Danske Akkrediteringsfond (DANAK) under Sikkerhedsstyrelsen godkender de virksomheder, der kan certificere virksomheder på bl.a. arbejdsmiljøområdet. Arbejdstilsynet henviser på sin hjemmeside til 6 virksomheder, der kan udstede arbejdsmiljøcertifikater.

29. Rigsrevisionen har bedt Arbejdstilsynet estimere, hvor mange der er ansat i arbejdsmiljøcertificerede virksomheder. Arbejdstilsynet har oplyst, at der pr. 21. november 2014 er 3.605 certificerede produktionsenheder. Ifølge Arbejdstilsynets oplysninger, der er baseret på tal fra Danmarks Statistik, er ca. 214.000 ansat i arbejdsmiljøcertificerede virksomheder, hvilket svarer til ca. 8 % af det samlede antal ansatte i Danmark. Der er flest ansatte i brancherne "Metal og maskiner", "Kemi og medicin", "Kontor", "Hospitaller" og "Transport af gods".

30. Beskæftigelsesministeriet har ikke foretaget en evaluering af certificeringsordningen siden den blev indført i 2001. Ministeriet har derfor ikke viden om, hvorvidt certificeringsordningen sikrer, at der i de arbejdsmiljøcertificerede virksomheder findes et godt arbejdsmiljø, som beskrevet i arbejdsmiljølovens § 65b.

31. Arbejdstilsynet fører ikke statistik over klager vedrørende det psykiske arbejdsmiljø fra medarbejdere i certificerede virksomheder. Det betyder, at Beskæftigelsesministeriet ikke kender omfanget af klager. Omfanget af klager kan være en indikator for, om virksomheder, der er arbejdsmiljøcertificerede, sikrer et godt psykisk arbejdsmiljø.

Partsaftaler

32. Partsaftaler indgås mellem arbejdsmarkedets parter som en del af en kollektiv overenskomst. Aftalen skal som minimum yde samme beskyttelse af de ansatte som arbejdsmiljøloven. Under en partsaftale er det parterne selv, der kontrollerer, om arbejdsmiljøloven bliver overholdt. Arbejdsgiveren skal dokumentere over for Arbejdstilsynet, at virksomheden er omfattet af en partsaftale.

Arbejdstilsynet fører ikke tilsyn med den del af arbejdsmiljøet, der er omfattet af partsaftaler. Det gælder dog kun for de medarbejdergrupper, der er omfattet af aftalerne. Eventuelle overtrædelser af arbejdsmiljøloven behandles i det fagretlige system. Kun i de tilfælde, hvor Arbejdstilsynet bliver opmærksom på, at det fagretlige system ikke i tilstrækkelig grad tager hånd om overtrædelser af arbejdsmiljøloven, vil Arbejdstilsynet kunne foretage tilsyn med disse dele af arbejdsmiljøet for de medarbejdergrupper, der er omfattet af partsaftalerne.

På nuværende tidspunkt er der 3 gældende partsaftaler. Aftalerne er forskelligt konstrueret både med hensyn til, hvilke områder der er omfattet af aftalen, og med hensyn til omfanget af ansatte, der er omfattet af aftalen. Boks 5 beskriver de 3 partsaftaler og deres betydning for Arbejdstilsynets muligheder for at føre tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø.

BOKS 5. PARTSAFTALER, DER OMFATTER DET PSYKISKE ARBEJDSMILJØ

Aftale mellem Finanssektorens Arbejdsgiverforening og Danske Forsikringsfunktionærers Landsforening

Aftalen trådte i kraft den 1. april 2007 og omfatter hele det psykosociale område, der kan indgås partsaftaler om. Aftalen dækker en række stillingsgrupper inden for forsikringsbranchen, men omfatter ikke assurandører og ansatte med ledelsesansvar.

Aftale mellem Dansk Industri og CO-Industri om trivsel og psykisk arbejdsmiljø

Aftalen trådte i kraft den 1. marts 2008 og omfatter den del af det psykosociale område, der vedrører mobning og seksuel chikane. Aftalen omfatter alle medarbejdere i virksomheder, der er omfattet af Industriens Overenskomst eller Industriens Funktionæroverenskomst indgået mellem Dansk Industri og CO-Industri.

Aftale mellem Dansk Erhverv og Handelskartellet vedrørende mobning og seksuel chikane

Aftalen trådte i kraft i september 2010 og omfatter den del af det psykosociale område, der vedrører mobning og seksuel chikane. Aftalen omfatter alle medarbejdere i virksomheder inden for handelsbranchen, der er omfattet af overenskomst indgået mellem Dansk Erhverv og Handelskartellet. 3F Transportgruppen har tiltrådt den indgåede aftale for medarbejdere inden for handelsbranchen, som er ansat under overenskomster med Dansk Erhverv.

En produktionsenhed (p-enhed) er den adresse, som virksomheden drives fra, fx en butik, filial, fabrik e.l.

Alle virksomheder har mindst én p-enhed. En virksomhed kan have flere p-enheder, hvis virksomheden drives fra flere adresser.

Arbejdsmiljørådet rådgiver beskæftigelsesministeren om arbejdsmiljøindsatsen, bl.a. ved at indstille mål for og prioritering af arbejdsmiljøindsatsen.

Rådet består af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. Desuden er der én repræsentant (uden stemmeret) fra henholdsvis Beskæftigelsesministeriet, Arbejdstilsynet, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, Arbejdsskadenstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

33. Arbejdstilsynet har ikke kompetencen til at føre tilsyn med, om problemer i det psykiske arbejdsmiljø, der er omfattet af partsaftaler, bliver håndteret i virksomheder og i de faglige systemer. Beskæftigelsesministeriet har det overordnede ansvar for, at arbejdsmiljøloven fungerer efter intentionerne i loven. Ministeriet har ikke evalueret eller udarbejdet statusredegørelser over arbejdsmiljøindsatsen i virksomheder omfattet af partsaftaler, siden reglerne blev indført med arbejdsmiljøreformen i 2006. Ministeriet har dog oplyst, at Arbejdsmiljørådet i 2009 i en fælles udtalelse til ministeren tilkendegav, at erfaringerne med de indgåede partsaftaler var positive.

34. Arbejdstilsynet har estimeret, hvor mange ansatte i virksomhederne der er omfattet af partsaftaler. Arbejdstilsynet anslår, at aftalerne omfatter 313.000 ansatte, hvilket svarer til 13 % af lønmodtagerne. Der tages dog forbehold for, at det reelle tal kan være lavere, fordi der kan være medarbejdergrupper i virksomhederne, som ikke er omfattet af partsaftalerne. Det gælder fx assurandører i "Aftale mellem Finanssektorens Arbejdsgiverforening og Danske Forsikringsfunktionærers Landsforening".

Partsaftaler indebærer, at Arbejdstilsynet som udgangspunkt ikke fører tilsyn med de arbejdsmiljøproblemer, der er omfattet af en partsaftale, for de ansatte, der er omfattet af aftalen. Men Arbejdstilsynet fører tilsyn med virksomhedens øvrige arbejdsmiljø efter normal procedure. Det er kun aftalen mellem Finanssektorens Arbejdsgiverforening og Danske Forsikringsfunktionærers Landsforening, der dækker næsten hele det psykiske arbejdsmiljø (kun voldsområdet er undtaget). Denne aftale omfatter ca. 11.500 ud af de ca. 313.000 ansatte, der er dækket af en partsaftale. De 2 øvrige partsaftaler omfatter udelukkende mobning og seksuel chikane og ikke det øvrige psykiske arbejdsmiljø.

35. Antallet af klager fra medarbejdere omfattet af en partsaftale kan være en indikation på, om partsaftalerne fungerer efter hensigten. Arbejdstilsynet fører ikke statistik over de klager, de modtager fra medarbejdere i virksomheder, der er omfattet af partsaftaler. Det betyder, at Beskæftigelsesministeriet ikke kender omfanget af klager fra medarbejdere omfattet af partsaftaler.

Resultater

36. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at arbejdsmiljøloven, herunder regler om certificering og partsaftaler, sætter rammerne for praksis i Arbejdstilsynets arbejde og for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Tal fra Arbejdstilsynet viser, at ca. 214.000 ansatte, hvilket svarer til ca. 8 % af alle lønmodtagere, er ansat i en arbejdsmiljøcertificeret virksomhed og er dermed undtaget for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Ca. 313.000 af alle lønmodtagere, hvilket svarer til 13 %, er ansat i en virksomhed omfattet af en partsaftale og er dermed ikke omfattet af Arbejdstilsynets tilsynsindsats vedrørende mobning og seksuel chikane.

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet ikke har evalueret, om partsaftaler og certificeringsregler fungerer hensigtsmæssigt i forhold til, at virksomhederne skal sikre et psykisk arbejdsmiljø, som er sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt.

3. Mål for og opfølgning på tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Arbejdstilsynet har opstillet mål og resultatkrav for at opfylde de politiske målsætninger for det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet følger løbende op på udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø, bl.a. via undersøgelser fra det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø. Samtidig følges udviklingen i arbejdsulykker, der anmeldes til Arbejdstilsynet. Det er dog vanskeligt at måle eller påvise en sammenhæng mellem Arbejdstilsynets indsats og en eventuel opfyldelse af resultatkravene. Rigsrevisionen vurderer derfor, at Arbejdstilsynet med fordel kan supplere mål- og resultatstyringen med mål for de mere umiddelbare effekter af indsatsen, fx ved at have et mål om, at virksomhederne har rettet op på problemerne, når Arbejdstilsynet kommer på tilsyn 12-18 måneder efter, at virksomhederne har fået et påbud.

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør foretage en samlet evaluering af effekten af indsats typerne inden for det psykiske arbejdsmiljø. En sådan evaluering vil kunne give Arbejdstilsynet viden om, hvilke indsatser, herunder fx tilsynstype og vejledning, der giver de bedste resultater med hensyn til at styrke virksomhedernes arbejde med det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet vil ligeledes ved en sådan evaluering opnå en bedre viden om sammenhængen mellem indsats og resultater.

37. Dette kapitel handler om, hvilke mål Arbejdstilsynet fastsætter for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø, og om Arbejdstilsynet følger op på effekten af tilsynsindsatsen.

3.1. Mål og resultatkrav

38. Rigsrevisionen har undersøgt, om Arbejdstilsynet har opstillet mål og resultatkrav, der bidrager til at opfylde de politiske målsætninger for det psykiske arbejdsmiljø. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om Arbejdstilsynet løbende følger op på, om de ønskede resultater nås.

Arbejdstilsynets strategi og resultatkrav

39. Ifølge "Strategi for Arbejdstilsynet 2014" er formålet med tilsynsindsatsen at kontrollere og forbedre arbejdsmiljøet i virksomhederne ved hjælp af afgørelser samt mundtlig og skriftlig vejledning. For at opnå størst mulig effekt er tilsynsindsatsen ifølge strategien målrettet de væsentligste arbejdsmiljøproblemer og de virksomheder, der forventes at have de største problemer. Ifølge strategien skal tilsynet kombineres med en konstruktiv dialog, så virksomhederne forstår sammenhængen mellem regler og risici og bliver motiveret til selv at forebygge og løse eventuelle arbejdsmiljøproblemer. Forventningen er, at Arbejdstilsynet på den måde vil kunne bidrage til at reducere alvorlige ulykker med 25 % og reducere andelen af beskæftigede, der er udsat for muskel- og skeletoverbelastninger og psykiske overbelastninger med 20 % senest i 2020.

40. Arbejdstilsynets strategi tager bl.a. afsæt i de politisk definerede 2020-mål om at reducere arbejdsrelaterede overbelastninger, ulykker og sygdomme samt arbejdsrelateret nedslidning og sygefravær. Med udgangspunkt i strategien har Arbejdstilsynet opstillet 11 resultatkrav for 2014, hvoraf 2 relaterer sig direkte til det psykiske arbejdsmiljø. Resultatkravene er en del af tilsynscentrenes resultatkontrakter.

- *Resultatkrav nr. 6a*

Der skal ske en reduktion på 2 % i 2014 i forhold til 2012 i antallet af personer, som oplever stress inden for brancherne døgninstitutioner og hjemmepleje, daginstitutioner, hospitaler, domstole, fængsler og folkeskoler.

- *Resultatkrav nr. 6b*

Der skal ske en reduktion på 3 % i 2014 i forhold til 2013 i antallet af anmeldte arbejdsulykker som følge af vold set i forhold til antallet af beskæftigede inden for døgninstitutioner og hjemmepleje, daginstitutioner, hospitaler, domstole, fængsler og folkeskoler.

Arbejdstilsynets opfølgning på resultatkravene

41. Arbejdstilsynet følger op på opfyldelsen af resultatkravet om en reduktion på 2 % i 2014 i forhold til 2012 i antallet af personer, som oplever stress, ved hjælp af spørgeskemaundersøgelsen "Arbejdsmiljø og helbred i Danmark", der gennemføres af det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø. "Arbejdsmiljø og helbred i Danmark" omfatter tilfældigt udvalgte stikprøver blandt de 18-64-årige beskæftigede i Danmark og gennemføres hvert 2. år frem til 2020, startende med en nulpunktsmåling i 2012.

42. Arbejdstilsynet følger op på resultatkravet om en reduktion på 3 % i 2014 i forhold til 2013 i antallet af anmeldte arbejdsulykker som følge af vold set i forhold til antallet af beskæftigede inden for døgninstitutioner og hjemmepleje, daginstitutioner, hospitaler, domstole, fængsler og folkeskoler.

43. Arbejdstilsynet har lagt til grund, at indsatsen bidrager til at opfylde de opstillede resultatkrav og dermed de politisk aftalte mål og de langsigtede effekter i forhold til psykisk arbejdsmiljø. Dermed antager Arbejdstilsynet, at indsatsen har indflydelse på oplevelsen af stress hos medarbejdergrupper, der er i særlig risiko for at blive nedslidt som følge af psykosociale påvirkninger. Ligeledes antager Arbejdstilsynet, at indsatsen har indflydelse på udviklingen i anmeldte arbejdsulykker inden for de nævnte medarbejdergrupper. I Arbejdstilsynets årsrapport for 2013 og Arbejdstilsynets strategi for 2014 bliver det imidlertid bemærket, at det er meget vanskeligt at påvise en sammenhæng mellem Arbejdstilsynets indsats og udviklingen i ulykker og oplevet stress hos medarbejdere, da mange forskellige faktorer har indflydelse herpå.

Resultater

44. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Arbejdstilsynet har opstillet resultatkrav til opfølgning på de politiske målsætninger for det psykiske arbejdsmiljø. Undersøgelsen viser desuden, at Arbejdstilsynet løbende følger op på målopfyldelse gennem undersøgelsen "Arbejdsmiljø og helbred i Danmark", der måler oplevelsen af stress hos udvalgte medarbejdergrupper. Der følges desuden op på udviklingen i anmeldte arbejdsulykker.

Arbejdstilsynet sætter mål for, at kontrolvirksomheden skal bidrage til et bedre psykisk arbejdsmiljø. Rigsrevisionen konstaterer dog, at det er vanskeligt at påvise en årsagssammenhæng mellem Arbejdstilsynets indsats og udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø, da denne afhænger af mange andre faktorer end Arbejdstilsynets indsats.

3.2. Arbejdstilsynets opfølgning på effekten af tilsynsindsatsen

45. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang Arbejdstilsynet følger op på effekten af indsatsen inden for det psykiske arbejdsmiljø.

46. Arbejdstilsynets forventninger til effekterne af indsatsen tager udgangspunkt i de 3 kerneopgaver tilsyn, regulering og kommunikation. Arbejdstilsynet beskriver de forventede sammenhænge mellem resurser, aktiviteter, output og effekter i strategien for 2014.

Ifølge strategien motiverer tilsynsindsatsen virksomhederne til at arbejde med arbejdsmiljø, hvilket medfører, at problemerne forebygges ved at reducere eller helt fjerne risikofaktorer. Når Arbejdstilsynet giver et påbud med frist, skal virksomheden inden fristens udløb indsende en beskrivelse af, hvordan arbejdsmiljøproblemet er løst. Arbejdstilsynet foretager en vurdering af, om den indsendte beskrivelse i tilstrækkelig grad dokumenterer problemets løsning. Ifølge strategien vil arbejdsmiljøproblemer således løbende blive løst, ligesom der vil opstå færre arbejdsmiljøproblemer. Denne udvikling vil samlet set bidrage til, at antallet af psykisk overbelastede på arbejdsmarkedet reduceres med 20 % frem til 2020. Arbejdstilsynet antager dermed, at tilsynet bidrager til de samfundsmæssige langsigtede effektmål om at reducere arbejdsrelaterede overbelastninger, ulykker og sygdomme samt arbejdsrelateret nedslidning og sygefravær, idet de samlede overbelastninger reduceres, når virksomhederne mindsker risikofaktorerne.

47. Arbejdstilsynet har gennemført generelle evalueringer af effekten af påbud inden for det fysiske arbejdsmiljø i en række brancher. Arbejdstilsynet oplyser, at evalueringerne, der alle er foretaget i perioden 2005-2006, viser, at tilsynsindsatsen havde god effekt på de konstaterede arbejdsmiljøproblemer, da disse i overvejende grad blev løst af virksomheden inden for en periode på 1½ år efter, at påbud blev givet.

Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke forligger evalueringer af effekten af påbud inden for det psykiske arbejdsmiljø med samme metode.

Evalueringen af arbejdsmiljøreformen, der blev gennemført i perioden 2006-2010, viser, at ca. 50 % af virksomhederne vurderede, at deres arbejdsmiljø blev forbedret som følge af, at de efterkom påbud. Vurderingen lå lidt højere (60 %) for rådgivningspåbud. Heri indgik et mindre antal påbud om psykisk arbejdsmiljø, og vurderingen adskilte sig ikke markant fra påbud om fysiske arbejdsmiljøproblemer.

Arbejdstilsynet vurderer på baggrund af virksomhedens tilbagemelding til Arbejdstilsynet, om problemerne er løst tilfredsstillende. Arbejdstilsynet foretager kontrolbesøg, hvis problemerne ikke er løst tilfredsstillende, hvis virksomhedens tilbagemelding er mangelfuld, eller hvis virksomheden ikke reagerer på en påmindelse som følge af manglende tilbagemelding.

Virksomheder, der har modtaget et påbud, får et risikobaseret tilsyn efter 12-18 måneder, hvor der følges op på de tidligere påbud.

48. Arbejdstilsynet har planlagt en ekstern evaluering med det formål at få konkret viden om og dokumentation for effekten af risikobaserede tilsyn på mellemlang sigt og viden om, hvorvidt virksomhedernes arbejde med arbejdsmiljø fører til læring, der gør dem i stand til at forebygge nye arbejdsmiljøproblemer. Undersøgelsen ser således nærmere på, i hvilket omfang Arbejdstilsynets antagelser om sammenhænge mellem påbud og effekter på mellemlang sigt afspejler virkeligheden. Resultaterne forventes klar primo 2016.

49. Arbejdstilsynet har hos eksterne konsulentfirmaer bestilt en "Evaluering af særlige indsatser i brancherne døgninstitutioner og hjemmepleje samt bygge og anlæg". Der er tale om den type indsatser, som både har fokus på muskel- og skeletpåvirkninger og psykisk arbejdsmiljø. En evaluering fra 2013 viser, at der kan konstateres positive effekter af den mundtlige vejledning, som bliver givet på det første besøg i den særlige indsats, når Arbejdstilsynet ved det andet besøg gennemfører kontrol af arbejdsmiljøet.

50. Rigsrevisionen har modtaget data fra Arbejdstilsynet om, hvor mange afgørelser om psykisk arbejdsmiljø der blev givet på de forskellige typer tilsyn i 2013. Tallene viser, at Arbejdstilsynet gav relativt flere afgørelser på de særlige tilsynsindsatser, der udelukkende havde fokus på psykisk arbejdsmiljø, sammenlignet med risikobaserede tilsyn. Den ene tilsynsindsats er kendetegnet ved udelukkende at være rettet mod det psykiske arbejdsmiljø, og den anden tilsynsindsats mod nedslidning har fokus på både muskel- og skeletpåvirkninger og psykisk arbejdsmiljø, jf. bilag 4 og 5. De tilsynsførende bruger mere tid på disse tilsyn end på fx risikobaserede tilsyn og detailtilsyn generelt. I 2013 blev der givet en afgørelse om psykisk arbejdsmiljø i 36 % af tilsynsindsatserne, som udelukkende havde fokus på det psykiske arbejdsmiljø inden for plejehjem og hjemmehjælp, og i 48 % inden for domstole og fængsler. Samlet set blev der i 2013 givet afgørelse om psykisk arbejdsmiljø i 2 % af tilsynene, der også dækker de risikobaserede tilsyn og detailtilsyn.

51. Arbejdstilsynet gennemfører årlige brugerundersøgelser blandt virksomheder, hvor Arbejdstilsynet har foretaget tilsyn. Resultaterne af Arbejdstilsynets "Brugerundersøgelse 2013" viser, at der siden 2012 er en lille tilbagegang i antallet af virksomheder, som oplever en god dialog. Samtidig ses der en tilbagegang i virksomhedernes oplevelse og udbytte af Arbejdstilsynets risikobaserede tilsynsbesøg. Ifølge brugerundersøgelsen ses der en tilbagegang på 10 procentpoint fra 2012 til 2013 på spørgsmålet *"Den tilsynsførendes vejledning har hjulpet os videre med vores arbejdsmiljøarbejde"* og en tilbagegang på 9 procentpoint på spørgsmålet *"Vi fik en bedre forståelse for, hvorfor det er vigtigt, at arbejdsmiljøforholdene er i orden"*. Det skal her nævnes, at der i brugerundersøgelsen ikke er særligt fokus på det psykiske arbejdsmiljø, men på Arbejdstilsynets samlede indsats.

52. Arbejdstilsynet har oplyst, at der ikke er gennemført evalueringer eller analyser af effekten af mundtlig eller skriftlig vejledning, som omhandler det psykiske arbejdsmiljø. Mundtlig vejledning indgik dog i evalueringen af de særlige tilsynsindsatser, hvor der både har været fokus på muskel- og skeletpåvirkninger og psykisk arbejdsmiljø, jf. pkt. 49.

Arbejdstilsynet har ikke foretaget eller planlagt evaluering af de tilsynsindsatser, der udelukkende er rettet mod det psykiske arbejdsmiljø. Endvidere foreligger der ikke en evaluering af effekten af de enkelte typer påbud, der gives inden for det psykiske arbejdsmiljø.

53. Arbejdstilsynet har ikke foretaget en evaluering af, hvilke typer tilsyn der har størst positiv effekt på 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. Arbejdstilsynet har i efteråret 2014 udarbejdet en status til Arbejdsmiljørådet på den nye afgørelsesform om påbud om psykisk arbejdsmiljø, som trådte i kraft den 1. juli 2013.

Resultater

54. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Arbejdstilsynet følger 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. Desuden foretager Arbejdstilsynet evalueringer af de særlige indsatser, som er specifikt rettet mod muskel- og skeletpåvirkninger og det psykiske arbejdsmiljø, og der gennemføres årlige brugerundersøgelser blandt de virksomheder, som Arbejdstilsynet har besøgt. Evalueringer viser, at større fokus på mundtlig vejledning ved de særlige tilsynsindsatser har øget virksomhedernes motivation for at arbejde med det psykiske arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet har ikke evalueret effekten af de risikobaserede tilsyn, men har planlagt en evaluering, der afsluttes i 2016.

Arbejdstilsynet gennemfører årlige brugerundersøgelser blandt virksomheder, hvor Arbejdstilsynet har foretaget tilsyn. Det er dog ikke muligt at udlede af brugerundersøgelserne, om besvarelsener relaterer sig til det fysiske eller det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet foretager en vurdering af, om brugerundersøgelsesresultater giver anledning til justering eller iværksættelse af initiativer.

Arbejdstilsynet har ikke 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.

4. Metoder og procedurer ved tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

Arbejdspladsvurdering (APV)

Alle virksomheder med ansatte skal udarbejde en skriftlig arbejdspladsvurdering mindst hvert 3. år. Virksomheden kan selv vælge de metoder og redskaber, den vil bruge til at gennemføre vurderingen. Arbejdstilsynet skal ikke godkende vurderingen, men fører tilsyn med, at virksomheden gennemfører APV-processen i overensstemmelse med lovgivningens krav.

Rigsrevisionen vurderer, at Arbejdstilsynet anvender metoder og procedurer, der overordnet set giver mulighed for at identificere problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Undersøgelsen viser, at Arbejdstilsynet anvender interviews med medarbejdere og ledelse som de væsentligste kilder til at få oplysninger om det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet anvender i et vist omfang de arbejdspladsvurderinger eller trivselsundersøgelser, som virksomhederne har gennemført.

Rigsrevisionen vurderer, at Arbejdstilsynet kan styrke sit tilsyn ved i større udstrækning at gøre brug af skriftlige datakilder som fx sygefraværstatistikker, APV'er, trivselsundersøgelser og data for personaleomsætning. Sådanne data kan inddrages i forberedelsen og gennemførelsen af tilsynet for at understøtte og supplere de kvalitative data, som Arbejdstilsynet indsamler gennem interviews.

Rigsrevisionen vurderer desuden, at Arbejdstilsynet bør forbedre registreringen af klagehenvendelser fra medarbejdere, der kontakter Arbejdstilsynet for at få hjælp. Således vil det være en fordel, hvis registreringerne også omfatter situationer, hvor Arbejdstilsynet vurderer, at henvendelsen ikke skal medføre et tilsyn. Rigsrevisionen finder, at en opgørelse over klagehenvendelser kan pege på områder eller virksomheder, hvor der er problemer med det psykiske arbejdsmiljø, og dermed bidrage til en mere risikobaseret tilgang til udvælgelsen af virksomheder.

55. Dette kapitel handler om de metoder og procedurer, som Arbejdstilsynet anvender, når de fører tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø.

4.1. Brug af metoder ved tilsyn

56. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang Arbejdstilsynet anvender de forskellige metoder og relevante datakilder, som fremgår af Arbejdstilsynets instruks for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø, til at identificere arbejdsmiljøproblemer i en virksomhed. Det er instruksen, som de tilsynsførende tager udgangspunkt i, når de gennemfører tilsyn i virksomhederne. Instruksen omfatter bl.a. retningslinjer for, hvilke metoder de tilsynsførende kan anvende, og henviser til relevante datakilder og metoder til dataindsamling, fx:

- gruppesamtaler
- samtaler med enkeltpersoner
- observationer
- spørgeskemaer.

57. Gruppesamtaler bliver især anvendt ved de tilsyn, hvor besøget er anmeldt i forvejen. Ved et tilsyn, der har fokus på det psykiske arbejdsmiljø, har Arbejdstilsynet på forhånd kontakten virksomheden og bedt om at få et møde med ledelsen og repræsentanter for arbejdsmiljøorganisationen. Endvidere vil Arbejdstilsynet bede om et antal gruppesamtaler eller samtaler med enkeltpersoner. Ved gruppesamtaler er det virksomhedens ledelse og arbejdsmiljøorganisationen, der vælger deltagere på baggrund af Arbejdstilsynets ønsker til gruppens sammensætning.

Arbejdstilsynet har oplyst, at de kvalitative metoder gør det muligt at undersøge det psykiske arbejdsmiljø i dybden og få indblik i de bagvedliggende forklaringer, årsager og sammenhænge. Endvidere er det Arbejdstilsynets erfaring, at de kvalitative data sikrer gode afgørelser, der holder både fagligt og juridisk, dvs. at de også i vid udstrækning holder i forbindelse med sager, der bliver påklaget til Arbejdsmiljøklagenævnet.

58. Arbejdstilsynet skelner mellem:

- data, der er oplyst gennem samtaler med ledelse og medarbejdere
- data, der er fremkommet ved observationer under rundgang eller planlagt observation
- andre datakilder, fx APV'er, sygefraværstatistikker, personaleflow, politikker, klager og ulykker.

Arbejdstilsynets adgang til datakilder er uddybet i boks 6.

BOKS 6. ARBEJ DSTILSYNETS ADGANG TIL DATAKILDER

Det fremgår af Arbejdstilsynets instruks om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø, at metoderne til at indsamle data forudsætter, at virksomheden er velvilligt indstillet og medvirker aktivt. Ledelsens og de ansattes accept er nødvendig ved systematiske gruppesamtaler og samtaler med enkeltpersoner. Ledelsen skal give sit samtykke til, at Arbejdstilsynet bruger metoderne. Deltagelsen er frivillig for de ansatte. Ledelsen har desuden ret til at være med ved samtaler med de ansatte. Hvis ledelsen eller de ansatte ikke ønsker at tale med Arbejdstilsynet, er det reelt ikke muligt at gennemføre tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet har, jf. arbejdsmiljølovens § 76, stk. 1 og 5, hjemmel til at få udleveret APV'er, trivselsundersøgelser eller oplysninger om sygefravær og personaleflow.

***Rundgang** betyder, at de tilsynsførende danner sig et indtryk af de fysiske forhold ved at gå igennem virksomhedens lokaler. Rundgangen kan også omfatte observationer af, hvordan arbejdet udføres, og de tilsynsførende kan spørge tilfældigt udvalgte medarbejdere om forhold, der har betydning for det psykiske arbejdsmiljø.*

59. Rigsrevisionen har i gennemgangen af 65 sager, hvor Arbejdstilsynet har truffet afgørelse om psykisk arbejdsmiljø, set på, hvilke datakilder de tilsynsførende har anvendt på tilsynsbesøgene. Det er således de data, som de tilsynsførende har anvendt som begrundelse for et påbud, der fremgår af denne gennemgang:

- I lidt over halvdelen af sagerne er der anvendt gruppeinterviews.
- I lidt over halvdelen af sagerne er der anvendt rundgang.
- APV'er og/eller trivselsundersøgelser er anvendt i ca. 1/3 af sagerne.
- Sygefraværstatistik er anvendt i ca. én ud af 10 sager.
- Opgørelser over personaleomsætning er anvendt i 2 sager.

Rigsrevisionens gennemgang af sager viser således, at Arbejdstilsynet kun i et mindre antal af sagerne anvender skriftlige datakilder som sygefraværstatistikker og personaleomsætning som dokumentation for afgørelserne.

60. Rigsrevisionen har i interviews med de tilsynsførende spurgt til, hvilke metoder de tilsynsførende anvender til at afdække det psykiske arbejdsmiljø. Oplysninger fra interviewene med de tilsynsførende fremgår af boks 7.

BOKS 7. TILSYNSFØRENDES BRUG AF METODER VED RISIKOBASEREDE TILSYN

De tilsynsførende fortæller, at de starter med at tale med lederen og repræsentanter for medarbejderne om arbejdsmiljøarbejdet. Derefter går de rundt og taler eventuelt med et par medarbejdere. De tilsynsførende udtrykker desuden, at de generelt indledningsvist spørger efter APV'er, trivselsundersøgelser og sygefraværstatistikker, når de skal afdække det psykiske arbejdsmiljø ved et risikobaseret tilsyn, og anvender disse data som udgangspunkt for samtaler med medarbejderne.

De tilsynsførende oplyser, at de som oftest har tid til at afdække eventuelle problemer, når de er på et risikobaseret tilsyn, men at der kan være tilfælde, hvor det er nødvendigt at aftale et nyt besøg for at afdække en eventuel mistanke yderligere. Samtidig oplever de tilsynsførende, at det kan være vanskeligt at få et dækkende billede af, hvad der foregår på en arbejdsplads. En af de tilsynsførende fortæller, at han godt kan blive i tvivl om, hvorvidt han har ramt kernen, hvis han kun har interviews med 5-6 medarbejdere. Fx talte han kun med 5 medarbejdere i en virksomhed med 700 ansatte.

61. Arbejdstilsynet har oplyst til Rigsrevisionen, at afgørelserne ikke skal baseres på repræsentative undersøgelser af virksomhederne. En afgørelse må ikke omfatte andet end det, der er konstateret, fx problemer i det psykiske arbejdsmiljø for en afdeling, en personalegruppe eller en person (fx mobning).

62. De tilsynsførende skal ikke dokumentere, hvilke metoder de bruger ved de enkelte tilsyn. Arbejdstilsynet har oplyst, at der ikke er krav om nærmere dokumentation, når der ikke træffes afgørelse. Arbejdstilsynet foretager dermed ikke en registrering af, hvilke metoder der er anvendt på tilsynsbesøg, hvor der ikke gives påbud, ligesom der heller ikke registreres oplysninger om arbejdsmiljøforholdene i virksomheden i øvrigt.

Arbejdstilsynet har endvidere oplyst, at de tilsynsførende bliver instrueret i at anvende metoderne. Dermed er der også en forventning om, at metoderne anvendes, uanset om der træffes afgørelse eller ej.

63. Af Rigsrevisionens interviews med 12 virksomheder, der har fået påbud om psykisk arbejdsmiljø, fremgår det, at flere er utilfredse med, at Arbejdstilsynet baserer påbuddet på gruppesamtaler eller interviews med et mindre antal medarbejdere, jf. boks 8.

BOKS 8. RIGSREVISIONENS INTERVIEWS MED VIRKSOMHEDER

7 af de 12 virksomheder, som Rigsrevisionen har talt med i forbindelse med et påbud om psykisk arbejdsmiljø, finder, at de tilsynsførende ikke tager højde for deres kommentarer i påbuddet. De har oplyst, at de ofte ikke kan genkende beskrivelsen af forholdene i virksomheden i Arbejdstilsynets udkast til påbud. Dette opleves, på trods af at alle tilsyn afsluttes med, at der afholdes møde mellem de tilsynsførende, ledelsen og medarbejdere (arbejdsmiljøorganisationen). På dette møde drøftes de oplysninger, som Arbejdstilsynet er nået frem til under tilsynet.

Endvidere har flere af de 12 virksomheder, som Rigsrevisionen har interviewet, oplyst, at Arbejdstilsynet ikke anvender skriftlige datakilder som fx sygefraværstatistikker, opgørelser over personaleomsætning eller trivselsundersøgelser, og at Arbejdstilsynet ikke efterspørger data, der kan være med til at dokumentere omfanget af det problem, som Arbejdstilsynet påpeger.

64. Arbejdstilsynet har i 2013 fået udarbejdet en analyse af de tilsynsførendes tidsanvendelse. I analysen peges der på, at mere konkret viden om den enkelte virksomheds sygefravær, personaleomsætning mv. – særligt i forhold til tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø – kan styrke forberedelsen af tilsynet og derigennem medvirke til at fokusere tilsynet yderligere og dermed øge effekt og kvalitet af tilsynsindsatsen.

Resultater

65. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Arbejdstilsynet primært anvender kvalitative metoder ved tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø, da de finder, at kvalitative metoder sikrer gode afgørelser, der holder både fagligt og juridisk. Gruppesamtaler er centrale i de fleste afgørelser om psykisk arbejdsmiljø. Rigsrevisionens gennemgang af sager har vist, 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.

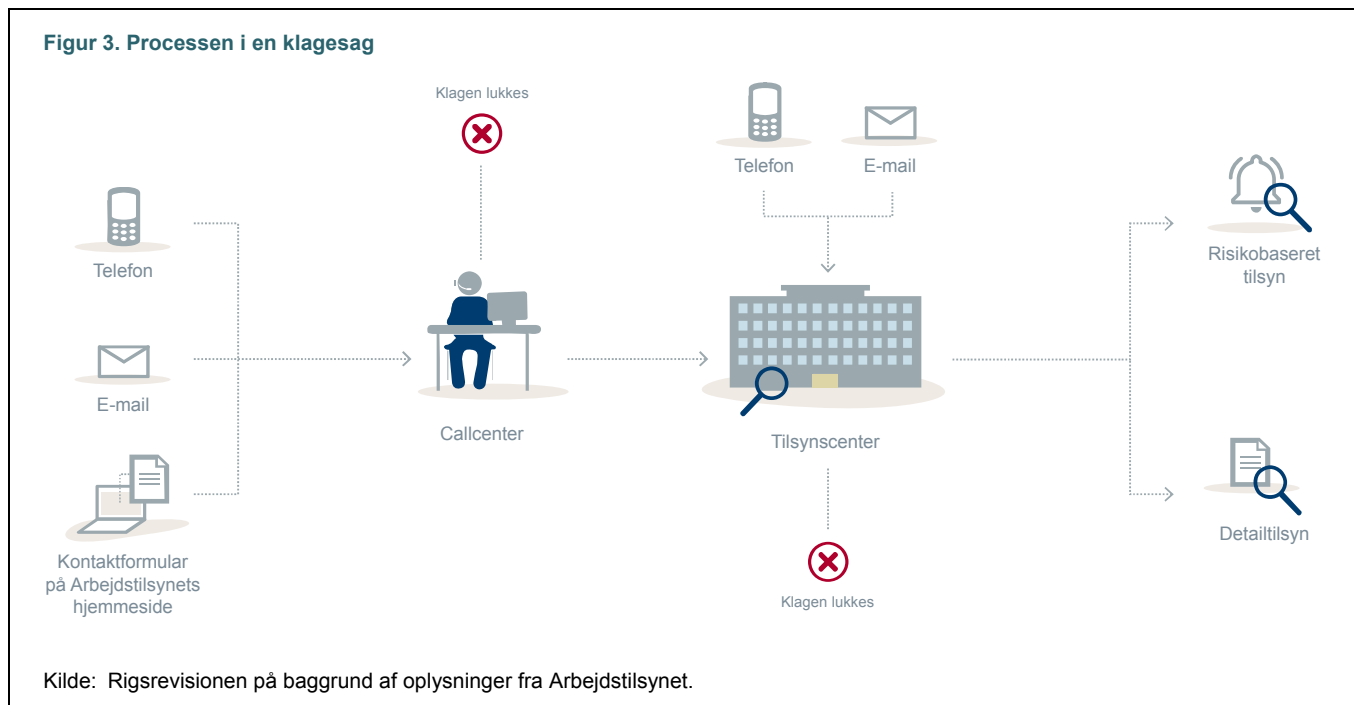
Alle tilsyn bliver afsluttet med en drøftelse mellem de tilsynsførende, ledelsen og medarbejdere (arbejds miljøorganisationen). Rigsrevisionens interviews med et mindre antal virksomheder indikerer dog, at dialogen mellem virksomheden og de tilsynsførende på det afsluttede møde ikke altid giver virksomheden klarhed over årsagerne til eventuelle problemer i det psykiske arbejdsmiljø eller løsningen af disse.

Arbejdstilsynet foretager ikke en systematisk registrering af anvendte metoder og informationer om arbejdsmiljøet på de tilsynsbesøg, der ikke resulterer i en afgørelse.

4.2. Procedurer for behandling af klager fra medarbejdere i virksomheder

66. Rigsrevisionen har undersøgt, om Arbejdstilsynet har etableret procedurer for håndtering og registrering af klager fra medarbejdere i virksomhederne. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at der er etableret procedurer for klagehåndtering, og at der sker en registrering af klager, da en sådan registrering kan give Arbejdstilsynet viden om, hvor i virksomhederne der er problemer, og hvad problemerne handler om. Desuden er det vigtigt, at medarbejderne kan have tillid til, at Arbejdstilsynet som myndighed kan gå ind i en sag om dårligt psykisk arbejdsmiljø, hvis medarbejderne oplever, at ledelsen i virksomheden ikke tager hånd om problemerne.

67. Arbejdstilsynet har procedurer for behandling af klager. Klager over det psykiske arbejdsmiljø modtages via en række kanaler, jf. figur 3, der viser processen, når en medarbejder klager over det psykiske arbejdsmiljø.

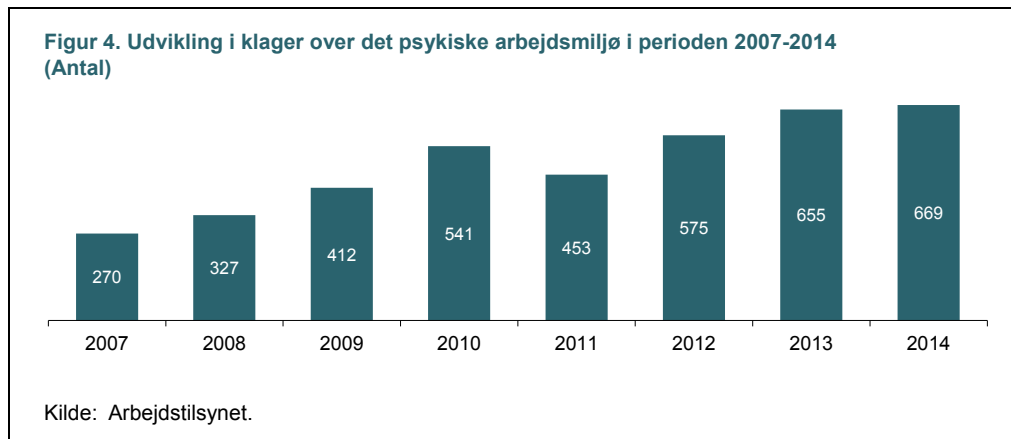


Det fremgår af figur 3, at henvendelser til Arbejdstilsynets callcenter sker pr. telefon, e-mail eller via Arbejdstilsynets hjemmeside. En henvendelse bliver betragtet som en klage, hvis der er tale om en mulig overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne. Arbejdstilsynets tilsynscentre modtager også klager direkte uden om callcentret. Om en klage prioriteres til tilsyn i ét af de 3 tilsynscentre, beror på den konkrete sags karakter og alvor. Klager, som ved vurdering ikke findes egnede til tilsyn, lukkes, fx hvis der er meget få oplysninger i klagen, og der ikke er mulighed for at skaffe flere oplysninger, eller klagen kan vedrøre forhold i det psykiske arbejdsmiljø, som Arbejdstilsynet ikke kan gå ind i.

68. Arbejdstilsynet håndterer klager fra ansatte, som er omfattet af en partsaftale, i de tilfælde, hvor fagforeningen ikke vil tage sagen. I så fald kontakter Arbejdstilsynet den faglige organisation for at få afklaret den konkrete sag, hvorefter Arbejdstilsynet kan gennemføre tilsyn. Arbejdstilsynets kompetence genindtræder ligeledes, hvis en aftalepart ikke vil iværksætte fagretlig behandling af en påstået overtrædelse af partsaftalen.

Arbejdstilsynet behandler klager anonymt, både i forbindelse med tilsyn på baggrund af klager og i forhold til sagsbehandlingen i øvrigt.

69. Arbejdstilsynet har opgjort, hvor mange klager der bliver sendt fra callcentret til de 3 tilsynscentre i perioden 2007-2014 med henblik på videre behandling. Figur 4 viser udviklingen i antallet af klager over det psykiske arbejdsmiljø, som er sendt fra callcentret til tilsynscentrene.



Det fremgår af figur 4, at antallet af klager, der videresendes fra callcentret til behandling i tilsynscentrene, er steget nogenlunde jævnt i perioden 2007-2014. Tallene i figuren skal dog tages med det forbehold, at det ikke er en total opgørelse af klager over det psykiske arbejdsmiljø. Tabellen viser kun de klager, der er sendt videre fra callcentret til tilsynscentrene, og hvor det vurderes, at der vil kunne oprettes en sag på baggrund af klagen.

Arbejdstilsynet modtager også klager vedrørende mobning gennem Arbejdstilsynets elektroniske klageadgang. Arbejdstilsynet modtog 341 klager over mobning i perioden 2010-2014 via den særlige klageadgang på Arbejdstilsynets hjemmeside.

Arbejdstilsynet registrerer ikke det totale antal klager over det psykiske arbejdsmiljø. Det betyder, at Arbejdstilsynet ikke ved, hvor mange klager der lukkes i callcentret, og hvad klagerne handler om. Desuden har Arbejdstilsynet ikke en oversigt over, hvor mange tilsynsbesøg de udfører med baggrund i en klage over det psykiske arbejdsmiljø. Det er ikke muligt for Arbejdstilsynet at opgøre, om de klager, der modtages af Arbejdstilsynet, rent faktisk fører til et tilsyn. Endvidere registrerer Arbejdstilsynet ikke, om der kommer klager fra medarbejdere i virksomheder, der er omfattet af partsaftaler om det psykiske arbejdsmiljø, eller virksomheder, der er arbejdsmiljøcertificerede.

Arbejdstilsynet har oplyst, at der kan være andre samtidige årsager til, at virksomhederne udtages til tilsyn og får afgørelser, og at dette ikke nødvendigvis sker på baggrund af en klage. Det er derfor ifølge Arbejdstilsynet ikke muligt at opgøre antallet af tilsyn, der vedrører en klage over det psykiske arbejdsmiljø.

Resultater

70. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Arbejdstilsynet har procedurer for behandling af klager over det psykiske arbejdsmiljø fra medarbejdere i virksomhederne.

Undersøgelsen viser desuden, at antallet af klager, der videresendes fra callcentret til behandling i de enkelte tilsynscentre, er steget i perioden 2007-2013. Det er – på grund af manglende registrering af klagehenvendelser i callcentret – ikke muligt at afgøre, om stigningen i videresendte klager skyldes en generel stigning i klagehenvendelser, om henvendelserne har skiftet karakter, eller om Arbejdstilsynet har ændret praksis for behandling af klager.

Samtidig betyder den manglende opgørelse, at Arbejdstilsynet ikke er bekendt med, hvor mange klager der afvises i callcentret som følge af, at medarbejderen, der henvender sig, er ansat i en certificeret virksomhed eller underlagt en partsaftale.

En opgørelse af klager kan give Arbejdstilsynet en indikation af, om der er områder, hvor det psykiske arbejdsmiljø udvikler sig dårligt, eventuelt også på områder, der i dag ikke er omfattet af Arbejdstilsynets tilsyn.

Rigsrevisionen, den 18. februar 2015

Lone Strøm

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Metode

Undersøgelsen er baseret på følgende revisionsmateriale:

Data, dokumentation og redegørelser

Vi har indhentet dokumentation og data fra Beskæftigelsesministeriet og de underliggende institutioner, primært Arbejdstilsynet. Det gælder bl.a. Arbejdstilsynets strategi for 2013 og 2014 samt dokumentation for ministeriets arbejde med implementering af de politiske aftaler på området og dokumentation for koordinering af viden om det psykiske arbejdsmiljø mellem de underliggende styrelser og institutioner. Derudover har vi indhentet materiale om bl.a. ministeriets opfølgning på effekten af indsatsen inden for det psykiske arbejdsmiljø. Som dokumentation for Arbejdstilsynets indsats vedrørende det psykiske arbejdsmiljø har vi endvidere indhentet redegørelser ad flere omgange fra Arbejdstilsynet samt dokumentation og data for Arbejdstilsynets indsats på området for psykisk arbejdsmiljø, bl.a.:

- data om Arbejdstilsynets afgørelser om psykisk arbejdsmiljø i 2013 fordelt på forskellige typer påbud, risikofaktorer og tilsynstyper
- data om anmeldelser af klager fra medarbejdere i virksomheder til Arbejdstilsynet
- data om tidsforbrug på henholdsvis risikobaserede tilsyn, detailtilsyn og særlige tilsyn.

Dokumentationsdelen er suppleret med løbende dialog med Arbejdstilsynet og interviews i forundersøgelsen med henholdsvis Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø og Arbejdsskadestyrelsen.

Dokumentation fra og interviews med tilsynscentrene

Undersøgelsen bygger på gennemgang af skriftligt materiale fra Arbejdstilsynet, herunder vejledninger og procedurer for de tilsynsførendes arbejde og støttemateriale, fx spørgeguides, som de tilsynsførende anvender ved tilsyn i virksomhederne. Vi har desuden interviewet ledelse og medarbejdere i Arbejdstilsynets 3 tilsynscentre og deltaget som observatører ved forskellige typer tilsynsbesøg. I alt deltog vi i 9 tilsyn – 7 detailtilsyn, 1 særligt tilsyn og 1 risikobaseret tilsyn.

På hvert tilsynscenter gennemførte vi et interview med ledelsen, dvs. centerdirektøren og 1-2 tilsynschefer. Desuden gennemførte vi et gruppeinterview med 4 tilsynsførende fra hvert center. Hensigten med interviewene var at få forståelse for praksis i de tilsynsførendes arbejde og få indsigt i de tilsynsførendes brug af virkemidler til at kontrollere og vejlede inden for det psykiske arbejdsmiljø. Gruppen af tilsynsførende blev udvalgt af tilsynscentrene og omfatter primært tilsynsførende, der har erfaring med det psykiske arbejdsmiljø enten ved at være tilknyttet Arbejdstilsynets Psykiske Taskforce eller være tilknyttet tilsynsgruppen, der varetager kontrol med offentlige virksomheder (TG3).

Gennemgang af 65 sager, der omhandler det psykiske arbejdsmiljø

Vi har gennemgået 65 sager, hvor Arbejdstilsynet har truffet en afgørelse om psykisk arbejdsmiljø. Sagerne er udvalgt simpelt tilfældigt på baggrund af et udtræk fra Arbejdstilsynet over alle tilsynssager med afgørelser om psykisk arbejdsmiljø, som Arbejdstilsynet har behandlet i perioden fra 1. januar 2013 til og med 1. maj 2014.

Hensigten med gennemgangen af sager har været at få kendskab til, hvilke redskaber Arbejdstilsynet anvender, når de er på tilsynsbesøg, og få kendskab til omfanget af skriftlig vejledning, og hvordan Arbejdstilsynet dokumenterer og følger op på tilsyn.

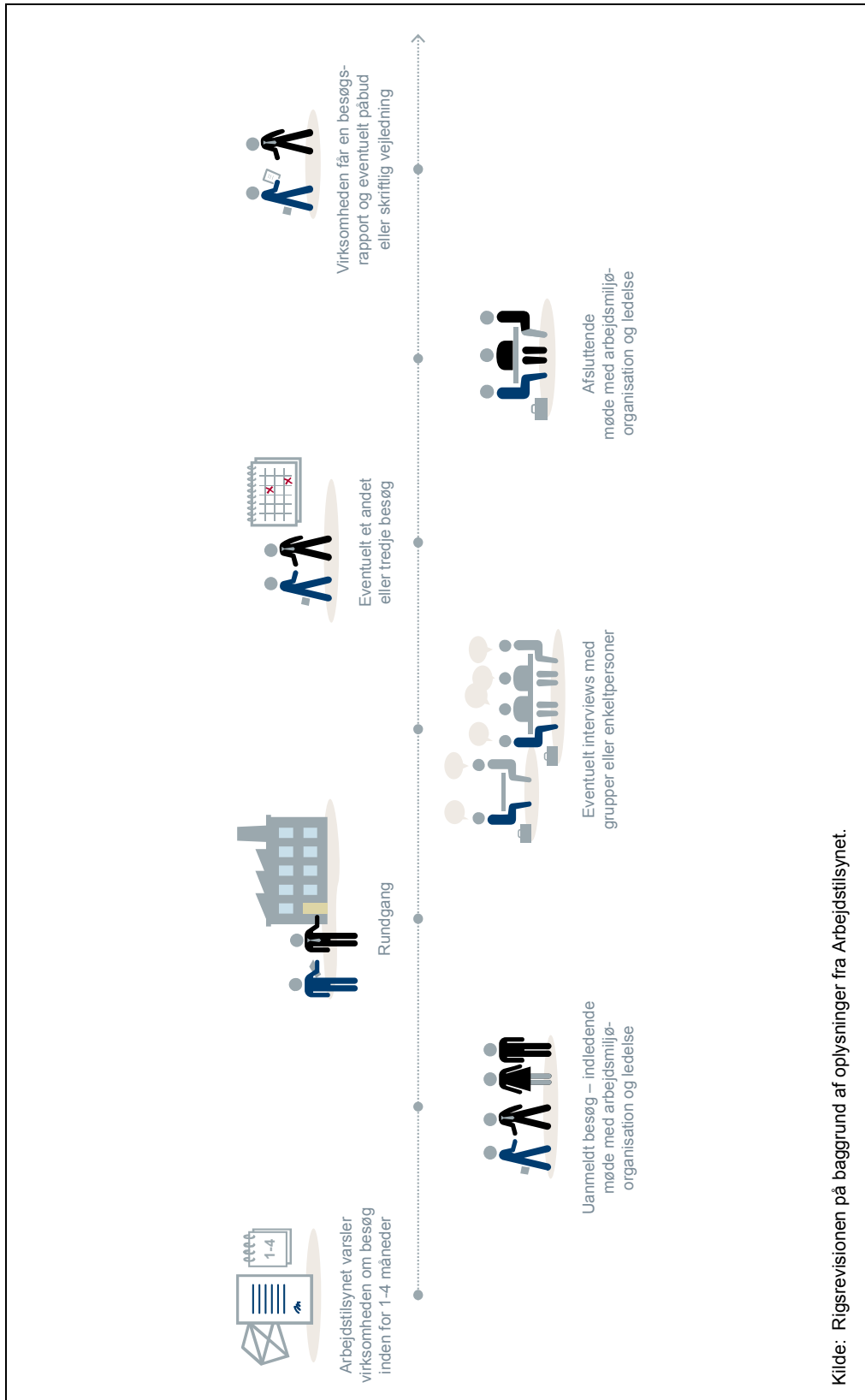
Interviews med 12 virksomheder

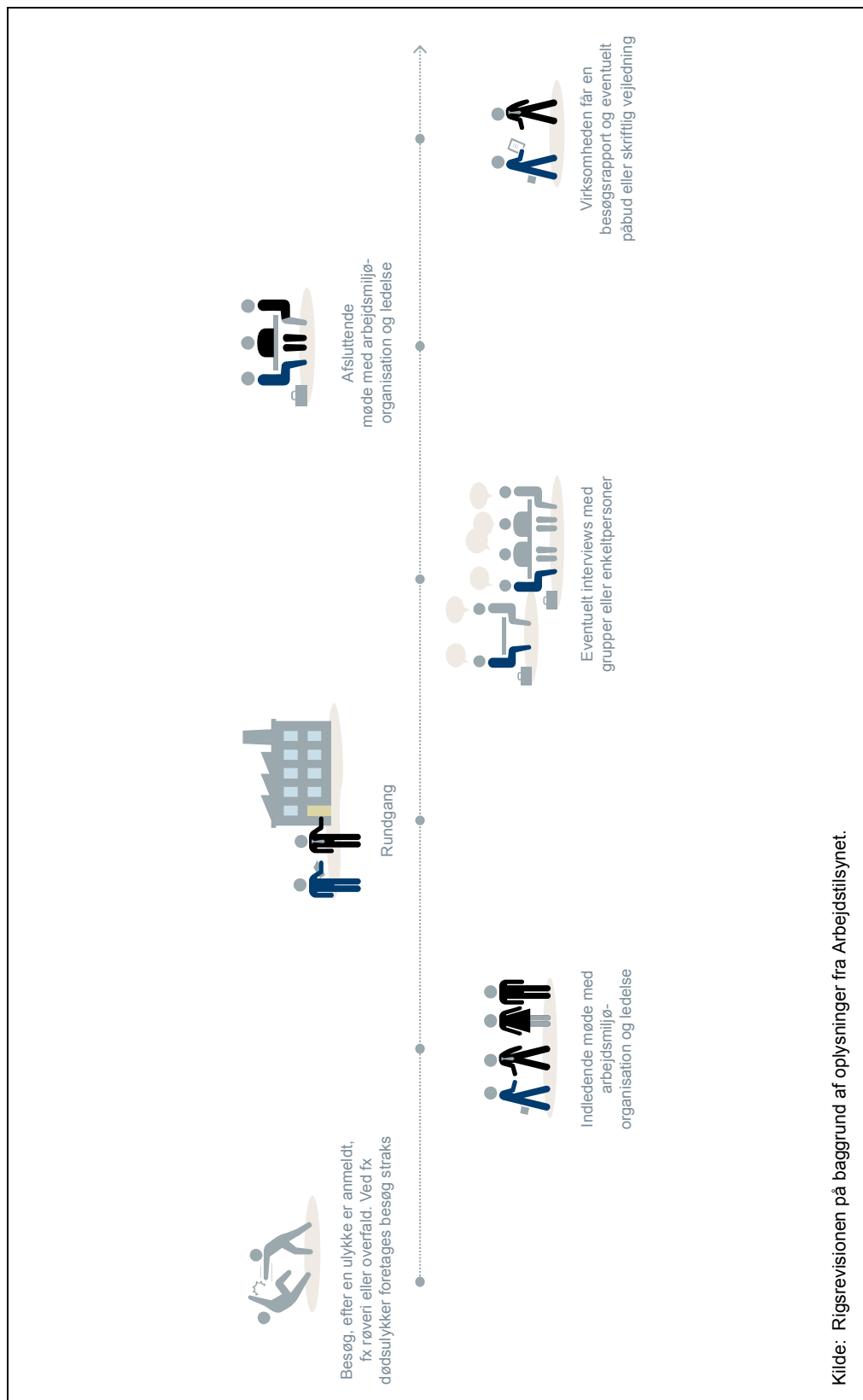
Endelig har vi interviewet 12 virksomheder, der har fået et påbud i perioden 1. december 2013 - 1. maj 2014, som vedrører det psykiske arbejdsmiljø. Virksomhederne er vægtet efter, hvilke brancher der har fået flest afgørelser om psykisk arbejdsmiljø i 2013. Det primære udvælgelsesparameter har således været virksomheder, der har fået påbud, og det sekundære parameter har været, hvilken branche virksomheden tilhører. Herudover har vi ved udvælgelsen af virksomheder taget hensyn til geografisk spredning. Desuden har vi søgt at opnå en størrelsesmæssig spredning med både små og store virksomheder. Der er gennemført interviews på 2 skoler, 2 hospitaler, i 2 fængsler, 2 supermarkedskæder, 2 døgninstitutioner, 1 børnehave og 1 jobcenter.

Udvælgelsen af de 12 virksomheder er således baseret på en informationsbaseret udvælgelse og er ikke repræsentativ. Vi har fundet det væsentligt at inddrage virksomhederne for derigennem at opnå forståelse for, hvordan påbud og vejledning fra Arbejdstilsynet bidrager til virksomhedernes arbejdsmiljøindsats. Ved interviewene har vi bedt om at tale med en repræsentant fra ledelsen eller HR-afdelingen og en repræsentant fra medarbejdersiden.

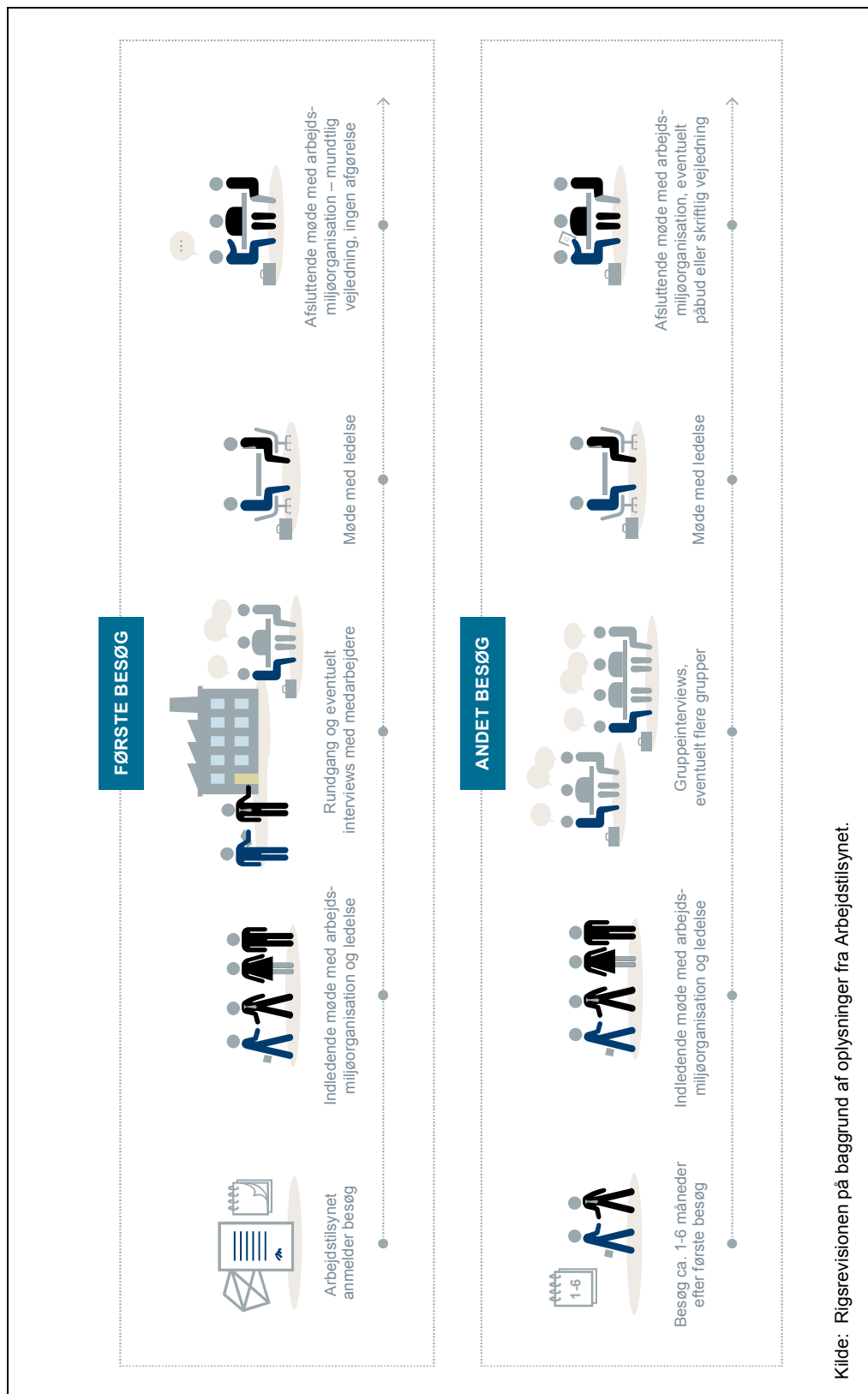
Virksomheder, der har fået påbud fra Arbejdstilsynet, vil efter al sandsynlighed være mere kritiske over for Arbejdstilsynets tilsynsrolle end virksomheder, der ikke har fået påbud. Vi har dog fravalgt at tale med virksomheder, der ikke har fået påbud, da vi netop har været interesseret i at få en forståelse for, hvordan et påbud får virksomheden til at arbejde med de problemer, som Arbejdstilsynet har fundet.

Bilag 2. Proces ved et risikobaseret tilsyn

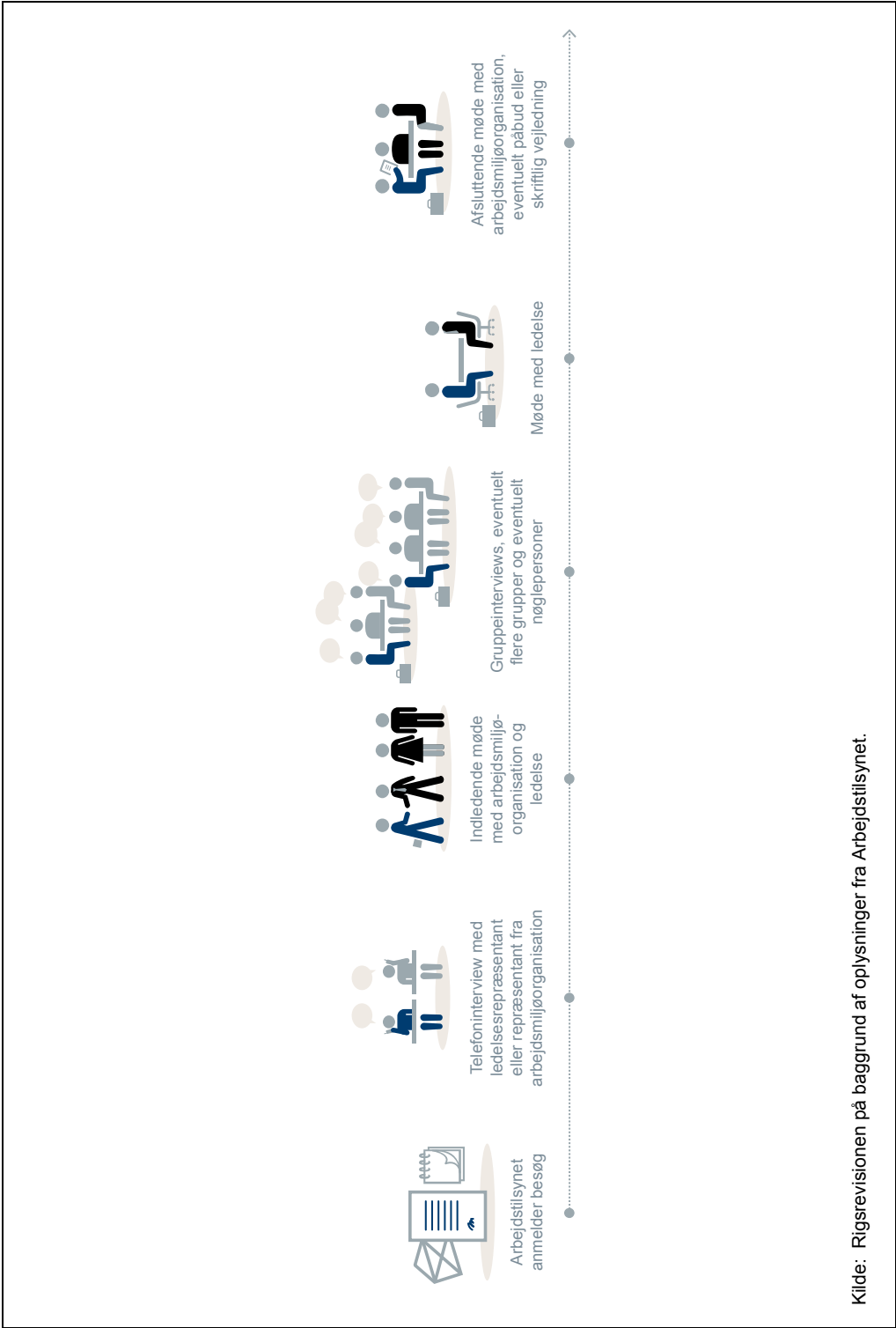


Bilag 3. Proces ved et detailtilsyn om psykisk arbejdsmiljø

Bilag 4. Proces ved et særligt tilsyn med fokus på muskel- og skeletpåvirkninger og psykisk arbejdsmiljø



Bilag 5. Proces ved et særligt tilsyn udelukkende med fokus på det psykiske arbejdsmiljø



Bilag 6. Ordliste

Afgørelser	<i>Afgørelse uden påbud:</i> Ved denne type påbud fastslår Arbejdstilsynet, at der foreligger en overtrædelse af arbejdsmiljøloven, men virksomheden pålægges ikke handlepligt, da forholdet er bragt i orden i forbindelse med tilsynsforløbet eller i den skriftlige høringsfase. <i>Påbud med frist:</i> Ved afgivelse af påbud har virksomheden en frist til at indsende en beskrivelse af, hvordan arbejdsmiljøproblemet er løst. <i>Undersøgelsespåbud</i> gives fx i komplicerede mobningssager eller ved komplekse psykiske arbejdsforhold, hvor der er uenighed i virksomheden om forekomsten af eller årsagen til problemerne. <i>Rådgivningspåbud</i> gives i forbindelse med et undersøgelsespåbud og pålægger virksomheden at anvende en autoriseret arbejdsmiljørådgiver til afdækning og løsning af arbejdsmiljøproblemerne. <i>Strakspåbud</i> gives ved særligt alvorlige arbejdsmiljøproblemer, fx ved stor risiko for, at medarbejderne udsættes for vold. Løsningen af arbejdsmiljøproblemet skal iværksættes med det samme. <i>Afgørelse om psykisk arbejdsmiljø:</i> En afgørelsestype, som blev anvendt af Arbejdstilsynet frem til den 1. juli 2013.
Arbejdsmiljøcertificering	Kan tildeles en virksomhed af godkendte certificeringsfirmaer, hvis virksomheden kan dokumentere en arbejdsmiljøorganisation, der kan afdække og afhjælpe arbejdsmiljøproblemer, herunder problemer med det psykiske arbejdsmiljø. Virksomheder med arbejdsmiljøcertifikat får kun besøg af Arbejdstilsynet, hvis Arbejdstilsynet modtager en klage over arbejdsmiljøet, eller der er sket en ulykke.
Arbejdsmiljørådet	Rådgiver beskæftigelsesministeren om arbejdsmiljøindsatsen, bl.a. ved at indstille mål for og prioritering af arbejdsmiljøindsatsen. Rådet består af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. Desuden er der én repræsentant (uden stemmeret) fra henholdsvis Beskæftigelsesministeriet, Arbejdstilsynet, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, Arbejdsskadestyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.
Arbejdspladsvurdering (APV)	Alle virksomheder med ansatte skal udarbejde en skriftlig arbejdspladsvurdering mindst hvert 3. år. Virksomheden kan selv vælge de metoder og redskaber, den vil bruge til at gennemføre vurderingen. Arbejdstilsynet skal ikke godkende vurderingen, men fører tilsyn med, at virksomheden gennemfører APV-processen i overensstemmelse med lovgivningens krav.
Den Danske Akkrediteringsfond (DANAK)	Er af Sikkerhedsstyrelsen under Erhvervsministeriet udpeget som det nationale akkrediteringsorgan i Danmark. DANAK godkender certificeringsvirksomheder, bl.a. på arbejdsmiljøområdet. Arbejdstilsynet henviser på sin hjemmeside til 6 virksomheder, der er akkrediteret til at udstede certifikater.
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.
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, som er omfattet af en partsaftale, får kun besøg af Arbejdstilsynet i tilfælde af en ulykke, da klager over arbejdsmiljøet skal rettes til det fagretlige system.

Psykisk arbejdsmiljø	Dækker over en række forhold på arbejdspladsen, bl.a. arbejdets organisatoriske og teknologiske betingelser, arbejdets indhold og den måde, arbejdet er tilrettelagt på. Det gælder også samspillet mellem ledelse og medarbejdere og mellem kolleger indbyrdes. Om arbejdspladsens psykiske arbejdsmiljø er godt eller dårligt, afhænger af mange forhold, der spiller sammen.
Psykisk førstehjælp	Er virksomhedens beredskab i forhold til at yde medarbejderne hjælp efter traumatiske hændelser. Disse hændelser kan være af fysisk karakter, fx et røveri i et supermarked eller et uheld på en byggeplads. Arbejdstilsynet undersøger, om en virksomhed, hvor der er risiko for traumatiske hændelser, har procedurer for at yde psykisk førstehjælp. Arbejdstilsynet har i "Instruks om psykisk førstehjælp i forbindelse med traumatiske hændelser i arbejdet" fra 2012 defineret, hvordan risiko for traumatiske hændelser vurderes.
Psykosociale påvirkninger	Er fx tidsfrister, som er vanskelige at overholde, manglende hjælp og støtte fra nærmeste leder, manglende indflydelse på løsning af opgaver og manglende anerkendelse fra kolleger.
Risikofaktorer	Tilstedeværelsen af én eller flere risikofaktorer i en virksomhed øger risikoen for, at medarbejderne rammes af psykosociale problemer. De 5 risikofaktorer, som Arbejdstilsynet primært retter tilsynet mod, er: • Vold og traumatiske hændelser • Stor arbejdsmængde og tidspres • Høje følelsesmæssige krav • Mobning og seksuel chikane • Psykisk førstehjælp.
Rundgang	Betyder, at de tilsynsførende danner sig et indtryk af de fysiske forhold ved at gå igennem virksomhedens lokaler. Rundgangen kan også omfatte observationer af, hvordan arbejdet udføres, og de tilsynsførende kan spørge tilfældigt udvalgte medarbejdere om forhold, der har betydning for det psykiske arbejdsmiljø.
Tilsyn	<i>Risikobaseret tilsyn</i> er Arbejdstilsynets primære tilsynsform og dækker både det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. <i>Detailtilsyn</i> fokuserer på et konkret og afgrænset arbejdsmiljøproblem, fx en arbejdsulykke eller en klage. Detailtilsyn kan omfatte både det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. <i>Særlige tilsyn</i> omfatter anmeldte besøg i særligt nedslidningstruede brancher, hvor fokus på tilsynene kun er på det psykiske arbejdsmiljø, eller hvor tilsynene både har fokus på muskel- og skeletpåvirkninger (fx tunge løft) og det psykiske arbejdsmiljø.