

ARBEJDSMILJØ

Kurt Jacobsen: *Velfærdens pris. Arbejderbeskyttelse og arbejdsmiljø i 150 år*, Gads Forlag 2011

En dansk arbejderbeskyttelseslovgivning kan dateres tilbage til fabriksloven af 1873, der skulle beskytte børn og unge mod udnyttelse og sundhedsfarer i fabriksdrevet virksomhed. Siden er lovgivningen til beskyttelse mod arbejdsulykker og erhvervssygdomme blevet udvidet i dybden såvel som bredden. Alle typer af produktion er i dag dækket af lov om arbejdsmiljø, alle lønmodtagere er dækket, og tilsyn med samt regulativer for indretning af arbejdspladser er til stadighed blevet udvidet op gennem det 20. århundrede. Alligevel er arbejdsulykker og arbejdsrelaterede sygdomme fortsat et stort problem. Så sent som i 2008 blev omtrent 50.000 arbejdsskader anmeldt til Arbejdstilsynet, hvortil kom 16.000 tilfælde af erhvervssygdomme. De samlede udgifter til sygedagpenge, erstatninger, genoptræning, hospitalsbehandling samt tabt produktionsværdi udgør årligt anslået 45-50 mia. kr.

Arbejderbeskyttelse og arbejdsmiljø har været genstand for adskillige detailstudier gennem årene, men først nu med Kurt Jacobsens bog *Velfærdens pris* har vi, som også undertitlen antyder, fået den samlede og systematiske historiske behandling af emnet fra fabriksloven af 1873 til nutidens diskussion om slidgigt, psykiske arbejdsskader osv. Emnet er ganske vist behandlet før, senest af Asbjørn Sonne Nørgaard, der har studeret arbejderbeskyttelse gennem det 20. århundrede med afsæt i en politologisk korporatisme-forskning, men langt fra med den historiske nøjagtighed som præger Kurt Jacobsens bog.¹ Jacobsens bog er bygget temmelig kronologisk op omkring de store reformer, såsom fabrikslovene fra 1873 til 1913, arbejderbeskyttelseslovene i 1954 og den store arbejdsmiljøreform i 1975. Reformernes historie og indhold skildres indgående på baggrund af kommissionsbetænkninger, samt Rigsdagens og Folketingets forhandlinger. En anden stor kildegruppe er Fabrikstilsynets og senere Arbejdstilsynets årlige beretninger om tilsynsvirksomheden.

Analysen føres på det grundlag igennem med en klarhed og systematik, der gør det muligt at se udviklingen i og kampe mellem de politiske og faglige interesser – og ikke mindst, hvordan et 'arbejderbeskyttelsessystem' forholder sig til skiftende politiske og samfundsmæssige konjunkturer. Man savner dog en klar

¹ Asbjørn Sonne Nørgaard: *The Politics of Institutional Control. Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*, Aarhus: Politica 1997.

metodisk og teoretisk diskussion samt en grundig stillingtagen til den allerede eksisterende litteratur på området.

Til trods for, at den første arbejderbeskyttelseslov allerede blev vedtaget i 1873, gik udviklingen meget trægt i mange årtier. Der var en stærk modvilje fra arbejdsgiverside mod at lovgive om voksne arbejderes arbejdsforhold, og i lang tid blev desuden landbrugets arbejdere stort set afskåret fra effektivt tilsyn og beskyttelse. Spørgsmålet om arbejdsulykker har reelt to sider: en forebyggelses-/beskyttelsesdel og en økonomisk kompensationsdel. Hvis man sammenligner beskyttelsesdelen med kompensationsdelen, dvs. arbejderulykkesforsikringen, som denne anmelder har beskæftiget sig indgående med, træder et interessant mønster frem.² Beskyttelseslovgivningen var ganske vist med fabriksloven af 1873 kommet først, men udviklingen blev i høj grad indskrænket til det egentlige fabriksarbejde og var de første mange år primært rettet mod børn og kvinder i industriarbejdet. Arbejdsgiverne og de borgerlige partiers magt i Rigsdagen, efter 1913 først og fremmest i Landstinget, hindrede i vid udstrækning en udvidelse af arbejderbeskyttelsen. Forklaringen er, at arbejderbeskyttelse og fabrikslovgivning direkte griber ind i kontrollen med selve arbejdet og arbejdsprocesserne og dermed i magtforholdet 'inden for fabriksporten'. Ulykkesforsikringslovgivningen handler derimod om køb og salg af arbejdskraft og reguleres i et forsikringsystem 'uden for fabriksporten'. Den lovpligtige ulykkesforsikring er derfor udformet efter en anden logik, hvor en forsikringspræmie er en omkostning på linje med lønomkostninger. Præmieudgifterne kan som sådan i større eller mindre grad, afhængig af erhverv, væltes over på varepriserne.

I det omfang, de borgerlige partier og arbejdsgiverne har et strukturelt magtovertag, vil ulykkesforsikringen kunne udvikles, mens arbejderbeskyttelsen vil halte betydeligt efter. Kompensationslove finder med andre ord lettere politisk opbakning end beskyttelseslove. I 1916 vedtog Rigsdagen en ulykkesforsikring, der dækkede stort set alt lønarbejde i Danmark, hvorimod fabriksloven af 1913 dækkede langt mindre og overvejende industriproduktion. Efter besættelsen kom denne strukturelle dynamik igen til udtryk, da en socialdemokratisk regering stillede forslag til en meget betydelig forøgelse af ulykkesforsikringens ydelser. Her lagde de borgerlige partier stemmer til store kostbare reformer i 1948-49, mod at et lige så ambitiøst arbejderbeskyttelseslovsforslag fra regeringen blev barberet kraftigt ned. Resultatet blev tre arbejderbeskyttelseslove fra 1954, der kun i begrænset omfang gik videre end den efterhånden stærkt forældede fabrikslov fra 1913.

Ved siden af de politiske og parlamentariske konjunkturer peger Kurt Jacobsen på den danske arbejdsmarkedsmodel som en forklaringsfaktor i sig selv. Det

² Se eksempelvis Lars Schädler Andersen: "Ulykkesforsikring", i: Jørn Henrik Petersen m.fl. (red.): *Mellem skøn og ret. Dansk Velfærdshistorie, bind 2, 1898-1933*, Syddansk Universitetsforlag 2011, s. 417-489.

er en gennemgående tese i *Velfærdens pris*, at den danske aftalemodel på arbejdsmarkedet i perioder har virket hæmmende på en udvidelse af arbejderbeskyttelsen. Den danske model er bygget op omkring en mekanisme, hvor arbejdsmarkedets parter forhandler løn- og arbejdsforhold gennem et fastlagt aftale- og overenskomstsystem. Men i årene efter oprettelsen af Arbejdsrådet i 1901, hvor arbejdsmarkedets parter fik sæde, blev den danske aftalemodel så at sige bygget ind i arbejderbeskyttelsen, til trods for at netop beskyttelsesdelen i høj grad i udgangspunkt var formuleret som et lovgivningsanliggende. Kurt Jacobsen viser i bogen meget klart, hvordan skiftende regeringer op gennem det 20. århundrede sikrede sig, at nye initiativer vedrørende arbejderbeskyttelse på forhånd kunne godkendes af parterne i Arbejdsrådet. En enig indstilling fra Arbejdsrådet gjorde vedtagelse i Folketinget til en formsag. I visse tilfælde kunne politikere gemme sig bag dette som et figenblad, og i andre tilfælde beklagede visse politikere sig over, at man overtog grydeklare retter fra DA og LO. Under alle omstændigheder er det påfaldende, at hvor politikerne tidligt i 1900-tallet førte store politisk-ideologiske slag om fabriks- og arbejderbeskyttelseslovgivningen, blev Folketinget med tiden et stempelkontor for Arbejdsrådets indstillinger, hvor alt var klappet af mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer, førend politikerne fik overdraget aftaleteksten.

Denne gradvise styrkelse af korporatismen kan være en fordel, da aftaler kan få stor legitimitet, når parterne er taget med på råd. Omvendt kan nye initiativer kvæles, hvis både LO og DA er indstillet på det. Det var tilfældet under højkonjunkturen i 1960'erne, hvor arbejdsmarkedets parter så en fordel i forøgelse af produktiviteten og erhvervslivets konkurrenceevne, mod at arbejderne fik mere i lønningsposen. Og arbejderbeskyttelse kostede jo penge, der kunne bremse konkurrenceevnen og arbejderne drømme om forstadsvilla og charterrejser.

Når der ikke desto mindre blev vedtaget en lov om arbejdsmiljø i 1975, der i vid ustrækning medførte et stort spring i både dækning på arbejdsmarkedet og i formålsparagraffen, skyldtes det netop angreb fra 'systemeksterne' kræfter. I ungdomsoprørets kølvand begyndte kritiske studerende, samfundsforskere, journalister og fagforeningsaktivister at sætte fokus på velstandssamfundets skyggeside i form af nedslidning, psykiske problemer, en stigende ulykkesfrekvens osv. Det var med Kurt Jacobsens ord den pris, der blev betalt for velstand og velfærd. De 'blodrøde' kritikere i starten af 1970'erne hævdede, at arbejderbeskyttelseslovgivningen beskyttede produktionen mere end arbejderne. 'Systemet' blev rystet og fagbevægelsens top måtte endelig reagere og sætte det nye begreb arbejdsmiljø højt på dagsordenen. Resultatet blev lov om arbejdsmiljø fra 1975, hvor selve begrebet arbejdsmiljø signalerede en diskursændring. Det handlede ikke længere kun om at beskytte *arbejderne* mod farligt arbejde. Nu skulle fokus i lige så høj grad være på at gøre selve *arbejdspladsen* så ufarlig som mulig. Med forskellige ændringer er loven fra 1975 stadig hovedloven på arbejdsmiljøområdet – og stadig med arbejdsmarkedets organisationer i den afgørende rolle.

Kurt Jacobsen abonnerer efter denne anmelders vurdering på den samme type forklaringsmodel, der præger andre studier af arbejderbeskyttelse og arbejdsmiljø. Der er i bogen et stærkt fokus på at identificere netop de institutionelle strukturer i forholdet mellem staten og arbejdsmarkedet, der så at sige 'fastfryser' styrkeforholdet mellem de sociale klasser på et givent tidspunkt. Denne korporatismeforklaring er i høj grad nyttig, når det gælder at forklare store dele af udviklingen – mest der, hvor den institutionelle inerti slår igennem. Forandringer, som den i 1975, kommer så at sige hovedsagelig fra eksterne kræfter, som presser forandringer igennem. Systemet reagerer på ydre stimuli. Udenlandske studier af arbejdsulykkesproblematikken peger dog på, at der i lige så høj grad inden for et system som arbejderbeskyttelsen eksisterer et stadigt magtspil mellem bureaukrati, politik og ekspertise, som kan generere ny viden og nye alliancer, der ved siden af de parlamentariske og organisationsmæssige perspektiver har forklaringskraft. Disse bureaukrater og eksperter er for så vidt alle til stede i Kurt Jacobsens bog i form af læger, arbejdsmedicinere og embedsmænd. De har spillet en vigtig rolle lige siden læge Emil Hornemanns foredrag om børnearbejde på det nordiske industrimøde i 1872. Men man kunne med fordel have understreget dem som en særlig aktørgruppe i forklaringen på arbejderbeskyttelsens og arbejdsmiljøets historiske udvikling.

Når det er sagt, er Kurt Jacobsens bog skrevet med indlevelse, indignation og overblik. Bogens store fortjeneste er den overbevisende afdækning af problemerne med et parallelsystem, hvor arbejdsmarkedets parter i to forskellige sammenhænge forhandler om, hvad der af parterne kan opfattes som modsatrettede interesser; løn vs. arbejdsmiljø. Historiske studier af den svenske arbejderbeskyttelses historie vidner omvendt om en langt mere effektiv bekæmpelse af ulykkesfarer fra og med 1930'erne. Årsagen er dels, at man i den svenske storindustri tidligt så et produktionsfremmende aspekt af arbejderbeskyttelse, dels at de svenske socialdemokratiske regeringer har lyttet mere til eksperter frem for arbejdsmarkedets organisationer.³

LARS SCHÄDLER ANDERSEN

LEKTOR, PHD.

INSTITUT FOR KULTUR OG GLOBALE STUDIER

AALBORG UNIVERSITET

³ Christer Lundh & Christer Pettersson: *Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärdesforskning. Ett historisk perspektiv*, Lund: Lunds Universitet 1987.