

Til
Arbejdstilsynet

Dokumenttype
Rapport

Dato
Februar 2017

INTERNATIONAL KOMPARATIV ANALYSE AF ARBEJDSMILJØ- OMRÅDET

INTERNATIONAL KOMPARATIV ANALYSE AF ARBEJDSMILJØMRÅDET

Ref. Chefkonsulent Jais Poulsen, Manager David Graf & Chefkon-
sulent Michael Friis Larsen

INDHOLD

1.	INDLEDNING	1
1.1	Baggrund	1
1.2	Formål	2
1.3	Metode	2
1.4	Rapportstruktur	3
2.	KONKLUSION	4
2.1	Baggrundsstatistik	4
2.2	Organisering	4
2.3	Finansiering	5
2.4	Regulering	5
2.5	Aktiviteter	5
2.6	Succeskriterier	8
2.7	Inspirationskatalog	9
3.	INSPIRATIONSKATALOG	10
3.1	Styrket og databaseret risikoanalyse giver mulighed for bedre effekt af tilsyn	10
3.2	Integrering af effektanalyser i risikomodellen åbner for mere målrettet brug af ressourcerne	12
3.3	Uddannelse af tilsynsførende med henblik på rådgivning af virksomheder	12
3.4	Forhøjet bødeniveau og økonomiske incitamenter	13
3.5	Nudging og adfærdsøkonomi indeholder potentiale for øget effekt	14
3.6	Ny teknologi og IT-drevne løsninger frigør ressourcer	15
3.7	Øget kommercialisering som vej til indtægt, viden og relation	15
3.8	Mere fokus på ejerskab, ansvar og motivation for virksomheder	15
3.9	Samarbejde med arbejdsmarkedets parter	17
3.10	Forenkling af praksis økonomiserer med ressourcerne	18
4.	KOMPARATIV ANALYSE	19
4.1	Baggrundsstatistik	19
4.2	Regulering	25
4.3	Organisering	28
4.4	Økonomi	31
4.5	Succeskriterier	35
4.6	Aktiviteter	40
5.	LANDEANALYSE: SVERIGE	48
5.1	Baggrund	48
5.2	Organisering og økonomi	48
5.3	Regulering	54
5.4	Aktiviteter	55
5.5	Succeskriterier	59
5.6	Vigtigste fund fra landeanalysen	60

5.7	Om rapporten	61
6.	LANDEANALYSE: HOLLAND	63
6.1	Baggrund	63
6.2	Organisering	63
6.3	Finansiering	66
6.4	Regulering	67
6.5	Aktiviteter	68
6.6	Succeskriterier	72
6.7	Vigtigste fund i landeanalysen	73
6.8	Om rapporten	74
7.	LANDEANALYSE: STORBRITANNIEN	75
7.1	Baggrund	76
7.2	Organisering	77
7.3	Finansiering	80
7.4	Regulering	83
7.5	Aktiviteter	86
7.6	Succeskriterier	91
7.7	Vigtigste fund i landeanalysen	94
7.8	Om rapporten	95
7.9	Bilag	96
8.	LANDEANALYSE: CANADA	98
8.1	Baggrund	98
8.2	Organisering	99
8.3	Finansiering	102
8.4	Regulering	103
8.5	Aktiviteter	104
8.6	Succeskriterier	107
8.7	Vigtigste fund fra landeanalysen	108
8.8	Om rapporten	110
9.	LANDEANALYSE: SINGAPORE	111
9.1	Baggrund	111
9.2	Organisering og økonomi	112
9.3	Regulering	117
9.4	Aktiviteter	118
9.5	Succeskriterier	124
9.6	Vigtigste fund fra landeanalysen	124
9.7	Om rapporten	125
10.	LANDEANALYSE: TYSKLAND	127
10.1	Background	127
10.2	Organisation	130
10.3	Economy	137
10.4	Regulation	138
10.5	Activities	139
10.6	Success Criteria	151
10.7	Most important findings	152
10.8	About the report	156

1. INDLEDNING

1.1 Baggrund

Arbejdstilsynet har bedt Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) om at gennemføre en international komparativ analyse af arbejdsmiljøindsatsen i en række lande. Baggrunden er, at Arbejdstilsynet ønsker at løfte kvaliteten i, og dermed effekten, af sin samlede indsats. Det skal medvirke til, at Arbejdstilsynet lever op til aktuelle krav om markante effektivitetsløft, der skal udmøntes i de kommende år. Der er bl.a. politisk bevågenhed i forhold til at øge kvalitet og træfsikkerhed i forbindelse med Arbejdstilsynets udførelse af tilsyn.

Tilpasningerne, som Arbejdstilsynet evt. sætter i værk som følge af analysens fund og idéer, kan stå på skuldrene af eksisterende styrkepositioner, bl.a. nedenstående. Vi vurderer ud fra den internationale sammenligning og "høsten" af lærerige eksempler, at disse styrkepositioner rummer potentiale for Arbejdstilsynet i bestræbelsen på effektivisering og kvalitetsløft:

1. *Omfattende kontakt til virksomhederne*

Arbejdstilsynet har en omfattende kontakt til virksomhederne om arbejdsmiljø – især i forbindelse med tilsyn, men også gennem fx ulykkesregistrering i EASY og gennem call-centret. Omfanget af kontakt overgår det, vi har set i de andre lande. Samtidig har tidligere analyser vist, at tilsynet udgør et helt særligt mulighedsvindue for Arbejdstilsynet i forhold til at påvirke virksomhederne til øget egenindsats for arbejdsmiljø. Kontakten giver en enestående mulighed for dels at indsamle data om arbejdsmiljøet, dels at nå virksomhederne gennem målrettet information og vejledning.

2. *Rigt datagrundlag som forudsætning for målretning*

Arbejdstilsynet er den centrale kilde til data om arbejdsmiljø i Danmark. Dette giver et enestående afsæt for at forstå virksomhederne og tilpasse indsatser til dem på en dynamisk måde, der til enhver tid matcher den konkrete virksomhed, anledning og kontekst. Vores besøg i landene rummer flere eksempler på, at brug af data er en nødvendig forudsætning for effektivisering og kvalitet.

3. *Bredt netværk og fokus på hjælpemålgrupper*

Arbejdstilsynet er en central aktør i et vidtforgrenet netværk af arbejdsmiljøaktører i Danmark. Netværket omfatter bl.a. branchearbejdsmiljørådene, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, vidensinstitutioner såsom Videnscenter for Arbejdsmiljø, store leverandører, kæder, konsulentvirksomheder m.m. Vores landebesøg viser, at der er meget at hente for en arbejdstilsynsmyndighed ved at finde gode alliancepartnere, som man fx kan samarbejde med om kampagner og dataindsamling.

4. *Strategisk fokus på innovation*

Arbejdstilsynet er optaget af at finde nye måder at optimere sine indsatser på, hvilket nærværende opgave er et udtryk for. Vi har oplevet det samme i andre opgaver, vi har løst for arbejdstilsynet, hvor innovation angående tilsynsformer, kommunikationsvirkemidler, adfærdsøkonomi, digitalisering og data fx var i fokus. Landebesøgene bekræfter, at et strategisk fokus på tilpasning, fx som udtrykt i Storbritannien i en *one company*-tilgang, er afgørende for en effektivisering.

Vi opfatter punkterne som styrkepositioner ud fra, hvad vi i forbindelse med denne opgave har set i andre lande, samt ud fra viden fra andre analyser udført af Rambøll for Arbejdstilsynet inden for det seneste år.¹ Indsigterne fra nærværende analyse lægger sig i mange tilfælde i forlængelse af styrkepositionerne og hjælper dermed til at identificere og prioritere oplagte steder at sætte ind for at realisere den tilsigtede optimering.

¹ Se fx 'Brugerundersøgelse af Arbejdstilsynets kommunikationsindsats', Rambøll (2016) og 'Bedre arbejdsmiljø gennem digitalisering - et strategisk scenarie', Rambøll og In2Media (2016) (begge bestilt af Kontoret for Presse og Kommunikation) samt 'Udenlandske tjenesteyderes karakteristika og behov' (bestilt af Kontoret for Social dumping, Byggeri og Teknik) samt igangværende dialoger om tværgående viden fra analyserne samt specifikt om potentialerne for Arbejdstilsynet i adfærdsøkonomi.

1.2 Formål

Arbejdstilsynet ønsker at være en ressourceeffektiv arbejdsmiljømyndighed, der udfører en innovativ arbejdsmiljøindsats af høj kvalitet. Det indebærer bl.a., at Arbejdstilsynet henter inspiration fra arbejdsmiljømyndigheder i sammenlignelige lande. Denne analyse præsenterer lærerig viden om organisering, økonomi, aktiviteter, regulering og succeskriterier for arbejdsmiljømyndighederne i seks udvalgte lande: Sverige, Tyskland, Holland, Storbritannien, Canada (Ontario) og Singapore.

Som led i analysen identificerer, systematiserer og præsenterer vi relevante løsninger og tilgange til arbejdsmiljøindsatsen, som kan give Arbejdstilsynet inspiration til at optimere sin opgaveløsning på tværs af de seks områder, som analysen dykker ned i. Områderne er baggrundsstatistik, organisering, økonomi, regulering, aktiviteter og succeskriterier. Analysens omdrejningspunkt er at sammenligne, hvordan landene organiserer, regulerer, finansierer og tilrettelægger deres samlede arbejdsmiljøindsats - og ud fra hvilke mål, med hvilke midler og med hvilke resultater og effekter. Denne viden anvender vi til at sammenligne Arbejdstilsynet og dets virke med de øvrige landes praksis på baggrund af de seks analysetemaer. Ud fra denne sammenligningsanalyse udtrækker vi til sidst idéer og læringspunkter i et inspirationskatalog.

1.3 Metode

Igennem processen har vi operationaliseret de seks analysetemaer til konkrete indikatorer, som har været styrende for projektets dataindsamling, udviklingen af interviewguides, gennemførelsen af interviews, afrapportering, analyse, sammenligning på tværs af lande og udvikling af inspirationskataloget.

1.3.1 Analysetemaer

De seks analysetemaer, som vi sammen med Arbejdstilsynet har udpeget som fikspunkter for analysen, er:

1. Baggrundstatistik
2. Organisering
3. Økonomi
4. Regulering
5. Aktiviteter
6. Succeskriterier.

Det fælles afsæt i analysetemaerne og i målepunkter for hvert enkelt tema sikrer en valid og ensartet kortlægning af forskelle og ligheder på tværs af landene. Vi har kortlagt temaerne for hvert enkelt land og afrapporteret i særskilte landerapporter.

Den komparative del af analysen har bestået i at sammenligne Arbejdstilsynet og de tilsvarende myndigheder i de seks andre lande på baggrund af de operationaliserede analysetemaer. Den systematiske benchmarking-tilgang ud fra indsamlet data på de specifikke analysetemaer har sikret et klart og ensartet sammenligningsgrundlag. For at sikre analysens reliabilitet har Rambøll, gennem interviews med Arbejdstilsynet, udviklet en baseline med beskrivelse af den danske praksis, som gør sig gældende for hvert analysetema. Denne baseline har fungeret som rettesnor for dataindsamlingen og kortlægningen i de seks lande.

1.3.2 Udvælgelsen af lande

Da analysens formål er at levere et konkret og brugbart sammenligningsgrundlag, hvorudfra Arbejdstilsynet kan tilpasse sin opgaveløsning, har en præcis udvælgelse af lande været afgørende for den komparative analyse.

I udvælgelsen af lande har Rambøll dels taget udgangspunkt i Arbejdstilsynets ønsker og behov, dels taget afsæt i en række metodiske overvejelser. De metodiske overvejelser angår først og fremmest en forventning om *sammenlignelighed* mellem landene, hvad angår rammebetingelserne for arbejdsmiljøindsatsen. Sammenlignelighed er centralt med i forhold til at kunne udtrække

gode idéer, inspiration og læringspunkter, som er umiddelbart overførbare til en dansk kontekst. Et andet kriterium for udvælgelse har været *variation*, som går på, at de 6 landes arbejdsmiljøindsatser varierer på de forskellige analysetemaer, hvilket har bidraget til at sikre identifikationen af varieret og breddækkende inspiration til anvendelse i en dansk sammenhæng. Yderligere har udvælgelsen baseret sig på en forventning om *best practice*, da de udvalgte lande alle opererer med høje arbejdsmiljøstandarder - men med forskelligartede veje dertil.

1.3.3 Casestudier

Kernen i projektets analysedesign har været systematiske og grundige casestudier i hvert af de seks lande. Gennem indledende desk research og eksplorative telefoninterviews har projektteamet identificeret relevante interviewpersoner, som har kunnet bidrage yderligere til at afdække det pågældende lands tilgange på de forskellige analysetemaer. De udvalgte analysetemaer og målepunkter er blevet nedbrudt i strukturerede interviewguides til forskellige aktører. Med udgangspunkt i disse guides er vi gået ensartet til værks og med fælles fokuspunkter i afdækningen til interviewene i landene, hvilket bidrager til muligheden for at sammenligne på tværs. Yderligere er der indsamlet deskriptiv statistik med det formål at konsolidere sammenligneligheden på tværs af landene. Interviewpersonerne for hvert land fremgår i slutningen af hver landerapport.

Casebesøgene er foregået på den måde, at et intervieweteam bestående af en senior konsulent og en projekt assistent har besøgt hvert land i to til fire dage. Ved hvert besøg er relevante nøglepersoner ved myndigheder og ved de vigtigste samarbejdspartnere blevet interviewet ud fra et på forhånd fastlagt program. Der er bl.a. gennemført interviews med ledelsen af den centrale arbejdsmiljømyndighed, tilsynsførende, fagforeninger, virksomheder, forskere, andre interessenter, relevante medarbejdere mv. Efter casebesøgene er der gennemført opfølgende research og interviews med det formål at sikre et sammenligneligt statistisk grundlag samt med henblik på at afdække analysetemaerne fuldt ud for alle landene.

Casebesøget i Sverige og landerapporten herfra har tjent som pilot-casebesøg, hvorudfra Rambøll har defineret rammerne for en landeanalyse i dialog med Arbejdstilsynet. Denne landerapport har tjent som skabelon for de øvrige landerapporter.

1.3.4 Analyse og afrapportering

Efter casebesøgene har hvert konsulentteam skrevet detaljerede landeanalyser på baggrund af desk researchen før casestudiet, det indsamlede interviewdata fra casestudiet samt på baggrund af yderligere research, opfølgende interviews og kontakt med informanterne. Landeanalyserne er udfærdiget ud fra en struktur baseret på analysetemaerne men med frihed til også at fokusere på og identificere særegenheder for det pågældende land. Landeanalyserne er opsummeret i et afsnit med fokus på *centrale findings* for hvert land, som uddybes i inspirationskataloget i kapitel 3. Efter udfærdigelse af landeanalyserne har vi gennemført den komparative analyse. Den komparative analyse er udviklet med det formål at analysere de seks analysetemaer og sammenligne på tværs af landene.

1.4 Rapportstruktur

Rapporten er inddelt i følgende dele: **Kapitel 1: Indledning** beskriver baggrunden for analysens formål samt den anvendte metodiske tilgang. **Kapitel 2: Konklusion** giver et kort overblik over analysens vigtigste resultater på tværs af tværgående analyser såvel som inspirationskataloget. **Kapitel 3: Inspirationskatalog** opstiller konkrete og operationaliserbare idéer, som Arbejdstilsynet kan anvende med henblik på effektivisering og kvalitetsløft. **Kapitel 4: Komparativ analyse** analyserer de seks analysetemaer, underliggende interessante løsninger og modeller samt sammenligner på tværs af landene. **Kapitel 5: Landeanalyser** præsenterer de seks landeanalyser med detaljerede beskrivelser og analyser for hvert analysetema. Hver landeanalyse afsluttes med en oplistning af interviewpersoner.

2. KONKLUSION

2.1 Baggrundsstatistik

De seks lande er alle udvalgt ud fra et sammenlignelighedshensyn, så erfaringer fra de analyse-rede lande vil være implementerbare i en dansk kontekst. Det betyder, at alle analysens lande har en fælleshed på forskellige lignende arbejdsmarkedsforhold og -vilkår – fx tilsvarende lave niveauer af arbejdsskader og anmeldelser, lignende forebyggelsesbehov, lignende politiske systemer, lignende industrier og typer af arbejdspladser samt lignende tendenser i arbejdsmiljøproblematikker. Samtidig er der udvalgt efter, at vi igennem indledende desk research har kunnet identificere interessante løsninger, organisatoriske strukturer og samarbejdsformer, med potentiale for overførbare til danske forhold eller med perspektiverende værdi i forhold til det danske arbejdsmiljøområde.

Når der konkret ses på indikatorer på arbejdsmiljø, er dødsulykker én relevant indikator, her ligger Danmark ligger i en middelposition i forhold til de andre lande med 1,02 dødsulykker per 100.000 beskæftigede. Singapore er ligger højest med 1,73 dødsfald per 100.000 beskæftigede, mens Holland har den laveste incidens af dødsulykker på 0,47 per 100.000 beskæftigede.

Anmeldte arbejdsulykker er en anden arbejdsmiljøindikator, her ligger Danmark næsthøjest med 115,4 ulykker, der fører til mindst fire fraværsdage per 10.000 beskæftigede kun overgået af Tyskland med 175,3 arbejdsulykker per 10.000 beskæftigede. Singapore og Sverige ligger lavest i denne sammenligning med henholdsvis 39,3 og 44,1 anmeldte arbejdsulykker per 10.000 indbyggere. Der er dog stor usikkerhed omkring tallene i Singapore, da myndighederne angiver, at ikke alle ulykker indberettes.

2.2 Organisering

Der er væsentlige forskelle i den måde, hvorpå myndighederne i de seks lande er organiseret. To elementer er centrale her; for det første om tilsynsopgaven er placeret centralt eller decentralt, og for det andet hvordan arbejdsmarkedets parter og forskere involveres på arbejdsmiljøområdet.

2.2.1 Central/decentral organisering og fokus på tilsyn

Landene kan inddeles i tre organisatoriske grupperinger. Danmark kan grupperes sammen med Sverige og Holland i en klynge, hvor indsatsen er centralt organiseret, og hvor tilsyn udgør en stor del af myndighedens udgifter. Denne organisering giver mulighed for en stærk styring af arbejdsmiljøindsatsen. Dog giver modellen begrænset mulighed for at nuancere arbejdsmiljøindsatsen regionalt, samt er en dyr model, idet der ved mange tilsyn ikke findes lovbrud. Storbritannien og Singapore kan også grupperes sammen. Her er tilsynet centralt styret, men med et lille fokus på tilsynsaktiviteter. Landene benytter begge en risikobaserede tilgang til tilsyn, som søger at understøtte en målrettet indsats, der fokuserer dér, hvor problemerne potentielt er størst. Dette giver budget- og organisationsmæssigt rum til prioritering af andre typer indsatser, fx forskning, kommunikation eller rådgivning. Den tredje gruppering, Ontario og Tyskland, har tilsynsopgaven placeret decentralt. Både Canada og Tyskland er forbundsstater, hvilket giver delstaterne/provinserne i disse lande betydelig autonomi. Et decentralt tilsyn giver stor mulighed for differentierede de regionale indsatser, og medtage lokale forhold i fastlæggelsen af arbejdsmiljøindsatsen. Det kan dog også være en dyr model, da mulighederne for central koordinering, fælles vidensopsamling og stordriftsfordele besværliggøres.

2.2.2 Inddragelse af arbejdsmarkedets parter og forskere

Alle undersøgte arbejdstilsynsmyndigheder udover Sverige har én eller flere forskningsenheder tilknyttet organisationen, som leverer forskning og evalueringer af bl.a. arbejdsmiljøindsatsen og kliniske forsøg. Storbritannien er særligt interessant her, idet man har et stort fokus på forskning og ca. 700-800 forskere ansat. Forskning er således ofte et integreret element i arbejdsmiljøarbejdet. Dette giver den britiske myndighed en helt særlig position som vidensaktør på området, der udbyder kommerciel rådgivning, såkaldt *shared research*, som virksomhederne i høj grad efterspørger.

I alle de undersøgte lande er der et tæt samarbejde med eksterne parter som fagforeninger, arbejdsgiverforeninger, handelskamre og lignende interessenter. Disse giver input i fastlæggelsen af arbejdsmiljøprioriteringer samt i forbindelse med, hvordan lovgivning bedst kan implementeres og efterleves i de forskellige brancher.

2.3 Finansiering

En række af landenes myndigheder er, som det danske arbejdstilsyn, blevet pålagt at reducere udgifter eller effektivisere indsatsen og øge outputtet de seneste år. I Tyskland er det håndteret ved en mere risikobaseret tilgang til tilsyn, i Storbritannien ved større fokus på kommercialisering, i Ontario ved at udbygge datainfrastruktur og i Sverige ved at nedprioritere understøttende services, så tilsynsniveauet kunne opretholdes. I det følgende opsummeres først hvordan myndighederne finansieres i analysens lande, og dernæst hvordan deres udgifter fordeler sig.

2.3.1 Myndighedernes finansieringskilder

Der kan identificeres tre overordnede finansieringsmodeller, som i landene optræder i forskellige blandingsforhold; offentlig, forsikringsbaseret og kommerciel. Danmark og Sverige adskiller sig fra analysens øvrige lande ved at være op til 99 procent offentligt finansieret. I Tyskland og Ontario er arbejdsmiljøområdet primært struktureret omkring en forsikringsmodel, hvor forsikringskasserne yder støtte til både tilsyns- og forebyggelsesarbejdet. I Storbritannien finansieres 41 procent af myndighedens arbejde af indtægt til organisationen fra bøder, afgifter og kommercielle services. Dette gør myndigheden mindre afhængig af offentlige budgetter og giver mulighed for mere selvbestemmelse. Dog medfører kommercialiseringen en usikkerhed om finansieringen, da indtjeningen vil være drevet af markedskræfterne. Der kan ske fald og stigninger i efterspørgslen på bestemte services, hvilket stiller store krav til organisationens budgetopfølgning, profitmaksimering og omstillingsparathed.

2.3.2 Myndighedernes udgiftskilder

Der er stor variation mellem landene i andelen af organisationens budget, der benyttes på tilsyn. I Danmark står tilsyn for 46 procent af Arbejdstilsynets samlede udgifter. Sverige og Tyskland ligger højere med op til omkring 70 procent af budgettet brugt på tilsyn. I den anden ende af skalaen ligger Storbritannien og Singapore, hvor tilsynsaktiviteter i Storbritannien kun udgør 15 procent af organisationen samlede budget. De store forskydninger i budgetallokeringen betyder i praksis, at landene med mindre tilsynsaktiviteter i højere grad kan basere sine indsatser på forebyggelse, kommunikation, inddragelse og vidensopbygning. Der ligger således en grundlæggende anderledes grundtanke som basis for virket, som tror mere på langsigtede vidensgenererende og kulturændrende tiltag, frem for tilsyn, som alle landene fortæller har konkret nu-og-her indvirkning på fjernelsen af konkrete farlige løsninger, men som ser ud til at have vigende langsigtede virkninger på kultur og arbejdspraksis.

2.4 Regulering

På tværs af analysens lande er lovgivning på arbejdsmiljøområdet relativt ensartet. Der har dog de seneste år været en række udviklinger på reguleringsområdet mod mere samarbejde mellem myndighed og virksomheder. I Holland og Singapore er ansvaret for arbejdsmiljøet i større grad lagt fra myndigheden over til virksomhederne. I Holland illustreres dette ved et skift fra *compliance* til *participation* for at få virksomhederne til at tage del i indsatsen. Desuden er tendensen, at myndighederne i landene i stigende grad søger at gå i dialog med virksomhederne. Øget anvendelse af kommunikationsaktiviteter er således en anden udvikling mod at regulere arbejdsmiljøområdet med andre instrumenter end kontrol. Arbejdstilsynet i Danmark har fx opprioriteret sin kommunikationsindsats, og i Storbritannien og Singapore er der ligeledes kommet et større fokus i den retning. En anden måde at regulere på er at skabe et større økonomisk incitament for virksomhederne til at overholde loven. Dette sker ved, at anvendelsen af bødestraf spiller en voksende rolle i bl.a. Holland, Singapore og Sverige, hvor man fx i Holland har sat bøderne væsentligt op de seneste år. Den omvendte tendens ses dog i Ontario, hvor man er begyndt at indkræve færre bøder, men derimod straffe alvorlige ulykker som fx dødsulykker hårdere.

2.5 Aktiviteter

I alle landene foretages en række aktiviteter med det formål at kontrollere, forbedre og påvirke arbejdsmiljøforhold. Vidensopbygning og -anvendelse, tilsynsførelse og kommunikation er cen-

trale aktiviteter i alle landene, og de vigtigste fund inden for disse områder opsummeres nedenfor.

På tværs af landene er det bemærkelsesværdigt, at landenes praksis og valg af konkrete aktiviteter alle i højere grad baserer sig på hypoteser og antagelser om, at bestemte tiltag påvirker antallet af arbejdsulykker og arbejdsrelaterede sygdomstilfælde end det baserer sig på evidensbaseret viden om effekter. Manglen på evidens betyder også, at det ikke kan lade sig gøre at fremhæve bestemte tiltag som særligt virksomme eller skabe en vidensbaseret forståelse af god praksis. I stedet søger vi i det følgende at afdække ligheder, forskelle og de erfaringer, som interviewpersonerne fremhæver omkring brugen af forskellige tilgange. Herigennem ønsker vi at fremhæve anderledes praksistiltag og de bagvedliggende argumenter med det formål at skabe et grundlag for at lade sig inspirere, reflektere over egen praksis og eventuelt at undersøge eller afprøve anderledes tilgange.

2.5.1 Vidensopbygning og -anvendelse

En central forskel mellem analysens lande er hvorvidt viden produceres internt i myndigheden eller af eksterne parter. Forskellen udmønter sig i hvor meget styring myndighederne har med vidensproduktionen, idet der er bedst mulighed for styring, når viden produceres internt. Et argument imod en sådan intern vidensskabelse er derimod, at vidensskabelsen derved ikke er uafhængig og kan påvirkes eller rammesættes af politiske eller administrative forhold, som kan gøre skabelsen af viden til en målrettet udmøntning af politiske mål frem for en upartisk skabelse af det bedste vidensgrundlag for styrkelse af arbejdsmiljøet. Forskellene i tilgang er således ikke blot en administrativ beslutning, men i lige så høj grad et udtryk for hvordan man anskuer sammenhængen mellem politisk styring og forskning. Der er således tale om grundlæggende kulturelle forskelle i såvel tilgangen til styring og til vidensskabelse, hvor vi i Danmark har en stærk tradition for at vægte forskningens uafhængighed.

I Storbritannien produceres viden internt – både på myndighedens eget initiativ, og når virksomhederne forespørger og betaler for specifik vidensproduktion. Omvendt bestilles viden i Holland eksternt hos forskningsinstitutioner, der bliver betalt for at undersøge konkrete forhold for ministeriet. På tværs af landene i analysen er der et ønske om at udvikle arbejdsmiljøindsatsen ud fra en evidensbaseret tilgang, hvor viden om effekter af forskellige indsatser danner grundlaget for udvælgelse af indsatser og prioritering mellem disse. Især anvendelsen af data spiller en stigende rolle hos myndighederne til at identificere risici, og hvor disse er størst. Landene arbejder på denne måde alle med at styrke vidensgrundlaget for deres beslutninger og virke, om end det foregår ud fra et forskelligt styringsmæssigt udgangspunkt.

2.5.2 Tilsyn

Tilsyn er den aktivitet, der fylder mest i arbejdsmiljøindsatsen på tværs af landene. Landenes tilgang til tilsyn varierer dog, idet der er forskel på de aktiviteter, der foretages før, under og efter tilsyn. I den følgende tabel har vi samlet tal vedrørende den enkelte landes praksis, størrelse og økonomi for at se på forskellene i prioriteringerne i relation til tilsynsførelse. I forståelsen af tabellen og tallene er det dog væsentligt at bemærke, at flere af tallene er forbundet med betydelig usikkerhed. Tallene vedr. økonomi er beregnet ud fra budgetposter i tilsynenes budgetter. Disse kan i varierende grad dække tilsynspraksis og tilhørende administrative, analytiske og forberedende funktioner og arbejdsrutiner, hvilket betyder, at sammenligning må tages med betydeligt forbehold. Tallene kan dog give en overordnet idé om, i hvilken grad landene prioriterer tilsynsførelsen på dette område samt hvor mange midler, der afsættes til et tilsyn.

Tabellens tal viser forskelle i såvel de midler, man afsætter til et tilsyn som antallet af tilsyn set i forhold til virksomheder og beskæftigede. Generelt er billedet, at vi i Danmark prioriterer tilsyn antalmæssigt højt, mens man i Sverige og Storbritannien har et betydeligt højere budget per tilsyn. Disse forhold giver sig til udtryk i forskelle i den praktisk gennemførelse af tilsynene og i de typer af tilsyn, man arbejder med.

Tabel 1: Tilsynsførelse

	Danmark ¹	Sverige ²	Tyskland ³	Holland	Storbritannien ⁴	Canada (Ontario) ⁵	Singapore ⁶
Antal tilsyn	61.100	21.000	220.540	13.665	20.000	70.604	16.000
Indbyggertal (mio.)	5,7	9,8	81,4	16,9	65,1	13,8	5,5
Antal tilsyn per 1000 indbyggere	10,7	2,1	7,2	0,8	0,3	5,1	2,9
Antal beskæftigede (mio.)	2,7	4,8	40,2	8,4	31,2	6,9	3,4
Antal tilsyn per 1000 beskæftigede	22,6	4,4	5,5	1,6	0,6	10,2	4,7
Antal virksomheder (100.000)⁷	2,9	7,8	37,7	15,2	26,0	5,7	-
Antal tilsyn per 1000 virksomheder	210,7	26,9	58	9,0	7,7	123,9	-
Estimeret budget til tilsyn (mio. DKK)	291,3	296,7	1.501,4		348,4	499,0	-
Pris per tilsyn (DKK)	4.768	14.128	6.808		17.420	7.068	-

Noter til tabellen:

1) Tal for 2015: Samlet antal tilsyn udført (risikobaseret, detail, stikprøve osv.)

2) Tal fra 2015: Inspektioner, opfølgende inspektioner og øvrige inspektioner

3) Tal fra 2014: Inspektioner udført af Labour Inspectors. Dette inkluderer alle typer inspektioner (regular inspections, partial inspections and follow-up inspections). Derudover udfører Occupational Insurance Associations 584.573 tekniske besøg (2014) og arbejdstilsynsmyndighederne samarbejder tæt med disse tekniske inspektører om at koordinere indsatsen. Disse er dog budgetmæssigt ikke dækket af myndighedens budget, men ligger under forsikringskassernes egne budgetter, hvorfor de ikke medregnes i myndighedens forbrug af midler i dette skema. De modtagne tal vedrørende budgettet i Tyskland er ikke udspecificeret i tilstrækkelig detalje til at det kan lade sig gøre at afgøre det præcise forbrug til tilsynsdelen af myndighedens virke. For at opnå et estimat på et forbrug forbundet med tilsyn har vi i stedet beregnet ud fra myndighedens vurderede gennemsnitlige tidsforbrug per tilsyn inklusiv forberedelse og efterbehandling. Dette er 6.808 kr. per tilsyn. Ud fra dette har vi ganget op med antallet af årlige tilsyn for at nå et samlet budgettal. Dette budgettal kan dog i relation til de øvrige tilsynsmyndigheders samlede omkostninger til tilsyn forventes at være underestimeret, da de øvrige myndigheder også inkluderer udgifter til administration og overhead i øvrigt.

4) Proaktive inspektioner, der udføres årligt. Antallet af tilsyn vil være højere end dette, da myndigheden også udfører reaktive og opfølgende tilsyn, som fx er inkluderet i de danske tal. Dette vil i sammenligningsøjemed sænke den relative omkostning per tilsyn. Desuden er budgettet bygget op på en sådan måde, at vi ikke med sikkerhed kan udelukke, at dele af det, vi i de andre lande har regnet med i omkostningerne til tilsyn ikke kan ligge under andre budgetposter i Storbritannien. Det estimerede budget til tilsyn kan således i praksis være for lavt estimeret i den nuværende udregning. Dette kan muligvis betyde, at omkostningen per tilsyn reelt er højere. Der er således forhold i budgettet, som skaber usikkerhed om estimatet i både opad- og nedadgående retning, hvilket samlet øger usikkerheden om estimatets nøjagtighed.

5) Tal for 2014: Antal udførte tilsyn

6) Inspektoratet har et mål om ca. 16.000 tilsyn per år

7) Note: Tallene indbefatter aktive virksomheder (virksomheder med mindst 0,5 årsværk og/eller en minimum omsætning), hvilket indbefatter virksomheder med medarbejdere eller omsætning i den målte periode. I de Europæiske lande er der tilføjet antal virksomheder i landbrug, skovbrug og fiskeri fra nationale statistikkontorer for 2014 (Tyskland 2013). I Danmark, Sverige og Storbritannien er der også tilføjet offentlige virksomheder fra nationale statistikkontorer for 2014. Kilde: Eurostat. *Business demography by size class* (code: *bd_9bd_sz_cl_r2*); Canada; Statistics Canada. Tabel 551-0006 - *Canadian business patterns*.

Arbejdet vedrørende tilsyn begyndes inden et tilsyn gennemføres. Her skal virksomheder udvælges til tilsyn, en proces, som er tilrettelagt forskelligt i de syv lande. I Danmark arbejder man både med en risikobaseret udvælgelse samt en stikprøveudvælgelse. I modsætning her til benytter Holland, Tyskland, Storbritannien og Singapore risikomodeller mere aktivt i udvælgelsen, da en større andel af de gennemførte tilsyn er baseret på risikoanalyser end det er tilfældet i Danmark. Lægger man i Danmark de risikobaserede og de stikprøveudvalgte tilsyn sammen er Danmark det land, hvor der gennemføres flest tilsyn pr. virksomhed/indbygger.

Risikomodellerne varierer dog på tværs af landene, idet der er forskel på, hvilke data og hvordan data anvendes i analyserne. Ofte anvendes forskellige statistikker for ulykker i de forskellige brancher til at identificere risikobrancher. Desuden anvendes anmeldte ulykker også til at identificere højrisikovirksomheder. Dertil kommer at landene i varierende grad systematisk anvender kvalitative data indsamlet fra inspektørernes besøg samt inspektørernes vurderinger i udvælgelsen.

Når selve tilsynet udføres, er der en række elementer, der går igen på tværs af landene. Der foretages et møde med en eller flere repræsentanter fra virksomheden og medarbejderne, derefter er der ofte en administrativ gennemgang af lovpligtige papirer og endelig et teknisk/visuelt tilsyn. Forskellene mellem landene ligger derimod i, hvorvidt tilsynet er anmeldt, samt hvilke beføjelser de tilsynsførende har.

I Danmark er der stor vægt på, at de tilsynsførende *ikke* må rådgive virksomhederne under et tilsyn, men skal begrænse sig til at *vejlede* virksomhederne. Med dette menes, at der gerne må gives generelle retningslinjer, henvises til information og steder, hvor der kan indhentes viden og herigennem hjælpe virksomhederne, mens den tilsynsførende ikke må anvise konkrete løsninger, da dette forskyder ansvaret for løsningen fra virksomheden selv til tilsynet og den tilsynsførende. Dette står i modsætning til Storbritannien og Tyskland, hvor myndighederne anvender en mere rådgivende tilgang, som i en dansk forståelse i højere grad såvel inkluderer vejledningsaspektet som den mere rådgivende konkrete anvisning af løsninger. Der skelnes af samme grund i de øvrige lande ikke i lige så høj grad skarpt sprogligt mellem vejledning og rådgivning som begreber, da begge dele er en integreret del af det, man gør.

Efter tilsynet skal de tilsynsførende rapportere om tilsynet. I Holland er der her et stort fokus på, at afrapporteringen er grundig, således at myndigheden har et godt materiale i tilfælde af en retssag eller klager. I Sverige derimod afrapporteres der kun i forbindelse med de tilsyn, hvor der gives påbud eller bøde. I Danmark og Storbritannien benytter myndighederne også rating-ordninger, hvor virksomheder tildeles en rating efter tilsynsbesøg.

2.5.3 Kommunikation

Landene benytter sig alle af forskellige informations- og kommunikationsformer og kanaler. Af envejsformidling arbejder Tyskland og Storbritannien bl.a. med at udarbejde informationsmateriale, der specificerer og illustrerer regulering og risici i specifikke sektorer og virksomheder. I Holland inddrages arbejdsmarkedets parter i udviklingen af sådanne sektorspecifikke beskrivelser i form af OSH-kataloger. Af mere dialogbaseret kommunikation har både Holland og Singapore et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter, som inddrages i form af både lovgivende- og administrativ korporatisme. Parterne er organiseret i råd, hvilket skaber en direkte kommunikationskanal fra myndighederne til de forskellige sektorer og fra virksomheder og lønmodtagere til myndighederne. Parallelt her med har Sverige et forum, hvor arbejdsmarkedets parter deltager i kvartalsvise møder og hvor der løbende nedsættes arbejdende udvalg med formål at bearbejde nye og eksisterende udfordringer og trends i arbejdsmiljøet. Et eksempel er skabelsen af en lovforklarende vejledning til at lede arbejdspladserne på vej i forhold til et øget fokus på det psykosociale arbejdsmiljø – en stigende problemstilling, der har grund i forskydningerne fra industri mod serviceerhverv i de seneste årtier.

Et andet tiltag er brug af call-centre, som anvendes i Danmark, Sverige og Ontario. Som eksempler på interaktiv kommunikation, har Holland fx udviklet et onlineværktøj, som giver virksomhederne mulighed for anonymt at tjekke, om de følger reglerne på deres sektorområde. Tjenesten er anonym, men myndighederne indsamler aggregeret data, som de kan benytte til at målrette informationskampagner og andre aktiviteter. Værktøjet har dermed et dobbelt formål; for det første er det et hjælpeværktøj til virksomhederne, som kan sikre sig at de overholder arbejdsmiljølovgivningen, for det andet giver det myndighederne centrale informationer om, hvor der bør sættes ind med fremtidige aktiviteter. I Storbritannien benytter de ligeledes webbaserede værktøjer, som fx kan hjælpe virksomhederne med at vurdere sig selv. I disse webbaserede værktøjer indgår der både lydclip, podcasts, billeder, videoer, præsentationer og casestudier.

2.6 Succeskriterier

I alle landene opstilles succeskriterier på strategisk og operationelt niveau. Der er dog forskel på, i hvor høj grad arbejdsmarkedets parter inddrages i fastsættelsen af de overordnede mål. De overordnede fund i landene beskrives nedenfor.

2.6.1 Strategiske succeskriterier

Landene i analysen har alle opstillet en række overordnede succeskriterier på strategisk niveau. Disse er formuleret mere eller mindre bredt, men på tværs af landene er billedet, at arbejdstilsynsmyndighederne i alle landene arbejder mod samme mål; et sundt og sikkert arbejdsmiljø for alle i arbejde og i berøring med arbejde.

2.6.2 Operationelle succeskriterier

Arbejdstilsynet i Danmark har opstillet tre operationelle succeskriterier: Antallet af alvorlige ulykker ift. antal beskæftigede skal reduceres med 25 %, andelen af beskæftigede, der er psykisk overbelastet skal reduceres med 20 %, og andelen af beskæftigede med muskel-skelet-overbelastninger skal reduceres med 20 % inden 2020. Lignende operationelle kriterier er opstillet i Ontario, hvor succeskriterierne er formuleret med specifikke måltal.

Anderledes forholder det sig i Storbritannien og Singapore, hvor målene ikke er konkretiseret i tal men formulerer ønsker om at forbedre bestemte dele af arbejdsmiljøet.

Et andet konkret operationelt succeskriterie, der opstilles i mange lande, er et aktivitetsmål i form af antallet af tilsyn, man ønsker at gennemføre. Man har i Danmark indtil for nylig haft et sådant mål, men er gået væk fra det igen. Derimod har man i Holland, Sverige og Tyskland fortsat sådanne aktivitetsmål.

En anden type succeskriterium, der arbejdes med i bl.a. Storbritannien, Singapore og Holland er, om der findes lovbrud hos de virksomheder, der inspiceres. Dette vil ifølge disse landes logik indikere, at den anvendte risikomodel målretter tilsynet tilstrækkeligt. I Holland er målet konkret, at der hos 60 procent af besøgte virksomheder skal findes et lovbrud eller er grundlag for at iværksætte en undersøgelse.

2.6.3 Inddragelse af arbejdsmarkedets parter

I Danmark fastsættes de mål, som Arbejdstilsynet skal arbejde ud fra på politisk niveau med input fra arbejdsmarkedets parter og Arbejdstilsynet. En lignende proces gør sig gældende i Sverige, Holland, Singapore og Canada, hvor arbejdsmarkedets parter ligeledes inddrages aktivt. I Storbritannien forholder det sig anderledes, idet målene her i højere grad bliver defineret centralt af ministeriet og derefter lagt ned til den tilsynsførende myndighed, som kan udforme dem nærmere.

2.7 Inspirationskatalog

Ud over ovenstående analyser indeholder rapporten også et inspirationskatalog, som er en kort fremdragelse af de vigtigste fund fra analyserne til inspiration for Arbejdstilsynets videre arbejde med området. Eftersom inspirationskataloget i forvejen er en kondensering af eksisterende og mere udfoldede analyser, bør dette læses som helhed i forlængelse af nærværende konklusion – som tjener til at opsummere på alle de tværgående analyser i øvrigt.

3. INSPIRATIONSKATALOG

I det følgende præsenterer vi et katalog af idéer, som er dannet ud fra de vigtigste fund i lande-analyserne, og som kan tjene som inspiration for Arbejdstilsynets videre udvikling. Inspirationskataloget skal ses som en kondensering af de udfoldede analyseafsnit. De udfoldede analyseafsnit bør læses i sin helhed for at få den fulde forståelse af, hvorfra idéerne kommer, hvilke rammer de har vist sig effektive indenfor, samt hvilke forudsætninger der er for deres succes.

Det er klart, at idéerne skal tilpasses Arbejdstilsynets strategi, organisation, ressourcer og øvrige kontekst, for så vidt Arbejdstilsynet vælger at gå videre med dem. Det betyder, at man ikke nødvendigvis skal forestille sig idéerne omsat en til en fra den kontekst, hvor vi har hentet dem, og til Arbejdstilsynets danske kontekst. Nogle idéer vil være lettere at implementere umiddelbart – som fx den styrkede og databaserede risikotilgang til tilsyn, som lægger sig i forlængelse af en igangværende udvikling i Arbejdstilsynet – mens andre vil stille større krav om tilpasning for at få effekt. Det gælder efter vores vurdering fx idéen om øget kommerialisering gennem samfinansiering med virksomhederne.

Sagt med andre ord udstikker inspirationskataloget idéer, som Arbejdstilsynet kan finde inspiration i og eventuelt opsøge en dybere forståelse af gennem nærmere undersøgelser eller afprøvning i praksis.

3.1 Styrket og databaseret risikoanalyse giver mulighed for bedre effekt af tilsyn

Efter en gennemgang af tilsynet i alle landene står det klart, at Danmark gennemfører betydeligt flere tilsyn pr. indbygger end de andre lande. I såvel Danmark som de andre lande er tilsynene bl.a. baseret på udvælgelse ud fra en databaseret risikoanalyse, hvilket medfører en væsentlig målretning. Sammenlignet med Danmark har de andre lande valgt at prioritere hårdere i tilsynene. Dette er ofte sket på en baggrund af budgetindskrænkninger og har vist sig i en praksis, som er tungt baseret på risikoanalyse i udvælgelsen af virksomhederne til tilsyn.. Flere af de andre lande har således erfaringer med at benytte risikobaserede tilsyn til at målrette tilsynspraksisen og derigennem mindske omfanget. En central læring fra landene er i denne sammenhæng, at man på tværs af landene arbejder ud fra en 'target where it matters'-logik. Dette gælder såvel i Danmark som i de øvrige lande. Forskellene ligger imidlertid i hvordan dette konkret foregår samt i hvilken grad, man lader denne logik være styrende. Hvor den i nogle af landene er fuldt implementeret som udgangspunkt for de gennemførte tilsyn, har man i Danmark en mere delt tilgang, hvor risikotilsyn og tilsyn på baggrund af tilfældig udvælgelse begge får vægt. Der ligger således fortsat i Arbejdstilsynets virke en mulighed for en øget risikobasering, hvilket muligvis vil kunne øge effekten af tilsynene eller evt. give samme effekt af et færre antal tilsyn. Dette baserer sig dog på den hypotese, at risikobaserede tilsyn rent faktisk giver større effekt – et forhold, som ikke i de deltagende lande er undersøgt eller dokumenteret.

Rambølls analyse har endvidere vist, at der i landene, hvor arbejdsmiljømyndighederne gennemfører færre eller væsentligt færre tilsyn, ikke er markant flere arbejdsskader- og sygdomme sammenlignet med Danmark.

Forudsætningen for at lykkes med skarpere til- og fravalg ud fra en risikobaseret tilsynsmodel er dog et intensiveret fokus på dataindsamling, dataanvendelse, effektanalyser og risikomodellering. Formålet er, at blive i stand til at udforme ret præcise risikoanalyser, således at man kan identificere de arbejdspladser, hvor der sandsynligvis vil være arbejdsmiljøforseelser. Derudover skal analysemodellen konstant udvikles, så den er up-to-date med udviklingen på arbejdsmarkedet.

Der er i landene, vi har besøgt, mange eksempler på, hvordan man arbejder med at styrke tilsynene ud fra en databaseret risikomodel:

I Holland arbejder de meget systematisk med datadrevet risikoudvælgelse af virksomheder eller brancher, hvor risikoen for arbejdsskader holdes op imod risikoen for effekten af en given ulykke. Således vil virksomheder med risiko for mange arbejdsskader og voldsomme ulykker få markant flest tilsynsbesøg. Holland arbejder i forlængelse heraf med en KPI for, at der skal gives lovhåndhævende interventioner baseret på tilsyn skulle resultere i en bøde eller anden sanktion i 60 pct.

af alle gennemførte tilsyn. Således monitoreres risikomodellens effekt løbende og revideres i tilfælde af, at de tilsynsførende finder færre forseelser under tilsynsbesøg. Yderligere anvendes en ressourcebesparende tilgang med 'administrative tilsyn', hvor lavrisikovirksomheder indsender deres selvudfyldte risikovurderinger. Herefter kan de fysiske tilsyn målrettes virksomheder, som har rod i papirerne.

Storbritanniens arbejdsmiljømyndighed anvender ligeledes en arbejdsdeling i tilsynsindsatsen, hvor højrisikoarbejdspladser opprioriteres markant. Her fører den centrale myndighed, HSE, tilsyn med virksomheder, der enten er kendetegnet af *low performance* eller *high risk*, mens lokale myndigheder fokuserer på *low risk*-virksomheder, hvor sandsynligheden for forseelser er mindre. I Storbritannien anvendes en datadrevet risikomodel, hvor virksomheder udvælges til tilsyn ud fra branchespecifikke risici, men også ud fra, hvor potentialet for forbedring er størst. Helt konkret opvejes en identificeret risikos alvorlighed mod, virksomhedens omkostningerne ved at skulle imødegå den. Dette princip kaldes "reasonably practicable". Erfaringen fra HSE i Storbritannien er derudover, at behovet for at holde sig up-to-date med udviklingen kræver, at en traditionel segmentering af virksomheder i størrelse, brancher, geografi og lignende statistiske parametre understøttes med en dynamisk og løbende opdateret dataindsamling. Det er nødvendigt som følge af, at nye, løst organiserede virksomhedstyper så som internetbaserede tjenester og start up's af forskellig art fylder stadigt mere, og af at stadigt flere personer arbejder med skiftende og løs tilknytning til arbejdspladserne, hvorfor de så at sige "medbringer" deres arbejdsmiljø fra arbejdsplads til arbejdsplads.² Denne udvikling fører til andre segmenter, end man kan indfange med en klassisk segmenteringsanalyse, og da omskiftelighed er et særligt kendetegn personernes og virksomhedernes løse tilknytning og organisering, er holdbarheden af data om dem begrænset. Til sammen peger det på, at data skal indsamles fra flere kilder, at data løbende skal opdateres, og at tilsynsmyndighedens én-til-én kontakt til virksomhederne i sig selv er en afgørende datakilde.

I Tyskland anvendes en datadrevet risikomodel, som tager udgangspunkt i fire forhold; statistisk klassifikation og sektorfordeling af virksomheder, manuelle risikovurderinger fordelt på typer af risici og påvirkninger, antallet af medarbejdere på arbejdspladsen samt den tid der er gået siden sidste tilsyn. Modellen har ført til en optimering af tilsynsprocessen, hvor lavrisikoarbejdspladser med få medarbejdere og få tidligere arbejdsmiljøproblemer sjældent får tilsynsbesøg. Virksomheder som vurderes højt på alle fire parametre, oplever derimod markant flere tilsyn.

I Sverige er risikoanalyse også højt prioriteret, og her anvendes arbejdsskadesstatistik ligeledes aktivt i udvælgelsen af virksomheder, der skal føres tilsyn med. I Sverige har man desuden fokus på at udvikle solid viden om de forskellige brancher samt skades- og sygdomstyper. De regionale kontorer har desuden mulighed for at målrette tilsynsindsatserne efter udfordringer i deres lokalområde.

I Canada arbejdes der med en datadrevet tilsynstilgang, hvor den centrale myndighed, MOL, samarbejder med den offentlige arbejdsskadesforsikring, WSIB, om indberetning af arbejdsskadesstatistik. MOL anvender statistikken som input ind i en model, hvor virksomhederne vurderes på et kontinuum fra 'unsafe' til 'safest'. Desto mere usikre virksomhederne er, desto mere direkte rådgivning modtager de, da erfaringen er, at de dårligst præsterende virksomheder har størst forbedringspotentiale. Yderligere anvendes de såkaldte 'blitz', hvor særlige risici udvælges som fokusområder for en række intensive risikobaserede besøg i kortvarige perioder.

I Singapore arbejdes der ud fra en model, hvor virksomheder udvælges til tilsyn og andre indsatser vha. en vurdering af virksomhedens kapabilitet og vilje til at håndtere arbejdsmiljøproblemer. Singapores tilsynsafdeling, OSH Inspectorate, arbejder ligesom i Holland med en KPI som går på, at størstedelen af de udførte tilsyn med høj-risiko virksomheder skal lede til identificerede forseelser. Hvis de tilsynsførende ofte fører tilsyn uden at identificere problemer, er det et udtryk for, at risikoudvælgelsen er utilstrækkelig. I Singapore har man yderligere valgt at outsource en lille del af tilsynsførelsen til en privat virksomhed, AEA, som fører tilsyn med de virksomheder, der

² Jf. fx Guy Standings *The Precariat: The New Dangerous Class* (2011)

både har viljen og et højt kapabilitetsniveau. Denne tilsynsform har primært til formål at vise de Singaporeanske myndigheders tilstedeværelse også hos lavrisikoarbejdspladser.

Opsummerende har de seks lande således forskellige erfaringer med at arbejde med en målrettet udvælgelse af virksomheder og brancher, hvor der bør føres tilsyn. Dette gøres med brug af datadrevne risikoanalyser og risikobaserede tilsyn, hvor tilsyn målrettes til udsatte virksomheder. En sådan tilgang kræver et solidt datagrundlag samt omfattende risikoanalyser, hvorfor en oprioritering heraf vil kræve øgede investeringer. Antagelsen i de besøgte lande er dog, at denne praksis vil give sig udslag i et mindre antal udførte tilsyn og en fastholdt effekt. Rambøll har i kontakten til landene afsøgt om antagelserne baserer sig på egentlige effektstudier. Det gør de ikke. Antagelserne er således udtryk for landenes myndigheders bedste bud på, hvordan sammenhængene virker til at være, uden at der eksisterer evidens på området.

Arbejdstilsynet kan, ud fra erfaringerne i forskellige lande, søge inspiration til en risikobaseret tilgang, hvor tilsyn med virksomheder i endnu højere grad end i dag baseres på et risiko-indeks. Rambøll vurderer på baggrund af erfaringerne videregivet i interviews med nøglepersoner fra myndighederne, at især risikomodellerne i Holland og Storbritannien fremstår som interessante eksempler at reflektere over egen praksis ud fra, da de begge har interessante perspektiver på inddragelsen af såvel kvantitative som kvalitative data. Desuden er begge landes tilgange gennemafprøvede igennem en længere periode, hvilket giver god mulighed for at høste erfaringer. I Holland har risikomodellen derudover en stor betydning for organiseringen af deres projektbase-rede tilgang, hvor de arbejder med 22 projekter med fokus på forskellige risikoområder, hvilket er med til i endnu højere grad at målrette indsatserne mod specifikke risikoområder, hvorunder der søges konkrete virksomheder.

3.2 Integrering af effektanalyser i risikomodellen åbner for mere målrettet brug af ressourcerne

Som en mulig overbygning til en styrket risikoanalyse tilbyder en integrering af en effektbaseret vidensstrategi på modellen muligheder for at styre konkrete indsats mod områder, hvor den giver størst værdi. Hvor risikomodellerne vi ser pt. på området er baseret på viden, begrundede formodninger og idéer om, hvor der er risici og hvorfor, så foreslår vi, i højere grad at koncentrere sig om at skabe sikker viden om, hvilke redskaber, der medfører hvilke effekter på hvilke områder og under hvilke former og forhold. Har man begge dele – både viden om risici og effekter af redskaberne – kan man målrette sin indsats mere præcist, så man får størst mulig effekt ud af de anvendte ressourcer. Med tiden vil det fx være muligt at vide præcis hvilke brancher og risicityper man bedst kan anvende sociale medier til at påvirke, hvornår det risikobaserede tilsyn giver størst værdi og hvornår informationskampagner bedst sættes ind.

3.3 Uddannelse af tilsynsførende med henblik på rådgivning af virksomheder

Tidligere undersøgelser, som Rambøll har udført for Arbejdstilsynet³, viser, at virksomhederne efterspørger dialog og løsningsorienteret rådgivning ved tilsynene. Dette står i modsætning til tilsynene, som de gennemføres i dag i Danmark, hvor de tilsynsførende ikke indgår i dialog med virksomhederne om rådgivning om konkrete løsninger på fundne arbejdsmiljøproblemer, men begrænser sig til at påtage sig en kontrollerende og vejledende funktion, hvor der gives generel vejledning om god praksis og henvises til information og viden om gode løsninger.

Erfaringen fra Storbritannien er, at det er muligt at give virksomhederne løsningsorienteret rådgivning i en konstruktiv dialog, som balancerer ud fra princippet om 'reasonably practicable' mellem at sikre regelefterlevelse og understøtte virksomhedernes forretning og vækstpotentiale. De britiske erfaringer er, at virksomhederne i meget få tilfælde klager over rådgivningen og de tilsynsførendes afgørelser, og at HSE's afgørelser stort set aldrig omstødes. Grundlaget for at lykkes med løsningsorienteret rådgivning i Storbritannien er, at de tilsynsførende dels er nøje rekrutteret, dels er omhyggeligt uddannet gennem et treårigt forløb, der både byder på teori og praksis.

³ Rambøll: *Brugerundersøgelse af Arbejdstilsynets kommunikationsindsats*, 2015 og Rambøll: *Analyse af udenlandske tjenesteyderes karakteristika og behov*, 2016

De britiske erfaringer koblet med erfaringerne fra tidligere danske undersøgelser peger samlet set på muligheder for i øget omfang at kunne møde virksomhedernes behov igennem en ændret tilsynspraksis med øget fokus på konkret handlingsanvisende rådgivning under tilsynene. En sådan praksisændring vil i en Dansk kontekst ikke være uden udfordringer, da der vil være en ansvarsforskydning til stede fra virksomhed til Arbejdstilsynet, som vil skulle håndteres forsikringsmæssigt og muligvis også lovgivningsmæssigt. Desuden vil ændringen kræve tilførsel af kompetencer og etablering af fælles tilgang blandt de tilsynsførende, således at rådgivningen gives ensartet og med et tilstrækkeligt vidensgrundlag. Muligheden er dog ikke desto mindre interessant set i lyset af de britiske erfaringer, som kan danne baggrund for en hypotese om, at en sådan praksis kan medføre et løft i den virkning man har af tilsynene på virksomhedernes praksis.

3.4 Forhøjet bødeniveau og økonomiske incitamenter

I flere af landene, har arbejdsmiljømyndighederne valgt at sætte fokus på økonomiske incitamenter og strengere sanktioner. Flere af landene opererer med bødeniveauer, som har til formål at sikre, at virksomhederne ikke opfatter pålagte bøder i forbindelse med arbejdsmiljøforseelser som overkommelige udgifter, som de blot betaler uden, at det får en langsigtet effekt. Høje bøder har til formål at rammer virksomheder, som ikke efterlever loven, hårdt økonomisk og i tilstrækkelig grad til, at virksomheden faktisk mærker det på sine omkostninger. Yderligere ligger der en 'skræmmelogik' i høje afgifter og bøder, da virksomheden vil føle sig tvunget til at efterleve arbejdsmiljøloven, da risikoen ved at lade være er større.

Det er vigtigt at understrege, at Rambøll ikke er stødt på en tilgang i noget land, som udelukkende baserer sig på denne sanktions-tilgang til at sikre et bedre arbejdsmiljø. Sanktionerne anvendes derimod på forskellig vis mod virksomheder, der ud fra historik vurderes ikke at ville efterleve lovgivningen.

Enkelte lande anvender også andre typer af økonomiske incitamenter, som ikke har til formål at 'skræmme' virksomhederne til efterlevelse, men snarere at motivere virksomhederne økonomisk. Blandt eksemplerne på økonomibaserede indsatser i landene er fx disse:

I Holland øgede Inspektoratet i 2013 størrelsen af bøder, der uddeles ved brud på arbejdsmiljøloven. Desuden fordobles bøden, hvis myndigheden igen finder lovbrud, og bøden tredobles tredje gang der findes lovbrud. Bødestørrelserne er i Holland ret markante, hvilket øger det økonomiske incitament for virksomhederne til at overholde lovgivningen, særligt i tilfælde, hvor virksomheden allerede har været pålagt en bøde. Dog betyder bødestørrelsen også, at mange bøder af virksomhederne trækkes i retten, for at få en domslig afgørelse.

Også Singapores beskæftigelsesministerium, MOM, har øget bødeniveauerne markant, hvilket særligt gør sig gældende ved fatale ulykker. De tilsynsførende under OSH Inspectorate kan yderligere tildele bøder i tilfælde af forseelser, som kan føre til ulykker, også selvom der endnu ikke er opstået skader. I Singapore anvender man desuden 'stop orders', hvor virksomheder kan pålægges at stoppe driften med øjeblikkelig virkning, over en kortere periode, hvilket påvirker virksomhedernes produktion betydeligt. En metode, der også kendes i Danmark. En anden tilgang er at pålægge virksomhederne 'demerit points', som efter en række point, som følge af forseelser, kan medfører bøder eller 'stop orders'.

Økonomiske incitamenter i arbejdstilsynsindsatsen anvendes tilsvarende i både Ontario og Tyskland. I Ontario har MOL i samarbejde med WSIB udviklet de to programmer hhv. *Safety Groups* som retter sig mod store virksomheder, og *Small Business Health and Safety Programs*, som retter sig mod mindre virksomheder. Programmerne har til formål at give virksomheder en rabat på deres forsikringspræmie ved forbedring af arbejdsmiljøet. Den offentlige arbejdsskadesforsikring, WSIB, udbetaler bl.a. en rabat til store virksomheder, som implementerer sikkerhedsinitiativer, samt til små virksomheder, der deltager i et informationsmøde omkring sikkerhed på arbejdspladsen. I Tyskland anvender the Occupational Insurance Associations bl.a. et Bonus-Malus-System, hvor arbejdsgivere med arbejdsmiljøstandarder over branchens gennemsnit får rabat på sin forsikringspræmie, hvor arbejdsgivere med lavere standarder end gennemsnittet skal bidrage

ekstra. Virksomheder med meget høje arbejdsmiljøstandarder kan yderligere blive tildelt en engangsbonus.

I Storbritannien udskriver HSE *fees for intervention*, i tilfælde hvor de tilsynsførende finder materielle overtrædelser på arbejdspladsen. Disse fees dækker de tilsynsførende tidsforbrug på arbejdspladsen. Derudover er det forbeholdt retssystemet i Storbritannien at uddele bøder.

Arbejdstilsynet kan med fordel undersøge effekterne af i en dansk sammenhæng at hæve bødeniveauet, hvilket fx kan gøres med udgangspunkt i den hollandske tilgang, hvor bøden bliver betydelig højere 2. og 3. gang der findes en forseelse. Dermed rammes primært de virksomheder, som ikke ønsker at overholde arbejdsmiljølovgivningen. Denne progression i bødestørrelsen er betydeligt større end i Danmark, hvor der pålægges et tillæg på bøden på 20.000 kr. ved gentagelse af en forseelse inden for en fire-årig periode – uanset antallet af gange forseelsen er gentaget.

3.5 Nudging og adfærdsøkonomi indeholder potentiale for øget effekt

I især Storbritannien og Singapore har arbejdsmiljømyndighederne et stort fokus på indsatser med et primært adfærdsregulerende sigte. I princippet kan alle en arbejdsmiljømyndigheds indsatser siges at have et sådant sigte – det handler om at styre og påvirke virksomheder til en adfærd, som stemmer overens med arbejdsmiljølovgivningen gennem regulering, kommunikation og tilsyn. Det aktuelle fokus i Singapore og Storbritannien bidrager dermed til et velkendt mål, som er fundamentalt også i Danmark. Nyheden er, at man i Singapore og Storbritannien ønsker at drage nytte af den relativt nye disciplin adfærdsøkonomi, som kombinerer indsigter fra økonomi og psykologi i diagnosen af, hvad der afstedkommer en given adfærd. Denne indsigt er det hensigten, at man skal anvende til dels at opnå et mere præcist billede af virksomhedernes bevæggrunde, dels at få mest muligt ud af de indsatser, som arbejdsmiljømyndighederne i forvejen anvender, for herved at kunne sikre, at man anvender tilgængelige ressourcer så godt som muligt.

Tilgangen, der allerede er under opstart i Arbejdstilsynet,⁴ kræver en relativt lille investering i udviklingsprojekter og evalueringer af, hvad der virker, men erfaringerne fra BIT i Storbritannien er, at disse investeringer hurtigt tjenes ind i form af bedre effekter. Disse erfaringer peger på, at tilgangen i et større omfang end i dag også kunne være interessant i en dansk sammenhæng.

I Storbritannien har HSE nedsat et indsigtsteam, som bygger på inspiration fra det delvist stats-ejede *Behavioral Insights Team* (BIT), som er en af verdens førende institutioner, der arbejder med nudging på forskellige velfærdsområder. Insights-teamet under HSE gennemfører adfærdsøkonomiske analyser af HSE's samlede vifte af interventionsformer samt virksomhedernes bevæggrunde og konkrete handlinger. I spidsen for teamet er hyret en erfaren psykolog, som fremover skal levere data som input til HSE's samlede evidensgrundlag.

I Singapore har man ladet sig inspirere og guide af den britiske model, og her har WSH Council i samarbejde med WSH Institute ligeledes nedsat en indsigtseenhed. Enheden arbejder bl.a. med sprogbrug i udsendte breve til virksomhederne samt indplacering af den pågældende virksomhed på en arbejdsmiljø-performancescore. Et andet projekt bygger på, at anvende en ny type Workplace Safety and Health rapportskabelon ved tilsyn af små- og mellemstore virksomheder, hvor arbejdsgiverne nøjes med at fokusere på de top 5 risici som gør sig gældende, og som identificeres i samarbejde med en tilsynsførende. Skabelonen er meget visuelt udformet, og har til formål at konkretisere og visualisere de potentielle problemer. Større virksomheder tildeles 10 fokuspunkter i stedet for 5. Anvendelsen af kun 5-10 fokusområder har til formål at motivere arbejdspladserne til ikke 'at give op på forhånd' ved, på baggrund af dialog, at give dem helt konkrete og håndterbare udfordringer, som de skal arbejde med.

⁴ Kontoret for Presse og Kommunikation gennemfører aktuelt et forsøgsprojekt målrettet små virksomheder med den adfærdsøkonomiske konsulentvirksomhed KL7. KL7 og Rambøll er desuden i dialog med samme kontor om i 2017 at afholde en workshop om potentiale for Arbejdstilsynet i nudging og adfærdsøkonomi.

Der foreligger således en mulighed for at Arbejdstilsynet i tråd med dette sætter udviklingsprojekter i gang, som kortlægger, hvor der kan gøres nytte af nudging og adfærdsøkonomiske tiltag i den danske arbejdsmiljøindsats. Dette kan gøres for at få mest mulig effekt ud af de indsatser og tiltag, som allerede gennemføres. BIT i Storbritannien er de førende internationale aktører på nudging-området og har flere erfaringer på arbejdsmiljøområdet. Rambøll har tidligere samarbejdet med BIT og vil kunne formidle kontakt, hvis dette ønskes.

3.6 Ny teknologi og IT-drevne løsninger frigør ressourcer

Flere af de besøgte lande har fokus på at anvende nye teknologiske løsninger i tilsynsindsatsen samt i den generelle arbejdsmiljøindsats. Ved hjælp af nye IT-drevne løsninger er det muligt at optimere arbejds- og tilsynsprocesserne, hvilket kan virke ressourcebesparende i forhold til arbejdstid.

I Singapore har man fx konkret udviklet en tilgang til tilsynsførelsen, hvor inspektøren er udstyret med en tablet. Denne tablet bliver brugt til alle dele af tilsynet. Inspektøren kan tage billeder af evt. tekniske risici under tilsynet direkte på tabletten samt notere direkte ind i det pågældende IT-system, hvor rapportskabelonen for tilsynsrapporten fremgår. Denne proces sikrer, at den tilsynsførende anvender minimal tid på den efterfølgende afrapportering efter et endt tilsyn. Pt. skal inspektøren tilbage på kontoret for at uploade sine notater og billeder, men de arbejder på en online-løsning, så dette også kan gøres efter et afsluttet tilsyn.

I Storbritannien lanceres IT-værktøjet FIND IT i 2017. FIND IT samler løbende data fra en lang række kilder, herunder en kommerciel erhvervsdatabase og registre fra andre departementale områder, med henblik på at give et så præcist lagdelt billede som muligt af de virksomheder, som ifølge risikomodellen skal modtage tilsyn. FIND IT forventes at minimere det administrative personales ressourceforbrug til at udarbejde besøgslistor til de tilsynsførende markant, og værktøjet skal desuden kunne anvendes på tablets og smart phones af de tilsynsførende on site.

3.7 Øget kommercialisering som vej til indtægt, viden og relation

Arbejds miljømyndighederne viser i flere af de lande, Rambøll har besøgt, en stor interesse for at generere kommercielle indtægter som følge af en strategisk beslutning om at gøre sig stadig mere uafhængig af offentlig bevilling. I Storbritannien er man kommet særligt langt i retningen af at lykkes med kommercialisering, og konklusionen herfra er, at det både har medført kommercielle indtægt, løftet kvalitet samt holdbare relationer.

Omdrejningspunktet i Storbritannien er shared research, der er en betegnelse for forskning udført af HSE, som virksomhederne helt eller delvist finansierer. Emnerne, der forskes i, skal rumme potentiale for arbejdsmiljøforbedringer og vækst for virksomhederne. Det kan fx handle om at udvikle et holdbart produktionsflow eller at undersøge mulighederne for at gøre olierigs større.

HSE fortæller, at der ofte er tale om forskning, som HSE tidligere ville have udført for egen regning. Som følge af virksomhedernes hele eller delvise finansiering oplever HSE, at virksomhederne tager medansvar for, at forskningen fører til brugbare resultater – dvs. en øget kvalitet – ligesom virksomhederne bliver forretningspartnere, hvilket medvirker til at udvikle langtidsholdbare relationer baseret på tillid. Derudover gør shared research naturligvis HSE mere uafhængig af offentlige bevillinger.

3.8 Mere fokus på ejerskab, ansvar og motivation for virksomheder

Flere af landene har et stort fokus på andre typer af indsatser, som kan påvirke og motivere virksomhederne til at tage ansvar for arbejdsmiljøet, og som ikke er deciderede tilsyn. Formålet med indsatserne er at motivere og engagere arbejdsgiverne til at forbedre arbejdsmiljøet, at sikre forebyggelse samt at give mere ansvar til arbejdsgiverne. Hensigten er at skabe et større ejerskab for virksomhederne, således at de oplever sig forpligtede og kan se fordelene i at forbedre arbejdsmiljøet. Yderligere er pointen at gøre virksomhederne forstående for, at et godt arbejdsmiljø er en 'win-win-win' situation for både medarbejderne, dem selv og samfundet generelt, da der er flere økonomiske, rekrutteringsmæssige, sociale og omdømmemæssige gevinster at hente i et løft af arbejdsmiljøet.

En anden pointe er, at arbejdsmiljøforhold er meget komplekse, og at det kræver en stor indsigt og viden for arbejdsmiljømyndigheden, hvis de rette værktøjer skal udvikles og anvendes. En indsigt, som ifølge erfaringerne fra HSE i Storbritannien kan komme i kølvandet på kommercielle partnerskaber om *shared research*. En anden vej er at lade arbejdsmarkedets parter byde ind med viden om brancher og ressourcer til at udarbejde målrettede strategier til forskellige områder. Derfor er det en gevinst både økonomisk og videnskabsmæssigt at motivere, involvere og lægge ansvar over på de pågældende brancheorganisationer, virksomheder og medarbejdere.

Håbet hos de tilsynsmyndigheder, Rambøll har besøgt, er at man ved at sikre solid inddragelse af og ejerskab hos virksomhederne kan nå frem til stationære og bæredygtige forandringer i arbejdsmiljøindsatsen. En vinkel på dette, som vi har konstateret ved landebesøgene og som, vi fra tidligere undersøgelser ved, fylder hos Arbejdstilsynet, er at betragte virksomheder og organisationer som *hjælpe målgrupper*. Hjælpe målgrupper er målgrupper, som kan hjælpe arbejdsmiljømyndigheden med at "bære" budskaber og redskaber ud til slutbrugerne, dvs. virksomhederne. Det kan fx ske ved at samarbejde med interesseorganisationer om kampagner eller ved at levere viden til leverandører, som de kan videreformidle til deres kunder.

3.8.1 Forebyggelse og inddragelse af arbejdsgivere

Flere af landene anvender i denne sammenhæng forebyggende indsatser. I Ontario har man et stort fokus på forebyggelse, hvilket blandt andet kommer til udtryk gennem WSIB og MOL's anvendelse af evalueringsværktøjet *COMPASS*, som arbejdsgivere kan bruge til at sammenligne deres arbejdsmiljøindsats med andre virksomheder. Meningen med programmet er at give arbejdsgivere motivation for at arbejde med deres egen forebyggende indsats og sænke deres omkostninger ved at give dem mulighed for at se andre virksomheders performance og indsatser.

I Tyskland ses ligeledes en trend i retningen af færre tilsynsbesøg og i højere grad fokus på samarbejde, motivation og forebyggelse. Blandt andet arbejder man med at udfærdige målrettet materiale og arbejdsmiljøanbefalinger, som er nemme at implementere. Disse indsatser retter sig i særlig grad mod små- og mellemstore virksomheder, som ikke har mange ressourcer, men som gennem implementering af konkrete håndterbare anbefalinger kan forebygge arbejdsmiljøproblemer. Et konkret eksempel på føderalt niveau er Initiative New Quality of Work" (INQA), som indeholder forskellige aktiviteter bl.a. e-learning-værktøjer som virksomheder kan anvende, selvevalueringer for arbejdsgivere, publicering af good practices, hvorved virksomheder kan søge inspiration hos hinanden, informationsmateriale- og seminarer samt statsfinansieret konsulentbistand til virksomheder, der ønsker at hæve sine arbejdsmiljøstandarder.

3.8.2 Adskillelse mellem 'pisk' og 'gulerod'

I Singapore er der en formel og organisatorisk adskillelse mellem den håndhævende og den motiverende samt forebyggende del af arbejdsmiljøindsatsen. Den håndhævende del af indsatsen er organiseret under tilsynsafdelingen, OSH Inspectorate, som står for tilsynsførelse og efterforskning af arbejdsulykker. WSH Council står derimod for de virksomhedsinddragende og motiverende indsatser. Denne opdeling mellem de to enheder gør, at det bliver nemmere for virksomhederne at involvere sig, at være åbne for læring og udvikling, at erkende problemer samt at søge hjælp til at løse dem, da de ikke i samme omgang risikerer at få en bøde. WSH Council består af repræsentanter fra industrien, regeringen, fagforeningerne mv. (jf. næste afsnit), hvorved virksomhederne også selv har indflydelse på de udviklede indsatser. WSH Council er dog ikke helt isoleret fra Singapores beskæftigelsesministerium, hvormed deling af information om virksomheder med store sikkerhedsbrister er muligt.

WSH Council gennemfører en række interessante indsatser bl.a. programmerne BizSAFE og StartSAFE. BizSAFE har til formål at opbygge virksomhedernes arbejdsmiljøkapabilitet, så de kan opnå kvantitative forbedringer. Programmet har fem niveauer som virksomheden skal forsøge at leve op til over en periode. I processen modtager virksomheden informationer og sparring, og de får vejledning i, hvordan forskellige udfordringer bedst håndteres, samtidig med, at de trinvis binder sig mere og mere til en række tiltag, som i sidste ende er mere ambitiøse end lovgivningen. StartSAFE retter sig mod mindre virksomheder, og foregår ved at virksomhederne modtager et 'light'-tilsynsbesøg, hvor målet ikke er at kontrollere virksomheden, men derimod at forberede nye og mindre virksomheder på de arbejdsmiljøstandarder de skal vænne sig til at leve op til.

Som modstykke til Singapores opdeling står Storbritanniens integrerede tilgang, hvor et tungt fokus på forskning in house sikrer myndigheden en helt unik rolle som rådgiver samtidig med at man udøver myndighedsrollen. Her integreres 'pisk' og 'gulerod' i tilsynsmanden, som møder virksomhederne.

Disse meget forskellige tilgange er bemærkelsesværdige, da det således ikke er entydigt, hvad der udgør den bedste løsning. Forskellene er så store, at der måske kan være inspiration at hente for de danske Arbejdstilsyn i forhold til at reflektere over egen praksis – fx ved at opsøge en dybere forståelse af de andre tilgange.

3.9 Samarbejde med arbejdsmarkedets parter

Flere af landene har stærke koblinger mellem arbejdsmiljømyndigheden og arbejdsmarkedets parter. Dette gør sig også gældende i en dansk kontekst. Et af de centrale læringspunkter fra analysen er, at der kan være mange fordele i at inddrage arbejdsmarkedets parter både i lovgivningsprocessen og i den administrative gennemførelse og udviklingen af initiativer samt med henblik på opgavevaretagelse. Arbejdsmarkedets parter kan ofte byde ind med branchespecifik viden, som kan tjene som væsentlig vejledning af arbejdsmiljømyndigheden i udviklingen af hensigtsmæssige indsatser. I flere af de undersøgte lande indgår arbejdsmarkedets parter tilmed i den konkrete opgavevaretagelse, hvilket kan være direkte ressourcebesparende for arbejdsmiljømyndigheden samt lette myndighedens arbejdsbyrde.

Dette skal naturligvis ses i lyset af, at et samarbejde med arbejdsmarkedets parter kan være præget af modstridende interesser mellem A- og B-side, og at partnerne ikke nødvendigvis deler arbejdsmiljømyndighedens agenda og formål. Dette kommer med omvendt fortegn til udtryk hos HSE i Storbritannien, hvorfra det forlyder, at arbejdsmarkedets parter gennem de seneste årtier har mistet stadigt mere indflydelse. Det har på den ene side gjort dem lettere at samarbejde med og samtidig mindre interessante som parter, lyder det.

I Holland trækker Inspektoratet og ministeriet meget på Social Economic Council, som er et råd bestående af arbejdsgivereorganisationer, fagforeninger og forskere. Rådet fungerer som den helt centrale inddragelse af arbejdsmarkedets parter både i lovgivningsprocessen og i forhold til at få centrale inputs i form af sektorspecifik viden og ressourcer i forhold til at forbedre arbejdsmiljøet. Dette sker bl.a. gennem Rådets udarbejdelse af de såkaldte OSH-kataloger, som indeholder sektorspecifikke arbejdsmiljøretningslinjer.

I Singapore samarbejder Ministry of Manpower tæt sammen med arbejdsmarkedets parter om at skabe en god arbejdsmiljøindsats. Samarbejdet foregår blandt andet direkte via WSH Council, som er et råd bestående af 17 ledere fra landets store industrier, regeringen, fagforeninger, WSH Institute, samt andre fagfolk. Yderligere har Singapore en tradition for trepartssamarbejde på arbejdsmiljøområdet, hvor fagforbund og arbejdsgiverforeninger i samspil med regeringen, udarbejder konkrete indsatser, kampagner og fokusområder som svar på konkrete arbejdsmiljøproblemer. Trepartssamarbejdet har til formål i fællesskab at udvikle konkrete sektorspecifikke retningslinjer, som er mere ambitiøse end den laveste fællesnævner, og som løfter sig op over de lovgivningsmæssige generelle standarder. På denne måde bliver også arbejdsgiverne mere forpligtede på at efterleve de retningslinjer, som de selv har bidraget til at udvikle.

Det svenske Arbetsmiljöverket indgår ligeledes i et samarbejde med arbejdsmarkedets parter og andre interessenter. Dette foregår blandt andet gennem de formelle samråd seks gange årligt, hvor bl.a. arbejdsmarkedets parter har mulighed for at give udtryk for branche- og fagspecifikke arbejdsmiljøproblemer samt søge påvirkning på lovgivningen. Gennem samrådet placeres der et konkret opgaveansvar på parterne gennem nedsatte arbejdsgrupper, hvor repræsentanter fra fagforeninger, arbejdsgiverforeninger og forskere arbejder med udvikling i forbindelse med konkrete arbejdsmiljøproblemstillinger. Yderligere varetager repræsentanter fra fagforeningerne konkret opgavevaretagelse ved, at de i nogle tilfælde fungerer som regionale sikkerhedsrepræsentanter ude i virksomhederne, mens de i andre tilfælde påtager sig en konsulterende funktion over for de lokale sikkerhedsrepræsentanter.

Der er således mange forskellige praksiselementer i landene, som man kan lade sig inspirere af, når man overvejer mulighederne for at aktivere arbejdsmarkedets parter yderligere i policy-udviklingen, vidensopbygningen, praksisudviklingen og i udførelsen af konkrete arbejdsopgaver med arbejdsmiljøfremmende perspektiver.

3.10 Forenkling af praksis økonomiserer med ressourcerne

I den mere lavpraktiske ende kan der også være ressourcer at spare ved at foretage en gennemgang af sagsgangene. Formålet skulle være at se nærmere på i hvilken grad, der foretages administrative processer, som kan forenkles eller helt udelades. Et eksempel på en sådan ting, som har vist sig undervejs i arbejdet med analysen her, er en praksis i Sverige, hvor man ikke laver nogen form for afrapportering eller registrering efter et virksomhedstilsyn, hvis ikke der er fundet fejl og mangler. Set i forhold til stående praksis i de øvrige lande sparer dette simple forhold tusindvis af arbejdstimer årligt – ressourcer de svenske myndigheder har til rådighed til andre indsatser eller tiltag. En konkret gennemgang af forskellige medarbejdergruppers praksis og årsagerne til de administrative rutiner samt udsøgning af simple løsninger, kan således bibringe store ressourcefrigørelser, ligesom det kan hjælpe til at fagpersonerne holder fokus på at levere mest mulig faglig værdi med deres virke.

Et andet eksempel, som knytter an til udviklingen af IT-værktøjet FIND IT hos britiske HSE (se ovenfor), er, at der er store summer at spare på administration, hvis en stor del af arbejdet med at forberede og følge op på tilsyn kan automatiseres. Fra HSE forlyder det desuden, at en flerårig og strategisk funderet proces med at ensrette organisationen omkring en one company-tilgang er lig med ressourceoptimering. Det kommer dels til udtryk ved, at flere tidligere enheder er lagt ind under HSE, der nu deler en samlet set mindre administration, dels ved at, HSE har arbejdet hårdt på at skabe en fælles vidensbase og et klart *line of sight* i forhold til omverden. Dette er ressourcebesparende i de enkelte afdelinger, som i dag i mindre omfang har hver deres tilgang og sæt af indsatser til at generere viden og kommunikere med omverden.

4. KOMPARATIV ANALYSE

4.1 Baggrundsstatistik

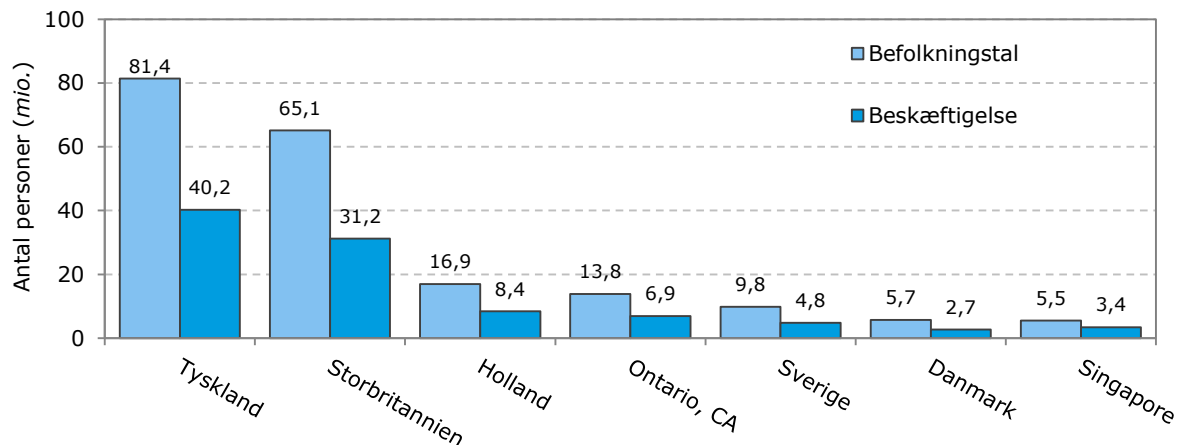
I dette kapitel sammenligner vi baggrundskarakteristika for arbejdsmarkedet og arbejdsmiljøområder på tværs af Danmark og de for seks sammenligningslande. Formålet med kapitlet er at rammesætte den strukturelle sammenlignelse mellem landene og identificere overordnede forskelle i arbejdsmarkedets struktur.

Alle tal og statistikker, der er anvendt i denne kapitel, er valgt ud fra et ønske om at gøre landene så sammenlignelige som muligt. Dette gøres dels ved at indsamle data fra centrale registre (fx Eurostat, OECD, ILO), hvor landestatistikkerne allerede er standardiseret, og dels ved kun vælge data fra de år, der tilgængeligt for alle landene. Dette kan bl.a. medføre, at tallene i dette kapitel er ældre eller mindre detaljerede end i landerapporterne.

4.1.1 Befolkningsstørrelse

De sammenlignede lande adskiller sig markant i forhold til befolkningsstørrelse. De to suverænt største lande er Tyskland og Storbritannien med hhv. 81 og 65 mio. indbyggere, hvoraf knap halvdelen i begge lande er i beskæftigelse. Holland, Ontario (Canada) og Sverige udgør mellemgruppen med mellem 17 og 10 mio. indbyggere. Holland havde i 2015 8,4 mio. beskæftigede, mens Ontario og Sverige samme år havde hhv. syv og knap fem mio. beskæftigede. Danmark og Singapore er de to mindste lande målt på både indbygger- og beskæftigelsestal. Danmark havde i 2015 en population på 5,7 mio. borgere, hvoraf 2,7 mio. var i beskæftigelse i 2014. Singapore havde et samlet befolkningstal på 5,5 mio. personer i 2015, heraf 3,4 mio. i beskæftigelse. På trods af en sammenlignelig befolkningsstørrelse, er beskæftigelsen i Singapore højere sammenlignet med Danmark.

Figur 1: Befolkningsstørrelse (2015) og antal beskæftigede (2014)



Note: Tal for Singapore inkluderer midlertidigt bosatte indbyggere.

Kilde, befolkningstal: World Bank. *World Development Indicators* (series: SP.POP.TOTL); Statistics Canada. *Tabel 051-000 - Estimates of population*.

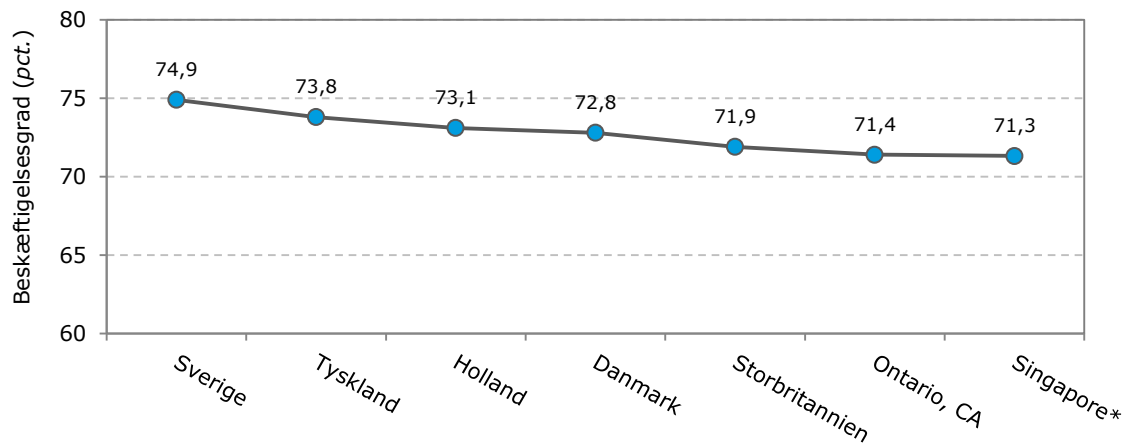
Kilde, beskæftigelse: ILOSTAT. *Employment by sector*; Statistics Canada. *Tabel 282-0002 - Labour force survey estimates (LFS)*; Manpower Research & Statistics Department. *Comprehensive Labour Force Survey, MOM*.

4.1.2 Beskæftigelsesgrad

Ser vi på beskæftigelsesgraden (dvs. andelen af den arbejdsdygtige befolkning (15-64-årige), som er i beskæftigelse) i de europæiske lande, ligger alle fem lande ganske tæt på hinanden. Sverige er med 75 pct. i toppen, mens Storbritannien har den laveste andel blandt de europæiske lande på 72 pct. Beskæftigelsesgraden for Singapore og Ontario ligger lavere den i europæiske lande på godt 71 pct. Danmark ligger i midten med 73 pct. af den arbejdsdygtige befolkning i beskæftigelse.

Opgørelsen viser, at landene har en sammenlignelig beskæftigelsessituation i forhold til den overordnede arbejdsmarkedsdeltagelse i befolkningen og konjunktur med Danmark. Dette fremgår den relativt lave forskel mellem landene på 4 pct.point.

Figur 2: Beskæftigelsesgrad i pct. af 15-64-årige, 2014



Note: * Tal for Singapore er ekskl. personer med midlertidig bopæl i Singapore, som udgør en væsentlig andel af de samlede befolkning.

Kilde: Eurostat. *Employment and activity* (code: *lfsi_emp_a*); Statistics Canada. *Tabel 282-0002 - Labour force survey estimates (LFS)*; Department of Statistics Singapore. *Tabel M182091 - Total Residents Aged 15 Years And Over By Labour Force Status And Age Group*.

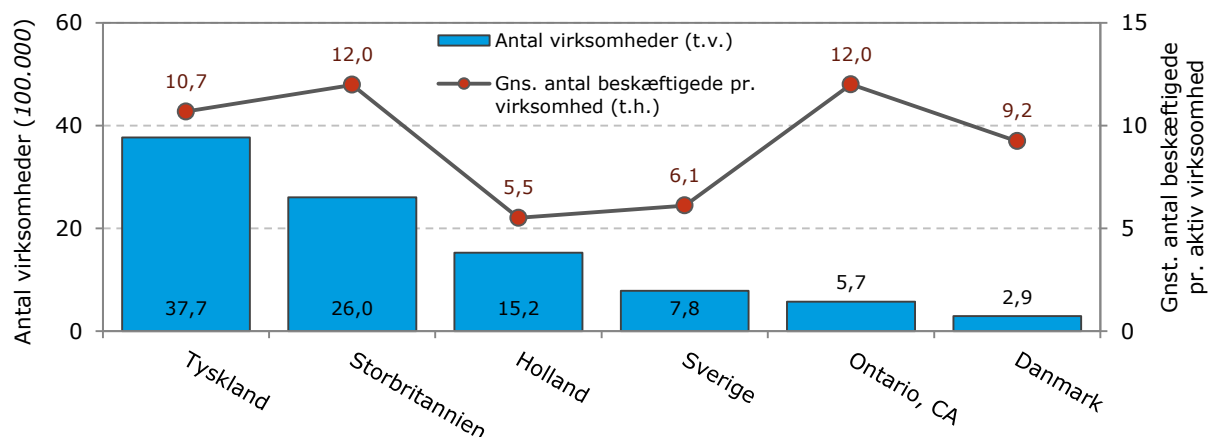
4.1.3 Erhvervs sammensætning

Hvis vi ser på antallet af aktive virksomheder i hvert land (*venstre akse i Figur 3*), genfinder vi de samme størrelsesforhold mellem landene som i befolknings- og beskæftigelsesopgørelsen. Mens der fx er 3,8 mio. virksomheder i Tyskland, som var økonomisk aktive i 2014, er tallet kun knap 300.000 for Danmark. Det har ikke været muligt at rekvirere sammenlignelige tal for Singapore.

Ser man på forholdet mellem beskæftigelse og antal aktive virksomheder (*højre akse i Figur 3*), finder vi det største gennemsnitligt antal beskæftigede pr. virksomhed i Storbritannien og Ontario, Canada. Her er der 12 beskæftigede pr. aktiv virksomhed. I modsætning hertil er antallet af beskæftigede pr. aktiv virksomhed kun fem og seks i hhv. Holland og Sverige. I Danmark er der i gennemsnit godt ni beskæftigede pr. aktiv virksomhed, hvilket er lidt under niveauet i Tyskland.

Virksomhedsstørrelsen kan potentielt have stor indflydelse på de ansattes arbejdsmiljø. Fx kan der på større arbejdsplacer i højere grad være en formaliseret arbejdsmiljøindsats end blandt små virksomheder – alene af den grund, at virksomheder skal have mindst ti ansatte, før de er forpligtet til at oprette en arbejdsmiljøorganisation. Forskelle i de gennemsnitlige virksomhedsstørrelser kan ligeledes være et udtryk for forskelle i de industrielle sammensætninger på tværs af landene. Fx kræver tung industri oftere et højere antal ansatte.

Figur 3: Antal aktive virksomheder (venstre akse) og gennemsnitlig antal beskæftigede pr. virksomhed (højre akse), 2014



Note: Tallene indbefatter aktive virksomheder (virksomheder med mindst 0,5 årsværk og/eller en minimum omsætning), hvilket indbefatter virksomheder med medarbejdere eller omsætning i den målte periode. I de Europæiske lande er der tilføjet antal virksomheder i landbrug, skovbrug og fiskeri fra nationale statistikkontorer for 2014 (Tyskland 2013). I Danmark, Sverige og Storbritannien er der også tilføjet offentlige virksomheder fra nationale statistikkontorer for 2014.

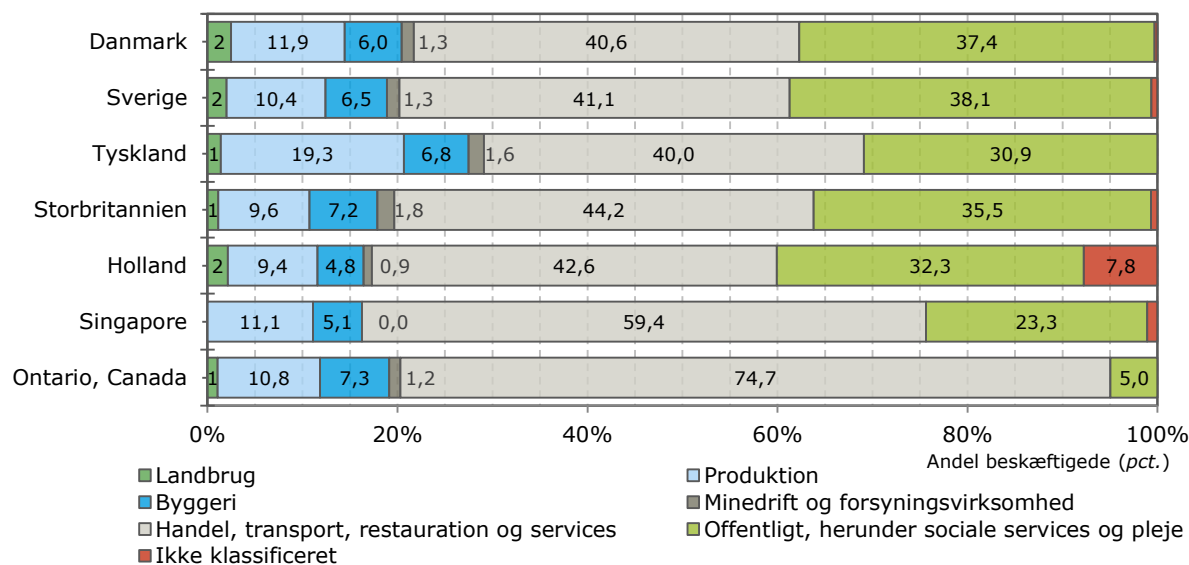
Kilde: Eurostat. *Business demography by size class* (code: *bd_9bd_sz_cl_r2*); Canada; Statistics Canada. *Tabel 551-0006 - Canadian business patterns*.

4.1.4 Branchesammensætning

Forskellige brancher kan have meget forskellige arbejdsmiljørelaterede udfordringer. Derfor er det ikke blot tilstrækkeligt at se på den samlede størrelse af beskæftigelsen. Fx fandt knap to tredjedele af alle dødsulykke i EU i 2013 sted i byggeri, industri, transport- og opbevaringsbranchen samt landbrug. En ud af fem af disse dødsulykker var inden for bygge- og anlægsbranchen.⁵ I modsætning hertil kan psykiske arbejdsskader typiske findes inden for helt andre brancher.

Derfor er det nødvendigt at se på sammensætningen af beskæftigelsen på forskellige branchegrupper. Figur 4 viser beskæftigelsen opdelt på aggregerede branchegrupper.

Figur 4: Beskæftigelsesammensætning på tværs af aggregerede branchegrupper, 2014



Kilde: ILOSTAT. *Employment by sex and economic activity*; Canada; Statistics Canada. Tabel 282-0008 - *Labour force survey estimates (LFS)*.

Blandt de sammenlignede lande har Danmark den højeste andel af beskæftigede inden for landbrug på 2,4 pct. efterfulgt af Holland og Sverige med ca. 2 pct. Landbruget er helt irrelevant for Singapore, mens kun op til 1,4 pct. beskæftigede i de øvrige lande arbejder inden for landbrug.

Inden for produktionssektoren er Tyskland dominerende: Knap hver femte person i beskæftigelse arbejder i denne branche. Til sammenligning fylder produktion kun 12 pct. af beskæftigelsen i Danmark, hvilket er lidt højere end i de resterende lande med ca. 10-11 pct. af beskæftigelsen.

Byggebranchen, der typisk er en af de mest ramte brancher af arbejdsulykker, udgør mellem 4,8 pct. og 7,3 pct. i de inkluderede lande og er størst i Ontario (Canada) og Storbritannien, tæt efterfulgt af Tyskland. Danmark ligger i midten af sammenligningen med seks pct. af de beskæftigede. De mindste byggesektorer ses i Holland og Singapore med ca. fem pct.

Knap 30 pct. af de beskæftigede i Tyskland arbejder i de overstående brancher plus *minedrift og forskningsvirksomheder*. I Holland og Singapore arbejder ca. 16-17 pct. i disse brancher. Givet at disse brancher typisk er mere fysisk krævende og ulykkestunge, vil Tyskland kunne forventes at have større udfordringer med nedslidning og arbejdsulykker.

Vi ser stor forskel i det relative størrelsesforhold mellem de hovedsageligt private serviceerhverv (fx handel, transport og restauration) og hovedsageligt offentlige serviceerhverv (fx social- og sundhedsområdet) for de europæiske lande sammenlignet med de to øvrige. Således arbejder omtrent tre fjerdedele af alle beskæftigede i Ontario i de hovedsageligt private serviceerhverv. Tilsvarende er denne andel 60 pct. for Singapore, mens den er mellem 40 og 44 pct. for de europæiske lande.

⁵ Eurostat. *Accidents at work statistics*. Hentet fra http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Accidents_at_work_statistics

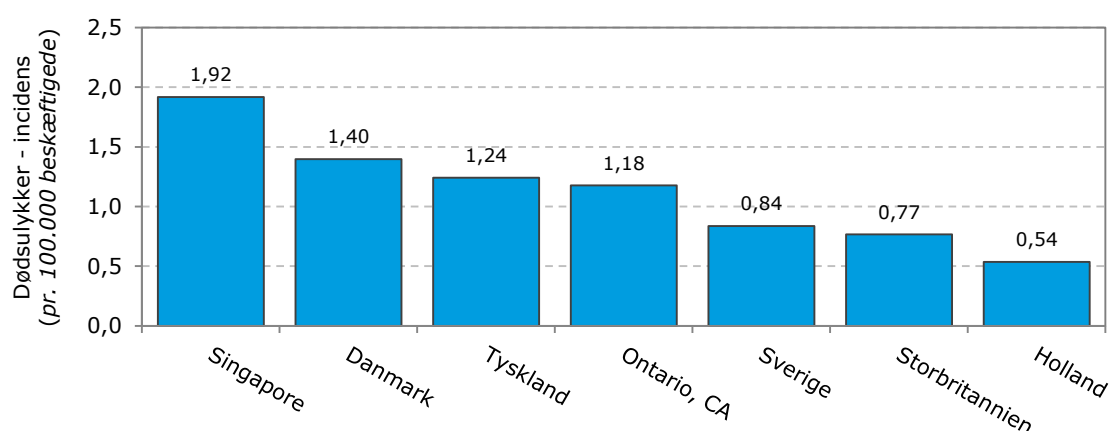
4.1.5 Arbejdsmiljøindikatorer

Mens de forhenværende afsnit af kapitlet fokuserede på den generelle rammesætning for landenes arbejdsmarked, vil de næste afsnit se nærmere på konkrete nøgletal på arbejdsmiljøområdet – de indrapporterede arbejdsulykker.

Det er ofte svært at få sikre tal på antallet af arbejdsulykker især til sammenligning på tværs af lande. Nogle ulykker bliver aldrig korrekt anmeldt til myndighederne, mens andre slet ikke er anmeldelsespligtige i nogle af landene. Derfor kan dødsulykker, som i langt mindre grad under-anmeldes, være en særlig vigtig indikator for at vurdere de meget alvorlige arbejdssikkerhedsudfordringer, når der skal sammenlignes på tværs af lande. Figur 5 præsenterer incidensen for dødsulykker (pr. 100.000 beskæftigede) for vores sammenligningslande i 2014.

Den højeste incidens af fatale ulykker i 2014 ses i Singapore med godt 1,92 dødsulykker pr. 100.000 beskæftigede. Dette er væsentligt højere end Danmark, Tyskland og Ontario hvor incidensen er mellem 1,4 og 1,2 dødsulykker pr. 100 tusind beskæftigede. Den laveste incidens findes i Holland, hvor den er ca. halv så høj som i Danmark.

Figur 5: Incidens for dødsulykker pr. 100.000 beskæftigede, 2014



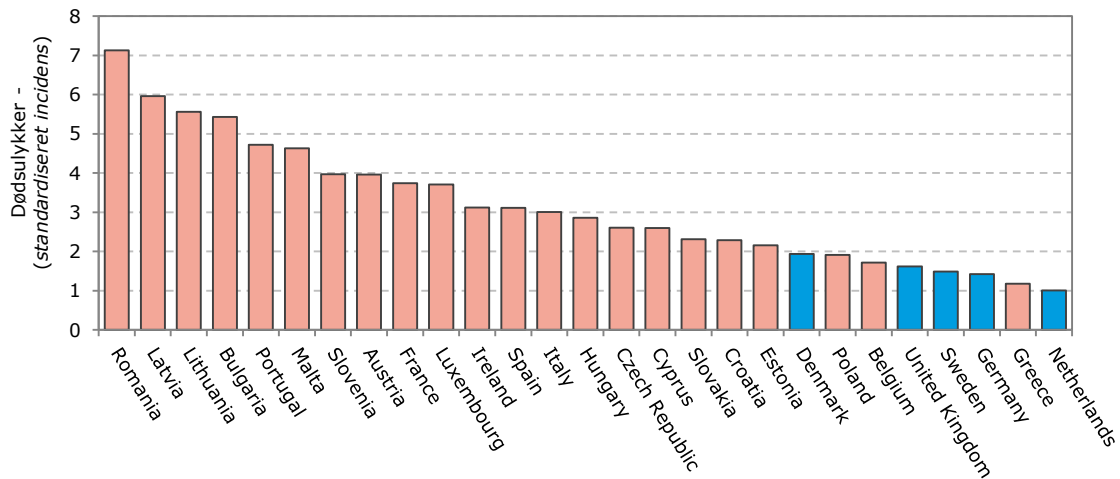
Kilde, antal dødsulykker: EUROSTAT, *Fatal Accidents at work by NACE Rev. 2 activity* (code: hsw_n2_02); Ministry of Manpower (2016) *OSHD Annual Report 2015*; Occupational Health & Safety in Ontario (2015) *2014–2015 Annual Report*.

Kilde, beskæftigelse: ILOSTAT, *Employment by sector*; Statistics Canada, Tabel 282-0002 - Labour force survey estimates (LFS); Manpower Research & Statistics Department, *Comprehensive Labour Force Survey, MOM*.

Mens incidens tager højde for beskæftigelsestørrelsen i et land, tager den ikke højde for sammensætningen i beskæftigelsen. For at øge sammenligneligheden af incidenser på tværs af lande har Eurostat udarbejdet den såkaldte *standardiserede incidens*, hvor der korrigeres på branchesammensætningen i beskæftigelsen i hvert land. Således angiver den *standardiserede incidens* implicit, hvordan incidensen ville være i hvert land, hvis de havde den samme beskæftigelses-sammensætning. Denne statistik er kun tilgængelig for EU-lande. Figur 6 viser de standardiserede incidenser for dødsulykker for 27 EU-lande i 2014 (tal for Finland mangler for dette år), hvor de fem EU-lande, som indgår i vores sammenligning, er markeret med blå.

Ser vi således på placeringen af vores sammenligningslande i forhold til de øvrige EU-lande, kan vi bemærke at alle fem ligger i den lave del af fordelingen. Blandt de fem har Danmark i 2014 den højeste placering med 8. laveste incidens for fatale ulykker. De resterende fire ligger alle blandt de fem EU-lande, som har den laveste dødsulykkesincidens. Målt ud fra niveauet for fatale arbejdsulykker må disse fem lande må antages at være sammenlignelige med hinanden. Der bør dog også bemærkes at Danmark placerer højere end de fire sammenligningslande på baggrunds af den standardiserede incidens for fatale ulykker.

Figur 6: Standardiseret incidens for dødsulykker, kun EU-lande, 2014



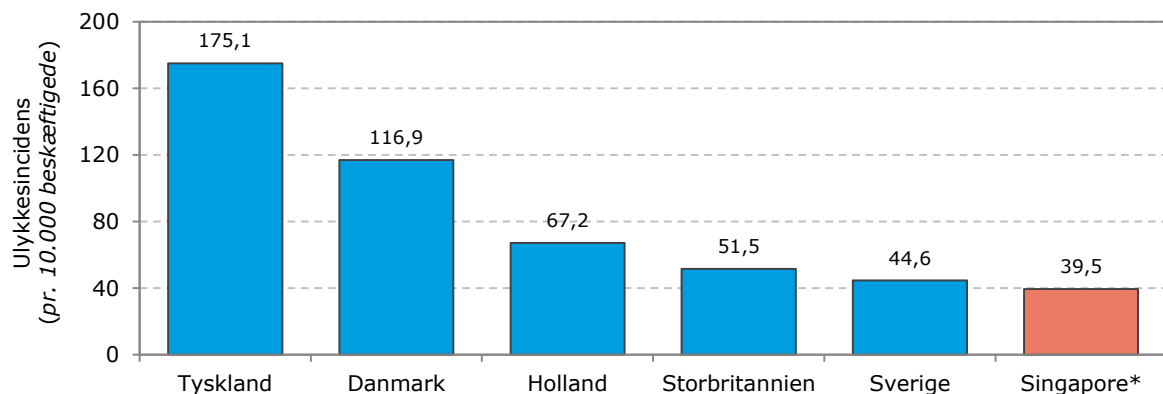
Kilde: EUROSTAT, *Accidents at work by sex, age and NACE* (code: hsw_mi01)

Figur 7 præsenterer den generelle ulykkesincidens for vores sammenligningslande (det var ikke muligt at adskille arbejdsskader på ulykker og sygdomme for Ontario). For at sikre den højeste sammenlignelighed på tværs af de resterende seks lande er der taget udgangspunkt i Eurostats opgørelse og afgrænsning af arbejdsulykker. Alle EU-lande skal indrapportere anmeldte ulykker, der medfører en uarbejdsdygtighed på mindst fire arbejdsdage. Dette er gjort for at gøre landenes ulykkesdata sammenligneligt, da forskellige lande i EU har forskellige krav til, hvornår en arbejdsulykke er anmeldelsespligtig (fx skal alle ulykker, der har medført uarbejdsdygtighed i mindst en dag udover tilskadekomstdagen, anmeldes i Danmark). Det har ikke været muligt at finde ulykkesopgørelses med samme afgrænsning for Singapore.

I Singapore skal en arbejdsulykke anmeldes, hvis den medfører en arbejdsfravær på mindst tre dage eller kræver sygehusindlæggelse i mindst 24 timer. I sammenligning til Eurostats afgrænsning er anmeldelsespligten i Singapores mindre restriktiv. Mens denne opgørelser derfor ikke er direkte sammenlignelig med de europæiske landes, giver den dog en idé om Singapores relative placering blandt de seks lande.

Den højeste ulykkesincidens findes i Tyskland, hvor der anmeldes 175 arbejdsulykker med mindst fire fraværsdage pr. 10.000 beskæftigede. Danmark har den næst højeste incidens med 117 arbejdsulykker med mindst fire fraværsdage pr. 10.000 beskæftigede. I Holland og Storbritannien er den tilsvarende incidens mellem 70 og 50 ulykker pr. 10.000 beskæftigede. Den laveste ulykkesincidens findes i Singapore og Sverige, hvor der kun anmeldes hhv. 40 og 45 ulykker pr. 10.000 beskæftigede. Givet at Singapores anmeldelsespligt er mindre restriktiv (dvs. flere ulykker inkluderes), må Singapores incidens for ulykker med mindst fire fraværsdage reelt ligge endnu lavere.

Figur 7: Incidens for anmeldte arbejdsulykker med mindst 4 fraværsdage, 2014



Note: Ikke muligt at separere ulykker arbejdsrelaterede sygdomme for Ontario, Canada

Note: * Ikke muligt at finde antal ulykker med mindst 4 dages fravær for Singapore. I Singapore er alle arbejdsulykker, der medfører mindst 3 dages sygefravær eller 24 sygehusindlæggelse, anmeldes.

Kilde, antal dødsulykker: EU-lande: EUROSTAT, *Accidents at work by sex, age and NACE* (code: hsw_mi01); Ministry of Manpower (2016) *OSHD Annual Report 2015*; Occupational Health & Safety in Ontario (2015) *2014–2015 Annual Report*.

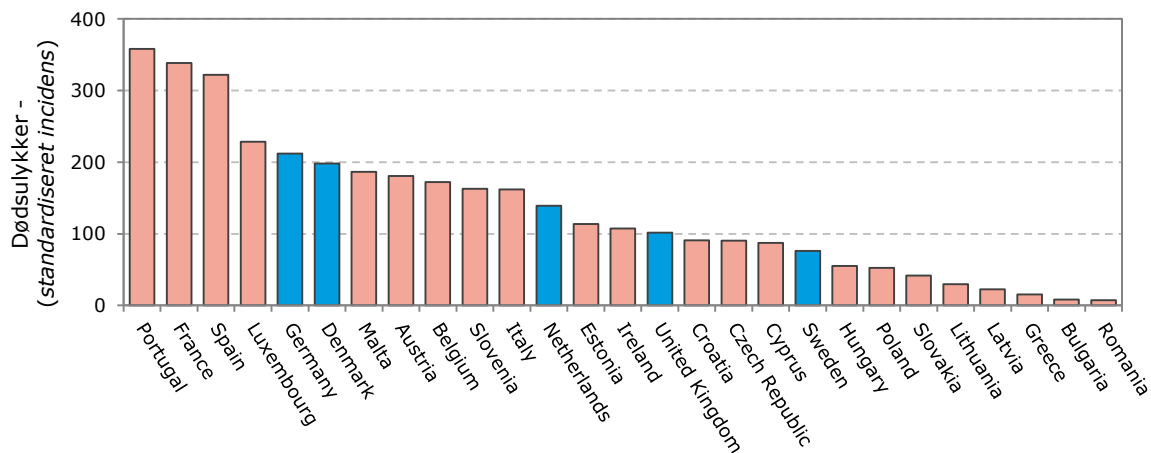
Kilde, beskæftigelse: ILOSTAT. *Employment by sector*; Statistics Canada. Tabel 282-0002 - Labour force survey estimates (LFS); Manpower Research & Statistics Department. *Comprehensive Labour Force Survey, MOM*.

Mens Eurostats løsning i større grad løser sammenligningsudfordringer, som opstår som følge af forskellige definitioner på anmeldelsespligtige ulykker, er det langt fra den eneste udfordring ved at sammenligne anmeldelsesdata. Den største udfordring opstår som følge af underanmeldelser, dvs. ulykker der jf. reglerne burde anmeldes, men som ikke bliver det. Dette er typisk et større problem for mindre alvorlige ulykker (fx med fravær under tre uger). Det er mange forskellige landespecifikke forhold, der kan påvirke, hvor stor andel af de anmeldelsespligtige ulykker der anmeldes. Dette kan bl.a. være institutionelle forhold, som påvirker den skaderamtes og/eller arbejdsgiverens incitament, fx hvorvidt anmeldelse er nødvendig for at få udbetalt kompensati-on. Forskelle med hensyn til hvor svært det er, og hvor lang tid det tager at anmelde en ulykke, kan ligeledes påvirke underanmeldelsen. Endelig kan kultur have en høj påvirkning underreportering.

Nedenstående figur viser de *standardiserede incidenser* for ulykker med mindst fire fraværsdage til følge for 37 EU-lande (Finland mangler), hvor vores fem EU-lande er markeret med blå. I sammenligning med de relative placeringer i Figur 6 ser vi en større spredning, i hvordan de fem lande placer sig i forhold til resten EU-landene. Således ligger den standardiserede incidens for Tyskland og Danmark på hhv. 5. og 6. plads fra toppen. Sverige har den laveste placering med de niende laveste incidens, kun slået af de nye medlemslande og Grækenland.

Mange af de samme østeuropæiske lande, der ligger i bund i forhold til incidens af anmeldte ulykker i Figur 8, havde de højeste incidenser for fatale ulykker i Figur 6. Dette indikerer en væsentligt underreportering af ikke-fatale ulykker i nogle lande og understreger, at man må og skal være forsigtig, når man sammenligner anmeldelsesdata på tværs af lande. Særligt bør incidensen for Singapore på den baggrund betragtes med forsigtighed, da landets incidens for dødsulykker var den højeste, mens incidensen for de ikke-fatale ulykker var den laveste blandt vores sammenligningslande.

Figur 8: Standardiseret incidens for anmeldte arbejdsulykker med mindst 4 fraværsdage, 2014



Kilde: EUROSTAT, *Accidents at work by sex, age and NACE* (hsw_mi01)

4.1.6 Opsamling

På baggrund af sammenligningen af baggrundsstatistikken på tværs af lande, fremgår det at de seks lande er overordnet velvalgt i forhold at give et relevant og samtidigt nuanceret billede af andre landes håndteringen af arbejdsmiljøindsatsen. Således ligger vores sammenligningslande relativt tæt på Danmark på de fleste parametre, hvilket bidrager til at sikre overførbare potentielle løsninger fra disse lande. På samme tid, placerer Danmark sig generelt i midten sammenligningsmålingerne, således der sikres den nødvendige variation til begge sider fra Danmark i analysen.

Størrelsesmæssigt er Danmark klart mindre end fem ud af de seks sammenligningslande, men er forholdsvis sammenlignelig med Singapore, der dog på trods af en mindre befolkning har et større antal beskæftigede. Både i forhold til beskæftigelsesgraden og den gennemsnitlige antal beskæftigede pr. aktiv virksomhed er Danmark placeret i midten. Branchesammensætningen for

fire af de fem europæiske lande ligner på den aggregerede niveau meget den danske, mens Tyskland adskiller sig særligt på en stor beskæftigelse inden for produktion. De to ikke-europæiske lande har derimod et væsentligt mindre offentligserviceområde.

Opgørelsen af landenes incidens for fatale ulykker viser, at Danmark ligger i midten i forhold til sammenligningslandene. Her adskiller Singapore sig med en høj forekomst af dødsulykker. Eurostats standardiserede incidens for dødsulykker, der tager højde for landenes erhvervs-sammensætning, viser derimod at alle fem europæiske lande ligger relativt lavt i sammenligning med de øvrige EU-medlemmer.

4.2 Regulering

Den nationale regulering er central og rammesættende for udformningen af den nationale indsats for at forbedre arbejdsmiljøet. I flere af de undersøgte lande er der sket betydelige ændringer i reguleringen, hvilket har påvirket fokus i arbejdsmiljøindsatsen og har igangsat nye udviklinger på området. I dette afsnit gives der først et overblik over central lovgivning på tværs af landene. Herefter fremhæves overordnede udviklingstendenser på reguleringsområdet, derefter behandles reguleringen ift. indrapportering og endelig berøres myndighedernes sanktionsmuligheder.

Nedenstående tabel viser, at der i alle lande er etableret lovgivning, der har til formål at sikre et sundt og sikkert arbejdsmiljø. Derudover har de forskellige love forskellige fokusområder.

Tabel 2: Central lovgivning på arbejdsmiljøområdet på tværs af lande

	Lovgivning	Formål med loven
Danmark	Lov om arbejdsmiljø, jf. LB nr. 1072 af 7. september 2010 (arbejdsmiljøloven)	Ved loven tilstræbes at skabe: 1) et sikkert og sundt arbejdsmiljø, der til enhver tid er i overensstemmelse med den tekniske og sociale udvikling i samfundet, samt 2) grundlag for, at virksomhederne selv kan løse sikkerheds- og sundhedsspørgsmål med vejledning fra arbejdsmarkedets organisationer og vejledning og kontrol fra Arbejdstilsynet.
Sverige	Arbetsmiljölagen (1977:1160)	Formålet med loven er at forebygge sygdom og arbejdsulykker og generelt at opnå et godt arbejdsmiljø i Sverige
Storbritannien	Health and Safety at Work etc. Act 1974	Formålet med loven er: 1) Sundhed, sikkerhed og velfærd for personer på arbejdsmarkedet 2) Beskytte personer, der ikke arbejder mod risici, som opstår under arbejde 3) Kontrollere brugen af eksplosive stoffer og andre farlige stoffer 4) Kontrollere udledning af farlige stoffer til atmosfæren
Tyskland	State legislation Social Security Law	State Legislation fokuserer på tilsyn og håndhævelse af loven Social Security Law fokuserer på forebyggelse, information og rådgivning
Holland	Working Conditions Act	Formålet med loven er at sikre, at ansatte kan udføre deres arbejde i et sundt og sikkert miljø.
Canada	Occupational Health and Safety Act (OSHA) Labour Relations Act, 1995 (LRA) Employment Standards Act (ESA) Employment Protection for Foreign Nationals Act (EP-FNA)	OSHA: Reducering af arbejdsrelaterede skader og sygdomme LRA: Opretholdelse af et stabilt forhold mellem arbejdsmarkedsparterne og forhold på arbejdspladser, herunder mægling i forbindelse med konflikter. ESA: bestemmelser omkring fair ansættelsesforhold, herunder minimumsløn, feriebestemmelser, barsel osv. EPFNA: arbejdsvilkår for udlændinge
Singapore	The Workplace Safety and Health Act (WSHA)	Formålet med loven er at tilvejebringe sikkerhed, sundhed og velfærd for personer på arbejde. Dette kræver, at interessenter træffer relevante foranstaltninger for sikkerhed og sundhed for ansatte og andre, der er i berøring med arbejde.

4.2.1 Overordnede udviklingstendenser på reguleringsområdet

De seneste år har der været en række udviklingstendenser på arbejdsmiljøområdet i de lande, der indgår i analysen. I Danmark samt i mange af de andre lande i analysen oplever de tilsynsførende myndigheder, at de skal levere samme effekt for arbejdsmiljøet med færre midler. Dette bliver på reguleringsområdet imødegået ved en række nye tiltag i lovgivningen, hvilket inkluderer øget ansvar til virksomhederne, mere fokus på kommunikation og øget anvendelse af bøder. I Holland og Singapore ses en tendens mod mere samarbejde mellem myndighederne og virksomhederne. Myndighederne søger i højere grad at indgå i dialog med virksomheder for fælles at skabe et godt arbejdsmiljø, hvilket er understøttet af ny lovgivning. I Holland er det eksemplificeret ved et ønske fra myndigheden om en udvikling fra *compliance* til *participation* hos virksomhederne, således at virksomhederne motiveres til at deltage i skabelsen af et bedre arbejdsmiljø frem for bare at efterleve lovgivningen. Det samme gør sig ligeledes gældende i Singapore, hvor en ny lov fra 2006 ændrede tilgangen fra en handlingsanvisende og foreskrivende lovgivning til en mere inddragende lovgivning, som har fokus på deltagelse af virksomheder og arbejdsmarkedets parter i udformningen og udmøntningen af arbejdsmiljøindsatsen i Singapore. Denne lov har fokus på, at virksomheder og medarbejdere selv tager et større ansvar for arbejdsmiljøet og myndighederne i højere grad skaber rammerne.

I både Danmark og Storbritannien er kommunikationsaktiviteter blevet opprioriteret, så man forsøger at skabe bedre arbejdsmiljø ved at anvende andre værktøjer end tilsyn. Arbejdstilsynet i Danmark forsøger at gøre virksomhederne mere opmærksomme på, hvilke værktøjer, Arbejdstilsynet har at tilbyde. HSE i Storbritannien forsøger, gennem samarbejde med eksterne partnere, at målrette kampagneaktivitet mod risikofyldte brancher. Disse kommunikationsaktiviteter er således en anden måde at tænke regulering end ren kontrol gennem tilsyn. I Singapore benyttes målrettede kampagner også i høj grad til at skabe fokus på bestemte problemområder blandt virksomheder og medarbejdere.

Brugen af bødestraf er et andet værktøj, hvor anvendelsen er ændret på tværs af flere lande. I flere lande er bødesatserne øget for at skabe et større økonomisk incitament til at virksomhederne overholder loven. Dette gælder for bl.a. Holland, Singapore og Sverige, hvor bødeinddrivelse spiller en voksende rolle for myndighederne og desuden forventes at bidrage til et bedre arbejdsmiljø.

Nye risici på arbejdsmarkedet har også betydning for reguleringen. I flere af landene har der været en udvikling mod et større fokus på psykosociale risici, hvilket afspejles i reguleringen, prioriteringer og fokusområder hos myndighederne. I Danmark har det været et betydeligt fokusområde, og tilsvarende i Storbritannien og Sverige fylder dette område meget. I forlængelse er der blevet indført en række nye indsats, som skal imødegå de nye risici på området.

4.2.2 Indrapportering

I Danmark er det lovpligtigt for arbejdsgivere at indberette arbejdsulykker, der forekommer på arbejdspladsen senest 9 dage efter den tilskadekomnes første fraværsdag. Dette forholder sig relativt ens på tværs af analysens lande. I alle landene er det lovpligtigt for arbejdsgivere at indrapportere arbejdsulykker. Det er dog en grad af variation mellem landene ift. hvor længe en medarbejder skal være fraværende fra arbejdspladsen, samt hvilke ulykker, der lovpligtigt skal rapporteres.

Det er arbejdsgiverne, der har hovedansvaret for at håndtere risici på arbejdspladsen i alle landene. Medarbejdere har i varierende grad selv ansvar for arbejdsmiljøet. I Danmark kan ansatte idømmes bøder, hvis de udfører arbejde, der strider mod lovgivningen. I Storbritannien gælder et princip om, at den der skaber risikoen, har ansvaret for at håndtere den. Det vil i langt de fleste tilfælde være arbejdsgiveren, men princippet placerer også et ansvar hos medarbejderne. I Singapore skal alle medarbejdere igennem et arbejdsmiljøkursus, som er en form for uddannelse, der sætter medarbejderne i stand til at tage medansvar for regulering. Medarbejderne i Singapore har således ansvar for at overholde sikre arbejdsmetoder. En lignende tendens gør sig gældende i Holland, hvor ansatte selv har ansvar for at efterleve gældende regler for at højne sikkerheden på arbejdspladsen. Der placeres således både ansvar hos arbejdsgivere og -tagere for et sundt og sikkert arbejdsmiljø.

Det er ikke kun arbejdsgivere, der har pligt til at indrapportere om skader og ulykker. I nogle lande er relevant fagpersonale ved lov forpligtet til at rapportere om mistanker om erhvervssygdomme. Dette gør sig gældende i Danmark, hvor det er lovpligtigt for læger og tandlæger at indberette tilfælde af erhvervssygdomme, som de diagnosticerer. Det samme gælder i Tyskland, hvor læger og andet fagpersonale skal indrapportere mistanker om mulige erhvervssygdomme. I Storbritannien er det kun "ansvarlige personer", der skal indrapportere om ulykker, men HSE i Storbritannien er i kontakt med læger og retsmedicinere for at indsamle data om, hvorvidt dødsårsager i befolkningen kan ledes tilbage til arbejdsrelaterede sygdomme.

4.2.3 Myndighedernes sanktioneringsmuligheder

I alle landene i analysen har myndighederne en række muligheder for at sanktionere virksomheder, der bryder lovgivningen. I Danmark kan Arbejdstilsynet give påbud og forbud til virksomhederne, der kan resultere i bødeudskrivning eller retsforfølgelse i alvorlige tilfælde. De resterende lande i analysen har lignende instrumenter til rådighed, men især størrelsen og anvendelsen af bøder varierer på tværs af landene. I Danmark koster en overskridelse af formel lovgivning DKK 10.000, hvilket er den laveste bødesats i Danmark. Den højeste mulige bøde er på DKK 220.000, som kan idømmes virksomheder med mere end 100 ansatte for meget grove overtrædelser.⁶ I helt særlige tilfælde kan domstolene vælge at overskride disse almindelige bøderammer og den største bøde, som Arbejdstilsynet er bekendt med, er en bøde på 300.000 kr. fra 1996. I Holland blev bødesatserne i 2013 forhøjet væsentligt for at skabe et større økonomisk incitament for virksomhederne til at efterleve loven. Det betyder, at en enkelt lovovertrædelse kan koste virksomheden op til DKK 89.265 (12.000 €). Denne bøde bliver fordoblet og tredoblet, hvis virksomheden overskrider loven henholdsvis anden og tredje gang. I Sverige kan der udstedes bøder på op til DKK 763.198 (SEK 1 million). Holland og Sverige udsteder således meget høje bøder. I Canada er den maksimale bøde, den tilsynsførende kan give på stedet på DKK 5.329 (CAD 1000). Dog kan bøden blive på til DKK 2.550.000 (CAD 500.000) for en virksomhed, hvis lovovertrædelsen er meget alvorlig. Den typiske bøde i Canada er dog på DKK 1.599 (CAD 300) og er således meget lavere end satserne Holland, Sverige og Danmark. Dette afspejler en anderledes prioritering i Canada, hvor man også er begyndt at indkræve færre bøder, men derimod straffe alvorlige ulykker som fx dødsulykker hårdere. I Danmark eksisterer tilsvarende et fokus på særligt at straffe dødsulykker eller ulykker, der har medført alvorlig personskade. I disse tilfælde fordobles grundbøden til henholdsvis 40.000 kr. eller 80.000 kr. I Sverige er man omvendt begyndt i højere grad at uddele sanktionsafgifter frem for at retsforfølge virksomheder for dermed at lette proceduren og gøre reglerne på området mere forståelige for virksomheder og medarbejdere. I Storbritannien kan de tilsynsførende ikke idømme bøder på stedet, men opkræver derimod en *fee for intervention*, hvor virksomheden betaler en timeløn på DKK 1142 (£129) for det arbejde, som den tilsynsførende udfører for virksomheden, når der er et materielt lovbrud.

Anvendelsen af bøder som instrument varierer således på tværs af landene. Canada uddeler relativt små bøder for simple lovovertrædelser, men har den højeste bødesats af analysens lande over grove overtrædelser. I Canada skal dette skabe incitament til, at virksomhederne for alt i verden vil undgå store ulykker og desuden få virksomheder til at indse alvorligheden og omfanget af en mulig dødsulykke. I Holland er bøden for simple lovovertrædelser meget høj. I 2013 blev bødesatser for førstegangsbrud på loven fordoblet netop for at skabe et større incitament for virksomhederne til også at overholde lovgivning, der sikrer godt arbejdsmiljø og ikke kun beskyttede medarbejdere mod alvorlige ulykker. Om bøder bidrager til et bedre arbejdsmiljø er problematisk at pege entydigt på, da en lang række elementer spiller ind i forhold til at forklare analysens landes niveauer af dødsulykker, arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Det ses dog, at Holland er det land af de syv, der har færrest dødsulykker pr. 100.000 indbyggere. Det er muligt, at høje bøder for lovovertrædelser er med til at bringe dette tal ned. Det ses desuden, at Singapore har det højeste antal dødsulykker af analysens lande. I Singapore har der dog også været fokus på at give høje bøder og anvende det som instrument for bedre arbejdsmiljø. Bøders direkte effekt på arbejdsmiljøet er således svær at klarlægge.

⁶<https://di.dk/Personale/Arbejdsmiljoe/Tilsyn/Pages/VaesentligedeleafarbejdsmiljoelovgivningenerstrafsanktioneretDettegaelderbaadeovertraedelserafformelleogmateriellekraviarbe.aspx>

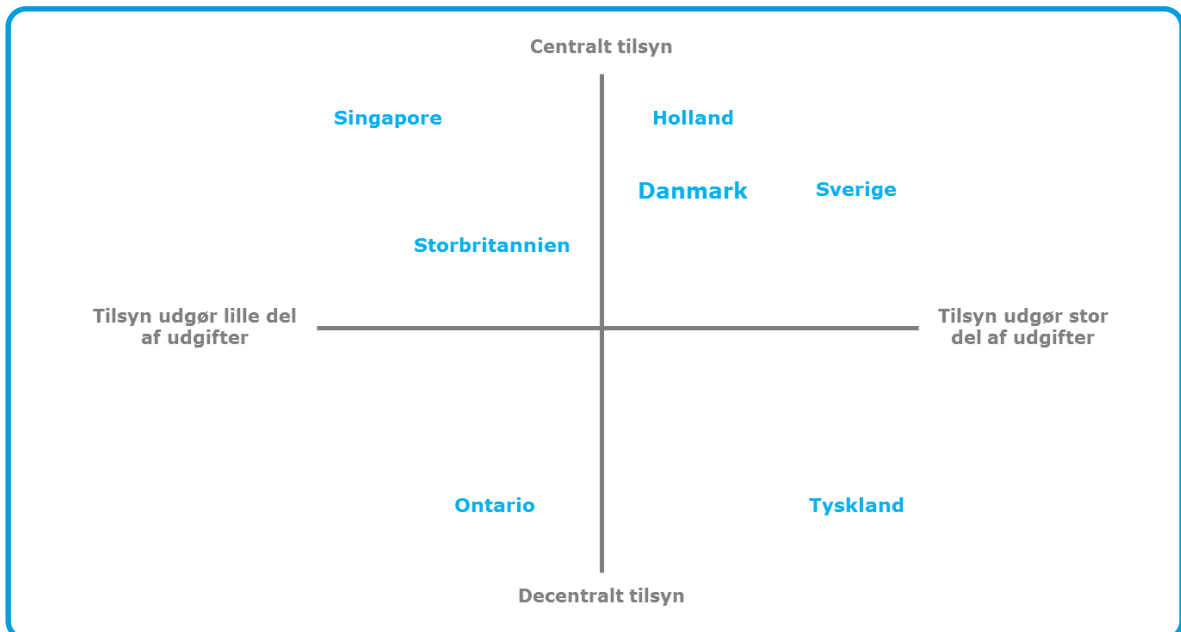
Tabel 3: Bødesatser

	Bødesats
Danmark	Den mindste bødesats er DKK 10.000 for formelle overtrædelser. Bøderne kan være op til DKK 220.000 for grove overtrædelser hos store virksomheder og domstolene kan i helt særlige tilfælde overskride disse bødegrænser og har ifølge Arbejdstilsynet uddelt bøder på op til 300.000 kr.
Sverige	Op til DKK 763.198 (SEK 1 million)
Storbritannien	Ved materielt lovbrud betaler virksomheden DKK 1142 (£129) per time for det arbejde, den tilsynsførende udfører. Tilsynsførende kan ikke udstede bøder. Virksomheder kan kun blive idømt bøder i retten. Bøderne kan her være på op til til DKK 176.874 (20.000 £)
Tyskland	Tilsynsførende I kan idømme bøder på op til DKK 74.313 (10.000 €)
Holland	Op til DKK 89.265 (12.000 €)
Canada	Inspektører kan udskrive bøder op til CAD 1.000 (~DKK 5.100.), men bøder overstiger dog sjældent CAD 300 (~DKK 1.530). Inspektører kan også lægge sag an, som kan føre til bøder op til CAD 25.000 (~DKK 127.500) for individer og CAD 500.000 (~DKK 2.550.000) for virksomheder.
Singapore	Mindre bøder tildeles ved tilsyn Bøder på I gennemsnit DKK 354.884 (72.229 SGD) ved sager, der ender i retten (2015)

4.3 Organisering

En dimension i organiseringen, som ses på tværs af landene, handler om *centralisering over for decentralisering*. Det er særligt tilsynsaktiviteten, som kan karakteriseres i forhold til dimensionen – der er således klare forskelle mellem myndigheder, der organiserer tilsynet fra centralt hold, og myndigheder, som organiserer tilsynet decentralt. Kombinerer man dimensionen med en vurdering af, hvor stor andel af de samlede udgifter, der anvendes på tilsyn, får man følgende fordeling af landene.

Figur 9: Fordeling af de undersøgte lande efter central/decentral organisering og fokus på tilsyn



Krydset mellem decentral og central organisering hhv. budgetmæssigt fokus på tilsyn giver anledning til at tale om tre overordnede modeller:

- Centralt tilsyn med stort budgetmæssigt fokus på tilsynsaktiviteter, hvilket gælder for Holland, Danmark og Sverige.
- Centralt tilsyn med lille budgetmæssigt fokus på tilsynsaktiviteter, hvilket gælder for Singapore og Storbritannien.
- Decentralt tilsyn med varierende budgetmæssigt fokus på tilsynsaktiviteter, hvilket gælder for Ontario og Tyskland.

Alle nationale forskelle og nuancer til trods bidrager inddelingen til at anskueliggøre, at der er endog meget stor variation i forhold til organisering og finansiering. Modellen fokuserer særligt på tilsyn, men forskellene gælder også på andre områder – fx forskning, hvor Storbritannien adskiller sig fra de andre lande ved at have en integreret forskningsenhed. Rambøll vurderer dog, at forskellene er særligt udtalt, hvad angår tilsyn.

Vi gennemgår i det følgende landenes placering i forhold til de tre overordnede modeller.

4.3.1 Centralt tilsyn med budgetmæssigt fokus på tilsynsaktiviteter

Arbejdstilsynet i Danmark er overordnet en centralt organiseret myndighed, hvor tilsynspligten er placeret hos én national instans, og hvor der er en forholdsvis høj budgetmæssig prioritering. Samtidig er myndigheden i kraft af regionale tilsynscentre i høj grad organiseret efter tilsynspligten. Tilsynscentrene suppleres af et organisatorisk sideordnet arbejdsmiljøfagligt center, der med kontorer for fx analyse og data, metoder og virkemidler, kommunikation og presse samt en række arbejdsmiljøfaglige temaområder har til opgave at fastholde og udvikle et højt vidensniveau på arbejdsmiljøområdet.

I enkelte af de undersøgte lande er der ligesom i Danmark én central tilsynsmyndighed samt en høj budgetmæssig prioritering. I Sverige varetages tilsynspligten fx af det centrale Arbetsmiljöverket under Arbetsmarknadsdepartementet. Der er samtidig stort fokus på det centrale tilsyn i Sverige, bl.a. foranlediget af nylige nedskæringer i den samlede bevilling, hvor tilsyn blev særligt prioriteret. Ca. 70 pct. af myndighedens samlede udgifter går til tilsynsaktiviteter, hvilket sammen med Tyskland udgør den største andel i alle undersøgte lande. Den svenske inspektionsafdeling er ligesom i Danmark inddelt i regionale inspektionskontorer.

Indtrykket fra vores besøg i Sverige og Holland samt fra vores viden om Danmark er, at en central model med høj budgetprioritering giver arbejdstilsynsmyndigheden mulighed for at ensarte tilsynene og sikre kvalitet ud fra fælles parametre, fx angående vejledning om problemløsning. Det er desuden en integreret del af den centrale model med høj budgetprioritering, at muligheden for stærk styring af arbejdsmiljøindsatsen er til stede. Det er imidlertid Rambølls erfaring fra landebesøgene, at arbejdsmiljøindsatsen kan styres på andre måder end gennem centralisering, fx gennem målstyring.

Den centrale styring kan som i Danmark udmønte sig i en national strategi for at udføre risikobaserede tilsyn eller i et "demokratisk" aspekt, dvs. et hensyn til, at alle virksomheder oplever sig ligeligt serviceret og tilset. Hvor den risikobaserede tilgang "arbejder i dybden", dvs. fokuserer særligt på udvalgte sektorer og virksomheder, virker den "demokratiske" tilgang i bredden, dvs. ligeligt i forhold til sektorer og virksomheder. I flere lande, herunder også Danmark, vurderes den "demokratiske" at være for ineffektiv og dyr, da mange tilsyn i bredden ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at man finder mange tilfælde på virksomhederne, hvor arbejdsmiljøet kan påvirkes til det bedre.

4.3.2 Centralt tilsyn med lille budgetmæssigt fokus på tilsynsaktiviteter

Den centrale og landsdækkende myndighed The Health and Safety Executive (HSE) varetager i Storbritannien en væsentlig del af tilsynet. HSE kontrollerer og fører tilsyn med arbejdsmiljøforhold på britiske virksomheder, der enten er kendetegnet af *low performance* eller *high risk*, mens lokale myndigheder fokuserer på *low risk*-virksomheder. Her er der således en organisatorisk inddeling mellem centrale og decentrale myndigheder, der er baseret på en så stram prioritering ud fra en risikobetragtning, at det giver sig udslag i en forholdsvis lille budgetmæssig prioritering. Det britiske tilsyn udgør en hybrid i forhold til modellen ovenfor ved at rumme både en central og en decentral del ud fra en ressourcebesparende risikoanalyse.

I Singapore har den centrale myndighed OSH Inspectorate under Occupational Safety and Health Division tilsynspligten. Her skyldes den forholdsvis mindre budgetmæssige prioritering af tilsyn, at forebyggende indsatser prioriteres.

Den risikobaserede tilgang til tilsyn med lille budgetmæssigt fokus på tilsynsaktiviteter sikrer en målrettet indsats, der fokuserer på der, hvor problemerne er de største. Videre giver det budget-

og organisationsmæssigt rum til at prioritere andre former for indsatser, fx forskning og rådgivning. I både Storbritannien og Singapore er forskning og rådgivning en integreret del af myndigheden. Dette har for HSE i Storbritannien medført en stærk markedsposition som rådgiver, der kan komme med tunge vidensbaserede råd til virksomhederne.

4.3.3 Decentralt tilsyn

Der er også lande, hvor tilsynspligten er placeret decentralt. Både Tyskland og Canada er føderale nationer, hvilket giver delstaterne i disse lande betydelig autonomi. I disse tilfælde deles opgaverne både på tværs af delstatsgrænser og imellem føderal- og delstatsregeringen. Her er det således provinser og "Länder", der varetager de fleste tilsynspligter. I Ontario varetages tilsynet af de fleste sektorer af Ministry of Labour (MOL), mens den føderale regering har tilsynspligten i nogle få brancher som bankvæsen, luft- og jernbanetransport og telekommunikation. Forskning, lovgivning og forebyggelse koordineres og foretages uafhængigt af de andre canadiske provinser.⁷ I Tyskland varetages tilsynspligten ligeledes decentralt af 16 beskæftigelses- og socialministerier på Länder-niveau, hvorunder der er regionale tilsynsafdelinger.

Storbritannien har som nævnt både decentralt og centralt tilsyn, og forskellen er begrundet i en risikovurdering: Det centrale tilsyn tager sig af virksomhederne med vurderet stor risiko, mens de decentrale tilsyn fokuserer på virksomheder med vurderet lav risiko.

Det er en integreret del af at arbejde med decentralt tilsyn, at der er god mulighed for differentiere og regionale indsatser, der tager lokale forhold med i fastlæggelsen af arbejdsmiljøindsatsen. Det er fx en del af argumentationen i Tyskland samt for de lokale myndigheder i Storbritannien. Det kan dog være dyrt at arbejde decentralt, da mulighederne for central koordinering er begrænsede, og der derfor er en risiko for, at der ikke deles viden, redskaber og ressourcer på tværs. Derfor har man i Tyskland fastlagt en fælles risikobaseret tilsynsmodel, der er under implementering i de fleste Länder. Dette centrale tiltag har medført øget effektivitet i de decentrale tilsyn, men også et mindre "demokratisk" tilsyn, da risikoen for tilsyn hos lavrisikovirksomheder er begrænset.

Det er samtidig vigtigt at understrege, at differentiering i tilsynet ikke er forbeholdt decentralt organiserede arbejdsmiljømyndigheder. Differentieringen kan som ovenfor nævnt fx også komme som følge af en risikobaseret tilgang.

Vurderingen af landene ud fra modellen ovenfor viser, at Danmark, Sverige og Holland på afgørende punkter ligner hinanden. Singapore og Storbritannien har også klare fællestræk, mens Tyskland og Canada både deler organisatoriske fællestræk og rummer forskelle i prioritering af ressourcerne. På tværs af disse forskelle går ønsket om en risikobaseret tilgang – et ønske, vi har mødt i forskellige udgaver i alle landene.

4.3.4 Forskning, forebyggelse og eksterne aktører

Alle undersøgte arbejdstilsynsmyndigheder ud over Sverige har en eller flere forskningsenheder tilknyttet organisationen. Forskningsenhederne holdes i næsten alle tilfælde i armslængde fra arbejdsmiljømyndighederne. Undtagelsen er Storbritannien, hvor forskningsenheden indtil for få år siden var adskilt fra arbejdsmiljømyndigheden, ligesom i de andre lande, men i dag er organisatorisk fuldt integreret.

Forskningsenhederne modtager støtte fra den nationale myndighed til at producere forskning og evalueringer af bl.a. arbejdsmiljøindsatsen og kliniske forsøg, men er ellers organisatorisk uafhængige. Sverige har tidligere haft en forskningsenhed tilknyttet, men på grund af nedskæringer blev det besluttet at nedlægge denne. For at sikre en forebyggelsesindsats på området finansierer Arbetsmiljöverket ca. 110 mio. kr. til fagforeningers lokale forebyggelsesindsats på arbejdsmiljøområdet.

⁷ Det er vigtigt at holde sig for øje, at selvom Ontario har en decentral bemyndigelse til at varetage store dele af indsatsen, så er Ontario af en størrelse, som tåler sammenligning med flere europæiske stater. Der er altså tale om en decentral organisering mellem enheder, der kan minde om stater.

I Storbritannien har man et særligt stort fokus på forskning og ca. 700-800 forskere ansat, så forskning er et integreret element i arbejdsmiljøarbejdet. Som nævnt tidligere har dette givet HSE en helt særlig position som markant vidensaktør på området, der udbyder kommerciel vejledning, såkaldt *shared research*, som virksomhederne i høj grad efterspørges. På nuværende tidspunkt finansieres ca. 40 pct. af forskningen gennem brugerbetaling, men man har et mål om at øge dette til 60 pct. Den øgede finansiering ved kommercielle services bygger primært på salg af forskning til virksomheder gennem *Shared Services* programmet. I forbindelse med dette er der et stort fokus på ikke at være konkurrenceforvridende over for private aktører.

Singapore har stort fokus på uafhængig forskning og forebyggelse. Derfor har man blandt andet adskilt tilsynspligten og vejledningspligten organisatorisk, så virksomheder kan søge vejledning uden at bekymre sig om sanktioner. På samme vis har både Danmark og Tyskland meget formaliserede forskningsinstitutioner, der udgør et centralt element i arbejdsmiljøindsatsen.

I alle de undersøgte lande er der et tæt samarbejde med eksterne parter såsom fagforeninger, arbejdsgiverforeninger, handelskamre og lignende interessenter. Nogle lande, herunder Sverige, støtter direkte landets største fagforeninger økonomisk for deres arbejde med uddannelse af sikkerhedsrepræsentanter. På samme vis er arbejdet med eksterne parter i Ontario meget formaliseret, og der ydes økonomisk støtte til såkaldte systemiske partnere, der primært er non-profit organisationer med et særligt sektormæssigt ansvarsområde som eksempelvis offentligt ansatte. De systemiske partnere modtager op til 1/3 af ministeriets samlede budget til forebyggelse på arbejdsmiljøområdet. De systemiske partnere fokuserer i forebyggelsesindsatsen primært på undervisning og vejledning. I Holland gør noget lignende sig gældende, idet et råd bestående af arbejdsmarkedets parter og forskere, Social Economic Council, er nedsat i en rådgivende funktion for ministeriet. Rådet bidrager i politikudviklingen og ved at bringe inputs fra sektorerne, når der skal vejledes om, hvordan risici bedst imødegås i bestemte brancher. Selvom der i Danmark samarbejdes med eksterne parter bl.a. omkring regeldrøftelse, så er der ikke en sådan formaliseret opgavevaretagelse fra eksterne parter.

Opsamlende skiller Storbritannien sig ud i forhold til forskning og samarbejde med private aktører. Der er i Storbritannien et stort fokus på *shared research*-projekter, hvor HSE samarbejder med private aktører om at udrede specifikke emner, som dels rummer positivt arbejdsmiljømæssigt potentiale og forventes at indvirke gunstigt på virksomhedernes bundlinje. Herved sikres det, at virksomhederne har en egeninteresse i at arbejde med arbejdsmiljøet, ligesom der opnås en vis grad af ansvarliggørelse og selvregulering. Udfordringer med modellen kan være af konkurrenceforvridende karakter, i kraft af at HSE har en særlig position i forhold til vejledning på området. HSE peger desuden på, at man skal holde tilsyn og kommerciel forskning helt adskilt, da en sammenblanding risikerer af kompromittere de tilsynsførendes og HSE's troværdighed. Der er derudover behov for at udvikle den kommercielle profil langsomt, så de ansatte, der for de flestes vedkommende har baggrund i en offentlig myndighedskultur, kan følge med og genkende sig selv i udviklingen.

4.4 Økonomi

Der er store variationer i, hvordan tilsynsmyndighederne finansieres, og hvordan udgifter fordeler sig på hovedposter. Variationerne forårsages dels af forskellige nationale modeller for offentlig organisering og finansiering, dels af varierende prioriteter i myndighedernes portefølje. Der er ligeledes væsentlig variation i finansieringens størrelse pr. beskæftigede, pr. virksomhed og pr. arbejdsulykke. Af nedenstående tabel fremgår nøgletal for finansieringen sammenholdt med forekomsten af arbejdsulykker.

Tabel 4: nøgletal for finansiering og arbejdsulykker

	Total budget (lokal valuta) (2015)	Valuta omreg- net til DKK	Udgift pr. be- skæftiget DKK	Finansiering pr. virk- somhed DKK	Dødsulykker pr. 100.000 be- skæftigede	Andre arbejds- ulykker pr. 100.000 be- skæftigede
Danmark	483.500.000 (kr)	483.500.000	164,85	1.643,86	0,964	1093,4
Sverige	553.710.000 (SEK)	420.819.600	80,54	537,57	0,694	411,67
Tyskland	1.147.000.000 (€)	8.533.680.000	202,41	2.264,73	1,122	1679,7
Holland	103.100.000 (€)	767.064.000	91,32	504,65	0,438	633,7
Storbri- tannien	224.500.000 (£)	2.046.850.000	62,12	786,65	0,634	491,9
Ontario	299.300.000 (CAD)	1.562.346.000	248,39	3.442,56	0,771	-
Singapore	160.000.000 (SGD)	787.200.000	352,64	-	3,020	565,2

Note: tallene er belagt med en vis usikkerhed. Eksempelvis kan decentral organisering gøre det vanskeligt at spore de præcise udgifter til arbejdsmiljøområdet, ligesom arbejdsulykker ikke er opgjort på samme måde og på baggrund af samme definitioner i landene. Hvor der ikke er angivet tal, har det grundet begrænset registreringspraksis eller tradition for ikke at udlevere samfundsrelaterede oplysninger ikke været muligt at etablere troværdige tal.

Som det fremgår af tabellen, investerer Singapore med ca. 350 kr. pr. beskæftigede umiddelbart mest i arbejdsmiljøområdet. Dette skyldes i høj grad, at området er blevet et fokusområde efter en voldsom ulykke i byggebranchen i 2004, hvor en metrotunnel kollapsede, og fire bygningsarbejdere omkom. Tallene fra Singapore skal dog behandles med et vist forbehold, da det er vanskeligt at få præcise tal på finansiering, antal arbejdsulykker mv. Næst efter Singapore er det Ontario og Tyskland, der investerer mest pr. beskæftigede. Storbritannien, Sverige og Holland investerer mindst pr. beskæftigede.

Det er vanskeligt at oversætte direkte fra, hvor store summer landene afsætter til arbejdsmiljøarbejdet, og til, hvor højt landene prioriterer arbejdsmiljøindsatser. Udgiftsniveauet kan fx også afspejle, hvor effektivt man arbejder med tilsyn. Man kan således godt forestille sig, at udgiftsniveauet i et land er lavt, fordi indsatsen prioriteres højt og derfor udøves med stor effektivitet. Derudover kan nationale forskelle med hensyn til fx branchesammensætning og arbejdspladskultur stille forskellige krav til arbejdsmiljømyndighedens ressourceforbrug. Fx er Storbritannien præget af udgiftstunge aktiviteter i forhold til minedrift og major hazards-industrier, fx atomkraftværker, som ikke kendes i Danmark.

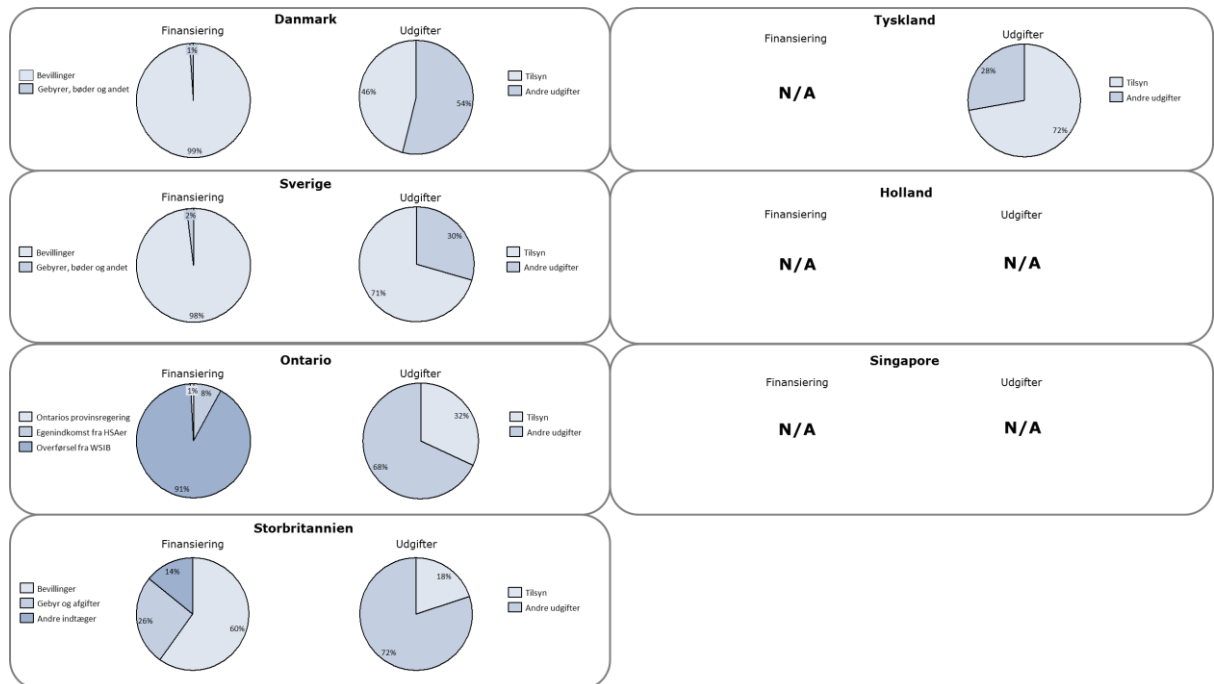
Skemaet ovenfor viser desuden, at de af de analyserede lande, der er baseret på en forsikringsbaseret model, har flere midler til rådighed pr. beskæftigede end de lande, der er baseret på en model, der primært er baseret på bevillinger eller på indkomst ved bøder, afgifter eller kommercielle services.

4.4.1 Finansiering

Den danske og svenske tilsynsmyndighed finansieres primært ved offentlige bevillinger. Arbejdstilsynet i Danmark og Sverige finansieres således næsten udelukkende af drifts-, reservations- og lovbundne bevillinger, da det i begge lande udgør op til 99 pct. af finansieringen. Her adskiller Sverige og Danmark sig væsentligt fra de øvrige undersøgte myndigheder. Dette må antages at medføre, at det i højere grad er muligt at styre arbejdsmiljøområdet politisk i Sverige og Danmark, om end myndighederne på ingen måder er fraværende i de øvrige landes strategiske prioriteringer. I lande som Storbritannien, hvor offentlige bevillinger tidligere har været den eneste kilde til finansiering, er dette desuden oplevet som en svaghed: Alle æg er i en kurv, og hvis de politiske prioriteringer og økonomiske råderrum ændrer sig, kan det have voldsomme konsekvenser for arbejdstilsynsmyndighedens opgavevaretagelse. En delt finansiering, hvor kommercielle indtægter også indgår, er i den optik mere holdbar. Desuden skærper det ifølge britiske HSE kvaliteten af arbejdet, når myndighedens ydelser skal kunne gøre sig i konkurrence på det kommercielle marked.

For at give et overblik er de undersøgte myndigheders finansieringskilder og udgiftsposter på helt overordnede kategorier gengivet i figuren nedenfor. Der henvises til landeanalyserne for mere nuancerede og præcise beskrivelser.

Figur 10: Oversigt over landenes finansiering og udgifter



Kilde: finansierings- og udgiftsopgørelser fra landeanalyserne.

Note: "Andre udgifter" dækker over alle udgifter, der ikke kan henføres direkte til tilsynsaktiviteter. Hvor der er angivet N/A, har det ikke været muligt at etablere troværdige tal.

I både Tyskland og Ontario er arbejdsmiljøområdet struktureret omkring en forsikringsmodel. I Ontario er der en central forsikringsenhed, som rapporterer til beskæftigelsesministeren, mens der i Tyskland er 24 separate enheder. Forsikringskasserne yder i begge tilfælde støtte til både tilsyns- og forebyggelsesarbejdet. Det er i Tyskland obligatorisk for virksomheder at være medlem af en forsikringskasse. Bidraget til forsikringskasserne fastlægges på baggrund af virksomhedens størrelse opgjort i løntotalen, ligesom der tages højde for risikoniveauer i brancherne. I Ontario skelnes der mellem type 1 og type 2 arbejdsgivere. Type 1 arbejdsgivere er forpligtet til at være medlem af den offentlige arbejdsskedeforsikring Workplace Safety and Insurance Board (WSIB). Type 1 arbejdsgivere indbefatter størstedelen af private virksomheder. Type 2 arbejdsgivere er alle offentlige institutioner og industrier af infrastrukturel vigtighed. Type 2 arbejdsgivere er ikke en del af den kollektive forsikringsmodel, men har i stedet det fulde ansvar i tilfælde af arbejdsskader eller sygdom.

For flere lande er bøder, afgifter og kommercielle services en betydelig indtægtskilde, der udgør væsentlige andele af tilsynsmyndighedernes samlede finansiering. Dette gør sig særligt gældende i Storbritannien, hvor ca. 41 pct. af finansieringen til HSE kommer fra diverse indkomstkilder, der fx dækker bøder og afgifter, hvor der påføres udgifter, hvis der findes en fejl i forbindelse med tilsyn. Et konkret eksempel herpå er *fee-for-intervention* modellen, hvor virksomheder betaler britiske HSE for den tilsynsførendes tid brugt på tilsynet, når der bliver fundet et materielt brud på arbejdsmiljølovgivningen. Andre kommercielle services inkluderer forskningservices og certificeringer.

En bevillingsbaseret model, som vi fx har fundet i de skandinaviske lande, kan sikre stor politisk indflydelse på prioriteringer og særlige indsatsområder, da en række bevillinger kan bindes til bestemte formål. Videre skaber det sikkerhed om den tilgængelige finansiering på området. Det er dog tilsyneladende ikke den model, der giver det største budgetmæssige råderum. Som nævnt tidligere medfører en forsikringsbaseret tilgang således den største tilgængelige finansiering pr. beskæftigede og pr. virksomhed i de undersøgte lande. Dette sker primært ved at sikre tæt sammenhæng mellem virksomhedernes størrelse opgjort i løntotal og det forsikringsmæssige bidrag til arbejdsmiljøområdet. Samtidig begrænser det i høj grad det offentlige udgifter til arbejdsmiljøområdet. Ontarios provinsregering investerer eksempelvis årligt ca. 15 mio. kr. i arbejdsmiljøområdet mod ca. 480 mio. kr. i statslig finansiering til Arbejdstilsynet i Danmark. Og det til trods for, at der er næsten tre gange så mange indbyggere i Ontario som i Danmark. Udfordringen ved en forsikringsbaseret tilgang er dog, at det pålægger virksomhederne væsentlige

direkte udgifter, der kan være hæmmende for vækst, konkurrencedygtighed og industriel udvikling.

En anden model til at begrænse den offentlige finansiering af arbejdsmiljøindsatsen uden at pålægge virksomhederne direkte udgifter er finansiering ved alternativ indkomst. Ved kommercialisering af en række services og øget fokus på bøder og afgifter er Storbritannien således lykkedes med at begrænse de offentlige investeringer i området til ca. 59 pct. af den samlede finansiering. Kommercialiseringen kan dog påføre virksomhederne indirekte udgifter i form af egenbetaling for services. Dette kan dels påføre virksomhederne udgifter for services, de nu i en model som den danske modtager uden betaling. Det er dog antagelsen i Storbritannien, at virksomhederne ved at medfinansiere også i højere grad tager ansvar for, at det produkt, de får ud af egenbetalingen, er mere målrettet, anvendeligt og dermed i høj grad rentabelt. Dels kan det medføre en skævvridning i arbejdsmiljøindsatsen, hvor de virksomheder, der har størst behov, ikke er dem der efterspørger arbejdsmiljørelaterede services. Videre kan der være usikkerhed om finansieringen, da indtjeningen vil være underlagt markedskræfter. Der kan ske fald/stigninger i efterspørgslen på bestemte services, efterspørgsel på nye services, øget konkurrence mv., hvilket stiller store krav til organisationens budgetopfølgning, profitmaksimering og omstillingsparathed.

4.4.2 Udgifter

Det varierer i høj grad, hvor meget tilsynsaktiviteter udgør af tilsynsmyndighedernes samlede udgifter i de undersøgte lande. I Danmark bruger Arbejdstilsynet 46 pct. af det samlede budget på 480 mio. kr. på tilsynsaktiviteter. Dette er mindre end i Sverige, hvor tilsynsudgifter udgør op til 71 pct. af de samlede udgifter. Sverige er dermed sammen med Tyskland det land, der bruger den største andel af budgettet på tilsynsaktiviteter, hvilket skal ses i lyset af større nedskæringer i 2006, hvor tilsyn blev særligt prioriteret i Sverige.

Ontario bruger ca. 32 pct. af de samlede udgifter på tilsynsaktiviteter. Dette skal ses i lyset af, at en væsentlig del af MOLs finansiering overføres til systemiske partnere primært med henblik på forebyggende aktiviteter såsom undervisning, rådgivning og diagnosticering.

En model med udpræget fokus på andet end tilsynsaktiviteter er repræsenteret i Storbritannien og Singapore. I Storbritannien er det ca. 15 pct. af den centrale myndigheds udgifter, der går til tilsynsaktiviteter, da tilsynet fokuserer på højrisikovirksomheder, hvor virksomheder med mindre risiko håndteres ved andre aktiviteter, fx ved lokale myndigheders mellemkomst. I Singapore er det uklart, præcist hvor stor en andel af udgifterne der udgøres af tilsynsaktiviteter, men det generelle billede er, at der er et stort budgetmæssigt fokus på forebyggende indsatser og i mindre grad på tilsynsaktiviteter.

Umiddelbart tyder tallene fra landene ikke på, at et stort budgetmæssigt fokus på tilsynsaktiviteter medvirker til et lavt niveau af arbejdsskader. Tyskland, der bruger over 70 pct. af budgettet på tilsyn, har ud over Singapore, hvor tallene er belagt med væsentlig usikkerhed, det klart højeste niveau af både dødsfald pr. 100.000 beskæftigede og andre arbejdsulykker pr. 100.000 beskæftigede. Danmark ligger ligeledes øverst i statistikken både i forhold til dødsfald og andre arbejdsulykker.

Til gengæld har Storbritannien et relativt lavt niveau af arbejdsrelaterede dødsfald og andre arbejdsulykker, selvom tilsyn kun udgør en mindre del af de samlede udgifter. Og selvom finansieringen af HSE i høj grad er baseret på indkomst ved bøder, afgifter og kommercielle services. Det samme er tilfældet i Ontario, hvor antallet af arbejdsrelaterede dødsfald er relativt lavt, selvom tilsyn udgør i en mindre del af udgifterne. Der er således ikke indikationer af, at det påvirker niveauet af arbejdsskader negativt at fokusere på forskning, vejledning og samarbejde i arbejdsmiljøindsatsen. Der er dog mange andre variable, som kan indvirke på disse tal, hvorfor der ikke med sikkerhed kan siges at være en sammenhæng mellem vægningen af tilsyn i indsatsporteføljen og arbejdsskader eller dødsulykker.

Det er vigtigt at understrege, at dette ikke er det samme som at sige, at det så ikke betaler sig at prioritere tilsynsaktiviteter. Prioriteringen er nemlig ikke nødvendigvis ensbetydende med et stort ressourceforbrug, men kan fx også komme til udtryk som en effektiv og målrettet brug af

risikobasering eller systematisk databehandling. Konklusionen angående sammenhæng mellem ressourceforbrug og tilsynseffektivitet er derfor blot, at man ikke nødvendigvis kan sætte lighedstegn mellem et dyrt og et effektivt tilsynssystem.

4.4.3 Besparelser

Det er ikke kun i Danmark, at besparelse eller effektivisering er aktuelt på arbejdstilsynsområdet. Flere af de adspurgte lande har udført effektiviseringer og besparelser i de seneste år. HSE i Storbritannien er blevet pålagt en reduktion på 20 pct. af deres samlede budget fra offentlige bevillinger. Det er i Storbritannien visionen at opretholde det nuværende serviceniveau gennem øget digitalisering af samt øget kommercialisering af services som forskning og *fee-for-intervention* ved påbud. På samme vis er der sket en gennemsnitlig reduktion af budgetterne i Tysklands Länder på ca. 35 pct. siden starten af 00'erne, der primært er forsøgt håndteret ved en risikobaseret tilgang til tilsynet.

Ontario har ligeledes oplevet en reduktion i den procentmæssig andel af forsikringspræmier, der investeres i arbejdsmiljøindsatsen. Dette er primært håndteret ved en systemisk datadrevet tilgang med en vision om etablering af én fælles datainfrastruktur. Eksempelvis bruges købemønstre til at identificere potentielle indsatsområder. Denne tilgang er interessant, da dataunderstøttelsen kan skabe en effektiv indsats på området. Og da Ontario umiddelbart er lykkedes med at holde et relativt lavt niveau af arbejdskraften.

Arbetsmiljöverket i Sverige blev i 2006 ligeledes pålagt en reduktion i deres bevillinger på 30 pct. Det blev i Sverige prioriteret at opretholde tilsynsaktiviteten på bekostning af andre understøttende services. Hvordan Sverige har håndteret nedskæringerne fremgår af casen nedenfor.

Boks 1: Case – besparelser i Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket blev i 2006 pålagt en besparelse på myndighedens bevilling på SEK 157,2 mio. pr. år, svarende til 30 pct. af den samlede bevilling indfaset over tre år. I oplægget til besparelserne blev Arbetsmiljöverket pålagt at realisere besparelserne uden at forringe det regionale tilsyn, samt i højere grad at fokusere indsatsen mod brancher og arbejdspladser kategoriseret som højrisiko.

Arbetsmiljöverkets største udgiftspost var lønninger, hvorfor det ligeledes blev pålagt, at denne post måtte oppebære størstedelen af besparelserne gennem afskedigelser og ansættelsesstop. Dette var dog ikke tilstrækkeligt til en samlet udgiftsreduktion på 30 pct., hvorfor ledelsen i Arbetsmiljöverket valgte at reducere driftsomkostningerne med 40 pct. bl.a. gennem nedskæringer i kompetenceudvikling, rejser og lign. Videre varetog afdelingen for tilsyn i 2006 andre opgaver end tilsyn, herunder bl.a. forskriftsarbejde, henvisninger fra regeringen og andre myndigheder og EU-kommissionsarbejde. Det blev strategisk valgt at bevare bredden i opgaver, men at sænke ambitionsniveauet ved bl.a. at forlænge sagsbehandlingstid, opgive større udviklingsprojekter, nedprioritere arbejdet med forskrifter og regeludvikling og sænke prioriteringen af europæisk standardiseringsarbejde.

På trods af påbuddet om ikke at forringe den regionale tilsynsaktivitet, er det lykkedes Arbetsmiljöverket at frigøre 23 pct. af myndighedens budget. Dette medførte dog et fald i antallet af tilsyn fra 40.000 i 2006 til 30.000 i 2009. Samtidig reduceredes antallet af tilsynsførende med 100 årsværk fra 2006 til 2009 primært i den ældre del af medarbejdergruppen.

Ovenpå besparelserne konkluderede Arbetsmiljöverket, at det store fokus på at bevare tilsynsaktiviteten skabte et betydeligt underskud i juridiske, administrative og udviklingsrelaterede kompetencer. En mere balanceret tilgang til effektiviseringen, samt en nøje vurdering af sammenhængen mellem støttefunktioner og organisationens kerneopgave, ville have skabt et bedre grundlag for at bibeholde kvaliteten i organisationens arbejde.

4.5 Succeskriterier

I det følgende beskrives de succeskriterier, som hver land har opstillet for den nationale arbejdsmiljøindsats. Først gennemgås de strategiske succeskriterier, dernæst de operationelle mål og slutteligt hvordan forskellige interessenter inddrages i fastlæggelsen af succeskriterier. Succeskriterierne for Arbejdstilsynet i Danmark beskrives indledningsvist, hvorefter lande med centrale forskelle og ligheder til Danmark inddrages. Nedenstående tabel tjener som overblik over landenes opstillede succeskriterier.

Table 5: Oversigt over succeskriterier

	Danmark	Sverige	Storbritannien	Tyskland	Holland	Canada	Singapore
Strategiske mål	Arbejdstilsynets mission er at fremme et sikkert, sundt og udviklende arbejdsmiljø samt forebygge nedslidning, sygefravær og udstødelse fra arbejdsmarkedet.	Arbetsmiljöverket arbejder for at sikre overholdelse af arbejdsmiljøloven, således at alle har et godt og stimulerende arbejdsmiljø. Arbetsmiljöverket har prioriteret tre strategiske mål 2016-2020: 1) Nul tolerance mod dødsulykker og forebyggelse af ulykker 2) Et bæredygtigt arbejdsmiljø 3) Godt psykosocialt arbejdsmiljø	HSE arbejder overordnet set mod to strategiske mål: For det første ønsker HSE at fremme arbejdsmiljøforhold ved at sikre sundhed, sikkerhed og velfærd for personer i arbejde og på arbejdspladser. For det andet arbejder organisationen for at understøtte britiske virksomheders vækst, sådan som det fremgår af strategipapiret Helping Great Britain Work Well 2016.	Der fremsættes overordnede strategiske mål centralt, og hvorefter kan de forskellige delstater i Tyskland tilpasse disse til konkrete mål for delstaten.	Inspektoratet arbejder helt overordnet for at sikre retfærdige, sunde og sikre arbejdsvilkår og socioøkonomisk sikkerhed for alle.	MOL arbejder for at håndhæve og udvikle lovgivningen for at tilvejebringe sikre, retfærdige og harmoniske arbejdspladser som er centrale for socialt og økonomisk velbefindende for indbyggerne i Ontario.	MOM arbejder for at udvikle en produktiv arbejdsstyrke og progressive arbejdspladser for at sikre, at singaporeanere har gode jobs og sikker pension.
Operationelle mål	1) Antallet af alvorlige arbejdsulykker set i forhold til antallet af beskæftigede er reduceret med 25 pct. 2) Andelen af beskæftigede, der er psykisk overbelastede, er reduceret med 20 pct. 3) Andelen af beskæftigede, der har muskel-skeletoverbelastninger, er reduceret med 20 pct.	1) Nedbringe antallet af sygedagpenge til 9 dage per person per år i 2020. 2) Konkrete målsætninger om, hvor mange arbejdsgivere, myndigheden gerne vil på besøg hos	Tre operationelle principper: 1) Go the right places 2) Do the right things 3) Finish what we start Det første princip skal lede til rigtig målretning, så der identificeres materielle lovbrud hos de virksomheder, som HSE besøger. Det andet princip omhandler, at de tilsynsførende qua deres høje uddannelsesniveau er i stand til at træffe de rigtige beslutningerne for den konkrete virksomhed. Det tredje princip handler om at registrere en mulig lovovertrædelse i systemet, så data kan anvendes i fremtidig målretning.	Hver tilsynsførende forventes at udføre 80 tilsyn årligt. Målene varierer på tværs af delstaterne, fx - Brandenburg er opsat et mål om, at 80 % af tilsynene skal være på baggrund af risikovurderingsværktøjet - Hamburg har sat tidsintervaller for inspektioner af højrisikovirksomheder, som skal besøges hvert 6. år.	De overordnede mål om at skabe et sundere og sikrere arbejdsmarked i Holland udmønter sig i 22 konkrete programmer, som hver indeholder specifikke målsætninger. Derudover mål om at udføre (2014): - 14.114 aktive tilsyn (13.665 realiseret) - 3.386 efterforskninger (3.469 realiseret) - Mål om, at 60 % af tilsynsbesøgende skal resultere i en sanktion	1) Reducere LTI per 100 beskæftigede med 10 %, fra 2014-niveau, frem mod 2019 2) Reducere antallet af dødsulykker pr. 100.000 beskæftigede med 2 % fra 2014-niveau, frem mod 2019. 3) Øge MOL's og de systemiske partners kontakt (telefonopkald og emails) med arbejdstagere og arbejdsgivere i Ontario med 15 % fra 2015-niveau, frem mod 2020	1) at forbedre den arbejdsmiljømæssige performance i byggebranchen, 2) at styrke kompetencerne på arbejdsmiljøområdet for både arbejdstagere og arbejdsgivere og 3) at opbygge fælles ejerskab for arbejdsmiljøudfordringer blandt virksomheder og medarbejdere.
Inddragsproces	Målene defineres af Beskæftigelsesministeriet i samarbejde med Arbejdstilsynet og arbejdsmarkedets parter	Målene defineres ved inddragelse af input fra arbejdsmarkedets parter, informationer fra andre lande, erfaringer fra de tilsynsførende og inputs fra regeringens samlede arbejdsmiljøstrategi.	Målene defineres politisk af Department of Work and Pensions og udføres af HSE. Arbejdsmarkedets parter deltager først i selve lovudførelsen	Overordnede mål fastsættes på føderalt niveau og mere konkrete mål fastsættes på decentralt niveau	Målene defineres af ministeriet med input fra Inspektoratet, forskere og arbejdsmarkedets parter gennem SER	Omfattende samarbejde med eksterne parter definitionen af mål	Målene defineres af ministeriet med inputs fra arbejdsmarkedets parter. Arbejdsmarkedets parter bidrager især med sektorspecifik viden.

Det kan læses af Tabel 5, at landene i analysen har opstillet en række overordnede succeskriterier på strategisk niveau. Myndighederne i alle landene har et generelt mål om at forbedre arbejdsmiljøet og forhold for personer i arbejde. Dette er formuleret mere eller mindre bredt hos de forskellige myndigheder, men på tværs af landene er billedet, at arbejdstilsynsmyndighederne i alle landene arbejder mod samme mål; et sundt og sikkert arbejdsmiljø.

I Danmark er Arbejdstilsynets mission at fremme et sikkert, sundt og udviklende arbejdsmiljø samt forebygge nedslidning, sygefravær og udstødelse fra arbejdsmarkedet. Dette er operationaliseret til tre konkrete områder, som skal prioriteres i Danmark frem til 2020. Disse er alvorlige ulykker, psykisk arbejdsmiljø og overbelastning af muskler og skelet. Inden for hvert af de prioriterede områder er fastlagt et konkret mål, som Arbejdstilsynet skal bidrage til nås. Antallet af alvorlige ulykker ift. antal beskæftigede skal reduceres med 25 %, andelen af beskæftigede, der er psykisk overbelastet skal reduceres med 20 %, og andelen af beskæftigede med muskelskelet-overbelastninger skal reduceres med 20 %. I Arbejdstilsynet arbejder man med en forandringsteoretisk tilgang til, hvordan man understøtter vejen mod disse mål. Effekten, der på langt sigts skal opnås er de tre ovennævnte succeskriterier. Opnåelsen af dette skal ske ved forskellige tiltag, der er fremhævet i forandringsteorien. Arbejdstilsynet arbejder desuden med et resultatmål vedrørende kommunikation. Her er målet, at Arbejdstilsynet skal forbedre sin hjemmeside og søgefunktion, hvilket monitoreres gennem en brugerundersøgelse. Arbejdstilsynet i Danmark arbejder således både med aktivitetsmål, effektmål og resultatmål.

I Canada arbejdes der ligeledes med alle tre måltyper, og det canadiske beskæftigelsesministerium MOL's tilgang minder således om Arbejdstilsynets tilgang. I Canada er der som i Danmark opstillet tre effektmål. Disse er i Canada at reducere LTI (lost time injuries) med 10 % per 100 beskæftigede fra 2014-niveau til 2019, reducere antallet af dødsulykker per 100.000 beskæftigede med 2 % fra 2014-niveau til 2019 samt at øge MOL's og de systemiske partners kontakt (telefonopkald og emails) til arbejdsgivere og arbejdstagere med 15 % fra 2015-niveau og frem mod 2020. I MOL er der sket en udvikling mod flere effektmål, hvilket er en del af MOL's øgede fokus på data og effektanalyse. Den canadiske tilgang minder således i høj grad om den danske. Andre lande formulerer målene uden at sætte et konkret måltal på. Dette gælder fx Singapore, hvor der som i Danmark og Canada er formuleret tre målsætninger, men ikke med konkrete kriterier for målopfyldelse. De tre mål i Singapore er 1) at forbedre den arbejdsmiljømæssige performance i byggebranchen, 2) at styrke kompetencerne på arbejdsmiljøområdet for både arbejdstagere og arbejdsgivere og 3) at opbygge fælles ejerskab for arbejdsmiljøudfordringer blandt virksomheder og medarbejdere. Den konkrete målopfyldelse bliver her sværere at monitorere, da målene er formuleret på et mere abstrakt niveau.

I en række af landene er der som i Danmark opstillet konkrete aktivitetsmål. Især antallet af tilsyn, man ønsker at foretage, opstilles der konkrete mål for. Sverige opstiller fx hvert år et mål for antallet af arbejdsgivere, man vil nå på besøg hos. Det samme gør sig gældende i Holland, hvor man for 2014 opsatte et mål om at gennemføre 14.114 aktive tilsynsbesøg. I Tyskland opstilles konkrete mål inden for hver enkelt delstat. Eksempler på dette kan være, at Brandenburg har opsat et mål om, at 80 % af tilsynene skal foretages med udgangspunkt i et udviklet risikovurderingsværktøj, eller at Hamburg har sat et mål om, at højrisikovirksomheder skal besøges mindst hvert 6. år.

En anden type mål, som flere af landene opererer med, er et mål for andelen af tilsyn, hvorpå der identificeres lovbrud. Dette er ikke noget, vi i Danmark opstiller mål for. Logikken bag dette mål er ifølge de lande, der har det, at hvis andelen af tilsynsbesøg, hvor der findes et brud på loven er høj, er det en indikation på, at risikoanalysen og målretningen af tilsyn har virket optimalt. Storbritannien og Holland arbejder med denne type mål. I Holland er der opstillet et mål for, at der hos 60 procent af de virksomheder, myndigheden besøger, skal findes et lovbrud eller være grundlag for at iværksætte en undersøgelse. Dette vil netop indikere, at risikoanalysen målretter aktiviteten rigtigt. Det samme gør sig gældende i Storbritannien, hvor myndigheden ser det som succes, at materielle lovbrud identificeres på de virksomheder, de besøger. I et land som Storbritannien, hvor der er 5,4 millioner virksomheder og man "kun" fører 20.000 tilsyn om året, er det helt centralt, at det er de rigtige 20.000 tilsyn, man går på, dvs. de steder, hvor lo-

ven ikke bliver overholdt. Dette mål om kun at besøge virksomheder, der ikke følger loven afspejler en prioritering af ressourcer, der skarpt målrettes, hvor problemer tænkes at være. Dette adskiller sig fra Arbejdstilsynets stikprøvebesøg, hvor der ikke nødvendigvis er mistanke om, at virksomheden ikke overholder loven.

Når det skal fastlægges, hvilke succeskriterier myndighederne vil arbejde for at opnå, er flere parter involveret. I Danmark fastsættes de mål, som Arbejdstilsynet skal arbejde ud fra på politisk niveau med input fra arbejdsmarkedets parter og Arbejdstilsynet. Arbejdsmarkedets parter bliver således hørt i målfastsættelsen, og deres kendskab til brancher medfører, at mål kan fastsættes, så de rammer, hvor der opleves størst problemer. En lignende proces gør sig gældende i Sverige, hvor arbejdsmarkedets parter og de tilsynsførende i Arbetsmiljöverket bliver hørt som led i målopstillelsesprocessen. Noget lignende dette gør sig også gældende i Singapore, hvor ministeriet fastsætter målene med sektorspecifikke inputs fra arbejdsmarkedets parter. I Holland inddrages både arbejdsmarkedets parter og forskere ved at lytte til SER (Social Economic Council), som er et rådgivende organ til ministeriet, hvor netop forskere og arbejdsmarkedets parter er repræsenteret. I Canada har alle - både arbejdsmarkedets parter, individuelle virksomheder, organisationer, øvrige interessenter og enkeltpersoner - mulighed for at komme med inputs til MOLs målfastsættelsesproces gennem en årlig åben tilgang for forslag. I Danmark samt Sverige, Singapore, Holland og Canada er der således et bredt samarbejde om at definere succeskriterier for de tilsynsførende myndigheder. I Storbritannien forholder det sig anderledes. Målene bliver her i højere grad defineret centralt af ministeriet og derefter lagt ned til den tilsynsførende myndighed, HSE, som kan udforme dem nærmere. Arbejdsmarkedets parter inddrages først, når målene skal opnås i praksis, dvs. ved at bidrage i kampagner og lignende.

Opsummerende er der således en række centrale forskelle og ligheder ved de succeskriterier, som landene opstiller. I forhold til den danske metode adskiller især Storbritannien sig. Dette ses ved, at HSE i Storbritannien arbejder mod mere åbne mål og mindre politisk detailstyring end Arbejdstilsynet. HSEs tre strategiske mål om *go the right places, do the right things* og *finish what we start*, er meget mindre konkrete end Arbejdstilsynets tre fokusområder, hvor alvorlige arbejdsulykker, psykisk arbejdsmiljø og muskel-skelet-overbelastninger er helt konkrete mål, som er opstillet politisk. Det åbne rum, som HSE har at arbejde i giver mulighed for, at myndigheden kan bruge sin specifikke viden om, hvor indsats giver mest mening til at fastsætte mål, frem for at være målstyret ud fra politiske prioriteringer. Myndigheden står således friere, og det giver en anden tilgang til praksis. Dette er en central forskel til den danske måde at gøre det på.

4.5.1 Opsummering af landenes succeskriterier

I Danmark arbejder Arbejdstilsynet ud fra en række politisk fastsatte mål. Målene fastsættes på politisk niveau med input fra arbejdsmarkedets parter og Arbejdstilsynet. Der er defineret tre områder, som skal prioriteres i Danmark frem til 2020. Disse er alvorlige ulykker, psykisk arbejdsmiljø og overbelastning af muskler og skelet. Inden for hvert af de prioriterede områder er fastlagt et konkret mål, som Arbejdstilsynet skal bidrage til nås. Antallet af alvorlige ulykker ift. antal beskæftigede skal reduceres med 25 %, andelen af beskæftigede, der er psykisk overbelastet skal reduceres med 20 % og andelen af beskæftigede med muskel-skelet-overbelastninger skal reduceres med 20 %. I Arbejdstilsynet arbejder man med en forandringsteoretisk tilgang til, hvordan man understøtter vejen mod disse mål. Effekten, der på langt sigts skal opnås de tre ovennævnte succeskriterier. Opnåelsen af dette skal ske ved forskellige tiltag, der er fremhævet i forandringsteorien. Arbejdstilsynet arbejder desuden med et resultatmål vedrørende kommunikation. Her er målet, at Arbejdstilsynet skal forbedre sin hjemmeside og søgefunktion, hvilket monitoreres gennem en brugerundersøgelse.

I Sverige arbejder Arbetsmiljöverket ud fra en treårig strategisk plan, som indgår i fastsættelsen af institutionens budgetgrundlag. Til at fastsætte planen inddrages input fra arbejdsmarkedets parter, informationer fra andre lande, erfaringer fra de tilsynsførende og inputs fra regeringens samlede arbejdsmiljøstrategi. Der er tre hovedområder, som prioriteres højt. Disse er 1) en nulvision omkring dødsulykker og yderligere forebyggende indsats mod arbejdsskader, 2) et holdbart arbejdsliv og 3) forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø. Derudover har Arbetsmiljöverket et mål om at nedbringe antallet af sygedagpenge til 9 dage per person per år i 2020. Regeringen i Sverige stiller krav om, hvilke brancheområder og risikotyper, Arbetsmiljöverket

skal se på, men derfra og til konkret løsning, har Arbetsmiljöverket ret frie rammer til at anvende deres viden til bedst mulig målretning af tiltag. Der opstilles desuden konkrete målsætninger om, hvor mange arbejdsgivere, myndigheden gerne vil på besøg hos. Arbetsmiljöverket arbejder derudover med at blive bedre til at beskrive effekterne af deres arbejde på længere sigt.

I Storbritannien arbejder the Health and Safety Executive med et dobbeltfokus på både arbejdsmiljø og virksomhedernes vækstpotentiale. Dette hensyn er defineret centralt fra Department of Work and Pensions. Department of Work and Pensions har desuden defineret et strategisk fokus på at skabe mere effekt for færre midler, hvilket HSE skal eksekvere. Dette strategiske fokus er udmøntet af HSE i tre principper. Disse er *go to the right places*, *do the right things* og *finish what we start*. Effekten af disse tre principper måles ved at se på i hvor mange tilfælde HSE-inspektørerne finder materielle lovbrud. Som udgangspunkt er HSE lykkedes i sin målretning af tilsyn, hvis lovbrud identificeres hos de virksomheder, de besøger. HSE måler desuden deres arbejde ved at se på, hvor ofte der klages over en afgørelse truffet af en tilsynsførende fra HSE. Organisationen udskriver årligt 14.000 *Fees for intervention*, og der bliver klaget i mindre end én procent af tilfældene. 97 klager kom sidste år for retten, og kun ca. hver tiende heraf fik medhold. Dette indikerer, at organisationen er skarp i sin målretning og afgørelse.

I Tyskland er der forskel på de mål, der opstilles inden for de forskellige delstater. Alle delstater arbejder med aktivitetsmål som fx antallet af udførte inspektioner, mens kun Hamburg arbejder med et effektmål om at øge antallet af små- og mellemstore virksomheder, der kan klassificeres som grønne på en trafiklysskala. De overordnede mål fastsættes centralt, og derefter er der mulighed for delstaterne til at operationalisere målene til konkrete mål, der skal nås inden for delstaten. På den måde tages der højde for regionale forskelle mellem delstaterne. I gennemsnit forventes hver tilsynsførende at udføre 80 tilsyn årligt. Derudover har eksempelvis Brandenburg opsat et mål om, at 80 % af tilsynene skal være på baggrund af risikovurderingsværktøjet, mens Hamburg i stedet har opsat et maksimale tidsinterval for inspektioner af højrisikovirksomheder, som skal besøges hvert 6. år. Alle målsætninger bliver monitoreret i IT-systemer og gennemset enten på månedlig eller kvartalvis basis afhængigt af delstaten.

I Holland fastsættes overordnede mål af regeringen og Inspektoratet i samarbejde med arbejdsmarkedets parter. De overordnede mål om at skabe et sundere og sikrere arbejdsmarked i Holland udmønter sig i 22 konkrete programmer, som hver indeholder specifikke målsætninger. Disse er tænkt forandringsteoretisk, hvor et måltræ stilles op for hvert program, så effekten af programmet kan monitoreres. Inspektoratet opstiller desuden aktivitetsmål om antallet af tilsyn og efterforskninger, der skal foretages. I 2014 var målet at udføre 14.114 aktive tilsyn og 3.386 efterforskninger. Inspektoratet realiserede det år 13.665 tilsyn og 3.469 efterforskninger. Derudover opsatte Inspektoratet et mål om, at 60 % af tilsynsbesøgende skulle resultere i en sanktion, eftersom dette ville indikere, at Inspektoratets risikomodel har virket optimalt.

I Canada fastsættes de overordnede målsætninger af MOL (Ministry of Labour), der skriver et udkast til ministeren til, hvilke KPI'er der skal opsættes for den kommende periode. MOL har et tæt samarbejde med eksterne parter, som blandt andet fagforeninger, arbejdsgiverforeninger, forskningsmiljøer og uddannelsesinstitutioner, som årligt inviteres til at komme med inputs til målfastsættelsesprocessen. Samarbejdet har desuden karakter af vidensdeling, rådgøring og policy-udvikling og minder derfor meget om det samarbejde, Arbejdstilsynet har med eksterne partnere. Hovedformålet for MOL er altid at nedbringe LTI (lost time injuries), og her er opstillet et konkret succeskriterium om at nedbringe LTI til 0,87 eller mindre pr. 100 indbyggere. Dette er desuden det første af tre fokusområder som forventes at danne rammen for MOL's arbejde i 2017-2018. Disse er at reducere LTI med 10 % per 100 beskæftigede fra 2014-niveau til 2019, reducere antallet af dødsulykker per 100.000 beskæftigede med 2 % fra 2014-niveau til 2019 samt at øge MOL's og de systemiske partners kontakt (telefonopkald og emails) til arbejdsgivere og arbejdstagere med 15 % fra 2015-niveau og frem mod 2020. MOL arbejder således med en blanding af effekt-, resultat-, og aktivitetsmål, hvilket minder om Arbejdstilsynets tilgang. I MOL er der sket en udvikling mod flere effektmål, hvilket er en del af MOL's øgede fokus på data- og effektanalyse.

I Singapore fastsættes de overordnede mål og strategien på området af Ministry of Manpower (MOM). I en ny national strategi for 2018+ er fokus på at ændre tankegangen på arbejdsmiljøområdet, så der ikke kun ses på at reducere antallet af dødsulykker, men også at forhindre alle arbejdsrelaterede skader og dårligt helbred. Yderligere skal fokus flyttes fra kompensation til forebyggelse og håndtering af skader. Desuden skal der flyttes fokus fra sikkerhed til en lige vægtning af sikkerhed og sundhed. Slutteligt skal arbejdsmiljøindsatsen være mindre drevet af regeringen og i højere grad være drevet af industrierne selv. Derudover fastsætter strategien et mål om at sænke antallet af fatale ulykker til 1,8 per 100.000 beskæftigede i 2018. Dette mål blev nået i 2014, men sidenhen er antallet af ulykker steget, hvorefter MOM iværksatte en ny strategi. De mest centrale målsætninger i strategien er alle effekt mål og ikke aktivitetsmål og fokuserer på langsigtede outcomes. De bevilligede midler er således ikke knyttet til bestemte aktiviteter, men giver mulighed for at research kan danne baggrund for nye initiativer. Strategien for 2018+ opstiller tre overordnede målsætninger hvorudfra arbejdet skal foregå de kommende år; 1) at forbedre den arbejdsmiljømæssige performance i byggebranchen, 2) at styrke kompetencerne på arbejdsmiljøområdet for både arbejdstagere og arbejdsgivere og 3) at opbygge fælles ejerskab for arbejdsmiljøudfordringer blandt virksomheder og medarbejdere.

4.6 Aktiviteter

Inden for arbejdsmiljøområdet er der en række forskellige aktiviteter knyttet til at kontrollere, forbedre og påvirke virksomhedernes arbejdsmiljøforhold. I dette afsnit fokuseres der på de mest centrale aktiviteter i landene, og der gives et komparativt blik på forskelle og ligheder mellem landenes aktiviteter ift. vidensopbygning, tilsynsførelse, samt information og kommunikation.

De tre områder er udvalgt ud fra den begrundelse, at arbejdsmiljøindsatsen i alle landene er baseret på et solidt vidensgrundlag, og at viden i alle landene har en stor betydning for indretningen af forskellige indsatser og aktiviteter. Tilsynsførelse er medtaget, fordi tilsyn er det område, der fylder mest på tværs af landene, og hvor der benyttes flest ressourcer. Endelig er information og kommunikation medtaget, da det på tværs af landene har fået en mere betydningsfuld rolle i takt med, at der i arbejdsmiljøindsatsen er kommet mere fokus på effekter i det hele taget – såvel som på mere langsigtede resultater og effekter frem for aktiviteter.

4.6.1 Vidensopbygning

På tværs af de udvalgte lande er der en stor variation i tilgangen til opbygning og anvendelse af viden. Fælles for landene er dog, at både opbygning og anvendelse af viden spiller en central rolle ift. at udvikle, målrette og forbedre indsatsen på arbejdsmiljøområdet. Der er mest betydelige forskelle mellem landene ift., hvordan landene har organiseret vidensproduktionen og anvendelsen af viden. Der er betydelige forskelle mellem, hvilken viden der indsamles og udvikles på tværs af landene og måderne, hvorpå den konkrete viden anvendes i praksis. I dette afsnit sættes der derfor fokus på forskellige måder, hvorpå man kan organisere vidensproduktionen, samt forskellige måder at anvende konkret viden i udviklingen af arbejdsmiljøindsatsen.

Organisering af vidensproduktionen

I alle landene foregår der opbygning og anvendelse af viden internt i myndighederne, i de tilknyttede tætte samarbejdspartnere samt eksternt hos forskningsinstitutioner eller ved konsulentfirmaer. Den centrale forskel mellem landene omhandler balancen mellem hvilken type viden og hvor stor en del af vidensproduktionen, der opbygges internt og eksternt.

Der er behov for mange forskellige typer viden på arbejdsmiljøområdet. Der kan fx være tale om viden om hvilke indsatser, der virker, viden om risikofaktorer, viden om bestemte områder/brancher eller viden om hvor farlige forskellige risici er. Der er generelt for alle landene en erkendelse af, at det ikke er muligt at have alle disse analysekompetencer in-house, hvorfor en betydelig del af vidensopbygningen gennemføres eksternt.

Der er desuden forskel på, hvilken indflydelse de forskellige myndigheder har ift. at styre vidensproduktionen. Med 'styring' menes myndighedernes mulighed for at styre, hvilken type viden der opbygges og på hvilke områder. Her kan der fx være tale om myndighedernes mulighed for at få gennemført effektstudier af en bestemt indsats inden for et bestemt område/branche. Muligheden for at kunne styre vidensopbygningen er især interessant, når den opbyggede viden skal

kunne indgå i overordnede strategier og danne grundlag for en evidensbaseret udvikling af området, eller når der er behov for konkret viden til udbygning af myndighedernes risikomodeller. Her er der nemlig ofte behov for specifik viden, som kan underbygge den pågældende strategi eller udfylde et videnshul i risikomodellen.

Endelig er det centralt ift. styringen, hvorvidt myndighederne indgår i rollen som udfører, bestiller, indhenter eller passiv modtager af viden, eller om de indgår i forskellige roller i forbindelse med indsamling af forskellige typer viden.

I forhold til organisering af vidensproduktion benytter myndighederne i Holland sig primært af de to centrale forskningsinstitutioner RIVM og TNO, der begge fungerer som en slags halvoffentlige konsulenthus. Her kan myndighederne bestille konkrete undersøgelser eller processtøtte til udviklingsprojekter eller implementering. Her ligger en stor del af vidensproduktionen hos eksterne aktører - men stadig med de hollandske myndigheder som bestillere, der fastsætter hvilken type viden, der skal opbygges på hvilke områder.

I Sverige foretager Arbetsmiljöverket ikke selv arbejdsmiljøforskning. Regeringen har dog fremsat planer om, at der igen skal oprettes et videnscenter med fokus på at samle forskning og viden på arbejdsmiljøområdet som en del af myndigheden. I 2007 blev 'Swedish National Institute for Working Life' (svarende til NFA i Danmark) nedlagt. Denne funktion ligger nu i et samarbejde mellem forskellige statslige forskningsenheder, blandt andet forskellige universiteter og den arbejdsmarkedspartsejede AFA Försäkring.

I Singapore er myndighederne derimod i højere grad udførende. Her holdes en stor del af vidensopbygningen in-house, hvor de fx gennemfører et stort udviklingsprojekt om brugen af nudging, som evalueres med et RCT-studie. Derudover benytter de også forskning fra forskningsinstitutioner, men i forhold til denne del af vidensproduktionen er myndighederne i en mere indsamlende rolle.

I Tyskland gennemfører de føderale myndigheder pilotprojekter, som evalueres med henblik på at opbygge viden om, hvad der virker. Derudover gennemfører forsikringsselskaberne IFA, IPA og IAG en del forskning i deres egne forskningsenheder, som myndighederne kan benytte.

Vidensproduktionen har stor betydning for myndighedernes muligheder for at kunne handle på baggrund af viden. Tilgangen til indsamling af viden er fx afgørende ift. at opbygge en evidensbaseret praksis på området. Det er bl.a. afgørende, at der indsamles målrettet viden om effekter af forskellige indsatser, hvis der skal etableres en evidensbaseret tilgang til policyudvikling, og der skal ligeledes produceres målrettet viden, for at risikobaserede- eller effektbaserede tilsynsmødder løbende kan justeres og forfines. Det er derfor centralt, at myndighederne antager en styrende rolle ift. vidensproduktionen, så det sikres, at den nødvendige viden produceres.

Myndighederne kan antage en styrende funktion på flere måder;

- for det første kan man vælge at producere viden in house, som de fx gør i Storbritannien. Her fremhæver de, at deres interne vidensproduktion betyder, at de får en helt unik position som rådgivende samarbejdspartner. Det giver inspektørerne noget at tilbyde virksomhederne, fordi de har en solid viden fra deres egne laboratorier, hvilket gør, at de kan komme med helt ny og relevant viden om problemer og solide løsninger derpå. Ulempen er derimod, at det kræver, at myndighederne skal have en række specialiserede kompetencer in house, hvilket er meget omkostningstungt.
- For det andet kan myndighederne antage en rolle som bestiller og koordinator ift. indsamlingen af viden, som de fx gør i Holland. Her er det vigtigt at skabe organisatoriske rammer, der muliggør, at myndighederne kan bestille den viden, der er behov for hos forskningsinstitutioner eller konsulenthus. I den forbindelse kan det fx være en fordel med et videns- og metodekontor (med inspiration fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering i Danmark), som kan udvikle en samlet vidensstrategi på området og med afsæt i denne kan koordinere produktionen af viden.

Anvendelse af viden

Styring af vidensproduktionen er central for, at myndighederne kan få opbygget anvendelsesorienteret viden, som kan benyttes til at udvikle, målrette og optimere arbejdsmiljøindsatsen. Sat på spidsen er der på tværs af landene et ønske om at kunne udvikle og tilrettelægge arbejdsmiljøindsatsen med afsæt i relevant viden fremfor blot at justere indsatsen på baggrund af input fra tilfældig indsamlet viden.

En central tendens, som vi har identificeret på tværs af landene, er ønsket om at udvikle arbejdsmiljøindsatsen ud fra en evidensbaseret tilgang, hvor viden om effekter af forskellige indsatser danner grundlaget for udvælgelse af indsatser og prioritering mellem disse. Viden om, hvad der virker og hvordan, benyttes i stigende grad til at udvikle og prioritere indsatser og aktiviteter på området. De fleste lande befinder sig dog i en udviklingsfase, hvor de er ved at opbygge den nødvendige viden og de nødvendige datafangstmuligheder. I Holland betyder dette fx i praksis, at der i disse år bestilles en række analyser af, hvad der virker i forhold til at nedbringe arbejdsulykker og arbejdsrelaterede sygdomme. Det samme gør sig gældende i Singapore, hvor der arbejdes med RCT-studier ifm. udviklingsprojekter.

I Ontario, Canada har samme udvikling et lidt andet udtryk. Her arbejder man på at integrere alle datakilder i ét samlet data-warehouse, der kan levere anvendelsesorienterede analyser i målrettede brugergrænseflader til forskellige interessenter. Formålet dermed er at fremhæve centrale nøgletal for myndighederne og forsikringsorganisationen, branchetal for brancheorganisationerne, tal på virksomhedsniveau og på nærmeste konkurrenter samt branchegennemsnits for virksomheder. Her arbejdes desuden med at indfange ikke blot 'lagging indicators' (bagudrettede indikatorer), såsom antallet af ulykker og arbejdsrelaterede sygdomme, men også 'leading indicators' (fremadrettede indikatorer), såsom salget af tagpap, der går forud for et øget antal fald fra højder i tagdækkerbranchen. Således vil informationskampagner og tilsynsaktiviteter kunne målrettes behovene langt mere præcist og betimeligt.

En anden måde hvorpå viden anvendes er i forhold til at identificere risici. Her er der et betydeligt behov for at opbygge viden om risici, som kan indgå direkte i landenes risikomodeller, så de bedre kan identificere brancher, virksomheder eller områder med centrale risici. For at risikomodellerne kan blive så præcise, at de kan udsøge brancher, områder og virksomheder med betydelige risici, bør risikomodellerne fodres med en betydelig mængde data og viden omkring risici på forskellige områder. I den løbende udvikling af risikomodellerne er denne brug af data et centralt fokusområde i alle de landene.

I Storbritannien og Tyskland har myndighederne fået en mere rådgivende rolle ift., hvad virksomhederne bør gøre for at imødegå arbejdsmiljøproblemer, hvilket står i modsætning til tilgangen i Danmark. I den forbindelse har de også et behov for at opbygge og anvende viden omkring, hvad der virker som løsninger på arbejdsmiljøproblemer i virksomhederne på konkrete arbejdsmiljøproblemer.

Ambitionerne om at indsamle data og omsætte den til viden samt konkret anvendelige overblik er derfor flertydet og viser sig såvel i forståelsen af, hvad relevant data er, hvordan den kan indsamles og behandles, hvad myndighedernes rolle skal være i den sammenhæng, samt hvordan data og analyser bedst kan omsættes til konkret handling gennem systematisk målrettet kommunikation og inddragelse i policyarbejdet såvel som den praktiske udførelse af myndighedernes arbejde.

4.6.2 Tilsynsførelse

Tilsyn er uden sammenligning den aktivitet, der fylder mest i arbejdsmiljøindsatsen på tværs af landene. Det overordnede billede er ligeledes, at Danmark ligger i den gruppe af lande, som gennemfører flest tilsyn.

Der er mange fællestræk mellem landenes overordnede tilgange til at gennemføre tilsyn, men dykkes der mere ned i tilsynenes konkrete indhold, kan der identificeres en række afgørende nuancer imellem landene, som gør, at tilsynene er kvalitativt forskellige. I denne del vil der derfor gås mere i dybden med de forskelle og ligheder, der identificeres på tværs af landene. Dette

gøres ved at opdele tilsynet i tre centrale faser. De tre faser er; 1. udvælgelse af tilsyn, 2. gennemførelse af tilsyn og 3. afslutning og afrapportering på tilsyn.

Udvælgelse af tilsyn

I flere af landene har der været en tendens til, at antallet af tilsyn er blevet reduceret inden for de seneste år, hvilket i flere tilfælde er sket i forlængelse af, at der har været nedskæringer på arbejdsmiljøområdet. Derimod har landene benyttet risikobaserede tilsyn mere proaktivt til at udvælge de virksomheder, brancher eller områder, hvor der er størst risici for ulykker. Dermed benyttes ressourcerne på de områder, hvor der er de største behov, og hvor der formodentlig også er mest at komme efter i forhold til at opnå reduktioner i antallet af arbejdsulykker og arbejdsrelaterede sygdomme. Denne overvejelse er til stede i alle landene, hvilket er et udtryk for behovet for at prioritere og få maksimal effekt ud af de tiltag og indsatser, man gennemfører.

Hvis vi dykker nærmere ned i landenes praksis anvender HSE i Storbritannien en risikobaseret tilgang, hvor det vurderes, hvilke virksomheder der proaktivt skal inspiceres. Faktorer som størrelse, type af aktiviteter, industrisektor og de tilhørende døds-, ulykkes-, og sygdomsstatistikker tages i betragtning. HSE målretter således sine ressourcer mod de aktiviteter og industrier, hvor risici er størst og mindst kontrolleret. Lavrisikosektorer vil ikke blive inspiceret af HSE, med mindre en egentlig skade opstår.

I Holland arbejder de også med datadrevet risikoudvælgelse af virksomheder eller brancher, hvor risikoen for arbejdsskader holdes op imod risikoen for effekten af en given ulykke. Således vil ressourcerne blive målrettet virksomheder med risiko for arbejdsskader og voldsomme ulykker. I forlængelse heraf oprettes projekter, som målrettes de identificerede risici – der er for tiden 22 aktive projekter. I projekterne får projektlederen en oversigt over virksomheder, hvor der inden for en afgrænset periode skal gennemføres tilsyn. I starten blev der udskrevet deciderede kørelister til inspektørerne på baggrund af risikoanalysen, men dette blev ændret, da det mødte stor modstand hos inspektørerne.

For at sikre at de benyttede risikomodeller også finder frem til de virksomheder, hvor der er noget at komme efter, har de i fx Holland og Singapore tilkøbt en KPI på, hvor mange af de udvalgte tilsyn, der identificerer konkrete lovbrud. Det fremhæves i begge lande, at det er centralt at have en sådan KPI for at kunne sikre, at risikomodellerne lever op til deres formål og finder frem til de virksomheder, hvor der er noget at komme efter. På den anden side giver det et u hensigtsmæssigt incitament hos de tilsynsførende til at søge efter forseelser. I Singapore har de i forbindelse med et udviklingsprojekt omhandlende brug af nudging i forbindelse med brug af mere vejledende tilsyn afskaffet den pågældende KPI, da den potentielt udgør en strukturel barriere for, at medarbejderne kan have fokus på vejledning frem for overholdelse af lovgivning.

Der arbejdes således på tværs af landene med at anvendeliggøre en fokuseret tilgang til tilsyn ved hjælp af risikomodeller og risikobaseret udvælgelse. Rambøll noterer imidlertid, at man gennemgående overvejer ulykkesstatistikker men ikke har opsamlet systematisk viden om hvilke typer af ulykker, man har en afgørende indflydelse på igennem tiltagene. Det kan fx være, at nogle brancher eller arbejdsfunktioner er forbundet med større ulykkestal per arbejdstid, men at de faktisk allerede har en god praksis i forhold til at forebygge og undgå ulykker, mens andre områder med lavere antal ulykker indeholder større potentiale for forandring. Desuden er der relativt lille viden om effekterne af forskellige former for tiltag og disses forskellige effektstørrelser på forskellige brancher eller områder. Det kan fx godt være, at tilsyn virker godt på ét område, hvorimod en mere dialogbaseret tilgang virker bedre på andre områder, eller når der er tale om andre former for ulykker eller arbejdsrelaterede sygdomme. Denne type af vidensbaseret differentiering i tiltagene er relativt begrænset, når der ses på tværs af landene, hvilket tyder på, at der fortsat forestår en udvikling af styrings- og videnspraksis på området, før mere målrettet brug af forskellige indsatsredskaber kan foregå systematisk. Man kan således på længere sigt forestille sig, at man ikke blot taler om risikobaserede tilsyn men også om effektbaserede tilsyn – altså tilsyn, som giver størst mulig værdi i forhold til at nedbringe ulykker og arbejdsrelaterede sygdomme i forhold til de investerede ressourcer.

Gennemførelse af tilsyn

I landene gennemføres der flere forskellige typer tilsyn, men i denne del tages der udgangspunkt i de mest udprægede typer tilsyn gennemført ud fra den mest typiske tilgang.

Hvorvidt tilsynet anmeldes eller ej fremstår som en central forskel mellem landene. I Danmark varsles arbejdsgiverne fx om et tilsyn, inden selve tilsynet gennemføres, hvilket ikke er praksis på tværs af alle landene. I Sverige og Tyskland varsler de som regel tilsynet, så virksomhederne kan forberede sig og være klar dertil. I Singapore og Holland er tilsynene derimod som regel helt uanmeldte. I Ontario varsler de virksomheder, hvor det af geografiske eller driftsmæssige årsager giver mening af varsle. Der er således mange forskellige tilgange til brugen af varsling, som grunder i en central forskel i tilgangen mellem landene. Lande der benytter varsel har fokus på, at virksomhederne skal kunne forberede sig til tilsynet, mens lande, der ikke benytter varsel, har fokus på, at uvisheden omkring hvornår, der bliver gennemført tilsyn, skal virke disciplinerende på virksomhederne.

I selve tilsynet er der mange ligheder mellem landene. Det består af et møde med en eller flere repræsentanter fra virksomheden og medarbejderne, efterfølges ofte af en administrativ gennemgang af lovpligtige papirer og slutter endelig med et teknisk/visuelt tilsyn.

Den centrale forskel mellem landene i selve tilsynet er ift. tilgangen til tilsynet. Her er der forskel på, om inspektørerne primært har fokus på håndhævelse, vejledning og rådgivning af de pågældende virksomheder. På dette område er den danske tilgang centreret omkring håndhævelse og har fokus på konkrete lovovertrædelser, hvilket primært også er tilgangen i fx Holland. I Singapore derimod er der en organisatorisk opdeling, hvormed inspektørerne fokuserer på håndhævelse, og medarbejderne fra WSH Council fokuserer på at vejlede om risici på arbejdspladsen. I Storbritannien og Tyskland har myndighederne antaget en mere rådgivende tilgang, hvor de ifm. tilsyn også rådgiver virksomhederne om, hvordan de bedst kan sikre sig mod risici på arbejdspladsen. Overvejelser om tilgangen til tilsynet fylder meget i landene, og i Singapore er de fx i gang med at afprøve en mere vejledende tilgang til tilsyn i et udviklingsprojekt, som på sigt bliver evalueret med en RCT-undersøgelse.

Hvorvidt, der bør antages en håndhævende, vejledende eller rådgivende tilgang, er en central overvejelse i flere af landene. Argumenterne for en håndhævende tilgang er, at virksomhederne skal vide, at de ikke kan snakke sig fra bøder, men at de er tvunget til at være klar til et eventuelt tilsyn. I den optik får tilsynene en skræmmeeffekt, der skal få virksomhederne til at opprioritere arbejdsmiljøet for ikke at risikere sanktioner ved et eventuelt tilsyn.

Argumenterne for en mere vejledende tilgang er derimod, at det skaber grobund for en mere konstruktiv dialog om arbejdsmiljø under selve tilsynet. Ved at have en vejledende tilgang bliver dialogen med arbejdsgiverne mere åben, da det giver arbejdsgiverne mulighed for at stille spørgsmål om arbejdsmiljøforhold på virksomheden uden at skulle frygte, at de får en bøde. Dermed antager tilsynet en dialogorienteret og inddragende tilgang, hvor arbejdsgiverne gennem inddragelse bliver motiveret til at tage et større ansvar på arbejdsmiljøområdet end loven foreskriver. Sverige benytter i høj grad deres tilsyn som anledning til at påbegynde sådanne dialoger om arbejdsmiljø, hvormed tanken er, at man får mulighed for, at indarbejde forståelsen af at godt arbejdsmiljø og god bundlinje går hånd i hånd og således ikke er modsatrettede størrelser. Overordnet set er der på tværs af landene en bevidsthed om, at der er et trade-off mellem de to tilgange, men der findes umiddelbart ingen studier, som undersøger hvilken tilgang, der fungerer bedst. Det er netop dette, Singapore er i gang med at teste i det tidligere nævnte udviklingsprojekt.

Argumenterne for og imod, at inspektørerne antager en mere rådgivende tilgang ifm. tilsynene, er meget klare, og landene antager forskellige standpunkter. I Storbritannien og Tyskland, som arbejder ud fra en rådgivende tilgang, er argumentet, at inspektørerne er eksperter på arbejdsmiljøområdet, og at det derfor giver god mening, at de også rådgiver virksomhederne under deres tilsynsbesøg. I fx Danmark er argumenterne imod for det første, at inspektørerne ikke kender alle løsninger på arbejdsmiljøproblemer – det er i stedet virksomhederne, der kender branchen bedst og arbejdsmiljøet er deres ansvar. For det andet vil myndighederne ikke stå til ansvar for

lovligheden og effekten af de anbefalede tiltag, hvilket ikke er ønskeligt i forbindelse med eventuelle ulykker og forsikringsager. Her overlades den rådgivende funktion derfor til eksterne private aktører, som lever af at hjælpe virksomhederne til at finde gode løsninger på deres problemstillinger.

Opfølgning og afrapportering på tilsyn

Som opfølgning på tilsynene finder der en række forskellige aktiviteter sted på tværs af landene; afrapportering, rangering, tilbagemelding, genbesøg og sanktionering.

Inspektørens afrapportering af tilsynet er en væsentlig del af tilsynsprocessen. Afrapporteringen skal for det første sikre, at tilsynet er blevet gennemført efter forskrifterne. Derudover fungerer afrapporteringerne som en logbog for virksomheden, hvor der fx registreres risici eller forseelser, som er vigtige at have fokus på ved næste tilsyn. Derudover benyttes data fra afrapporteringen ofte som input til risikomodelerne. Afrapportering fylder en stor del af inspektørernes arbejdstid. Derfor har de fx i Singapore udviklet en afrapporteringsjournal, som alle inspektørerne har adgang til via deres tablets, hvormed de kan udfylde journalen og vedlægge billeder, mens de gennemfører tilsynet. I Holland har inspektørerne derimod fokus på at skrive meget grundige afrapporteringer, i tilfælde af at der er givet bøder. Dette skyldes bl.a., at bøderne for anden og tredje forseelse er blevet hævet betydeligt, og virksomhederne derfor ofte vælger at føre sagen ved domstolene. Derfor er det meget vigtigt, at afrapporteringen har bund i lovgivningen, og at forseelsen er fyldestgørende beskrevet. Som modsætning hertil er Sveriges praksis, hvor der ikke skrives nogen form for afrapportering, såfremt et tilsyn ikke finder nogen mangler. Herved spares betragtelige ressourcer set i forhold til en mere dokumenterende tilgang.

Kun Storbritannien og Danmark benytter rangering af virksomheder efter gennemført tilsyn. I Danmark benyttes smiley-ordningen til at rangere virksomhederne - denne ordning er blevet rost i flere af de besøgte lande. Storbritannien har også en tilgang, hvor de rangerer virksomhederne, og offentliggør resultaterne på deres hjemmeside. Grundtanken i denne tilgang er, at dette kan understøtte virksomhedernes opfattelse af, at arbejdet med at skabe et godt arbejdsmiljø er noget, de skal være stolte af – både internt i forhold til medarbejderne og eksternt i forhold til deres kunder.

I enkelte af landene arbejdes der med at følge op på tilsynet med et brev til virksomheden. Det er de bl.a. begyndt med i Singapore, hvor der i brevet er en beskrivelse og visualisering af, hvordan virksomheden ligger placeret i forhold til andre virksomheder i den samme branche. Dette er en del af et udviklingstiltag, hvor nudging afprøves i forhold til opfølgningen – det fremhæves i den forbindelse, at de foreløbige resultater er lovende. I Sverige sendes der brev med påbud, hvis der har været forseelser i forbindelse med tilsynet, som skal udbedres eller imødegås med en handleplan.

På tværs af landene gennemføres der opfølgende besøg ved større forseelser. Her er den centrale forskel mellem landene i forhold til hvornår og hvordan, de opfølgende besøg gennemføres. I Sverige gennemføres der fx genbesøg ved større forseelser, eller hvor problemet ikke kan løses gennem frivillig rettelse. I Tyskland følger de, som en del af deres 'proactive riskmodel', op med løbende genbesøg. I Holland er genbesøg især relevante, når der er givet en bøde ved første besøg, da de med de forhøjede bøder ved anden og tredje forseelse har fokus på at virksomhederne får rettet deres overtrædelser efter første bøde. I Ontario får arbejdsgiverne ofte 30 dage til at rette forseelser, hvorefter der gennemføres genbesøg.

Ved overtrædelser er sanktionering også en central del af opfølgningen. Landenes tilgang til sanktionering er dog yderligere beskrevet i afsnittet om regulering og vil derfor ikke blive gennemgået her.

4.6.3 Information og kommunikation

På tværs af landene ses en tendens til, at brugen af information og kommunikation øges, når brugen af tilsyn reduceres. Dette skal ses i forlængelse af, at flere lande er gået fra at have fokus på håndhævelse af lovgivningen til i højere grad at fokusere på inddragelse af virksomheder og andre relevante aktører på området.

Information og kommunikation kan indeholde en lang række forskellige aktiviteter fx udvikling af vejledningsmateriale til arbejdsgivere, call-center betjening, udvikling af undervisningsmaterialer og drift af diverse hotlines. I dette afsnit fokuseres der på at fremhæve de interessante aktiviteter, der er identificeret på tværs af landene, samt på fællestræk mellem landene.

Landene benytter sig alle af forskellige informations- og kommunikationsformer samt -kanaler. Der er både en række eksempler på envejsformidling samt på dialogbaserede eller interaktive kommunikationsformer. I alle landene benytter de sig også aktivt af push- og pull-kommunikation. Pull-kommunikation kan fx være brug af hjemmesider. Push-kommunikationen kan derimod være brug af sociale medier og nyhedsbreve, hvor man mere aktivt når ud til virksomhederne.

Af envejsformidling har alle landene en række tiltag, som har til formål at oversætte og informere om lovgivningen på arbejdsmiljøområdet. Her arbejder Tyskland og Storbritannien bl.a. med at udarbejde informationsmaterialer, der specificerer og illustrerer regulering og risici i specifikke sektorer og virksomheder. I Holland derimod inddrages arbejdsmarkedets parter i udviklingen af sådanne sektorspecifikke beskrivelser i form af OSH katalogerne, som beskrives yderligere i Holandsafsnittet.

I Storbritannien har de en kommunikationsstrategi, som fokuserer på kommunikation før, under og efter tilsyn. Kommunikationen før tilsyn handler fx om formidling på hjemmesiden og samarbejde med eksterne aktører om informationskampagner m.m. Formålet er at influere arbejdsmiljøområdet, inden risici opstår. Her anvender HSE en kampagneplanlægning ved navn *OASIS*, som består af fem fokusområder: **Objectives**, **Audience Insight**, **Strategy/Idea**, **Implementation** og **Scoring/Evaluation**.⁸ Denne beskrives mere uddybende i landeafsnittet om Storbritannien.

Som eksempler på dialogbaseret kommunikation er der både i Holland og Singapore et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter, som inddrages i form af både lovgivende- og administrativ korporatisme. Parterne er organiseret i råd, hvilket skaber en direkte kommunikationskanal fra myndighederne til de forskellige sektorer og fra virksomheder og lønmodtagere til myndighederne.

Andre interessante tiltag i landene inkluderer, hvordan Arbetsmiljöverket i Sverige fx tilbyder en spørgetjeneste (svartjänsten), som i 2015 modtog 115.000 henvendelser. I Ontario arbejder de ligeledes med brug af call-centre, som kan besvare spørgsmål på arbejdsmiljøområdet.

Som eksempler på interaktiv kommunikation har Holland fx udviklet et onlineværktøj, som giver virksomhederne mulighed for anonymt at tjekke, om de følger reglerne på deres sektorområde. Tjenesten er anonym, men myndighederne indsamler aggregeret data, som de kan benytte til at målrette informationskampagner og andre aktiviteter. Værktøjet har dermed et dobbelt formål; for det første er det et hjælpeværktøj til virksomhederne, som kan sikre sig, at de overholder arbejdsmiljølovgivningen. For det andet giver det myndighederne centrale informationer om, hvor der bør sættes ind med fremtidige aktiviteter. I Storbritannien benytter de ligeledes webbaserede værktøjer, som fx kan hjælpe virksomhederne med at vurdere sig selv. I disse webbaserede værktøjer indgår både lydclip, podcasts, billeder, videoer, præsentationer og casestudier.

Push-kommunikation benyttes også aktivt på tværs af landene. Her er fx det svenske Arbetsmiljöverket aktivt tilstede på sociale medieplatforme og bruger som følge af offentliggørelser af diverse analyser disse som kommunikations- og oplysningsplatforme, bl.a. i forbindelse med kampagner. I Singapore benytter de derimod store visuelle kampagner, som både er målrettet arbejdsgivere og arbejdstagere.

I Singapore har de også to store og profilerede programmer, StartSAFE og BizSAFE, som har til hensigt at motivere, vejlede og opbygge kapacitet hos virksomheder. Der er her tale om stor kampagner, som motiverer virksomhederne til at melde sig ind i projekterne, hvilket er beskrevet yderligere i afsnittet om Singapore.

⁸ Jf. <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/campaigns/guide-to-campaign-planning-2/>

Mulighederne er således mange inden for informerings- og kommunikationsområdet, og tilgange baserer sig på forskellige forståelser af, hvad der bidrager til at højne arbejdsmiljøet. Trenden i landene er, at man i højere grad anser kommunikationsaspektet af sin indsats som centralt for at opnå grundlæggende og længerevarende kulturforandringer i virksomhederne, brancherne og blandt arbejdstagerne. Erfaringen siger, at fx tilsyn som redskab kan have en umiddelbar virkning på at rette op på konkrete problemstillinger i virksomhederne, men at langtidsvirkningen og overførbareheden er begrænset. Skal værdien af tilsynene således højnes, og effekten forstørres og strækkes i tid, er der behov for at koble med kommunikations- og dialogtiltag før og efter større målrettede tilsynsindsatser – som man fx gør i forbindelse med 'blitz'-tilgangen i Ontario. Ligesom med tilsynsredskabet er der imidlertid begrænset viden i landene om, hvorvidt tiltagene har effekt på ulykkestallene og antallet af anmeldte arbejdsrelaterede sygdomme, hvilket gør det vanskeligt at anvende kommunikations- og dialogbaserede tiltag målrettet. Der udestår også her et behov for mere systematisk viden om tiltagenes effekter på forskellige målgrupper og områder.

5. LANDEANALYSE: SVERIGE

5.1 Baggrund

Arbejds miljøområdet varetages i Sverige af Arbetsmiljöverket organiseret under Arbejds- marknadsdepartementet, svarende til det danske Beskæftigelsesministerium. Arbetsmiljöverket har mandat til at sikre overholdelse af gældende arbejdsmiljø- og arbejdsmarkedslovgivning samt ansvaret for offentlig statistik på området og markedskontrol af specielle produkter, som oftest bruges i arbejdssammenhæng (maskiner, per- sonlige værnemidler, simple trykbeholdere til eksplosive miljøer, trykbærende udstyr og ikke- harmoniserede produkter). Det er formelt set ar- bejdsgiveren, der i Sverige har ansvaret for overhol- delse af gældende lovgivning, herunder at sikre ar- bejdstagere fra ulykker og sygdom forårsaget af ar- bejde. Arbetsmiljöverket bistår med sikring af dette gennem sine fire ben: Regulering, inspektioner, kommunikation og oplysning⁹.

Figur 11: Regionskort over Sverige



Sverige havde i 2014 9.799.000 indbyggere¹⁰ med en beskæftigelsesfrekvens på 75 % for de 15-64 årige¹¹. Dette svarer til en beskæftigelse på 4.781.000 personer¹². Der blev i 2015 anmeldt 31.723 arbejdsulykker, der førte til sygemelding, samt 12.072 tilfælde af erhvervs sygdomme, som indbefatter ergonomisk be- lastning, kemiske eller biologiske årsager, fysiske årsager samt sociale og organisatoriske årsager. Det er især i byggeri, transport, produktion og omsorgs- branchen, størstedelen af anmeldte arbejdsulykker og erhvervs sygdomme findes. Sverige havde i 2014 40 arbejdsrelaterede dødsulykker¹³. I 2012 var antallet af arbejdsrelaterede dødsfald således det tredje laveste i Europa med 1,45 dødsfald pr. 100.000 beskæftigede. Dette tal var kun overgået af Holland og Grækenland. Til sammenligning havde Danmark 2,47 dødsfald pr. 100.000 beskæftigede i samme periode.

5.2 Organisering og økonomi

Arbetsmiljöverket har hovedkontor i Stockholm, hvor størstedelen af myndighedens administrative og akademiske medarbejdere er placeret. Myndig- heden ledes af en generaldirektør, som modtager støtte fra 'Insynsrådet' – et rådgivende råd, der har funktion tilsvarende en bestyrelse, men med begrænset ansvar og uden beslutningskompe- tence. Under generaldirektøren er myndigheden opdelt i 7 afdelinger; inspektion, regler, en juri- disk afdeling, administration og analyse, kommunikation, internationale spørgsmål og HR. Herud- over har myndigheden 5 regionale tilsynsafdeler, der er organiseret under afdelingen for in- spektion, og som varetager det regionale tilsynsarbejde. De regionale kontorer fordeler sig på Region Nord, Syd, Øst, Vest og Midt, og kontorerne er placeret i regionernes største byer. Under hvert enkelt regionskontor er der desuden et eller flere filialkontorer, som er placeret et andet sted i den pågældende region. Fordelingen af kontorer på de 5 regioner ses i figuren til højre, hvor regionerne er inddelt i farver, nord: blå, midt: lilla, øst: rød, vest: gul og syd: brun.

Det er en målsætning for Arbetsmiljöverket at få de 5 regionale tilsynskontorer til at ligne hinan- den mere, da de pt. arbejder meget forskelligt. Arbetsmiljöverkets organisering ses i organi- grammet herunder.

⁹ Kommunikation skal forstås som dialog begge veje, hvor oplysning forekommer, når Arbetsmiljöverket f.eks. besvarer konkrete spørgsmål, som arbejdsgivere stiller dem.

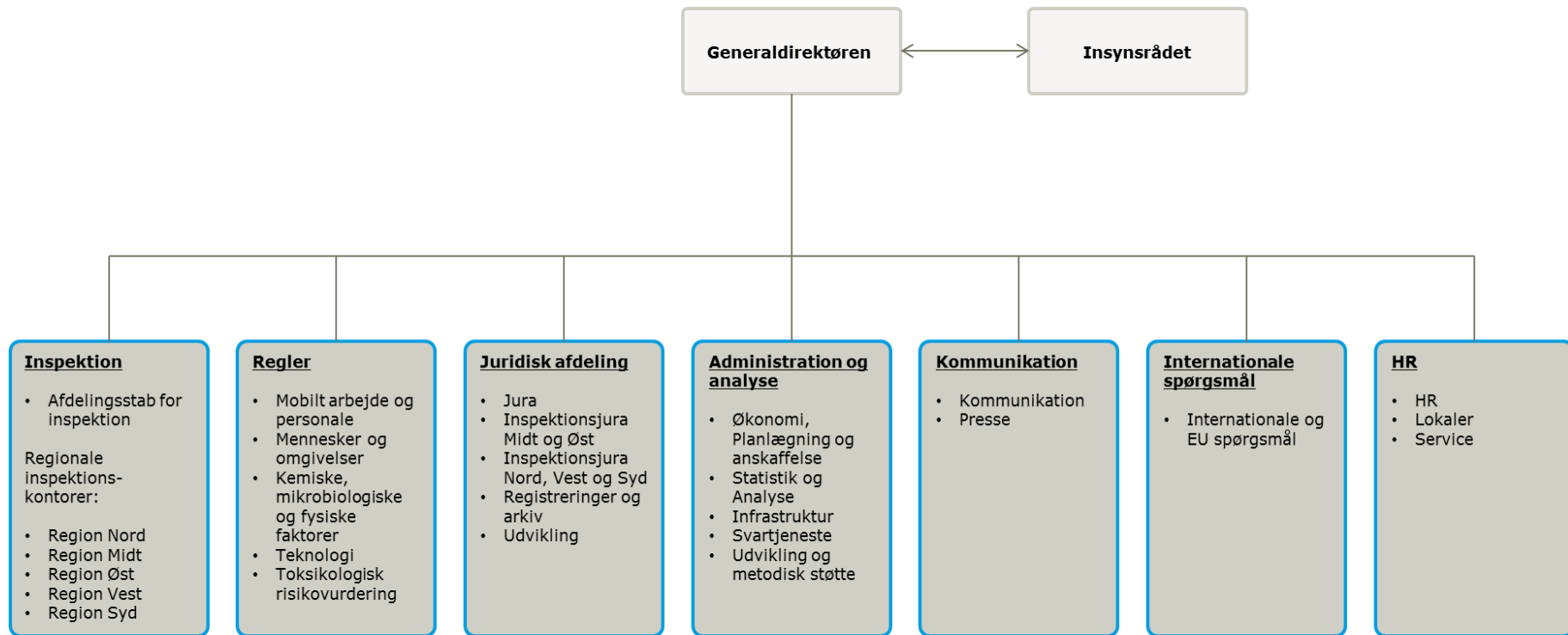
¹⁰ World Bank. *World Development Indicators* (series: SP.POP.TOTL)

¹¹ ILOSTAT. *Employment by sector*.

¹² <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> – besøgt 8. november 2016

¹³ EUROSTAT, *Fatal Accidents at work by NACE Rev. 2 activity* (code: hsw_n2_02)

Figur 12: Arbejds miljøoverkets organisation



Arbetsmiljöverket havde i 2015 546 ansatte, hvilket repræsenterer en lille stigning på 14 ansatte fra 2014 men til gengæld et fald på 11 medarbejdere fra 2013. Af de ansatte er 340 beskæftiget inden for kerneområdet inspektion, som derved relaterer sig til tilsynsførelsen, mens 49 er ansat i ledelsen og 137 i andre funktioner, herunder kommunikation, internationale forhold, HR, jura og regler osv. Til sammenligning havde Arbejdstilsynet i Danmark 687 årsværk i 2015.

5.2.1 Kompetencer

Arbetsmiljöverket har oplevet stor omsætning på medarbejderressourcer de seneste år og dermed også stor udskiftning blandt de tilsynsførende. Dette betyder, at det nu er nogle andre kompetencer, som kommer i spil, i tilsynsarbejdet sammenlignet med tidligere. Før i tiden rekrutterede myndigheden tilsynsførende med meget forskelligartede kompetencer. Der var således både lavt- og højtuddannede medarbejdere, der arbejdede som tilsynsførende. I dag rekrutterer myndigheden primært tilsynsførende, som har en akademisk uddannelse. Derudover lægger Arbetsmiljöverket vægt på, at de tilsynsførende har kommunikative kompetencer og gerne brancheindsigt. Kommunikative kompetencer anses for værende vigtigere end branchekendskab, og ligeledes lægger myndigheden vægt på, at de tilsynsførende er i stand til at spotte typer af arbejdsmiljøproblemer som ikke ligger inden for deres branchetekniske område, f.eks. psykosociale problemer. Arbetsmiljöverket oplever yderligere, at det kan være svært at rekruttere medarbejdere med en teknisk-akademisk baggrund, og at det er nemmere at rekruttere generalister.

5.2.2 Samarbejde

Arbetsmiljöverket indgår i samarbejde med flere eksterne institutioner i sit arbejde, blandt andet fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og andre interessenter. Det er gennem Arbetsmiljöverkets opdrag fastsat, at myndigheden skal gennemføre samråd med arbejdsmarkedets parter. Dette gør sig gældende, når der skal fastlægges større forskrifter i administrative sager, eller når landstinget skal træffe beslutninger. I 2015 blev der gennemført 6 samråd, hvor de fleste fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer var repræsenterede. Som en del af samrådene nedsættes forskellige arbejdsgrupper, som har til opgave at arbejde med forskellige relevante problemstillinger. F.eks. arbejdes der i øjeblikket på et projekt, hvor en arbejdsgruppe er nedsat til at arbejde med kvinders arbejdsmiljø, mens et andet projekt har fokus på at forbedre arbejdsskadesstatistikken. De repræsentanter for fagforeningerne, som Rambøll har interviewet i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, oplever generelt, at de har mulighed for at søge indflydelse på Arbetsmiljöverkets arbejde, samt at deres inputs bliver taget alvorligt under samrådene.

Yderligere samarbejder Arbetsmiljöverket med landets 4 største arbejdstagerorganisationer omkring regionalt sikkerhedsarbejde, hvor repræsentanter fra fagforeningerne i nogle tilfælde fungerer som regionale sikkerhedsrepræsentanter ude i virksomhederne, mens de i andre tilfælde påtager sig en konsulterende funktion over for de lokale sikkerhedsrepræsentanter. Denne opgavevaretagelse er finansieret af Arbetsmiljöverket, som betaler fagforeningerne for de regionale sikkerhedsrepræsentanters arbejde. En gang om året mødes de regionale sikkerhedsrepræsentanter fra fagforeningerne med de regionale tilsynsførende og udveksler erfaringer.

Arbetsmiljöverket samarbejder desuden med andre myndigheder i sager om f.eks. rehabilitering eller social dumping, hvor man samarbejder med Socialforsikringen, Arbejdsformidlingen og Socialstyrelsen for at opnå en mere effektiv udnyttelse af de tilgængelige ressourcer. Særligt i sager med behov for specifikke faglige kundskaber inddrager Arbetsmiljöverkets forskere og andre fagpersoner i udviklingsarbejdet f.eks. med forskrifter.

5.2.3 Forskning

Arbetsmiljöverket har, i modsætning til Danmark, ikke tilgang til en statslig forskningsenhed til at varetage arbejdsmiljøforskning. Dette skyldes nedlæggelsen af 'Swedish National Institute for Working Life' i 2007. I stedet ligger denne funktion i samarbejde med forskellige statslige forskningsenheder, blandt andet forskellige universiteter og den arbejdsmarkedspartsejede AFA Försäkring, som ikke koordineres centralt. Yderligere foregår der forsknings- og videnssamarbejde på europæisk plan, hvor Arbetsmiljöverket samarbejder med andre landes arbejdsmiljømyndigheder gennem Occupational Health and Safety Administration (OHSA), som har til formål at udbrede viden om arbejdsmiljøspørgsmål, gennemføre udviklings- og forskningsprojekter, kampanjer og dele best practices mellem landene. Arbetsmiljöverket prioriterer samarbejdet særligt

højt, da institutionen ikke selv foretager arbejdsmiljøforskning. Regeringen har dog fremsat planer om, at der igen som en del af myndigheden skal oprettes et videnscenter med fokus på at samle forskning og viden på arbejdsmiljøområdet. Det er dog endnu ikke besluttet, hvad dette 'kundskabscenter' skal fokusere på, samt om centeret selv skal bedrive forskning.

5.2.4 Finansielle forhold

Ligesom det er tilfældet i Danmark, består Arbetsmiljöverkets indtægter hovedsageligt af offentlige bevillinger. Således udgør offentlige bevillinger 98 % af indtægterne, mens de resterende indtægter stammer fra indbetalte bøder samt fra en mindre indtægt fra oplæg og kommunikation. Bevillinger sker årligt og består af et fastsat driftstilskud, samt ekstrabevillinger øremærket specielle fokusområder. Der har siden 2011 været bevilget ekstra midler til at styrke indsatsen for kvinders arbejdsmiljø og ligestilling. I 2015 var der således afsat SEK 15 mio. til ligestillingsarbejde, hvilket var SEK 10,8 mio. mere end året før. Nedenstående Tabel 6. viser en oversigt over Arbetsmiljöverkets udgifter fordelt på kerneområder.

Udgifter til inspektion udgjorde i 2015 70,5 % af de samlede omkostninger. Dette indbefatter både tilsyn og markedsundersøgelser. Dennes andel er faldet siden 2008, hvor den udgjorde ca. 80 % af de samlede omkostninger. Til gengæld er det samlede budget også steget i den årrække.

Tabel 7 viser en oversigt over Arbetsmiljöverkets omkostninger fordelt på omkostningshovedgrupper. Som det kan ses, bruger Arbetsmiljöverket ca. 73 % af sit budget på personaleomkostninger. Således var omkostningerne pr. ansat SEK 1.033.000 (~DKK 810.698) i 2015, imod SEK 1.005.000 (~DKK 788.724) i 2014 og 974.000 (~DKK 764.395) i 2013.

<i>Beløb i SEK mio. kr.</i> <small>¹⁴</small>	2015	%	2014	%	2013	%
Analyse	40,28	7,26%	33,41	6,52%	29,93	5,77%
Regler	70,68	12,76%	60,35	11,77%	65,13	12,55%
Kommunikation	52,48	9,48%	43,98	8,58%	44,46	8,57%
Inspektion	390,39	70,50%	375,04	73,14%	379,52	73,12%
Total	553,71	100%	512,80	100%	519,04	100%

Stigningen begrundes med yderligere omkostninger til rekruttering grundet mange pensioneringer, særligt for de tilsynsførende, hvor der ligeledes har været meget udskiftning. Yderligere har Arbetsmiljöverket investeret flere midler i et øget fokus på mere tekniske tilsyn med specielle kompetencekrav. Til sammenligning var det danske arbejdstilsyns gennemsnitlige årsværksomkostning i 2015 DKK 484.700.

<i>Beløb i SEK mio. kr.</i>	2015	%	2014	%	2013	%
Personaleomkostninger	404,08	72,98 %	377,94	73,70 %	383,57	73,90 %
Ejendomsomkostninger	35,13	6,34 %	34,07	6,65 %	33,87	6,53 %
Øvrige driftsomkostninger	101,98	18,42 %	89,28	17,41 %	91,10	17,55 %
Finansielle omkostninger	324	0,06 %	311	0,06 %	299	0,06 %
Nedskrivninger	12,18	2,20 %	11,17	2,18 %	10,18	1,96 %
Total	553,7	100 %	512,8	100 %	519,0	100 %

¹⁴ Alle omregnede priser er i omregnet til august 2016 kurs ~ SEK 1 = DKK 0,78

Der tildeles i Sverige et samlet årligt tilskud på SEK 101M (~DKK 80M) (uændret siden 2004) til større fagforeninger i Sverige, hvilket skal bruges til disses regionale arbejde med arbejdsmiljø og uddannelse af sikkerhedsrepræsentanter. Af disse modtager LO ca. 75 % af det samlede tilskud, og de resterende midler er fordelt på 3 fagforbund. Midlerne fordeles efter rekvisition.

5.2.5 Besparelser og effektivisering

Den svenske finanslov for 2006 fastlagde, at den daværende regering havde til hensigt at reducere Arbetsmiljöverkets bevillinger med SEK 157,2 mio. frem mod 2009. Denne hensigt blev bekræftet i den faste bevilling til Verket, som allerede i budgettet for 2007 var reduceret med SEK 52,2 mio. Der var således tale om en 30 % reduktion i Arbetsmiljöverkets budget, som skulle indføres på 3 år. Af bevillingen for 2007 fremgik det desuden, at Arbetsmiljöverket skulle udfærdige en plan for, hvordan de ville realisere besparelserne i budgettet. Den daværende regering fremsatte også et krav om, at besparelserne så vidt muligt skulle realiseres uden at ramme de regionale tilsyn. Samtidig skulle Arbetsmiljöverket fokusere på brancher og arbejdspladser med de største risici, udvalgte arbejdsmiljøproblemer og sygdomstyper for herved at opnå den største effekt af myndighedens arbejde.

Arbetsmiljöverket udfærdigede i 2007 en redegørelse og plan for, hvordan de forventede at håndtere besparelsesbyrden. Af redegørelsen fremgår det, at Arbetsmiljöverkets Generaldirektør omgående gennemførte et ansættelses- og udbudsstop, og samtidig igangsattes en række undersøgelser med henblik på at klargøre ambitionsniveauet samt den mest skånsomme og hensigtsmæssige kursændring, som var nødvendig for at realisere de pålagte besparelser. I redegørelsen blev det fastslået, at eftersom Arbetsmiljöverkets langt største udgiftspost var udgifter til lønninger, måtte størstedelen af nedskæringerne ske gennem en reduktion af medarbejderstaben, hvor besparelser fra ansættelsesstop og naturlig afgang langt fra var tilstrækkelig. Arbetsmiljöverkets ledelse og Generalsekretær besluttede derfor i første omgang at sænke driftsomkostningerne betydeligt med ca. 40 %, hvorved størstedelen af udgifterne til kompetenceudvikling, rejser etc. blev skåret væk. Samtidig valgte man at opsiges en række medarbejdere i forskellige afdelinger. De økonomiske besparelser som følge af fyringerne kunne dog først realiseres i 2008, da mange af medarbejderne havde 1 års opsigelsesfrist. Den 'langsomme' realisering af de sænkede personaleudgifter medvirkede til, at besparelserne fra sænkede driftsomkostninger skulle gennemføres hurtigt i 2007. Arbetsmiljöverket sænkede dog næsten ikke driftsomkostningerne yderligere, og driftsudgifterne pr. medarbejder steg fra 2008 og frem for herved at sikre et tilstrækkeligt kompetenceniveau med et mindre antal medarbejdere. Yderligere prioriterede man at tilbyde medarbejdere, som var tæt på pensionsalderen, at fratræde deres stillinger med pensions- og fratrædelsesgodtgørelse, fordi man ville undgå at afskedige unge tilsynsførende, da det er meget bekosteligt at rekruttere og uddanne nye inspektører.

I tabellen herunder ses de budgetterede besparelser fordelt på hovedgrupper.

Beløb i SEK mio. kr.	2006	2007	2008	2009
Personaleomkostninger	418	414	362	325
Driftsomkostninger	90	61	60	56
Ejendomsomkostninger	43	43	42	40
Renter og afskrivninger	18	15	12	11
Indtægter og aktiver	-13	-10	-8	-7
Totalt	556	523	468	425

I Tabel 9 ses desuden de personalemæssige omkostninger i antal årsværk af budgetbesparelserne.

Tabel 9: Oversigt over budgetterede antal årsværk i perioden

	2006	2007	2008	2009
Antal årsværk	763,5	729	619	540

For at leve op til regeringens og Arbejdstilsynets egen prioritering om først og fremmest at sikre inspektionsvirksomheden, var andre afdelinger mere udsatte og blev stærkt svækkede af de økonomiske besparelser.

Tabel 10: Oversigt over de procentuelle besparelser i hver afdeling

Afdeling	Procentuel sænkning af afdelingens budget
Afdeling for central overvågning (centrale tilsyn)	47 %
Afdeling for administration og information	42 %
Juridisk afdeling	30 %
Afdeling for tilsyn (inspektioner)	23 %
Arbejdstilsynet totalt	29 %

Afdelingen for inspektioner er Arbejdstilsynets største afdeling, og da besparelserne i forbindelse med finansloven for 2006 skulle implementeres blev afdelingen beskåret med 23 % til trods for den politiske prioritering af afdelingens arbejde. Dette betød et fald i antal gennemførte tilsyn fra 40.000 i 2006 til et forventet antal på 30.000 besøg i 2009. Antallet af tilsynsførende faldt også fra 420 i 2006 til 320 forventet i 2009. Afdelingen for centrale tilsyn arbejdede i 2006 med forskriftarbejde, besvarelse af spørgsmål fra industrien, information, henvisninger fra regeringen og andre myndigheder, EU kommissionsarbejde mv. I forbindelse med besparelserne blev særligt denne afdeling beskåret ud fra novicen om at fastholde bredden i myndigheden, men med lavere eller meget lavere ambitionsniveau i visse områder. Herunder valgte man f.eks. at forlænge sagsbehandlingstiden, at droppe en stor del udviklings- og informationsarbejde, at mindske arbejdet med forskrifter og regeludvikling, at mindske støtten til det regionale tilsynsarbejde mv. Dette blev fuldt op af lukningen af Arbejdstilsynsinstitutet (Swedish National Institute for Working Life). Tilsvarende sænkede prioriteringen af EU arbejdet med europæiske standardiseringer samt af indsatserne med fokus på markedsovervågning. På den administrative front betød de omfattende besparelser et væsentligt lavere serviceniveau samt en kraftig nedprioritering af udviklingsarbejdet. Desuden betød besparelserne, at besvarelser på borgerhenvendelser blev nedprioriteret, hvorfor sagsbehandlinger også her blev forlænget. Yderligere foretog Arbejdstilsynet i perioden væsentligt færre investeringer i aktiver og immaterielle aktiver, man nedprioriterede udvikling af automatiserede processer og elektronisk styring, og man begrænsede myndighedens lokalemæssige brug.

Arbejdstilsynets ledelse har gennem interviews fortalt Rambøll om deres gode og dårlige erfaringer fra de gennemførte besparelser fra 2006-2009. Her fremsatte Arbejdstilsynet, at deres prioritering af, så vidt muligt, at bibeholde og skåne inspektionsafdelingen betød mange fyringer inden for administrative medarbejdere, stabsfunktioner samt juridiske eksperter og medarbejdere. Dette betød, at myndigheden tabte en stor mængde viden og ressourcer ift. administration, regeludvikling – og fortolkning samt investeringer i uddannelse for inspektørerne. Dette førte til, at myndigheden mistede mange af de støttefunktioner, som havde til hensigt at bakke op om og bidrage til de tilsynsførendes arbejde. Her fremsætter ledelsen i Arbejdstilsynet, at en balanceret tilgang til effektiviseringerne samt en nøje vurdering af væsentlige sammenhænge og støttefunktioner i organisationen ville have skabt et bedre grundlag for en fortsat sammenhængende organisation. Her pointerer Arbejdstilsynet også, at gennemgribende forarbejde er vigtigt, når så omfattende besparelser skal gennemføres.

5.3 Regulering

Arbetsmiljölagen (1977:1160) danner den overordnede ramme for Arbetsmiljöverkets virke. Herudover har Arbetsmiljöverket ansvaret for overholdelse af ca. 80 forskrifter. Disse dækker over arbejdsmarkeds- og arbejdsmiljølovgivning, regler om sprog, teknologi mv.

Såfremt de tilsynsførende oplever brud på arbejdsmiljølovgivningen, når de gennemfører et tilsyn, findes der forskellige sanktionsmuligheder. Efter et tilsyn vil Arbetsmiljöverket oftest starte med at sende virksomheden en skriftlig meddelelse, hvor virksomheden som udgangspunkt får 3 uger til at håndtere de identificerede problemer. Hvis der er tale om større forseelser, har Arbetsmiljöverket forskellige muligheder. De kan anvende; påbud, påbud med straf, forbud, forbud med en straf samt retsforfølge den pågældende virksomhed. Som udgangspunkt vil Arbetsmiljöverket dog altid starte med at give arbejdsgiveren en skriftlig meddelelse, som indeholder en forklaring på, at Arbetsmiljöverket påtænker at udstede et påbud, et forbud etc., dog ikke med beskrivelse af hvilken straf, arbejdsgiveren kan forvente. Her giver Arbetsmiljöverket ligeledes arbejdsgiveren 3 uger til at indsende sine synspunkter på sagen, hvorefter arbejdsgiveren informeres om den valgte straf. I særlige situationer, hvor Arbetsmiljöverket under en inspektion identificerer akutte risici, kan myndigheden påbyde arbejdsgiveren straks at rette op på problemet med en kortere tidsfrist end 3 uger. Normalvis udstedes påbud og påbud med straf dog i anden fase af tilsynsprocessen, hvor arbejdsgiveren har haft 3 uger til at gennemføre en frivillig rettelse, men hvor arbejdsgiveren enten har ignoreret Arbetsmiljöverkets krav, eller hvor den gennemførte frivillige rettelse ikke har opfyldt kravene tilstrækkeligt. I tilfælde, hvor arbejdsgiveren forventes ikke at leve op til de stillede krav, eller hvor arbejdsgiveren forventes at have en meget lang behandlingstid (f.eks. i kommuner), vil Arbetsmiljöverket også ofte gå direkte til beslutningen om forbud eller påbud og således springe over muligheden for frivillig rettelse. I langt de fleste tilfælde kombineres beslutninger om påbud og forbud med udstedelse af en bødestraf.

Forbud og store sanktionsafgifter vil ofte være koblet til forseelser på f.eks. byggepladser, hvor bøden henviser til den eksisterende forseelse, og hvor forbuddet retter sig mod fremtidige forseelser. Påbud anvendes oftere når arbejdsskaden eller erhvervssygdommen er af psykosocial karakter, hvor påbuddet her vil gå på at få arbejdsgiveren til at undersøge sagen og handle forebyggende. Som et værktøj i forbindelse med inspektørernes øgede beføjelser til udskrivelse af bøder har Arbetsmiljöverket lanceret hjemmesiden www.avgiftsundvikaren.se, hvor arbejdsgivere kan udregne bødestørrelsen ved forskellige overtrædelser. Afgiftstaksterne er afhængige af virksomhedernes antal af ansatte og branche, hvori større virksomheder vil blive afkrævet en højere afgift.

Der blev i 2013 udstedt 1034 påbud og forbud, mod 727 i 2014 og 519 i 2015. Samtidig er antallet af retsforfølgelser faldet fra 303 i 2013 til 194 i 2014 og 123 i 2015. Grundlaget for disse fald er et større antal ændringer i myndighedens sanktionsmuligheder. Dette indbefatter øgede beføjelser for de tilsynsførende til udskrivelse af såkaldte sanktionsafgifter. Grundlaget for at øge myndighedens bemyndigelse til uddeling af sanktionsafgifter, fremfor den tidligere praksis med retsforfølgelse, har været et ønske om at lette proceduren samt en målsætning om at gøre de gældende regler mere forståelige for privatpersoner og virksomheder¹⁵. Denne indsats har stået på de seneste 10 år og er en del af en national strategi, som også indbefatter arbejdsmiljøområdet. Der bliver dog stadig i særligt alvorlige sager udstedt bøder på baggrund af domsafsigelser, b.la. hvis arbejdsgiveren fjerner informationsmateriale, sikkerhedsudstyr eller ikke overholder sin pligt til at indberette arbejdsskader- og ulykker til Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket kan udstede bøder på op til SEK 1 million (~DKK 780.000). Antallet af afgifter, der er udskrevet, er steget fra 55 i 2013 til 194 i 2014 og 355 i 2015, hvilket underbygger det øgede fokus på afgiftspålæggelse fremfor retsforfølgelse.

5.3.1 Organisatorisk og socialt arbejdsmiljø

Organisatorisk og socialt arbejdsmiljø er et område, som opnår stigende fokus i Sverige såvel som i Danmark. Området tegner sig som et supplement til arbejdet med arbejdsmiljø på det fysi-

¹⁵ Der skelnes i Sverige mellem bøder og afgifter. Således kræver bøder på arbejdsmiljøområdet en dom, hvorimod afgifter kan udstedes af arbejdsmiljøinspektører. Domstole har stadig bemyndigelse til at udskrive bøder. Afgifter kan også ankes til domstole.

ske og tekniske område samt dækker aspekter af arbejdslivet, som favner de mere mentale effekter af arbejdslivet og de påvirkninger, der udspringer af organisatoriske og sociale faktorer i forbindelse med arbejdet. Som resultat af en længere proces, der involverede fagforeninger og arbejdsgiverforeninger i Arbetsmiljöverkets samråd, har Arbetsmiljöverket indført en forskrift om organisatorisk og socialt arbejdsmiljø, som uddyber arbejdsmiljølovgivningen på det, vi i en dansk kontekst vil kalde det psykosociale område. I Sverige er man igennem arbejdet med området begyndt at bryde begrebsligheden mere ned og taler i højere grad om organisatoriske og sociale påvirkninger, hvilket udspecificerer og udbreder begrebet om 'psykosocialt arbejdsmiljø' fra at have et individorienteret fokus til også at indbefatte organisatoriske og sociale forhold i og omkring arbejdet samt virksomheden, som påvirker de personer, der udfører arbejdet. Dette betyder dog ikke, at begrebet 'psykosocialt arbejdsmiljø' ikke anvendes af de interviewede, da det under deres interviews blev anvendt bredt af interessenterne. Men det betyder, at man i en svensk sammenhæng er i en fortsat bevidstgørelsesproces, hvor de anvendte begrebsligheder som følge heraf er under udvikling, og hvor begrebsligheden 'psykosocialt arbejdsmiljø' således har en implicit meningsdybde, der ved at favne flere aspekter af de organisatoriske og sociale strukturer forbundet med arbejdet og arbejdslivet rummer bredere, end man traditionelt gør det i en dansk kontekst.

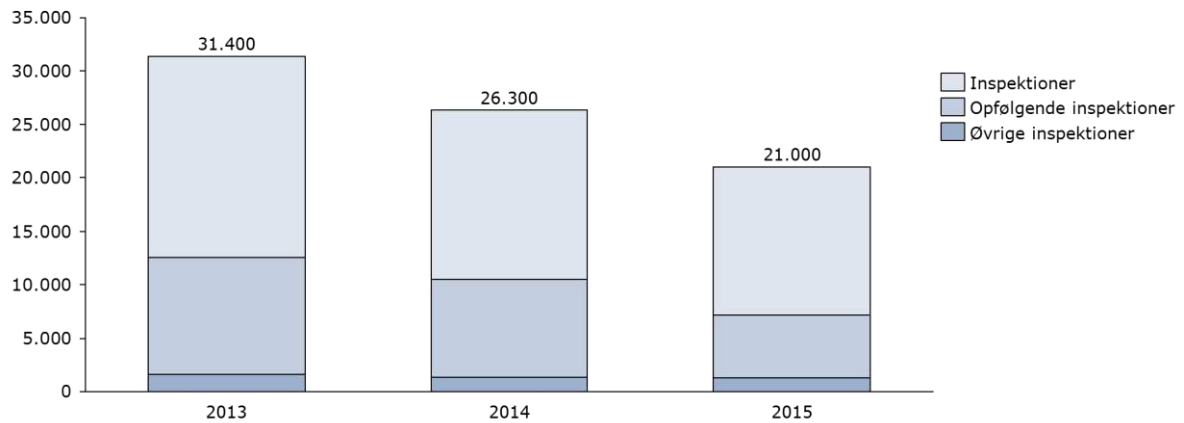
Repræsentanter fra de to svenske fagforeninger, SACO og Unionen, som Rambøll har interviewet, fremsætter ind i den rammesætning, at psykosocialt arbejdsmiljø er en stor udfordring for mange af deres medlemmer, hvorfor den nye forskrift er et udtryk for et opsving og en øget prioritering af psykosociale arbejdsmiljøproblemer. Fagforeningerne problematiserer i den sammenhæng, at den gældende bemyndigelse, som inspektørerne har, og de sanktionsmuligheder, som eksisterer, er svære at anvende, når det gælder psykosociale arbejdsmiljøproblemer. Respondenterne siger, at den nye forskrift har givet de tilsynsførende mere frihed i tilsynsarbejdet, som retter sig mod psykosociale arbejdsmiljøproblemer. Fagforeningerne angiver dog, at de havde håbet på en mere bindende forskrift om psykosocialt arbejdsmiljø, da det ville have stillet krav til de tilsynsførendes bemyndigelse, fremgang, sanktionsmuligheder og den generelle tilgang til tilsynsarbejdet.

Rambøll vurderer samlet set, at dette tyder på, at man har bevæget bevidstgørelsesprocessen, har inddraget relevante parter i processen samt har skabt et første skriftligt arbejde, som kan agere fælles forståelsesramme, men at der fortsat er et stykke vej i forhold til at omsætte dette til konkrete og systematiske handlinger i tilsynsførelsen og dermed også herigennem at øge påvirkningen på virksomhedernes arbejdsmiljø.

5.4 Aktiviteter

Det er i Sverige lovpligtigt for arbejdsgivere at indberette ulykker, skader og hændelser (tilfælde hvor der næsten skete en ulykke) til Arbetsmiljöverket. Disse indberetninger bruges som grundlag for statistik samt risikomodellering til udvælgelse af fokusområder, brancher, skades- og sygdomstyper, hvorudfra det vurderes hvilke arbejdspladser, der skal have tilsynsbesøg. Arbetsmiljöverket modtog i 2015 15.900 indberetninger, hovedsageligt gennem www.anmalarbetssskada.se, hvilket er en stigning på 17 % siden 2014. Der blev foretaget næsten 2.000 inspektioner på baggrund af disse anmeldelser, hvoraf 44 % af anmeldelserne var af alvorlige ulykker og 56 % var af alvorlige hændelser.

Figur 13: Antal inspektioner/tilsyn



5.4.1 Tilsynsprocessen

Der blev i 2015 udført 21.000 besøg på 13.500 arbejdspladser. 66 % af tilsynsbesøgene kategoriseres under kategorien 'inspektioner', som består af nationale tilsyn, hvor alle regioner gennemfører tilsyn på arbejdspladser ud fra de samme nationale fokuspunkter. Under denne kategori ligger også særlige nationale tilsynsindsatser. Opfølgende inspektioner kaldes også obligatoriske tilsyn, der er rettet mod arbejdspladser; 1) som tidligere har haft alvorlige arbejdsskader eller ulykker, og som resulterede i påbud, forbud eller andre dokumenterede forseelser, 2) hvor en sikkerhedsrepræsentant har anmodet om tilsynsbesøg, eller 3) hvor arbejdsgiveren selv beder om foranstaltninger ved uenigheder med sikkerhedsrepræsentanten. Øvrige inspektioner skal forstås som de tilsyn, regionerne selv tager initiativ til. Her bestemmer regionerne selv hvilket grundlag, arbejdspladsen skal inspicerer på. F.eks. har regionerne tidligere haft fokus på forskellige risikoområder; i den vestlige region har der været fokus på arbejdsmiljøet i havnene på vestkysten, hvor region Nord tidligere har valgt at føre øget tilsyn med minedriften i området. Disse inspektioner kan også være initieret af inputs fra nationale tilsyn. Brugen af tid på de forskellige tilsyn varierer meget og er meget afhængig af hvilke forseelser, den enkelte tilsynsførende identificerer. Dog er tidsbruget mere begrænset, hvis inspektøren ikke finder nogen forseelser på arbejdspladsen, da der således ikke skal føres rapport.

Tendensen i antallet af inspektioner har siden 2011, hvor der blev udført knap 35.000 besøg, været faldende. Tilbage i 2007, inden man gennemførte væsentlige besparelser i Arbetsmiljøoverket, blev der gennemført 40.000 tilsyn. De fleste tilsyn foretages anmeldt, da Arbetsmiljøoverket mener, at det fungerer bedst, når virksomheden er forberedt på besøget, og når der er sat tid af til besøget. Oftest foregår det på den måde, at arbejdsgiveren får besked via telefon, e-mail eller brev, om at der vil blive foretaget et tilsyn på arbejdspladsen. I denne besked informeres virksomheden også om, hvilke forhold der vil blive sat fokus på. Arbetsmiljøoverket har ret til at udføre fuldstændigt uanmeldte tilsyn, og det gør myndigheden også i nogle tilfælde, men ikke i lige så udpræget grad, som det er tilfældet i Danmark.

Selve inspektionen forberedes grundigt af Arbetsmiljøoverket. Afhængigt af det gældende fokus for tilsynet undersøges de relevante data f.eks. om tidligere forseelser og opmærksomhedspunkter. Således forbereder de involverede medarbejdere tilsynet og inddrager inputs fra organisationens forskellige afdelinger, f.eks. den juridiske afdeling, som kan bidrage med tolkning af lovgivningen eller afdelingen for administration og analyse, som kan bidrage med viden om risici og statistik. Herefter overvejer og forbereder de tilsynsførende de krav og mangler, der evt. kan blive aktuelle, samt diskuterer vurderinger, som kan blive komplicerede og svære. Under selve inspektionen vil inspektøren først og fremmest sætte sig sammen med arbejdsgiveren samt evt. med en medarbejder eller sikkerhedsrepræsentant. Herefter vil den tilsynsførende sammen med arbejdsgiveren gå en rundtur og gennemse lokalerne samt evt. foretage et par interviews med medarbejderne. I tilfælde, at inspektøren finder en overtrædelse af arbejdsmiljøloven, vil inspektøren vejlede arbejdsgiveren i, hvad der skal til, for at arbejdsmiljøloven overholdes. Efter inspektionen vil arbejdsgiveren modtage et brev, hvori overtrædelsen samt mulige måder at efterkomme lovgivningen på området er beskrevet. Arbejdspladsen har mulighed for at lave en frivillig rettelse af den dokumenterede forseelse, hvormed forseelsen skal udbedres inden for 3 uger.

Hvis ikke det er muligt at udbedre problemet med det samme, skal arbejdspladsen indlevere en handlingsplan til Arbejdstilsynet. Hvis problemet ikke løses gennem den frivillige rettelse, eller der er observeret større problemer i forbindelse med det første besøg, vil arbejdspladsen modtage et opfølgende besøg fra Arbejdstilsynet. Såfremt der er observerede forseelser i forbindelse med det første tilsyn, oprettes der en sag, og den tilsynsførende skriver en rapport, som beskriver den givne situation, aftalte handlinger, opfølgingsbesøg og evt. sanktioner. Der skrives kun en rapport, hvis der er problemer eller forseelser, som arbejdspladsen skal forholde sig til. Inspektørerne har en tendens til at skrive meget lange rapporter, men som udgangspunkt er det Arbejdstilsynets ambition, at inspektørerne hellere skal anvende deres energi på at promovere og sprede 'det gode budskab', når de er ude på tilsynene. 'Det gode budskab' går på, at et godt arbejdsmiljø ikke kun er godt for medarbejderne, men det er også en god forretning, og der er for virksomheden noget at vinde derved. Derfor skal inspektørerne kunne have en konstruktiv dialog, når de observerer forseelser på arbejdspladser, de skal hellere fokusere på at få arbejdsgiveren til at indse vigtigheden af et godt arbejdsmiljø - både for medarbejderne og for forrettningens skyld. Yderligere har Arbejdstilsynet meget fokus på, at inspektørerne udfører tilsynene ud fra et helhedsperspektiv. Selvom det konkrete tilsyn f.eks. har fokus på ventilation, skal de tilsynsførende se forholdene i et bredt perspektiv, hvor de forholder sig til alle virksomhedens arbejdsmiljøaspekter.

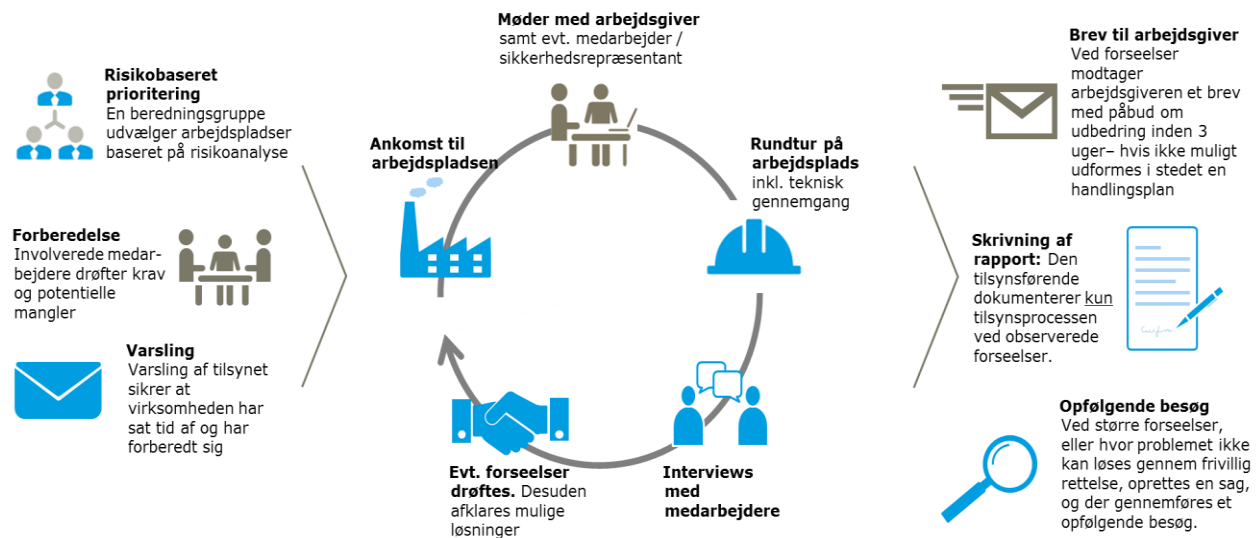
Dette hænger sammen med Arbejdstilsynets politik, som bygger på at forsøge at få arbejdsgiveren til frivilligt at overholde lovgivningen og foretage udbedringer i tilfælde af overtrædelser. Såfremt arbejdsgiveren ikke efterkommer de foreslåede forbedringer, kan det lede til påbud, afgifter, bøder eller sagsanlæg. Valget af sanktionsmiddel afhænger både af overtrædelsens karakter, og om der i virksomheden er fortilfælde, hvor et påbud fra Arbejdstilsynet ikke er blevet mødt. På mange måder minder tilsynsførelsen om Arbejdstilsynets proces og tilgang i Danmark, men det stigende fokus på at promovere arbejdsmiljø og at motivere virksomheder til at overholde loven, er et lidt anderledes perspektiv.

Alle tilsyn prioriteres ud fra risikoanalyse. Enten foregår det ved, at 'beredningsgruppen' (et gennemgangs-panel) prioriterer proaktive (planlagte) eller reaktive tilsyn (som svar på en indberetning eller information). Når 'beredningsgruppen' prioriterer tilsynene, tager de højde for eksisterende viden, data om arbejdsskader, regionale inputs og analyserer lovgivningsmæssige behov. Her ser man på, inden for hvilke arbejdsområder, der er de største risici for, at medarbejdere får skader eller bliver syge. Desuden ser man på hvilke risici, der er til stede i forskellige industrier. Ud fra 'beredningsgruppens' forslag til prioriteter diskuterer ledelsen og træffer en beslutning angående nationale inspektionsaktiviteter. Arbejdstilsynet har relativt få tilsynsførende, hvorfor der skal indbefattes en del i risikoanalysen for at sikre, at myndigheden rammer plet og opnår den maksimale virkning af de udvalgte tilsyn. Dette gøres ved, at myndigheden forsøger at knytte risiko og arbejdsskadetype til en branche og herudfra udvælge specifikke arbejdspladser. Dette skaber grundlaget for tilsynsindsatsen.

Tilsynsprocessen ved planlagte og proaktive besøg er visualiseret nedenfor.

Hver inspektør gennemførte i 2015 gennemsnitligt 104 besøg, mod 135 i 2013. Faldet i produktivitet målt på antallet af inspektioner begrundes med mange ny-ansættelser grundet mange pensioneringer af mere erfarne inspektører. Samtidig har udskiftninger på ledergangen skabt et øget fokus på anvendelsen af effektmål fremfor aktivitetsmål, hvilket har gjort myndigheden mindre fokuseret på antal inspektioner og mere fokuseret på at opnå den maksimale effekt af de udvalgte og gennemførte inspektioner. Dette fokus er dog stadig under udvikling (se afsnit 1.5.1 om aktivitetsmål vs. effektmål). Antallet af inspektioner fremgår af Figur 13 ovenfor. Der besøges årligt ca. 5 % af det totale antal virksomheder i Sverige. Til sammenligning gennemførte Arbejdstilsynet i Danmark i 2015 samlet set 61.100 tilsyn, som skal ses i forhold til et samlet antal virksomheder på ca. 290.000. Selvom de 61.100 tilsyn også inkluderer andre typer af tilsyn som fx opfølgende besøg på samme virksomhed, betyder tallene, at det danske Arbejdstilsyn besøger en væsentlig større andel af virksomhederne, end man gør i Sverige. Dette er i absolutte tal og pr. virksomhed signifikant højere end i Sverige.

Figur 14: Illustration af Arbejdstilsynets tilsynsproces ved proaktive inspektioner



I denne sammenhæng pointerer Arbejdstilsynets ledelse, at Arbejdstilsynet i Danmark er langt mere topstyret fra den danske regerings side, end det er tilfældet i Sverige. Dette betyder, at der ikke eksisterer et tilsvarende aktivitetsmål om et antal (risikobaserede) tilsyn fra den svenske regerings side. Yderligere fremsætter ledelsen i Arbejdstilsynet, at det er et dilemma, om man vil arbejde med aktivitetsbaserede målsætninger, som ofte kan måles kvantitativt, eller om man vil gennemføre færre tilsyn men med høj kvalitet eller effekt, som ofte kan være mindre direkte målbart. I øjeblikket gennemføres der en effektevaluering af Arbejdstilsynets arbejde, som skal hjælpe myndigheden til at prioritere indsatserne bedre. Tendensen er imidlertid, at Arbejdstilsynet prioriterer at gennemføre færre tilsyn men med større fokus på kvalitet, samtidig med at der er et stigende fokus på at motivere virksomhederne og 'sprede det gode budskab'.

5.4.2 Andre aktiviteter

Arbejdstilsynet tilbyder, udover tilsyn og inspektioner, en spørgetjeneste (svartjänsten). Denne modtog i 2015 115.000 henvendelser. Foruden dette er Arbejdstilsynet tilstede på sociale medieplatforme og bruger også dette som kommunikations- og oplysningsplatform, b.l.a. i forbindelse med kampanjer, som følge af offentliggørelser af dybdeanalyser. Den tidligere nævnte hjemmeside (www.avgiftsundvikaren.se) blev lanceret som en kommunikationsindsats for at oplyse om lovgivningsændringen på afgiftsområdet.

På området vedrørende forskning i arbejdsmiljø er der i Sverige sket et kraftigt fald. I 2007 blev det nationale forskningsinstitut for arbejdsliv lukket, hvorfor forskningen primært foregår på landets universiteter. Forbindelsen mellem forskning og Arbejdstilsynet er i dag mest centreret omkring myndighedens udførelse af forskningsreviews, der sammenfatter forskningsresultater og administration af kriteriedokumenter for f.eks. grænseværdier, som Arbejdstilsynet overtog fra Karolinska instituttet i 2014. Det er værd at bemærke, at der i Sverige ikke eksisterer en national strategi for viden på arbejdsmiljøområdet. Som nævnt har den svenske regering dog planer om at genoprette et vindens- og forskningscenter i tilknytning til Arbejdstilsynet.

I tillæg her til udfører Arbejdstilsynet analysearbejde, herunder rapporter til Riksdagen, dybdeanalyser af særlige fokusområder og indsamling af arbejdsmiljøstatistik. Arbejdsmiljøstatistik samles på baggrund af to forskellige datagrundlag:

- Social forsikring (2010: 110) og
- Arbejdstilsynets (1977: 1160).

Yderligere arbejder Arbejdstilsynet med udvikling af risikoanalyser, som anvendes til prioritering af tilsyn - et område i stadig udvikling.

Derudover har Arbejdstilsynet en række internationale aktiviteter - blandt andet er Arbejdstilsynet en aktiv spiller i OSHA, hvor målet er at påvirke arbejdsmiljøpolitikken på europæisk plan. Mange arbejdsmiljøstandarder blandt andet i form af direktiver om produkter og maskineri

er bestemt gennem EU systemet. Derfor er EU-området blevet en høj prioritet for Arbetsmiljöverket. Focal Point, under OSHA, arbejder med arbejdsmiljøforskning, hvilket Arbetsmiljöverket også prioriterer, da myndigheden ikke har en selvstændig forskningsenhed. Desuden samarbejder Arbetsmiljöverket med andre arbejdsmiljømyndigheder gennem Senior Labour Inspectors Committee, hvor man blandt andet arbejder med at evaluere hinandens arbejdsmiljøsystemer.

5.5 Succeskriterier

Arbetsmiljöverkets arbejde baserer sig på en 3-årig strategisk plan, som indgår i fastsættelsen af institutionens budgetunderlag. Det nuværende gældende budget gælder fra 2016-2018. De strategiske målsætninger, som fastsættes i budgettet, er baseret på inputs fra arbejdsskadesstatistik - en såkaldt 'omverdensrapport' med informationer om arbejdsmiljøet i andre lande, argumenter og inputs fra eksterne- og arbejdsmarkedsparter, erfaringer fra de tilsynsførende samt inputs fra Regeringens samlede arbejdsmiljøstrategi.

Regeringens samlede arbejdsmiljøstrategi "En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016-2020" har fokus tre overordnede fokusområder:

- Nulvision omkring dødsulykker og yderligere forebyggende indsats mod arbejdsskader
- Et holdbart arbejdsliv
- Forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø

Regeringens arbejdsmiljøstrategi fastsætter desuden, at der skal gennemføres en ressourceforstærkning på i alt SEK 100M p.a. i mandatperioden, hvoraf SEK 60M er øremærket Arbetsmiljöverkets bevilling, SEK 10M til styrket regional sikkerhedsindsats, SEK 10M til kompetenceudvikling og SEK 55M til forstærkning af arbejdslivsforsikringen.

Hovedfokusområderne er udvalgt på baggrund af en vurdering af muligheden for at sænke antallet af dødsfald og ulykker yderligere i højrisikosektorer samt med et øje på et skiftende og moderne arbejdsmarked. Herudover er hovedeffekt målet at nedbringe antallet af sygedagpengedage til 9 dage pr. person per år i 2020. Sygedagpengedage defineres i denne sammenhæng som dage, hvor der modtages sygedagpenge eller rehabiliteringspenge.

Et andet vigtigt mål er at gøre mænd og kvinders arbejdsvilkår mere lige. Studier af mands- og kvindedominerede brancher har påvist en omfattende skævridding i ansvarsfordeling, stressniveau, indflydelse, typer af arbejdsskader og erhvervs sygdomme osv. Dette begrundes som en af hovedårsagerne til, at kvinder har ca. 90 % flere sygefraværsdage i forhold til mænd. Der er i Sverige stor politisk bevågenhed på dette område og regeringen har igennem ekstrabevilling til arbejdstilsynet givet området meget opmærksomhed.

5.5.1 Aktivitetsmål vs. effektmål

Den svenske regering har stillet krav om hvilke brancheområder og risikotyper, Arbetsmiljöverket skal se på, men derudover foregår topstyringen i mindre detaljeret grad. Der er altså tale om en mindre grad af styring ift. aktiviteter, og generelt er Arbetsmiljöverket en mere løst styret myndighed, som i høj grad kan basere indsatser på intern viden.

Generelt arbejder Arbetsmiljöverket med et effektmål om at nedbringe antallet af sygedagpenge dage pr. person pr. år. Derudover er den generelle målsætning at sørge for, at der bliver færre og færre arbejdsskader, arbejdsulykker og erhvervs sygdomme. Desuden er en central målsætning, at arbejdstagere og arbejdsgivere kan arbejde forebyggende imod arbejdsskader.

Med de konkrete aktiviteter er der desuden forskellige målsætninger, som både kan være effekt- og aktivitetsbaserede. F.eks. har Arbetsmiljöverket arbejdet med et mål om, hvor mange arbejdsgivere myndigheden gerne vil på tilsynsbesøg hos, eller der kan være specifikke brancher, som myndigheden fokuserer på i en bestemt periode. Information og spredning af information er også højt prioriteret, hvor myndigheden arbejder med et mål om, at nå ud til så mange som muligt.

Desuden arbejdes der på i højere grad at kunne beskrive effekterne af arbejdet, som er et af Arbetsmiljöverkets store prioriteter. Derfor arbejdes der også på tilblivelsen af en effektudredning eller evaluering, hvor der ses på effekterne på længere sigt af myndighedens indsatser.

Under Rambølls interviews med Arbetsmiljöverket og de to fagforeninger fremkom en pointe om, at et stramt fokus på risikobaserede tilsyn kan betyde, at man mister helhedsblikket på de enkelte arbejdspladser. Desuden kan det være svært at definere, hvad termen "risikofyldt branche" dækker over, da dette afhænger af vurderingskriterierne. Derfor arbejdes der med at se bredere på arbejdsmiljøstatistikken f.eks. ved at inkludere arbejdsskedefordelingen for kvinder og mænd, etnicitet, særligt udsatte grupper, fagområder, regionale områder og naturligvis også brancher. Denne tilgang kan forekomme særligt vigtigt, når man også skal kunne indfange arbejdsmiljøproblemer inden for det psykosociale område.

5.6 Vigtigste fund fra landeanalysen

Gennem landestudiet i Sverige er Rambøll nået frem til en række centrale findings, som kan tjene som inspiration til Arbejdstilsynets fremtidige udvikling.

Arbetsmiljöverket arbejder især med en tilgang, der bygger på, at et godt arbejdsmiljø er positivt for både arbejdsgivere og arbejdstagere. Der er mange fordele for arbejdsgivere ved at arbejde for et stærkt arbejdsmiljø, både økonomisk, rekrutteringsmæssigt, fagligt og socialt. Derfor er Arbetsmiljöverkets grundsyn, at de arbejdspladser, der føres tilsyn med, gerne vil arbejde for at forbedre arbejdsmiljøet. Med det grundsyn kan man arbejde for at give landets arbejdspladser god vejledning, information, virksomme værktøjer samt at skabe en dialog omkring potentielle problemstillinger. Pointen er, at Arbetsmiljöverket tror på, at deres arbejde kan skabe en forandring, som kan forbedre arbejdsmiljøet, men at dette nemmest kan lade sig gøre, hvis også den konkrete arbejdsplads kan se værdien i og fordelene ved et godt arbejdsmiljø. Yderligere er det centralt hele tiden at have fokus på, at man arbejder for en forandring. Hvis ikke en anvendt tilsynstilgang bidrager til at skabe motivation hos virksomhederne, en god dialog og konkrete anvendelsesorienterede værktøjer, er det svært at sikre den rigtige forandring. Med denne tilgang til indsatserne undgår myndigheden at blive set som 'politibetjenten', der kun er interesseret i at kontrollere og sanktionere virksomhederne. Disse forhold sikrer ifølge Arbetsmiljöverket en sund dialog og gode løsninger.

Opsummeret kan det siges, at såfremt denne tilgang skal virke, er det vigtigt:

- At fastholde et grundsyn, hvor man tror på, at de inspicerede arbejdspladser gerne vil forbedre arbejdsmiljøet
- At fastholde et grundsyn, hvor man antager, at de inspicerede arbejdspladser kan se værdien i Arbetsmiljöverkets arbejde
- At have fokus på at informere, motivere og skabe dialog, således at arbejdspladserne forstår, at det er en 'win-win' situation for myndigheden og for dem selv, når de arbejder for at forbedre arbejdsmiljøet. Dermed sikres også, at arbejdspladserne er opmærksomme på, at der er økonomiske, rekrutteringsmæssige, sociale og omdømmemæssige gevinster at hente i et løft af arbejdsmiljøet.

Arbetsmiljöverket har desuden fokus på at vælge de rigtige værktøjer til hver enkelt arbejdsplads, hvilket stiller store krav til Arbetsmiljöverkets medarbejdere om kompetencer og erfaringer. Påbud, sanktioner og bøder skaber kortsigtede synlige effekter men kun en lille effekt på lang sigt. Dialog, sparring og møder med arbejdspladserne, samt samtaler med medarbejdere giver i højere grad varige virkninger. I tilfælde, hvor Arbetsmiljöverkets erfarne inspektører vurderer, at arbejdspladsen ikke er samarbejdsvillig eller er useriøs, kan det være nødvendigt at sætte 'hårdt mod hårdt' og dermed have fokus på kontrol fremfor dialog.

Det vurderes desuden af Arbetsmiljöverket, at det dialogbaserede tilsyn/den dialogbaserede inspektion skaber en større værdi og har en større effekt sammenlignet med andre aktiviteter, da det fysiske og dialogbaserede møde med arbejdsgiveren og medarbejderne skaber gode effekter. De besøgte arbejdspladser bør desuden prioriteres på baggrund af en grundig risikoanalyse, da man herved kan sikre, at den helt rette tilgang og de rette værktøjer anvendes under tilsynet,

samt at inspektørerne ved, hvad de kan forvente, og hvad de skal have fokus på i dialogen med arbejdsgiveren samt under rundturen på virksomheden. Yderligere er det Arbetsmiljöverkets erfaring, at grundige og dialogbaserede tilsyn, som er baseret på en solid risikoanalyse og viden, er mere rentabelt end mange overfladiske inspektioner.

Arbetsmiljöverket arbejder desuden ud fra en helhedstilgang, hvor det er vigtigt, at de tilsynsførende kan identificere og vejlede i relation til branchespecifikke og tekniske arbejdsmiljøproblemer, men hvor det samtidig er vigtigt at kunne identificere og vejlede i relation til psykosociale arbejdsmiljøudfordringer.

Opsummeret fremstår det væsentligt:

- At have fokus på dialog og sparring fremfor kontrol i tilsynsførelsen
- At gennemføre grundige risikoanalyser, hvorved det sikres, at de tilsynsførende anvender de rette værktøjer og den rette vejledning under inspektionerne
- At prioritere det dialogbaserede tilsyn med fokus på det gode budskab, da den slags møder med arbejdsgiver og medarbejdere har en god og langsigtet effekt
- At anvende en helhedstilgang i tilsynsprocessen, hvor også psykosociale arbejdsmiljøproblemer prioriteres

Ud over disse pointer er det værd at bemærke, at man i sin praksis i det administrative arbejde omkring rapporteringen har en ressourcebesparende tilgang. Hvis tilsyn ikke giver anledning til påtaler foretages der ingen rapportskrivning eller registrering efter et besøg. Man har således fokus på at benytte ressourcerne på at skabe effekten af det dialogbaserede møde med virksomhederne og på at vælge de steder, hvor man får den største effekt. Det samme er tilfældet for registrering i de sager, hvor der skal rettes op på noget og følges op, mens man minimerer ressourceforbruget mest muligt i de sager, der viser sig ikke at indeholde behov for et videre arbejde.

En anden interessant praksis er brugen af såkaldte sanktionsafgifter. Disse afgifter er indført for at minimere antallet af sager, der skal for en domstol, og dermed undgå det arbejde i systemet, der er forbundet dermed. I praksis betyder det, at de tilsynsførende har mulighed for at udskrive sanktionsafgifter op til SEK 1 million (~DKK 780.000). Disse afgifter skal ikke godkendes af en dommer. Indførelsen af udvidede beføjelser på dette område har ifølge Arbetsmiljöverket sænket antallet af påbud, forbud samt retsforfølgelser, hvilket medfører et lavere ressourceforbrug.

Slutteligt gennemførte Arbetsmiljöverket en række besparelser fra 2006-2009, hvor myndigheden søgte at undgå at spare for meget på inspektionsvirksomheden. Dette resulterede dog i væsentlige besparelser på mange af støttefunktionerne herunder den juridiske afdeling, administration, regeludvikling og investeringer i uddannelse for inspektørerne. Derved tabte myndigheden en masse viden, som kunne have været brugt til at prioritere og gennemføre tilsynene på en smartere måde. Yderligere forsøgte Arbetsmiljöverket at undgå at afskedige mange nye inspektører, grundet de dyre uddannelser, som de tilsynsførende får i starten af ansættelsen. Opsummeret kan det ifølge Arbetsmiljöverket i denne sammenhæng anbefales:

- At man ved budgetnedskæringer prioriterer den konkrete tilsynsindsats, men at man samtidig sikrer en sund balance, hvor støttefunktioner, uddannelse og viden bevares
- At man forsøger at fastholde en kerne af medarbejdere, som for nyligt er investeret i for at undgå et for stort videnstab ved afgang til pension

5.7 Om rapporten

Nærværende rapport er udfærdiget på baggrund af desk research i de i fodnoter anførte kilder samt på baggrund af et to dages casebesøg i Sverige hos bl.a. Arbetsmiljöverket i dagene 3.-4. oktober. Ved casebesøget interviewede Rambøll følgende personer:

- Håkan Olsson, Stedfortrædende generaldirektør (Arbetsmiljöverket)

- Boel Callermo, International chef og fungerende afdelingschef for den juridiske afdeling (Arbetsmiljöverket)
- Arne Alfredsson, Procesleder, Virksomhedsudvikler (Arbetsmiljöverket)
- Magnus Sverke, Forsker i arbejdsmiljø (Stockholms Universitet)
- Martine Syrjänen Stålberg, Arbejdsmiljøspecialist (Fagforeningen Unionen)
- Karin Fristedt, Arbejdsmiljøspecialist (Fagforeningen SACO)

Bodil Mellblom, Arbejdsmiljøekspert (Arbejdsgiverforeningen Svenskt Näringsliv)

6. LANDEANALYSE: HOLLAND

6.1 Baggrund

I Holland varetages arbejdsmiljøindsatsen hovedsageligt af The Inspectorate SZW (herefter Inspektoratet). Inspektoratet er den del af Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (herefter Social- og Beskæftigelsesministeriet), som varetager opgaver inden for social- og beskæftigelsesområdet.

Tabel 11: Centrale nøgletal

Befolkning	Antal virksomheder	Beskæftigelsesfrekvens (blandt 15-64-årige)	Arbejdsulykker i 2014	Dødsulykker i 2014	Arbejdsrelaterede sygdomme
16,9 millioner	1,5 million	73 %	211.000	45	212.000

Kilde: <https://data.oecd.org/netherlands.htm>; World Bank. *World Development Indicators* (series: SP.POP.TOTL); ILOSTAT. *Employment by sector*; Eurostat. *Employment and activity* (code: lfsj_emp_a); Eurostat. *Business demography by size class*; EUROSTAT, *Accidents at work by sex, age and NACE* (code: hsw_mi01 and hsw_mi02).

I Holland var der i 2014 211.000 arbejdsulykker (heraf er 56.377 jf. Eurostat registreret som efterfulgt af en uarbejdsdygtighed i mindst 4 dage¹⁶), hvilket svarer til, at 3 % af de beskæftigede har været udsat for en ulykke. Det er primært i brancherne byggeri, industri, hotel/restaurant, transport og lager, at ulykkerne optræder. Holland havde i 2014 45 dødsulykker på arbejdspladser, hvilket svarer til 0,54 arbejdsrelaterede dødsfald pr. 100.000 beskæftigede.¹⁷ Ud over ulykker optræder en række arbejdsrelaterede sygdomme i Holland. Baseret på selvrapportering var der i 2014 212.000 nye tilfælde af arbejdsrelaterede sygdomme. Af dem er 13.000 diagnosticeret af en virksomhedslæge. Sektorer, hvor der rapporteres mange arbejdsrelaterede sygdomme er sundhedssektoren, industri og byggeri.

Ud over fysiske arbejdsskader spiller psykisk arbejdsmiljø også en central rolle i Holland. Arbejdsskader kan medføre psykiske problemer, og psykisk arbejdspres (herefter PSW) er med til at presse individer ud af arbejdsmarkedet. Over halvdelen af de 818.000 hollændere, som ikke kan arbejde grundet en arbejdsrelateret skade, lider af psykiske problemer. Derudover er hovedparten af disse individer presset ud af arbejdsmarkedet pga. PSW. PSW omfatter alle risikofaktorer, som fx pres og stress forbundet med arbejde, mobning og aggression og vold på arbejdspladsen. Mere end tre fjerdedele af PSW-relaterede årsager til at stoppe med at arbejde skyldes stress. De største risici for PSW findes i uddannelsessektoren, offentlig administration, sundhed og velfærd, transport og logistik samt hotel- og cateringindustrier. Virksomheder i disse industrier giver relativt lidt eller ingen opmærksomhed til PSW i deres Risikoopgørelse og Evaluering (RI&E).¹⁸

6.2 Organisering

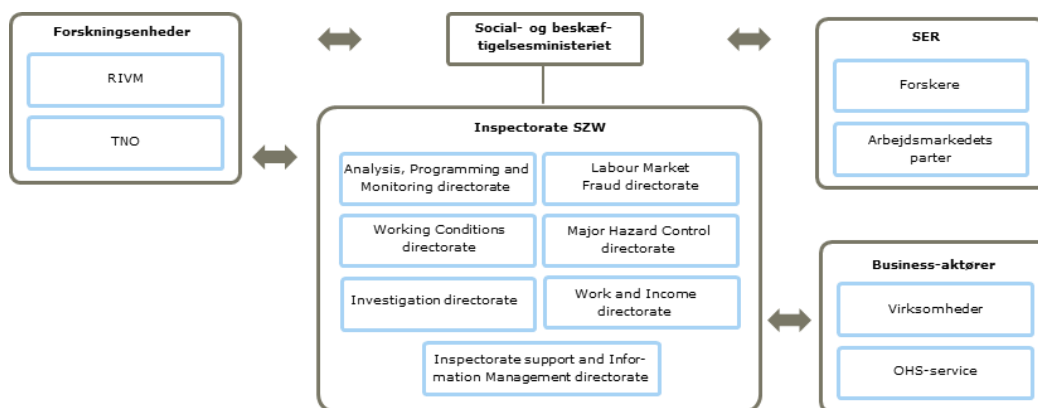
Inspektoratet ligger under Social- og beskæftigelsesministeriet i Holland. Nedenstående figur illustrerer det hollandske arbejdsmarkedsområde, hvor også arbejdsmarkedsparter, forskningsaktører og virksomhederne selv spiller en central rolle.

¹⁶ EUROSTAT, *Accidents at work by sex, age and NACE* (code: hsw_mi01)

¹⁷ EU Comparisons, table 1

¹⁸ Annual Report 2014

Figur 15: Arbejds miljøområdet i Holland



I det følgende uddybes de forskellige områder, der fremgår af figuren, og sammenhængen mellem dem.

6.2.1 Ministeriet

Social- og beskæftigelsesministeriet er som øverste myndighed ansvarlig for at fastlægge politik og lovgivning på hhv. beskæftigelses- og arbejdsmiljøområdet. Ministeriet finansierer Inspektora-tet og sætter rammen for Inspektoratets arbejde. Inspektoratet varetager det operationelle arbejde og overvåger risici samt relevante udviklinger på politikområder inden for ministeriets fag-område. Inspektoratet rapporterer tilbage til ministeriet og politikerne om disse udviklinger.

6.2.2 Inspektoratet

Inspektoratet arbejder helt overordnet for at sikre retfærdige, sunde og sikre arbejdsvilkår samt socioøkonomisk sikkerhed for alle. De har hovedkontor i Utrecht og har fire regionale kontorer i henholdsvis Amsterdam, Arnhem, Eindhoven og Roermond. Inspektoratet har således en central organisering med lokale kontorer, hvorfra inspektørerne kører ud.

Inspektoratet startede d. 1. januar 2012 og er en sammenlægning af alle tilsynsansvarlige enheder på beskæftigelsesområdet. Inden oprettelsen af Inspektoratet var der tre institutioner, som varetog de opgaver, der nu er underlagt Inspektoratet. Disse var arbejdsinspektoratet (the Labour Inspectorate), arbejds- og indkomstinspektoratet (the Work and Income Inspectorate) og the Social and Intelligence Investigation Service.¹⁹ Inspektoratet er således en bredt favnende organisation, der som en del af sit virke varetager politikområder i relation til arbejdsmiljø.

Ved at sammenlægge disse tre organisationer er tilsynet og kontrollen af overholdelse af regler inden for social- og beskæftigelsesområdet organiseret både mere effektivt og mere efficient. Dette er bl.a. gjort ved, at Inspektoratet kan foretage brede risikoanalyser ved at anvende et smart mix af:

- Forebyggende tiltag (information om rettigheder og forpligtelser)
- Tilsyn
- Undersøgelser
- Repressive interventioner (fx bøder og strafferetlig forfølgelse)²⁰

Udover at føre tilsyn på arbejdsmiljøområdet udfører myndigheden også tilsyn med bl.a. implementeringen af politiske reformer hos de lokale myndigheder, varetager opsyn med overholdelse af arbejdsmiljøregulering, overholdelse af minimumsløn, udnyttelse af ansatte, illegale ansættelser, menneskehandel, socialt bedrageri og arbejds- og skatterelateret kriminalitet.²¹ Inspektoratet varetager således en bredere palet af opgaver end det danske arbejdstilsyn.

¹⁹ Forsiden af hjemmesiden: <http://www.inspectieszw.nl/english/index.aspx>

²⁰ Forsiden af hjemmesiden: <http://www.inspectieszw.nl/english/index.aspx>

²¹ What does the inspectorate SZW do

Inspektoratet har både tilsyns- og efterforskningsopgaver. Disse kan opdeles i følgende kategorier:

- Tilsyn med overholdelse af regulering inden for arbejdsmiljø og forebyggelse ved højrisikoaktiviteter, herunder farlige substanser/materialer.
- Tilsyn med overholdelse af lovgivning omhandlende illegal arbejdskraft og minimumslønninger.
- Give indblik i effektiviteten af arbejds- og indkomssystemet ved at undersøge implementeringen af social sikkerhedslovgivning hos UWV (Employee Insurance Agency), SVB (Social Insurance Bank) og kommunerne.
- Efterforskning af bedrageri, udnyttelse og organiseret kriminalitet inden for arbejde og indkomst (udnyttelse af ansatte, human trafficking og bedrageri på det sociale sikkerhedsområde). Dette gøres under anvisning fra anklagemyndigheden (the Public Prosecution Service).²²

Som Figur 15 viser, er Inspektoratet organisatorisk inddelt i syv afdelinger. Hver afdeling, der hver varetager en række opgaver defineret inden for departementet. De syv afdelinger er:

- 1. Analysis, Programming and Monitoring Directorate** (Analyse, programmering og overvågning): Dette departement har ansvaret for strategiudvikling og programmering af overvågende og undersøgende aktiviteter, risikoanalyser, effektmålinger og kommunikationsaktiviteter.
- 2. Labour Market Fraud directorate** (Bedrageri på arbejdsmarkedet): Dette departement tager sig af at bekæmpe illegal arbejdskraft, udvanding af minimumslønnen, uærlig jobformidling og andre former for bedrageri på arbejdsmarkedet.
- 3. Working Conditions directorate** (Arbejdsforhold): Dette departement søger at fremme sikre og sunde arbejdsforhold samt hvileperioder for ansatte.
- 4. Major Hazard Control directorate** (Højrisikokontrol): Dette departement søger at mindske risici for ansatte og for miljøet, når virksomheder beskæftiger sig med store mængder farligt materiale.
- 5. Investigation directorate** (Efterforskning): Dette departement er ansvarligt for at retsforfølge, hvis der er bedrageri på arbejdsmarkedet, udnyttelse af arbejdskraft, organiseret bedrageri osv.
- 6. Work and Income directorate** (Arbejde og indkomst): Dette departement udfører en systemorienteret overvågning af implementeringssystemet af sociale sikkerhedsforanstaltninger.
- 7. Inspectorate Support and Information Management Directorate:** Dette departement er ansvarlig for den operationelle styring, inspectorate support, hovedkontor og uddeling og administration af bøder.

6.2.3 Forskningsaktører

Der er to centrale forskningsaktører i Holland. Disse er RIVM (Risikoinstitut for Folkesundhed og Miljø) og TNO (Netherlands Organisation for Applied Scientific Research), der begge arbejder tæt sammen med ministeriet og Inspektoratet om at udarbejde viden om arbejdsmiljø. Ministeriet udvikler programmer i samarbejde med disse institutioner og har senest arbejdet med et program med fokus på selvregulering blandt virksomhederne for at stimulere virksomheder til i højere grad selv at handle og tage ansvar for at forbedre arbejdsmiljøet. Ministeriet betaler de eksterne forskningsinstitutioner for at undersøge specifikke udviklingsprojekter, temaer eller arbejdsmiljøproblemer og understøtte opbygningen af nye programmer.

6.2.4 Samarbejde med Social Economic Council

Ud over samarbejdet med forskningsinstitutionerne arbejder ministeriet sammen med Social Economic Council (herefter SER). SER er nedsat ved lov og er et rådgivende organ til ministeriet. Ministeriet sammensætter og finansierer rådet samt sætter rammerne for rådets arbejde men indgår ikke selv i rådet. Både arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger og forskere er repræsenteret i dette råd. Rådet er helt centralt for at inddrage arbejdsmarkedets partner i lovgivnings-

²² Forsiden af hjemmesiden: <http://www.inspectieszw.nl/english/index.aspx>

processen og specielt i processen omkring hvordan lovgivningen kan implementeres i forskellige sektorer.

Helt konkret udarbejder rådet OSH-kataloger (Occupational Safety and Health-kataloger), der fremsætter mulige løsninger på specifikke arbejdsmiljøproblemer inden for bestemte sektorer. Især små og mellemstore virksomheder efterspørger konkret guidning til, hvordan de bedst skaber et sundt og sikkert arbejdsmiljø, og her kan OSH-katalogerne skabe værdi for virksomhederne. Der er indtil videre udgivet 157 officielle OSH-kataloger, og en bred vifte af sektorer er således dækket. Eftersom katalogerne er udviklet i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, er det mere sandsynligt, at virksomhederne vil følge denne best-practice, der er beskrevet i katalogerne. Katalogerne har dog stadig kun rådgivende karakter, og virksomhederne har dermed stadig råderum til at træffe andre foranstaltninger end dem foreslået i katalogerne. Katalogerne bliver tjekket af Inspektoratet med det formål at sikre, at der ikke er konfliktende information på tværs af kataloger, samt at EU-lovgivning og national lovgivning er overholdt.

Ud over udvikling af kataloger har rådet hjulpet med at udvikle et risikovurderingsværktøj, da især små og mellemstore virksomheder historisk har haft problemer med selv at lave risikovurderinger. Virksomheder i Holland er ved lov forpligtet til selv at udarbejde risikovurderinger, hvor de nedskriver, hvilke risici der eksisterer i deres virksomhed, samt hvordan de bliver håndteret. For at hjælpe virksomhederne med dette har rådet efter diskussion om risici i sektorerne udviklet et digitalt værktøj, der kan assistere de små og mellemstore virksomheder i risikovurderingen. Udviklingen af dette værktøj hænger sammen med, at ministeriet i samarbejde med forskningsinstitutionerne har iværksat et selvreguleringsprogram, hvor formålet er at lægge mere ansvar over på virksomhederne. Dette er et eksempel på, at der foregår et bredt samarbejde mellem ministeriet, Inspektoratet, forskningsinstitutioner og arbejdsmarkedets parter om at løse arbejdsmiljøproblemer i Holland.

6.2.5 Virksomhederne

Virksomhederne i Holland har selv et stort ansvar for at sikre et godt arbejdsmiljø. Lovgivningen lægger et stort ansvar på arbejdsgiverne, som er forpligtede til tre overordnede opgaver:

- Virksomheder med mere end 50 ansatte skal nedsætte et "arbejdsråd", hvor repræsentanter for virksomheden og repræsentanter for de ansatte taler sammen om arbejdsmiljø. Disse råd har til formål at skabe samhørighed og diskussion om de bedste løsninger inden for en bestemt virksomhed.
- Alle virksomheder er forpligtet til at have en kontrakt med en OSH (Occupational Safety and Health)-specialist. Denne kontrakt skal indeholde fire elementer. For det første skal der være jævnlig medicinsk overvågning. For det andet skal der være støtte, når ansatte er syge og ikke kan arbejde. For det tredje skal ansattes sundhedstilstand tjekkes, når de er nystartet i virksomheden (først efter de er blevet ansat), og for det fjerde skal OSH-specialisten godkende virksomhedens risikovurdering og handlingsplan.
- Virksomhederne skal udarbejde en risikovurdering, hvor de forholder sig til, hvilke risici, der er på deres arbejdsplads, og hvordan de vil imødegå disse.

6.3 Finansiering

Inspectorate SZW er en statsligt finansieret myndighed, der ligger under Social- og Beskæftigelsesministeriet. Detaljerede informationer om finansiering og budget er ikke tilgængelig på engelsk og kunne ikke indsamles i forbindelse med casebesøget. Rambøll er dog i dialog med de hollandske myndigheder, som har lovet at sende supplerende informationer, som kan udbygge dette afsnit.

Der var i 2014 1.168 effektivt ansatte i Inspectorate SZW. Disse er fordelt således, at 725 af dem er inspektører eller ansvarlige for undersøgelser. Derudover er der 206 involverede i den primære proces, fx projektledere, analytikere osv. Desuden er der 236 andre ansatte, inklusiv management, it, kommunikation osv.²³ Med ca. 1 million virksomheder i Holland er der 11,68 ansat pr.

²³ Annual report 2014

10.000 virksomheder. Dette svarer til, at hver ansat er ansvarlig for 856 virksomheder. Inspektoratet uddelte i 2014 bøder for i alt 36,2 millioner € og fik indsamlet 29,3 millioner €. ²⁴

6.4 Regulering

Arbejdsmarkedet i Holland er reguleret via lovgivning, og virksomheder skal naturligvis efterleve lovens anvisninger. Ministeriet og Inspektoratet har dog de seneste år fokuseret på at udvikle forståelsen af virksomhedernes rolle fra *compliance* til *participation*. Inspektoratet er således meget opmærksomt på, at det handler om at få virksomhederne til at deltage aktivt i skabelsen af et sundt og sikkert arbejdsmiljø frem for "bare" at have fokus på at følge loven.

Inspektoratet arbejder med udgangspunkt i The Working Conditions Act. The Working Conditions Act regulerer arbejdsmarkedet på lovniveau og indeholder målorienterede reguleringer, som beskriver de generelle rettigheder og pligter for arbejdsgivere og ansatte. The Working Conditions Act indeholder en anordning (Working Conditions Decree) og et "ministerielt" sæt af regler (Working Conditions Regulations). Loven fastsætter aktørernes opgaver i relation til arbejdsmiljø samt Inspektoratets bemyndigelser²⁵. Det er under Working Conditions Act lovpligtigt for arbejdsgivere at rapportere til Inspektoratet om arbejdsulykker, som resulterer i dødsfald, permanent skade eller indlæggelser. Arbejdsmiljølovgivningen gælder alle steder, hvor der udføres "arbejde under autoritet". Dette gælder fx for kontorarbejdere, delvist for selvstændige og for frivillig arbejdskraft.²⁶

Det er arbejdsgivere, der har det primære ansvar for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. Ansatte har selv ansvar for at efterleve bestemte regler, der gælder for at højne sikkerheden på arbejdspladsen. For at sikre, at dette er muligt, er det vigtigt, at arbejdsgivere sørger for, at deres ansatte er velinformerede om risikospecifikke forhold på arbejdspladsen.

Inspektoratet sikrer desuden overholdelse af følgende love:

- The Foreign Nationals (Employment) Act, som gør det obligatorisk for arbejdsgivere at tillade udlændinge at arbejde lovligt i Holland.
- The Minimum Wage and Minimum Holiday Allowance Act, som forpligter arbejdsgivere til at give deres ansatte en løn på niveau eller højere end mindstelønnen samt et minimum af ferie.
- The Placement of Personnel by Intermediaries Act, som styrer arbejdsmarkedet gennem mægling med jobcentre.²⁷

Hvis virksomheder ikke overholder loven, har Inspektoratet en række værktøjer, de kan gribe til. Inspektoratet anvender en bred vifte af risikoanalyser samt et mix af forebyggende tiltag (information om rettigheder og forpligtelser), tilsyn, efterforskninger og interventioner som fx bøder og mulig retsforfølgelse til at håndhæve loven²⁸.

Sanktionerne mod virksomheder bliver strengere, hvis virksomhederne ikke retter sig efter første påbud, hvilket nedenstående tabel viser.

Tabel 12: Sanktioner ved tilsyn

1. Besøg	2. Besøg	3. Besøg
Advarsel	Bøde	Bøde x2 Lukke farlig aktivitet Advarsel til hele virksomheden
Krav	Bøde	Bøde x2 Lukke farlig aktivitet Advarsel til hele virksomheden
Bøde Lukke aktiviteten til det er ordnet	Bøde x2 Advarsel til hele virksomheden	Lukke virksomheden

²⁴ Annual report 2014

²⁵ Fra tilbuddet

²⁶ http://www.inspectieszw.nl/english/health_and_safety/

²⁷ http://www.inspectieszw.nl/english/employment_relationships/

²⁸ What does the inspectorate SZW do

Inspektoratet fører tilsyn med, om en virksomhed lever op til de gældende arbejdsmiljøreguleringer. Inspektoratet bruger her et arbejdsmiljøkatalog og dets egne sektorspecifikke arbejdsmiljøbrochurer under tilsynet. Hvis der er brud, kan Inspectorate SZW tildele en bøde uden rettens indblanding. Indsatsen på arbejdsmiljøområdet skal også ses i forlængelse af den hollandske sygedagpengeordning, hvor arbejdsgiverne skal betale to års sygepenge til sygemeldte ansatte, hvilket giver arbejdsgivere et ekstra incitament til at sikre gode arbejdsforhold udover de forpligtelser, de har ved Working Conditions Act.²⁹

Inspektoratet har i år 2013 øget størrelsen af bøder, der uddes ved brud på loven. Desuden fordobles bøden, hvis der igen findes lovbrud, og den tredobles, hvis det sker tredje gang, hvilket ses af Tabel 12.³⁰ Bøderne ser således ud:

Tabel 13: Bødesatser

Bøder	Før 2013	Efter 2013
Fysisk belastning	-	€ 4.500
Risiko for at falde	€ 4.500	€ 9.000
Manglende risikovurdering	€ 1.800	€ 3.000
Manglende vurdering af farlige stoffer	€ 900	€ 1.500
Illegal arbejdskraft – per medarbejder	€ 8.000	€ 12.000
Underbetaling, som arbejdsgiver nægter at sam-arbejde	€ 6.700	€ 12.000
Manglende registrering af arbejdsmiljø	€ 4.500	€ 10.000

Kilde: <http://www.noa.nl/kenniscentrum/boetes-inspectie-szw-verhoogd!/> og *Overtredingen strenger bestraf.*

Inspectorate SZW udgiver årligt en rapport, som beskriver udviklingen på arbejdsmarkedet og gør status over, hvor mange tilsyn myndigheden har gennemført.³¹

6.5 Aktiviteter

Inspektoratet benytter forskellige aktiviteter til at opfylde sin rolle. Disse er hovedsageligt tilsyn, efterforskning og straf i form af bøde og arbejdsstop men kan også være af anden karakter. Disse tilsyn af anden karakter omfatter:

- **Repressivt tilsyn:** Når regler overtrædes, og der er brug for administrativ håndhævelse. Denne form for tilsyn sker i samarbejde med anklagemyndigheden, idet der er mulighed for strafferetlig forfølgelse.
- **Systemtilsyn:** Overvågning, planlægning og rækkevidde af styresystemer, bl.a. hos de virksomheder, der falder under BRZO-lovgivning (højrisikolovgivning).
- **Overholdelsestilsyn:** Dette tilsyn arbejder på tre niveauer
 - Kommunikation om tilgang og prioriteringer i inspektoratet gennem egne kanaler eller via medierne
 - Meddelelse om lovgivning om indsats- og tilsynsinstrumenter
 - Kommunikation som et værktøj til at ændre adfærd i kombination med andre instrumenter.
- **Pres på ansvarskæde:** Denne type tilsyn fokuserer ikke på virksomheder underlagt overvågning men på deres omgivelser. Disse omgivelser består af andre virksomheder og organer som en (hierarkisk) kæde med virksomheden. Dette kan fx være kommuner, klienter eller hovedentreprenører, som ansætter virksomheden. Endvidere kan virksomhedens medarbejdere indgå i kæden, idet de kan organisere sig i fagforeninger samt samarbejdsudvalg og influere arbejdsgiveren ved fx at konkretisere de generelle aftaler om at forbedre arbejdsvilkårene. Denne type tilsyn er især inden for sektorer, hvor håndværk er vigtigt, og brancheforeninger spiller en central rolle.
- **Systemorienteret overvågningsystem:** Inspektoratet vurderer, hvordan effektive parter med deres fælles gennemførelse bidrager til visse statslige mål. Inspektionsordningen gælder kontrollen af den sociale sikringsordning og systemet af certificeringssystemer i arbejdsdomænet.

²⁹ Dutch version and strategy for occupational safety and health

³⁰ Overtredingen strenger bestraf

³¹ http://www.inspectieszw.nl/Images/Annual-Report-2014_tcm335-365558.pdf

- **Sandsynlighedsbaserede tilbagefaldsinstrumenter:** Siden 2013 har man strammet inspektionen med recidivinstrumenter, så man effektivt kan straffe virksomheder, der bryder loven flere gange. Det er også muligt at foretage en foreløbig suspension.³²

Inspektoratet havde i 2014 som mål at gennemføre 14.114 aktive arbejdstilsyn, og de realiserede 13.665 besøg.³³ Til sammenligning udførte Arbejdstilsynet i Danmark i år 2015 61.100 aktive tilsynsbesøg.

Inspektoratet indkræver desuden bøder og retsforfølger virksomheder, når det er nødvendigt. Inspektoratets besøg er næsten altid uanmeldte, og Inspektoratet kan ved ankomst kræve, at virksomheden samarbejder med tilsynets gennemførelse.³⁴ Processen for et tilsyn udført af Inspektoratet ser typisk således ud:

Figur 16: Risikobaseret tilsyn

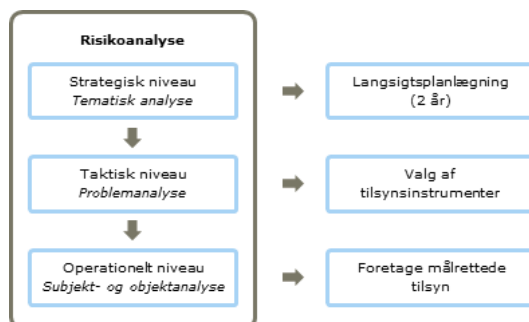


Nedenfor gennemgås hvad Inspektoratet foretager sig før, under og efter tilsyn. I før-fasen foretager Inspektoratet en risikoanalyse, om beskrives i detaljer nedenfor.

6.5.1 Før tilsyn: Risikoanalyse og udvælgelse af virksomheder

Inspektoratets risikoanalyser begynder på et strategisk niveau, hvor det udvælges hvilke områder, der skal prioriteres højt. Herefter udvælges hvilke konkrete problemer inden for det overordnede område, der skal adresseres. Her kan der være tale om en specifik sektor, fx landbrug. Sluttelig udvælges hvilke brancher, virksomheder eller individer, der har størst sandsynlighed for at bryde reglerne. Dette kan illustreres ved følgende figur³⁵:

Figur 17: Risikoanalyse



Inspektoratet arbejder med strategiske programmer, som dedikeres til at imødegå specifikke risici inden for bestemte brancher eller områder. Inspektoratet har for 2015-2018 22 programmer. Programmerne vælges og udarbejdes på baggrund af to elementer. Det første element er en risikomatrix, der plottes sandsynlighed for en ulykke eller skade på den ene akse mod effekten/alvorligheden af en mulig ulykke eller skade på den anden akse. Skade skal her forstås som

³² <http://www.jaarplan2016inspectieszw.nl/werkwijze/vormen-van-toezicht>

³³ Annual Report 2014

³⁴ 4:02 i video på forsiden af hjemmesiden. <http://www.inspectieszw.nl/english/index.aspx>

³⁵ Final Report – Labour Inspection Strategies

skade på den måde, arbejdsmarkedet eller det sociale sikkerhedssystem fungerer på, eller som effekten af usikre arbejdsforhold for ansatte. Det er således mest relevant at lave et program over områder eller brancher, der scorer højt på begge parametre. Det andet element i fastlæggelsen af programmer er en analyse af udviklinger i samfundet. Relevante samfundsmæssige udviklinger kan i den sammenhæng være økonomiske og demografiske udviklinger, teknologiske udviklinger, internationale arbejdskraftsvandringer samt holdningen til overholdelse af arbejds- og skattelovgivning.³⁶

Inspektoratets 22 programmer danner således rammen for tilsynsførelsen. Hvert program har et formål med at imødegå en fast defineret gruppe af risici. Dette kan være inden for én bestemt branche eller på tværs af brancher. Efter etableringen af Inspektoratet i 2012 skal det varetage en bredere palet af opgaver end tidligere. Disse indebærer bl.a. at sikre overholdelse af mindstelønnen, underslæb på arbejdsmarkedet, fair behandling af migrantarbejdere osv. De 22 programmer afspejler denne sammenlægning, således at alle risici inden for sundhed, sikkerhed, fair arbejde osv. kombineres i samme risikomodel, som dermed går på tværs af hele social- og beskæftigelsesfeltet. Den førnævnte sandsynlighed-effekt-matrix anvendes og leder til en matrix for hvert af de syv departementer i Inspektoratet. Alle matricerne inden for Inspektoratet bliver til sidst kombineret. Dette resulterer i en prioriteret liste over risici. Inspektoratet grupperer risici i 12 hovedkategorier, hvor der under hver kategori er en række underkategorier, som fx fysisk fare, psykisk fare, farlige forekomster, ulovligt arbejde, underbetaling, udnyttelse osv. Denne information benyttes bl.a. til at udvælge, hvilke risici der skal udvikles nye programmer på baggrund af. Inspektoratet forsøger dermed også at være fremadskuende i sin prioritering af ressourcer, så fremtidens risici imødegås bedst muligt. Der har inden for de seneste år været en udvikling, der betyder, at der kommer flere enkeltmandsvirksomheder, og at arbejdsmarkedet bliver mere fleksibelt. Disse udviklinger forsøger Inspektoratet at tage højde for i programlægningen. Hvert andet år gennemgår Inspektoratet listen af risici, som virksomheder vurderes ud fra, og listen opdateres løbende.

Risikoanalysen og det tværgående fokus inden for social- og beskæftigelsesområdet giver Inspektoratet mulighed for at allokere sine ressourcer effektivt, og hvor der er mest brug for det. På baggrund af risikoanalyserne har Inspektoratet besluttet at prioritere følgende områder højt:

- Notoriske lovovertrædere
- Illegale ansættelser
- Udnyttelse af arbejdskraft
- Virksomheder med en strukturel lav score inden for sikkerhed på arbejdspladsen
- Virksomheder, der arbejder med farlige substanser/materialer
- Socialt bedrageri (benefit fraud)³⁷

Ved at vurdere risici samlet set bliver det muligt for inspektoratet at prioritere ressourcer og tilsyn mere efficient. I nogle tilfælde er det en stor fordel, at en virksomhed kun skal besøges én gang for at foretage et samlet tilsyn. I andre tilfælde kan det dog være problematisk, hvis de områder, der skal inspiceres, ligger meget langt fra hinanden, eksempelvis hvis en tilsynsførende, der er specialist i fair work og ser efter underbetaling på arbejdspladser, også skal inspicere det materielle arbejdsmiljø.

Inden for hvert program er der fastlagt et antal tilsyn, der skal udføres. Derudover er det fastlagt, hvilke andre værktøjer, Inspektoratet vil tage i brug for at nå målet for det specifikke program. Virksomheder udvælges til tilsyn inden for programmerne på baggrund af data for, hvor sandsynligt det er, at der forekommer en ulykke, samt hvor stor effekt en ulykke vil have. Der føres dermed først og fremmest tilsyn med virksomheder med stor sandsynlighed for alvorlige ulykker. Inspektoratet besidder meget materiale og data om risici for virksomhederne i Holland. Dette data kommer fra Chamber of Commerce, hvor alle virksomheder i Holland er oplyst. Dette kombineres med data fra skattemyndigheden til at vurdere, om nogle virksomheder kunne mistænkes for socialt bedrageri osv.

³⁶ Final Report – Labour Inspection Strategies

³⁷ <http://www.inspectieszw.nl/english/index.aspx>

6.5.2 Tilsynet

Almindeligvis bliver virksomheder ikke advaret på forhånd om, at der bliver gennemført et tilsyn. Stakeholders i sektoren bliver dog gjort opmærksomme på, at Inspektoratet kommer og hvilke risici, der ser efter. Disse risici, der er specielt fokus på, er udvalgt i det program, som tilsynet føres under. Stakeholders i sektoren hjælper desuden Inspektoratet med at vurdere, hvilke virksomheder, der er de mest risikotunge.

Når virksomhederne er udvalgt, bliver der lagt et inspektionsskema. Her er lederen af programmet ansvarlig for at vælge, hvilke inspektører der skal besøge hvilke virksomheder. Der udarbejdes individuelle ruter for inspektørerne, og de har derefter mellem 3-12 måneder afhængigt af programmet til at besøge deres liste af virksomheder. Inspektoratet erfarede, at det er vigtigt, at inspektørerne selv er med til at vælge, hvor og hvornår de foretager inspektioner, for at de er motiverede for deres arbejde. Inspektørerne skal dog både foretage reaktive og proaktive inspektioner. Hvis der et år sker mange ulykker og dermed er brug for mange reaktive inspektioner, bliver det sværere for Inspektoratet at nå det antal inspektioner, der er fastlagt i programmerne.

Når et af de overordnede 22 programmer fastlægges, udarbejder den programansvarlige en plan for hvilke punkter, de tilsynsførende skal føre tilsyn efter, når de er ude på tilsyn. Disse lister kan være mere eller mindre udførlige afhængigt af, hvor klart programmets formål er defineret. I denne liste er det typisk både beskrevet hvilke risici, inspektøren skal se efter, og hvad mulige løsningsforslag kan være. Inspektørerne har både mulighed for at tage notater elektronisk og på papir, som efterfølgende indskrives i systemet. Det er vigtigt, at rapporten skrives grundigt. Dette skyldes, at hvis den tilsynsførende vurderer, at virksomheden skal sanktioneres, skal der være grundig dokumentation derfor. Dette er især gældende, hvis henstillingen får et retsligt efterspil.

Når inspektøren kommer ud til virksomheden, spørger denne efter virksomhedens risikovurdering. Hvis virksomheden ikke har udarbejdet en risikovurdering, kan inspektøren kræve, at den bliver udarbejdet. Under selve inspektionen gennemgår inspektøren de oplyste punkter for programmet og vurderer i hvor høj grad, virksomheden lever op til kravene.

6.5.3 Efter tilsyn

Efter inspektionen kan den tilsynsførende vurdere, om virksomheden skal sanktioneres. Der er mulighed for følgende sanktioner.

- **Advarsel:** Her får virksomheden et brev med en beskrivelse af, hvad der skal udbedres.
- **Krav om at følge loven:** Dette krav kan stilles af inspektøren, hvis loven er vagt formuleret. Inspektøren kan her med hjælp fra OSH-katalogerne skrive, hvad virksomheden skal gøre
- **Bøde**
- **Lukke ned for den farlige aktivitet, indtil risikoen er håndteret**

Hvis inspektoratet kommer på besøg anden og tredje gang, uden at der er sket en forbedring hos virksomheden, kan inspektoratet sanktionere hårdere (se Tabel 12 og Tabel 13 i forrige afsnit). Efter inspektionen skrives som ovennævnt en rapport, og casen lukkes. Der er en forventning om, at virksomhederne retter ind, når de får brevet. Inspektoratet besøger ca. 20 % af virksomhederne igen på opfølgende besøg. Tidligere besøgte de alle virksomhederne igen, men dette er reduceret til 20 % i tråd med ideen om, at virksomhederne i højere grad skal deltage og ikke bare efterleve loven. I nogle tilfælde besøges alle virksomheder igen, men dette er dog kun, hvis der oprettes et særskilt program, der har reinspektioner til formål.

6.5.4 Andre tiltag

Der er stor vægt på, at virksomhederne selv er ansvarlige for sikkerhed på deres arbejdsplads. Ved OSH-act blev lovgivningen ændret mere i retning af netop dette. I forlængelse heraf er antallet af tilsyn reduceret over de sidste 20-25 år. Dette kan kun lade sig gøre, hvis virksomhederne tager mere ansvar. Skiftet fra *compliance* til *participation* er dermed et vigtigt fokusområde

for Inspektoratet. Dette stiller også krav til, at inspektørerne kan rådgive virksomhederne, når de er på tilsynsbesøg. Hvis virksomheder besøges anden og tredje gang, ses der kun på hvilke mangler, der blev identificeret ved forrige inspektion. Hele virksomheden inspiceres således ikke på ny.

I programmerne fastlægges både kort- og langsigtede mål, hvor kortsigtede mål skal nås på et år, mens langsigtede mål har 2-3 år. I 2017 vil Inspektoratet for første gang stille klare mål op for alle projekterne, hvor der ikke kun er fokus på tilsyn. Et alternativt mål kan fx være, om virksomhederne skriver mere information på deres hjemmeside om sundhed samt sikkerhed og dermed engagerer sig mere i arbejdsmiljø. Et specifikt program, der kører nu i Inspektoratet går bl.a. ud på, at Inspektoratet kun ser på virksomhedernes papirarbejde i form af risikovurderinger. Dette kan gøres uden at besøge virksomhederne. Virksomhederne skal sende deres risikovurdering til Inspektoratet, og ud fra kvaliteten af risikovurderingerne og de virksomheder, der slet ikke indsender noget, kan inspektoratet identificere problemer og dermed målrette efterfølgende tilsyn.

Inspektoratet har i samarbejde med forskningsenhederne udviklet et onlineværktøj, som giver virksomhederne mulighed for anonymt at tjekke, om de følger reglerne på deres sektorområde. Dette anonyme selvinspektionsværktøj giver ikke inspektoratet mulighed for at se, hvilke virksomheder, der ikke følger loven, men Inspektoratet kan se, hvor mange gange værktøjet bliver brugt og dermed få viden om, hvilke problemer virksomhederne har. Der er forskel på, hvor gode brancherne er til at bidrage til udviklingen af disse onlineværktøjer og apps. Dette fungerer særligt godt inden for stålbranchen, hvortil Inspektoratet har udviklet en "Healthy Metal"-app, der skal hjælpe unge ansatte i metalindustrien med at genkende og håndtere risici³⁸. Inspektoratet er derudover lykkedes med at forbedre sikkerheden på flere områder. Et eksempel herpå er sikkerhed omkring fjernelse af asbest. Et andet eksempel er, at der er udarbejdet en specifik sikkerhedsaftale med jernbaneindustrien. Inspektoratet og dets partnere har desuden arbejdet på en metode, hvormed man kan måle sikkerhedsperformance i BRZO-virksomheder (højrisikovirksomheder) og herigennem arbejde mere risikoorienteret.³⁹ Inspektoratets mål med hensyn til BRZO-virksomheder er i høj grad blevet mødt, men presset for fortsat at nå målene er øget. Her vil der blive fokuseret mere på kulturen i disse virksomheder, idet disse ofte har en wait-and-see-attitude til sikkerhedsforanstaltninger. Inspektoratet vil også øge antallet af uanmeldte inspektioner.⁴⁰

Inspektoratet overvejer hele tiden, hvordan de bedst og mest efficient kan skabe et sundt og sikkert arbejdsmiljø i Holland. De forsøger bl.a. at foretage interventioner over telefon, da det er ekstremt ressourcekrævende at tage ud til virksomheder. Derudover er hele online-delen et vigtigt element, idet Inspektoratet har haft fokus derpå og har erfaret, at virksomhederne har nydt godt af flere værktøjer og apps. Derudover er det centralt, at Inspektoratet lærer grupperne med store problemer at kende. Ved bedre kendskab bliver det muligt at fokusere skarpere på, hvordan risici kan imødegås. Det er også vigtigt, at der er dygtige kommunikationsfolk, da Inspektoratet har erfaret, at kommunikation også er et vigtigt værktøj til at nedbringe risici.

6.6 Succeskriterier

Arbejdsgivere, ansatte og det hollandske samfund har alle interesse i at have et sundt og sikkert arbejdsmarked, der skaber sunde og sikre arbejdspladser. Arbejde bør aldrig lede til skader på helbred, hverken på kort eller langt sigt, og et godt arbejdsmiljø er med til at bidrage til høj velfærd i det hollandske samfund. Derfor er det vigtigt, at regeringen i samarbejde med arbejdsmarkedets parter skaber strategier og mål for, hvordan man opnår gode arbejdsforhold. Det er vigtigt at have fokus på sundhed og sikkerhed, fordi folk arbejder længere, og mange mennesker har ikke et fast arbejdssted eller -tidspunkt. Der har også været teknologiske udviklinger, fx robotter, der gør det vigtigt at fokusere på sikre og sunde arbejdsmiljøer.⁴¹

³⁸ Annual report 2014

³⁹ Annual report 2014

⁴⁰ Annual report 2014

⁴¹ Dutch version and strategy for occupational safety and health

At have sunde arbejdspladser overalt i Holland er således det ultimative mål. Derfor er det også vigtigt, at man på et internationalt niveau sikrer, at der ikke er konkurrencefordele ved et dårligt arbejdsmiljø.⁴²

Der er oprettet et langsigtet program for bæredygtigt arbejdsmiljø (sustainable employability), der fokuserer på en kulturel ændring i Holland. Grundet et ændret arbejdsmarked og teknologiske udviklinger er det vigtigt, at man fastholder en bæredygtig arbejdsstyrke. Dette program har fokus på to hovedpointer; at takle arbejdsrelaterede psykosociale risici og skabe opmærksomhed omkring bæredygtig beskæftigelse. De psykosociale risici, hvor stress er den største udfordring, imødegås ved forskellige former for kampagner, der skal sætte fokus på området.⁴³

Inspektoratet sætter en række nøgleindikatorer op for, hvad de forventer at opnå et givet år. Dette er angivet i Annual Report, der udgives på årlig basis. Der blev sat et mål op for, at Inspektoratet i 2014 skulle foretage 14.114 aktive OSH-tilsyn. Inspektoratet realiserede 13.665 tilsyn.⁴⁴ For samme år havde Inspektoratet et mål om at foretage 3.386 efterforskninger af ulykker, klager og andre rapporter under Working Conditions Act. Inspektoratet realiserede her 3.469 efterforskninger. Inden for højrisikoområdet havde Inspektoratet et mål om 445 risikovurderinger og realiserede 453 i år 2014. Desuden er det et mål for Inspektoratet, at de virksomheder, de fører tilsyn hos, har problemer, da bøder eller andre former for sanktioner hos de besøgte virksomheder kan anses som en indikator på, at Inspektoratets risikomodel har virket optimalt til at udvælge de rigtige virksomheder til tilsyn. Målet for 2014, der også blev indfriet, var, at 60 % lov håndhævende interventioner baseret på tilsyn skulle resultere i en bøde eller anden sanktion. Dette indikerer som nævnt, at risikoanalysen bidrager til at målrette Inspektoratets ressourcer bedst muligt.

Inspektoratet sætter også mål op for, hvor meget der skal indkræves i bøder. I 2014 opsatte Inspektoratet et mål om at uddele bøder for 49,9 millioner € og realiserede at uddele bøder for 36,2 millioner €. Inspektoratet havde et mål om at indkassere 39 millioner € og realiserede at indkassere 29,6 millioner € i 2014.

Inspektoratet opstiller desuden succeskriterier inden for hvert af de 22 programmer. Der er både et strategisk mål samt kort- og langsigtede mål for programmerne. Disse mål opstilles i en forandringsteori eller et "måltræ", som Inspektoratet selv kalder det. Inden for hvert program monitoreres måloverholdelsen.

6.7 Vigtigste fund i landeanalysen

- **Risikobaseret tilsyn:** Der er for Arbejdstilsynet inspiration at hente i den hollandske brug af risikobaseret tilsyn, hvor risici vurderes ud fra en dataanalyse af sandsynlighed og effekt. På baggrund af de identificerede risici oprettes specifikke programmer, som har til formål at gennemføre målrettede tilsyn med de identificerede risici. Ved at benytte risikobaseret tilsyn til at målrette tilsynene med kan det samlede antal af tilsyn reduceres, hvilket også har været tilfældet i Holland. I forlængelse heraf er det opstillet som en central KPI, at der skal være lov håndhævelse i 60 % af de gennemførte tilsyn. Dermed bliver der løbende ført monitoring med, at risikoanalysen udvælger de rette risici.
- **En programbaseret tilgang:** Inspektoratets 22 udvalgte programmer er en anderledes måde at tilrettelægge arbejdsmiljøindsatsen ift. Arbejdstilsynets praksis i Danmark. Ved at udvælge programmer ud fra hvor, der er størst risici, og derefter stille konkrete mål op inden for programmer bliver tilsynene gjort mere specifikke. Den tilsynsførende får en liste fra den programansvarlige, så den tilsynsførende ved, hvad der skal inspiceres inden for netop det program. Denne målretning har Holland succes med.
- **Trepartssamarbejde:** Inspektoratet og ministeriet trækker meget på SER og får mange centrale input fra arbejdsmarkedets parter og forskere, der fx udarbejder OSH-kataloger med sektorspecifikke retningslinjer. Arbejdsmarkedsparter bidrager med sektorspecifik viden og

⁴² Dutch version and strategy for occupational safety and health

⁴³ Dutch vision and strategy for occupational safety and health

⁴⁴ Annual report 2014

ressourcer ift. at forbedre arbejdsmiljøet. Til gængæld får arbejdsmarkedets parter indflydelse på lovgivningen og udmøntningen af denne. I Holland har de en tradition for at føre politik på grundlag af trepartsaftaler, hvilket SER skal ses i forlængelse af. Udfordringen er dog, at organisationsgraden er faldende i Holland, så arbejdsmarkedets parter dækker langt fra hele arbejdsmarkedet.

- **Udarbejdelse af sektorspecifikke kataloger:** OSH-katalogerne er vigtige værktøjer for at give små og mellemstore virksomheder inspiration og konkrete løsningsforslag til risikohåndtering inden for deres specifikke sektor eller branche. Ved at parterne udarbejder katalogerne, bliver de mere målrettede og mere sektorspecifikke, og virksomhederne er derfor mere tilbøjelige til at følge dem.
- **Højere bøder:** Høje bødesatser er med til at skabe et økonomisk incitament for virksomhederne til at overholde lovgivningen og rette ind efter en overtrædelse, da bøden ellers fordobles eller tredobles.
- **Mere ansvar til virksomhederne:** Krav om en aftale med OSH-service medfører, at der lægges meget ansvar over til virksomhederne. Virksomhederne skal have en OSH-specialist tilknyttet, som kan vejlede virksomheden til sundt og sikkert arbejdsmiljø. Dermed står virksomhederne selv for en række tiltag, som omhandler arbejdsmiljø.
- **Online self inspection tool:** Virksomheder kan anonymt føre tilsyn med sig selv med dette online-værktøj og derigennem vurdere, om de lever op til relevante sundheds og sikkerhedsmæssige krav samt lovgivninger. De hollandske myndigheder kan samle data ind omkring eksisterende problemer, og de kan løbende monitorere, hvor mange der benytter muligheden for egenkontrol. Denne kan være med til at sætte fokus på mangler i virksomhederne.
- **Administrativt tilsyn:** Et af de nævnte programmer har til formål at gennemføre administrativt tilsyn, fx ved at virksomheder indsender risikovurderinger til gennemlæsning. Inspektoratet kan spare mange ressourcer ved ikke at tage ud på fysiske tilsynsbesøg men derimod gennemføre et administrativt tilsyn. Herefter målrettes fysiske tilsyn virksomheder, der ikke har styr på papirerne. Et administrativt tilsyn kan dermed bidrage til sundere og mere sikkert arbejdsmiljø, uden at Inspektoratet skal sende folk på fysiske tilsyn.

6.8 Om rapporten

Nærværende rapport er skrevet på baggrund af desk research, kildehenvisningerne dertil fremgår i fodnoterne, samt et to dages casebesøg hos Ministry of Social Affairs and Employment og TNO d. 28. og d. 29. november 2016. Ved casebesøget interviewede Rambøll følgende personer:

- Ms Attie Logger, policy adviser at the European Affairs unit
- Mr Rob Triemstra, deputy director of the Health and Safety directorate
- Mr André Marcet, senior policy advisor
- Ms Daphne Fawcett, coordinating adviser at the Inspectorate SZW;
- Representative from the Research and Analyses unit of the Inspectorate SZW (tbc);
- Mr Dick Smink, programme manager at the Inspectorate SZW;
- Ms Muriël Smink-Dekkers, programme manager at the Inspectorate SZW;
- Inspector from the Inspectorate SZW (Wendy tbc);
- Mr Jan Harmen Kwantes, TNO.

7. LANDEANALYSE: STORBRITANNIEN

1.1 Baggrund

I Storbritannien varetages arbejdstilsynsmyndigheden af dels den landsdækkende organisation The Health and Safety Executive (HSE), som har hovedsæde i Liverpool, dels af lokale myndigheder. HSE kontrollerer og fører tilsyn med arbejdsmiljøforhold på britiske virksomheder, der enten er kendetegnet af *low performance* eller *high risk*, mens lokale myndigheder fokuserer på *low risk*-virksomheder. HSE og de lokale myndigheder dækker England, Wales og Skotland.

HSE har status som en uafhængig ikke-departemental offentlig institution. Institutionen er underlagt Department of Work and Pensions, som har det overordnede ansvar for sundhed og sikkerhed inden for regeringen. Andre ministerier har dog ansvar for mindre dele af arbejdsmiljøpolitikken, og HSE rapporterer derfor til flere ministerier.⁴⁵

Storbritannien har en tradition for regulering inden for sundhed og sikkerhed, der går over 150 år tilbage. Det nuværende system blev indført i 1974 med the Health and Safety Work Act (HSW Act),⁴⁶ hvor HSE er defineret som den overordnede myndighed, der udfører arbejdsmiljøindsatsen.

HSW Act bygger på et princip om, at den, der skaber risiko, også har ansvar for at imødegå denne risiko. Dette gælder uanset om den, der skaber risikoen, er selvstændig, arbejdsgiver eller fx forsyner arbejdspladser med materialer. Ikke alle risici kan fjernes, men der skal jf. HSW Act gøres alt, hvad der er "reasonably practicable".⁴⁷

1.2 Indbyggere og erhvervs sammensætning

Storbritanniens indbyggertal var i år 2014 på 65.138.000 personer, hvor 72,0 procent af befolkningen mellem 16 og 64 år var i beskæftigelse.⁴⁸

Tabel 14

	Storbritannien	Danmark
Befolkningstal	65.138.232	5.676.002
Beskæftigelsesprocent	71,9	73,2
Dødsfald pr. 100.000 beskæftigede	0,77	1,40
Antal aktive virksomheder (ca.)	5.400.000	600.000

Kilde: World Bank. *World Development Indicators* (series: SP.POP.TOTL); ILOSTAT. *Employment by sector*; Eurostat. *Employment and activity* (code: lfsi_emp_a); Office for National Statistics (Aug. 2015) *UK Labour Market*; EUROSTAT, *Fatal Accidents at work by NACE Rev. 2 activity* (code: hsw_n2_02)

Der var i 2015 5,4 millioner virksomheder i Storbritannien⁴⁹. Til sammenligning er der ca. 300.000 virksomheder i Danmark. I Storbritannien fordeler virksomhederne sig på følgende brancher:

⁴⁵ HSE Annual Report and Accounts 2014/2015

⁴⁶ HSE Annual Report and Accounts 2014/2015

⁴⁷ HSE: A guide to health and safety regulation in Great Britain

⁴⁸ Office for National Statistics: UK Labour Market: August 2015,

⁴⁹ Jf. Eurostat er 2,6 mio. af de britiske virksomheder er reelt aktive. Til svarende antal for Danmark er knap 300.000 (Eurostat. *Business demography by size class* [code: bd_9bd_sz_cl_r2]).

Tabel 15: Virksomheder i Storbritannien

Branche	Antal virksomheder	Procentvis fordeling
Landbrug, mine, forsyning	183.000	3
Fremstilling	276.000	5
Byggeri	956.000	18
Total serviceindustri	3.975.000	74
<i>Heraf:</i>		
Detail	523.000	10
Transport	275.000	5
Indkvartering og mad	183.000	3
Information og kommunikation	339.000	6
Finans og forsikring	84.000	2
Ejendomsrådgiveraktiviteter	105.000	2
Professionel og videnskabelig	793.000	15
Administrativ og support service	443.000	8
Uddannelse	268.000	5
Sundhed og socialt arbejde	371.000	7
Kunst og rekreation	268.000	5
Andre serviceaktiviteter	323.000	6
Total	5.389.000	100

7.1 Baggrund

HSE arbejder overordnet set mod to strategiske mål: For det første ønsker HSE at fremme arbejdsmiljøforhold ved at sikre sundhed, sikkerhed og velfærd for personer i arbejde og på arbejdspladser.⁵⁰ For det andet arbejder organisationen for at understøtte britiske virksomheders vækst, sådan som det fremgår af strategipapiret *Helping Great Britain Work Well 2016* (s. 4)⁵¹:

“HSE will look to act increasingly as an enabler, supporting businesses, particularly small and medium enterprises (SMEs), by providing simple, accessible and relevant advice and challenging so-called ‘experts’ who overprescribe and overinterpret requirements.”

I *Helping Great Britain Work Well 2016* definerer HSE seks strategiske pejlemærker for indsatsen. Disse er:

- *Handle sammen*: Fremme bredere ejerskab over sundhed og sikkerhed i Storbritannien.
- *Takle dårligt helbred*: Sætte fokus på og takle de omkostninger, der er ved arbejdsrelateret dårligt helbred.
- *Håndtere risici godt*: Simplificere risikohåndtering og hjælpe virksomheder med at vokse.
- *Støtte små virksomheder*: Give de små virksomheder simple råd, så de ved, hvad de skal gøre.
- *Være opdateret på forandringer*: Forudse og takle nye sundheds- og sikkerhedsudfordringer.
- *Dele succes*: Fremme fordelene ved Storbritanniens verdensklassesystem inden for sundhed og sikkerhed.⁵²

Af samme plan fremgår det, at HSE forpligter sig på at:

- Lede og engagere dem, som har indflydelse på sundhed og sikkerhed.
- Søge at ændre adfærd gennem guidance, øget opmærksomhed og lederskab.
- Sikre, at det regulative framework forbliver effektivt og gennemføre regeringens reformdagsorden.
- Sikre effektiv risikohåndtering og kontrol gennem en lang række forskellige interventioner med virksomheder.
- Reducere sandsynligheden for sjældent forekommende, men meget alvorlige ulykker for arbejdere og offentligheden.

Foruden at ville understøtte vækst og arbejdsmiljø som to sidestillede mål har HSE også øje for at levere værdi for skatteydernes penge:

⁵⁰ HSE Annual Report and Accounts 2014/2015

⁵¹ <http://www.hse.gov.uk/strategy/assets/docs/hse-helping-great-britain-work-well-strategy-2016.pdf> (besøgt 19/12 2016)

⁵² <http://www.hse.gov.uk/strategy/> (oversat af Rambøll)

"[...] we are committed to ensuring value for money for the taxpayer by reducing our reliance on government funding while continuing to improve our efficiency and effectiveness."⁵³

Bagtæppet for HSE's opmærksomhed på øget kommerciel indtægtsdannelse er, at organisationen har haft svære udfordringer på grund af nedskæringer og derfor søger at komme i en position, hvor de er mindre afhængige af offentlige bevillinger. Den øgede kommercialisering, som vi beskriver i detaljer senere, er en af to hovedkomponenter i en pågående transformationsproces. Den anden del handler om at gennemføre en *one company*-strategi.

One company-strategien indebærer både, at enheder som *The Health and Safety Laboratories* (HSL) og selvstændige direktorater som fx *Hazardous Inspection Directorate* (HDI) er "hentet hjem" og integreret i HSE, og at den interne organisering samt det daglige arbejde i højere grad afspejler fælles mål. Som eksempel arbejder dataafdelingen tæt sammen med inspektørerne om at skabe den bedste effekt i tilsynet, frem for at inspektørerne blot bestiller data, uden at dataafdelingen er involveret i formål og brug af datasættet. Hensigten er at samle staben om den fælles strategi og udvikle organisationen til at kunne levere målrettede, tværfaglige ydelser, som dels rummer kommercielt potentiale, dels forventes at styrke undersøgelseskapaciteten (*investigations*) i forbindelse med ulykker samt levere input til politikudvikling.

Som led i *one company*-strategien har HSE investeret markant i en intern kommunikationsfunktion, som skal binde delene af organisationen sammen ved fx at fortælle succeshistorier og konkretisere strategien. Konkretiseringen drejer sig ikke mindst om at skabe transparens og forståelse omkring den nødvendige prioritering, som af Mike Calcutt fra *Regulations Directorate* fremstilles som tre klare punkter. Prioriteringen handler om:⁵⁴

1. Going to the right places
 - *High(er) risk*
 - *Poor(er) performing*
2. Doing the right things
 - *Key topics*
 - *Clear control measures/expectations*
3. Finishing what we start.
 - *Write it up properly for future intelligence*
 - *Make the right regulatory decision*
 - *Recover any legitimate costs*

7.2 Organisering

HSE er jf. HSW Act primær myndighed for arbejdsmiljøindsatsen i Storbritannien. Det indebærer, at HSE fører tilsyn med og udøver regulering over for de virksomheder, der ud fra en risikobaseret model er højst prioriteret; at HSE bidrager til politikudviklingen på området; at HSE gennemfører en meget varieret arbejdsmiljøforskning; samt at HSE kommunikerer på nationalt plan om arbejdsmiljø.

HSE har hovedkontor i Liverpool, hvor størstedelen af myndighedens ansatte er placeret. HSE er organiseret med en bestyrelse (the Board) og en bestyrelsesformand og herunder et management board. HSE's bestyrelse har på nuværende tidspunkt 11 medlemmer. Der stræbes efter en balanceret sammensætning af medlemmer, således at arbejdsgivere, ansatte og lokale myndigheders synspunkter repræsenteres.

Bestyrelsen har ansvar for at have overblik over den overordnede retning for sundhed og sikkerhed på arbejdspladser i Storbritannien. Derudover skal bestyrelsen overvåge HSE's performance og arbejde og komme med forslag og rådgivning til ministeriet. Bestyrelsen er støttet af et Management Board, hvorunder der ligger et udvidet management board. Management boardet er

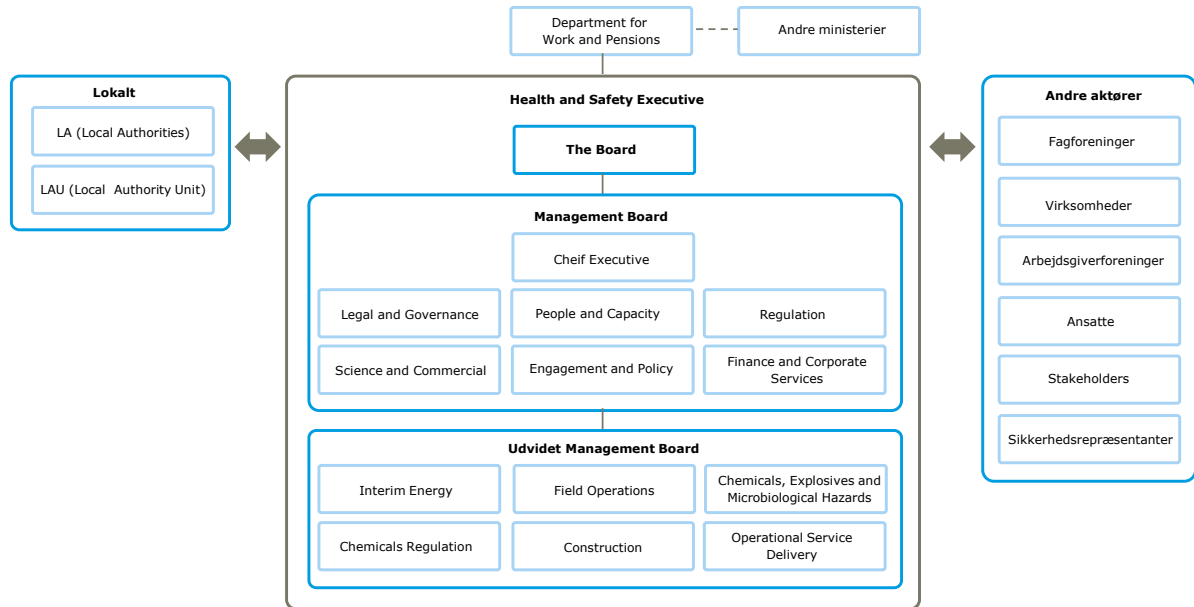
⁵³ HSE Business Plan 2016/17, p. 2

⁵⁴ Gengivet efter Mike Calcutts power point præsentation

ansvarlig for dag-til-dag-ledelsen af HSE⁵⁵ og sætter desuden HSE's overordnede strategi. Det udvidede management board består af en række direktører for forskellige divisioner, som samler information fra de forskellige områder og hjælper management boardet med at nå i mål med de strategiske beslutninger. Det er således det udvidede management board, der bestemmer, hvordan management boardets beslutninger skal implementeres.

HSE samarbejder med lokale myndigheder (LA's) samt HSE Northern Ireland (HSENI), som bidrager til regulering og tilsyn. Nedenstående figur illustrerer arbejdsmiljøområdet i Storbritannien.

Figur 18: Arbejdsmiljøområdet i Storbritannien



HSE varetager myndigheden over for ca. halvanden million virksomheder, mens lokale myndigheder (LA) har ansvaret for de resterende ca. fire millioner. De virksomheder, som HSE regulerer, er kendetegnet ved enten *high risk* eller *poor performance*, mens lokale myndigheder tager sig af lavrisikovirksomheder.

Opdelingen er finmasket og hidrører fra en risikomodel, som er baseret på data om, i hvilke brancher potentialet er størst for at forbedre arbejdsmiljøet. HSE tager sig fx af forlystelsesparker, byggeri, minedrift og landbrug, mens lokale myndigheder varetager opgaven i forhold til fx kontorer, catering, frisører og butikker.⁵⁶ HSE har et formuleret princip om, at man hverken kan eller bør inspicere alle virksomheder, og at databaseret prioritering derfor er en nødvendighed. På den baggrund gennemfører HSE ca. 20.000 proaktive besøg årligt, og derudover opfølgende besøg og besøg i forbindelse med undersøgelse efter ulykker (se også *Aktiviteter*).

Som det fremgår af ovenstående figur, ligger HSE under DWP, som HSE derfor har en formaliseret relation til. Derudover samarbejder HSE på organisatorisk niveau med de lokale myndigheder og en række andre aktører så som arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, branche- og interesseorganisationer.

HSE er internt opdelt i en række afdelinger, som afspejler et fokus på højrisikoindustrier. Eksempler er *Chemical Regulation Directorate*, der arbejder for sikker brug af biocider, industrielle kemikalier, pesticider og rensmidler for at beskytte menneskers og miljøets sikkerhed og *Hazardous Installations Directorate (HID)*, der regulerer de industrier, hvor der er store risici forbundet med installationer på arbejdspladser.⁵⁷ Derudover arbejder *Office for Nuclear Regulation (ONR)*

⁵⁵ Framework Document between The Health and Safety Executive & The Department for Work and Pensions

⁵⁶ Opdelingen, som er detaljeret og rummer en række undtagelser, er opsummeret i *Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998*, s. 325-328.

⁵⁷ HSE: A guide to health and safety regulation in Great Britain

for at sikre, at de ansatte i branchen og samfundet generelt beskyttes mod risici fra atomindustrien.⁵⁸

Field Operations, der ligger hos det udvidede management board, håndterer tilsyn i en lang række sektorer, herunder landbrug, byggeri, gas, underholdning og fritid, mad og drikke, fabrikation, offentlig service og stenbrud. Desuden håndterer Field Operations også uddannelse i risikohåndtering. De tilsynsførende leverer råd, hjælper virksomhederne med at efterleve loven, inspicerer arbejdspladser, undersøger arbejdsulykker og klager samt håndhæver loven, hvor det er nødvendigt.⁵⁹

I Storbritannien har man truffet en principiel beslutning om, at inspektørerne (de tilsynsførende) skal kunne samarbejde med virksomhederne med udgangspunkt i konkret og værdiskabende rådgivning. Det indebærer bl.a., at inspektørerne kan prioritere at se bort fra mindre overtrædelser for at koncentrere sig om de større, og at de har mandat til gennem dialog med virksomhedsrepræsentanten at anbefale og godkende en løsning, som er tilpasset den pågældende virksomheds behov. Denne tilgang er udtrykt som princippet om, at en løsning skal være 'reasonably practicable': "This means balancing the level of risk against the measures needed to control the real risk in terms of money, time or trouble. However, you do not need to take action if it would be grossly disproportionate to the level of risk."⁶⁰

Sally Nicholson, Head of Operational Development og selv inspektør gennem mange år, giver følgende eksempel på, hvordan tilgangen kommer til udtryk i praksis: Ved et besøg på en produktionsvirksomhed konstateres det, at afskærmningen af farlige maskiner er mangelfuld. Dette er ingen nyhed – det samme var tilfældet, sidste gang der var tilsyn på virksomheden. Ved den lejlighed udstedte HSE et påbud til virksomheden om at bringe afskærmningen i orden. Påbuddet har imidlertid ikke ført til den nødvendige tilpasning, og da virksomhedens ledelse generelt ikke opleves som modvillig, vurderer inspektøren, at problemet kan skyldes mangel på ledelseskompetencer. Inspektøren indleder derfor en dialog med virksomhedens ledelse og rådgiver omkring prioritering af midler og beslutningsgange. Påbuddet om at afskærme maskinerne gælder stadig, men fokus er nu flyttet, så påbuddet også angår udvikling af ledelseskompetencer.

Som betingelse for at kunne arbejde på denne måde gennemfører HSE en omfattende uddannelse og rekruttering af inspektører (se *Aktiviteter*).

Samarbejdet med virksomheder foregår ikke kun på inspektionerne, men består fx også af strategiske møder med de 30 største byggerifirmaer, hvor forskellige temaer som risikohåndtering diskuteres.⁶¹ Derudover samarbejder HSE som nævnt også med andre aktører. Det dækker bl.a. samarbejde med fagforeninger, som fx består af hyppige møder, hvor sundheds- og sikkerhedsrisici og sikkerheds løsninger diskuteres i fællesskab.

Bud Hudspith, sundheds- og sikkerhedsrådgiver for Storbritanniens største fagforening *Unite the Union* (UU), beretter i et interview med Rambøll om, at UU har et tæt samarbejde med HSE med kontakt flere gange ugentligt. Samarbejdet er bredt, idet der samarbejdes inden for alle sektorer. Derudover samarbejdes der også om konkrete projekter, fx et nyligt projekt om luftforbedring på arbejdspladser med støvproblemer. HSE er desuden et vigtigt bindeled mellem fagforeninger og arbejdsgiverforeninger med henblik på at få fælles fokus på arbejdsmiljø, forklarer Bud Hudspith. Ofte ønsker fagforeningerne at gøre mere for sundhed og sikkerhed på arbejdspladser, end HSE har ressourcer til, og fagforeningerne presser derfor hele tiden HSE mod at initiere flere tiltag.

HSE samarbejder også med arbejdsgiverforeninger, bl.a. CBI, som er Storbritanniens primære organisation for virksomheder. I et interview med Rambøll fortæller Damian Waters, direktør for CBI i North West, at CBI har en tæt relation til HSE. CBI bidrager primært ved at give HSE feed-

⁵⁸ HSE: A guide to health and safety regulation in Great Britain

⁵⁹ HSE er som nævnt i gang med en transformationsproces, der bl.a. går ud på at samle enhederne om en fælles strategi og one company-tankegang. Af den grund er der ikke fuldstændig overensstemmelse mellem den måde, HSE som organisation beskrives på hjemmesiden hhv. ved interviews. Præsentationen her er tillempet de seneste organisationsudviklinger og rummer derfor beskrivelser, der ikke stemmer med HSE's hjemmeside.

⁶⁰ Jf. <http://www.hse.gov.uk/risk/faq.htm>

⁶¹ HSE: Regulation of health and safety at work

back fra virksomhederne. CBI kan fx berette til HSE om, hvordan virksomhederne opfatter arbejdsmiljøindsatsen og inspektionerne og give HSE råd til, hvordan de mest effektivt kan arbejde med virksomhederne. Damian Waters fortæller, at HSE generelt opfattes som en lydør organisation, og han vurderer, at de især er stærke på tekniske kompetencer, mens de til gengæld står svagere, hvad angår virksomhedsforståelse og -dialog. Dette gælder ifølge Damian Waters også inspektørerne, som ellers ifølge HSE selv netop udmærker sig ved en høj grad af dialogkompetence og indsigt i ledelse og virksomhedsdrift (se senere).

HSE beskriver deres kontakt til virksomhederne, de ansatte i virksomhederne og sikkerhedsrepræsentanter som et samarbejde med rådgivning som omdrejningspunkt.⁶² HSE's forskningsenhed, der tidligere var en selvstændig organisation med navnet Health and Safety Laboratory (HSL), samarbejder desuden i stadigt større omfang med enkeltvirksomheder. Eksempler er samarbejde om forskning i sikkerhed i vindmølleindustrien og i, hvordan man på forsvarlig vis kan udvide olieplatforme. I begge tilfælde kan forskningen dels hjælpe virksomhederne til højere produktivitet og øget profitmaksimering, dels minimere risikoen for arbejdsrelaterede ulykker. Disse projekter, der går under navnet *shared research*, er i stigende grad helt eller delvis finansieret af virksomhederne (Se *Finansiering*).

HSE's forskningsenhed er centralt placeret i HSE's samlede aktiviteter, som følge af at det britiske reguleringssystem grundlæggende er målstyret og bygger på et krav om evidens. Det forudsætter, at HSE råder over en bred vifte af forskningsmæssige og konkrete tekniske kompetencer. Kompetencerne kommer fx i spil i tilrettelæggelsen af uddannelsen af inspektører, og når HSE skal efterforske ulykker eller tendenser i arbejdsmiljøet så som stigning i stress-relaterede sygdomme.

Forskningsenheden, der består af mellem 700 og 800 forskere, skal desuden holde HSE i førerpositionen med hensyn til viden. Det indebærer, at der hvert år udarbejdes rapporter (*foresights*), hvor tværfaglige forskerteams fra HSE dykker ned i udvalgte temaer, fx arbejdslivets udvikling eller teknologiske landvindinger. Målene med kerneopgaven er formuleret i en *Science and Evidence Strategy*, og de handler om at belyse:

1. *Future regulatory frameworks* (hvordan kan arbejdsmiljøet reguleres bedst muligt i lyset af arbejdsmarkedets udvikling?)
2. *Evidensbase* (hvilke ting skal der måles på?)
3. *Health* (hvori består et godt helbred – nu og i fremtiden?)
4. *Future asset base of the HSE* (hvilken viden og redskaber skal HSE udvikle til fremtiden?)
5. *Demographic change* (hvordan kan fremtidens arbejdsplads forstås fra et medarbejderperspektiv?)
6. *Incident activity* (hvordan skal HSE i fremtiden håndtere arbejdsmiljørelaterede hændelser?).⁶³

7.3 Finansiering

Der er 2572 ansatte (svarende til fuld tid) i HSE⁶⁴. Disse udgøres af inspektører og andet frontlinjepersonale, politiske rådgivere, forskningspersonale med meget forskellige baggrunde (fx ingeniører, psykologer, statistikere m.m.), juridiske rådgivere, informations- og kommunikationspersonale, økonomer og medieeksperter.⁶⁵ Når dette holdes op mod antallet af virksomheder (5.389.000), svarer det til, at HSE har 4,7 ansat pr. 10.000 virksomheder. Det vil sige, at hver ansat i HSE i princippet i gennemsnit betjener 2095 virksomheder.

Racheal Radway, Assistant Director of Finance ved HSE har forsynet Rambøll med de nyeste tal for HSE's finansiering for 2016/2017.⁶⁶ Af disse fremgår det, at HSE i 2016/2017 forventes at have udgifter for £ 224,5 millioner. Heraf er £ 92,8 millioner finansieret af indkomst til organisationen, mens de resterende £ 131,7 millioner finansieres af staten. HSE vil de kommende år

⁶² <http://www.hse.gov.uk/aboutus/workingwith.htm>

⁶³ Punkterne er refereret ud fra interview med Professor Andrew Curran, Chief Scientific Adviser, Director of Research (HSE).

⁶⁴ HSE: Business plan 2015-2016

⁶⁵ HSE: A guide to health and safety regulation in Great Britain

⁶⁶ Der er en lille forskel mellem de tal, Rachel Radway har forsynet Rambøll med og den udgivne Business Plan for 2016/2017.

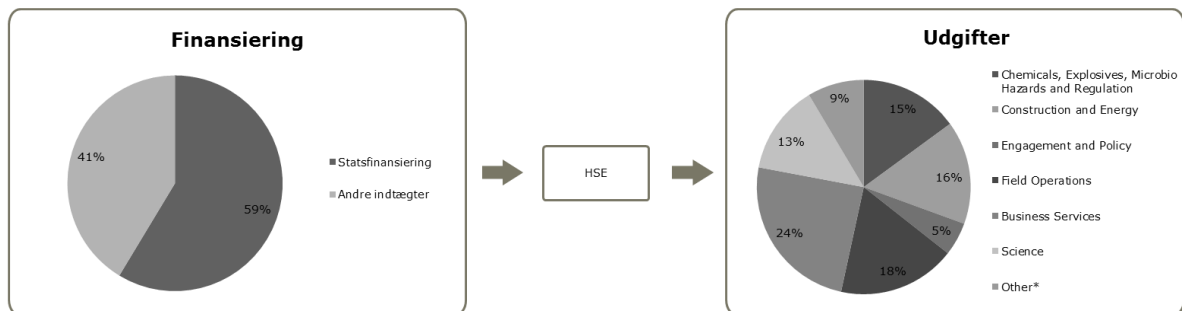
modtage færre midler fra staten, idet bevillingerne herfra falder gradvist frem til 2019/2020, hvor den udgør £128,4 millioner.

Tabel 16: Planlagt statslig finansiering

År	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
Millioner £	140,9	135,6	128,4	128,4

HSE ønsker at opretholde samme niveau af kerneydelser, selvom statsfinansieringen bliver mindre de kommende år. Dette skal ske ved for det første at gøre bedre brug af digitale teknikker til at modernisere interaktionen med arbejdsgivere og det offentlige (se senere om *FIND IT*),⁶⁷ og for det andet gennem øget indtægt til organisationen gennem *fees for intervention* (FFI) og en øget kommercialisering. HSE's forventede ressourcetilfordeling for 2016/17 ser således ud:

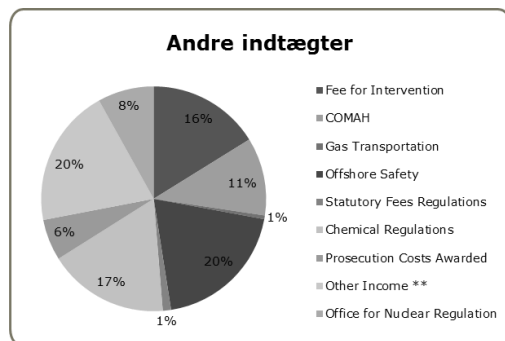
Figur 19: Finansiering og udgifter fordelt på områder (2016/17)



* Operational services and board, people and capability, planning, finance and procurement, legal and governance

Indtægter ud over statslig finansiering udgør 41 % af organisationens budget, hvilket ses af ovenstående figur. De 41 % svarer til 92,8 millioner £ og kommer fra følgende kilder:

Figur 20: Anden finansiering



**Other income: Includes commercial income, sales of publications, and other miscellaneous fees and charges

FFI dækker over, at HSE opkræver et gebyr, hvis der identificeres materielle overtrædelser hos en virksomhed. I disse tilfælde skal virksomheden betale HSE's omkostninger ved sagen. Indkomsten kommer primært fra sektorer med store risici, som fx offshore og kemiindustri. Når HSE-inspektøren vurderer, at der er en materiel overtrædelse, skal der udstedes en skriftlig bekendtgørelse af dette til den risikoansvarlige. Denne bekendtgørelse skal indeholde en henvisning til den lov, som inspektøren vurderer, der er brud på, en begrundelse for inspektørens vurdering, samt en notifikation om, at gebyrer og bøder kan betales til HSE.

Gebyrets størrelse er baseret på, hvor meget tid inspektøren bruger på at identificere lovbruddet og hjælpe virksomheden med at afhjælpe det. Inspektørerne tager således også tid på, hvor lang tid et tilsynsbesøg tager. Det er kun i tilfælde af materielle overtrædelser (*material breaches*) af arbejdsmiljøloven, at den risikoansvarlige skal betale for det arbejde, som HSE udfører hos virksomheden.

⁶⁷ HSE Business Plan 2016/17

Der udskrives omkring 14.000 FFIs om året, og HSE oplever meget sjældent, at der klages over afgørelserne. *Director of Regulation* David Snowball forklarer i et interview med Rambøll, at årsagen til den lave procentdel af klager – og endnu lavere del af medhold i klager (se *Succeskriterier*) – skyldes den store investering, HSE gør i at forberede inspektører til at foretage korrekte og præcise vurderinger. En anden forklaring, som HSE selv bringer op, kan være, at inspektørerne hellere under- end overdriver, når de udarbejder bekendtgørelser. HSE gennemfører således peer review-sessioner med inspektører på fast basis, hvor de gennemgår og giver feedback på hinandens bekendtgørelser, og konklusionen herfra er, at inspektørerne gennemgående lader evt. tvivl komme virksomhederne til gode.

7.3.1 Kommercialisering og shared research

En anden kilde til indkomst til HSE er en øget kommercialisering. Dette involverer bl.a., at HSE giver tilladelser, udgiver bøger og sælger specialiserede videnskabelige produkter og services til eksterne kunder.⁶⁸ Ifølge professor Andrew Curran, *Chief Scientific Adviser & Director of Research*, er det mest lovende område med hensyn til kommercialisering dog *shared research*.

Shared research er projekter, hvor HSE og en eller flere virksomheder går sammen om at udføre forskning, der dels bidrager til virksomhedernes bundlinje, dels påvirker arbejdsmiljøet positivt, fx ved at minimere risikoen for ulykker. Der er i høj grad tale om projekter, som forskningsenheden tidligere ville have udført for egne midler, men som nu helt eller delvist finansieres af virksomhederne. Samlet set vurderer professor Andrew Curran, at 40 procent af HSE's forskning er eksternt finansieret. Målet er at løfte dette tal til 60 procent i 2020.

HSE har erfaret, at organisationen er unikt positioneret som partner for virksomhederne i forbindelse med shared research. Dels på grund af ressourcer – herunder en bredt sammensat stab af forskere og en kvadratmil med laboratorier, hvor man kan lave alt fra kontrollerede eksplosioner til psykologiske tests – og dels på grund af omfattende og dokumenteret erfaring og viden fra bl.a. ulykker. Det giver en unik markedsposition, hvor HSE ikke bare, som konkurrenterne, kan måle fx kemisk indhold i eller holdbarhed af sammensatte materialer, men også kan fortolke resultaterne og relatere dem til de relevante sektors praksis og typiske udfordringer. Denne kombination har i praksis bidraget til, at HSE i dag har en tillidsbaseret relation som rådgiver til flere virksomheder og hele sektorer, lyder det.

Processen mod kommercialisering af forskningen har budt på udfordringer undervejs. På den baggrund peger professor Andrew Curran på, at der skal *deep thinking* og strategi til. Det går ikke an at begive sig ud på rejsen mod øget kommercialisering uden at overveje disse punkter:

- *Kultur*
Medarbejdere og ledere i HSE kommer fra en offentlig myndighedskultur med en asymmetrisk relation til virksomhederne og med stort fokus på kontrol. De har derfor behov for, at udviklingen foregår gradvist, så mindsettet skridt for skridt kan opdateres om, hvad opgaven er, og hvordan relationen til virksomhederne kan være. Det handler ikke mindst om, at man på organisatorisk niveau sætter ord på, hvilken værdi det egentlig er, man kan tilbyde virksomhederne, og at virksomhederne måske vil bruge HSE's viden mere, når de selv betaler for den. Forskningsenheden har længe ageret kommercielt som selvstændig institution (HSL) og blev først integreret i HSE i 2014, så man kan stadig blandt nogle medarbejdere møde modstand mod kommercialiseringen.
- *Ledelse*
Omstillingen kræver en ledelse med tålmodighed, forståelse for medarbejderne, deres motivation samt evne at formulere en vision, der ikke adskiller sig for radikalt fra den kulturelle norm. Der skal sikres samklang mellem missionen som myndighed og den kommercielle mission. Det går fx ikke at sætte en leder med en rent kommerciel baggrund og uden kendskab til arbejdsmiljøforskning eller offentlig administration i spidsen for transformationen fra start. Omvendt skal man på ledelsesniveau være i stand til at tænke på fx *cost control* og revenue

⁶⁸ HSE Business Plan 2015/16

på en måde, som offentlige ledere ifølge professor Andrew Curran ikke har tradition for.

- *Myndighedsopgaven*

HSE er meget opmærksom på, at man ikke kompromitterer myndighedsrollen som følge af de kommercielle aktiviteter. Det betyder fx, at inspektører på tilsyn ikke må tilbyde hjælp til løsninger mod betaling. Det betyder også, at afdelinger i HSE skal koordinere arbejdet, så HSE's forskningsenhed fx ikke giver tilbud på at løse problemer, som HSE inspektører har givet påbud om. Det ville potentielt give interessekonflikter i tilfælde af en retssag. Ifølge professor Andrew Curran er der også brug for at forholde sig til den faglige selvforståelse blandt inspektørerne og deres ejerskab til myndighedsopgaven, som følge af at HSE i dag også er en kommerciel aktør.

- *Markedsposition*

Det er vigtigt at holde vandtætte skodder mellem opgaver, som HSE udfører for den offentlige bevilling, og kommercielle opgaver, da HSE ikke må kunne beskyldes for at underbyde private aktører ved at anvende offentlige midler som medfinansiering. For at undgå uklarhed har HSE positioneret sig som *high-end* leverandør med et prisniveau, der i de fleste tilfælde overgår konkurrenterne. Det er HSE's oplevelse, at der er stor forskel på konkurrencen fra område til område, og man har konstateret, at HSE i de helt store projekter ofte er ene om at byde ind.

Området er fortsat under udvikling, men opfattelsen i HSE er, at kommercielle partnerskaber med virksomheder giver værdi og ikke kun økonomisk. Som følge af samarbejdet får HSE fx også større viden om de pågældende sektorer, herunder udvikling og incitamentsstrukturer, ligesom virksomhederne får større forståelse for HSE og den opgave, HSE udfører. Desuden har det forbedret den faglige kvalitet, at HSE skal kunne levere kommercielt attraktive ydelser, lyder det.

HSE ser i øjeblikket på muligheder for at styrke deres markedsposition yderligere. En vej, som HSE konkret forfølger, er partnerskaber med universitetsverden. Man er således ved at undersøge mulighederne for at etablere et *Institute for Risk and Regulatory Research* i samarbejde med et universitet. Det vil bl.a. åbne op for, at HSE kan søge midler fra forskningsfonde. En anden vej er at øge sit salg og brand internationalt. Professor Andrew Curran forklarer således, at HSE i kraft af sin ekspertise og erfaring samt laboratorie-faciliteterne fx vil kunne rådgive og gennemføre undersøgelser for andre landes arbejdsmiljømyndigheder. Som eksempel nævner han, at HSE ville kunne bidrage med omfattende erfaring med vindturbine-industrien til Arbejdstilsynet i Danmark i relation til efterårets danske sager med arbejdsmiljøproblemer hos internationale vindturbine-virksomheder.

7.4 Regulering

Det er i Storbritannien lovpligtigt for arbejdsgivere og andre med ansvar for arbejdspladser at indberette:

- Arbejdsrelaterede ulykker, som medfører død.
- Arbejdsrelaterede ulykker, som medfører bestemte alvorlige skader
- Diagnosticerede tilfælde af bestemte arbejdsrelaterede sygdomme.
- Bestemte "farlige forekomster", som har mulighed for at forvolde skade.⁶⁹

HSE definerer en ulykke som en separat, identificerbar, utilsigtet hændelse, der forårsager fysisk skade. Kun arbejdsrelaterede og rapporterbare ulykker skal indberettes. Betegnelsen 'rapporterbare ulykker' dækker bl.a. over dødsulykker eller amputation af en arm, hånd, finger, ben, fod eller tå. En liste med rapporterbare ulykker findes i bilag. Arbejdsrelaterede sygdomme, der skal indrapporteres er desuden listet i bilag. Det skal derudover rapporteres, hvis en skade forvolder mere end syv dages fravær fra arbejdspladsen.⁷⁰ Arbejdsgivere skal endelig rapportere om diagnoser, der gives til ansatte, som er forårsaget eller blevet forværret af deres arbejde.⁷¹ HSE udgi-

⁶⁹ HSE: Reporting accidents and incidents at work

⁷⁰ HSE: Reporting accidents and incidents at work

⁷¹ Liste over disse skader findes i HSE: Reporting accidents and incidents at work, side 3.

ver årligt en rapport, Health and Safety Statistics, med statistik over dødsfald, arbejdsrelaterede ulykker og arbejdsrelaterede sygdomme.⁷²

7.4.1 Reaktionsmuligheder ved overtrædelser

HSE har bemyndigelse til at reagere på overskridelser af loven på forskellig vis. Ud over at gøre information tilgængelig og give råd mundtligt har inspektører ved HSE følgende metoder at tage i brug:

- Forsyne virksomheden med skreven information om lovbrud.
- Kræve forbedringer i den måde, risikoen håndteres på.
- Stoppe bestemte aktiviteter, som skaber risici.
- Retsforfølge, hvis der har været et væsentligt lovbrud.⁷³

Det er således ikke muligt for HSE-inspektørerne at udskrive bøder til virksomheder på stedet, når de inspicerer. De tilsynsførende kan stævne virksomhederne, men bøder kan kun udskrives af domstolene. Når HSE-inspektørerne skal beslutte, hvilke midler der skal tages i brug for at håndhæve loven, sker det ud fra en vurdering i situationen af de fundne omstændigheder. Der kan gives *Improvement Notice* eller *Prohibition Notice* afhængigt af inspektørens vurdering.

Et 'Improvement Notice' giver virksomheden mulighed for at forbedre forhold omkring en risiko inden for en bestemt tidsperiode. Et 'Prohibition Notice' kan gives, hvis inspektøren vurderer, at der er risiko for alvorlig skade på personer forbundet med en speciel arbejdsaktivitet, også selv om der ikke er brud på loven. Et sådant forbud kan træde i kraft med det samme eller udsættes af sikkerhedsmæssige årsager.⁷⁴

Lokale myndigheder (LA's) håndhæver også sundheds- og sikkerhedslovgivning på arbejdspladser, der er allokeret til dem (virksomheder, der er vurderet som *low risk* i risikomodellen). De lokale myndigheder råder over samme reaktionsmuligheder som HSE.

7.4.2 Brug af data

Det overordnede formål med HSE's brug af data er at evidensbasere HSE's aktiviteter, herunder ikke mindst at sikre en præcis regulering. I tråd hermed arbejder HSE's dataafdeling med at evaluere HSE's interventioner, føde data ind til den risikobaserede tilsynsmodel samt udføre cost-benefit-analyser af myndighedens regulering og øvrige aktiviteter.

Der er to primære datakilder til viden om ulykker og arbejdsrelaterede sygdomme:

1. *Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations (RIDDOR)*
RIDDOR er et indrapporteringssystem, hvor arbejdsgivere indrapporterer arbejdsskader og arbejdsulykker, farlige hændelser og erhvervssygdomme. Indrapportering i RIDDOR foregår først og fremmest online, men der kan indrapporteres per telefon i tilfælde af dødsulykker eller særligt store ulykkestilfælde.⁷⁵

I 2014/2015 blev der gennem RIDDOR rapporteret om 142 arbejdsrelaterede dødsulykker, hvilket svarer til 0,46 dødsfald pr. 100.000 arbejdere. I samme år blev der rapporteret om 75.054 ikke-dødelige skader på ansatte. Det er primært i brancherne landbrug, skovbrug og fiskeri, byggeri og indkvartering og mad, at disse skader forekommer.⁷⁶

HSE anslår, at kun omkring halvdelen af alle skader bliver indrapporteret gennem RIDDOR. Det er specielt landbrugssektoren, der er dårlig til at indrapportere skader, mens den offentlige sektor i højere grad rapporterer om skader og sygdomme blandt de ansatte, lyder vurderingen.

⁷² HSE: Summary Science Plan 2015-2018

⁷³ HSE: Enforcement Policy Statement, October 2015

⁷⁴ HSE: Enforcement Policy Statement, October 2015

⁷⁵ <http://www.hse.gov.uk/riddor/report.htm>

⁷⁶ Health and Safety Statistics – Annual Report for Great Britain 2014/2015

2. Labour Force Survey

Den anden kilde er Labour Force Survey, som udsendes hver måned til en stikprøve af arbejdsstyrken i Storbritannien. En gang om året har HSE en række spørgsmål med i denne survey, der afdækker, om arbejdere i Storbritannien lider af forskellige typer sygdomme, som, de mener, skyldes deres arbejde. Labour Force Survey bliver gennemført af *Office for National Statistics*, som samkører dataregistre, hvorfor individuelle svar fra arbejdsstyrken fx kan kædes sammen med eventuelle henvendelser til læger og andet fagpersonale.

Gennem Labour Force Survey blev der rapporteret om 611.000 ikke-fatale skader på ansatte i 2014/2015. Derudover rapporterede 1,2 millioner, som har arbejdet inden for det sidste år, om erhvervsrelaterede sygdomme, som, de mener, skyldes deres arbejde. Desuden er der 0,8 million arbejdere, som sidst arbejdede for over 12 måneder siden, som lider af en sygdom, der enten skyldes eller er blevet gjort værre af deres arbejde. Det er især i social- og sundhedssektoren og inden for offentlig administration og forsvar, at disse erhvervsrelaterede sygdomme optræder.⁷⁷

Disse to kilder indgår i en datastrategi i HSE, som sigter mod at samle og kombinere flest mulige eksterne og interne, offentlige og kommercielle relevante datakilder, som kan evidensbasere indsatserne og give HSE et løbende opdateret overblik over britisk arbejdsmiljø. Blandt kilderne er en fast dataleverance fra *Office for National Statistics* om dødsfald, der kan tilskrives fatale sygdomme forårsaget af arbejde så som asbest-betinget lungehindekræft (mesothelioma). Som led i datastrategien etablerer HSE så vidt muligt aftaler med andre myndigheder om datadeling, ligesom HSE har købt adgang til den kommercielle database MINT.⁷⁸

Der er i stigende grad tale om, at medarbejderne i dataafdelingen samarbejder integreret og projektorienteret med andre afdelinger, fx sådan at tilsyn og politikudvikling løbende får information via data, mens de, der producerer data og analyse, definerer deres opgave ud fra viden om behovet hos dem, der laver tilsyn og politikudvikling. Denne arbejdsgang understøtter et formål om at omsætte data til *operational intelligence*, dvs. data, som kan anvendes til at gøre en praktisk forskel i HSE's regulering, kommunikation m.m. samt for virksomhederne i det daglige arbejde. En vej til at sikre denne forankring i praksis er at gøre data lettere tilgængeligt. Det er en forudsætning for, data bruges og diskuteres mere, mener Alan Spence, Chief Statistician and Chief Analyst ved HSE.

Alan Spence fortæller i et interview med Rambøll, at HSE's datatilgang ligger i forlængelse af en fælles datastrategi på tværs af regeringsområder i Storbritannien. Strategien medfører fx fælles retningslinjer for datadisciplin, sammenlignelig struktur samt faglige netværk med henblik på at sikre ensartede professionelle standarder, videndeling og kvalitetssikring.

Det er en af HSE's opgaver at levere statistik til offentligheden, og man har i den forbindelse fra 2015 til 2016 forenklet formatet, som den årlige Health and Safety Statistics afrapporteres i, så det er lettere tilgængeligt for alle. Formidlingen til offentligheden genererer i sig selv data, som HSE bruger til at målrette kommende formidling. HSE har således undersøgt, hvem der henter tal og anden data hos HSE – det er i høj grad forskere, fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer, konsulenter og borgere med en aktuel personlig relation til et arbejdsmiljøemne, fx på grund af et familiemedlems arbejdsrelaterede dødsfald. HSE kan dog ikke angive en procentvis fordeling, da hjemmesidestatistikken ikke systematisk analyseres.

Data fra tilsynsbesøg behandles heller ikke struktureret, fortæller Alan Spence, da traditionen i HSE er, at den enkelte inspektør har stor faglig frihed til selv at vælge fokus og afrapportering i sin bestræbelse på at etablere en god relation med skræddersyede løsninger til den enkelte arbejdsplads. Der findes derfor fx ikke en liste spørgsmål, der altid skal stilles ved inspektioner, og afrapporteringen har karakter af fritekst. Inspektørerne såvel som andet personale fra HSE med virksomhedskontakt er forpligtet til at registrere rapporter om kontakt med virksomheden og resultatet af kontakten i COIN (*Corporate Operational Information System*). Datapersonalet i HSE afprøver aktuelt, om det er muligt via *textmining* at høste struktureret data fra disse rapporter.

⁷⁷ Health and Safety Statistics – Annual Report for Great Britain 2014/2015

⁷⁸ Se: <http://www.bvdinfo.com/en-gb/our-products/company-information/national-products/mint-uk>

På baggrund af data er stress, muskel-skelet-lidelser og lungesygdomme udpeget som særlige fokusområder. Derfor vil HSE i det kommende år lancere et Health and Work Programme. Programmet markerer et skifte for HSE, der ellers i en årrække med succes har dedikeret hovedparten af sine aktiviteter til at nedbringe antallet af arbejdsulykker (se *Succeskriterier*). Programmet bliver ifølge Peter Brown, Head of Health and Work Programme, dog ikke bakket op af særskilte midler, og strategiens kerne er derfor at indgå partnerskaber med eksterne aktører, der kan anvende HSE's logo og brand til at sætte fokus på sundhed.

Ved besøget hos HSE bliver Rambøll flere gange fortalt om en helt nyetableret data-enhed, som man forventer sig meget af. Enheden er et insights-team, som skal gennemføre adfærdsøkonomiske analyser af HSE's samlede vifte af interventionsformer samt virksomhedernes bevæggrunde og konkrete handlinger. I spidsen for teamet er hyret en erfaren psykolog, som fremover skal levere data som input til HSE's samlede evidensgrundlag. Inspirationen er kommet fra *The Behavioral Insights Team* (BIT) oprettet i år 2010 af den britiske premierminister David Cameron med henblik på at introducere en ny og mere praksisnær forståelse af menneskers adfærd i politikudvikling på tværs af sektorer. Enheden er i dag den førende internationale ekspertise på området for nudging og adfærdsøkonomiske analyser.⁷⁹

HSE arbejder med et varieret mix af interventioner ud over regulering af arbejdsmiljøområdet. Tilsyn og kommunikation er de mest centrale aktiviteter i dette mix.

7.5 Aktiviteter

7.5.1 Tilsyn

HSE anvender en risikobaseret tilgang, når det vurderes, hvilke virksomheder der proaktivt skal inspiceres. Faktorer som størrelse, type af aktiviteter, industrisektor og de tilhørende døds-, ulykkes-, og sygdomsstatistikker tages i betragtning. HSE målretter således sine ressourcer mod de aktiviteter og industrier, hvor risici er størst og mindst kontrolleret. Lavrisikosektorer vil ikke blive inspiceret af HSE med mindre en egentlig skade opstår.⁸⁰ Kilder til at vurdere, hvor risici er størst, er bl.a. sikkerhedsrapporter og tidligere performance.⁸¹ Ifølge Sally Nicholson, Head of Operational Development, er antallet af inspektioner dog også udtryk for HSE's vurdering af, hvad man kan for de tilgængelige ressourcer.

HSE vurderer, at det hverken er muligt eller nødvendigt at efterforske alle tilfælde af brud på loven. Når HSE træffer afgørelse om, hvor ressourcerne skal anvendes, spiller følgende faktorer en rolle:

- Omfanget af potentiel eller faktisk skade
- Alvorligheden af et potentielt eller egentligt brud på loven
- Prioriteringer i HSE angående håndhævelse
- Mulighed for at opnå resultater
- Brede relevans af hændelsen, herunder alvorlig offentlig bekymring.⁸²

7.5.2 Eksempel: IT-værktøjet FIND IT

I lyset af disse punkter spiller prioritering af tilsynsindsatsen en stor rolle i HSE. Prioriteringen, som internt i HSE går under navnet *Going to the right places: Target inspections*, har ført til, at HSE inden længe lancerer it-værktøjet FIND-IT. FIND-IT står på skuldrene af HSE's datastrategi om at samle flest mulige datakilder. FIND IT kombinerer datakilderne for at kvalificere udvælgelsen af virksomheder til tilsyn. Værktøjet, der er udviklet siden 2012 af HSE's eget tekniske team, er i sin første generation og lanceres i marts 2017, i første omgang til HSE's *divisional intelligence officers*, som har fordelt ansvaret tilsyn mellem sig regionalt.

Nu og her vil værktøjet effektivisere forberedelsen af tilsynene markant ved automatisk at identificere *poor performance* eller *high risk* virksomheder og generere besøgslistor på et solidt datagrundlag. Til sammenligning er det i dag en opgave for administrativt personale i HSE at sam-

⁷⁹ Se: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>

⁸⁰ Enforcement Policy Statement, October 2015

⁸¹ HSE: Regulation of health and safety at work

⁸² Enforcement Policy Statement, October 2015

menstykke datakilder og udarbejde besøgslistes til de tilsynsførende. Michael Bone og Emily Tudball, *Operational Intelligence*, vurderer i et interview med Rambøll, at det i dag i gennemsnit tager det administrative personale 30 minutter at tjekke og tilføje en virksomhed til inspektørernes besøgsliste. Deres forventning er, at dette administrative arbejde vil kunne reduceres væsentligt, og at FIND IT derfor sandsynligvis vil medføre færre administrativt ansatte.

FIND IT skal desuden i 2017 udvikles i en generation 2, hvor det kan medbringes som interaktivt interface på inspektørernes iPhone 6 eller en tablet, når de er på inspektion. Der er allerede i dag rige muligheder for at lave differentierede udtræk fra FIND IT – fx virksomheder i en bestemt by med en bestemt risikoprofil eller spredning på tværs af virksomheder af bestemte sygdomme. Planen er, at denne funktionalitet skal udvikles til tablets og smartphones som klikbart *overlay* på et tredimensionelt kort, så inspektører kan trykke på kortet, zoome ind på en virksomhed, trykke igen og få alt viden om virksomheden præsenteret. Denne udvikling forventes både at understøtte den enkelte inspektørs forberedelse og dialogen med virksomheden, der kan se de oplysninger, HSE har om virksomheden, i et brugervenligt interface.

En tredje generation af FIND IT, som dog endnu ikke er konkret på tegnebrættet, er at gøre det muligt at indtaste oplysninger om inspektionen direkte i FIND IT, hvorfra informationerne så skal gå videre ind i HSE's centrale COIN-database.

HSE forventer at løse en klassisk udfordring med FIND IT, nemlig udfordringen med forældet data. Virksomheder ændrer sig konstant, og data har derfor kun validitet i kort tid. Det gælder fx for nye virksomheder, der ikke sjældent starter op for hurtigt derefter at lukke ned igen, forklarer Michael Bone og Emily Tudball. FIND IT har også potentiale til at engagere inspektørerne, vurderer de. Det er vigtigt, da stigende fokus på databaserede tilsyn og prioritering har ført til en oplevelse af reduceret ejerskab til opgaven hos flere inspektører. Hvor de før selv valgte, hvem de ville besøge og hvornår, får de i dag besøgslistes på baggrund af data. Der er imidlertid en bred accept i HSE af, at inspektørernes viden er værdifuld, og at de er fagligt kompetente. Hvis inspektørerne selv kan hente deres besøgslistes på FIND IT og desuden indtaste deres vurdering i systemet, vil det understøtte deres ejerskab, håber man.

Emily Tudball og Michael Bone vurderer derudover, at FIND IT kan styrke myndighedssamarbejdet. Der har allerede været interesserede forespørgsler fra andre departementer, og hvis HSE lykkes med at vise, at FIND IT effektivt understøtter løsningen af HSE's kerneopgave, så er der potentiale for at skabe en fælles, dynamisk myndighedsdatabase. HSE vurderer, at udgiften til at etablere FIND IT udelukkende handler om mandetimer til at samle og strukturere data, udvikle den nødvendige software, der kan samkøre registrene og generere operationelt output, samt teste systemet på forskellige måder. FIND IT er integreret i HSE's eksisterende it-system, og da inspektørerne i forvejen (via et andet budget) netop er blev udstyret med en iPhone 6 hver, er der ingen yderligere udgifter til hardware. Fra 2012 og frem til i dag beløber medarbejderudgifterne til at udvikle systemet sig ifølge Emily Tudball og Michael Bone til ca. 2 millioner pund.

7.5.3 Tilsynsprocessen

Når HSE foretager et besøg hos en virksomhed, er proceduren som illustreret i nedenstående figur.

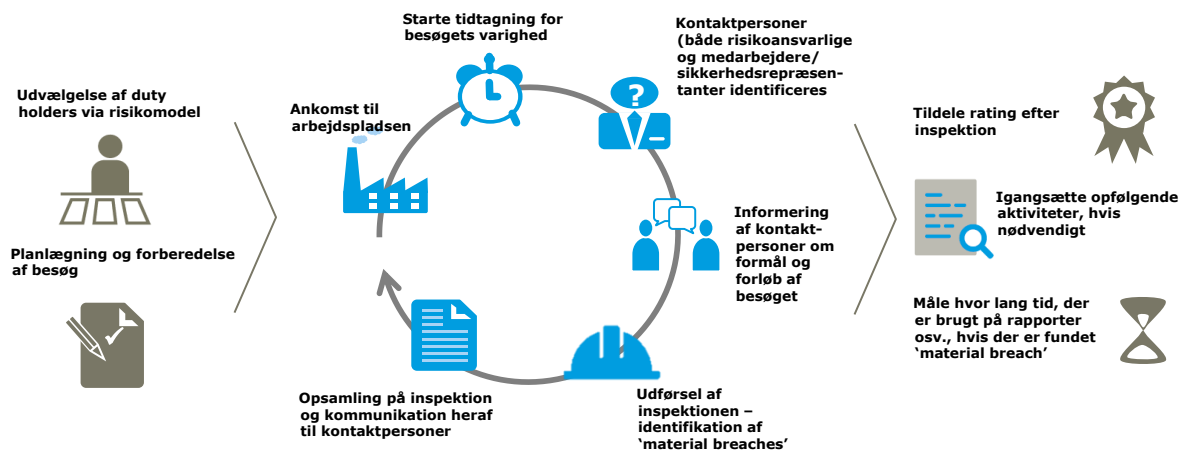
Alle interventioner med risikoansvarlige i virksomheder bliver opført i COIN-databasen (*Corporate Operational Information System*). Efter besøget hos en virksomhed, får virksomheden en rating. Denne går fra kategori A, som angiver den højeste risikokategori gennem B1-4 til C, som angiver lavest risiko.⁸³

HSE gør meget ud af at rekruttere og uddanne deres inspektører, så de er bedst muligt klædt på til jobbet. Målet er, at hver enkelt inspektør ikke alene kender inspektionsproceduren og er faktuelt velbevandret – fx med hensyn til lovgivning, teknologisk udvikling eller konkurrenceparametre i forskellige sektorer – men at de også evner at interagere dialogbaseret med værdiskabende og løsningsorienteret rådgivning som omdrejningspunkt.

⁸³ Health and Safety Executive / Local Authorities Enforcement Liaison Committee (HELA)

Det indebærer bl.a., at inspektørerne i hver given situation skal kunne vurdere, hvilke overtrædelser man vil tage fat i, og hvordan de skal adresseres, fx med information, krav eller retsforfølgelse.

Figur 21: Tilsynsprocessen – risikobaseret tilsyn



Sally Nicholson, Head of Operational Development, forklarer, at HSE har erkendt, at der skal et vist niveau af uddannelse til for at blive en god inspektør i HSE.⁸⁴ HSE har derfor lagt en rekrutteringsprocedure til rette, som skal sikre, at kommende inspektører besidder såvel de nødvendige personlige egenskaber og et højt akademisk niveau:⁸⁵

- *Formelle krav*
Stræber man efter at blive generalist-inspektør, skal man have en uddannelse svarende til en bachelorgrad med et højt karaktergennemsnit.⁸⁶ Søger man om at blive specialist-inspektør, skal man have dokumenteret erhvervs erfaring inden for området, man skal specialiseres i.
- *Screening*
Lever man op til de formelle krav, går man gennem en indledende screening. Den indebærer, at man udfylder en ansøgning online og bl.a. redegør for relevante praksiserfaringer. Derefter skal man gennem en *situational judgement test*, hvor man får mulighed for at demonstrere sine analytiske evner.
- *Vurdering på HSE's træningscenter*
Kommer man videre fra screeningsrunden, venter tre øvelser ellers tests hos HSE. For det første en *gruppeøvelse*, som afprøver kandidatens evner til at samarbejde, lytte, argumentere og kommunikere verbalt og non-verbalt. Dernæst en *skriftlig øvelse*, hvor man har et begrænset tidsrum til at udarbejde en rapport inklusive anbefalinger til handling ud fra en case om en hændelse på en virksomhed. Og endelig et *interview* med fokus på kandidatens kompetencer, erfaringer og personlighed.

Klarer man sig gennem rekrutteringen, kan man se frem til en treårig uddannelse, inden man kan kalde sig inspektør. Alle gennemgår det samme toårige grundforløb. Derefter deles kandidaterne op, ud fra om de skal gå generalist- eller specialistvejen. I det første tilfælde foregår det sidste år også hos HSE's træningscenter, mens specialister enten færdiggør uddannelsen i den enhed, man specialiserer sig inden for (fx *major hazards*), eller også tager man særlige kurser hos HSE's træningsenhed.

Uddannelsen foregår som en blanding af klasseundervisning og praksis. Den planlægges og gennemføres inden for tre hovedområder:

⁸⁴ HSE uddanner kun egne inspektører og fx ikke inspektører til de lokale myndigheder.

⁸⁵ Proceduren er gengivet ud fra informationsfilmen *UK approach to the recruitment of Labour inspectors* (2015), som Rambøll fik udleveret på CD-rom ved besøget hos HSE.

⁸⁶ Kravet lyder, at kandidater skal have en 2.1. degree. Se forklaring på University of Liverpools hjemmeside: <http://ask.liv.ac.uk/faq/86385>

- *Legal Unit*
Her undervises kandidaterne i at udøve myndighed på tilsyn. Det handler om processen med at regulere, håndtere sin magtposition og agere inden for lovens rammer. Derudover er samarbejds- og undersøgelseskompetencer i fokus. I denne del fylder praktisk træning meget.
- *Safety Technology & Occupational Health & Hygiene Unit*
Fokus er her på at opbygge indsigt i arbejdsmiljøemner så som muskel-skelet-lidelser, psykisk helbred og asbestbetingede sygdomme. Derudover klædes kandidaterne på til at rådgive virksomhederne om årsager, der kan ligge til grund for arbejdsmiljøproblemer, herunder ikke mindst ledelse.
- *Professional Practice Competency Framework (PPCF)*
Inden for dette område skal kandidaterne træne og demonstrere 62 kompetencer inden for fem hovedområder: *planning, inspection, investigation, serving notices* og *legal proceedings*. Specialist-inspektører modtager også træning i at agere som ekspertvidner i retssager. Det er en selvstændig pointe med denne del af uddannelsen, at kandidaterne lærer at prioritere: Det forventes, at inspektører kan se proportionerne ved et tilsyn og identificere det vigtigste, som man så adresserer. Tilgangen er, at man inden for rammerne af PPCF kan foretage gode beslutninger i situationen.

HSE prioriterer, at man kommer med ud på inspektioner fra uddannelsens første dag, i første omgang for at lytte og lære. Allerede efter et par måneder får kandidaterne lov til at føre an i tilsynet, mens en coach (en erfaren inspektør) følger med. Kandidaterne begynder med små virksomheder inden for en bestemt sektor. Derefter går man videre til en anden industri og større virksomheder.

Fra og med juni 2017, hvor 70 nye kandidater påbegynder uddannelsen som inspektør, bliver uddannelsen i endnu højere grad gennemført som *blended learning*. Det vil sige med en blanding af individuelt tilpasset e-learning, webinarer, differentieret klasseundervisning, rollespil, aktionslæring med coaching, sidemandsoplæring, feedback og supervision.

Der er løbende eksamener, og det er et krav, at man består dem alle. Derudover arbejder HSE med intern validering, peer-review og feedback med henblik på at kvalitetssikre uddannelsen. HSE har aktuelt 16 trænere (*operation development managers*) ansat, men ambitionen er at halvere dette antal som følge af omlægningen til *blended learning*, hvor mere af uddannelsen foregår elektronisk.

Uddannelsen er udviklet i samarbejde med *National Examination Board in Occupational Health and Safety* og akkrediteret af *Scottish Qualifications Authority*. Ved uddannelsens afslutning får inspektørerne et *Diploma in Occupational Health and Safety*. Sally Nicholson estimerer, at fem til 10 procent falder fra uddannelsen undervejs.

7.5.4 Kommunikation

HSE gennemfører en række kommunikationsaktiviteter af både intern og ekstern karakter. Hvad det eksterne angår, er omdrejningspunktet virksomhedernes servicerejser. Det kommer fx til udtryk som en systematisk opdeling af kommunikationsaktiviteter i før, under og efter tilsyn:

Kommunikationen *før tilsyn* handler fx om formidling på hjemmesiden og samarbejde med eksterne aktører om informationskampagner m.m. Formålet er at influere arbejdsmiljøområdet, inden risici opstår. HSE anvender en fælles myndighedsskabelon til kampagneplanlægning ved navn *OASIS*. Skabelonen består af fem fokusområder, som HSE anvender til at strukturere og gennemføre kampagner, nemlig: **Objectives**, **Audience Insight**, **Strategy/Idea**, **Implementation** og **Scoring/Evaluation**.⁸⁷

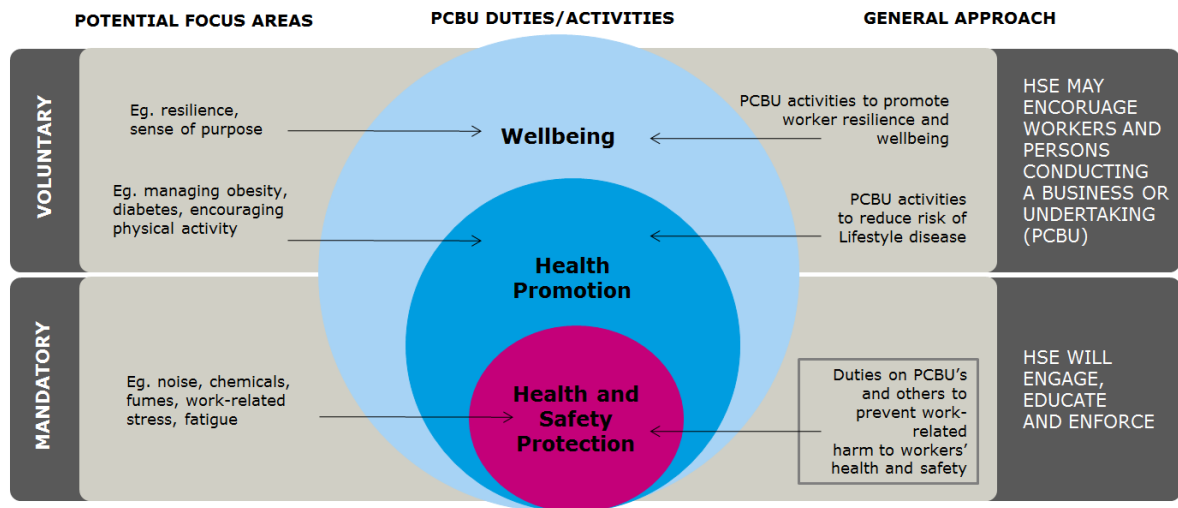
⁸⁷ Jf. <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/campaigns/guide-to-campaign-planning-2/>

Kommunikation *under tilsyn* består af inspektørens dialog og rådgivning (se ovenfor), mens kommunikation *efter tilsyn* fx handler om yderligere undersøgelse, der kommunikeres til virksomheden, eller dialog med virksomhedsrepræsentanter, der henvender sig.

HSE anvender således et mix af interventionsteknikker, som ud over inspektion, råd og vejledning, og håndhævelse af loven omfatter aktiviteter, der skaber opmærksomhed og kompetence hos virksomhederne.⁸⁸

En overordnet retningslinje for, hvornår og hvordan mixet anvendes, blev præsenteret for Rambøll på besøget hos HSE i nedenstående figur:⁸⁹

Figur 22: Prioriteringsniveauer i HSE's aktiviteter



Pointen med hensyn til kommunikation er, at der skal prioriteres mellem aktiviteter, som knytter sig direkte til HSE's kerneopgave – sikring af godt arbejdsmiljø og vækst hos virksomheder – og aktiviteter, som er valgfrie, herunder samarbejde med eksterne partner om informationskampagner. Prioriteringen beror bl.a. på en vurdering af, hvornår risici skabes, og hvilke tiltag der på det givne tidspunkt bedst kan adressere dem. Nedenstående figur viser, hvordan de forskellige interventionsmuligheder anvendes på forskellige tidspunkter afhængigt af, hvornår risikoen opstår.⁹⁰

HSE udbyder en mængde kommunikationsprodukter til virksomheder. Dette inkluderer:

- Webaserede værktøjer, som fx hjælp til at kunne vurdere sig selv, lydclip, podcasts, billeder, videoer, præsentationer og casestudier.
- Guidance, som er industrispecifik, således at risici og mulige praktiske måder at overkomme dem på forklares.
- *Approved Codes of Practice (ACOP)*, som er praktiske guidelines til, hvordan man overholder loven. ACOP beskriver den foretrukne eller anbefalede metode til lovoverholdelse.⁹¹

HSE har desuden implementeret en række surveys for at opnå et balanceret billede af organisationens performance angående bl.a. kommunikation, herunder surveys til besvarelse hos de risikoansvarlige (arbejdsgivere).

HSE kommer desuden med forslag til ministerierne om ny, hensigtsmæssig lovgivning på området. HSE samarbejder med andre, der regulerer, fx når sundheds- og sikkerhedslovgivning over-

⁸⁸ Framework Document between The Health and Safety Executive & The Department for Work and Pensions

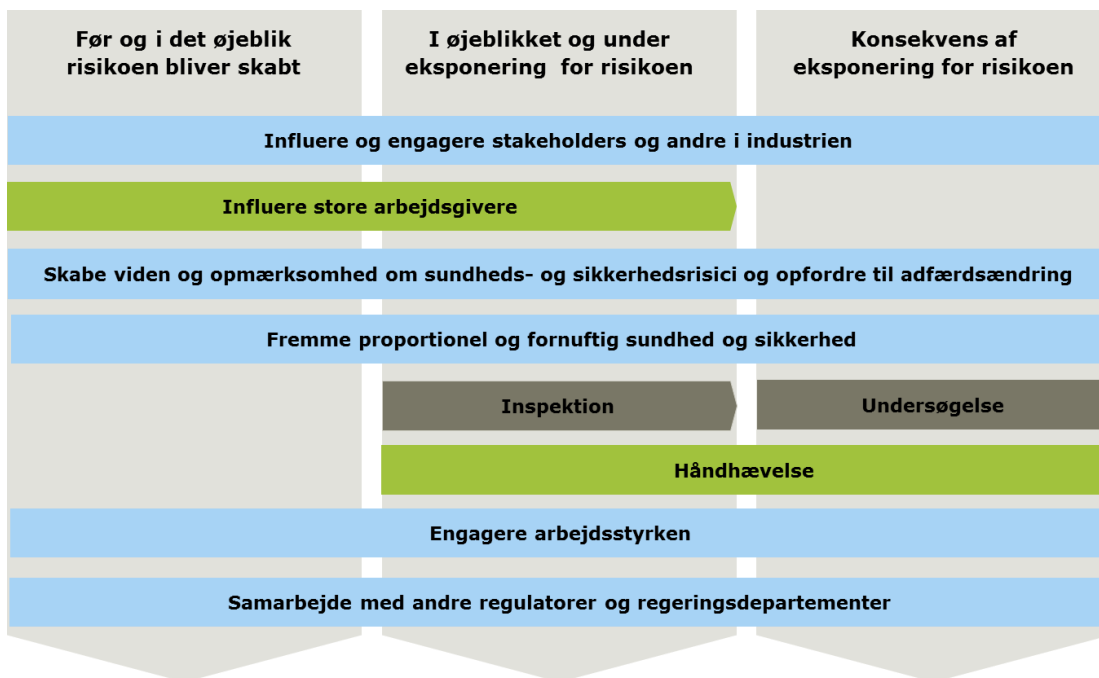
⁸⁹ Rambøll fik forevist figuren som del af en slide-præsentation. Figuren er udviklet af WorkSafe, HSE's pendant i New Zealand, men afspejler ifølge HSE også tilgangen i Storbritannien. WorkSafe selv præsenterer fx figuren i folderen *WorkSafe position on work-related (occupational) health*, se: <http://www.worksafe.govt.nz/worksafe/information-guidance/all-guidance-items/position-statements/documents/occupational-work-related-health.pdf>

⁹⁰ HSE: Regulation of health and safety at work

⁹¹ HSE: Regulation of health and safety at work

lapper med specifik lovgivning på andre områder. Derfor arbejder HSE sammen med Environment Agency, Scottish Environment Protection Agency og Natural Resources Wales for at regulere onshore højrisikovirksomheder. Offshore højrisikovirksomheder reguleres af HSE samt Department of Environment and Climate Change.

Figur 23: Tids og kausalitetsperspektiv på HSE's aktiviteter



7.6 Succeskriterier

HSE vil helt overordnet anvende viden og evidens til at prioritere handlinger og guide virksomheder for at skabe et sundt og sikkert arbejdsmiljø i Storbritannien og understøtte virksomhedernes vækstpotentiale.

Ved besøget hos HSE møder Rambøll gentagende gange den opfattelse, at Storbritannien er verdensledende med hensyn til godt arbejdsmiljø. Data bakker i høj grad op om opfattelsen:

- Storbritannien har gennem en årrække haft et lavt antal arbejdsrelaterede dødsulykker sammenlignet med andre europæiske lande. I 2013 var gennemsnittet i Storbritannien således 0,51 per 100.000 ansatte i virksomhederne, mens det i Frankrig var 2,94, i Spanien 1,55, i Italien 1,24, og i Tyskland 0,81.
- 1,4 procent af den britiske arbejdsstyrke anmeldte i 2013 en arbejdsskade, som resulterede i sygefravær. Det tilsvarende tal for Frankrig var 3,1 procent, for Spanien og Italien 1,8 procent, mens fx Polen klarede sig bedre med 0,7 procent.
- Stadig i 2013 anmeldte 1,9 procent af den britiske arbejdsstyrke fravær fra arbejdet som følge af et eller flere arbejdsrelaterede helbredsproblemer. Det er samme niveau som i Italien og lavere end fx Polen (7,7 procent), Frankrig (5,4 procent) og Spanien (2,8 procent).
- Europæiske undersøgelser viser desuden, at størstedelen af den britiske arbejdsstyrke har tillid til, at deres arbejde ikke truer deres helbred eller sikkerhed. Samtidig er sandsynligheden for, at britiske virksomheder har og efterlever en arbejdsmiljøpolitik (*health and safety policy*), større end i andre lande i EU.⁹²

⁹² HSE's papir *European Comparisons, Summary of UK Performance* (november 2016) er kilde til punkterne, og sammenligningen med fx Frankrig skyldes HSE's ønske om at benchmarke sig over for andre store økonomier. Det forklarer, at bl.a. Danmark ikke nævnes i sammenligningerne. Der skal tages forbehold for, at arbejdsmiljøindsatser varierer og måles forskelligt fra land til land i Europa. Punkterne er imidlertid fremkommet ved at sammenholde forskellige datakilder, herunder Eurostats standardiserede tal. Jf. <http://www.hse.gov.uk/statistics/european/european-comparisons.pdf?pdf=european-comparisons>

Ifølge Mike Calcutt fra *Regulations Directorate* skyldes HSE's succes, at arbejdsmiljøindsatsen er prioriteret, fagligt velunderbygget og balancerer mellem hensynet til arbejdsmiljøet og virksomhedernes vækstpotentiale. HSE's statistik over påbud (*improvement og prohibition notices*), *Fees for intervention* (FFI) og retssager tegner også et billede af, at HSE's inspektører rammer den rette balance, vurderet ud fra det lave antal klager fra virksomheder samt den høje grad af domfældelse:

- HSE's udstedte sidste år 8779 notices. Heraf blev 63 appelleret, mens syv fik medhold.
- I 24 tilfælde indbragte virksomhederne HSE's afgørelser for ombudsmanden. Det medførte fem undersøgelser, hvoraf ingen betød omstødelse af afgørelsen.
- HSE bragte 650 sager for retten. 97 procent førte til domfældelse.
- Angående de ca. 14.000 *Fees for intervention* (FFI), som HSE udskriver per år, stillede virksomhederne uddybende spørgsmål (*queries*) til dem i en procent af tilfældene. I kun 0,02 procent af tilfældene blev der fremført en klage (*disputes*).

Niveauet af klager over HSE's afgørelser har generelt set ligget stabilt i mange år. Mike Calcutt fortæller, at klagerne bringes op i en uafhængig komite, hvor bl.a. arbejdsgiverorganisationer er repræsenteret. HSE har spurgt virksomhederne, hvordan de selv oplever at møde HSE. Det giver dette billede:⁹³

Tabel 17: Oversigt over klager

Statement	Response				
	Strongly Agree	Agree	Neither agree nor disagree	Disagree	Strongly Disagree
1. The activities inspected were appropriate to the risks present in my workplace.	61%	23%	7%	3%	6%
2. The outcome of the visit was proportionate to the risks that were identified.	58%	26%	7%	3%	7%
3. The inspector provided practical advice which will help improve health and safety at my workplace.	62%	23%	5%	2%	8%
4. The inspection was conducted in an efficient and effective manner and the amount of time taken was appropriate.	71%	15%	4%	2%	8%

Mike Calcutt fortæller, at HSE desuden gennemfører interne audits for at sikre kvaliteten af HSE's afgørelser. Et internt *business assurance team* har det overordnede ansvar for at planlægge og effektuere disse audits, som administreres gennem *three lines of defence*:⁹⁴

Første linje udgøres af inspektørerne, der er samlet i grupper af syv med en teamleder (*line manager*). Teamlederen har ansvar for at sikre, at inspektionerne i praksis gennemføres ud fra HSE's principper og med det nødvendige faglige niveau. Det indebærer bl.a. følgende aktiviteter:

- ✓ All investigations reviewed
- ✓ Every prosecution approved
- ✓ Referral of complex/sensitive cases

⁹³ Tabellen er gengivet efter Mike Calcutts power point præsentation. Tabellens indhold bygger på en online survey blandt virksomheder (*duty holders*) i november 2016. Antallet af respondenter fremgår ikke.

⁹⁴ Nedenstående beskrivelse er gengivet ud fra Mike Calcutts power point præsentation.

- ✓ Response to FFI queries/dutyholder questions
- ✓ Routine performance monitoring
- ✓ Informal peer review.

Anden linje er peer-reviews mellem organisatoriske enheder, reviews ved *business assurance* team samt management boardets reviews. Følgende delaktiviteter indgår i disse reviews:

1. *Divisional peer review:*

- ✓ Regulatory decision making (& timeliness)

2. *Business assurance team reviews:*

- ✓ Complaints (about inspector action) investigations
- ✓ Prosecutions not yet completed
- ✓ Timeliness of prosecution approvals
- ✓ Recording prosecution costs; notices; inspections
- ✓ Correct use of the issues tab (FOD/HID)
- ✓ Notices 'under appeal'
- ✓ Data quality for fatal incident records
- ✓ Investigation management
- ✓ Delivery of FOI & environmental responses

3. *HSE Board/Extended Management Board review:*

- ✓ Regular KPQ/KPI discussions

En gennemgående erfaring fra disse reviews er, fortæller Mike Calcutt, at mellem 85 og 90 procent af afgørelserne vurderes som korrekte af kolleger på tværs af teams. Og at der i de tilfælde, hvor en afgørelse vurderes ikke at være korrekt, typisk er tale om, at inspektøren har givet et notice, selv om der faktisk var grundlag for retsforfølgelse. Der er altså snarere tale om under-end om overdrivelse i afgørelserne.

Den tredje linje består af aktiviteter, som i høj grad vedrører planlægning og organisatorisk tilpasning, fx:

- ✓ Follow-up on recovery of prosecution costs
- ✓ Quality of FOD/HID assurance activities
- ✓ Gas and pipelines intervention planning
- ✓ Timeliness of fatal investigations
- ✓ Recovery of costs for COMAH activities
- ✓ Upheld notice appeals and non-convictions
- ✓ Assessment of FOD/HID reviews of regulatory decisions
- ✓ Targeting FOD inspections
- ✓ Divisional management of business risk
- ✓ Offshore intervention planning
- ✓ FOD follow-up of Matters of Evident Concern & Matters of Potential Major concern.

I tredje forsvarslinje indgår desuden en række eksterne reviews. Mike Calcutt fortæller, at der er en fast procedure for, at viden fra de tre linjer i auditeringen flyder tilbage gennem organisationen, så den kan kvalificere inspektionerne i første led samt understøtte dataarbejdet, kommunikation, politikudvikling m.m.

Mike Calcutt argumenterer for, at kollegial sparring mellem inspektører er den bedste måde at sikre kvalitet i reguleringen – på trods af HSE's omfattende og detaljerede formelle auditering. Som eksempel nævner han en stor ulykke på en træemelmølle, som fik stor mediebevågenhed. Efter ulykken blev HSE's inspektører sendt i marken for at tilse alle andre træemelmøller i Storbritannien. De havde en klar plan, fordi ulykken havde fortalt dem, præcist hvad de skulle undersøge. Inspektørerne delte løbende deres erfaringer. Og deres efterfølgende rapporter var eksemplariske, hvad angår faglig kvalitet og præcision. På den baggrund kunne man efterfølgende

samarbejde med træmelsmølleindustrien om at hæve sikkerheden. Desværre er denne kvalitets-sikring uformel og svær at måle, mener Mike Calcutt.

HSE arbejder som tidligere nævnt ud fra tre strategiske principper om at *go to the right places, do the right things* og *finish what we start*. Effektiviteten af denne tilgang opgør HSE som en procentvis angivelse af, i hvor mange tilfælde inspektører finder materielle overtrædelser ved tilsyn. Dette tal har ligget omkring 40 til 45 procent over de seneste fem år, og kurven er svagt stigende.

Der laves månedlige udtræk på *key performance indicators* så som antal *material breaches* hos de inspicerede virksomheder samt data om effektiviteten i dag-til-dag inspektionerne, behandlingstid af klagesager, undersøgelsesfrekvens m.m. Disse indikatorer præsenteres i en kort rapport til management boardet. Rapporten udarbejdes kvartalsvist i større detaljegråd og med *key performance questions*, dvs. spørgsmål til refleksion over, om målene giver mening, eller om der skal andre mål vil. Fx nævner David Snowball, *Director of Regulation*, at det virker paradoksalt at have et højt antal af identificerede materielle overtrædelser som mål for inspektionerne. Målet kan muligvis sige noget om, at HSE målretter tilsynet godt, men på den anden side er ambitionen, at der skal være så få materielle overtrædelser som muligt. Så måske burde det være målet at finde de rette virksomheder og have så få materielle overtrædelser som muligt, reflekterer han. De kvartalsvise rapporter godkendes af både HSE's management board og af DWP.

7.7 Vigtigste fund i landeanalysen

Gennem landestudiet har Rambøll gjort en række fund, som vil kunne inspirere Arbejdstilsynet. De overordnede fund kan opsummeres inden for fire hovedområder:

1. En *evidensbaseret datastrategi*, som beriger alle dele af HSE's aktiviteter
2. *Løsnings- og dialogbaseret tilsynsførelse* på grundlag af nøje rekruttering og uddannelse
3. *Fokus på hjælpemålgrupper og adfærd* som vej til bedre arbejdsmiljø
4. Erfaring med *alternative finansieringskilder*, herunder kommercialiseret forskning.

Evidensbaseret datastrategi

Formålet med HSE's evidensbaserede datastrategi er at gøre det muligt at arbejde efter et strategisk mål om at prioritere og målrette sine aktiviteter med henblik på at skabe mest mulig effekt for færrest mulige midler. Med det for øje samler, strukturer og operationaliserer HSE data fra en række kilder, hvoraf skades- og ulykkesanmeldelses-systemet RIDDOR og en årlig national arbejdskraftundersøgelse er de vigtigste.

Strategien føder ind i alle HSE's aktiviteter – fx i politikudvikling med viden om, hvor potentialet er størst for at sætte ind; i forskning med afdækning af, hvad man *ikke* ved; og i tilsynet i form af it-værktøjet FIND IT, der inden for det næste år vil medføre effektivisering og øget målretning. Samtidig udgør datastrategien løftestang for HSE's interne kommunikationsindsats, der er oprustet inden for de seneste år med henblik på at konsolidere HSE's *one compay*-tankegang. Datastrategien sikrer et fælles, solidt og operationelt flow af viden ind i organisationen, og dette flow udgør et væsentligt indhold i den interne kommunikation.

Løsnings- og dialogbaseret tilsynsførelse

Tilsynsførelsen afhænger af et solidt datagrundlag, da HSE kun fører tilsyn med en ganske lille del af de britiske virksomheder, som ud fra en risikomodel ellers er højst prioriterede (ca. 20.000 ud af ca. halvanden million). HSE hverken kan eller vil føre tilsyn med alle virksomheder i Storbritannien, og det betyder, at de virksomheder, man besøger, skal udvælges meget nøje.

HSE's tilgang i tilsynet har princippet om at rådgive om løsninger, der "reasonably practicable", som omdrejningspunkt. Princippet implicerer, at en identificeret risikos alvorlighed opvejes mod, hvor meget det vil kræve at imødegå risikoen. I den forbindelse skal HSE's inspektører både tage hensyn til lovens arbejdsmiljøkrav og til den pågældende virksomheds bundlinje og vækstpotentiale.

De tilsynsførende forventes at kunne foretage præcise og korrekte vurderinger samt rådgive konkret og løsningsorienteret, som følge af at de dels har gennemgået en nøjsommelig rekrutte-

ringsproces, dels efterfølgende har gennemført et omfattende treårigt uddannelsesforløb, bl.a. med en kombination af klasserumsundervisning og sidemandsoplæring i praksis.

De tilsynsførende kombinerer deres situationsbestemte rådgivning med en erfaringsbaseret tilgang til, hvad man skal se efter i hvilke brancher, og hvordan kommunikationen bedst foregår der, samt med viden fra uddannelsen om ledelsesemner, specifikke arbejdsmiljøproblematikker, lovgivning m.m. Til sammen resulterer det i tilsyn, som virksomheder i ganske begrænset omfang klager over og endnu sjældnere får medhold i.

Fokus på hjælpemålgrupper og adfærd

HSE's fokus på hjælpemålgrupper og adfærd kommer bl.a. til udtryk ved, at HSE for nylig har nedsat en insights-gruppe, der med en psykolog i spidsen skal arbejde for at undersøge, hvordan slutbrugernes – lederes, medarbejderes og sikkerhedsrepræsentanternes – adfærd kan påvirkes. Gruppen skal fx levere viden ind til HSE's dataarbejde og give anbefalinger om nudging-tiltag.

HSE samarbejder derudover med en lang række andre aktører som fx fagforeninger og interesseorganisationer, der fremmer sunde og sikre arbejdspladser. Kernen i HSE's samarbejde med hjælpemålgrupperne er det strategisk funderede princip om prioritering. HSE skelner således klart mellem det, man skal gøre, og det, man kan gøre.

Når det kommer til *health and safety protection* vil HSE være udfarende, rådgivende og lovhåndhævende. Når det fx handler om at skabe viden om og opmærksomhed på arbejdspladsernes indflydelse på de ansattes helbred, går HSE derimod efter at samarbejde i varierende grad med andre, eksempelvis ved at stille sin viden og sit brand til rådighed eller ved ganske enkelt lade HSE's logo optræde på et kampagnemateriale.

Alternative finansieringskilder

Hvad angår de alternative finansieringskilder, som HSE benytter, træder særligt to ting i øjnene: *Fees for intervention* er blevet indført og gør, at virksomheder, der begår materielle overtrædelser af arbejdsmiljøloven, skal betale for HSE's arbejde med tilsyn og rapportskrivning.

Derudover arbejder HSE for øget kommercialisering gennem *shared research*. Shared research er projekter, hvor HSE samarbejder med private aktører om at udrede specifikke emner, som dels rummer positivt arbejdsmiljømessigt potentiale, dels må forventes at indvirke gunstigt på virksomhedernes bundlinje. Det kan handle om at forbedre arbejdsmiljøet i store produktionsanlæg, om at teste transport af farlige materialer eller om at udvikle konkrete tilgange til at påvirke det psykiske arbejdsmiljø på kontorarbejdspladser. De fælles forskningsprojekter kan opstå på begge parter's initiativ, og projekterne, der tidligere ville være finansieret af HSE's midler, bliver i stadig større grad betalt af virksomhederne.

HSE investerer i at fastholde sin eksisterende markedsposition som førende inden for arbejdsmiljøforskning, bl.a. ved at dyrke samarbejdsrelationer med universitetsverdenen og ved hvert år at udarbejde en *foresights*-rapport, hvor HSE's forskere dykker ned i et udvalgt tema af relevans for både HSE og virksomheder, fx de kommende års udvikling i befolkning, arbejdsliv og virksomhedstyper.

7.8 Om rapporten

Nærværende rapport er skrevet på baggrund af desk research i de i fodnoter anførte kilder samt et tre dages casebesøg hos bl.a. HSE i Liverpool d. 21., 22. og 23. november 2016. Ved casebesøget interviewede Rambøll følgende personer:

- David Snowball, Director of Regulation (HSE)
- Alan Spence, Chief Statistician and Chief Analyst
- Michael Bone, Operational Intelligence (HSE)
- Emily Tudball, Operational Intelligence (HSE)
- Paul Logan, Head of Major Hazard Inspection Teams (HSE)
- Peter Brown, Head of Health and Work Programme (HSE)
- Sally Nicholson, Head of Operational Development (HSE)
- Rachel Radway, Assistant Director of Finance (HSE)

- Dr. Michael Paton, HM Principal Inspector, Senior Policy Advisor (HSE)
- Mike Calcutt, Corporate Strategy (HSE)
- Kevin Hegarty Internal Engagement and Strategic Communications (HSE)
- Bud Hudspith, Health and Safety advisor, Unite the Union
- Damian Waters, Director CBI North West
- Professor Andrew Curran, Chief Scientific Adviser, Director of Research (HSE)

7.9 Bilag

Rapporterbare skader

- Dødsfald
- Specificeret liste af skader:
 - En fraktion på andet end fingre, tommelfingre eller tæer
 - Amputering af en arm, hånd, finger, tommelfinger, ben, fod eller tå
 - Permanent tab af syn eller reduktion af syn
 - Skader, der leder til indre skader på organer
 - Alvorlige forbrændinger (som dækker mere end 10 % af kroppen, skade på øjne, respirationssystemet eller andre vitale organer)
 - Skalpering (adskillelse af hud fra hoved), som kræver behandling på hospital
 - Bevidstløshed forårsaget af en skade på hovedet eller asfyksi
 - Enhver anden skade, som kommer fra at arbejde i et lukket område, som leder til hypotermia, varmemeforårsaget sygdom, eller som kræver genoplivning eller hospitalsindlæggelse, der varer længere end 24 timer.
- Skader, der leder til over syv dages arbejdsfravær

Rapporterbare erhvervssygdomme

- Karpaltunnelsyndrom
- Alvorlige kramper i hånd eller underarm
- Dermatitis
- Hånd-arm-vibrationssyndrom
- Erhvervsrelateret astma
- Håndledsdentinopati
- Erhvervsrelateret kræft
- Enhver sygdom som skyldes arbejdsrelateret udsættelse for et biologisk stof.⁹⁵

Stakeholders

- *Local Government Association (LGA)*
The <http://www.lga.gov.uk/> is the national voice of local government, working with councils to support, promote and improve local government.
- *Convention of Scottish Local Authorities (COSLA)*
<http://www.cosla.gov.uk/> is the representative voice of Scottish local government, lobbying on behalf of Scotland's 32 councils.
- *Welsh Local Government Association (WGLA)*
The <http://www.wlga.gov.uk/> represents the interests of local government and promotes local democracy in Wales.
- *Department of Communities and Local Government (CLG)*
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government> work to move decision-making power from central government to local councils, helping put communities in charge of planning, increasing accountability and helps citizens to see how their money is being spent
- *Better Regulation Delivery Office (BRDO)*
The <http://www.bis.gov.uk/brdo> has been set up to drive better delivery of regulation by working towards a simple and clear regulatory environment in which businesses have the confidence to invest and grow, and citizens and communities are properly protected. BRDO is part of Department for Business Innovation and Skills

⁹⁵ HSE: Reporting accidents at work

(DBIS).The <http://www.bis.gov.uk/brdo/primary-authority> is a statutory scheme run by BRDO. It enables businesses to form a statutory partnership with a single Local Authority which then provides advice for other LAs to take into account when carrying out interventions or dealing with local non-compliance.

- *Chartered Institute of Environmental Health (CIEH)*
The <http://www.cieh.org/> is a professional, awarding and campaigning body for environmental and public health and safety. It sets standards, accredits courses and qualifications for the education of members and other environmental health practitioners.
- *Royal Environmental Health Institute of Scotland (REHIS)*
<http://www.rehis.com/> is the professional body representing environmental health in Scotland . It is an independent, self-financing organisation whose main objectives are for the benefit of the community to promote the advancement of Environmental Health.
- *Trading Standards Institute (TSI)*
The <https://www.gov.uk/find-local-trading-standards-office> is a professional membership association formed in 1881. It represents trading standards professionals in the UK and overseas - in local authorities, the business and consumer sectors and in central government.
- *Institute of Occupational Safety and Health (IOSH)*
<http://www.iosh.co.uk/> is a professional health and safety membership organisation and acts as a voice of the profession, campaigning on issues that affect working people.
- *The Royal Society for the Protection of Accidents (RoSPA)*
<http://www.rospa.com/> is a registered charity for accident prevention in the UK and around the world. They promote safety and the prevention of accidents at work, at leisure, on the road, in the home and through safety education.
- *Food Standards Agency (FSA)*
The <http://www.food.gov.uk/> is responsible for food safety and food hygiene across the UK, working with local authorities to enforce food safety regulations.

8. LANDEANALYSE: CANADA

8.1 Baggrund

Ontario er en af Canadas 10 provinser og med ca. 40 % af landets samlede befolkning det mest befolkningsrige. Dette svarer til 13,8 millioner beboere⁹⁶. Af befolkningen i den erhvervsaktive alder (15-64 år) er 71,4 % i beskæftigelse i 2014⁹⁷. Til sammenligning var beskæftigelsesfrekvensen i Danmark sammen år 72,8 %⁹⁸. Arbejdsmiljøområdet er i Canada delt mellem den føderale regering og provinsregeringen, hvilket adskiller sig fra Danmark, hvor opgaven udelukkende håndteres af den centrale regering. Kun udvalgte brancher er underlagt den føderale arbejdsmiljølovgivning svarende til ca. 10 % af de beskæftigede i Ontario. Dermed er arbejdsmiljøindsatsen hovedsageligt et provinssielt anliggende. De resterende beskæftigede er under Ontarios *Ministry of Labour's* (MOL) jurisdiktion, hvilket i 2014-2015 udgjorde 6,29 millioner beskæftigede. 24 % af arbejdsstyrken består af forskellige serviceerhverv, 17 % handel, 13 % sundhed og pleje, 12 % i produktion, mens resten er fordelt i brancher med under 10 % af de beskæftigede. Opdelingen af grupper adskiller sig fra Danmark, men overordnet set er der i Ontario beskæftiget en smule flere i produktion end i Danmark. Denne tendens er dog faldende, mens der sker en stigning i beskæftigelse i service og handelshverv.

Boks 2: Brancher under føderal arbejdsmiljølovgivning

- Jernbaner
- Færger, tunneller og broer
- Motorvejstransport
- Kanaler
- Telekommunikation
- Rørledninger
- Shipping og shipping service
- Radio-og TV transmittering
- Lufthavne
- Bankvæsen
- Kornelevatorer
- Ansatte i den føderale regering
- Beskæftigede i driften af tog, skibs og lufttransport
- Olieudvinding i føderale territorier

I Ontario indberettes arbejdsskader og erhvervs sygdomme til *Workplace Safety and Insurance Board* (WSIB). WSIB er en offentlig arbejdsskadeforsikring, og derfor er indberetningen meget lig tilfældet i Danmark. WSIB operer dog i armslængde fra MOL og refererer ikke til denne men direkte til ministeren. Der var i 2015 192.168 indrapporteringer, hvoraf 145.617 blev bevilliget. Det totale antal indbefatter både *lost time claims* (LTI), hvor en arbejdsskade eller erhvervs sygdom har ført til mindst én dags fravær fra arbejde udover dagen, hvor skaden/sygdommen blev pådraget, samt *no lost time claims* (NLTI), hvor ingen arbejdsdage udover skadesdagen er registreret, men hvor der stadig har været behov for lægehjælp. Både LTI og NLTI opgøres normalt pr. 100 forsikrede for at gøre sammenligning nemmere. Siden 2006 er LTI faldet med 47 %, og NLTI er faldet med 37 % pr. 100 forsikrede, hvilket er de laveste man har oplevet i Ontario. Som rammesættende information er antallet af forsikrede steget med 9 % i samme periode, hvilket betyder, at man har formået at få et markant fald i claims samtidig med, at arbejdsmarkedet er ekspanderet. Denne type opgørelse laves, fordi arbejdsskader registreres af WSIB, som er en kollektiv forsikringsenhed. Der skelnes i Ontario mellem type 1 (Schedule 1) og type 2 (Schedule 2) arbejdsgivere. Type 1 arbejdsgivere er forpligtet til at være medlem af WSIB og betale forsikringspræmie for dette. Type 1 arbejdsgivere indbefatter størstedelen af private virksomheder. Type 2 arbejdsgivere er alle offentlige institutioner og industrier af infrastrukturel vigtighed (transport, tele- og internet kommunikation samt shipping). Type 2 arbejdsgivere er ikke en del af den kollektive forsikringsmodel men har i stedet det fulde ansvar i tilfælde af arbejdsskader eller sygdom. Erstatningsbetaling fra Type 2 sker gennem refusion til WSIB, som dermed også modtager indberetninger om arbejdsskader. For denne service kræver WSIB et mindre servicegebyr.

De mest risikable sektorer i Ontario er byggeri, transport og service, som til sammen står for 65 % af alle dødsulykker. Der var i 2014, 233 registrerede arbejdsrelaterede dødsfald, hvoraf 81 var traumer og 152 var arbejdssygdomsrelaterede⁹⁹. Dette svarer til en incidens på hhv. 1,2 dødsulykker og 2,2 erhvervs sygdomme pr. 100.000 beskæftigede. Af disse ulykker sker ca. 36 % i forbindelse med motorkøretøjer, 17 % grundet fald og 13 % af ulykker, hvor en person bliver ramt af

⁹⁶ Statistics Canada. *Tabel 051-000 - Estimates of population*

⁹⁷ Statistics Canada. *Tabel 282-0002 - Labour force survey estimates (LFS)*

⁹⁸ Eurostat. *Employment and activity* (code: *lfsi_emp_a*)

⁹⁹ Occupational Health & Safety in Ontario (2015) *2014-2015 Annual Report*.

eller sidder fast i et objekt. Transport og byggeri er i Danmark også sektorer med mange ulykker. Fordelingen af arbejdsskader (LTI) på sektorer har de seneste 10 år været stabil i Ontario. De sektorer med flest LTI (i rækkefølge fra højest til lavest) er service, industri, sundhed, byggeri og transport, som tilsammen står for 84 % af alle arbejdsskader.

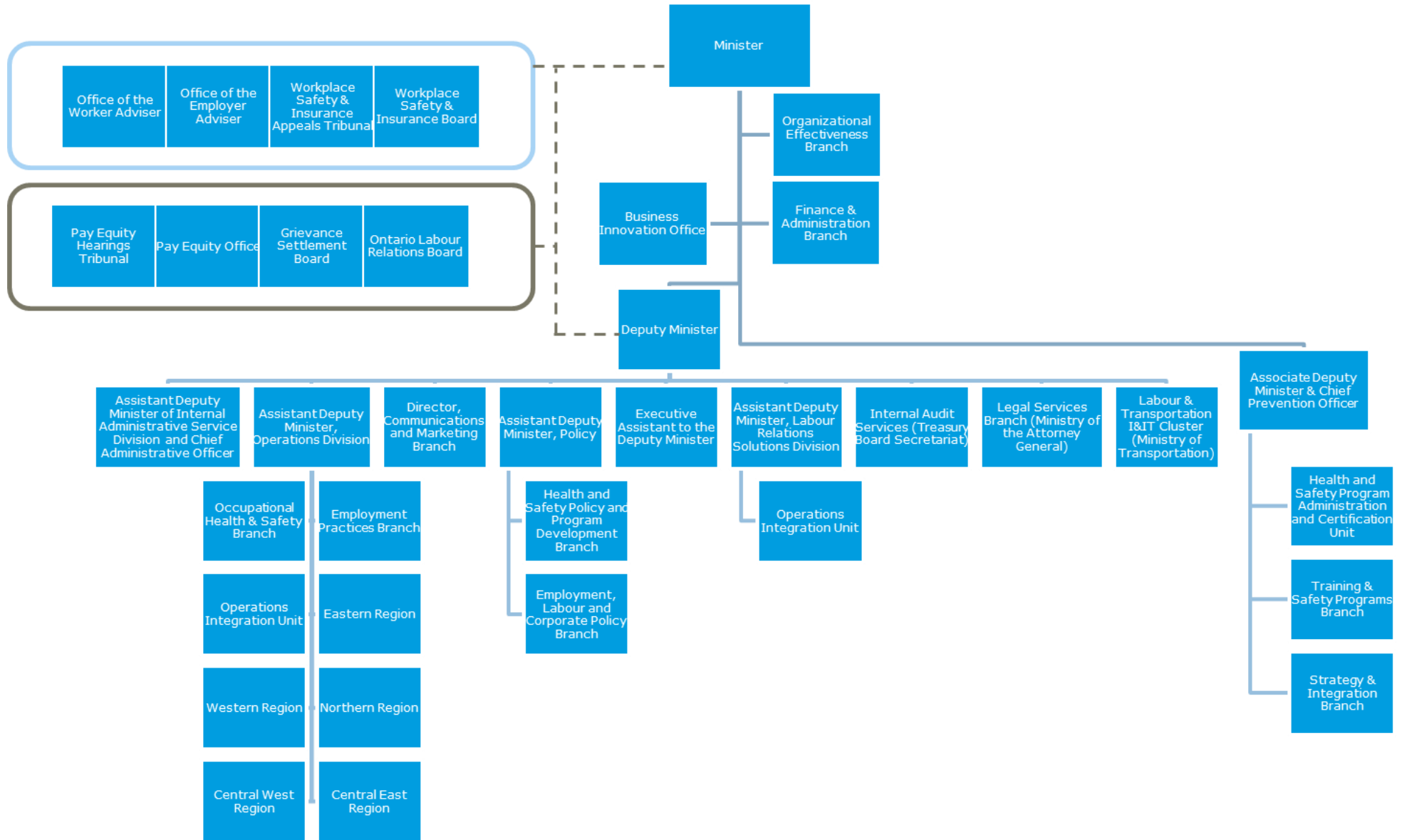
8.2 Organisering

Nedenstående figur er en oversigt over MOL's interne organisering. Den øverste leder af MOL er Ontarios beskæftigelsesminister. Herunder er organisationen inddelt i operationelle enheder, som varetager ministeriets opgaver. Under 'Assistant Deputy Minister, Operations Division' ligger det overordnede ansvar for at håndhæve *Occupational Health and Safety Act*, gennem inspektioner, opfølgninger på anmærkninger, efterforskning af anmeldelser samt lov-og-policy udvikling. Inspektioner sker gennem organisationens fem regionale kontorer, som sammenlagt har ca. 400 inspektører. Omtrent halvdelen af inspektørerne har teknisk viden, som kan anvendes på tværs af sektorer, mens den anden halvdel har mere specifikke kompetencer inden for f.eks. minedrift, sundhedsvæsenet og byggeri, som kræver særlig fokus pga. den forhøjede risiko i disse sektorer. MOL bruger ca. 1 år på at uddanne sine inspektører, hvoraf størstedelen i forvejen har sektorspecifik erfaring. Kompetenceniveauet blandt inspektørerne er derfor generelt højt, og det er omkostningsfuldt at ansætte nye inspektører, ligesom det er tilfældet i Danmark. For ca. 10 år siden blev antallet af inspektører halveret, hvilket dog blev trukket tilbage 5 år senere, da konsekvenserne efter dette var for store. Lov-og-policy udvikling sker gennem kontorene under 'Assistant Deputy Minister' og har til primær opgave at sikre klare og konsekvente krav til arbejdsgivere, samt at udvikle og administrere de økonomiske og ikke-økonomiske incitament, som MOL bruger i samarbejde med WSIB (beskrevet i aktivitetsafsnittet).

Som følge af en ulykke, hvor fire personer i en kran faldt ned og døde, blev der i 2011 udformet en rapport omkring sikkerhed og forebyggelse af arbejdsulykker i Ontario. Det blev i rapporten konkluderet, at der i arbejdet med forebyggelse i Ontario var betydelige overlap mellem MOL's og WSIB's arbejde, hvilket skabte forvirring og fejl. Derfor blev det besluttet at ansvaret for forebyggelse skulle flyttes fra WSIB til MOL og stillingen Chief Prevention Officer i MOL blev etableret. Chief Prevention Officer bliver politisk udpeget af beskæftigelsesministeren. Under denne ligger MOL's arbejde med forebyggelse, herunder udformning af undervisningsmateriale, og administration af samarbejde og tilsyn med de 6 systemiske partnere beskrevet i næste afsnit, udarbejdelse af strategier på specifikke fokusområder, uddeling af forskningsmidler inden for MOL's fokusområder samt udvælgelse og vedligeholdelse af risikomodeller. De to bokse øverst til venstre i Figur 24 er enheder i armslængde fra organisationen. De rapporterer dog begge til den øverste leder (ministeren) i policy anliggender samt til Deputy Minister (Viceministeren) for administrative anliggender. Den grå indramning på venstre side af modellen indeholder enheder, som modtager finansiering fra MOL, mens den øverste blå boks er finansieret af WSIB.

I Ontario varetages arbejdsmiljøindsatsen i samarbejde med seks systemiske partnere, hvoraf fire er sektorspecifikke arbejdsmiljøorganisationer, en er en sundhedsklinik, og en er et undervisningscenter. Disse varetager forskning, undervisning, diagnosticering og rådgivning om arbejdsmiljø til arbejdsgivere og arbejdstagere. Partnerne er not-for-profit og modtager ca. 65 % af deres finansiering fra MOL, og resten generer de selv gennem fee-for-service-betalinger og salg af oplysningsmateriale. Medlemskab tildeles automatisk til virksomheder, når de betaler præmie til WSIB, hvorefter partnernes ydelser er gratis eller ydes til reduceret pris. Organisationerne er formelt set ikke en del af MOL men arbejder tæt sammen med ministeriet om forbedring af arbejdsmiljøet. Samarbejdet med de seks systemiske partnere er af en meget formaliseret karakter, hvori MOL yder betydelige midler til de systemiske partnere for deres arbejde med forebyggelse i Ontario. Nedstående liste er en oversigt over de seks partnere, samt deres årlige udgifter.

Figur 24: Organigram – Ministry of Labour



Tabel 18: MOL's systemiske partnere

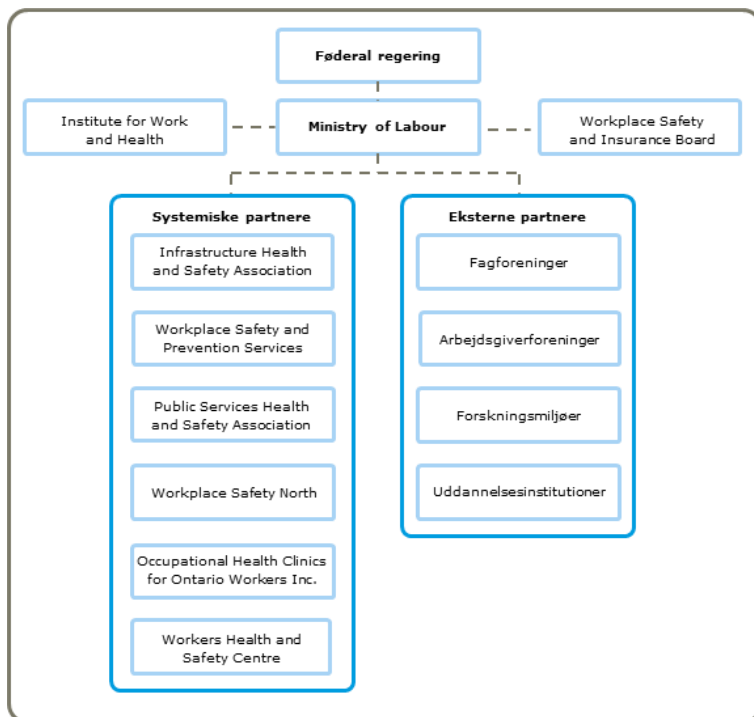
<p><i>Infrastructure Health and Safety Association (IHSA)</i> IHSA er en not-for-profit-organisation, der yder vejledning, certificering og undervisning i arbejdsmiljø og sikkerhed for brancher i højrisikosektorer, herunder f.eks. byggeri, elektrikere, naturgas, forsyningsvirksomhed og transport, hvilket indbefatter ca. 128.000 virksomheder. Medlemskab af IHSA sker automatisk for virksomheder i ovenstående brancher ved betaling af forsikringspræmie til WSIB. ISHA har årlige udgifter på CAD 31,8 mio. (~DKK 162 mio.). Størstedelen af dette er finansieret gennem bevillinger fra MOL, og en mindre del kommer fra indkomster fra salg af oplysningsmateriale o.l.</p>
<p><i>Workplace Safety and Prevention Services (WSPS)</i> WSPS er en not-for-profit-organisation, der yder vejledning, certificering og undervisning i arbejdsmiljø og sikkerhed for landbrug, industriel produktion og servicesektoren, hvilket indbefatter ca. 162.000 virksomheder. WSPS har årlige udgifter for CAD 40,4 mio. (~DKK 206 mio.). Størstedelen af dette er finansieret gennem bevillinger fra MOL, og en mindre del kommer fra indkomster fra salg af oplysningsmateriale o.l.</p>
<p><i>Public Services Health and Safety Association (PHSA)</i> PHSA er en not-for-profit-organisation, der yder vejledning, certificering og undervisning i arbejdsmiljø og sikkerhed for offentlige ansatte under provinsen Ontario (ikke føderalt ansatte), hvilket gælder ca. 10.000 organisationer. PSHA har årlige udgifter for CAD 10,5 mio. (~DKK 54 mio.). Størstedelen af dette er finansieret gennem bevillinger fra MOL, og en mindre del kommer fra indkomster fra salg af oplysningsmateriale o.l.</p>
<p><i>Workplace Safety North (WSN)</i> WSN er en not-for-profit-organisation, der yder vejledning, certificering og undervisning i arbejdsmiljø og sikkerhed for mineindustrien, skovbrug, papir og print, samt virksomheder i det nordlige Ontario. WSN har årlige udgifter for CAD 12,5 mio. (~DKK 64 mio.). Størstedelen af dette er finansieret gennem bevillinger fra MOL, og en mindre del kommer fra indkomster fra salg af oplysningsmateriale o.l.</p>
<p><i>Occupational Health Clinics for Ontario Workers Inc. (OHCOW)</i> OHCOW er en not-for-profit-organisation, der yder vejledning, undervisning og klinisk diagnosticering til beskæftigede i Ontario. OHCOW dækker alle industrier i Ontario og har 7 klinikker med sygeplejersker, ergonomer, læger, forskere og kundeservice medarbejdere. OHCOW har årlige udgifter for CAD 7,2 mio. (~DKK 37 mio.), hvilket er finansieret af WSIB gennem MOL.</p>
<p><i>Workers Health and Safety Centre (WHSC)</i> WHSC er en not-for-profit-organisation, der yder undervisning og oplysning om arbejdsmiljø og sikkerhed for alle virksomheder i Ontario. WHSC udbyder omkring 200 forskellige undervisnings og oplysningsprogrammer specialiseret til sektorer eller højrisikoaktiviteter. WHSC har årlige udgifter for CAD 10,7 mio. (~DKK 54 mio.), hvilket hovedsageligt er finansieret af MOL og i mindre grad af fee-for-service ydelser.</p>

Udover de 6 systemiske partnere, nævnt ovenfor, samarbejder MOL med andre eksterne parter. Dette indbefatter bl.a. fagforeninger, arbejdsgiverforeninger, forskningsmiljøer og uddannelsesinstitutioner. Disse samarbejder har primært karakter af vidensdeling, rådgivning og policy-udvikling og minder derfor meget om det samarbejde, Arbejdstilsynet har med eksterne partnere.

Nedstående figur illustrerer de parter, der er involveret i arbejdsmiljøindsatsen i Ontario. Den føderale regering er ikke direkte involveret i Ministry of Labours (MOL) arbejde, men der er en vis grad af koordinering og deling af best-practice mellem dem. Denne deling minder mere om tilfældet i Tyskland, som også er en føderal stat, end Danmarks enkeltstatssystem. De to aktører på henholdsvis venstre og højre side af MOL opererer i armslængde fra MOL men er en integreret del af arbejdsmiljøindsatsen i Ontario. Institute for Work and Health (IWH) modtager midler fra MOL til at udføre forskning i arbejdsmiljø, mens Workplace Safety and Insurance Board (WSIB) er arbejdsskadeforsikrings-selskabet, som foruden forsikring også yder størstedelen af finansieringen til arbejdsmiljøindsatsen i Ontario. I den blå kasse til venstre under MOL findes de systemiske partnere. Disse varetager størstedelen af MOLs arbejde med forebyggelse, og en betydelig del af deres midler fra MOL går til dette. Denne type direkte uddelegering af ansvar i en opgavevaretagelse af eksterne partnere kendes ikke fra Danmark. Samarbejdet mellem MOL, IWH, WSIB og de systemiske partnere har udgjort et strategisk prioritetsområde for MOL gennem de seneste 10 år. Flere af de personer, som Rambøll interviewede, fremhævede, at der især inden for de seneste 5 år er sket en udvikling i integrationen og samarbejdet, som har ført til bedre

koordinering af indsatser og mindre dobbeltarbejde mellem disse. I den blå kasse til højre under MOL findes andre eksterne partnere. Samarbejdet med disse aktører kan i høj grad sammenlignes med den måde, Arbejdstilsynet arbejder med eksterne partnere. Således er disse aktører med støtte og vejlede MOLs arbejde, gennem forskning, deling af best practice, deltagelse i arbejdsgrupper og øge oplysningen omkring arbejdsmiljø i Ontario ved hjælp af kampagner.

Figur 25: Arbejdsmiljøsystemet i Ontario

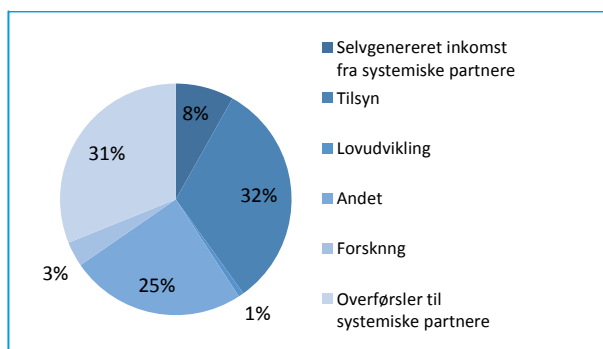


8.3 Finansiering

MOL brugte i 2014-2015 ca. CAD 299.3 mio. (~DKK 1.53 Mia¹⁰⁰.) på arbejdsmiljøområdet. Nedenstående figur¹⁰¹ viser fordelingen af omkostninger på dette område. Den største omkostningspost med ca. 32 % er tilsynsaktivitet. Dette dækker over udførelse af proaktive samt reaktive tilsyn og herunder efterforskninger af konkrete sager. Dette udgør en procentuel signifikant mindre andel af det samlede budget, end arbejdstilsynet bruger på tilsyn. Forklaringen på dette er, at der i Ontario er et langt større fokus på forebyggelse gennem uddannelse, certificering og rådgivning gennem de seks systemiske partnere, end det er tilfældet i Danmark.

Overførsler til de seks systemiske partnere udgør ca. 31 % af de samlede omkostninger. Overførslerne til de systemiske partnere kommer igennem MOL men stammer reelt fra WSIB og de indbetalinger, som virksomhederne her gør til forsikringen. Disse overførsler udgjorde i 2014-2015 hovedandelen af de systemiske partners finansieringsgrundlag. Midlerne bliver bl.a. brugt til undervisning, rådgivning, diagnosticering og andre serviceydelser til arbejdsgivere og arbejdstagere. De systemiske parter genererede selv indkomster gennem salg af undervisningsmateriale og sikkerhedsprodukter samt rente-og-investeringsafkast. Denne indkomst blev forbrugt af de systemiske partnere og udgjorde ca. 8 % af de samlede omkostninger til arbejdsmiljøområdet i perioden. Givet, at disse er not-for-profit, geninvesteres deres overskud fra dette i det kommende års aktiviteter.

Figur 26: Oversigt over omkostningsfordeling



¹⁰⁰ 1 CAD = 5,1 DKK (vekselkurs 1. september 2016)

¹⁰¹ Figurens procenter summerer ikke præcis til 100 % pga. afrunding.

Forskning udgjorde 3 % af de samlede omkostninger på arbejdsmiljøområdet. Disse midler dækker hovedsageligt over støtte til *Institute for Work and Health (IWH)* (beskrevet mere uddybende under 'aktiviteter') og i mindre grad til forskningsgrants til eksterne forskere.

Posten 'andet', som udgør 25 % af de samlede omkostninger, dækker over støtte af enheder i forbindelse med MOL (se Figur 26) samt særlige rabatordninger for mindre virksomheder og virksomheder, som deltager i grupper for at forbedre deres arbejdsmiljø sikkerhed på deres forsikringspræmiebetaling til WSIB.

Udgifterne til arbejdsmiljøområdet dækkes igennem forsikringspræmierne indbetalt af type 1, administrative gebyrer fra type 2 arbejdsgivere indbetalt til WSIB samt i mindre omfang af indtjening ved serviceydelser, såsom undervisning og konsulentbistand genereret af de systemiske samarbejdspartnere. Ontarios provinsregering yder ca. 1 % af de samlede omkostninger til arbejdsmiljøområdet, som går til lovudvikling. Dette dækker dog kun over omkostningerne til arbejdet med arbejdsmiljø, hvilket er sammenligneligt med Arbejdstilsynets opgave. MOL har andre opgaver som er skattefinansieret og ikke indgår i de ovenstående udgifter, som f.eks. arbejde med ligestilling på arbejdsmarkedet og mægling mellem arbejdsmarkedspartnere,. MOL er forpligtet til at oplyse sine forventede omkostninger for det kommende år samt til at foretage kvartalsmæssige opdateringer til WSIB om udviklingen i omkostninger. I 2005 udgjorde finansieringen af MOL 7,43 % af præmieindtægterne fra WSIB men udgjorde i 2015 kun 6,70 %. Når man justerer for inflation til 2005 niveau, er dette et fald i investering pr. beskæftiget fra CAD 40,6 i 2005 til CAD 34,2 i 2014. Finansieringen er ca. 242 kr. pr. beskæftigede i Ontario, i mod ca. 164 kr. pr. beskæftigede i Danmark. Der bliver altså stadig investeret markant i arbejdsmiljø i Ontario på trods af fald i finansieringen fra præmieindtægter.

8.4 Regulering

I Canada giver den føderale regering de enkelte provinser betydelig autonomi i bestemmelser om arbejdsmarked og arbejdsmiljølovgivning udover i førnævnte brancher, hvilket betyder, at der imellem provinserne er forskelle i lovgivningen på dette område.

MOL er ansvarlig for *Occupational Health and Safety Act (OSHA)* omhandlende reducere af arbejdsrelaterede skader og sygdomme. Det er denne, som hovedsageligt indeholder bestemmelser vedrørende arbejdsmiljø på de områder, som Arbejdstilsynet beskæftiger sig med. MOL er også ansvarlig for opretholdelse af *Labour Relations Act, 1995*, som omhandler opgaven om opretholdelse af et stabilt forhold mellem arbejdsmarkedsparterne og forhold på arbejdspladser, herunder mægling i forbindelse med konflikter. MOL er også ansvarlige for opretholdelse af *Employment Standards Act*, som indeholder bestemmelser omkring fair ansættelsesforhold, herunder minimumsløn, feriebestemmelser, barsel osv. og *Employment Protection for Foreign Nationals Act* omkring arbejdsvilkår for udlændinge. Dermed er opgaverne, som MOL varetager, i sin helhed meget lig dem, Beskæftigelsesministeriets varetager.

Som tidligere nævnt, er MOL igennem OSHA den overordnede ansvarlige myndighed for arbejdsmiljøindsatsen i Ontario. Oplysning og undervisning på dette område varetages i høj grad af MOL's systemiske samarbejdspartnere, imens MOL selv udfører arbejdstilsyn og policy udvikling. Tilsynsførende fra MOL har, som de tilsynsførende i Danmark, en høj grad af bemyndigelse i forbindelse med tilsyn. Dette indbefatter retten til at få adgang til arbejdspladser uden dommerkendelser, udskrive bøder og udstede påbud, som arbejdsgivere normalt har 30 dage til at imødekomme. Inspektører kan udskrive bøder op til CAD 1.000 (~DKK 5.100.), men bøder overstiger dog sjældent CAD 300 (~DKK 1.530). Inspektører kan også lægge sag an, som kan føre til bøder op til CAD 25.000 (~DKK 127.500) for individer og CAD 500.000 (~DKK 2.550.000) for virksomheder. En af personerne, som Rambøll interviewede, forklarede, at der i Ontario ikke udskrives mange bøder, men at grove forseelser såsom dødsulykker straffes meget hårdt sammenlignet med andre provinser i Canada. Arbejdsgivere kan appellere beslutninger, som inspektører tager, til *Ontario Labour Relations Board*.

The Internal Responsibility System (IRS) er et program, som er etableret med afsæt i filosofien om, at arbejdsmarkedets parter er i den bedste position til at identificere og løse sundheds- og

sikkerhedsproblematikker på arbejdspladsen. IRS er et kerneben i MOL's forebyggelsesstrategi, da det forøger arbejdsgiveres og arbejderes engagement i arbejdsmiljøet. Programmet kræver, at virksomheder med mellem 5-19 medarbejdere har en arbejdervalgt sundheds- og sikkerhedsrepræsentant. For virksomheder med over 20 medarbejdere er kravet, at man skal have en sikkerhedskomite. Dette indbefatter, at mindst to medarbejdere (mindst én arbejder og én leder) har modtaget niveau 1 og 2 certificering i arbejdsmiljøsikring. Denne certificering kan tages igennem MOL's systemiske partnere og udvalgte private udbydere. Ydermere har en arbejdsgiver pligt til skriftligt at oplyse MOL og virksomhedens sikkerhedsrepræsentanter omkring større arbejds-skadeulykker.

8.5 Aktiviteter

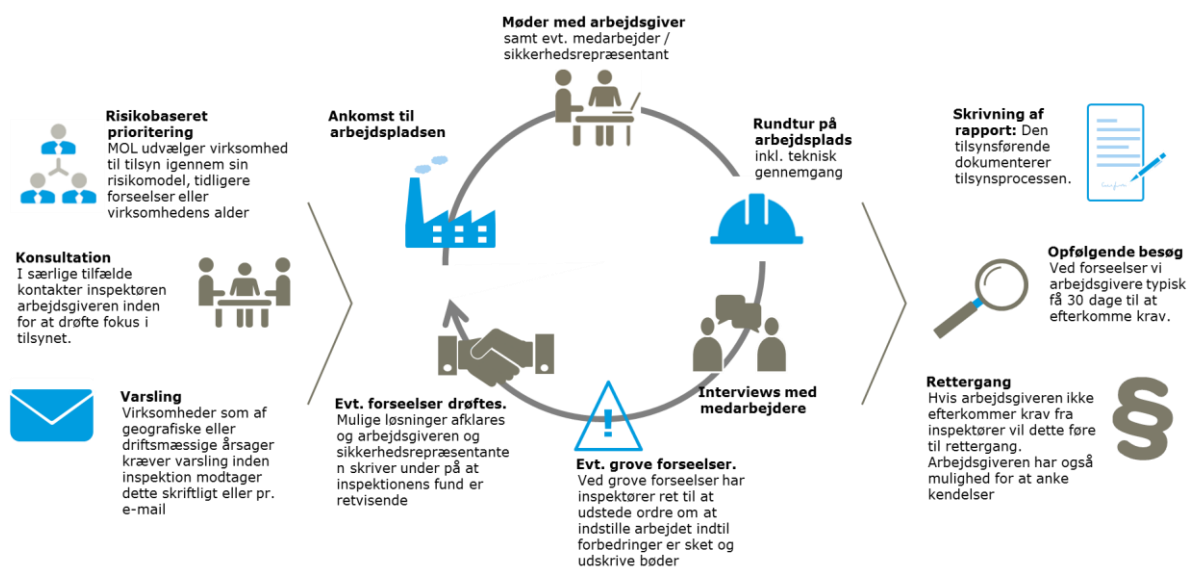
MOL udførte i 2014 70.604 tilsyn på 32.656 arbejdspladser. Der blev i perioden udstedt 131.197 påtaler, som førte til 817 domme og samlede bødeinddrivelser for CAD 9.365.870 (~DKK 47.761.127). Af tilsynene var 41.308 proaktive og 29.296 reaktive, hvilket også dækker efterforskninger, opfølgninger og konsultationer. Ligesom Danmark udfører MOL også proaktive inspektioner på baggrund af en risikoprofil med data input fra WSIB, observationer, feedback fra interessenter og intern data, samt på baggrund af udvalgte sektorer gennem initiativer, som blitzes. Størstedelen af inspektioner udføres uanmeldt, og de anmeldes kun, hvis der er særlige omstændigheder ved arbejdspladsens lokation eller drift, som kræver at inspektionen anmeldes på forhånd.

Boks 3: Oversigt over omkostningsfordeling

- Antal ulykker og skadesomkostninger
- Virksomhedens historik for overholdelse af regler
- Antal unge, immigranter og andre sårbare medarbejdere
- Brancherisiko
- Nye virksomheder
- Virksomhedens størrelse
- Tidligere specielle sager i virksomheden

Man skelner i MOL mellem proaktive og reaktive tilsyn. Den nedstående Figur 27 illustrer, hvordan MOL udfører proaktive tilsyn. Disse initieres på baggrund af en risikovurdering på MOLs eget initiativ. Reaktive tilsyn derimod udføres, når der er sket en ulykke eller arbejds-skade, indgivet en klage eller som opfølgning på en tidligere inspektion. Samtidig udføres der i nogle tilfælde konsultationer før en egentlig inspektion. Her diskuterer inspektøren med arbejdsgiveren og arbejdspladsens sikkerhedsrepræsentant, hvad formålet med inspektionen er, og inspektøren kan bede om information om arbejdspladsen for at forberede sig på selve inspektionen.

Figur 27: MOL's proaktive tilsyn



Den overordnede strategi for bedre arbejdsmiljø og sikkerhed i Ontario hedder *Safe at Work*, hvis overordnede mål er at sænke antallet af arbejdsrelaterede dødsulykker, *Lost time injuries* (LTI) og *Non lost time injuries* (NLTI). Dette skal ske med forebyggelse gennem undervisning, vejledning og oplysning samt håndhævelse gennem tilsyn. De tre ben i strategien fokuserer på; 1) at bruge data fra WSIB, herunder virksomheder med dårligste LTI, NLTI og omkostninger samt indberetninger fra inspektioner til at fokusere tilsyn gennem en risikomodel. 2) Integration af sam-

arbejdet med alle arbejdsmiljøinteressenter omkring forebyggelse og 3) fokus på højrisikosektorer gennem såkaldte *blitzes* (forklares nærmere nedenfor) og indberetninger.

Som en del af *Safe at Work* fokuset på højrisikosektorer, udfører MOL *blitzes*, som er målrettede indsatser rettet mod specifikke brancher, risici eller regioner. Brancher eller fokusområder udvælges gennem risikomodeller med data fra WSIB, data og erfaringer fra inspektioner samt råd fra eksperter. I 2015-2016 blev der udført 9 blitzes i bl.a. byggerisektoren mod påkørselsskader, ulykker forbundet med tungt maskineri, risici for unge og udenlandske midlertidige arbejdere, risici forbundet med løft og håndtering af tunge materialer. En blitz løber typisk 1-4 måneder, og den specifikke løbperiode bliver på MOL's hjemmeside offentliggjort et år frem. Samtidig informerer MOL om blitzes på sociale medier, udsender e-mails til de ca. 40.000 arbejdsgivere, som har skrevet sig op samt til fagforeninger og brancheforeninger på MOL's kontakliste. De systemiske partnere udvikler samtidig materiale om hvordan, reguleringen overholdes. I perioden 2014-2015 blev der udført 7.106 blitz inspektioner, som førte til 27.700 påbud, hvoraf 1272 var stoparbejde-påbud. Senest 90 dage efter en afsluttet *blitz* gør MOL resultaterne tilgængelig på deres hjemmeside. Der er på nuværende tidspunkt ikke lavet en effektevaluering af blitz programmet, men de interviewede parter fortæller, at blitzes har en umiddelbar effekt, som dog aftager i månederne efter gennemførelsen. Blitzes skal på denne måde nærmere ses som et værktøj i en længerevarende opmærksomhedsskabelse og kulturændring i virksomhederne omkring bestemte problemstillinger og kan således ikke stå alene i indsatsen, hvis vedvarende effekt skal opnås af tiltagene.

Som en del af *Safe at Work* strategien er der de seneste syv år blevet afholdt offentlige konsultationer og modtaget inputs fra interessenter med det formål at øge transparens i lovmæssige retning. Der blev i 2015 afholdt 16 offentlige konsultationer, hvor 375 personer deltog. Det er som en del af de offentlige konsultationer samtidigt muligt for interessenter at indsende forslag til forbedringer af MOL .

I Ontario bruges økonomiske incitamenter som et redskab til at sænke antallet af arbejdsskader og sygdomme. Programmet *Safety Groups* startede i 2002 og er et frivilligt program, hvor virksomheder kan få en rabat på deres forsikringspræmie på op til 6 %. Rabatten er opdelt, så implementering af sikkerhedsinitiativer kan give en 4 % rabat, og sænkning af antallet af ulykker samt arbejdssygdomme kan give rabat på 2 %. Det er planlagt at sidstnævnte rabat, da det giver arbejdsgivere et incitament til ikke at anmelde alle skader og ulykker. Arbejdsgivere, som melder sig, deltager i *safety groups*, hvor de deler erfaringer og modtager vejledning med andre arbejdsgivere arrangeret af en af de systemiske partnere eller brancheforeninger. Det er den samlede gruppes præstation, der afgør rabattens størrelse. Der blev i 2015 udbetalt rabatter for CAD 38.5M (~ DKK 196.35 mio.) til de ca. 2.100 deltagende arbejdsgivere. Der er et lignende program, *Small Business Health and Safety Programs*, for mindre virksomheder. Deltagelse kan give en engangsrabat på 5 % for deltagelse i et informationsmøde omkring sikkerhed på arbejdspladsen. Programmet er designet for at opbygge fokus på arbejdsmiljø i mindre virksomheder, der som oftest også har mindre opmærksomhed på dette. WSIB yder træning og efter-support med støtte fra de systemiske partnere. I 2015 deltog 690 virksomheder, som fik udbetalt rabatter for CAD 841.000. (~ DKK 4.3 mio.) WSIB udfører evalueringer af virksomheder, der deltager i de ovenstående programmer. Ifølge udsagn fra WSIB er afkastet på investeringerne i de ovenstående programmer op mod 20 % i fald af ulykke og sygdomsudbetalinger.

WSIB drev fra 1989 til 2011 programmet *Workwell* som et obligatorisk program for højrisikovirksomheder. Virksomhederne blev udvalgt gennem en risikomodell og skulle bestå en evaluering. Virksomheder, som ikke bestod deres anden evaluering, skulle betale en forhøjet forsikringspræmie. De forhøjede forsikringspræmier blev i 2011 afskaffet, da nogle arbejdsgivere blot betalte den forhøjede præmie og så det som et incitament til ikke at forbedre sig. *Workwell* i dets nuværende form udfører stadig evalueringen med henblik på at forbedre højrisiko-virksomheders arbejdsmiljøindsats. Virksomheder, der udpeges til at deltage i programmet, modtager en meddelelse fra WSIB om, at en evaluator vil besøge virksomheden. Evaluatoren taler med ledelsen og sikkerhedsrepræsentanterne på arbejdspladsen og gennemgår sikkerhedsforanstaltninger samt arbejdsmiljøpolitikker på arbejdspladsen. Ideen bag programmet er at motivere, informere og assistere højrisiko-virksomheder til at forbedre deres arbejdsmiljøindsats ved at fremhæve den

forretningsmæssige fordel ved at sænke antallet af ulykker og skader på arbejdspladsen. Evalueringen minder dermed i høj grad om et dansk tilsyn men med den store forskel, at programmet er frivilligt og dermed ikke har samme sanktionsmuligheder. Baggrunden for programmet er en strategi for udvikling af et såkaldt 'kontinuum' for arbejdet med forebyggelse i Ontario frem mod 2019. Kontinuummet inddeler virksomheder i nye grupperinger fra 'unsafe' (ikke sikre) til 'safest' (sikrest). Jo mere usikre virksomheder er, desto mere direkte on-site støtte vil de modtage, fordi ideen er, at det største forbedringspotentiale ligger i de dårligst præsterende virksomheder.

Det er i Ontario også obligatorisk for alle arbejdsgivere at opfylde krav om medarbejdernes adgang til førstehjælpsudstyr. Undervisningen og udstyret skal overholde en af de WSIB godkendte standarder, og udstyret bliver inspiceret i forbindelse med inspektioner af WSIB evaluatore, når de udfører evalueringer. En fremtidig flytning af dette ansvar fra WSIB til MOL er dog på tegnebrættet for dermed at samle mere af tilsynsaktiviteten hos MOL.

WSIB arbejder på at udvikle evalueringsværktøjet *COMPASS*, som arbejdsgivere kan bruge til at sammenligne deres arbejdsmiljøindsats med andre virksomheder. Meningen med programmet er at give arbejdsgivere muligheder for at sammenligne deres egen indsats og dermed forbedre sig og sænke deres omkostninger. Værktøjet er endnu ikke færdigudviklet, og detaljegraden af datagrundlaget er endnu ikke besluttet, men WSIB har store forventninger til projektet. Baggrunden for dette er en del af en samlet plan for at opdatere risikoklassificering af virksomheder i forbindelse med bestemmelse af deres forsikringspræmie. Det nuværende system er udarbejdet i 1980'erne og passer derfor ikke til den udvikling, der siden da er sket på arbejdsmarkedet. Man har nu udviklet et præliminært system, *Preliminary Rate Framework*, som er i offentlig høring, inden det endelige system vil blive lavet. En af de større ændringer vil være at give virksomheder større indflydelse på deres egen risikopræmie. På nuværende tidspunkt kan ca. 60 % af alle virksomheder influere deres risikopræmie, hvilket man ønsker at ændre. Baggrundstanken er at, hvis virksomheder selv kan være med til at sænke deres forsikringspræmie gennem overholdelse af lovgivning, deltagelse i forebyggende aktiviteter osv., vil flere gøre det og dermed forbedre arbejdsmiljøet.

MOL arbejder i samarbejde med WSIB omkring flere tiltag for at forbedre brugen af dataanalyse på arbejdsmiljøområdet. Størstedelen af den genererede data skabes i WSIB i kraft af dennes rolle som indberetningsansvarlig i forbindelse med skader og sygdomme. MOL har underskrevet en *Information Sharing Agreement* (ISA) med WSIB omkring deling af information mellem de to parter. Således har MOL's *Metrics Unit* adgang til WSIB's data gennem en cloud-løsning. Dette sammenholdes med datainput fra MOL's inspektører for at skabe det samlede datagrundlag. MOL er på nuværende tidspunkt i gang med at skabe et real time 'dashboard' (PSIS) bygget op omkring en business intelligence software. Formål dermed er at kunne generere rapporter på f.eks. specifikke skadestyper eller virksomheder meget hurtigere end tidligere. Der vil f.eks. fremtidigt blive udformet årsrapporter udelukkende med fokus på sundhed, sikkerhed og forebyggelse. Dette har tidligere været et problem i MOL, hvilket førte til forringet og uregelmæssig brug af data. Det er forventningen, at dette vil øge brugen af data, og også at datakvaliteten vil blive forbedret i takt hermed, hvorved der samlet skabes et bedre evidensgrundlag i MOL. Visionen omkring PSIS er, at man vil opbygge ét samlet system, hvori alt relevant data samles, og hvor relevante for-analyser eller koblinger af data foretages automatisk og leveres i et 'dashboard' eller brugergrænseflade. Med inspiration fra instrumentbrættet i en bil kan denne målrettes forskellige aktørers behov, så de kan navigere bedst muligt ud fra de tilgængelige data. Således kan MOL få bestemte nøgletal leveret i en oversigt, ligesom de kan få leveret forskellige relevante koblinger af data om målsætningerne i fokus i en let tilgængelig oversigt, som opdateres i real time med indkommende data. Tilsvarende vil virksomheder i systemet fx kunne se egne nøgletal holdt op mod deres største konkurrenter samt mod branchegennemsnits, så de kan følge deres egen performance. Branchespecifikke organisationer vil desuden kunne monitorere deres branche og forskellige trends i de største skadesårsager, og sætte målrettet ind med informering og rådgivning. Chefen for dataenheden som fortalte Rambøll, hvordan denne vision var styrende for det arbejde, der blev lavet såvel i forhold til etablering af dataindsamlingsstrømene som for det analyse- og programmeringsarbejde, der pågår.

Chefen for dataenheden fortalte endvidere, at en del af det igangværende arbejde indbefatter at undersøge mulighederne for at skubbe sig datamæssigt fra 'lagging' til 'leading' indikatorer. Hvor man ellers ofte baserer indsatsen og policy udviklingen på såkaldt 'lagging' eller bagudrettede indikatorer, såsom antallet af faldulykker i taglæggerbranchen, ser man nu på mulighederne for at basere sig på 'leading' indikatorer eller hændelser, der indtræffer før antallet af faldulykker i taglæggerbranchen indtræffer; såsom et øget salg i tagpap. Hvis sådanne relevante retail-tal kan tilføjes systemet, vil man fx kunne sætte målrettet ind med kampagner, information og blitzes på områder, netop når aktiviteterne med høje ulykker kommer til at foregå. Forventningerne til og visionerne for det nye system er således store, og de vil kræve brede samarbejder om data, målrettet analysearbejde samt udvikling af tilpassede brugergrænseflader til de relevante målgrupper. Systemet vil tage en årrække at opbygge, men det vil med årene kunne ændre fundamentet for beslutningstagning, give nye incitamenters for aktørerne og synliggøre sammenhænge, som hidtil ikke har været inden for rækkevidde.

Ud over arbejdet på dataområdet arbejder MOL i øjeblikket på at skabe en certificering for arbejdsgivere byggende på anderkendte standarder for et *Occupational Health and Safety Management System*¹⁰². Dataanalyse af arbejdsgivere, som på nuværende tidspunkt har en af disse certificeringer, viser, at de i højere grad overholder arbejdsmiljøbestemmelser, hvorfor man i MOL ønsker at øge virksomheders incitamentet til at få en sådan certificering. Der er tale om at akkreditere nogle af disse certificeringsvirksomheder, som på nuværende tidspunkt laver standarder, og at give arbejdsgivere økonomiske incitamenters til at købe certificeringerne. Den endelige beslutning og udrulning af programmet er dog ikke fastsat endnu.

I samarbejde med de førnævnte seks systemiske samarbejdspartnere udbyder MOL undervisning, call centre, forskning og certificeringer til sundheds- og sikkerhedsrepræsentanter samt rådgivning til arbejdere og arbejdsgivere omkring forbedring af arbejdsmiljø. MOL udviklede f.eks. i 2015 et 'work-at-heights' certifikat, fordi fald fra højde er en af de største grunde til dødsulykker. Certifikatet kan tages hos de systemiske partnere eller private udbydere og er lovpligtigt for alle personer, der arbejder i højder.

Udover undervisning, konsulentstøtte, certificering og oplysning, arbejder de systemiske partnere i Ontario i høj grad med at involvere andre parter i arbejdet med sundhed og sikkerhed på arbejdsmiljøområdet. De afholder møder med arbejdsgivere og driver råd samt grupper, som skal øge fokus og innovation på arbejdsmiljøområdet samt være med til at identificere tendenser på området. Gennem råd og grupper med ledere har de f.eks. øget fokuset på det psykosociale arbejdsmiljø, som efter egen beretning stadig er et område under udvikling i Ontario. De systemiske partnere engagerer også frivillige på græsrodsniveau til at støtte op om arbejdsmiljøindsatsen ved ude på arbejdspladserne at oplyse om vigtigheden deraf. De spiller som en integreret partner en central rolle i Ontario's arbejdsmiljøstrategi og modtager betydelige midler for at udføre deres forebyggende arbejde.

Forskningsaktiviteter på arbejdsmiljøområdet i Ontario varetages hovedsageligt af *Institute for Work & Health (IWH)*. IWH udarbejder forskning på en bred palet af områder, både fysiologiske og arbejdsmarkedsrelaterede. Herunder også i forhold til indsats overfor svage grupper og kompensation ved ulykker. IWH modtager størstedelen af sin finansiering fra MOL men opererer som en not-for-profit-enhed i armslængde fra denne. Denne organiserings- og finansieringsmodel er meget sammenlignelig med den måde hvorpå, forskning er organiseret i Danmark.

8.6 Succeskriterier

MOL har som sit hovedmål at nedbringe LTI. Målet er at nedbringe LTI til 0,87 eller mindre, hvilket er antallet af godkendte ulykkes- eller erhvervs sygdomme pr. 100 beskæftigede. Tendensen har været faldende i de seneste 10 år og var i 2014-2015 på 0,92. Byggeri, sundhed og transport ligger alle over målet, mens produktion og service ligger under. De øvrige sektorer er derfor under øget bevågenhed, bl.a. gennem flere blitzes og forebyggelsesarbejde. Udover det overordnede mål om at nedbringe LTI arbejder MOL med andre KPI'er, som skal bidrage til at forbedre

¹⁰² Eksempler er: CSA, Z1000, COR, OHSAS, 18001 certificeringer

arbejdsmiljøet i Ontario. Nedstående tabel er en oversigt over MOL's udkast til KPI'er for 2017-2018.

Tabel 19: MOL's KPI'er 2017-2018

MOL's KPI'er for 2017-2018		
	Fokusområde	KPI
Beskyttelse af beskæftigede	Arbejdsskader	Reducere LTI per 100 beskæftigede med 10 %, fra 2014 niveau frem mod 2019
	Dødsulykker	Reducere antallet af dødsulykker pr. 100.000 beskæftigede med 2 % fra 2014 niveau frem mod 2019.
	Øge MOL's tilstedeværelse i Ontario	Øge MOL's og de systemiske partners kontakt (telefonopkald og emails) med arbejdstagere og arbejdsgivere i Ontario med 15 % fra 2015 niveau frem mod 2020

De ovenstående KPI'er er endnu ikke endelige men er MOL's udkast til ministeren for den næste periode. KPI'erne består af en blanding af effekt-, resultat- og aktivitetsmål, hvilket i høj grad minder om de mål, Arbejdstilsynet bruger. Der er effektmål for at nedbringe antallet af arbejdsulykker og dødsfald, mens der er aktivitetsmål på mål om øget kontakt med arbejdsgivere. Der er sket en større udvikling i MOL's KPI'er henimod flere effektmål. Dette er en del af MOL's øgede fokus på data og effektanalyse.

Der er i 2016 sket en større stigning på 8 % i antallet af arbejdssygdomme. Dette skyldes i høj grad ny lovgivning, som giver især brandmænd ret til compensation pga. kræft i forbindelse med røg. Der er i alle kategorier af arbejdssygdomme sket et fald det seneste år - udover høreskader, som holder et stabilt niveau.

8.7 Vigtigste fund fra landeanalysen

Gennem landestudiet af Ontario, Canada er Rambøll nået frem til en række centrale findings, som kan tjene som inspiration til Arbejdstilsynets fremtidige udvikling.

I Ontario arbejdes der med at fremme en systemisk tilgang til arbejdsmiljøområdet. Således varetages de opgaver, der ligger i forbindelse med forebyggelse og håndhævelse af arbejdsskader og ulykker, samt en forbedret arbejdsmiljø fordelt på flere forskellige parter, end man ser i Danmark. Samtidig er et gennemgående mantra for arbejdet at påvise den positive business case, der for virksomhederne ligger i at forbedre deres arbejdsmiljø. Dette kommer især til udtryk i den lange række af tilbud, virksomheder kan gøre brug af for at forbedre deres arbejdsmiljø, samt i brugen af økonomiske incitamenter, som drivers for forbedring. Brugen af økonomiske incitamenter er i høj grad mulig, fordi Ontario's system er bygget op omkring en arbejdsgiverbetalt arbejdsskadeforsikring. Dette giver mulighed for at belønne god adfærd med en sænket forsikringspræmie. Det er således muligt at få en rabat på op til 6 %, hvilket kan være betydeligt for højrisiko virksomheder med meget høje forsikringspræmier. Samtidig udskrives meget høje bøder for overtrædelser i forbindelse med dødsulykker og alvorlige arbejdsskader for at dæmme op for ulykker. Arbejdet med dette bindes op på at benchmarke virksomheder med deres peers i branchegrupper, som kommer til at ligge til grund for forventningerne om performance. Dette betyder, at der aktiveres et konkurrencemoment mellem virksomhederne i en branche, som ved at klare det godt kan sænke branchegennemsnittet, hvilket stiller øgede krav til deres konkurrenter.

Den systematiske tilgang er også at finde i kontinuumstanken, som dækker over, at virksomheder i en branche kan rates på en fintmasket skala fra høj til lav risiko, og at man derved kan målrette sine virksomhedsbesøg og understøttende/udviklende aktiviteter med on-site støtte mod de virksomheder, som formodentlig vil kunne opleve de største løft i arbejdssikkerheden. Denne tankegang genfindes også i it-systemet COMPASS, som i WSIBs regi har til formål at samle data

om virksomhedernes performance og levere information om, hvor virksomhederne ligger på en række områder set i forhold til andre virksomheder i deres branche. Formålet er at kunne gøre konkret opmærksom på underperformance og skabe opmærksomhed omkring, hvad der skaber den gode performance. Den systematiske og datadrevne tilgang anvendes således såvel i et styringsperspektiv som i et forebyggelses- og ansvarliggørelsesperspektiv. I et styringsperspektiv anvendes det til at sætte ind med kontrol og dæmme op de steder, hvor risikoen er størst, mens det i et forebyggelses- og ansvarliggørelsesperspektiv også følges op med øget on-site støtte og tilgængeliggørelse af data for virksomhederne, så de selv kan se deres relative performance målt op imod andre lignende virksomheder og tage tidlig aktiv handling – før ulykken sker, eller kontrollen opdager et problem.

Dette arbejde skal ses som forstadier og skridt på vejen til at realisere visionen om et fælles datadrevet arbejde med arbejdsmiljøområdet faciliteret af it-systemet PSIS. PSIS vil samle alle relevante data genereret af såvel MOL som WSIB og på sigt også af andre relevante aktører. Formålet er etableringen af en fælles datainfrastruktur for arbejdsmiljøområdet, som samler data i ét system, og som leverer relevante analyser i let tilgængelige brugergrænseflader målrettet de aktørernes forskellige behov. Således vil MOL og WSIB kunne monitorere udviklingen i bestemte nøgletal, så undersøgelse af bestemte problemfelter samt nye tendenser, og udviklingen i forhold til eksisterende målsætninger kan tages tidligt op på et vidensbaseret grundlag. Tilsvarende kan en anden brugergrænseflade, fx målrettet virksomhederne, levere nøgletal for performance i egen virksomhed spejlet op imod de vigtigste konkurrenter og branchegennemsnit. Dette vil sætte virksomhederne i stand til løbende at sætte fokus på områder, hvor man er bagud i forhold til konkurrenterne, samt søge viden og sparring hos andre i branchen, der performer bedre. Målet er tilpassede løsninger, der rammer de vigtigste behov, og som kan være med til at skabe mere vidensbaserede beslutninger på et tidligere og stærkere grundlag – ikke blot på ministerielt og forsikringskasseniveau, men også blandt aktører og virksomheder. I systemet her genfindes og forstærkes tanken om at kombinere og integrere arbejdet med kontrol og samtidig animere til ansvarliggørelse blandt aktører og virksomheder.

Som en grundsten i arbejdet med dette sidste ansvarliggørelsesperspektiv ligger MOL's *Internal Responsibility System*, som bygger på ideen om, at arbejdsgivere og arbejdere selv er de bedste til at bedømme hvilke problematikker, der er på arbejdspladsen. IRS kræver af mindre virksomheder, at der udpeges en sundheds- og sikkerhedsrepræsentant, mens større virksomheder skal nedsætte en sikkerhedskomite, samt at mindst én medarbejder og én leder har bestemte niveauer af certificering i arbejdsmiljøsikring. IRS er en eksponent for det fokus, der i Ontario i høj grad er på at få de enkelte arbejdsgivere og arbejdere til at tage ansvar for udviklingen af deres eget arbejdsmiljø. Både MOL og de systemiske partnere støtter de enkelte arbejdspladser med at udvikle dette.

Koblingen af, at forsikring er en integreret del af arbejdsmiljøsystemet, og at der arbejdes med økonomisk incitamentsstyring gennem tilbagebetaling ud fra performance, kræver en meget nøjagtig risikomodel for at kunne bestemme virksomheders forsikringspræmie præcist. Dette giver samtidig MOL mulighed for at udvælge de virksomheder og brancher, som er mest i risiko for ulykker og skader. Der er i MOL et særdeles højt fokus på at segmentere virksomheder efter risikoprofil, og at denne bruges meget aktivt i udvælgelse af hvilke arbejdspladser, der skal have tilsyn. Dette kommer særligt til udtryk i blitz initiativerne, hvor særlige risici udvælges som fokusområder i kortvarige perioder. En blitz består i sig selv af en lang række målrettede kontrolbesøg på risikovirksomheder med en fælles udfordring eller et fælles risikobillede. Der rulles således en lang række risikobesøg ud over en måned til halvanden i en bestemt branche. Den umiddelbare effekt er, at der igennem kontrollen 'ryddes op' i bestemte problemstillinger. Dertil kommer, at man annoncerer disse med flere måneders varsel, og at der foretages et stort opstøttende arbejde i forhold til at kommunikere problemerne til målgruppen af virksomheder – såvel direkte som igennem netværket af relevante aktører på området. Der er en bevidsthed om, at disse initiativer giver en umiddelbar effekt, men samtidig er der også en viden om, at disse initiativer ikke kan stå alene, da den langsigtede effekt af et blitz er begrænset. Blitzes ses derfor som et godt redskab til at skabe opmærksomhed omkring bestemte problemstillinger i en branche og i befolkningen og således til at påbegynde eller understøtte en kulturændring omkring et sikkerhedsproblem. Men skal dette forankres i kulturændringer i virksomhederne, vurderer MOL,

at der over flere år skal arbejdes målrettet med brug af andre tilgange og indsatser . Med andre ord anskuer MOL blitz-værktøjet som et stærkt kommunikativt opmærksomhedsskabende værktøj, der med den rette forudgående kommunikation, tidlig igangsættelse af bredt strategisk samarbejde, målrettet efterfølgende og varig brug af andre redskaber samt fortsat kommunikation kan medvirke til kulturændringer i en branche.

Opsummeret fremstår det væsentligt at:

- Der arbejdes ud fra en systemisk datadrevet tilgang med en vision om etablering af én fælles datainfrastruktur
- Data omsættes i konkret anvendelige, let forståelige og målrettede brugergrænseflader, der møder aktørernes forskellige behov og er med til at sikre viden, som motiverer til handling
- Kontrol og forebyggelse-/ansvarliggørelse hele tiden samtænkes i de initiativer og systemer, der skabes
- Der arbejdes bredt blandt sektorens aktører og interessenter før og efter større målrettede kontrolindsatser samlet i blitzes for at højne effekten på længere sigt
- Arbejdet foregår langsigtet over flerårige træk med bestemte problemstillinger for at sikre solid effekt på kulturen i en branche og herigennem sikre den langsigtede effekt
- Man ser det som en kerneopgave i ministeriet at tilgængeliggøre markedsrelevant viden for virksomhederne, som har en direkte sammenhæng til deres konkurrencesituation, ligesom man skal sikre et styrket datagrundlag for ministeriets arbejde
- Økonomiske incitament er en grundlæggende del af incitamentstrukturen, som aktiverer og gør de etablerede datastrukturer direkte vedkommende for modtagerne
- De økonomiske incitament er store nok til at gøre en forskel for virksomhederne
- Arbejdsgivere og arbejdere på alle niveauer aktivt engageres til at tage del i diskussionen om at forbedre arbejdsmiljøet på arbejdspladsen
- Virksomheder segmenteres gennem en risikomodel for at have et kvalificeret redskab til at udvælge risikovirksomheder ud fra.
- At fokusere både forebyggelse og tilsyn på de virksomheder, som er i den højeste risiko gruppe.

8.8 Om rapporten

Nærværende rapport er skrevet på baggrund af desk research samt et tre dages casebesøg hos bl.a. MOL i Ontario d. 27., 28. og 29. november 2016. Ved casebesøget interviewede Rambøll følgende personer:

- Dr. Leon Genesove, Chief Physician Occupational Health and Safety Branch, Ministry of Labour
- Dr. Cameron Mustard, President and Senior Scientist, Institute for Work and Health
- Jacques Marcil, Manager Data and Performance Metrics Unit, Ministry of Labour
- William Roy, Director Strategy and Integration Unit, Ministry of Labour
- Matt Wilson, Director Workplace Health and Services, Workplace Safety and Insurance Board
- Kiran Kapoor, Director Business & Market Strategy, Workplace Safety and Prevention Services
- Larry Masotti, Director Strategic Relationships, Workplace Safety and Prevention Services
- Lynn Brownell, Vice President Strategy and Stakeholder Engagement, Workplace Safety and Prevention Services

9. LANDEANALYSE: SINGAPORE

9.1 Baggrund

Arbejdsmiljøområdet i Singapore varetages overordnet af Ministry of Manpower (MOM), hvorunder det konkrete arbejde med arbejdstilsyn og arbejdsmiljøindsatser forvaltes af the Occupational Safety and Health Division (OSHD) i samarbejde med de selvstændige enheder, Workplace Safety and Health Council (WSH Council) og Workplace Safety and Health Institute (WSH Institute). De tre enheder har samlet set det primære ansvar for at sikre sikkerhed og sundhed for arbejdstagere på arbejdsmarkedet i Singapore.

Singapores population bærer præg af, at der er en stor procentdel udenlandske arbejdere og studerende. Således var den samlede population i 2015 på 5,54 mio. indbyggere, hvoraf 3,9 mio. havde fast bopæl i Singapore, og 3,4 mio. var statsborgere i Singapore. Andelen uden fast bopæl er ofte udenlandske ufaglærte arbejdere, som særligt arbejder i bygge- og servicebranchen, men en del af denne befolkningsgruppe er også veluddannede udlændinge.

Ca. 80 % af Singaporeanske statsborgere bor i de såkaldte HBD'er som er høje boligblokke, delvist ejet af staten, hvor de udenlandske arbejdere ofte bor i 'dormitories' (sovesale).

Ud af de bosiddende singaporeanere over 15 år var arbejdsmarkedsdeltagelsen i 2015 på 68,3 % (60,4 % for kvinder og 76,7 % for mænd). Siden 2006 er arbejdsmarkedsdeltagelsen for særligt kvinder steget markant, og ligeledes er arbejdsmarkedsdeltagelsen for indbyggere over 60 år, og i særdeleshed over 65 år, steget væsentligt. I 2015 var der i alt 190.100 virksomheder i Singapore, hvoraf 99 % kunne karakteriseres som små- og mellemstore virksomheder¹⁰³. I 2012 bestod 21 % af virksomhederne af engrosvirksomheder, 14 % var finansielle virksomheder, 9 % var konsulenthuse mv., og de resterende virksomheder beskæftigede sig med hhv. detailhandel (6 %), IT (5 %), byggeri (3 %), varehustransport (2 %), business administration og support (3 %), arkitekt- & ingeniørvirksomheder (2 %) og fødevarer (4 %)¹⁰⁴. I 2015 var 71,5 % af de beskæftigede i Singapore ansat i servicefag mv., 14,1 % var ansat i produktionsvirksomheder, 13,7 % var ansat i byggebranchen og 0,7 % inden for andre brancher¹⁰⁵.

I 2015 var der 12.351 arbejdsulykker registreret af de singaporeanske myndigheder samt 935 tilfælde af erhvervssygdomme. Ud af de registrerede arbejdsulykker var 66 af tilfældene med dødelig udgang, hvilket svarer til en ratio på 1,9 fatale ulykker pr. 100.000 beskæftigede indbyggere. I Singapore registreres denne type arbejdsskader ikke på samme måde som i Danmark, hvilket kan forklare at antal erhvervssygdomme og ikke-fatale arbejdsulykker er forholdsvis lavt ift. Danmark. Singapore definerer bl.a. arbejdsulykker og erhvervssygdomme anderledes end i Danmark (se nedenstående definition), og derudover har der været problemer med, at arbejdsgivere ikke altid indrapporterer arbejdsskader og forseelser, hvilket stiller spørgsmål til datakvaliteten. I 2014 var der registreret 13.595 tilfælde af arbejdsulykker, hvilket viser et fald fra 2014 til 2015 i antal arbejdsulykker samlet set. Dog er antallet af arbejdsulykker med dødelig udgang steget en smule fra 2014-2015 og det estimerede tal for 2016 vidner også om en stigning i fatale ulykker. I Singapore baseres den gældende arbejdsskadestatistik på indberetninger fra arbejdsgivere og læger, som skal indberette arbejdsulykker i henhold til 'Workplace Safety and Health Act' og 'Workplace Safety and Health (Incident Reporting) Regulations'.

Singapores arbejdsskadestatistik tager udgangspunkt i følgende definition på, hvad en arbejdsulykke og en erhvervssygdom er:

- **Arbejdsulykker** defineres som 1) arbejdsulykker og arbejdsrelaterede trafikskader, som fører til mindst 3 dages sygefravær, 2) arbejdsulykker og arbejdsrelaterede trafikskader som fører til indlæggelse for medarbejderen i mindst 24 timer, 3) arbejdsulykker og arbejdsrelaterede trafikskader med dødelig udgang for medarbejderen eller den selvstændige og 4) ar-

¹⁰³ Virksomheder inkluderer her virksomheder, firmaer, non-profit organisationer, statslige organisationer og ministerier. Små- og mellemstore virksomheder defineres her som virksomheder, der har under 200 medarbejdere eller en omsætning på under 100 mio. SGD årligt.

¹⁰⁴ <https://www.guidemesingapore.com/docs/singapore-company-statistics-2012-Q1.pdf>

¹⁰⁵ <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Employment-Distribution-and-Employment-Level-by-Industry.aspx>

bejdsulykker og arbejdsrelaterede trafikskader som medfører, at selvstændigt beskæftigede indlægges til behandling.

- **Erhvervssygdomme** defineres som sygdomme, der er anført i 'Second Schedule of the Workplace Safety and Health Act' og 'Work Injury Compensation Act'. I den førstnævnte lov er 35 sygdomme oplyst som erhvervssygdomme herunder eksempelvis; forgiftning, arbejdsrelateret hudkræft, muskel- og skeletlidelser, støjforårsaget døvhed, svovlbrinteforgiftning, leptospirose mv.¹⁰⁶ Under sidstnævnte lov er 22 sygdomme oplyst som mulige arbejdsforårsagede sygdomme¹⁰⁷. Flere af sygdommene går igen i begge lovtekster.

Det er primært inden for byggeri, fremstillingsindustrien samt logistik og transport, at arbejdsulykkerne i 2015 havde dødelig udgang. Disse tre brancher samt hotelbranchen stod desuden for størstedelen af de ikke-fatale men voldsomme arbejdsulykker i 2015. De mindre arbejdsulykker forekommer også i sundheds- og uddannelsessektoren, retail- og handelsbranchen samt indenfor restaurationsbranchen. Samlet set er der registreret væsentligt flest arbejdsulykker inden for byggeri, fremstillingsindustrien samt logistik og transport, som står for knap halvdelen af alle registrerede arbejdsulykker.

9.2 Organisering og økonomi

Dette afsnit har til formål at skabe et overblik over organiseringen og de økonomiske aspekter af Singapores arbejdsmiljøindsats.

Ministry of Manpower (MOM) har det overordnede ansvar for arbejdsmiljøindsatsen i Singapore. Herunder er der tre enheder, som har ansvar for hver deres del af arbejdsmiljøindsatsen. Enhedernes betegnelse, organisering og ansvarsområder er præsenteret i nedenstående tabel. Dernæst følger en gennemgang af konteksten og den historiske udvikling, som har skabt grundlaget for den nuværende organisering. Herefter ses organiseringen af arbejdsmiljøindsatsen visualiseret i et organigram.

Tabel 20: Oversigt over arbejdsmiljøindsatsens 3 ansvarlige enheder

Enheder	Organisering	Ansvarsområder
Occupational Safety and Health Division (OSHD)	Er organiseret som en del af MOM	<ul style="list-style-type: none"> • Politikudvikling og implementering • Gennemførelse af tilsyn, efterforskning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme • Informationsudveksling, kommunikation, internationalt myndighedssamarbejde • Kompensation og erstatning, samt hændelsesrapportering
Workplace Safety and Health Council Office (WSH Council)	Er en selvstændig enhed, som samarbejder med OSHD, og har fysisk hovedsæde på same adresse som OSHD	<ul style="list-style-type: none"> • Kapabilitetsopbygning hos industrien, uddannelse, vejledning, iværksættelse af motiverende programmer, fastsætte arbejdsmiljøstandarder, anerkende virksomheder for good practice
Workplace Safety and Health Institute (WSH Institute)	Er en selvstændig enhed, som samarbejder med OSHD, og har fysisk hovedsæde på same adresse som OSHD	<ul style="list-style-type: none"> • Forskning og udvikling af evidensbaseret information • Øge effekten af MOM og WSH Councils arbejde • Bidrage med viden til politikformuleringen • Arbejdsskadestatistik • Behavioural Insights

Arbejdsmiljøindsatsen i Singapore er blevet udviklet betydeligt de seneste 12 år. Udviklingen blev igangsat efter en voldsom ulykke i byggebranchen i 2004, hvor en metrotunnel kollapsede, og fire bygningsarbejdere omkom og tre kom alvorligt til skade. Denne alvorlige ulykke gav anledning til at revidere den eksisterende arbejdsmiljøindsats, hvilket der på det pågældende tidspunkt var stor politisk vilje til.

Tidligere var arbejdsmiljøindsatsen mere direkte handlingsanvisende og foreskrivende og loven havde primært fokus på at sikre virksomhedernes efterlevelse af arbejdsmiljølovgivningen. Derudover var arbejdsmiljøindsatsen ikke et område, der blev prioriteret særligt højt, og antallet af

¹⁰⁶ <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=fe69a0ce-0826-4fe6-8a2c-283783faf98f;query=DocId%3Aa7b4b808-d195-44ec-aa3d-dd5b1fa938f3%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0>

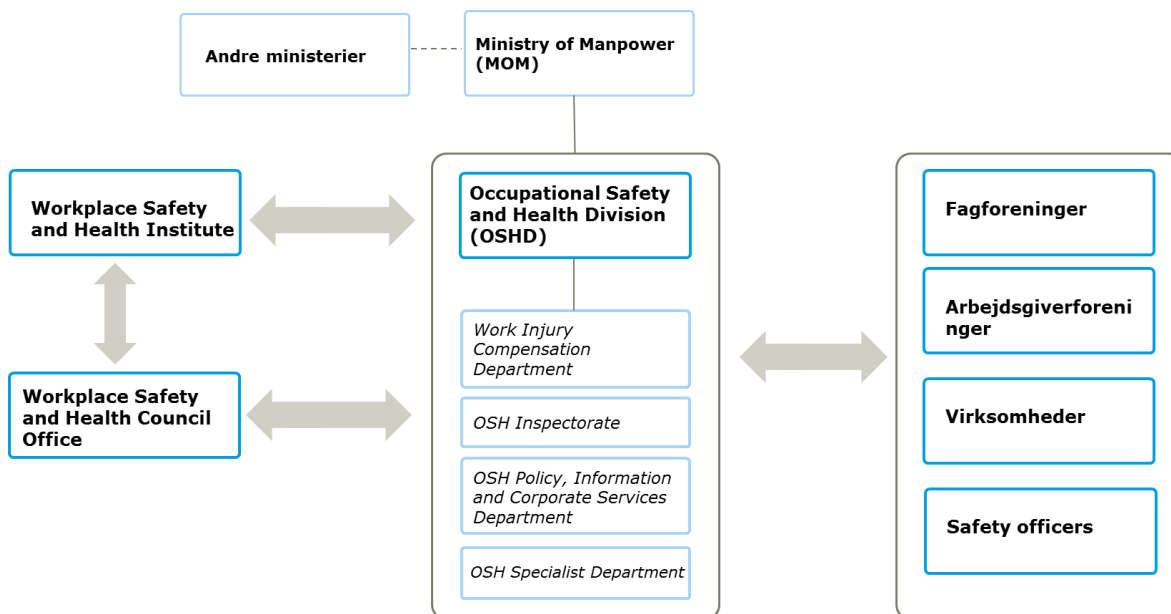
¹⁰⁷ <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=fad85b94-71ef-41f8-8318-80be0319bd3e;page=0;query=DocId%3Af585b449-8f09-4c7d-bc08-c0d33766820b%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0>

arbejdsulykker med dødelig udgang pr. 100.000 beskæftigede var i 2004 på 4,9, 2005 på 4,0 og 2006 på 3,1. Med baggrund i den førnævnte ulykke blev der igangsat en række initiativer for at hæve arbejdsmiljøstandarderne;

- Bødeniveauet ved fatale ulykker blev hævet
- WSH Council blev oprettet med henblik på at inddrage virksomheder og arbejdsmarkedets parter i arbejdet omkring arbejdsmiljø
- I 2008 oprettes WSH Institute med fokus på at videreudvikle arbejdsmiljøindsatsen med afsæt i "evidence based policy" på baggrund af praksisorienteret forskning og erfaringer fra udviklingsprojekter. Desuden opprioriterede og intensiverede Singapore det generelle fokus på arbejdsulykker- og skader.

I organigrammet nedenfor ses organiseringen af arbejdsmiljøindsatsen i Singapore samt samspillet mellem de forskellige enheder. Yderligere ses de afdelinger som OSHD består af.

Figur 28: Organigram over organiseringen af Singapores arbejdsmiljøindsats



I de følgende afsnit beskrives de tre enheder mere udførligt; først gives en nærmere gennemgang af OSHD og de underliggende kontorer i enheden, derefter gives en introduktion til WSH Council og endelig gennemgås WSH Institute.

Occupational Safety and Health Division

OSHD har 4 underliggende kontorer;

- 1. OSH Policy, Information and Corporate Services Department**, som beskæftiger sig med udvikling og implementering af politik, strategisk planlægning, analyser af risici og tendenser, organisationsudvikling samt kompetenceudvikling
- 2. OSH Inspectorate**, som står for gennemførelsen af tilsyn og beskæftiger sig med gennemførelsen af tilsyn samt overvågning af arbejdspladser, efterforskning af arbejdsulykker og håndhævelse af loven
- 3. OSH Specialist Department**, som giver specialiseret støtte til arbejdspladser i udviklingen af arbejdsmiljøstandarder, de står også for undersøgelser af komplekse ulykker og erhvervs sygdomme, samarbejder med internationale og nationale institutter, arbejder med uddannelse og informationsudveksling mv.
- 4. Work Injury Compensation Department**, som arbejder ud fra 'Work Injury Compensation Act' og hjælper tilskadekomne medarbejdere og pårørende til afdøde medarbejdere med at kræve erstatning samt administrerer hændelsesrapporteringssystemet, der anvendes til indberetning af arbejdsulykker.

Workplace Safety and Health Council

Som et led i omstruktureringen af arbejdsmiljøindsatsen fra 2005 og fremefter, oprettede man i 2008 WSH Council. WSH Council består af 17 ledere fra landets store industrier (herunder bygge-ri, produktion, marine, petrokemikalier og logistik), repræsentanter fra regeringen, fagforeninger, medarbejdere fra WSH Institute, samt fagfolk inden for jura og forsikring mv.

WSH Council understøttes af tre afdelinger i et sekretariat, WSH Council Office. WSH Council er således et råd der indbefatter både arbejdsgivere, arbejdstagere, regeringen og andre interesser, og som herved udgør en samarbejdende og gensidigt forpligtende arena ift. håndteringen af arbejdsmiljøspørgsmål. Rådets arbejde er organiseret i 17 udvalg, taskforces og arbejdsgrupper. Udover at Rådet har et forretningsudvalg og et finansudvalg, samarbejder rådets medlemmer i syv udvalg, tre taskforces og to arbejdsgrupper som har fokus på forskellige arbejdsmiljøudfordringer. Derudover er der tre funktionelle komiteer som arbejder med WSH Councils tre hovedformål, som er følgende:

- 1) udbygge kapabilitet hos industrien til bedre at kunne håndtere arbejdsmiljøudfordringer
- 2) fremme sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen samt anerkende virksomheder med høje arbejdsmiljøstandarder
- 3) implementere og fastsætte acceptable arbejdsmiljøstandarder.

Det daglige arbejde i WSH Council udføres af WSH Council Office, som samarbejder tæt med MOM og herunder OSHD. WSH Council Office er opdelt i 3 afdelinger;

- *Industry Practices, Sensing and Engagement Department*, som arbejder med at foreslå og gennemføre strategier til forbedring af arbejdsmiljøstandarder, samt samarbejder med interesser fra industrien mhp. at fremme virksomhedsdrevne arbejdsmiljøindsatser
- *Industry Capability Building Department*, som står for at sikre de rette kompetence-rammer inden for arbejdsmiljø, der stilles krav om blandt arbejdsmiljøfagfolk og arbejdstagere, samt desuden i udpræget grad kapabilitetsopbygning blandt arbejdsgivere og arbejdstagere, bl.a. gennem programmer som BizSAFE og StartSAFE, og slutteligt
- *Strategy and Management Department*, som samarbejder tæt med MOM, giver politisk vejledning med udgangspunkt i WSH Councils arbejde, arbejder med planlægning, budgetfordeling og monitorerer sekretariatets business performance.

Etableringen af WSH Council i 2005 havde til formål, at etablere en vejledende og samarbejdende institution med forståelse for arbejdsmarkedets indre mekanismer, som tager højde for virksomhedernes ønsker og kapabilitet, og som arbejdsgivere kan søge råd hos i forbindelse med arbejdsmiljøudfordringer. Derved er det muligt at myndighederne antager en mere vejledende og guidende rolle, mens MOM og herunder OSH stadig agerer som den sanktionerende og monitorerende regulator, som udsteder bøder, påbud og som gennemfører tilsyn. Denne tilgang adskiller således 'pisk' og 'gulerods' funktionerne organisatorisk i arbejdsmiljømyndigheden, hvorved arbejdsgiverne har mulighed for at søge uddannelse og vejledning uden samtidig at risikere sanktionering.

Workplace Safety and Health Institute

WSH Institute blev oprettet i 2011 ud fra et ønske om, at der blev etableret en mere forsknings- og vidensbaseret arbejdsmiljøindsats. WSH Institute udfører forskning og udvikler evidensbaseret information, som har til formål at understøtte MOM, WSH Council og industrien med henblik på at forbedre arbejdsmiljøet på arbejdspladser i Singapore. Yderligere hjælper WSH Institute MOM og WSH Council med at sikre relevansen og effekten af deres arbejde. WSH Institutes forskningsdagsorden er i høj grad defineret ud fra de behov, der gør sig gældende for politikudviklingen. Institutet arbejder med at fastholde et detaljeret og opdateret billede af den nuværende arbejdsmiljøsituation, for herved at kunne holde de politiske beslutningstagere opdaterede angående den gældende situation på området. WSH Institute arbejder ud fra en forskningsdagsorden med forskellige fokuspunkter. Pt. har instituttet fokus på årsagerne til fatale ulykker fx ved fald fra højder. Herunder udgiver WSH instituttet detaljerede rapporter med arbejdsskadestatistik hvert år. WSH Institute arbejder desuden tæt sammen med 'Behavioural Insights Team' (BIT) fra

Storbritannien, om at benytte nudging ifm. kommunikation med virksomhederne og ifm. udarbejdelsen af et nyt og mere inddragende og vejledende koncept for tilsyn.

9.2.1 Økonomi

MOM havde i 2015 udgifter svarende til 1,4 mia. SGD (~ 6.8 mia. DKK), hvilket fordeles på 13 divisioner og 3 'statutory boards', hvor Occupational Safety and Health Division udgør en af disse. Det fremgår hverken af Singapores samlede årlige budget eller af årsrapporten for OSHD, hvor mange udgifter der er budgetteret til OSHD fra år til år, og det har ikke været muligt for Rambøll at fremskaffe detaljerede budgettal for OSHD, da myndigheden ikke har tradition for at offentliggøre disse. I det årlige budget kategoriseres divisionen dog sammen med 7 andre afdelinger under programmet 'Progressive Workplaces Programmes', som i 2015 afholdte udgifter for 160 mio. SGD (~784 mio. DKK). De 6 andre divisioner/afdelinger, som indgår i programmet er; Workplace Policy and Strategy Division, Labour Relations and Workplaces Division, Industrial Arbitration Court, National Human-Capital Office, Foreign Manpower Management Division, Workplace Safety and Health Council og Workplace Safety and Health Institute. Occupational Safety and Health Division er samlet set bemanded med ca. 270 embedsmænd og omkring 160 inspektører på tværs af enhedens fire afdelinger.

Hvad angår de to selvstændige institutioner, WSH Council og WSH Institute, der også indgår som en betydelig del af arbejdsmiljøindsatsen, er omkostningerne oplyst i nedenstående tabeller. Herunder ses de to institutioners udgiftsposter samt de samlede afholdte omkostninger for 2013, 2014 og 2015. Udgifterne til WSH Council og WSH Institute var i 2015 samlet set 20,4 mio. SGD, hvilket udgør ca. 30 % af de samlede udgifter til arbejdsmiljøindsatsen, bestående af WSH Council, WSH Institute og OSHD. Dette giver således en idé om udgiftsniveauet for OSHD.

Tabel 21: Omkostningsfordeling for WSH Council

<i>Beløb i SGD¹⁰⁸</i>	2013	%	2014	%	2015	%
Udgifter til arbejdskraft	7.582.321	46%	8.010.551	59%	8.371.849	56%
Andre driftsudgifter:	5.718.098	35%	3.940.810	29%	4.915.672	33%
Sektorspecifikke initiativer	459.246	3%	124.748	1%	220.453	1%
Engagement og opsøgende indsatser	2.593.429	16%	2.060.571	15%	2.589.196	17%
Kapabilitetsopbygningsinitiativer	1.782.115	11%	1.271.888	9%	1.664.736	11%
<i>Virksomhedsstøtte</i>						
1) Leverancer og ydelser	793.102	5%	422.548	3%	379.816	3%
2) Kompetenceudvikling	90.205	1%	61.055	0%	61.471	0%
Overførsler:	3.059.112	19%	1.576.920	12%	1.613.150	11%
Risk Management Assistance Fund	2.971.189	18%	954.172	7%	-	-
WSH Culture Fund	87.923	1%	622.748	5%	1.613.150	11%
Totale udgifter	16.359.531	100%	13.528.281	100%	14.900.670	100%

Som det ses i Tabel 21, anvender WSH Council en stor del af sine midler på at engagere virksomheder og gennemføre opsøgende arbejde. Yderligere har institutionen stort fokus på at kapabilitetsopbygge på de arbejdspladser, som er involverede i institutionens programmer. Disse indsatser og programmer vil blive specificeret i afsnittet om aktiviteter.

Tabel 22: Omkostningsfordeling for WSH Institute

<i>Beløb i SGD¹⁰⁹</i>	2013	%	2014	%	2015	%
Udgifter til arbejdskraft	2.591.302	69%	2.671.844	60%	2.861.888	52%
Andre driftsudgifter:	1.137.738	31%	1.799.232	40%	2.638.272	48%
Evidensbaseret research	1.113.370	30%	1.593.887	36%	2.591.105	47%
<i>Virksomhedsstøtte</i>						
1) Leverancer og ydelser	3.587	0%	19.883	0%	3.956	0%
2) Kompetenceudvikling	20.781	1%	185.462	4%	43.211	1%
Totale udgifter	3.729.040	100%	4.471.076	100%	5.500.159	100%

¹⁰⁸ Alle omregnede priser er i omregnet til november 2016 kurs ~ SGD 1 = 4,8954 DKK

¹⁰⁹ Se fodnote 1

Der er generelt et stort fokus på evidensbaseret policy i den offentlige sektor i Singapore og WSH Institute har siden 2013 anvendt flere midler på evidensfokuserede undersøgelser. WSH Institute har fx øget deres fokus på at gennemføre *Randomized Controlled Trials* (RCT – randomiserede kontrollerede forsøg). Blandt andet undersøger instituttet, hvordan OSH Inspectorate afdelingen kan gennemføre mere effektive og vejledende tilsyn ved brug af input fra behavioral insights forskningen. Desuden arbejder instituttet på at udvikle en forudsigende risiko-model, som kan anvendes i udvælgelsen af arbejdspladser, hvor der skal gennemføres tilsyn. Denne modeludvikling er også en del af den evidensbaserede prioritering. Modellen vil bl.a. omfatte følgende faktorer:

- om virksomheden har implementeret konventioner og standarder
- om virksomheden har en eller flere af de 10 mest risikofyldte arbejdsskadesfaktorer, som kan forekomme i en risikoscore på forskellige industrier mv.

Instituttet forventer, at især for brancher og virksomheder med mange forskelligartede typer af arbejdsskader, vil denne model kunne identificere de mest presserende fokusområder og rangordne udfordringerne efter risici. Modellen er endnu under udvikling, som en del af en højt prioriteret kerneopgave omhandlende evidensbaseret forskning.

9.2.2 Kompetencer

Størstedelen af de ansatte i både OSHD, WSH Council og WSH Institute har en højere uddannelse, eller har specialiserede diplomuddannelser. I OSHD tilbydes der desuden en 2-dages basisuddannelse, OSHD Core Introduction (CIP), som sigter mod at give nye medarbejdere indsigt i og kendskab til de forskellige roller og enheder samt arbejdet på tværs af OSHD, WSH Council og WSH Institute. I OSHD bruger man desuden en del ressourcer på at opkvalificere medarbejderne i alle afdelinger. Dette gøres bl.a. ved at tilbyde workshop med fokus på; technical and Functional Competencies, Mobile Elevated Workplace Platform, Systems Thinking, Professional Mastery for Organisational Alignment etc.

I OSH Inspectorate, som er myndighedens tilsynsafdeling, er der ansat ca. 70 medarbejdere, hvoraf ca. halvdelen er uddannede ingeniører og den anden halvdel har forskellige andre relevante uddannelser og kompetencer. I tillæg til medarbejdernes uddannelser og eksisterende kompetencer, har Ministry of Manpower ligeledes 'in-house' træning, som tilsynsførende skal gennemføre før de må føre tilsyn. Der er her tale om et arbejdsmiljøkursus som gennemføres på 2 år, og som de tilsynsførende modtager et eksamensbevis for at have gennemført. Et eksempel på et uddannelsesforløb for en nyansat ingeniør i en inspektør-stilling kunne fx være, at ingeniøren modtager en række kurser i begyndelsen af ansættelsen, hvorefter specialistuddannelsen i arbejdsmiljø påbegyndes, eller inspektøren kan vælge at uddanne sig som Workplace Safety and Health Officer (sikkerhedsrepræsentant), som er en uddannelse, der også kan tages af medarbejdere i andre virksomheder. For virksomheder af en vis størrelse er det nemlig påkrævet, at de skal have en Workplace Safety and Health Officer ansat. For at sikre de rette kompetencer blandt de tilsynsførende, kvalitetssikres kurser og uddannelser jævnlige, og ledelsen i OSH Inspectorate har fokus på at vurdere, hvilke kompetencer afdelingen har brug for.

I WSH Institute er der tilknyttet en række forskere, blandt andet den finske arbejdsmiljøforsker Dr. Jukka Takala, som er ansat som seniorkonsulent i enheden og som yderligere er formand for The International Commission on Occupational Health (ICOH). Yderligere samarbejder WSH Institute med National University of Singapore om flere forskningsprojekter. Generelt er de ansatte i WSH Institute højtuddannede, hvilket også gør sig gældende for WSH Council Office.

9.2.3 Samarbejde

Ministry of Manpower samarbejder med flere organisationer om at skabe en god arbejdsmiljøindsats. Der er et bredt samarbejde på tværs af de tre institutioner, OSHD, WSH Council og WSH Institute, men derudover er inddragelse af arbejdsmarkedets parter også centralt i Singapore. Det eksterne samarbejde foregår i høj grad gennem trepartsaftaler, og Singapore har en tradition for at benytte trepartsaftaler, hvor parterne arbejder tæt sammen om at løfte konkrete opgaver på arbejdsmarkedet. Det konkrete trepartssamarbejde på arbejdsmiljøområdet består af et samarbejde mellem regeringen, repræsenteret af MOM/OSHD, WSH Council, WSH Institute, samt

arbejdsgiverorganisationen Singapore National Employers Federation (SNEF) og The National Trades Union Congress (NTUC). WSH Council og dets sekretariat spiller en central rolle i forhold til at skabe øget koordinering og samarbejde mellem regulator og arbejdsgiversiden.

The National Trades Union Congress (NTUC), er en sammenslutning af fagforbund, som MOM samarbejder tæt med. NTUC består af 60 forskellige fagforeninger, og samlet set har fagforbundet ca. 980.000 medlemmer. I alt er ca. 28 % af de singaporeanske arbejdstagere medlemmer af fagforeninger, hvilket er væsentligt mindre end i Danmark. Til gengæld er antallet af fagforeningsmedlemmer stigende. NTUC, SNEF og andre interesseorganisationer har været meget involverede i udviklingen af arbejdsmiljøindsatsen. Trepårtssystemet bidrager til, at arbejdsgivere og arbejdstagere ikke blot følger arbejdsmiljølovgivningen, men at der i fællesskab kan sættes retningslinjer, som er mere ambitiøse end den laveste fællesnævner, som lovgivningen vil kunne udgøre. Dette skyldes, at de aftaler der gennemføres mellem parterne er målrettet risici i de pågældende industrier/brancher, som dækkes af de pågældende organisationer, hvilket betyder at det bliver mere ambitiøst end lovgivning, som skal kunne passe til alle industrier/brancher.

Systemet i Singapore bærer præg af en samarbejdende konsensustilgang, hvor parterne ofte kommer frem til fælles løsninger. Regeringen påtager sig ofte den koordinerende rolle i samarbejdet. Endvidere er der generel enighed omkring, at der arbejdes på ikke blot at efterleve loven, men også at arbejde outcome-baseret og resultatbaseret. Fx er der oprettet en taskforce med fokus på "education, empowerment, og enabling", som de tre parter i trepartssystemet samarbejder omkring, med OSHD i spidsen. Det konkrete arbejde i bl.a. den nævnte taskforce stiller både krav til arbejdsgivere og arbejdstagere.

9.3 Regulering

The Workplace Safety and Health Act (WSHA) er den primære og overordnede lovgivning på arbejdsmiljøområdet i Singapore. Denne lov erstattede i 2006 The Factories Act (TFA). Ændringen kan beskrives som en overgang fra en handlingsanvisende og foreskrivende lovgivning til en mere inddragende og involverende lovgivning, som har fokus på at virksomhederne og medarbejderne selv tager ansvar for arbejdsmiljøet.

Ligesom den tidligere TFA pålægger WSHA arbejdsgivere at styre risici på arbejdspladsen, mens medarbejderne skal overholde sikre arbejdsmetoder. Til forskel fra TFA har loven fokus på: 1) gradvist at omfatte alle arbejdspladser, 2) at involvere og tildele ansvar til relevante interessenter, 3) at fokusere mere på WSH-systemer og -resultater, 4) at sikre en mere effektiv håndhævelse gennem udstedelse af ordrer om udbedring, og 5) at udstede højere straffe for lovbrud og risikofuld adfærd. WSHA fastslår bl.a. yderligere, at alle ansatte i byggebranchen (lokale såvel som udenlandske statsborgere) er forpligtet til at deltage i og bestå Safety Orientation Course for Construction Industry (CSOC). Yderligere fastslår loven, at ansatte i skibsbygge- og reparationsbranchen skal gennemføre et Shipyard Safety Instruction Course (SSIC).

Ud over WSHA er der en række underliggende tillægslove og bekendtgørelser eksempelvis WSH (Construction) Regulations 2007, WSH (Incident Reporting) Regulations 2006, WSH (Offences and Penalties) Regulations 2006 etc. Disse underliggende tillægslove regulerer specifikke brancher, forhold eller OSHD's bemyndigelse inden for specifikke områder.

OSHD har bemyndigelse til at sanktionere arbejdsgivere og arbejdstagere, som ikke efterlever gældende lovgivning, og dette udføres i praksis gennem OSH Inspectorate afdelingen. OSH Inspectorate har blandt andet bemyndigelse til at tildele bøder, påtvinge arbejdsforbud i kortere eller længere perioder, fastsætte påbud om ansættelsesstop eller påbud mod genansættelser (stop orders), fastsætte tvangsovervågning, oprette sagsanlæg mod arbejdsgivere i særligt grove sager, gennemføre påtvungen opkvalificeringer eller vejledning mv. Yderligere kan inspektørerne anvende det såkaldte Demerit Points System (DPS) i byggesektoren (da størstedelen af de fatale ulykker sker i byggebranchen), hvor arbejdsgivere kan få tildelt 'demerit points' for overtrædelser af loven, som kan resultere i forskellige sanktioner bl.a. tvangslukning, frataget mulighed for ansættelse af nye medarbejdere etc., afhængigt af antallet af point, som den pågældende virksomhed pålægges.

I forbindelse med det øgede fokus på arbejdsmiljø samt de organisatoriske ændringer, der blev indført fra 2005 og fremefter, øgede MOM også niveauet for bøder som tildeles ved brud på arbejdsmiljøloven. Singapore har således et relativt højt sanktionsniveau ved brud på arbejdsmiljøloven. Ved særligt grove forseelser, som udløser store bøder, sker dette på baggrund af en dom, og ved mindre forseelser kan bøder udstedes fra den tilsynsførende. Lovgivningen fastsætter, at en virksomhed kan pålægges en bøde på maksimum 500.000 SGD ved særligt grove overtrædelser af arbejdsmiljøloven, og ved gentagelser kan virksomheden pålægges endnu en bøde på 1 mio. SGD. Hvis skaden eller brud på loven kan tilskrives en individuel arbejdsgiver eller arbejdstager, kan personen tildeles en bøde på maksimalt 200.000 SGD, og ved første gentagelse lægges maksimalt 400.000 SGD oveni. Her er det centralt, at også arbejdstagere kan idømmes bøder, hvis de f.eks. ikke udfører arbejdet ud fra gældende arbejdsmiljøstandarder. Både arbejdstagere og arbejdsgivere kan personligt idømmes fængselsstraf ved særligt grove forseelser, og her er den maksimale straf to års ubetinget fængsel. Såfremt en arbejdsgiver ikke overholder pålagte 'stop orders' kan der pålægges bøder op til 500.000 SGD samt dagsbøder på 20.000 SGD pr. dag, så længe arbejdsgiveren nægter at stoppe virksomhedens drift. Hvis arbejdsgiveren sanktioneres personligt, kan han/hun yderligere idømmes fængselsstraf med ikke imødekomne 'stop orders'. Idømte fængselsstraffe har en længde af maksimalt 12 måneder¹¹⁰. I 2015 blev 35 virksomheder og personer idømt bøder ved domstolen for særligt grove overtrædelser af WSHA. Udover disse tildelte de tilsynsførende et ukendt antal bøder for mindre forseelser. Den gennemsnitlige bødestørrelse, som de 35 idømte blev pålagt var på 72.229 SGD (~ 354.884 DKK). Ud af de 35 idømte for grove overtrædelser var 5 individuelle personer (3 arbejdsgivere og 2 medarbejdere) og resten var virksomheder.

MOM har yderligere fremsat psykiske og sociale arbejdsforhold, som et nyt fokusområde. Dette område er dog relativt nyt, og der er derfor ikke meget forskning eller mange indsatser i relation til området endnu. Lovgivningsmæssigt er der dog en lov – Protection of Harassment Act. Håndhævelsen af loven er dog stadig under udvikling, og da Singapores befolkning er meget divers – både med mange højtuddannede og med mange lavt uddannede arbejdere fra andre lande, betyder det også, at arbejdsmiljøproblemerne er meget forskellige. Således er håndhævelsen af dette fokusområde stadig under udvikling.

9.4 Aktiviteter

OSHD, WSH Council og WSH Institute gennemfører forskellige aktiviteter og programmer med fokus på tre forskellige dele af arbejdet. I nærværende afsnit præsenteres først OSHD's arbejdsopgaver, herunder organiseringen af tilsynsførelsen og myndighedens risikobaserede tilgang, den konkrete tilsynsproces samt herefter de forskellige typer af tilsyn. Dernæst præsenteres de opgaver, som udføres af WSH Council Office, og derefter 'Behavioural Insights Teamets' arbejde.

OSHD varetager opgaver i relation til politikudvikling, gennemførelse af tilsyn, efterforskning af ulykker og erhvervs sygdomme, giver støtte til virksomheder i udviklingen af arbejdsmiljøstandarder samt hjælper tilskadekomne eller pårørende med at opnå compensation ved arbejdsskader. Den del af arbejdsmiljøindsatsen, som varetages af OSHD er således orienteret mod håndhævelse af loven og de dertilhørende indsatser, med fokus på monitorering og sanktionering af de arbejdsgivere, som ikke lever op til arbejdsmiljøstandarderne. WSH Council varetager derimod den del af arbejdsmiljøindsatsen, som vedrører vejledning af virksomheder og arbejdsgivere, udbygning af kapacitet hos arbejdsgiverne, samarbejde med interessenter samt udvikling af programmer, der motiverer og engagerer virksomheder og medarbejdere til at forbedre arbejdsmiljøet. WSH Council varetager således den motiverende, vejledende og kapacitetsskabende del af indsatsen, hvor arbejdsgiverne og arbejdsmarkedets parter involveres mere aktivt. Slutteligt varetager WSH Institute den del af arbejdsmiljøindsatsen, som vedrører forskning og udvikling af nye indsatser på et vidensbaseret grundlag. Her er fokus på at udvikle evidensbaseret viden, som kan forøge effekten af de to andre enheders arbejde med arbejdsmiljøindsatsen.

¹¹⁰ <http://www.mom.gov.sg/workplace-safety-and-health/workplace-safety-and-health-act/liabilities-and-penalties>

9.4.1 Outsourcing af tilsyn i lavrisikobrancher

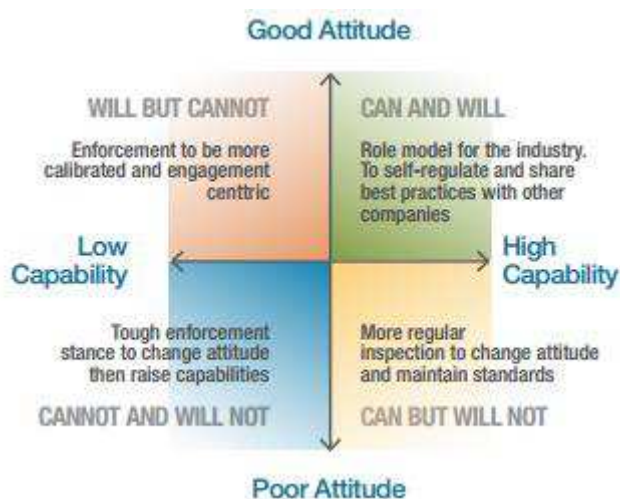
Det konkrete arbejde med tilsyn udføres af OSH Inspectorate afdelingen, som består af lidt mere end 70 medarbejdere. Ud af de ca. 70 medarbejdere arbejder 20 medarbejdere med efterforskninger af voldsomme arbejdsskader og fatale arbejdsulykker. De resterende 50 medarbejdere er tilsynsførende og udfører forskellige typer af tilsyn. En lille del af medarbejderne i OSH Inspectorate arbejder også med risikoanalyse i samarbejde med WSH Institute.

OSH Inspectorate udfører ca. 16.000 tilsyn pr. år. 1.000-1.200 tilsyn af dem udføres af en privat inspektionsvirksomhed, Auxiliary Enforcement Agency (AEA). AEA udfører tilsyn på vegne af Ministry of Manpower i lavrisikobrancher. I Singapore har man således outsourcet en del af tilsynsførelsen til en privat virksomhed, hvilket skal ses som et supplement til den tilsynsførelse som OSH Inspectorate udfører. AEA udfører tilsyn på lavrisiko-arbejdspladser, dvs. alene på arbejdspladser, hvor der ikke tidligere har været forseelser eller arbejdsskader, samt på arbejdspladser, som ikke ligger inden for højrisikobrancher og -industrier. I tilfælde af, at AEA oplever problemer på en arbejdsplads, involverer de OSH Inspectorate afdelingen. Medarbejderne i AEA er generelt veluddannede, hvor ca. 50 % har en specialiseret kandidatuddannelse og 50 % er diplomuddannede. I tillæg til medarbejdernes egne uddannelser skal de gennemgå mindre briefinger og kurser afholdt hos OSH Inspectorate. Valget om at outsource en del af tilsynsvirksomheden begrundes i, at den eksterne inspektionsvirksomhed er billigere end den myndighedsdrevne indsats, da de udelukkende varetager lav-risiko tilsyn, og samtidig viser de Ministry of Manpowers tilstedeværelse i de brancher, hvor der ikke forventes mange arbejdsmiljøproblemer.

9.4.2 Risikobaseret tilgang til tilsyn

I Singapore arbejdes der i arbejdsmiljøindsatsen ud fra en generel risikobaseret strategi, 'targeting where it matters'. Strategien bygger på en risikobaseret ramme for tilsyn, hvor tilsynsindsatsen rettes mod de virksomheder, som oplever de største risici eller som historisk har haft flest arbejdsskader. Her opdeles virksomhederne ud fra to dimensioner: 1) Virksomhedernes vilje til at overholde loven og 2) virksomhedernes kapacitet ift. at efterleve arbejdsmiljølovgivningen. Tilgangen kan forstås ud fra nedenstående model. Som et ekstra fokuspunkt, der ikke indgår i figuren, har OSHD med den risikobaserede tilgang også særligt fokus på virksomheder, som har haft arbejdsmiljøproblemer tidligere.

Figur 29 Risikomodel Singapore



Virksomheder med høj kapacitet og en god vilje til at arbejde med arbejdsmiljøudfordringer (grønt felt) vil ofte efterleve lovgivningen af sig selv. Derfor er disse virksomheder ikke som sådan et fokuspunkt for OSH Inspectorate, men kan med fordel inddrages i WSH Councils indsats, hvor virksomhederne kan fungere som mentorer og rollemodeller for andre virksomheder. Arbejdet med disse virksomheder har i stedet fokus på en selvregulerende tilgang, hvor WSH Council samarbejder med virksomhederne om at fastsætte performance mål. Det er ligeledes disse virksomheder, hvor den konkrete tilsynsførelse outsources til AEA.

For virksomheder med lav kapabilitet men en god vilje til at arbejde med arbejdsmiljøudfordringer anvendes en tilsynstilgang (orange felt), hvor der er fokus på assistance til forbedring. Fx arbejder OSH Inspectorate på at varsle disse virksomheder tidligt, før tilsynene foretages, for herved at motivere virksomhederne til at gøre en ekstra indsats, inden et tilsyn. OSH Inspectorate arbejder desuden på at blive mere løsningsorienterede overfor disse virksomheder fremfor fejlfindende, fx ved at bruge tid på at undersøge og forklare årsagerne til, at en forseelse opstår, fremfor blot at sanktionere.

For virksomheder med høj kapabilitet men en negativ holdning til at arbejde med arbejdsmiljøet (gult felt), vil tilgangen være mere håndhævende. Her er der fokus på både at involvere disse virksomheder i arbejdet som foregår i WSH Council, for herved at ændre deres generelle holdning til arbejdsmiljøproblemer, men samtidig at koble dette til hårdere håndhævelse, herunder gennem anvendelse af høje bødeniveauer. Fokus vil her også være på at straffe arbejdsgivere og medarbejdere som åbenlyst tilsidesætter loven.

For virksomheder med lav kapabilitet og en negativ tilgang til arbejdet med arbejdsmiljø (blåt felt), vil tilgangen ligeledes være fokuseret på håndhævende. Her vil WSH Councils fokus yderligere være at tilbyde assistance til at opløfte virksomhedernes evner, engagement og 'mindset', hvilket kobles til den håndhævende tilgang.

Rent operationelt så vurderes virksomhedernes vilje til at håndtere arbejdsmiljøproblemer samt deres kapabilitet hertil, ud fra tidligere tilsynsbesøg, med udgangspunkt i risikoanalyser samt ud fra indberetninger, arbejdsskadesstatistik og tidligere registrerede sanktioner. Desuden tages der højde for, at nogle typer af virksomheder f.eks. mindre entreprenørfirmaer inden for byggebranchen generelt har et lavere niveau af kapabilitet end andre virksomheder.

9.4.3 Tilsynsproces

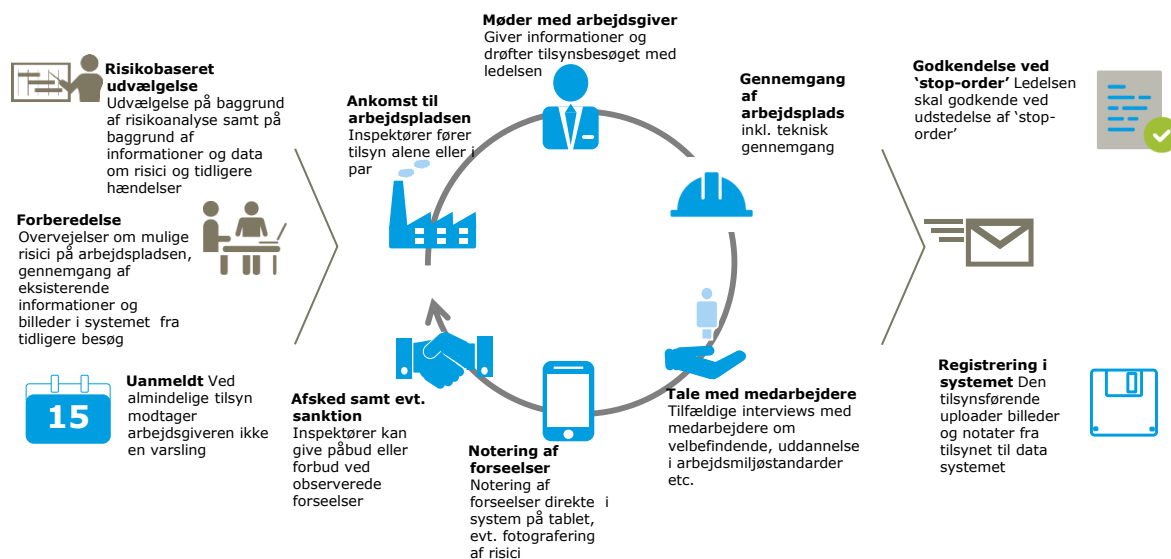
OSH Inspectorate udfører flere typer af tilsyn. Almindelige tilsyn, som ikke er en del af et specifikt program udføres ofte uanmeldt. Arbejdspladserne som udsættes for tilsyn udvælges på baggrund af en risikoanalyse. Den anvendte risikoanalyse er baseret på data og arbejdsskadestatistik om niveauet af risici for forskellige brancher og industrier, tidligere arbejdsskader, vurderinger fra inspektører samt data fra demerit point systemet. Yderligere inddrages information fra den IT-baserede database, som inspektørerne registrerer vurderinger, påtaler, forseelser, overvejelser mv. i. Databasen indeholder således information om tidligere inspektioner, samt om arbejdspladser fx byggepladser, som har været registreret i mere end 2 måneder, men hvor der ikke endnu har været foretaget et tilsyn. Oftest udføres denne type tilsyn af en eller to inspektører, som via deres myndighedskort kan få adgang til arbejdspladsen, selvom tilsynet er uanmeldt.

Ved et almindeligt tilsynsbesøg gennemgås hele arbejdspladsen, og der udføres en teknisk gennemgang. Yderligere kan de tilsynsførende finde på at gennemføre tilfældige interviews med arbejdstagere, hvor de fx kan forhøre sig om arbejdstagerens velbefindende, om arbejdstagerens opfattelse af arbejdspladsens arbejdsmiljø samt om arbejderens uddannelse i arbejdsmiljøstandarder (hvilket jf. afsnit 1.3 er påkrævet for arbejdere i fx byggebranchen). De tilsynsførende tager undervejs billeder af fx tekniske forhold, som ikke lever op til arbejdsmiljøstandarderne, samt noterer deres vurderinger direkte ind i det IT-baserede database-system via deres tablet. Dog kan informationerne først uploades, når de tilsynsførende er tilbage i myndigheden, men de arbejder på at indføre en online version, så inspektørerne kan uploade direkte på tilsynsstedet.

De tilsynsførende har bemyndigelse til at udstede påbud, tildele en bøde samt at give en 'stop-order', som betyder, at arbejdspladsen øjeblikkeligt skal stoppe sin drift i mindst 3 uger¹¹¹. Hvis en tilsynsførende beslutter at udstede en 'stop-order' skal denne dog godkendes af OSH Inspectorates ledelse, når de tilsynsførende kommer tilbage på kontoret. Efter et gennemført tilsyn sendes en brev med samme informationer til arbejdsgiveren. Tilsynsprocessen er visualiseret herunder:

¹¹¹ Tidligere betød en stop-order, at virksomheden skulle stoppe sin drift i mindst 2 uger, men denne minimumstid blev imidlertid sat op med virkning fra maj 2016, som et led i et generelt fokus på at forøge straffene for virksomheder som bryder arbejdsmiljøloven.

Figur 30: Tilsynsprocessen i Singapore – normal uanmeldt inspektion



9.4.4 Andre typer af tilsyn

OSH Inspectorate gennemfører også andre typer af tilsyn end beskrevet ovenfor. Eksempelvis har afdelingen et såkaldt PRoBE program (The Programme-based Engagement), som er en tilsynstype med fokus på øget engagement fra virksomhedernes side. Tilgangen bygger på, at OSH Inspectorate i samarbejde med OSH Policy, Information and Corporate Services Department identificerer top 3 arbejdsmiljøudfordringer, som OSH Inspectorate vil have fokus på i en periode. Herefter annonceres de top 3 fokuspunkter, og landets arbejdspladser informeres om, at de bør have fokus på at efterleve lovgivningen, særligt på disse tre områder. Yderligere påmindes de om, at de med fordel kan gennemføre en selvkontrol. To måneder efter gennemføres en række inspektioner blandt en række udvalgte arbejdspladser.

En anden tilgang kaldes 'Annoncerede Tilsyn'. Denne tilgang går på, at OSH Inspectorate udvælger 500 arbejdspladser i højrisikogruppen. Først modtager alle arbejdspladserne et brev, hvor det beskrives, at det pågældende fokus gør sig gældende, at netop den pågældende virksomhed er udset i højrisikogruppen, samt at arbejdspladsen muligvis får et tilsynsbesøg inden for en måned. Den første runde af annoncerede tilsyn er netop gennemført, og her besøgte OSH Inspectorate alle 500 arbejdspladser, for herved at skabe en bevidsthed om, at virksomhederne bør tage denne type tilsyn alvorligt.

En sidste tilsynstilgang benævnes 'Business under Surveillance', hvor særligt risikofyldte arbejdspladser (fx entreprenører) indgår i programmet, som strækker sig over et år. Først og fremmest skal virksomhederne udforme en risikoanalyse af deres egne risici samt forvaltningen heraf. Dernæst gennemføres en lang række inspektioner, ca. en om måneden, over en etårig periode. En stor del af tilsynene har også fokus på at uddanne og oplyse virksomheden om arbejdsmiljøstandarder, således at de forstår vigtigheden af at ændre praksis. De involverede virksomheder skal bestå en prøve og opnå et 'eksamensbevis' før de, efter et år, kan undtages fra programmet.

9.4.5 WSH Council Offices aktiviteter

WSH Council driver forskellige indsatser, som har til formål at vejlede og motivere virksomheder til at forbedre deres arbejdsmiljøstandarder. Tankegangen er at 'change the heart of people' og at ændre på virksomhedernes kulturer. Som nævnt i afsnit 1.3 er det fastsat ved lov, at arbejdere indenfor særligt byggebranchen og skibsbyggebranchen skal gennemføre bestemte sikkerhedsorienteringskurser, samt at det er arbejdsgivernes pligt at sikre, at medarbejderne har gennemført de nødvendige kurser. Derudover har WSH Council i samarbejde med de relevante industrier udviklet forskellige sikkerhedskurser, bl.a. for metalarbejdere, arbejdere inden for logistik og transport mv., som arbejdsgivere opfordres til at udbyde til deres medarbejdere. Nogle af de frivillige sikkerhedskurser retter sig også mod ledelsen i virksomhederne. WSH Council Office står for at udvikle og facilitere disse kurser, men sekretariatet står ikke selv for undervisningen af

arbejdsgiverne og arbejdstagerne som en del af kurserne. WSH Council Office har derimod ansvar for at udvikle og facilitere kurser, som afholdes af private undervisere i arbejdsmiljøproblemer- og sikkerhed. Kurserne er finansieret af virksomhederne selv.

WSH Council Office står desuden for en række virksomhedsrettede programmer, som har til hensigt at motivere, vejlede og opbygge kapacitet hos virksomheder, i relation til at kunne håndtere arbejdsmiljøproblemer. To centrale indsatser er herunder StartSAFE og BizSAFE programmerne.

StartSAFE

StartSAFE er en indsats rettet mod små- og mellemstore virksomheder. StartSAFE-programmet drives af et konsulentteam. Indsatsen har til formål at forberede nye og mindre virksomheder på de arbejdsmiljøstandarder, de skal vænne sig til at leve op til. Programmet foregår ved, at konsulentteamet besøger virksomheden, taler med ledelsen, gennemfører et begrænset tilsyn, og forklarer herefter arbejdsgiveren de gældende udfordringer, årsagerne herfor, samt hvordan arbejdsgiveren bør bære sig ad med at forhindre arbejdsulykker. Tilgangen er dialogbaseret og vejledende, programmet er frivilligt, og ideen er at overbevise de små virksomheder om, at de kan og skal forbedre deres arbejdsmiljøforhold.

BizSAFE

BizSAFE-programmet blev lanceret i 2005. Programmets mål er at vise arbejdsgivere, at det ikke er besværligt eller dyrt at blive en sikker arbejdsplads med et godt arbejdsmiljø. Yderligere er formålet, at opbygge virksomhedernes arbejdsmiljøkapacitet, så de kan opnå kvantitative forbedringer i sikkerheds- og sundhedsstandarder på arbejdspladsen. Programmet har 5 niveauer. Først og fremmest skal virksomhedens direktør forpligte sig til en række arbejdsmiljøstandarder (niveau 1). Herefter skal arbejdsgiveren udpege en ledelsesgruppe med fokus på risikostyring, samt tage initiativ til, at medarbejdere og ledere deltager i arbejdsmiljøkurser (niveau 2). Derefter skal arbejdspladsen implementere de forpligtede standarder (niveau 3). Herefter skal virksomheden vælge en person som Programme Lead for deres Workplace Safety and Health Management System (WSHMS), som skal deltage i et BizSAFE-kursus og herudfra udvikle en gennemførelsesplan for et godt arbejdsmiljø (niveau 4). For at opnå en BizSAFE-stjerne (niveau 5), skal virksomheden opnå en særlig certificering, som er udstedt af et akkrediteret certificeringsorgan. Når virksomheder, der er tilknyttet BizSAFE, opnår niveau 3 på niveautrappen, overholder de den gældende lovgivning. Niveau 4 og 5 er ekstra og har til formål at hæve de generelle arbejdsmiljøstandarder samt at skabe grundlag for best practices, som andre arbejdspladser kan lade sig inspirere af.

BizSAFE fremhæves som et succesfuldt program med 25.000 arbejdspladser tilknyttet. Yderligere anvendes programmet adfærdsmæssigt ved, at WSH Council overbeviser virksomheder i toppen af forsyningskæden om, at de skal kræve af deres mindre underleverandører og samarbejdspartnere, at de skal deltage i BizSAFE. Da StartSAFE er et program rettet mod små og mellemstore virksomheder, kan disse virksomheder, efter at have deltaget i StartSAFE, blive en del af BizSAFE-programmet.

9.4.6 Behavioural Insights

Som noget relativt nyt er WSH Council i samarbejde med WSH Institute begyndt at arbejde med nudging eller 'Behavioural Insights' (BI). Den singaporeanske BI indsats er organiseret under Storbritanniens 'Behavioural Insights team', og myndigheden har været stærkt inspireret af den engelske tilgang. Et af elementerne i Singapores nye tilgang går på, at anvende nudging i forhold til formuleringer og indhold i breve, som udsendes til virksomhederne. Fx arbejder det singaporeanske BI-team med sprogbrug, hvor det bl.a. beskrives, at "din virksomhed har haft en arbejdsulykke", eller "virksomheder i din branche har haft voldsomme arbejdsulykker", "hvis du ikke vil have nogen arbejdsulykker i år, er du nødt til at implementere disse standarder og indgå i dette program". Desuden anvender teamet illustrationer i brevene til arbejdsgiverne, hvor den pågældende virksomhed indplaceres på en arbejdsmiljø-performance-score som går fra rød til grøn, hvor virksomhedens arbejdsmiljøperformance scores og sammenlignes med andre virksomheder i branchen.

En anden tilgang BI-teamet har anvendt er at anvende en ny type WSH rapporter ved tilsyn af små- og mellemstore virksomheder, hvor arbejdsgiverne kan identificere de top 5 risici, som gør sig gældende på netop deres virksomhed. Rapportskabelonen udfyldes i samarbejde med inspektøren, og den er meget visuelt indrettet med billeder af de forskellige branchespecifikke risici, samt med klistermærker, som gør det muligt at sætte et klistermærke på de fysiske områder på arbejdspladsen, hvor medarbejderne skal være særligt opmærksomme. I større virksomheder benyttes en rapportskabelon med 10 fokuspunkter i stedet for 5.

Motivationen bag udviklingen af rapportskabelonen med 5-10 fokusområder bygger på erfaringer med brugen af tilsyn. Institutionernes erfaringer går på, at tilsyn fokuserer på fejlfinding, for mange risici af gangen, samt at de inspicerede arbejdspladser ofte ikke forstår årsagerne til et problem, samt hvordan de skal håndtere det. Ved at fokusere på få håndterbare udfordringer motiverer man arbejdspladserne til ikke 'at give op på forhånd'. Yderligere er det myndighedens erfaring, at tilsyn ofte resulterer i et 'katten efter musen' spil, hvor virksomheder tilstræber, at de tilsynsførende ikke opdager eksisterende problemer, fremfor at indgå i en dialog om, hvordan de kan forbedre arbejdsmiljøet.

Tankegangen og målet går derfor på at skabe ejerskab over udviklingen af et bæredygtigt arbejdsmiljø for arbejdsgiverne. Formålet er at gøre risici og problemer, reelle og overskuelige for arbejdsgiverne. Erfaringerne med BI-tilgangen har hidtil været positive, og arbejdsmiljøproblemer har fået et øget og bedre fokus for de involverede arbejdsgivere og medarbejdere, men tilgangen er stadig i udviklingsstadiet og skal på sigt testes med en RCT-evaluering.

Nedenstående billede er et eksempel på en kampagne, hvor WSH Council anvender en kommunikativ og nudging-lignende tilgang, som har til formål at motivere og opfordre arbejdstagere og arbejdsgivere til at bekæmpe arbejdsmiljøproblemer med ordene 'I can prevent all injuries & be healthy at work'. Samtidig mindes arbejdstagere om, at det er vigtigt at få rigeligt med væske samt at beskytte sig mod solen, når man arbejder udendørs i eksempelvis byggebranchen. Således retter kampagnen sig mod arbejdsgivere men også mod arbejdstagere, som tillægges en del af ansvaret.

Figur 31: Billede fra kampagne for sundere arbejdsmiljø



9.5 Succeskriterier

Som en del af den intensiverede og forandrede arbejdsmiljøindsats, der blev aktualiseret i 2004 og herefter, iværksatte MOM en national WSH (Workplace Safety and Health) strategi frem mod 2015. Denne strategi gik bl.a. ud på at sænke antallet af fatale ulykker pr. 100.000 beskæftigede fra 4,9 til 2,8. Da dette mål allerede var opnået ved udgangen af 2008 fastsattes en ny national strategi i 2009 om at sænke antallet af fatale ulykker til 1,8 pr. 100.000 beskæftigede i 2018. I 2014 blev dette mål opnået, men sidenhen er antallet af fatale ulykker steget, hvorfor Ministry of Manpower har iværksat en National WSH Strategi 2018+, som opstiller nogle nye målsætninger. De nationale strategier definerer den overordnede ramme for de tre enheders arbejde. Disse strategiske målsætninger er ligeledes gentaget i det årlige budget, hvor KPI'erne for MOMs arbejde fastslås. De mest centrale målsætninger i den nationale WSH strategi 2018+ er alle effektmål og ikke aktivitetsmål. Tidligere arbejdede man meget med aktivitetsbaserede KPI'er i den Singaporeanske arbejdsmiljøindsats, hvor man nu i højere grad arbejder ud fra effektbaserede mål. Det tidligere fokus gjorde, at der var fokus på kortsigtede outputs, fremfor langsigtede effekter. Den nuværende tilgang er mere fokuseret på effekter, hvor de bevilgede midler ikke er knyttet til bestemte aktiviteter, men hvor beslutninger om og udvikling af initiativer baseres på forskning og evidens. Denne tilgang er bl.a. overført til 2018+ strategien. I 2018+ strategien opstilles 3 primære målsætninger;

- 1) at forbedre den arbejdsmiljømæssige performance i byggebranchen,
- 2) at styrke kompetencerne på arbejdsmiljøområdet for både arbejdstagere og arbejdsgivere og
- 3) at opbygge fælles ejerskab for arbejdsmiljøudfordringer blandt virksomheder og medarbejdere.

Den nye nationale strategi 2018+ har yderligere fokus på at ændre tankegangen på arbejdsmiljøområdet, så fokus ikke længere kun er, at reducere antallet af dødsulykker men også at forhindre alle arbejdsrelaterede skader og dårligt helbred. Yderligere skal fokus flyttes fra kompensati on til forebyggelse og håndtering af skader. Desuden skal der flyttes fokus fra sikkerhed til en lige vægtning af sikkerhed og sundhed. Slutteligt skal arbejdsmiljøindsatsen være mindre drevet af regeringen og i højere grad være drevet af virksomhederne selv.

9.6 Vigtigste fund fra landeanalysen

Gennem landestudiet i Singapore er Rambøll nået frem til en række centrale findings, som kan tjene som inspiration til Arbejdstilsynets fremtidige udvikling.

Arbejdsmiljøindsatsen i Singapore blev omfattende revideret efter en voldsom ulykke i 2004. Med baggrund i ulykken blev der sat fokus på, at "the ones that create the risks should also be the ones who are fighting them". Dermed sagt blev der sat fokus på at involvere industrien i arbejdet med arbejdsmiljøforhold. Det centrale er, at virksomhederne skal involveres i arbejdet med at håndtere og forstå risici, fremfor blot at overholde loven. Tilgangen har fokus på at motivere virksomheder samt at opbygge deres kapacitet ift. at kunne håndtere og mindske risikofyldte arbejdsforhold. Det er helt centralt at fremme best practices, samt at få virksomhederne til at arbejde i samme retning som fagforeninger og myndigheder. En selvstændig enhed som WSH Council har gjort det muligt at isolere 'gulerods'-indsatserne organisatorisk fra 'pisk'-indsatserne, hvorved det bliver nemmere for virksomhederne at involvere sig, at være åbne for læring og udvikling, at erkende problemer samt at søge hjælp til at løse dem. Forbedringer hvor virksomhederne selv forstår den økonomiske og konkurrencemæssige vinding ved, at forbedre arbejdsmiljøet, er langt mere bæredygtige end tvangsmæssige ændringer som følge af et tilsynsbesøg. Tilgangen med BizSAFE og StartSAFE programmerne giver virksomhederne mulighed for, at udvikle sig og lære, hvordan forskellige udfordringer bedst håndteres, samt trinvis at binde sig mere og mere til lovgivningen. Opsummeret er det centralt, at:

- adskille den motiverende og vejledende arbejdsmiljøindsats fra den håndhævende og regulerende
- Bæredygtigt at arbejde med uddannelse, vejledning, motivation og involvering af virksomheder

- BizSAFE og StartSAFE programmerne giver virksomhederne en forståelse for vigtigheden af arbejdsmiljøforhold samt en forpligtigelse ift. efterlevelse.

Arbejdsmiljøindsatsen i Singapore bærer desuden præg af et fokus på 'targeting where it matters'. Den risikobaserede tilgang har ikke kun fokus på at udvælge virksomheder til tilsyn, som er i bestemte risikobrancher, men den har også fokus på at kunne identificere, om den enkelte virksomhed kan og vil håndtere sine arbejdsmiljøproblemer. Ved at skelne mellem forskellige virksomheders kapacitet og vilje ift. at arbejde med arbejdsmiljø, bliver det muligt at prioritere mellem forskellige typer af indsatser. Fx har man i Singapore valgt at outsource tilsynsførelsen af de virksomheder, som både vil og kan, til en privat virksomhed, hvor fokus primært er, at vise MOM's tilstedeværelse. Det kan således frigive ressourcer, hvis risikoudvælgelsen af virksomheder til tilsyn også tager højde for virksomhedens kapacitet, holdning og vilje.

Yderligere arbejdes der meget med evidensbaserede metoder og forskning, som skal understøtte effekten af tilsynsindsatsen og de mere motiverende og vejledende indsatser. Forskningen retter sig også mod at forstå, hvorfor en bestemt arbejdsskade eller ulykke opstår. Desuden arbejdes der med nudging som et værktøj til at udvikle virksomhedernes kapacitet og vilje til at arbejde med arbejdsmiljøproblemer. Her er fokus også på at skabe bæredygtige ændringer, frem for at fokusere på fejlfinding. Opsummeret er det i denne sammenhæng centralt, at:

- Prioritere tilsyn og andre aktiviteter, ikke kun efter brancher og risici, men også ud fra virksomhedernes kapacitet og attitude
- At mindske brugen af ressourcer på tilsyn med virksomheder, som faktisk både kan og vil arbejde med arbejdsmiljøproblemer
- At erstatte tilsyn med motiverende, kapacitetsopbyggende og vejledende indsatser, for virksomheder, som vil, men som mangler kapacitet samt virksomheder som både kan og vil
- At arbejde med evidensbaserede metode og forskning som kan styrke de forskellige aktiviteter.

Tilsynstilgangen i Singapore bærer præg af, hårde straffe, både økonomisk, i form af fængselsstraffe, men også med demerit points og 'stop orders', som kan medføre ansættelsesstop, midlertidige tvangslukninger, samt oplistning af dårlige entreprenørselskaber på ministeriets hjemmeside. Således kan arbejdsgivere (og arbejdstagere) der bryder arbejdsmiljøloven blive straffet både direkte på økonomien, men også på deres produktionsmuligheder, hvilket gør sig gældende ved 'stop orders', hvor virksomhedens drift lukkes ned midlertidig. Demerit point systemet er en anden sanktionstilgang, hvor muligheden for at 'reklamere' med de dårlige entreprenørselskaber rammer arbejdsgiverne på deres gode ry og rygte. Yderligere er der programmer, såsom, Business under Surveillance, hvor virksomheder bliver fulgt intensivt og kontrolleret i en periode, hvilket er en tilgang OSH Inspectorate generelt har gode effekter af. Tilsynstilgangen retter sig i høj grad mod risikofyldte brancher, hvor der historisk har været mange fatale ulykker samt mange arbejdsskader. Selve tilsynsprocessen er effektiviseret således, at den tilsynsførende stort set kan færdigdokumentere og rapportere på tilsynet, på selve arbejdspladsen. Desuden udføres der væsentligt færre tilsyn i Singapore end i Danmark. Det centrale i tilsynstilgangen kan opsummeres således:

- Anvende hårde straffe, så virksomhederne ikke 'har råd' til at nedprioritere arbejdsmiljøforhold
- At anvende sanktioner, som ikke alene retter sig mod økonomi og retsforfølgelse, men som har en indgribende effekt på virksomhedernes produktionsmuligheder og rygte
- At effektivisere tilsynsprocessen, fx ved hjælp af IT-drevne løsninger, således at rapporteringen kan overstås hurtigt.

9.7 Om rapporten

Nærværende rapport er udfærdiget på baggrund af desk research i de i fodnoter anførte kilder samt på baggrund af et to dages casebesøg i Singapore hos bl.a. Ministry of Manpower, WSH Council og WSH Institute i dagene 7.-9. november 2016. Ved casebesøget interviewede Rambøll følgende personer:

- Er. Ho Siong Hin, Divisional Director (Occupational Safety and Health Division, Ministry of Manpower)
- Wilbur Oh, Senior Assistant Director/Head, International Collaboration (Occupational Safety and Health Division, Ministry of Manpower)
- Chan Yew Kwong, Director, OSHD Inspectorate (Occupational Safety and Health Division, Ministry of Manpower)
- Woon Cheng Peng, Deputy Director (Work Place Safety and Health Institute)
- Raymond Wong, Senior Assistant Director (Work Safety and Health Council)
- Ong Peh Woon, Senior Assistant Director, Strategy and Management (Work Safety and Health Council)
- Joann Chen, Senior Research Analyst, Research and Solutions (Workplace Safety and Health Institute, Behavioural insights team)
- Eric Pook Siew Fei, Senior Manager, Enterprise Capability Building (Work Safety and Health Council, Behavioural insights team)
- Dr. Jukka Takala, Researcher and Senior Advisor (Workplace Safety and Health Institute)
- Yeo Guat Kwang, Assistant Secretary-General (The National Trades Union Congress (NTUC)),

10. LANDEANALYSE: TYSKLAND

10.1 Background

Germany has a total population of 81,770,900. In the second quarter of 2016 there have been 43.5 million employed¹¹². 75.7 percent of all employees work in the *service sector*.¹¹³

In Germany one distinguishes between *occupational injuries/accidents* and *occupational diseases*.

- *Occupational injuries* are accidents happening to employees at work. The accident has to be related to the operating activity and the operational activity has to be responsible for the accident. In addition, activities such as the way to and from work, business trips, transfers to work breaks (e.g. walk to canteen) and in some cases company parties and corporate sports programs are also covered by occupational injuries. Every occupational accident has to be recorded by the Safety Officer(s) of the company and has to be registered with the responsible Occupational Insurance Association.
- *Occupational diseases* on the other hand are work related diseases happening to the employee in course of her or his work. Such diseases must be the result of special impacts notably caused by the work (e.g. noise leading to hearing loss). These diseases must be listed in the Ordinance on Occupational Diseases issued by the Federal Ministry for Labour and Social Affairs. Suspected occupational diseases are usually reported to the responsible Occupational Insurance Association by physicians making the diagnosis and then assessed and either acknowledged or not acknowledged by these associations.
- *Sickness leave* is defined as time off from work that workers can use to stay home to address their health and safety needs without losing pay. The Continued Remuneration Law ("Entgeltfortzahlungsgesetz") determines the continued remuneration by the employer for the time of six weeks. After the time of six weeks the employee receives sick pay by his or her health insurance. Sickness allowance is 70% of the last wage. Sick pay can be received for a maximum of 78 weeks within a three-year period.

Within the last 30 years, the occupational accident rate has declined by 60 percent.¹¹⁴ In 2014 there have been a total of 955,919 occupational injuries (subject to registration). 704,819 were registered as causing a minimum 4 day absence from work¹¹⁵. Since 2005 the number of work related injuries has mostly stagnated. More than 80 percent of occupational injuries were reported in the private commercial and industrial sectors, about 10 percent each in the agricultural and the public sector.¹¹⁶

On average, the number of occupational injuries per 1,000 employees¹¹⁷ in Germany was 23.7 in 2014, i.e. 2,370 per 100,000 employees. The following sectors had an above average rate of occupational injuries per 1,000 employees:

- Agriculture, Hunting and Related Activities: 70 occupational injuries per 1,000 employees
- Construction: 62 occupational injuries per 1,000 employees
- Transportation and Storage: 31 occupational injuries per 1,000 employees
- Accommodation and Food Service Activities: 31 occupational injuries per 1,000 employees
- Manufacturing: 29 occupational injuries per 1,000 employees
- Arts, Entertainment and Recreation: 26 occupational injuries per 1,000 employees

¹¹² Statistisches Bundesamt [Destatis] (2015) : Bevölkerung nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit (2015), see: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/Zensus_Geschlecht_Staatsangehoerigkeit.html;jsessionid=2B442357486BE94C6984910F38A287AA.cae2.

¹¹³ Bundeszentrale für politische Bildung (2013): Erwerbstätige nach Wirtschaftszweigen, see:

<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61694/erwerbstaetige-nach-wirtschaftszweigen>

¹¹⁴ Berufsgenossenschaft für Energie, Textil, Elektro und Medizinische Erzeugnisse (2016): Aufgaben der Prävention, see:

<https://www.bgetem.de/arbeitsicherheit-gesundheitsschutz/aufgaben-der-praevention>

¹¹⁵ Eurostat (2016) Number of non-fatal and fatal accidents at work (hsw_n2_01) and (hsw_n2_02), see:

http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=hsw_n2_01&language=en&mode=view and

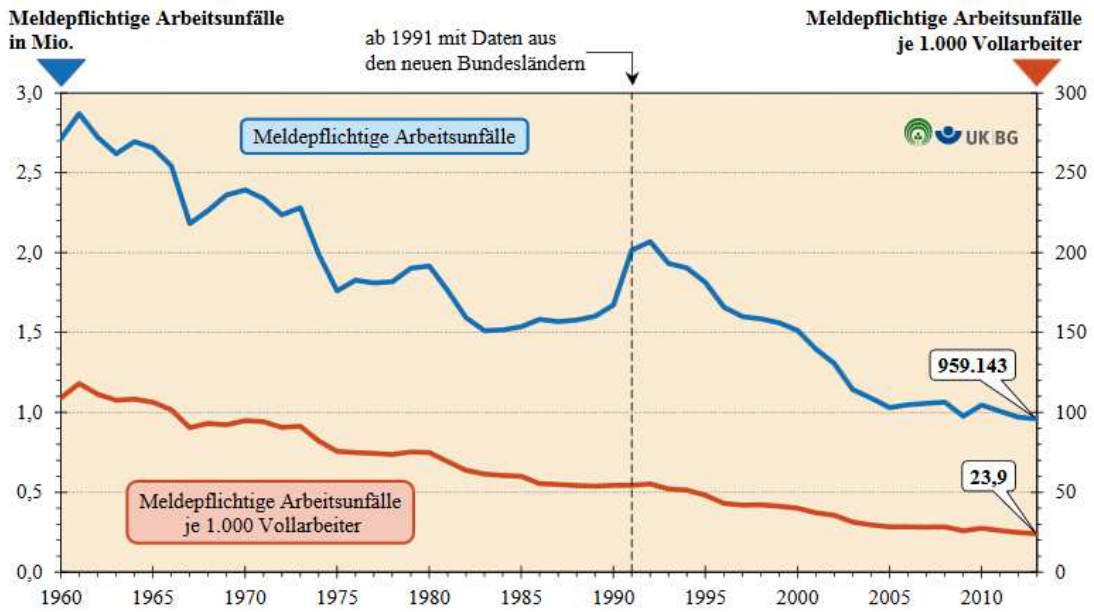
http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=hsw_n2_02&language=en&mode=view.

¹¹⁶ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

¹¹⁷ Employees are defined as „Vollarbeiter“, i.e. full time equivalents (FTEs).

- Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles: 24 occupational injuries per 1,000 employees.¹¹⁸

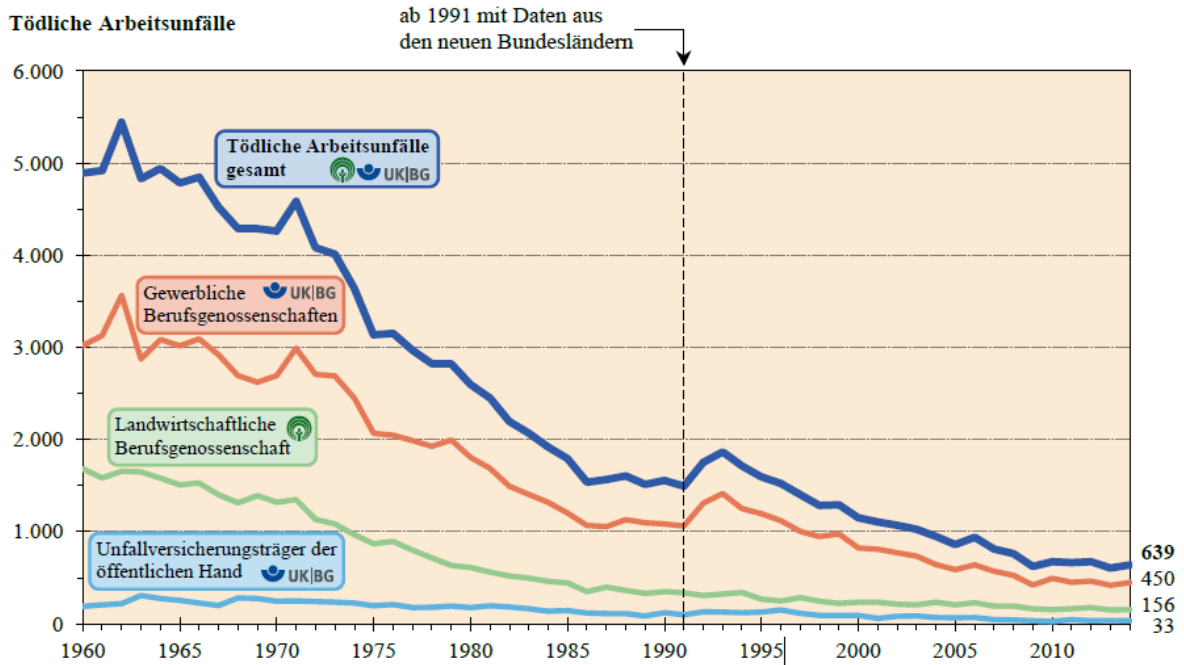
Figur 32: Number of accidents between 1960 and 2014



Source: BAuA 2014.

In 2014 there have been 639 fatal occupational accidents¹¹⁹, that is 0.016 per 1,000 employees and 1.6 per 100,000 employees. The highest number of fatal accidents took place within the sector of *Agriculture, hunting and related activities* with a total of 125 deaths followed by *Construction* counting 76 fatal accidents and *Land Transport via Pipelines* counting 72 fatal accidents.

Figur 33: Number of fatal accidents between 1960 and 2014



Source: BAuA 2014.

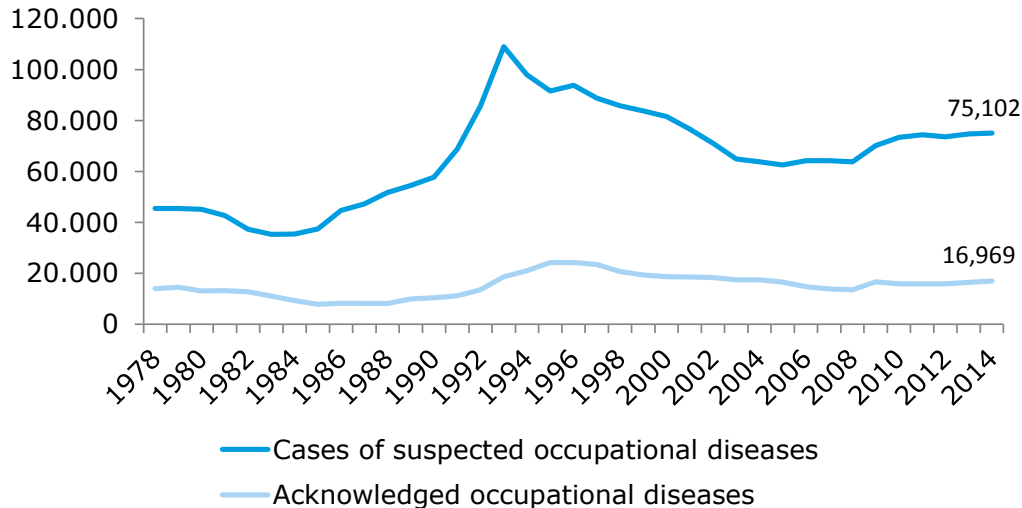
Occupational diseases in turn show a quite different trend. There was a steep increase both in the number of suspected as well as the number of acknowledged occupational diseases in the first half of the 1990s that may well be connected to German reunification. Since then, both suspected and acknowledged occupational diseases have declined, but there was quite a jump from 2008

¹¹⁸ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

¹¹⁹ According to Eurostat this number is however only 500 (EUROSTAT, *Fatal Accidents at work*, code: hsw_n2_02).

to 2009. This might be connected with the increase in the number of occupational diseases on the federal list from 68 to 73 in 2009. In 2016, the number was again increased to 77. In 2014 there have been 16,969 acknowledged occupational diseases (see Figur 34). On average, only about one in four suspected occupational diseases is acknowledged as occupational disease. This number stood at about one in three in the 1970s and early 1980s and at about one in five between the mid-1980s and the early 1990s. Since then it has been relatively stable at between one in five and one in four.

Figur 34: Number of occupational diseases between 1978 and 2014



Source: BAuA 2014, own presentation by Ramboll Management Consulting.

Nine diseases make up almost 75 percent of acknowledged occupational diseases. The most frequent acknowledged occupational diseases in Germany in 2014 were *noise-induced hearing loss* (6,649 recognized cases), followed by *asbestosis* (1,967), *mesothelium* (1,048) and *lung or laryngeal cancer* (834). Other frequent recognized occupational diseases are *infectious diseases*, *silicose*, *skin disorders* and *disorders of the lumbar spine*.¹²⁰ In the following figure it becomes clear that especially *skin disorders* and *disorders of the lumbar spine* have very low rates of acknowledgement of 2 and 7 percent respectively. They are followed by *chemical-toxic respiratory diseases* (11 percent), *lung or laryngeal cancer* (19 percent) and *allergic respiratory diseases* (21 percent). The highest rates of acknowledgement can be found in *noise-induced hearing loss*, *asbestosis* (55 percent each), *silicose* (52 percent) and *infectious diseases* (45 percent).

In 2015 there have been four new certified occupational diseases. In Germany, mental disorders are *not* included in the list of acknowledged occupational diseases.¹²¹ The reason for this is that it is very hard to prove how mental disorders have been caused by the work or the working environment.

However, there are statistics on sickness leave collected by the Health Insurance Associations showing that in 2014, 5.4 percent of diagnoses that led to sickness leave were due to mental disorders. Sickness leave for this type of diagnosis is on average 27.5 days which is by far the highest average of all diagnosis groups. Therefore, mental disorders are responsible for 11.7 percent of all sickness-leave days. The diagnosis group is significantly more often relevant for women than for men.

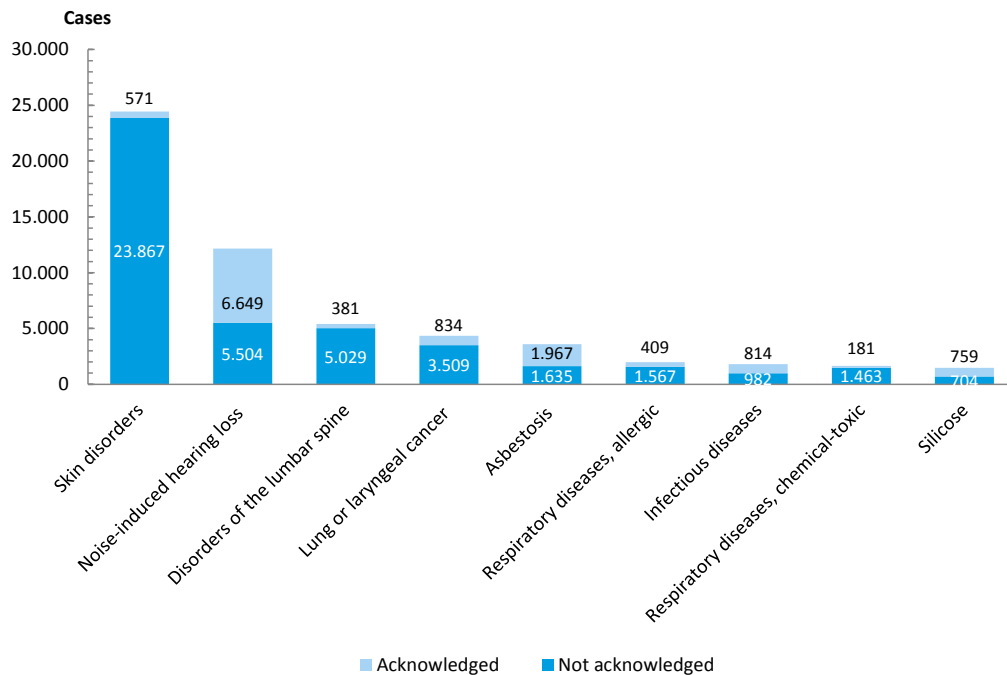
In addition, there are statistics on receivers of reduced earning capacity pensions by diagnosis groups that show the frequency of mental disorders as a reason for reduced earning capacity. In 2014, 43.1 percent of all new receivers of reduced earning capacity pensions were diagnosed with mental disorders. Although absolute numbers are declining, the share of mental disorders in relation to other diagnosis groups has increased from 41 percent in 2011. In 2014, musculoskele-

¹²⁰ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

¹²¹ A full and up to date list can be found here: <http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Berufskrankheiten/Rechtsgrundlagen/Anlage-BKV.html>.

tal disorders make up about 12.9 percent, cancer 12.4 percent of all new receivers of reduced earning capacity pensions.¹²²

Figur 35: Most frequently suspected occupational diseases 2014



Source: BAuA 2014, own presentation by Ramboll Management Consulting.

10.2 Organisation

10.2.1 Legislative framework

In Germany, legislation in the area of occupational health and safety is divided into two areas: State legislation and Social Security Law (see Figur 36). They form the legislative foundation for a historically developed “dual occupational health and safety system” in Germany.

The *Federal Ministry of Labour and Social Affairs* is in charge of passing relevant laws, ordinances and regulations in the fields of Occupational Health and Safety as well as general Public Health and Safety in relation to business. In its task, the Ministry is supported by advisory committees on occupational health in which Occupational Insurance Associations, social partners (i.e. trade unions and employers’ associations) and scientists are represented. It furthermore makes use of research and advice by the Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA) and by Occupational Insurance Associations and their research institutes.

These advisory committees define so-called Technical Rules (“Technische Regeln”) that define the state-of-the-art regarding a variety of ordinances and regulations. These Technical Rules imply a presumption of conformity (“Vermutungswirkung”), i.e. when companies have implemented the defined state-of-the-art in any given area, it can be assumed that they have done everything in their power to prevent accidents, diseases and health risks and thereby comply with the respective laws and ordinances. There are virtually hundreds of those rules for all relevant areas.

As a special feature of the German federal system, the 16 federal states (“Länder”) have the power to develop laws and ordinances, as long as and to the extent that the federal government has not made use of its legislative power in the respective field (“concurrent legislative powers” according to Art. 74 (1) of the Basic Law).

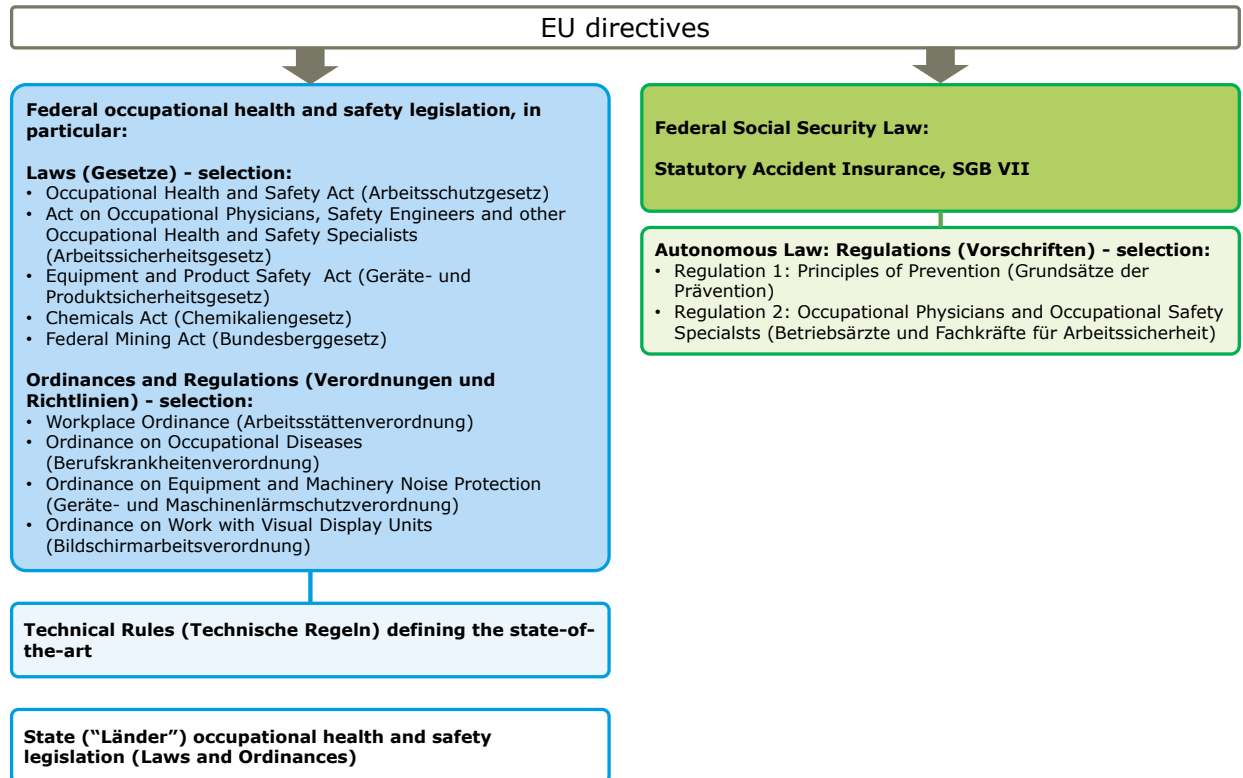
On the other hand, *Statutory Accident Insurance* is based on the Federal Social Security Law (SGB VII) and has responsibilities in the area of occupational health and safety. Among other things, Statutory Accident Insurance Institutions have the right and the responsibility to issue regulations in the field of occupational health and safety as autonomous law (“Unfallverhütung-

¹²² Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

svorschriften“). These regulations can be understood as *insurance conditions* to the insured companies and employees.

Both parts of the dual legislative system have to comply with relevant EU directives in the field and are partly overlapping regarding content. Very broadly speaking, State Legislation is focusing on inspection and enforcement, while Social Security Law is focusing more on prevention, information and advice.

Figur 36: Legislative Framework in Germany



Source: Various sources, own presentation by Ramboll Management Consulting.

10.2.2 Institutional framework and cooperation structures

In accordance with the legislative framework, there is also a dual system in terms of responsible institutions (see Figur 37).

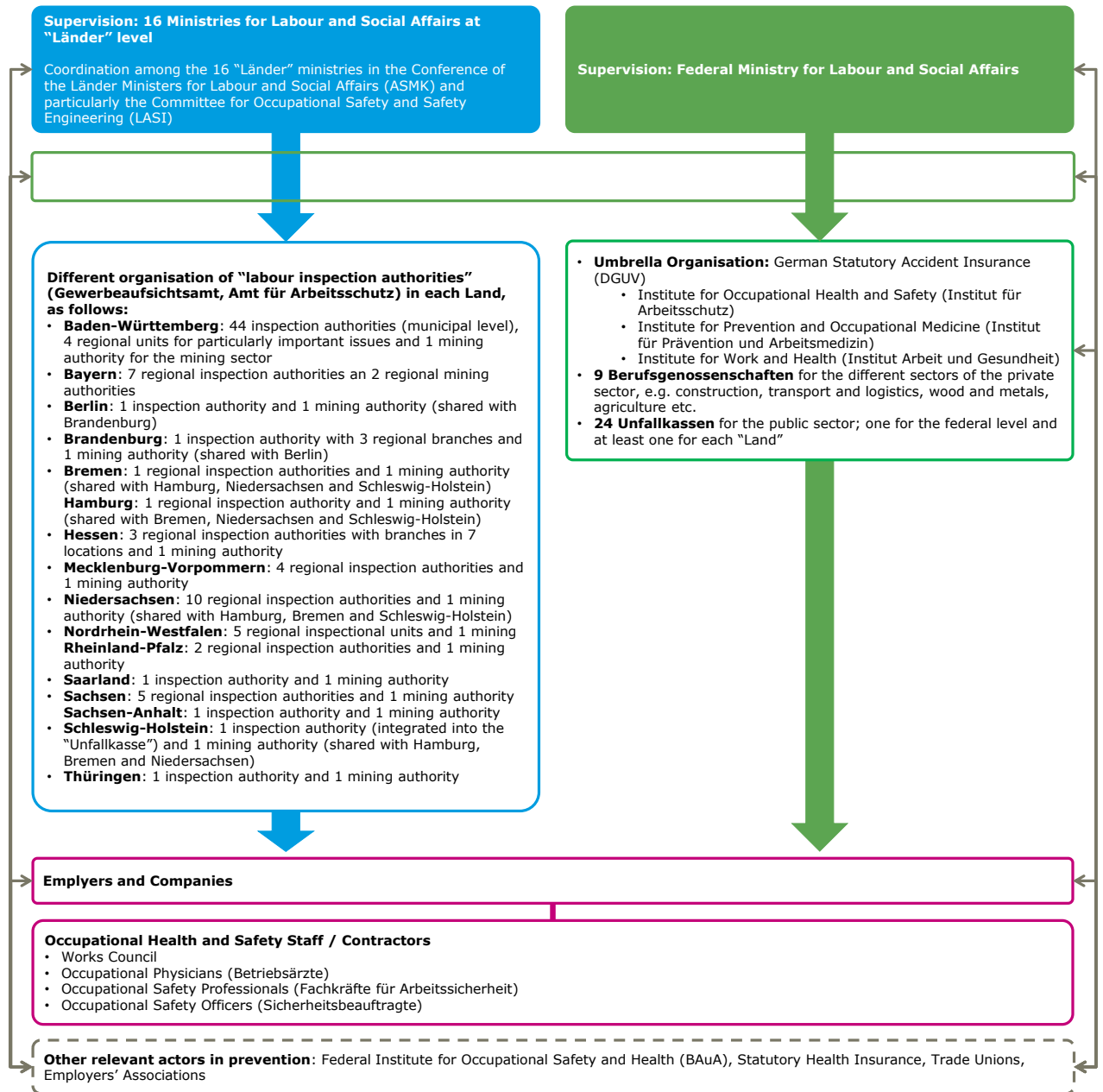
Main actors in the left pillar are *Labour Inspection Authorities* (“Arbeitsschutzbehörden der Länder”) which are responsible for overseeing the lawful application and implementation of State Legislation (Federal and “Länder” legislation, see section on legislative framework). They are organized in quite different ways in each “Land” as shown in Figure 5 and are supervised by the respective “Länder” ministries of labour and social affairs carrying the implementation responsibility (“Erfüllungsverantwortung”) of German Occupational as well as Public Health and Safety Legislation. They are usually organized on two levels including ministerial level with the exception of Hamburg (only ministerial level) and Baden-Württemberg (three levels including ministerial, regional and municipal level). Altogether, there were Labour Inspection Authorities in 126 locations throughout Germany in 2014¹²³, but the number may have decreased further by 2016. Labour inspection activities are coordinated between the 16 “Länder” in the Conference of the Länder Ministers for Labour and Social Affairs (ASMK) and particularly the Committee for Occupational Safety and Safety Engineering (LASI).

Main actors in the right pillar are *Occupational Insurance Associations* (“Berufsgenossenschaften” and “Unfallkassen”) as well as their common umbrella organization DGUV with three specialized research institutes. For the private sector the 9 “Berufsgenossenschaften” are organized along

¹²³ LASI (2014): Scoreboard der Arbeitsschutzbehörden der Ländern 2014. We were granted the right to read this confidential report Oct. 5th 2016; not counting the locations in Baden-Württemberg there were 73 locations altogether.

the different sectors of the economy; for the public sector, there are altogether 24 “Unfallkassen” mainly organized by “Land” and there is one for the federal level. Within some “Länder” there is more than one “Unfallkasse”. In these cases there are either various regional “Unfallkassen” (e.g. in Niedersachsen) and / or there is an additional special and extremely small “Unfallkasse” for Fire Brigadiers. The number of Occupational Insurance Associations has been significantly reduced in the last ten to fifteen years due to reforms and mergers.¹²⁴ The reason for there being so many in the first place is historical. They grew separately in the different sectors, just as the trade unions and employer organisations, but there is no direct link to the trade unions and employer organisations.

Figur 37: Institutional Framework in Germany



Source: Various sources, own presentation by Ramboll Management Consulting.

All “Berufsgenossenschaften” and “Unfallkassen” are member of the umbrella organization DGUV in which they coordinate their activities. Autonomous law in the form of regulations (“Unfallverhütungsvorschriften”) is produced by the umbrella organization. The umbrella organisation and the single Occupational Insurance Organisations make use of three scientific institutes, namely

¹²⁴ For example, the “Berufsgenossenschaft” for the Food and Hospitality Industry was formed in a merger of the former “Berufsgenossenschaft” for Food and Hotel with the Butchery “Berufsgenossenschaft” in 2011.

the Institute for Occupational Health and Safety (IFA), the Institute for Prevention and Occupational Medicine (IPA) and the Institute for Work and Health (IAG). They have roles in research, development, investigations, product testing and material sampling, workplace measurements and advice, standardisation and regulation as well as information in the technical (IFA), medical (IPA) and psychological fields (IAG); the IAG is also involved in training Occupational Insurance Association staff and other occupational health and safety professionals. The Occupational Insurance Associations are supervised on the Federal level, namely by the Federal Ministry for Labour and Social Affairs.

In one case ("Land" Schleswig-Holstein), the two pillars have been integrated as the Labour Inspection Authority was integrated into the Occupational Insurance Association on the Land level ("Unfallkasse") in 2008. This is the first and only such combination in Germany. According to LASI this should be seen as an anomaly, not as an example for reforms in other "Länder".

More generally, there is a *Common Occupational Health and Safety Strategy* ("Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie", GDA)¹²⁵ by the Federal and the "Länder" level as well as the German Statutory Accident Insurance, among other things to:

- Define common targets and work programmes,
- Improve inspection activities as well as coordination of inspection authorities between the two pillars and
- Develop practical rules and regulations.

Laws, ordinances and regulations apply to employers; accident prevention regulations ("Unfallverhütungsvorschriften") apply to employers/companies *and* insured individuals. The employer/company is responsible for taking the measures necessary to prevent occupational accidents, occupational disease and work-related health risks as well as to ensure effective first aid. To this end, the employer/company has to instruct the insured individuals on safety and health at work, particularly the hazards related to their work and the measures used to prevent those hazards in accordance with the German occupational safety and health act. In the enterprises, Occupational Physicians ("Betriebsärzte"), Occupational Safety Professionals ("Fachkräfte für Arbeitssicherheit") and Occupational Safety Officers ("Sicherheitsbeauftragte") have different roles and responsibilities in advising and assisting the employer in fulfilling his tasks¹²⁶. The employer is required to appoint these Occupational Physicians and Safety Professionals (in-house or external staff). In enterprises that regularly have more than 20 employees, the employer needs to appoint the necessary number of safety officers, taking into consideration the working conditions, work environment and work organisation in the company. The number of safety officers is determined on the basis of the following criteria:

- Accident and health hazards present in the enterprise,
- Physical proximity of the safety delegates to the employees for whom they are responsible,
- Need for safety delegates to be present at the same time as the employees for whom they are responsible,
- Similarity of the work carried out by the safety delegates and the employees and

¹²⁵ The GDA was introduced in 2008 as a reaction to the EC Community strategy on health and safety at work (2007-2012).

¹²⁶ *Safety Officers* are regular but specially trained employees and shall support the employer in the latter's implementation of measures aimed at preventing occupational accidents and occupational diseases. In particular, the safety officers shall convince themselves that the mandatory protective devices and personal protective equipment are present and used properly and draw attention to accident and health hazards for the insured individuals. The employer shall give the safety officers the opportunity, taking into account the enterprise's operational requirements, to attend training courses run by the *Occupational Insurance Associations* if necessary in view of the nature of the workplace and the associated accident and health hazards for the insured individuals. *Occupational Safety Professionals* and *Occupational Physicians* even though employed by or under contract to a company, are independent in their opinion. Their tasks include advising employers and any person responsible for occupational health and safety or accident prevention. These include planning, construction and maintenance of company owned installations, procuring technical equipment or workplace inspections. Germany recognizes a broad variety of occupational health and safety models in enterprises. While larger companies usually have multidisciplinary in-house staff, often consisting of several physicians, safety engineers, psychologists, physiotherapists, medical assistance personnel, etc., smaller ones will usually contract these services by the hour from outside. Outside service providers can be physicians or safety engineers in private practice or (supra-) regional multidisciplinary occupational health and safety in private or *Occupational Insurance Association* ownership. The latter case is the Occupational Medicine and Safety Engineering Service Unit described in section 10.5.2.

- Number of employees.

In 2014, there were altogether 639,603 safety officers in German companies and 80,362 safety professionals – both numbers are increasing¹²⁷. In 2011, there have been 11,361 occupational physicians, and this number has been falling for some years, mainly due to superannuation and lack of junior staff.¹²⁸

Other relevant actors in prevention are the Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA), the German Statutory Health Insurance, Trade Unions and Employers' Associations for example. Trade Unions and Employers' Associations have roles on various levels:

- They are members of the Advisory Committees to the Federal Ministry and thereby have a voice in the definition of Technical Rules.
- They have an advisory role in the Common Occupational Health and Safety Strategy (GDA).
- In some "Länder", they are member of strategic committees (e.g. in Hessen) or partnerships (e.g. in Hamburg)
- For many "Länder" and "Berufsgenossenschaften" they are partners for information campaigns and other "soft" measures, especially regarding awareness-raising in SMEs.

A current initiative aiming at enterprises and their employees with a variety of information and counselling activities is the "Initiative New Quality of Work" (INQA), which is coordinated by the BAuA. BAuA and the various associations of Statutory Health Insurance furthermore offer information material for companies and employees.

10.2.3 Responsibilities and Execution of Tasks

A) The *Labour Inspection Authorities* (left pillar) are responsible for the execution of federal (and "Länder") law. In Germany, the task of Labour Inspection Authorities is the enforcement of legislation for the protection of employees in the following area:

- Design and equipment of the workplace or office;
- Physical, chemical and biological influences;
- Design, selection and application of working materials, machinery, tools and equipment;
- Choice of working and production methods, working processes, working time and their interactions;
- Insufficient qualification and instruction of employees;
- Mental stress in the workplace

Besides these things they are also responsible for legislation for groups of persons requiring special protection, such as pregnant women and minors and legislation about the organisation of occupational health and safety at the workplace. In addition, Labour Inspection Authorities supervise legal conformity of the companies' occupational health and safety system and give advice on how to meet the respective obligations.¹²⁹

All "Länder" taken together, in 2014 these authorities had a staff of 4,260 employees (FTEs). About 1,273¹³⁰ of these are labour inspectors (FTEs).¹³¹ On average and taking into account the number of locations, that makes a little more than ten inspectors per location. The "Länder" ministries reported a number between 8 and 53 inspectors per location (including Baden-

¹²⁷ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

¹²⁸ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Arbeitsmedizinischer Betreuungsbedarf in Deutschland, see: http://www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/F2326.pdf?__blob=publicationFile&v=6

¹²⁹ LASI (2014): LASI-Veröffentlichung LV 1. Überwachungs- und Beratungsstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder. Grundsätze und Standards.

¹³⁰ Only those labour inspectors dealing with occupational health and safety laws in the narrow sense, i.e. enforcing the Occupational Health and Safety Act, the Act on Occupational Physicians, Safety Engineers and Other Occupational Health and Safety Specialists, and the laws on driving personnel, maternity protection and employment of young persons.

¹³¹ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

Württemberg, but excluding “Länder” with only one location).¹³² In 2014, only one of 16 “Länder” was able to meet the ILO-standard of 1 labour inspector per 10,000 employees.¹³³ It is not easy to disentangle the resource allocation, but the following rough numbers can be given: Approximately one third of resources are used for administrative tasks, while the rest is reserved for the use of the three *instruments inspection*¹³⁴, *advice and application processing* (i.e. processing registrations and notifications prescribed by the law, issuing permits, making legally required statements and processing questions, hints and complaints; see section 10.5.2 for details). The distribution between the three instruments is about 75-80 percent inspection and advice and 20-25 percent for application processing.

In the three “Länder” we studied (Brandenburg, Hamburg, Hessen), Labour Inspection Authorities were organised in three different ways, but there are a few common features that can be pointed out:

- Labour Inspectors are usually specialised in sectors (e.g. health sector, media, culture and IT sector, construction sector etc.). This is due to the fact that labour inspectors need sector- and technology-specific knowledge in order to be able to judge legal conformity of occupational health and safety measures.
- Labour Inspectors with different specialisations are then grouped together in regional offices in order to be closer to the companies they are expected to supervise. An exception is the City State of Hamburg, where there is no need for regional distribution; therefore inspectors specialised in rather similar sectors are grouped together in departments.
- Some functions are not part of the regional departments and instead centralized in specialized departments, as this is believed to be more efficient because either a very high and specific expertise is needed or processes are very standardized:
 - Job analysis, measuring and hazardous substances (e.g. Hamburg and Hessen)
 - Occupational medicine (e.g. Brandenburg, Hamburg and Hessen)
 - Occupational psychology (e.g. Brandenburg and Hessen)
 - Occupational health and safety law (e.g. Hamburg)
 - IT applications (e.g. Hessen)
 - Imposition and payment of fines (e.g. Brandenburg and Hessen)

The labour inspectors have the power to:

- Enter, inspect and examine workplaces and business premises and to inspect business documents;
- Examine plants, equipment and personal protective equipment, as well as working procedures and processes;
- Perform measurements and, in particular, identify work-related health risks and investigate the causes of an occupational accident, disease or injury;
- Require the employer or a person designated by the employer to accompany them;
- Issue enforcement notices to have certain measures taken to eliminate or reduce a hazard where employers are not complying with their obligations under the law;
- Issue enforcement notices with immediate effect in the event of imminent danger; this may mean ordering work to be stopped, the shutting down of a plant or process, or banning the further use of substances;
- Impose fines for administrative offences;
- prohibit manufacturers or importers from selling or displaying equipment that they consider to be unsafe (pursuant to the Equipment and Product Safety Act);
- Report to the public prosecutor cases where they suspect a criminal offence has been committed; and

¹³² LASI (2014): Scoreboard der Arbeitsschutzbehörden der Ländern 2014. We were granted the right to read this confidential report Oct. 5th 2016.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ In German, inspectors are called „Aufsichtspersonen“ and inspection is called “Überwachung” or “Aufsicht”. The direct English translation of “Aufsicht” and “Überwachung” would be “supervision”. However, we decided that the word “inspection” is a more adequate translation of what is actually done by labour inspectors. Therefore, throughout this report we use the word “inspection” for what is called “Aufsicht” in German.

- Call in the police if they are hindered in their work.

In 2014, they made 220,540 inspections in 89,204 companies, that is approximately 173 inspections per year per labour inspector. This includes all types of inspections, i.e. regular inspections, partial inspections and follow-up inspections (see section 10.5.2).

In the case of infringements of the law, labour inspectors have a variety of legal measures at their disposal, ranging from simple feedback and advice, through follow-up inspections to penalty payments (depending on the Land, the maximum is usually €25,000 and in some cases €50,000), partial or complete closure of the company and prosecution under criminal law.

Employers who are not fully complying with their obligations under the law are generally given an oral feedback and advice and will get a formal evaluation letter (that may include several *reclamations* each) with a reasonable deadline to comply. In 2014, there were 392,466 such *reclamations* in the area of occupational health and safety (without Baden-Württemberg). In case of only little deficiencies, labour inspectors may skip the formal evaluation letter if the employer proves that he has fixed the deficiencies found in the inspection within about two weeks after the inspection.

If employers do not comply within the deadline set in the formal evaluation letter, if the deficiencies found were grave or the situation is potentially dangerous, labour inspectors will usually trigger a *formal administrative procedure* ("Verwaltungsverfahren"). That is, they will get an *enforcement notice*. In 12,286 cases, enforcement notices were given in 2014. Enforcement notices will usually include a hint at possible penalty payments ("Zwangsgeld") and a copy is sent to the works council. There are two types of enforcement notices: those with immediate effect (when the situation is potentially dangerous) and those without immediate effect (when employer does not comply with the reclamation or when deficiencies are grave but there is no immediate danger). Enforcement notices with immediate effect cannot be appealed and can even be given orally during the inspection. They have very short deadlines and the labour inspector may make sure the company complies by taking all required measures which have to be paid by the employer. Enforcement notices without immediate effect can be appealed and may then be suspended for good reasons. Usually, employers will then comply and prove that they have fixed the deficiencies. If there is any doubt that they are indeed fixed or if there is no reaction, labour inspectors may do a follow-up inspection that is oftentimes invoiced to the employer.

If employers have still not fixed the deficiencies when the follow-up inspection is carried out, they will have to make a *penalty payment* ("Zwangsgeld"). The penalty payment is determined by the labour inspector and is usually about as high as the cost of removing the deficiency. When it is not paid, it can be doubled within the limits set by the law (depending on the Land the maximum is usually €25,000 and in some cases €50,000).

Reclamations, enforcement notices and penalty payments are future-oriented. They all aim at making sure that any deficiencies are fixed as soon as possible.

For infringements of some laws and ordinances (e.g. young persons' employment act, maternity protection act, ordinance on biological substances, workplace ordinance, regulations on driving personnel and working time regulations), a *formal administrative infringement procedure* ("Ordnungswidrigkeitsverfahren") will be triggered and there are fixed *finer* ("Verwarn- und Bußgelder") that are *past-oriented*, i.e. they punish past offenses.

In 183 very severe cases, *criminal offences* were reported and prosecuted in 2014.¹³⁵ Reasons for criminal prosecution can be negligence in cases of occupational accidents and deaths, continued negligent violation of federal safety regulations or the creation of a hazardous situation, among other things.

¹³⁵ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

B) Occupational Insurance Associations

The *Occupational Insurance Associations* (right pillar) ensure that their accident prevention regulations (“Unfallverhütungsvorschriften”) are implemented. Accident prevention regulations can be understood as the insurance conditions in occupational accident insurance.

In 2014, Occupational Insurance Associations in Germany employed 5,538 people (FTEs) in the field of prevention (i.e. information, counselling, inspection, development of rules, analysis of reasons for accidents, training, certification, testing and measurements), about 2,200 of these were technical inspectors and 562 were assistants to technical inspectors. 144 were specialists for measurements, 114 were full-time lecturers, and 640 had other prevention tasks. 199 were in vocational training and 1,679 were administrative staff.

In 2014 technical inspectors made 584,573 visits in 286,569 companies.¹³⁶ That means that every technical inspector makes about 265 visits per year; if assistants and measuring specialists are included, it would only be about 200 visits per person per year.

Accident insurance technical inspectors have comparable sanction measures at their disposal as “Länder” labour inspectors (fines up to €10,000); in addition, they have the power to raise a firm’s insurance premium in cases where the occupational health and safety performance is consistently bad or getting worse.¹³⁷ In 2014, they issued 1,058,413 reclamations, 43,011 enforcement notices (according to §19 SGB VII) and 1,943 penalty notices (fines according to §209 SGB VII).¹³⁸ Fines may target both employers and employees that violate accident prevention regulations (“Unfallverhütungsvorschriften”) or deny information to technical inspectors for example. Approx. 50 percent of penalty notices in 2014 were targeted at employees.

C) Coordination and cooperation between the pillars

“Länder” labour inspectors and Insurance technical inspectors will usually coordinate their work, avoid duplication and keep each other informed by exchanging written records and often personal communication. In addition to ensuring the implementation of their own accident prevention regulation (“Unfallverhütungsvorschriften”), Insurance technical inspectors are also allowed to supervise all state laws and ordinances, but cannot impose fines for infringements of these laws – only for infringements of their own regulations. In cases of severe non-compliance or major and fatal accidents however, labour inspectors and technical inspectors may investigate together.

Coordination in the framework of GDA has helped to develop a common approach to inspections.

10.3 Economy

10.3.1 Funding and Financing

Labour Inspection Authorities are tax-financed by the “Länder”. In the “Länder” we studied (i.e. Brandenburg, Hamburg and Hessen) between 6 and 10 tax Euros were used for the financing of Labour Inspection Authorities per employee per year (2014). Compared to the early 2000s, budgets were cut by between 25 and 45 percent in the three “Länder” studied.

Occupational Insurance Associations are mainly funded by employers’ contributions.¹³⁹ Membership is mandatory for every company. Contributions are dependent on the wage total of a company in a pay-as-you-go system. This means that the overall costs of Statutory Accident Insurance define the overall level of contributions. In addition to the wage total, the different risk levels for occupational accidents in the various sectors are taken into account. The sectors are therefore divided into risk categories. Contributions pay for prevention, rehabilitation and compensation services of *Occupational Insurance Associations*. On-demand consulting and Occupational Medicine and Safety Support (see section 10.5.2 below for details) can be bought against fees in order to not drive out private companies offering similar services.

¹³⁶ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

¹³⁷ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

¹³⁸ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

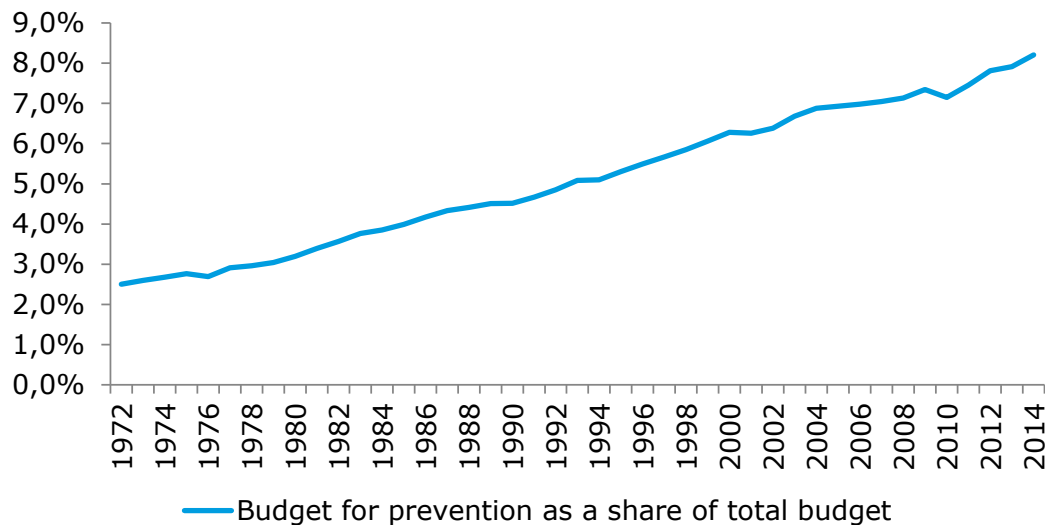
¹³⁹ There is one exception to this: The Agricultural Berufsgenossenschaft ist co-financed with federal tax money.

Within the Common Occupational Health and Safety Strategy (GDA) and other strategies, specific foci are set, but there are no special grants associated with these foci. There is an agreement between the GDA stakeholders (i.e. Federal Ministry of Labour and Social Affairs, the "Länder" and the German Statutory Accident Insurance) however, that a certain percentage (10 percent) of resources are reserved for work programmes under these strategies.

Special funds (tax-financed) are allocated to specific initiatives such as the "Initiative New Quality of Work" (INQA) and the project "Mental Health at the workplace" (psyGA), but these are usually allocated to organisations outside the two-pillar-system.

The budget of all the *Occupational Insurance Associations* taken together was approx. 14 billion Euros in 2014. 1,147 million Euros were allocated to prevention activities, i.e. 8.2 percent of the total budget. The share allocated to prevention has risen steadily since the 1970s (see Figur 38).

Figur 38: Budget for prevention as a share of total budget of Occupational Insurance Associations 1972-2014



Source: BAuA 2014, own presentation by Ramboll Management Consulting.

10.3.2 Budgeting / Budget Analysis

For staff composition of *Labour Inspection Authorities* and distributions of employees to tasks, see section 1.3.3. It is not possible to be more detailed in terms of budget. The cost per regular inspection (see section 10.5.2) is approx. €915 (DKK 6,808).¹⁴⁰

More than half of the prevention budget of *Occupational Insurance Associations* is allocated to direct personnel and material costs, nearly 12 percent for education and training of staff in enterprises, 9.4 percent for payments to other organisations for prevention activities (indirect personnel and material costs), and 6.5 percent for Occupational Medicine and Safety Engineering Service Units.¹⁴¹ A more detailed overview of budget allocation is not published. Because every investigation is individual, it is not possible to determine the cost per investigation. There are good reasons to believe that the cost per regular inspection will be similar to the cost per inspection by Labour Inspection Authorities or a little lower, but there are no detailed numbers and it is difficult to determine exact numbers.

10.4 Regulation

10.4.1 Reporting Statistics

In Germany it is mandatory for employers to report work-related and commuting accidents and injuries. In case of a suspected occupational disease, the disease must be reported by the doc-

¹⁴⁰ The costs were calculated assuming a regular inspection will take about 2.5 days including preparation and follow-up, will be conducted by a labour inspector of group E11 and experience level 4 (Public Service Wage Agreement) plus a 50 percent administrative expenses and taking into consideration that an average labour inspector will only do inspections and advice and no application processing. All assumptions have been validated in the case studies.

¹⁴¹ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

tor/physician having diagnosed it. As shown in the background section, about one in four suspected occupational diseases is acknowledged by Occupational Insurance Associations.

The following statistics on occupational injuries and diseases are available on an annual basis:

- Number of reported work-related and commuting injuries by public, agricultural and private sector
- Number of fatal injuries by situation (workplace, business trip, commuting) and by public, agricultural and private sector
- Number of reported work-related injuries per 1,000 full time equivalent employees by sector (private – 18 different sectors, agricultural, public)
- Number of reported work-related injuries by 99 detailed sectors by gender
- Number of suspected and acknowledged cases of occupational diseases by public, agricultural and private sector
- Number of suspected and acknowledged cases of occupational diseases by diagnosis group and disease
- Number of deaths from occupational diseases by public, agricultural and private sector
- Number of deaths from occupational diseases by diagnosis group and disease
- Number of acknowledged cases of occupational diseases by 99 detailed sectors by gender

In addition, there are various statistics on cases of sickness leave and receivers of reduced earning capacity pensions.

There is data from a representative employee survey from 2012 about labour conditions and perceived stress from these conditions and the "Decent Work"-Index by the German Federation of Trade Unions, which are both used by actors in the field in order to gain a better understanding of the development of working conditions in Germany.

There are also some annual statistics on budget, staff and activities of *Labour Inspection Authorities* such as:

- Number of full time equivalent employees of Labour Inspection Authorities by gender, salary group, task, and "Land"
- Number of reclamations by reasons for reclamation and "Land"
- Number of legal measures by type and "Land"

Annual statistics on budget, staff and activities of *Occupational Insurance Associations* include:

- Number of full time equivalent employees of Occupational Insurance Associations by task and sector
- Number of visits, number of enterprises visited and number of accidents investigated by enterprise size and by public, agricultural and private sector
- Number of boni and mali for enterprises in the private sector
- Number of legal enforcement activities by type and by public, agricultural and private sector
- Number of training courses for staff in enterprises by duration, target group and by public, agricultural and private sector
- Budget by tasks for prevention activities

10.4.2 Authorisation

As pointed out and described in detail in section 1.3.3. *both Labour Inspection Authorities and Occupational Insurance Associations* can impose a variety of sanctions.

10.5 Activities

10.5.1 Development of Strategic Goals and Focus Areas

Both Labour Inspection Authorities and Occupational Insurance Associations generally work towards the goal of implementing the relevant Laws, Ordinances and Regulations. Since the introduction of the Common Occupational Health and Safety Strategy ("Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie", GDA) in 2008 (the Strategy is also part of the relevant laws) there have been additional – and shifting – political goals developed by the National Occupational Health and

Safety Conference (“Nationale Arbeitsschutzkonferenz”, NAK). The NAK includes representatives (three each) from the Federal level, the Länder level (Labour Inspection Authorities) and the Statutory Accident Insurance (Occupational Insurance Associations). The NAK develops political goals for occupational health and safety in Germany and helps coordinate the work of Labour Inspection Authorities and Occupational Insurance Associations in inspection and other prevention activities.

For the period 2013-2018 the following political focus and strategies are pursued:

- Improvement of the organisation of occupational health and safety in enterprises;
- Reduction of work-related musculoskeletal health hazards and diseases;
- Health protection and improvement in the area of work-related emotional and psychological stress.

For every goal the GDA members have elaborated work programmes and defined activities.¹⁴²

In addition to these common strategic goals for both pillars, the responsible ministries in the “Länder” set their own strategic goals for their *Labour Inspection Authorities*.

- In *Hessen*, these strategic goals are usually decided in a tripartite manner for the duration of a legislative term, i.e. five years and are rather broad. The current strategic areas are:
 - Decreasing the number of accidents, the number of reclamations and the the number of deficiencies: This strategic focus is set in order to keep focusing on the traditional areas of safety of workplaces and working environments
 - Fighting cancer at the workplace: This second strategic focus aims at reducing health hazards for employees from carcinogenic substances
 - Diversity in Employment, diversity in demands and diversity in needs: This third strategic focus aims at protecting and improving employability and mental health. It focuses particularly on sectors with very flexible working hours and high pressure on employees as well as on working environments in relation to different stages of life.

The three strategic goals substantiated by specific modules used in inspection (see below for more details on how these are used in inspection) which can be revised and adapted to new developments and challenges within a relatively short period of time (i.e. a few months).

- In *Hamburg* and *Brandenburg* the strategic goals are more short-term and usually decided annually by the ministries. The “Länder” also use somewhat different strategies for developing these strategic goals: In Hamburg, it can be described as an internal and bottom-up suggestion system that is mainly based on day-to-day experience of inspectors, and backed up by research and relevant literature on trends in working environments. In Brandenburg, it is more top-down using “Länder”-specific statistics and survey data on the development of occupational injuries, occupational diseases, sickness leave, disabilities leading to a permanent incapacity to work and perceptions of employees of the development of the working environment. These data come from the Occupational Insurance Associations, the Federal Institute for Occupational Safety and Health as well as from the Federal Institute for Vocational Education and Training and the Federal Employment Agency.

Occupational Insurance Associations, the IFA institute to be more specific, is running a risk observatory (RIBEO UV). It is based on regular surveys of samples of technical inspectors in three clusters (1. Public sector, 2. Industrial sector, 3. Service sector) on trends they see in working environments. The main questions are:

- Which developments will lead to relevant safety and health hazards for employees within the next five years?
- What are the specific safety and health risks?

¹⁴² For further details see ¹⁴² Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

- Which prevention measures can be used to reduce these risks?

Results are analysed for the overall cluster and by "Berufsgenossenschaft"/ "Unfallkasse". They are then further substantiated by literature research and validated in workshops with management of the prevention departments. The final results are written down in reports for every "Berufsgenossenschaft"/ "Unfallkasse" pointing out major developments, risks and potentially useful prevention measures. This process triggers learning within each "Berufsgenossenschaft"/"Unfallkasse" and helps identify strategic goals and synergies on the level of DGUV. The results will also influence the research agenda of IFA, IPA and IAG. The results are also used for further improving questionnaires for future survey rounds. There are plans to also add surveys of employers, safety officers and doing Delphi studies with experts to further improve the risk observatory in the future.¹⁴³

In addition, *Occupational Insurance Associations* have very detailed statistics at their disposal that show the development of compensation and rehabilitation costs related to specific injuries and diseases. We were told in the interviews, that they also use these statistics in order to plan their prevention strategies.

The strategic focus of *Occupational Insurance Associations* for the coming decade (starting 2017) is to promote a "culture of prevention" with six key fields of action¹⁴⁴:

- Prevention as integral part of all tasks
- Leadership
- Communication
- Participation
- Error culture
- Social and organisational climate

The strategic focus supported by various preparatory research activities, among other things representative surveys of employers and employees.¹⁴⁵

10.5.2 Instruments

In the 1990s, there was a shift in the labour inspection approach in line not only with the adaptation of previous German occupational health and safety regulations to EU legislation, but also with socioeconomic changes and the increasing fragmentation of industry. The new inspection approach gave the inspectors the possibility of using their own judgement in inspecting enterprises. Inspections were to be goal-oriented, the goal being a functioning company occupational health and safety organization. Check-lists were still regarded as helpful, and were therefore supplied to employers for their own use, but there was no longer an obligation to inspect all companies visited down to the last item on the list. This has become the standard in the inspection approach of *Labour Inspection Authorities* described in further detail below. Nonetheless, Labour Inspectors are still first and foremost supervisors trying to make sure laws and regulations are being obeyed. In addition, the responsible "Länder" ministries, in close collaboration with their Labour Inspection Authorities, are trying to accompany their inspection and control tasks with cooperation strategies, such as the so-called Industrial Health and Safety Partnership ("Arbeitschutzpartnerschaft") with Chambers of Crafts, Chambers of Commerce and Industry, Employers' Associations and Trade Unions in Hamburg. Similar strategies can be found in Hessen or Brandenburg. These cooperation strategies focus mainly on information campaigns, events, projects, the development of practical tips and strengthening the individual responsibility of companies. In the interviews it became clear that such strategies are especially targeted at SMEs who usually face low "risks of inspection". Some "Länder" have managed to utilise external and additional funds by means of these cooperation strategies, e.g. from the European Social Fund (ESF).

Especially in the *Occupational Insurance Associations* there was an additional shift. More and more time is allotted to advising employers or planning and conducting campaigns in order to

¹⁴³ IFA (2015): Die Risikobeobachtungsstelle für die Unfallversicherungsträger (RIBEO UV). Aus der Arbeit des IFA. Ausgabe 04/2015.

¹⁴⁴ The concept is available in English at:

http://www.dguv.de/medien/inhalt/praevention/aktionen/praeventionskampagnen/documents/fachkonzept_eng.pdf and

http://www.dguv.de/medien/inhalt/praevention/aktionen/praeventionskampagnen/documents/prevention_campaign.pdf

¹⁴⁵ DGUV (2016): IAG-Report 2/2016 . Kultur der Prävention in Unternehmen und Bildungseinrichtungen.

reach a larger section of the target population. Inspectors are now acting primarily as initiators, moderators and coordinators of occupational health and safety, but without relinquishing their previous role when and where needed. The new inspection approach requires from the inspector:

- Systematic control of occupational health and safety organization within the company;
- Support of the employer, the employees and those responsible for occupational health and safety in improving the knowledge of occupational health and safety;
- Awareness-raising in occupational health and safety and support in improving occupational health at the workplace level; and
- Public relations management.

A major outcome of the new approach is a higher level of understanding and acceptance of occupational health and safety measures among employers, who also clearly have to live up to their role as the responsible guarantors of company occupational health and safety. The developing partnership and collaboration for better occupational health and safety also addresses the imbalance between limited inspection resources and the steadily increasing number of small companies.¹⁴⁶

Labour Inspection Authorities have the following three instruments at their disposal: 1) inspection, 2) advice, and 3) application process. These will be explained in detail over the following pages.¹⁴⁷

1. *Inspection:*

The main task of Labour Inspection Authorities is inspection. They distinguish between proactive and reactive inspection. *Proactive* inspection means inspection on the authorities' own initiative. Proactive inspection includes (a) risk-based inspection, (b) inspection in the context of specific GDA- or "Länder" work programmes and (c) so-called individual case inspection. Three Länder (Brandenburg, Saxony and Schleswig-Holstein) mainly focus on proactive inspection.¹⁴⁸ In the interviews we learned that proactive inspection comes under pressure (e.g. in Brandenburg) because the number of reactive inspections is increasing: *Reactive* inspection is usually event-based, i.e. triggered by external complaints and hints, severe, fatal or mass (three or more injured) accidents or incidents of occupational diseases. In nine out of 16 "Länder" this is the most common form of inspection. Four "Länder" (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Thüringen) have about 50 percent proactive and 50 percent reactive inspections.¹⁴⁹ A nationwide goal is to assign at least one quarter of personnel resources on proactive inspection as this is believed to be most effective in the long run: according to one interview partner, this is due to an increased visibility of labour inspectors in the companies. This finding is backed by correlational studies from a GDA evaluation; 10 percent of personnel resources should be reserved for GDA work programmes.¹⁵⁰ There are three main types of inspections:

- *Regular inspection ("system control and compliance check"):* This is the standard inspection consisting of a *system control* (i.e. check of the health and safety organisation) and a *compliance check* (i.e. validation, that the organisation is effective in actual workplaces and working environments). A *system control* includes *six mandatory core elements* that are believed to be the most important and influential for occupational health and safety¹⁵¹:
 - Responsibilities, delegation and determination of competencies
 - Compliance monitoring of delegated obligations
 - Organisational duties of the Working Conditions Act (i.e. Occupational Physicians and Occupational Safety Professionals are appointed and collaboration with the works council is organised)

¹⁴⁶ World Health Organisation Europe (2012): Country Profile of Occupational Health and Safety System in Germany; There is no further information on this. We would need to ask experts in the field.

¹⁴⁷ LASI (2014): LASI-Veröffentlichung LV 1. Überwachungs- und Beratungsstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder. Grundsätze und Standards.

¹⁴⁸ LASI (2014): Scoreboard der Arbeitsschutzbehörden der Ländern 2014. We were granted the right to read this confidential report Oct. 5th 2016.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ LASI (2014): LASI-Veröffentlichung LV 1. Überwachungs- und Beratungsstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder. Grundsätze und Standards.

¹⁵¹ LASI (2011): LASI-Veröffentlichung LV 54. Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle.

- Qualification for Occupational Health and Safety (i.e. managers and staff are regularly trained in accordance with the law)
- Organisation of the implementation of hazard assessment
- Organisation of instruction of employees

Additional optional elements include: management of requirements, occupational-medical health examinations, organisation of first aid and other emergency measures, rulebook management, communication of occupational safety matters, rules for planning and procurement, instruction of contractor employees, interns and other temporary workers.

Compliance checks are usually individually decided and planned by inspectors for each company and are less standardized. Both GDA- and "Länder" work programmes can be understood as specific focus areas for compliance checks, e.g. how carcinogenic substances are dealt with, how new regulations are implemented etc. (except for the work programme "Improvement of the organisation of occupational health and safety in enterprises" which is a specific standard for a system control).

The interviews showed that almost every inspection now is a regular inspection. Even event-based inspections (e.g. triggered by a complaint from employees) is conducted as a regular inspection, also in order to protect the employee: The company will not know that it is actually a reactive inspection – inspectors will simply focus on the area to which the complaint applies in their compliance check without the employer ever knowing that there has been a complaint.

- *Partial inspection:* Partial inspections can be done for important reasons, such as an immediate need for action because of complaints or accidents and when available resources do not allow for a regular inspection. Partial inspections are always unannounced and do not necessarily include the six core elements. Interviews showed, however, that partial inspections are really the exceptional case in practice. Even if a partial inspection is done, it will later be completed with the other elements of a regular inspection as soon as resources permit. This is closely related with GDA and success criteria (see section 10.6.1) which incentivise this approach.
- *Follow-up inspections:* Follow-up inspections are done only
 - For the purpose of ensuring a removal of serious deficiencies found in a system control depending on the severity of the deficiency and the reliability of the company or
 - For the purpose of ensuring the effectiveness of measures taken

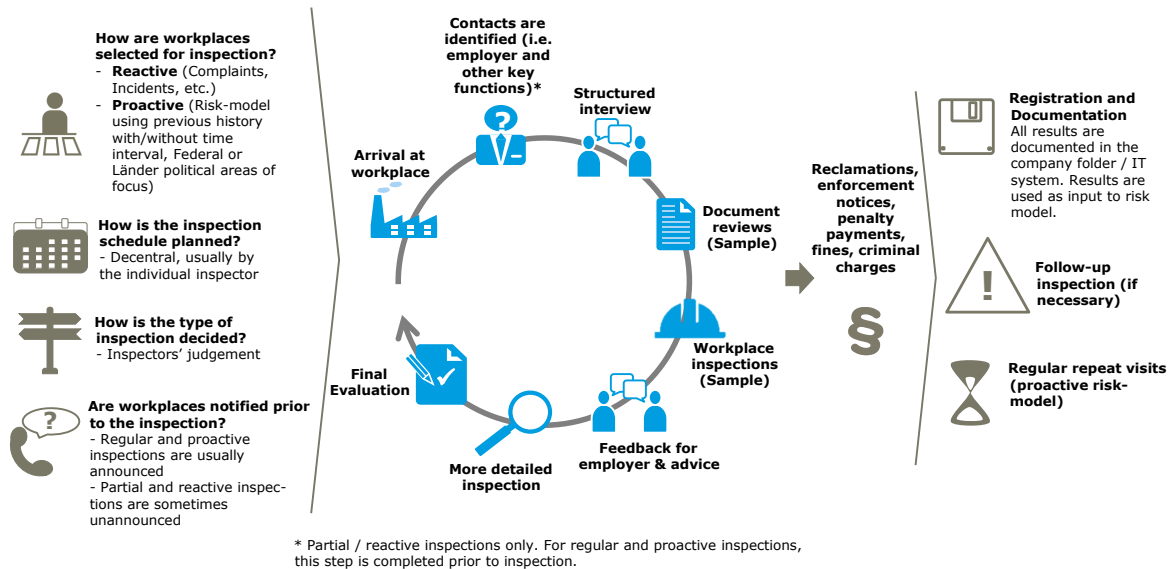
Costs of follow-up inspections can be invoiced to the companies, for example if they are necessary because of serious doubts about the employers' cooperation.

The following figure sums up a typical *regular inspection, i.e. system control with compliance check*.

Before:

The relationship between reactive and proactive inspections vary significantly between the "Länder". All "Länder" studied use different types of risk models, where the one in Brandenburg is most developed and supported by a powerful IT system. This model will be rolled out to all "Länder" in the near future. Inspection schedules are usually made by the individual inspector. In case of reactive inspections, they will be notified if a case is in their sector responsibility. Proactive inspections are done based on their individual targets in terms of numbers of inspections they have to conduct every year (see section 1.7.1) and based on the risk-model, time intervals and GDA and "Länder" work programmes. Inspectors make their own inspection plans based on their sector and potentially company knowledge as well as on GDA / "Länder"-work programme that is to be covered by the inspection. Inspectors will usually announce inspections, because for a system control and the structured interview this involves, they need to have relevant management, Occupational Physicians ("Betriebsärzte"), Occupational Safety Professionals ("Fachkräfte für Arbeitssicherheit") and the Works Council present. Only in few cases, they will make unannounced inspections if they suspect that the employer would then try to obfuscate deficiencies.

Figur 39: Regular / partial inspections



Source: Various sources, own presentation by Ramboll Management Consulting.

During:

When they arrive at the workplace, inspectors will usually already have an appointment for a structured interview with management, occupational physicians, occupational safety professionals and work council representatives (if there is a works council in the company). During and after the interview, the inspector will check documents (e.g. hazard assessment, occupational health and safety organisation, instruction protocols etc.). From preparation before the inspection, the structured interview and document review, inspectors usually get an idea on what to focus on during the workplace inspections. They will then do walk around the workplaces (usually together with a manager) and then use their prepared plan and their instinct and experiences about where to take a closer look. They will then give an immediate feedback and advice to the employer (e.g. they may point to information, technical rules etc.). This usually includes a formulation of reclamations and may also include oral enforcement notices with immediate effect if there is danger ahead. They will possibly announce more detailed inspections (e.g. specific measurements done by experts) or ask for additional documents that will be reviewed after the inspection (e.g. if they were not available during the inspection because it was unannounced). After that, a final evaluation is given which includes all reclamations, if they have not been dealt with immediately after the visit.

After:

For details on the non-compliance procedure, see section 1.3.3. Above, the approach to follow-up-inspections is described in detail. Depending on the "Land", documentation is done in the company folder or the IT system.

Documentation of inspections is done in an IT-application. There are standards for documentation valid for all "Länder" which include the following aspects:

- Date and content of inspection
- Interview partners
- Inspected elements, identified shortcomings and resulting measures
- Documents reviewed, identified shortcomings and resulting measures
- Description of required / agreed measures
- Deadline for implementation of measures
- Further activities of the labour inspector
- Result of the inspection and evaluation of inspected elements of industrial safety organization
- Update of risk-classification
- Administrative action
- In addition, labour inspectors will document the
- Overall assessment of the industrial safety organisation and
- Assessment of the implementation of the risk assessment.

These pieces of information are exchanged with Occupational Insurance Associations on case-by-case basis. Finally, basic data on companies will be updated, e.g. current address, legal structure, responsible Occupational Insurance Association, nr. of employees, NACE-code, existence of a works council, contact data of occupational physicians and occupational safety professionals.¹⁵²

There are usually specific documentation requirements for GDA and "Länder" work programmes. In some "Länder" and GDA, the intelligence gained is very systematically analysed and evaluated. The "Länder" use inspection results as input to their risk models, although in different ways. The approach to repeat visits was very different in the three "Länder" studied in detail. In one case, there is fixed schedule only for the highest of three risk categories. In another case, there is a more complex algorithm that determines frequencies of repeat visits for every company (which in essence results in some companies having a very low risk of being visited again any time soon after an inspection).

There are several officially approved occupational safety and health management systems (either by the state or by occupational insurance associations). In most "Länder" the implementation of such a system will result in fewer inspections (i.e. only reactive inspections) or in shorter inspections (i.e. only partial inspections).¹⁵³

2. Advice

Advice during regular inspection - In addition to inspection, labour inspectors are also responsible for giving advice to employers, e.g.:

- To inform the employers of their legal duties and to tell them what they are obliged to do in order to fulfil those duties
- To tell them about the potential consequences of any infringements
- What they can do to implement appropriate measures.

Advice must not be confused with scientific, technical or legal consulting. For example, labour inspectors may point employers to ways for improvement in general terms and inform them about the state-of-the-art defined in technical rules on federal level – the solution itself must be defined and elaborated by the employer who may hire external consultants for this task. In the interviews it became clear, that advice will never be specific, but always by pointing out technical rules that imply a presumption of conformity ("Vermutungswirkung") which is accepted by the courts.

Advice on demand - Employers may ask the Labour Inspection Authorities for advice e.g. in complex planning situations for new manufacturing sites or when difficult questions about equipment or processes arise, that are highly relevant for occupational health and safety. Labour inspectors may need to visit the sites in order to give proper advice.

Additional recommendations - Labour inspectors may give further recommendations that go beyond legal requirements, e.g. on introducing occupational safety and health management systems or operational health management systems. They may also offer proactive advice for founders (subject to cost-effectiveness reasoning).

3. Application Processing

Registrations and notifications required by the law - Various laws require employers to notify the relevant Labour Inspection Authority when specific circumstances occur. There are altogether 25 such circumstances defined in various laws, among others:

- Notices of accidents
- Notices of setting up a construction site
- Notices of demolition, renovation or maintenance work involving asbestos

¹⁵² LASI (2014): LASI-Veröffentlichung LV 1. Überwachungs- und Beratungsstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder. Grundsätze und Standards.

¹⁵³ LASI (2014): Scoreboard der Arbeitsschutzbehörden der Ländern 2014. We were granted the right to read this confidential report Oct. 5th 2016.

- Notices of a pregnancy

Registrations and notifications will be checked for completeness. This may involve written correspondence, phone calls and reactive regular or partial inspections. Based on this information, labour inspectors will decide if there are reasons for non-compliance procedures.

Issuing of permits - In Germany, there are laws that:

- Generally prohibit certain acts (e.g. work on Sundays) and it is possible to apply for a lift of the prohibition for good reasons;
- Generally allow certain acts (e.g. handling some biological substances), but only after necessity in a specific case is checked by the Labour Inspection Authority.

In both cases, companies have to make a formal application which is then checked and a permit is given if all relevant documentation has been provided and there are no reasons for refusal. When processing an application for a permit, it is sometimes necessary to do a reactive inspection. Permits may be coupled with additional conditions.

Legally required statements - In approval procedures that are handled by other authorities (e.g. construction permits) or the Occupational Insurance Associations (e.g. acknowledgement of an occupational disease), Labour Inspection Authorities have the legal duty to give a statement.

Questions, hints and complaints - Labour Inspection Authorities process all justified questions, hints and complaints. These may lead to advice or trigger reactive inspections. After introducing hotlines in recent years, the number of complaints has risen significantly – this also results in an increased share of reactive inspections according to several interview partners.

Occupational Insurance Associations have a set of ten different prevention instruments at their disposal. The overall strategic goal of these prevention instruments is the prevention of work-related injuries and diseases and the reduction of work-related hazards. This is codified in the Federal Social Security Law – SGB VII, §§1 and 14.

The ten instruments include incentive structures, advice, consulting, occupational medicine and safety support, inspection, research, initial and further training and the dissemination of information – all of which combine to provide a strong foundation for safety and health in companies, educational facilities and the field of road safety. The aim of prevention is to prevent occupational accidents, occupational diseases and work-related health hazards and ensure the delivery of effective first aid. Contemporary prevention pursues a holistic approach comprising measures in the fields of both occupational safety and health (OSH) and health protection:¹⁵⁴

1. *Incentive Structures:*

Occupational Insurance Associations are using a variety of monetary and non-monetary incentive structures in order to make companies comply with regulations¹⁵⁵:

- *Bonus-Malus-System:* Employers with an accident rate below the industrial average or with safety measures above average will get a rebate, while those with above-average accident rate have to pay additional contributions. The use of this instrument varies between the different Occupational Insurance Associations, but they are all obliged by law (§162, SGB VII) to introduce variations. Very elaborated financial incentive schemes can be found with the Insurance Association for the Butchery Industry, the Health and Welfare Sector and the Leather Industry. In 2014, in 87,685 cases private sector enterprises had to pay higher fees of altogether 138 million Euros, while in 991,372 cases enterprises received rebates summing up to 369 million Euros.¹⁵⁶ Interviewees did not agree on how effective this was: Some pointed out that the variations were too small to have real effect ("Companies just accept that they work

¹⁵⁴ Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2009): Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger.

¹⁵⁵ Institut für Arbeit und Gesundheit der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (2010): Die wichtigsten Anreizsysteme der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, see: http://www.dguv.de/medien/inhalt/praevention/praev_lohnt_sich/wirtschaft/documents/anreizsysteme.pdf and Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2009): Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger.

¹⁵⁶ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

in sectors with higher risks and pay the premium for that”), others said that companies are cost-sensitive enough to notice these differences. It is probably a matter of how clearly technical inspectors point out, that OSH improvements will lead to savings in insurance premiums.

- *One-time Bonus:* When very effective¹⁵⁷ safety and health protection measures have been taken, Insurance Associations may award a one-time bonus. Bonus systems vary between associations: In the “Unfallkasse Nordrhein-Westfalen” it can be up to 20,000 Euros. The actual bonus depends on the number of employees in the company. The “Berufsgenossenschaft für Gesundheit und Wohlfahrtspflege” (Health and Welfare Sector) will pay up to 50 percent for the introduction of quality management systems with integrated OSH aspects.
- *Competitions, Prizes and Public Praise:* As accidents have to be prevented “by all means” (§ 14, SGB VII), there are many examples of how Insurance Associations have organised competitions and offered prizes. One example is the Health Prize in the Trade and Goods Distribution Sector. Within the Common Occupational Health and Safety Strategy (GDA) there is a Prize for Occupational Safety (Deutscher Arbeitsschutzpreis) offered jointly by the Federal Ministry of Labour and Social Affairs, the Committee for Occupational Safety and Safety Engineering (LASI) and the DGUV. It is worth between 5,000 and 10,000 Euros, but according to interviewees the reputation gain is more important than the money. It is accepted by companies and employees as an example of corporate social responsibility (CSR) and valuable as signal for responsible employers in times of bottleneck vacancies.
- *Certifications, mainly for occupational health and safety management systems.* There a Seal of Approval “Sicher mit System” that was originally invented for the Mining Sector and is now used by almost all “Berufsgenossenschaften”, i.e. in every sector. There exists one slightly different certification for the health and welfare sector (“qu.int.as”) and there are quite a few more such certifications developed by the Labour Inspection Authorities of the “Länder”.¹⁵⁸ The certification is valid for three years and can be prolonged after re-auditing; the certification process is done by technical inspectors and free of charge for the companies. There exist some correlational studies that hint at the effectiveness of efforts to improve the industrial health and safety organisation in general.

Incentive structures have increased in importance because it is increasingly hard to supervise multinational corporations as well as small, very flexible companies where physical presence of employees at the workplace is rare. This leads to an increasing importance of motivation as the ability to control decreases.

2. On-demand Advice:

Companies may ask for advice in the area of occupational health and safety, e.g. when buying new machinery or implementing new processes or working material. Advice can be given on-site, by phone and even in written correspondence. This is a similar service to the on-demand advice offered by Labour Inspection Authorities. Occupational Insurance Associations claim to have higher competence regarding state-of-the-art solutions, because they do their own research within IAG, IFA and IPA and because they have better sector and technological knowledge due to their organisation structure. Labour Inspection Authorities, on the other hand, do know a little more about specific laws, ordinances and regulations and they are more competent in social protection (e.g. working time, maternity protection).

3. *Occupational Medicine and Safety Support:* There is an Occupational Medicine and Safety Engineering Service Unit (“Arbeitsmedizinisch-sicherheitstechnischer Dienst”) in most Occupational Insurance Associations. Against low fees enterprises can buy consulting and support services, i.e. the service of occupational physicians and safety professionals which all enterprises in Germany have to obligation to provide. This is particularly relevant for small and medium enterprises which get high-quality and low-cost support. There are high synergies between this prevention instrument and the other instruments.

¹⁵⁷ It can be assumed that this is based on evidence-based research, but desk research showed no proof for this assumption.

¹⁵⁸ For a full list of certified occupational health and safety management systems, see <http://www.gda-portal.de/de/Handlungshilfen/AMS.html>.

4. *Investigations (suspicion- or event-based visits)*: Investigations are usually triggered by occupational injuries / accidents, cases of occupational diseases or information about work-related hazards. The goal is to investigate reasons and circumstances of these accidents, diseases and hazards. The investigations usually include questioning relevant management and staff, a site visit, inspection of relevant files and records as well as relevant measurements and a concluding conversation with the management. In interviews it was pointed out that investigations will be very case-specific and often involve various technical inspectors and measurement specialists. The reason for this is, that the investigation is not company-centered, but rather case-centered. Especially for the investigation of occupational diseases this may mean that former workplaces of the respective employee have to be taken into account. If these cannot be inspected anymore (because of foreclosures, for example), measurements and investigations can be made at similar workplaces in companies that are not even involved in the specific case.

There will always be a written report and investigation results will be used for gaining new knowledge for prevention. In 2014, 47,160 reported accidents were investigated by the technical inspectors of the Occupational Insurance Associations, which is about 5 percent of all reported accidents (incl. commuting accidents).¹⁵⁹ Usually, only severe, repeated or fatal accidents and occupational diseases with unclear reasons are further investigated.

5. *Research, Development and Pilot projects*: Using their own research institutes IFA, IPA and IAG, Occupational Insurance Associations regularly produce new findings on occupational health and safety and causally influential factors for its promotion that is taken up in regulations (“Unfallverhütungsvorschriften”) and information material (see below) and is also utilised in the production of Technical Rules on the Federal level (see section 1.3.1.). In addition, they pilot new prevention instruments and evaluate their effectiveness, often for specific focus sectors (e.g. Airports, Waste Management). Research questions are informed by information from statistics, investigations and regular visits.

6. *Information and Communication*: In addition to regulations (“Unfallverhütungsvorschriften”), Occupational Insurance Associations and their associated research institutes provide recommendations (“Empfehlungen”) and information (“Informationen”) that further specify and illustrate regulation for specific sectors and types of companies; this documentation is distributed during any visits and Occupational Insurance Associations also participate in and organise events and use other stakeholders (such as chambers, employers organisations and trade unions and their staff) as multipliers for dissemination (similar to the partnerships organised by “Länder” ministries).

7. *Examination, Audits and Certification*: Occupational Insurance Associations are using their own research institutes in order to examine, audit and certify machinery, working materials, processes, organisations and persons. Examples include occupational health and safety management systems or new machinery. Measurement knowledge and capacities are also used in investigations (see above). The knowledge produced is used in the development of regulations (“Unfallverhütungsvorschriften”) and norms. In order to not distort the market, some of these services now involve fees.

8. *Regulations, Rules and Norms*: This mainly covers autonomous law, i.e. regulations (“Unfallverhütungsvorschriften”), as well as sector-specific rules (“Regeln”) and norms (e.g. ISO-standards).

9. *Training*: The Occupational Insurance Associations are offering training for employers, managers, occupational safety officers, occupational safety professionals and other employees in their own academies. In 2014, there were 22,898 courses that were attended by 416,875 people. Most courses had a duration of 2-3 days, fewer courses have duration of 1 or more than 3 days. In addition to formal degrees and certificates, e.g. for occupational safety officers and occupational safety professionals, there are training courses for works council members, for different roles in companies of the respective industry (such as purchasers, machine workers, trainees, people

¹⁵⁹ Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung Spitzenverband (2016): Selected activities of the technical inspectorates in 2015 and Work-related and commuting accidents and , see: <http://www.dguv.de/en/facts-figures/prevention/activities-tad/index.jsp> and <http://www.dguv.de/en/facts-figures/work-related/index.jsp>.

dealing with subcontractors etc.), courses for specific sub-sectors and for every relevant aspect of occupational health and safety in the respective industry (e.g. on risk assessment, on leadership for healthy employees, on healthy office work, on fire prevention, on hazardous materials, on volume protection, on skin protection or on machine construction).¹⁶⁰

Training costs are included in insurance contributions, travel expenses are refunded from the same source. Employees are expected to participate in the training courses during paid working hours.

Training for individuals is not directly related to certifications for companies (no. 1 above), it is a separate and complementary prevention activity that had been in use before the introduction of certification processes. There are training courses that specifically complement the introduction of occupational health and safety management systems. Taking part in these training courses is not necessary in order to get a certification, however.

10. *Regular visits including occasion-related consulting:* Technical inspectors make sure that health and safety regulations ("Unfallverhütungsvorschriften") are obeyed in the enterprises, i.e. appropriate operational measures for the prevention of accidents, occupational diseases, work-related hazards and for ensuring effective first aid are taken. A systematic survey or visit is always combined with active consulting in order to improve technical, organisational and personal conditions for occupational health and safety. Advice is based on "Unfallverhütungsvorschriften", Technical Rules, norms, recommendations and information material.

There will always be written reports and a visit may have consequences such as reclamations and follow-ups on these reclamations, as well as enforcement notices and penalty notices (fines) as a consequence of failures to meet the regulations. As we did not focus on this in the interviews, we have no detailed information about how regular visits work in practice. We expect there to be larger sector-specific cultures than in inspection approaches of Labour Inspection Authorities.

"On top" of statutory requirements the Federal Institute for Occupational Safety and Health as well as Health Insurance Associations, offer further information and consulting services on health related topics among others through the "Initiative New Quality of Work" (INQA)¹⁶¹:

- *eLearning Tools:* The project "Mental Health at the workplace" (psyGA)¹⁶² has developed an eLearning tool for managers explaining how to improve mental health at the workplace.
- *Check lists and Self-Assessment tools:* In order to support self-evaluation in companies, INQA and also GDA provide check lists and self-assessments concerning topics like occupational safety and health, most notably the GDA Orgacheck¹⁶³. Unpublished research suggests that companies, which have completed the GDA Orgacheck, are more likely to have an adequate occupational health and safety organisation than other companies. In addition, the psyGA eLearning tool includes three self-assessment tools on mental health at the workplace.
- *Good practices:* To learn from other companies, INQA publishes examples of implemented actions in different companies which can be downloaded by interested employers.¹⁶⁴
- *Networking:* For facilitating networking with other companies that have already taken additional health-related actions on top of legal requirements, INQA established a networking on occupational health among employers.
- *Information material:* Most Health Insurance Associations offer information material like videos or handouts about different health related topics, such as stress reduction or the prevention of back pain.

¹⁶⁰ A detailed list and description of courses and topics offered by the service sector insurance association in 2017 can be found here: http://www.vbg.de/SharedDocs/Medien-Center/DE/Broschuere/Praevention_Allgemein/Quali_Seminarbroschuere_PDF.pdf?__blob=publicationFile&v=23

The website also provides similar lists for other industries covering relevant industry-specific topics.

¹⁶¹ See website for details available in English: <http://www.inqa.de/EN/Home/home.html>; not all of their publications and work is documented in English, however.

¹⁶² For more information, see: <http://psyga.info/> (only available in German). The eLearning tool is available in English: <http://psyga.info/elearningtool/en/index.html>

¹⁶³ For more information, see: <http://www.gda-orgacheck.de/daten/gda/index.htm>

¹⁶⁴ For more information, see: http://www.inqa.de/EN/Learn-more_Good-Practice/content.html

- *Information seminars:* To provide direct information about occupational safety, BAuA offers information seminars to different target groups like medical professionals, consultants or vocational teachers and trainers about new developments in occupational health and safety.
- *Consulting services:* Companies fulfilling all legal requirements have the opportunity to get government-funding (partly co-funded from the European Social Fund) for auditing or consulting processes in order to develop even higher standards e.g. in the area of occupational health.

By many interviewees, INQA is seen as a helpful initiative that has introduced “easy to understand and helpful” and “inspiring” instruments to OSH. It has produced new networks and discussion context around OSH. Its information and consulting services are especially attractive for SMEs and to some extent this compensates for state inspection (even though it is not meant to according to its goals). Many OSH stakeholders and some of our interviewees have been involved in the initiative in the past. One of the criticisms from OSH experts is that the good products (checklists, guidance) etc. are not used enough. Instead, everybody would continue doing “their own thing”.

In addition, Health Insurance Associations and INQA are using similar incentive instruments as *Occupational Insurance Associations* which are partly targeted at employers and partly targeted at employees:

- *Bonus-System:* Health Insurance Associations are legally bound to rebate prevention measures or early detection screenings (§ 65 a Abs. 1 SGB V). There are typical measures like regular health-check-ups or early detection of cancer as well as participation in a sports class or a stress reduction seminar that can be rebated. Rebates differ in the type of bonus: some Health Insurance Associations pay money after verification of the measure, others provide scores which can be transferred into non-cash-benefits or coupons.
- *Certificates:* As part of INQA, companies fulfilling all legal health and safety requirements and having taken additional voluntary steps in the areas of occupational health, leadership, knowledge and competences as well as equal opportunities and diversity can be awarded the “INQA-Audit sustainable business culture”.

10.5.3 Criteria for Selection of Companies to be inspected

Labour Inspection Authorities in the “Länder” do have common guidelines on how to prioritise in the framework of risk-based inspection. There are two steps in risk-assessment:

1. There is a basic classification based on four-digit NACE codes.¹⁶⁵ This classification is standardized across all “Länder”.
2. Within each NACE-category, Labour Inspection Authorities in the “Länder” will rate an enterprise within the following four categories, using statistical information on accidents and suspected as well as acknowledged occupational diseases:
 - a) Mechanical Influences
 - b) Material influences
 - c) Physical influences
 - d) Emotional and mental influences

In each of these four categories, there are four levels of risk from 0 (no relevant risk) to 3 (high risk). In addition to statistical information, the rating both on 1 and on 2 can be influenced by concrete results from inspections, specific number of accidents or reclamations; labour inspectors will be updating ratings continuously after having learned new relevant information about an enterprise.

In addition, the number of employees is taken into account (8 categories): It will be more likely to be inspected in the same sector and the same level of specific and overall risk, if an enterprise has significantly more employees. Finally, time since last inspection is used for risk-assessment.

¹⁶⁵ NACE stands for “Statistical classification of economic activities in the European Community”.

On this basis, there will be a ranking of companies. The effect is that for example companies that do have a high risk (level 3) in one of the categories or a high overall risk (i.e. above average ratings in more than one category) will be inspected regularly.

In 14 of 16 "Länder", *Labour Inspection Authorities* are using the same IT-application in order to get reproducible and reliable results on this. Labour inspectors can enter information on available time for inspections and the estimated time needed per visit is also entered into the system. Based on these pieces of information, the software creates rank lists of enterprises that labour inspectors have to visit by authority, by office, and by labour inspector. For example in *Brandenburg*, the goal is to visit at least 80 percent of the companies that the software proposes in each year for each labour inspector.¹⁶⁶

When new risks emerge from experience or scientific findings, the parameters on risk categories and levels can be adjusted in order for the risk-assessment tool to take these new developments into account. Therefore, risk levels are reviewed annually.

For *Occupational Insurance Associations* there is a list of criteria for the selection of enterprises to be visited. Among others, the following criteria and concrete events play a role in selection:

- Size of the enterprise
- High accident rate or sharp increases in accident rate
- Type of Occupational Medicine and Safety Engineering Service used (internal, private contractor, etc.)
- Relevant new regulations for the sector have been developed
- Accident inspection
- Disease inspection
- One-time awards (see 10.5.2)

However, technical inspectors are usually completely free in the choice of companies they visit in their regular visits. Sometimes, they set thematic foci that will lead to more frequent inspection of certain types of enterprises, sectors or regions (usually, technical inspectors have the responsibility for a defined region). Visits can be announced or unannounced. They will usually be announced especially in big enterprises and event-based cases, i.e. investigations. In smaller enterprises and e.g. the construction sector, visits are often unannounced.¹⁶⁷ The parameters that influence whether a visit is announced or unannounced are mainly availability of persons that need to be interviewed and the danger of collisions.

10.6 Success Criteria

10.6.1 Success Criteria and performance-based targets

There are somewhat different KPIs in the *Labour Inspection Authorities* of the "Länder" we studied. While all Länder have KPIs based on activities, i.e. number of inspections to be carried out, only *Hamburg* has an effects-based target: To increase the number of small and medium enterprises (SMEs) with less than 250 employees that are rated by inspectors as "green" (on a traffic light scale). The goal is currently set at 200 per year. The reason for this specific goal is that there are many problematic companies regarding safety and health in this group. There are objective criteria about what is required to be rated "green" and there is a principle of triple approval (inspector, team leader, head of department) making sure this is done with due diligence. Oftentimes, this goal is reached by repeated inspections and a clear pointing out what has to be improved in the company to be rated "green" in the first inspection.

Activity-based targets are usually set as a number of regular inspections ("system control with compliance check") per inspector per year. There are usually sub-targets for the number of inspections covering GDA work programmes and work programmes of the Länder. Targets are first agreed for the whole "Land" and then negotiated with and between the regional authorities in order to take regional differences into account. Within the regional authorities, targets will be

¹⁶⁶ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014. Unfallverhütungsbericht Arbeit, see: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>.

¹⁶⁷ Berufsgenossenschaftliche Zentrale für Sicherheit und Gesundheit (2004): BGZ-Handbuch Aufsichts- und Beratungspersonen im Betrieb.

distributed between the individual inspectors taking into account their respective focus areas, i.e. there may be inspectors that are not expected to carry out GDA or "Länder" work programme inspections because they are not relevant for the sector they are specialised in, while others would get higher goals. On average, one inspector is expected to carry out about 80 regular inspections per year.

In addition, *Brandenburg* does set goals on the number of inspections that are determined by the risk-assessment tool (approx. 80 percent). *Hamburg* sets time intervals for inspections in high-risk-companies (currently every 6 years).

All of the abovementioned KPIs are evidence-based in the sense that they are monitored in IT systems and reviewed monthly or quarterly depending on the "Land".

The overall goal in the prevention work of *Occupational Insurance Associations* is to bring down costs for compensation and rehabilitation. This is operationalized in different ways in different associations.

10.6.2 Effects

Statistics on occupational injuries, occupational diseases, and sickness leave (see section 10.1) are being used in different ways by the "Länder" and the "Occupational Insurance Associations". But – as one interviewed expert explained – these numbers are mainly driven by structural economic change and there have been studies decades ago and quite out of date suggesting that only a tiny percentage of the decrease can be explained by the work of *Labour Inspection Authorities* or *Occupational Insurance Associations*. Therefore, these numbers are somewhat helpful in identifying trends in industries and for identifying political targets, but they cannot be used for performance measurement.

In general, there are relatively few effect studies in the sense of statistical, experimental or quasi-experimental sense. They have only started doing these studies on effectiveness of inspection and larger prevention activities in the current GDA period 2013-2018 and results have not been published yet. There are lots of effects studies and experiments on specific measures for specific hazards, but not yet on inspection and prevention more generally.

10.7 Most important findings

In summary, the most important findings of the German case study are:

- *Continuously updated "Technical Rules"*: Advisory committees consisting of employers' associations, trade unions, Labour Inspection Authorities, Occupational Insurance Associations as well as researchers (from the Occupational Insurance Associations' own research institutes, the Federal Institute for Occupational Safety and Health as well as other external researchers), define so-called Technical Rules ("Technische Regeln") that define the state of the art regarding a variety of ordinances and regulations. These Technical Rules imply a presumption of conformity ("Vermutungswirkung"), i.e. when companies have implemented the defined state of the art in any given area, it can be assumed that they have done everything in their power to prevent accidents, diseases and health-related risks and thereby comply with the respective laws and ordinances. There are virtually hundreds of those rules for all relevant areas and they are updated continuously in order for the rules being always state of the art. This continuous updating is of course resource-intensive. The costs are, however, more than offset by the benefits of this system:
 - There is a much higher degree of clarity for employers about what they have to do in order to comply with relevant laws. Usually these requirements are further "translated" for companies in specific sectors (see section on sector-, industry- and size-specific information and communication below)
 - Labour inspectors and technical inspectors have a basis for judgement of what is legally required and for giving advice about what to do in order to bring occupational health and safety to the legally required level by simply pointing employers to those technical rules.

- *Trained occupational health and safety staff:* In the enterprises, Occupational Physicians ("Betriebsärzte"), Occupational Safety Professionals ("Fachkräfte für Arbeitssicherheit") and Occupational Safety Officers ("Sicherheitsbeauftragte") have different roles and responsibilities in advising and assisting the employer in fulfilling his legal duties. The employer is required to appoint these Occupational Physicians and Safety Professionals (in-house or external staff). In enterprises that regularly have more than 20 employees, the employer needs to appoint the necessary number of safety officers, taking into consideration the working conditions, work environment and work organisation in the company. In 2014, there were altogether 639,603 safety officers in German companies and 80,362 safety professionals. They have an important role in day-to-day operations and are the drivers of occupational safety and health together with the works council.
- *Elaborated and sector-specific training offer:* The Occupational Insurance Associations are offering training for employers, managers, occupational safety officers, occupational safety professionals and other employees in their own academies. In 2014, there were 22,898 courses that were attended by 416,875 people. Most courses had durations of 2-3 days; some courses have had durations of 1 or more than 3 days. In addition to formal degrees and certificates, e.g. for occupational safety officers and occupational safety professionals, there are training courses for works council members, for different roles in companies of the respective industry (such as purchasers, machine workers, trainees, people dealing with sub-contractors etc.), courses for specific sub-sectors and for every relevant aspect of occupational health and safety in the respective industry (e.g. on risk assessment, on leadership for healthy employees, on healthy office work, on fire prevention, on hazardous materials, on volume protection, on skin protection or on machine construction). Training costs are included in insurance contributions, travel expenses are refunded from the same source. Employees are expected to participate in the training courses during paid working hours.

Training for individuals is not directly related to certifications for companies (see below), it is a separate and complementary prevention activity that had been in use before the introduction of certification processes.

There are training courses that specifically complement the introduction of occupational health and safety management systems. Taking part in these is not necessary in order to get a certification, however.

- *Incentive structures* (e.g. Bonus-malus-system and certifications): There is a multipronged incentive system for occupational health and safety in Germany. Among the various incentives offered, there is a *bonus-malus-system*. Employers with an accident rate below the industrial average or with safety measures above average will get a rebate, while those with above-average accident rate have to pay additional contributions. The use of this instrument varies between the different Occupational Insurance Associations, but they are all obliged by law to introduce variations. Very elaborated financial incentive schemes can be found with the Insurance Association for the Butchery Industry, the Health and Welfare Sector and the Leather Industry. In 2014, in 87,685 cases private sector enterprises had to pay higher fees of altogether 138 million Euros, while in 991,372 cases enterprises received rebates summing up to 369 million Euros. Interviewees did not agree on how effective this was: Some pointed out that the variations were too small to have real effect ("Companies just accept that they work in sectors with higher risks and pay the premium for that"), others said that companies are cost-sensitive enough to notice these differences. It is probably a matter of how clearly technical inspectors point out that OSH improvements will lead to savings in insurance premiums. Another incentive are *certifications for the introduction of occupational health and safety management systems*. There a Seal of Approval "Sicher mit System" that was originally invented for the Mining Sector and is now used by almost all "Berufsgenossenschaften", i.e. in every sector. The certification is valid for three years and can be prolonged after re-auditing; the certification process is done by technical inspectors and free of charge for the companies. There exist some correlational studies that hint at the effectiveness of efforts to improve the industrial health and safety organisation in general. There are quite a few more such certifications developed by the Labour Inspection Authorities of the "Länder" (e.g. ASCA in Hessen).

- *System control with compliance check as a cost-effective approach to inspection:* Through the Common Occupational Health and Safety Strategy (GDA) the concept of “system control with compliance check” has been pushed as a common and effective inspection approach. The *system control* includes six mandatory core elements that are believed to be the most important and influential for occupational health and safety in all companies:
 - Responsibilities, delegation and determination of competencies
 - Compliance monitoring of delegated obligations
 - Organisational duties of the Working Conditions Act (i.e. Occupational Physicians and Occupational Safety Professionals are appointed and collaboration with the works council is organised)
 - Qualification for Occupational Health and Safety (i.e. managers and staff are regularly trained in accordance with the law)
 - Organisation of the implementation of hazard assessment
 - Organisation of instruction of employees

These are to be examined in every company that is being inspected, whether it is by Labour Inspection Authorities or Occupational Insurance Associations. Additional optional elements include: management of requirements, occupational-medical health examinations, organisation of first aid and other emergency measures, rulebook management, communication of occupational safety matters, rules for planning and procurement, instruction of contractor employees, interns and other temporary workers. It is up to the inspector whether he deems checking these important for the company (sector, size etc.) inspected. The *compliance check* is usually individually decided and planned by inspectors for each company and is less standardized. Inspectors will usually check “typical” workplaces and settings within a company according to their sector-specific knowledge and see whether the “system” works in practice in this “sample”.

A “system control with compliance check” is thus an effective and standardized approach with enough room for individual focus, where the inspectors are using their sector-specific knowledge, experience, and “gut feeling”. It increases transparency and clarity on all levels (for employees, for employers, for inspectors, for team leaders in Labour Inspection Authorities, etc.) while keeping an element of subjective judgement for the inspectors and an element of surprise vis-à-vis the employer.

- *Risk-based inspection in Labour Inspection Authorities:* There is now a quite elaborate risk-based inspection model that is being rolled out to most Labour Inspection Authorities in Germany. It uses:
 - Four-digit NACE¹⁶⁸-codes – a European statistical classification sorting enterprises into sectors
 - Manual risk assessments in three categories (mechanical influences, material influences, physical influences and emotional/mental influences)
 - The number of employees (in eight categories) as well as
 - Time since last inspection.

The individual risk assessment is continuously updated on the basis of inspection results, and there is an annual review of all risk assessments based on new scientific findings and general knowledge about hazards. A computer program produces ranked lists (by unit, by employee etc.) of companies to be visited. Some Länder use targets on what percentage of companies on the list must be visited within one year.

This system is generally seen as a good way for risk-based inspection, with all the caveats that come with a risk-based approach:

¹⁶⁸ NACE stands for Statistical Classification of Economic Activities in the European Community, for details see: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=NACE_REV2&StrLanguageCode=EN&IntPckKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC; German Labour Inspection Authorities use the most detailed level 4 in their risk-assessment.

- It reliably increases the likelihood for inspection for those companies scoring high in the parameters used;
 - Manual risk assessment and basic risk assessment by sector need to be updated continuously, as new technologies and knowledge about risks emerge;
 - Less risky businesses and businesses with few employees and good inspection results have an extremely low likelihood of being inspected – they have to be targeted using other mechanisms (e.g. by setting goals on SMEs like it is being done in Hamburg) or by other prevention activities (e.g. self-assessments and information distributed by social partners and chambers);
 - Finally, the practicability of risk-based inspections is depends a lot on the available resources for risk-based inspection and the desired inspection rhythm.
- *Sector-specific risk observatory and ongoing research by the Occupational Insurance Associations:* The risk-observatory is based on regular surveys of samples of technical inspectors in three clusters (1. Public sector, 2. Industrial sector, 3. Service sector) on trends they see in working environments. Results are analysed for the overall cluster and by "Berufsgenossenschaft"/ "Unfallkasse", i.e. by subsector. They are then further substantiated by literature research and validated in workshops with management of the prevention departments. The final results are written down in reports for every "Berufsgenossenschaft" / "Unfallkasse" pointing out major developments, new risks and potentially useful prevention measures. This process triggers learning within each "Berufsgenossenschaft"/"Unfallkasse" and helps identify strategic goals and synergies on the level of the umbrella organisation. The results are also used for further improving questionnaires for future survey rounds. There are plans to also add surveys of employers, safety officers and doing Delphi studies with experts to further improve the risk observatory in the future.

The results will also influence the research agenda of their research institutes IFA, IPA and IAG: These are continuously engaged in relevant research about causally influential factors for improving occupational health and safety. This research is then used in the production of technical rules (see above), for prevention campaigns etc. In addition, they pilot new prevention instruments and evaluate their effectiveness, often for specific focus sectors (e.g. Airports, Waste Management). Through the risk-observatory and the work of the research institutes, knowledge on relevant questions for practical questions of prevention can be gained as quickly as possible and the knowledge base in this area is continuously updated. This is particularly important in the area of occupational health and safety as both risks and prevention measures evolve quickly with economic, technological and social change.

- *Sector-, industry- and size-specific information and communication:* Occupational Insurance Associations and their associated research institutes provide recommendations ("Empfehlungen") and information ("Informationen") that further specify and illustrate regulation for specific sectors and types of companies; this documentation is distributed during visits and is available to all companies of a sector on the Associations' websites. Similar work is done in tripartite constellations within the "Initiative new quality of work" (INQA) and many "Länder" Labour Inspection Authorities in order to make legal requirements and good practice easy to understand and easy to implement. Especially for SMEs (see risk-based inspection above), there are now various self-assessment tools including benchmarks that can be found online¹⁶⁹ (GDA Orgacheck). Unpublished research suggests that companies having completed the GDA Orgacheck have a higher likelihood of having an adequate occupational health and safety organisation than other companies.
- *Networking and Cooperation:* There is a trend towards networking and cooperation with chambers, employers' organisations and trade unions, especially in the "Länder". This is partly a reaction to cuts in budgets of Labour Inspection Authorities and a way to reach SMEs better (see section on risk-based inspection above). This is combined with more targeted, and easy to implement recommendations and information materials (see above). A concrete example on the "Länder" level is the *Industrial Health and Safety Partnership* ("Arbeitsschutz-

¹⁶⁹ For more information, see: <http://www.gda-orgacheck.de/daten/gda/index.htm>

partnerschaft“) with Chambers of Crafts, Chambers of Commerce and Industry, Employers’ Associations and Trade Unions in *Hamburg*. Comparable strategies can be found in Hessen or Brandenburg. These cooperation strategies focus mainly on information campaigns, events, common projects, the development of practical tips and strengthening the individual responsibility of companies. A notable initiative on the federal level is the “*Intiative for new quality of work*” (*INQA*) which is trying to treat occupational health and safety within a more general framework of improving working environments and which is piloting initiatives, developing good practices and information material (see above). Through *INQA* and similar initiatives on “Länder” level, Germany has managed tapping into funding from the European Social Fund (ESF) for very innovative projects and occupational health and safety support that goes beyond legal requirements and pushes the field forward.

10.8 About the report

The report at hand is written on the basis of desk research (all used sources are enlisted in footnotes) as well as on the basis of three case visits in the “Länder” of Brandenburg, Hamburg and Hessen, all conducted between Nov. 11th and Nov. 15th 2016. Moreover, Ramboll conducted expert interviews with actors at the Federal level. All in all, Ramboll interviewed the following nine persons:

At the Federal level

- Dr. Uwe Lenhardt, Department Head for Strategic Research Planning at the Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA)
- Dr. Heinz Schmid & Dr. Sven Timm, experts for prevention at the Umbrella Organisation of the German Statutory Accident Insurance (DGUV)

In Hessen

- Dr. Bernhard Brückner and Dr. Sebastian Schul, Department Heads at the Hessian Ministry for Social Affairs and Integration
- Barbara Gräb-Trinter, Deputy Head of Department and Labour Inspector at the Regional Labour Inspection Authority Kassel in Hessen

In Hamburg

- Rainer Hellbach und Dr. Sabine Eligehausen, Department Head at the Hamburg Ministry of Health and Consumer Protection and Head of the Hamburg Labour Inspection Authority
- Magdalena Kaminski and Michael Bruns, Team Leader, LASI coordinator and Labour Inspectors at the Hamburg Labour Inspection Authority.

In Brandenburg

- Ernst-Friedrich Pernack, Department Head at the Brandenburg Ministry of Labour, Social Affairs and Health
- Dr. Detlev Mohr, Head of the Brandenburg Labour Inspection Authority
- Sabine Giese and Henrik Scholz, Head of Department and Labour Inspector at the Brandenburg Labour Inspection Authority

In cooperation with the Committee for Occupational Safety and Safety Engineering (LASI) the three Länder Brandenburg, Hamburg and Hessen were selected for closer studies because they are considered to be among the spearheads in the development of OSH in Germany, with some innovative ideas. In addition, they have quite different structures and pursue quite different strategies that can be seen as quite representative for Germany in total.