

Underrapportering av arbeidsskader til Arbeidstilsynet

Sammendrag

Bakgrunn. Arbeidstilsynet undersøker forhold rundt arbeidsulykker og offentliggjør skadestatistikk årlig. Dette er basert på to hovedkilder: Kopi av skademelding til Rikstrygdeverket samt obligatorisk varsling fra arbeidsgiverne til Arbeidstilsynet.

Materiale og metode. Arbeidsskader behandlet ved Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten over en tremånedersperiode ble sammenliknet med skader registrert av Arbeidstilsynet.

Resultater. Fire måneder etter avsluttet studieperiode hadde Arbeidstilsynet mottatt kopi av RTV-blankett 11.01 for 150 (13 %) av de 1 153 skadetilfellene som var registrert ved Legevakten/Ambulansetjenesten. Av samtlige registrerte skader hadde 208 alvorlige (etter Arbeidstilsynets kriterier) rammet arbeidstakere. Av disse ble bare 19 (9 %) varslet Arbeidstilsynet direkte fra arbeidsgiver i henhold til loven. I studien ble det registrert 17 alvorlige voldsskader som rammet arbeidstakere, men ingen av disse ble varslet til Arbeidstilsynet.

Fortolkning. Arbeidstilsynets arbeidsskadestatistikk er svært mangelfull. Bare i Oslo kan Arbeidstilsynet årlig overse anslagsvis 900–1 000 alvorlige arbeidsskader. Kvaliteten kan forbedres og forsinkelsen unngås ved å bruke opplysninger fra leger og helseinstitusjoner.

I Tidsskriftet nr. 15–17/2003 publiseres en del artikler om arbeidsmedisin.

Engelsk sammendrag finnes i artikkelen på www.tidsskriftet.no

Interessekonflikter, se til slutt i artikkelen.

> Se også side 2008

Hans Magne Gravseth

hansmagne.gravseth@ulleval.no
Legevakten i Oslo
Storgaten 40
0182 Oslo

Ebba Wergeland Johan Lund

Institutt for allmenn- og samfunnsmedisin
Universitetet i Oslo
Postboks 1130 Blindern
0317 Oslo

Arbeidstilsynet har ansvar for å undersøke omstendigheter rundt arbeidsulykker. Hensikten er å forebygge nye ulykker og avdekke eventuelle lovbrudd. Det publiseres også arbeidsskadestatistikk (1).

Arbeidstilsynets informasjon om arbeidsskader er basert på to forskjellige datakilder. For det første mottar de kopi av Rikstrygdeverkets (RTV) blankett 11.01A, som arbeidsgiver skal sende til trygdeetaten når en arbeidstaker blir påført skade under arbeid (2). Alle skader som gjør det nødvendig med medisinsk behandling eller medfører arbeidsuførhet for arbeidstakeren skal meldes (3). Trygdekontorene er pålagt å videresende kopi av meldingen til Arbeidstilsynet. Denne prosessen kan innebære en forsinkelse på opptil halvannet år før en skade blir registrert der (Hege Line Løwer, personlig meddelelse). Arbeidstilsynet mottar årlig informasjon om ca. 35 000 skadetilfeller på denne måten (1).

For det andre mottar Arbeidstilsynet meldinger direkte fra arbeidsgiver om arbeidsulykke som har voldt død eller alvorlig skade hos en arbeidstaker. Slike ulykker skal arbeidsgiver varsle på hurtigste måte til Arbeidstilsynet og politiet (4). Hensikten med dette er at Arbeidstilsynet, om de finner det nødvendig, skal kunne inspisere åstedet umiddelbart etter ulykken. Tilsynet har en egen definisjon på alvorlig skade (5), og rykker på landsbasis årlig ut ved ca. 1 000 arbeidsulykker med alvorlig personskade etter slik varsling (Hege Line Løwer, personlig meddelelse).

Det er tidligere påvist en betydelig underreportering i skadestatistikken som er basert på kopier av meldingene til trygdeetaten (6). Rapporteringsgraden ved direktevarsling av alvorlige ulykker fra arbeidsgiver til Arbeidstilsynet er ikke tidligere systematisk undersøkt. Det er imidlertid påvist at ikke engang alle dødsulykker blir meldt (7).

Formålet med denne studien var å undersøke kvaliteten på Arbeidstilsynets registrering av arbeidsskader ved å sammenlikne tall fra Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten med Arbeidstilsynets statistikk over arbeidsskader i byen.

Materiale og metode

I Oslo skaderegister, som er organisert av Helsevernetaten i Oslo kommune, er det gode oversiktsdata over bl.a. arbeidsskader (8). Registreringen fra Legevakten i Oslo er hovedkilden til dette registeret (9). I perioden 26.3.–25.6. 2001 ble det prospektivt foretatt registreringer av alle skadetilfeller med skadested i Oslo kommune som ble registrert som arbeidsskade av behandlende lege ved Legevakten eller av Ambulansetjenesten.

Arbeidsskade defineres på Legevakten slik det er gjort i Personskaderegisteret (10), denne definisjonen er tilnærmet lik folketrygdlovens definisjon av yrkesskade (2).

Arbeidstakere som hadde vært utsatt for alvorlig arbeidsskade (5, 8), ble spurt om å gi tillatelse til at Legevakten informerte Arbeidstilsynet om skadetilfellet. Dersom samtykke ble gitt, ble Arbeidstilsynets Oslo-kontor (2. distrikt) informert telefonisk. Skadetilfellene som ble kjent for tilsynet på denne måten, ble sammenliknet med skadetilfellene som i løpet av perioden ble varslet direkte til Arbeidstilsynet fra arbeidsgiver.

1.11. 2001, dvs. omtrent fire måneder etter avsluttet studieperiode, ble det gjort en manuell gjennomgang av alle kopiene av skademeldinger Arbeidstilsynets Oslo-kontor hadde mottatt fra trygdeetaten, med skadedato i studieperioden. Disse ble sammenliknet med studiens skadetilfeller.

Alle skadene var alvorlighetsgradert etter Abbreviated Injury Scale (AIS) (11). Det ble

Fakta

- Bare 9 % av alvorlige arbeidsskader var varslet til Arbeidstilsynet i henhold til loven
- Bare 13 % av arbeidsskader var registrert med RTV-blankett i Arbeidstilsynet etter fire måneder
- Arbeidstilsynets arbeidsskadestatistikk er svært mangelfull og kan forbedres ved å bruke opplysninger fra helsevesenet

Tabell 1 Sammenlikning av arbeidsskader registrert av Arbeidstilsynet med arbeidsskader registrert ved Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten. Andel skader som var kjent av Arbeidstilsynet fra henholdsvis RTV-blankett 11.01A og direktevarsling fra arbeidsgiver, etter alvorlighetsgrad

| Alvorlighetsgrad (Abbreviated Injury Scale) | Alle tilfeller | | | Alvorlige skader | | |
|--|----------------|-------------------------------|------|------------------|----------------------|-------|
| | Totalt | Herav registrert RTV-blankett | | Totalt | Herav direktevarslet | |
| | | Antall | (%) | | Antall | (%) |
| 1. Liten skade | 927 | 93 | (10) | 35 | 1 | (3) |
| 2. Moderat skade | 175 | 44 | (25) | 135 | 6 | (4) |
| 3. Alvorlig skade | 42 | 12 | (29) | 36 | 10 | (28) |
| 4. Meget alvorlig skade | 2 | 0 | (0) | 2 | 2 | (100) |
| 5–6. Kritisk/dødelig skade | 0 | 0 | (–) | 0 | 0 | (–) |
| 7. Ingen skade | 7 | 1 | (14) | 0 | 0 | (–) |
| Alle | 1 153 | 150 | (13) | 208 | 19 | (9) |

Tabell 2 Sammenlikning av arbeidsskader registrert av Arbeidstilsynet med arbeidsskader registrert ved Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten. Andel skader som var kjent av Arbeidstilsynet fra henholdsvis RTV-blankett 11.01A og direktevarsling fra arbeidsgiver, etter yrkesfelt

| Yrkesfelt | Alle tilfeller | | | Alvorlige skader | | |
|-------------------------------------|----------------|-------------------------------|------|------------------|----------------------|------|
| | Totalt | Herav registrert RTV-blankett | | Totalt | Herav direktevarslet | |
| | | Antall | (%) | | Antall | (%) |
| Administrative ledere og politikere | 14 | 1 | (7) | 5 | 0 | (0) |
| Akademiske yrker | 22 | 7 | (32) | 10 | 0 | (0) |
| Høyskoleyrker | 80 | 19 | (24) | 22 | 0 | (0) |
| Kontor- og kundeserviceyrker | 63 | 22 | (35) | 20 | 3 | (15) |
| Salgs-, service- og omsorgsyrker | 223 | 43 | (19) | 46 | 1 | (2) |
| Bønder, fiskere o.l. | 4 | 0 | (0) | 0 | 0 | (–) |
| Håndverkere o.l. | 243 | 24 | (10) | 47 | 9 | (19) |
| Operatører, sjåfører o.l. | 121 | 13 | (11) | 31 | 3 | (10) |
| Yrker uten krav til utdanning | 100 | 19 | (19) | 27 | 3 | (11) |
| Militære yrker | 4 | 0 | (0) | 0 | 0 | (–) |
| Ukjent | 279 | 2 | (1) | 0 | 0 | (–) |
| Totalt | 1 153 | 150 | (13) | 208 | 19 | (9) |

Tabell 3 Sammenlikning av arbeidsskader registrert av Arbeidstilsynet med arbeidsskader registrert ved Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten. Andel pasienter som samtykket til at alvorlig skade ble meldt Arbeidstilsynet, etter skadens alvorlighetsgrad

| Alvorlighetsgrad (Abbreviated Injury Scale) | Totalt | Herav samtykket | |
|--|--------|-----------------|-------|
| | | Antall | (%) |
| 1. Liten skade | 35 | 25 | (71) |
| 2. Moderat skade | 135 | 104 | (77) |
| 3. Alvorlig skade | 36 | 34 | (94) |
| 4. Meget alvorlig skade | 2 | 2 | (100) |
| Totalt | 208 | 165 | (79) |

registrert om de alvorlig skadede var offentlig eller privat ansatt. Pasientenes yrkesfelt ble kodet i henhold til Statistisk sentralbyrås yrkeskatalog (12).

Resultater

I studien ble i alt 1 153 skadetilfeller registrert. Av disse hadde Arbeidstilsynets Oslo-kontor mottatt melding om bare 150 (13%) på RTV-blankett 11.01A per 1.11. 2001. Det ble registrert 208 tilfeller av *alvorlig* skade hos arbeidstaker. Bare 19 (9%) av disse ble varslet til Arbeidstilsynet av arbeidsgiver.

Trygdeetatens meldinger

I tillegg til de 150 meldingene om skadetilfeller som var registrert i studien, mottok Arbeidstilsynet 420 meldinger om andre innenbys skadetilfeller. Disse meldingene

var ofte så ufullstendige at det ikke var mulig å avgjøre skadens alvorlighetsgrad eller hvorvidt den hadde krevd behandling, men minst ti gjaldt alvorlige skader som var blitt behandlet ved andre helseinstitusjoner enn Legevakten/Ambulansetjenesten. Det ble funnet enkelte tilfeller av «akutt rygg» samt noen få tilfeller av tannskader. Disse er sannsynligvis underrepresentert i Oslo skaderegister (8).

Mange meldinger gjaldt hendelser som ikke krevde legebehandling. Gjengangere var mindre voldshendelser og personer som hadde stukket seg på sprøytespisser og liknende, ofte fra helsesektoren, politi eller fengselsvesen. Noen meldinger gjaldt bare materiell skade, f.eks. knuste briller, andre gjaldt hendelser på vei til eller fra jobb og følgelig ikke arbeidsskade etter Personskaderegisterets og studiens definisjon.

Andelen av studiens tilfeller som var meldt på RTV-blankett økte med økende alvorlighetsgrad (tab 1) og varierte med yrke (tab 2).

Alvorlige skader var oftere registrert med RTV-blankett blant offentlig ansatte (55%) enn blant privat ansatte (19%).

Arbeidsgivers varsling til Arbeidstilsynet

Når det gjelder de 208 arbeidstakerne med *alvorlig* skade, var bare 19 skadetilfeller (9%) varslet til Arbeidstilsynet av arbeidsgiver. Det betyr at 189 av 208 eller ca. 90% av de *alvorlige* arbeidsskadene som arbeidsgiver skulle ha varslet, ikke ble det. 43 arbeidstakere (21%) ønsket ikke at Arbeidstilsynet ble informert. Dette ble da heller ikke gjort av arbeidsgiver. Legevakten varslet Arbeidstilsynet i de 165 tilfellene der arbeidstaker samtykket.

Ved de alvorligste skadene var ulykken i større grad varslet fra arbeidsgiverne (tab 1). Likevel var kun 12 av 38 skadetilfeller (32%) med AIS-skåre > 2 varslet Arbeidstilsynet.

Varslingsgraden varierte med yrke (tab 2). Håndverkerne hadde størst andel skader som var varslet av arbeidsgiver. I motsetning til for RTV-blankettene var det ingen forskjell på varslingsgraden mellom privat og offentlig ansatte.

Andelen pasienter som samtykket til at Arbeidstilsynet kunne varsles om ulykken, økte med økende alvorlighetsgrad (tab 3).

17 tilfeller av *alvorlig* voldsskade rammet arbeidstakere. I alle disse tilfellene samtykket pasienten i at skaden kunne varsles Arbeidstilsynet. Ingen var varslet av arbeidsgiver.

Arbeidstilsynet fikk i løpet av studieperioden varsel fra arbeidsgiver om 27 *alvorlige* skader hos arbeidstaker, hvorav sju ikke var registrert i studien. En var behandlet på Legevakten, men skaden var feilregistrert som annen type. De resterende seks (22%) var blitt behandlet andre steder enn ved Legevakten/Ambulansetjenesten.

Diskusjon

Vi har påvist en omfattende underrapportering av arbeidsskader til Arbeidstilsynet. Det gjelder både innsending av skademeldinger via Rikstrygdeverket og direktevarsling av alvorlige ulykker fra arbeidsgiver. På bakgrunn av tidligere erfaring med forsinkelsen i meldingene fra trygden regner vi med at Arbeidstilsynet vil motta meldinger om ca. 250 av de 1 153 skadetilfellene, altså en underrapportering på 75–80 % via trygdeetaten. Dette er i samme størrelsesorden som i tidligere undersøkelser (6, 13). Også disse undersøkelsene viste størst underrapportering for de mindre alvorlige skadene.

Ordningen med direktevarsling av alvorlige ulykker fra arbeidsgiver viser enda større grad av underrapportering. Med utgangspunkt i at 20 av de 27 alvorlige skadetilfellene som arbeidsgiverne meldte direkte til Arbeidstilsynet i løpet av perioden var inkludert i studien, kan de reelle tallene for alvorlige arbeidsskader i Oslo ligge ca. 25 % høyere enn det som er funnet i denne studien. Med en underrapportering av alvorlige arbeidsskader fra arbeidsgivere på ca. 90 % kan det i Oslo årlig skje 900–1 000 alvorlige arbeidsskader som ikke varsles til Arbeidstilsynet.

Studien dokumenterer store svakheter ved Arbeidstilsynets nåværende informasjonsinnhenting om arbeidsskader. Mange arbeidsgivere kjenner åpenbart ikke til sin lov-pålagte plikt til å varsle alvorlige skader eller til Arbeidstilsynets definisjon av «alvorlig

skade». Det kan også være vanskelig for arbeidsgiver å skille mellom tilsynelatende parallelle meldesystemer.

Informasjonen i meldingene som mottas via Rikstrygdeverket er ofte ufullstendig og av dårlig kvalitet. Det er liten informasjon om skadens konsekvens og alvorlighetsgrad, og det kan virke som om det er tilfeldig hva som blir meldt. Forsinkelsen i systemet gjør at disse meldingene ikke kan brukes av Arbeidstilsynet til oppfølging av enkeltulykker.

Kvaliteten av Arbeidstilsynets skadestatis-tikk kan forbedres vesentlig ved å bruke opplysninger fra helsevesenbaserte skaderegistre i stedet for Arbeidstilsynets nåværende datakilder. Arbeidstilsynet vil også kunne følge opp langt flere alvorlige ulykker om de kunne få rask informasjon fra helsevesenet. Leger kan per i dag melde arbeidsskader til Arbeidstilsynet på samme skjema som for arbeidsrelaterte sykdommer (14), men dette systemet kan ikke erstatte direktevarsling. Sett fra Arbeidstilsynets side ville det beste være at man fra helsevesenet rutinemessig varslet om alvorlige arbeidsskader, etter å ha innhentet samtykke fra pasienten. Studien viser at flertallet av pasienter samtykker til slik viderefremføring av informasjon, spesielt ved alvorlige skader.

Interessekonflikt

Studien ble støttet økonomisk av avdelingen for arbeidsmiljø og sikkerhet i Kommunal- og regionaldepartementet, nå i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, samt av Arbeidstilsynet.

Litteratur

1. Årsrapport 2000. Oslo: Arbeidstilsynet, 2000.
2. Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 13.
3. RTV-blankett 11.01A. Oslo: Riktstrygdeverket, 1998.
4. Lov av 4. februar 1997 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven) § 21.
5. Larsen PA. Arbeidsmiljøloven. Kommentarer, praksis, veiledning. § 21, note 1. 2. utg. Oslo: Tiden, 2001: 139.
6. Ueland Ø. Det sykehusbaserte skaderegisteret. Et hjelpemiddel til å komplettere Arbeidstilsynets register over yrkesskader. Oslo: Statens institutt for folkehelse, 1990.
7. Husby A, Johnsen TH, Lehmann S, Madsbu UE, Nerhus K, Siem G. Dødsulykker i arbeidslivet. En studie av et utvalg dødsulykker fra 1984–1991 med vekt på mulige forebyggende tiltak. Studentoppgave. Oslo: Rettsmedisinsk institutt, Universitetet i Oslo, 1992.
8. Gravseth HM, Lund J, Wergeland E. Arbeidsskader behandlet ved Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten. Tidsskr Nor Lægeforen 2003; 123: 2060–4.
9. Lund J. The Oslo Injury Register. I: Lund J, Beier RM, Olsen BO, red. Injury registration for monitoring and prevention: experiences and challenges. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, 2002.
10. Veileder Del I Folkehelsas skaderegister. Utgave januar 1994. Oslo: Statens institutt for folkehelse, 1994.
11. Committee on injury scaling. Abbreviated Injury Scale 1985. Rev. utg. Arlington Heights, IL: American Association of Automotive Medicine, 1985.
12. Yrkeskatalog november 2000. Korrigert utgave. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2000.
13. Reigstad A. Ulykker i arbeidsmiljøet. En klinisk-epidemiologisk studie. Oslo: Universitetsforlaget, 1978.
14. Sundar T. Honorar for melding om arbeidsrelatert sykdom. Tidsskr Nor Lægeforen 2002; 122: 437.