



NOTAT

Arbejdstilsynets håndhævelse af AMO-reglerne herunder årlig drøftelse og supplerende uddannelse

11. december 2019

J.nr. 20185000149

UE
KRM/PLJ

Dette notat indeholder en præsentation af Arbejdstilsynets håndhævelse af lovens krav om samarbejde og sundhed på virksomhederne. Som følge af implementeringen af initiativ 15 i arbejdsmiljøaftalen 'En styrket arbejdsmiljøindsats' fra 2015, blev 'Bekendtgørelsen om samarbejde om sikkerhed og sundhed' ændret pr. 1. januar 2016.

Der blev af forligspartierne stillet "... krav om, at tilbuddet om supplerende uddannelse skal kunne dokumenteres over for Arbejdstilsynet, samt at arbejdsmiljøorganisationen skal bidrage til kompetenceudviklingsplanen i forbindelse med den årlige arbejdsmiljødrøftelse. Aftaleparterne er enige om, at Arbejdstilsynet skal sætte fokus på at håndhæve disse regler, når der konstateres materielle arbejdsmiljøproblemer på en virksomhed. Aftaleparterne er enige om, at Arbejdstilsynet skal bidrage til, at der gennemføres en informations- og vejledningsindsats ift. at udbrede kendskab til AMO-reglerne i virksomhederne. [...] For at sikre at de nye initiativer virker efter hensigten, iværksættes der en ny undersøgelse af erfaringerne med AMO-reglerne, som skal afsluttes inden 2020."¹

Det initiativ, der bliver præsenteret i det efterfølgende, er Arbejdstilsynets håndhævelse af reglerne for virksomhedernes arbejdsmiljøorganisation, jf. ændringerne beskrevet ovenfor.

Det fremgår af undersøgelsen, at der i Arbejdstilsynets praksis overvejende er fokus på overtrædelser af det materielle arbejdsmiljø, herunder også i forhold til opfølgning på tilsyn i forhold til fx tilsyn med juridiske enheder.

Arbejdstilsynets håndhævelse af AMO-reglerne

Arbejdstilsynet har i 'Kvalitetsprocedure RT-8: Kontrol af egenindsats' beskrevet, hvordan 'Bekendtgørelsen om samarbejde om sikkerhed og sundhed' håndhæves i praksis. I daglig tale kaldes disse regler for 'AMO-reglerne', og for vil de i det følgende blive benævnt således.

De nævnte procedurer gælder for Arbejdstilsynets Risikobaserede Tilsyn (RT), men er også de procedurer, der henvises til i 'DT 17. Kvalitetsprocedure for det helhedsorienterede bygge- og anlægstilsyn', hvad angår håndhævelsen af AMO-

¹ Fra Initiativ 15, side 8 i arbejdsmiljøaftalen "En styrket arbejdsmiljøindsats – Alle har ret til et sikkert og sundt arbejdsmiljø" fra 2015 indgået mellem regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre), Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

reglerne i forbindelse med det helhedsorienterede tilsyn (HOT) på byggepladser. Reglerne skal også håndhæves ved tilsyn med Social Dumping (SD). RT og HOT er imidlertid de tilsynsformer, der afstedkommer langt de fleste tilsyn og er i fokus her.

Håndhævelsen af AMO-reglerne er blevet udformet efter drøftelse med arbejdsmarkedets parter i regeludvalg. Som udgangspunkt føres der tilsyn med om en virksomhed med 10 eller flere ansatte har en AMO og om den er aktiv. For virksomheder, der udfører arbejde på midlertidige og skiftende arbejdspladser på det samme sted i mindst 14 dage, skal der oprettes en AMO, hvis arbejdet beskæftiger 5 eller flere ansatte. Pligten til at oprette en AMO og gennemføre den årlige drøftelse ligger hos virksomhedens juridiske enhed, hvorfor håndhævelsen af reglerne også skal foretages her. Dog gælder reglerne for midlertidige og skiftende arbejdssteder på de enkelte arbejdssteder.

I relation til AMO-reglerne kan Arbejdstilsynet give påbud efter nedenstående retningslinier:

- Når virksomheden ikke har oprettet en AMO
- Når virksomheden ikke har givet arbejdsmiljørepræsentanter og arbejdsledere i AMO den obligatoriske arbejdsmiljøuddannelse
- Arbejdstilsynet kontrollerer den årlige drøftelse, når der føres tilsyn med en juridisk enhed. Første gang en overtrædelse konstateres, gives mundtlig vejledning. Hvis Arbejdstilsynet på et efterfølgende tilsyn konstaterer, at drøftelsen ikke er gennemført, reagerer Arbejdstilsynet.
- Hvis Arbejdstilsynet konstaterer materielle arbejdsmiljøproblemer, kan den tilsynsførende bede om dokumentation for, at virksomheden har tilbudt at give arbejdsmiljørepræsentanter og arbejdsledere den supplerende arbejdsmiljøuddannelse. Hvis dette ikke kan dokumenteres, reagerer Arbejdstilsynet.

Ud over de nævnte forhold, kan Arbejdstilsynet vejlede om andre forhold i AMO-reglerne, f.eks. hvordan virksomheden kan anvende sin AMO i det løbende arbejdsmiljøarbejde, hvordan en AMO i flere niveauer kan fungere i praksis, hvordan nærhedsprincippet kan fortolkes mm.

Arbejdstilsynets afgørelser på AMO-området

I figur 1 er det for perioden januar 2016-august 2019 angivet, hvor mange afgørelser Arbejdstilsynet har givet i relation til AMO. Data er fordelt på Arbejdstilsynets fire tilsynsgrupper, social dumping samt markedsovervågning.

Tabel 1: Antal afgørelser på AMO-området fordelt på tilsynsgruppe (TG) mfl. 2016-juni 2019.

	TG1	TG2	TG3	TG4	SD	MO	Ukendt TG	I alt
Afgørelser om AMO								
Ingen AMO (10-34 ansatte)	106	728	187	189	47	2	22	1281
Ingen AMO (35 eller flere ansatte)	20	149	45	37	6		6	263
AMO, emne ukendt ²	60	85	11	25	99			280
Afgørelser om årlig drøftelse								
Manglende årlig drøftelse	90	231	29	96	3			449
Manglende bidrag fra AMO til kompetenceudviklingsplan	1		1					2
Årlig drøftelse, generelt	3	9		24				36
Afgørelser om arbejdsmiljøuddannelse								
Ingen obligatorisk. arbejdsmiljø - uddannelse	11	142	48	80	8		3	292
Ingen supplerende arbejdsmiljø - uddannelse	12	48	2	4				66
Arbejdsmiljøuddannelse, ukendt	11	37	3	6	25			82
I alt	314	1429	326	461	188	2	31	2751

Kilde : Arbejdstilsynets journalsystem.

Underopdelingen er baseret på brevskabeloner anvendt i journalsystemet. Der optræder derfor en del påbud, hvor emnet ikke kan udtrækkes maskinelt.

Indenfor AMO-området udgør reaktioner vedrørende tilbud om supplerende uddannelse og manglende årlig drøftelse kun en mindre andel.

I den samme periode er der givet mellem 300 og ca. 600 vejledninger om årlig drøftelse årligt (tabel 2). Der gives dermed langt flere vejledninger end påbud, hvor tallet i ovenfor svarer til godt 100 påbud pr. år.

Der er desuden i perioden 2016-2017 givet ca. 120 vejledninger om AMO generelt, og mellem 15 og 40 vejledninger om arbejdsmiljøuddannelse (inklusive den obligatoriske arbejdsmiljøuddannelse).

² Det formodes, at påbud om at oprette AMO på byggepladser efter de særlige bestemmelser indgår i denne række.

Tabel 2: Antal vejledninger om årlig drøftelse 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Antal vejledninger	599	598	449	300

Kilde: at.dk – AT i tal.

Det er konsistent med retningslinjerne for håndhævelsen, at der bør gives en del vejledninger om den årlige drøftelse. Data ovenfor kan ikke opdeles på de vejledninger, der gives til nystartede virksomheder ved første konstatering af manglende årlig drøftelse, og hvilke vejledninger der gives i af andre årsager.

Det kan supplerende oplyses, at Arbejdstilsynet i samme periode afgivet 85.248 afgørelser fordelt på alle slags arbejdsmiljøproblemer på virksomhederne. Arbejdstilsynet har i perioden besøgt 79.593 forskellige virksomheder. Antallet af afgørelser på hele AMO-området som helhed udgør ca. 3%, af de samlede afgørelser.

Metoden for evaluering af Arbejdstilsynets håndhævelse af AMO-reglerne

Arbejdstilsynet har suppleret oplysningerne om reaktioner med en kvalitativ tilgang, hvor der er gennemført interviews med tilsynsførende. De tilsynsførende er blevet udvalgt ud fra deres geografiske placering og deres inddeling i tilsynsgruppe, hvilket skønnes at være de mest relevante kriterier at inddele ud fra til denne undersøgelse.

- Arbejdstilsynets tilsynsførende er inddelt i fire forskellige tilsynsgrupper, hhv. Tilsynsgruppe 1, 2, 3 og 4 (TG1, TG2, TG3 og TG4). TG'erne har fordelt landets brancher i mellem sig og TG1 fører primært tilsyn indenfor bygge- og anlægssektoren, hvilket i praksis betyder, at den udfører HOT. TG2 fører tilsyn med en række private brancher, f.eks. Elektronik, Metal og maskiner, Transportmidler, Landbrug, skovbrug og fiskeri, Nærings- og nydelsesmidler og Restauranter og barer.
- TG3 fører tilsyn med f.eks. Butikker, Kontor, Kultur og sport, Døgninstitutioner og hjemmepleje, Hospitaler og Læger, tandlæger og dyrlæger.
- TG4 fører tilsyn med f.eks. Engros, Politi, beredskab og fængsler, Transport af gods, Daginstitutioner og Universiteter og forskning.

I alt deltog 28 tilsynsførende i evalueringen.

TG1 adskiller sig markant fra de øvrige tre TG'er mht. tilsynsmetoden (HOT), hvilket betyder, at den bliver beskrevet særskilt. TG1 vil blive beskrevet først.

Håndhævelse af AMO-reglerne i TG1

TG1 har fra den 1. november 2017 primært udført tilsyn af typen Helhedsorienteret bygge- og anlægstilsyn HOT. Ved tilsynet på byggepladsen/arbejdsstedet gennemgås hele byggepladsen og arbejdsmiljøet for alle de virksomheder, der arbejder på byggepladsen, afdækkes. Hvis Arbejdstilsynet afgiver mindst en materiel afgørelse til en virksomhed på byggepladsen, udtages virksomheden til et dialogmøde.

Dialogmødet er aftalt og varslet og afholdes som udgangspunkt på virksomhedens hjemmeadresse. Formålet med dialogmødet er at motivere og sætte virksomheden i stand til at forebygge og løse arbejdsmiljøproblemer med fokus på det arbejde virksomheden udfører på byggepladser og skiftende arbejdssteder. Efter dialogmødet gennemføres en rundgang på hjemmevirksomheden med fokus på dialog og vejledning for at motivere virksomheden til at forebygge eventuelle arbejdsmiljøproblemer på hjemmevirksomheden. Formålet er ikke at kontrollere arbejdsmiljøet, og derfor spørges der ikke med henblik på afgivelse af afgørelser, med mindre der ved selvsyn konstateres betydelig fare. Som udgangspunkt foretager Arbejdstilsynet derfor kun en dialog med virksomheden om dens arbejdsmiljøarbejde, da en overtrædelse af AMO-reglerne er formelle overtrædelser.

Proceduren for HOT er beskrevet i kvalitetsproceduren DT-17, og her står: ”Ved rundgangen på byggepladsen fokuserer du som udgangspunkt på det materielle arbejdsmiljø...”. Det fremgår dog også, at der skal spørges om virksomhedens arbejdsmiljøorganisation og at andre formelle krav kontrolleres i sammenhæng med konkrete materielle overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen. Tilsynsmetoden lægger også op til bl.a. at kontrollere det fælles forebyggende arbejdsmiljøarbejde på byggepladserne, hvor virksomhedernes arbejdsmiljøorganisation på byggepladsen skal deltage.

Det er det gennemgående indtryk, at der på byggepladserne er et stort omfang af materielt arbejdsmiljø, der ikke er i orden, og derfor er det materielle arbejdsmiljø prioriteret højest i tilsynet. Man starter med at forholde sig til de overtrædelser, der bliver iagttaget ved rundgangen på byggepladsen, og det er også disse iagttagelse de tilsynsførende taler med de ansatte om.

Hvis en tilsynsførende taler om det formelle arbejdsmiljøarbejde på en byggeplads, så sker det, når den tilsynsførende taler med byggepladsledelsen om dens PSS³ eller, når der er en arbejdsmiljørepræsentant til stede for en virksomhed, hvor man finder materielle overtrædelser. Når den tilsynsførende fører tilsyn med det formelle arbejdsmiljøarbejde på byggepladsen, foregår det typisk dialogbaseret. Undersøgelsen giver indtryk af, at der på tilsyn på byggepladser i mange situationer ikke bliver talt i detaljer om supplerende arbejdsmiljøuddannelse for arbejdsmiljørepræsentanten eller om afholdelse af den årlige drøftelse, som dog også efter reglerne påhviler virksomhedens juridiske enhed.

Dialogmødets indhold

Når byggepladstilsynet er afsluttet, bliver virksomheder, der har fået påbud, udtrukket til et dialogmøde på typisk virksomhedens hjemmeadresse. Mødet er aftalt og varslet, og på mødet deltager ledelse og arbejdsmiljørepræsentant samt øvrige relevante personer. Fokus på dialogmødet er arbejdsmiljøforebyggelse ved virksomhedens arbejde på byggepladser og skiftende arbejdssteder. Efterfølgende fore-

³ 'Plan for sikkerhed og sundhed' er en plan for organisering af sikkert arbejde mm., der skal udarbejdes for byggepladser af byggepladsens arbejdsmiljøkoordinatorer og vedligeholdes i hele pladsens eksistens. Se mere på amid.dk: <https://amid.dk/brancher/anlaegs-arbejde/bygherrens-ansvar-og-pligter/plan-for-sikkerhed-og-sundhed-pss/>

tages en rundgang på hjemmevirksomheden. Tilgangen ved rundgangen er dialogbaseret og Arbejdstilsynet reagerer kun, hvis der ved selvsyn konstateres betydelig fare.

På mødet gennemgås virksomhedens formelle arbejdsmiljøarbejde, AMO og APV, og de afgørelser Arbejdstilsynet har givet til virksomheden. De tilsynsførende beskriver, at de på dialogmødet foretager en helhedsvurdering af virksomheden og dens arbejdsmiljøarbejde, og at fokus er på det materielle arbejdsmiljøarbejde. Hvis det på baggrund af helhedsvurderingen vurderes, at arbejdsmiljøet på virksomheden ikke bliver prioriteret, og konstateres, at dokumentationen ikke er i orden, vil der blive givet der mundtlig vejledning om at bringe forholdene i orden. Når det drejer sig om den årlige drøftelse skal der første gang man konstaterer, at den ikke er gennemført, afgives en mundtlig vejledning om efterkommelse. Først ved en evt. senere overtrædelse afgives påbud.

Hvis Arbejdstilsynet på dialogmødet får mistanke om, at der kan være væsentlige områder, hvor virksomheden ikke overholder arbejdsmiljølovgivningen på virksomhedens hjemmeadresse, f. eks. at virksomheden ikke har etableret en AMO, så skal den tilsynsførende efter kvalitetsproceduren oplyse virksomheden om, at Arbejdstilsynet vil komme igen på et opfølgende tilsyn, men ikke hvornår.

Sammenfatning for TG1 (bygge/anlægsområdet).

- Materielt arbejdsmiljø er i fokus i instruksen for de tilsynsførende, og de tilsynsførende har ved tilsynene på byggepladserne og skiftende arbejdssteder ikke fokus på, om der er oprettet AMO.
- De tilsynsførende skal kun spørge efter dokumentation for tilbud om supplerende uddannelse, hvis virksomheden får påbud om materielle arbejdsmiljøproblemer. På dialogmøde og rundgang på hjemadressen (som er den juridiske enhed) gives kun påbud om grove overtrædelser, og der er derfor relativt få situationer, hvor det teoretisk er muligt at give påbud.
- En mistanke om overtrædelse af AMO-reglerne, herunder den årlige drøftelse eller tilbud om supplerende uddannelse i virksomheden ved dialogmødet håndteres typisk gennem dialogen og fører typisk ikke til et opfølgende tilsyn i hjemmevirksomheden.

Tilsyn med AMO-reglerne i TG2, TG3 og TG4

Fælles for TG2, TG3 og TG4 er, at de fleste tilsyn er risikobaseret tilsyn (RT), og AMO bliver hovedsageligt undersøgt på RT. Hvad angår tilsyn med AMO-reglerne tager de tilsynsførende afsæt i kvalitetsprocedure RT-8, der beskriver proceduren for kontrol med virksomhedernes egenindsats, herunder AMO-reglerne eller virksomhedernes 'samarbejde om sikkerhed og sundhed', som det er benævnt i proceduren.

Det typiske RT foretages uanmeldt på en produktionsenhed (p-enhed). Samtlige tilsynsførende beskriver, at det som hovedregel er i starten af tilsynet, at den tilsynsførende spørger til, om virksomheden lever op til kravene for AMO. Hovedindtrykket fra interviewene er, at forhold vedrørende AMO i udgangspunktet håndteres gennem en dialogbaseret tilgang.

Tilsyn med offentlige virksomheder

I TG3 og TG4 er den overvejende del af virksomhederne offentlige. Det er indtrykket blandt de tilsynsførende, at offentlige virksomheder generelt har styr på AMO-reglerne, herunder også den årlige drøftelse og tilbud om supplerende uddannelse.

Flertallet af offentlige virksomheder er så store, at de har en AMO i flere niveauer. Det er typisk, at de tilsynsførende spørger til organiseringen, hvis de besøger en p-enhed, hvor de konstaterer, at der er problemer med arbejdsmiljøet.

Reglerne om AMO, herunder supplerende uddannelse og den årlige drøftelse, skal håndhæves hos den juridiske enhed (f.eks. rådhus). Generelt er det sjældent, at den tilsynsførende oplever anledning til at opsøge virksomhedens jur-enhed for at føre tilsyn med det formelle arbejdsmiljøarbejde på AMO-området. Tilgangen til drøftelse af arbejdsmiljø er, at det vurderes mest relevant at føre en dialog med dem det konkret involverer der end, at man gennemfører et nyt besøg på jur-enheden for at føre tilsyn med virksomhedens AMO.

Tilsyn med private virksomheder i TG2, TG3 og TG4

Bortset fra bygge/anlægsvirksomheder og offentlige virksomheder rummer TG2, TG3 og TG4 alle brancher, virksomhedstyper og virksomhedsstørrelser.

Det er indtrykket, at små virksomheder, virksomheder med en høj omsætning af medarbejdere, virksomheder med mange unge medarbejdere og med udenlandske medarbejdere ikke har samme fokus på de formelle AMO-regler. Det samme er indtrykket for virksomheder med mange selvstændigt arbejdende medarbejdere, som f.eks. vognmandsfirmaer, men det kan samtidig være indtrykket, at der kan være en dialog om arbejdsmiljø – dog ikke som en årlig drøftelse.

Modsat er indtrykket at store eller større virksomheder, virksomheder med højere anciennitet blandt medarbejderne og virksomheder med uddannede medarbejdere er mere tilbøjelige til at have fokus på AMO-reglerne.

Håndhævelsen af AMO-reglerne sker typisk gennem dialogen med virksomhederne. Flere af de tilsynsførende fremhæver, at de foretager en helhedsvurdering af virksomheden, dens vilje og evne til at arbejde med arbejdsmiljøet og omfanget og karakteren af de materielle arbejdsmiljøproblemer de støder på.

Tilsyn med dokumentation af tilbud om den supplerende arbejds- miljøuddannelse for alle virksomheder i TG2, TG3 og TG4

Hvis den tilsynsførende konstaterer materielle arbejdsmiljøproblemer, og hvis virksomheden samtidig oplyser, at virksomheden ikke har tilbudt supplerende uddannelse til AMO-medlemmerne, så skal den tilsynsførende bede om dokumentation for, at AMO-medlemmerne har fået tilbuddet. Kan virksomheden ikke fremvise denne dokumentation, skal den tilsynsførende afgive et påbud om, at AMO-medlemmerne skal tilbydes en supplerende uddannelse.

Opsummering for TG2, TG3 og TG4

- Materielt arbejdsmiljø er i fokus for de tilsynsførende, og de tilsynsførende foretager en helhedsvurdering af virksomheden,
- Udtaget af virksomheder til tilsyn, herunder det risikobaserede tilsyn, sker ud fra den enkelte produktionsenheds forhold. De tilsynsførende besøger derfor oftere p-enheder (f. eks. institutioner) end jur-enheder (typisk rådhus eller andre kontorarbejdspladser) og det er kun på jur-enheden, der kan afgives påbud om AMO, herunder tilbud om uddannelse og den årlige drøftelse.
- En mistanke om overtrædelse af AMO-reglerne på produktionsenheden fører kun undtagelsesvis til et tilsyn på jur-enheden, og det sker hovedsageligt hvis der konstateres en generelt dårlig håndtering af arbejdsmiljøarbejdet på p-enheden.
- Virksomhedens udsagn om, at arbejdsmiljørepræsentanten er blevet tilbudt den supplerende arbejdsmiljøuddannelse anses som reelt.
- Påbud om at gennemføre den årlige arbejdsmiljødrøftelse skal først gives, når det konstateres, at den første mundtlige vejledning herom ikke er fulgt. Konsekvensen er, at evt. overtrædelser på nystartede virksomheder ikke skal føre til påbud, samt at det kun kan gives påbud til virksomheder, der er besøgt flere gange.

Bilag: Antal vejledninger om årlig drøftelse 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Antal vejledninger	599	598	449	300