

Tage Søndergård Kristensen

Arbejdstilsynet – succes eller fiasko?

Har Arbejdstilsynet ingen effekt på arbejds miljøet – eller er det kritikerne, der skyder ved siden af?

I år 2000 udkom der to publikationer om Arbejdstilsynet (AT), som begge fik en vis omtale i medierne, og som begge blev fortolket som meget kritiske over for AT. Den ene er CASA's rapport om arbejdsmiljøindsatsen gennem 25 år og den anden Rigsrevisionens beretning om Arbejdstilsynet (Hasle m.fl. 2000; Rigsrevisionen, 2000). Hvis man skal skrælle konklusionerne ned til en eller to linier – hvilket allerede er sket i den offentlige debat om emnet – så lyder de nogenlunde sådan:

»Arbejdstilsynet har stort set ikke formået at leve op til sin opgave, nemlig at forbedre danskernes arbejdsmiljø. Det er umuligt at spore forbedringer med hensyn til arbejdsskader, og danskernes midlertid er stadigvæk fortvivlende lav.«

I bladet Ingeniøren blev det sagt lidt mere bramfrit:

*»Dumpet! Ny rapport giver bundkarakter til 25 års indsats for arbejdsmiljøet«
(Clément 2001).*

Der er ikke ret mange, der har læst begge de to rapporter, så det bliver nok disse simple konklusioner, der kommer til at stå tilbage i debatten fremover. Store organisationer som DA og SID har allerede meldt ud, at Arbejds miljøloven bør fornyes, og arbejdsministeren har bebudet, at der vil blive taget initiativ til en større analyse af hele den forebyggende indsats på arbejdsmiljøområdet (Clément 2001). Det er min opfattelse, at sådanne initiativer let kan få et forkert sigte og grundlag, hvis de bygges på de to kritiske rapporter. Så vidt jeg kan bedømme, er der ingen af rapporterne, der belyser AT's funktion på en retvisende måde. Begge rapporter lider af en række afgørende mangler, som jeg vil prøve at gøre rede for i det følgende. Det egentlige problem er ikke, at AT fungerer dårligt, men at vi er

fuldstændig ude af stand til at vurdere, hvordan det fungerer. Før jeg går nærmere ind i en kritisk analyse af rapporterne, vil jeg kort gøre rede for deres indhold og hovedkonklusioner.

CASA's rapport om arbejdsmiljøindsatsen i 25 år

CASA's rapport er blevet til på foranledning af Ingeniørforeningens arbejdsmiljøudvalg, der gerne ville have en udredning om »effekterne af den forebyggende arbejdsmiljøindsats i Danmark de sidste 25 år«. Rapporten tager udgangspunkt i to spørgsmål: »Hvorfor kan man ikke konstatere en klar helbredsmæssig effekt af den store indsats inden for arbejdsmiljøsystemet?« (det såkaldte paradoksproblem) og »Hvordan har arbejdsmiljøsystemet fungeret de sidste 25 år?«

Hvad det første spørgsmål angår, slår rapporten fast, at »det afgørende mål for effekten af arbejdsmiljøsystemet må være helbredsudfaldet« (s.18). Dette »helbredsudfald« illustreres ved hjælp af kurver over førtidspensioneringer, anmeldte arbejdsulykker (herunder specielt dødsulykker) og anmeldte arbejdsbetingede lidelser. Derudover inddrages den høje danske dødelighed og den sociale ulighed i sundhed. På alle disse områder ser det, som bekendt, ganske sort ud. Antallet af førtidspensionister stiger, den sociale ulighed stiger, dødeligheden er den næsthøjeste i Vesteuropa, og antallet af anmeldte arbejdsskader falder ikke. Med udgangspunkt i disse nedslående forhold går rapporten videre og søger at indkredse årsagerne til miseren gennem analyser af virksomhedernes rolle, sikkerhedsorganisationen, det samlede arbejdsmiljøapparat og lovgivningen på området.

Rapporten har af ressourcemæssige grunde en række begrænsninger, som forfatterne

selv gør opmærksom på. Det siger næsten sig selv, at man ikke kan svare på så omfattende spørgsmål i løbet af de få forskermåneder, der har været til rådighed, og man har da også måttet lade en række vigtige emner ligge. Alligevel når man at analysere mange væsentlige spørgsmål, og jeg tror ikke, at man inden for så få sider (ca. 60) kan finde nogen anden fremstilling, der på en så grundig og klar måde diskuterer centrale problemstillinger i forbindelse med AT og hele arbejdsmiljøsystemets funktion. Dette hænger naturligvis sammen med, at der er tale om nogle særdeles kompetente forfattere, der har kunnet øse af mange års studier og erfaringer på området. Alligevel mener jeg altså, at man på et par afgørende punkter går forkert i byen, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor.

Rigsrevisionens beretning om Arbejdstilsynet

Rigsrevisionens *Beretning om Arbejdstilsynets styring af tilsynsfunktionen* tager udgangspunkt i Arbejdsministerens handlingsplan for et rent arbejdsmiljø år 2005. Formålet med beretningen er at vurdere, om Arbejdstilsynet planlægger og prioriterer ressourceindsatsen i overensstemmelse med tilsynets generelle formål og med handlingsplanen. Derudover vil man vurdere AT's produktivitet. Rigsrevisionen arbejder med en simpel model af virkeligheden. Ifølge denne medfører AT's aktiviteter nogle »resultater« (forbedringer af arbejdsmiljøet), som så fører til nogle »effekter«. Effekterne aflæses så på arbejdsskadetallene. Rigsrevisionen konstaterer, at der fra 1996 til 1998 ganske vist er sket et vist fald i det samlede antal anmeldte arbejdsskader, men at der inden for væsentlige områder har været tale om en stigning. Her nævnes kræft, lidelser på grund af tunge løft og en-

sidigt gentaget arbejde, dødsulykker, andre alvorlige arbejdsulykker og ulykker som følge af vold. Alt i alt finder Rigsrevisionen denne udvikling utilfredsstillende.

Rigsrevisionen konkluderer blandt andet, at AT bør blive bedre til at vurdere egen produktivitet og effekt samt kvaliteten i opgavevaretagelsen. Derudover kritiseres det, at AT ikke har et samlet ledelsesinformationssystem, at målene for virksomhedskontakter ikke er ambitiøse nok, og at man ikke kan være sikker på, at virksomhederne behandles ens af de forskellige kredse. Det er tydeligt, at Rigsrevisionen har et samlet koncept i baghovedet, som ikke står til diskussion, og som lægger vægt på styring, kontrol, prioritering og nøje registrering af indsatsen. Til gengæld gør Rigsrevisionen sig ingen overvejelser vedrørende den særlige opgave, AT står over for, ligesom man heller ikke inddrager de rammer og ressourcer, man har at gøre godt med. Det er første gang i mit liv, at jeg har læst en beretning fra Rigsrevisionen, men jeg har en fornemmelse af, at institutionen har ret stor magt, og jeg sidder efter læsningen tilbage med et nagende spørgsmål: Hvem reviderer Rigsrevisionen og dens skjulte budskaber?

Arbejdsskader som mål for effekten af arbejdsmiljøindsatsen

De to rapporter er forskellige på mange måder, men der er også slående ligheder. Den vigtigste er, at man lægger meget stor vægt på arbejdsskadetallene i vurdering af AT's effekt. Det er en helt afgørende fejl, som i vidt omfang gør begge rapporter misvisende. Hvad ulykkerne angår, er det en almindelig antagelse, at der anmeldes cirka 50%. På hvilket andet offentligt område ville man være tilfreds med at have kendskab til

50% af det, der skal vurderes? Tilmed ved man, at anmeldelsesprocenten varierer fra branche til branche, hvilket gør sammenligninger yderst tvivlsomme. Men det er ikke ulykkerne, der udgør det største problem, selv om det er stort nok. Når vi går over til 'lidelserne' er vi først rigtig ude at svømme. Det grundlæggende problem er, at man principielt ikke kan skelne mellem sygdomstilfælde, der er arbejdsbetingede, og sygdomstilfælde, der ikke er. En arbejdsbetinget lungekræft ser nøjagtigt ud som en ikke-arbejdsbetinget lungekræft. En blodprop, der skyldes skiftehold, kan ikke skelnes fra en blodprop, der skyldes alt muligt andet. De egentlige arbejdsbetingede sygdomme som f.eks. blyforgiftninger eller asbestose er på vej ud af billedet og spiller heldigvis en meget lille rolle i dag. De moderne sygdomme er alle multifaktorielle. Det betyder, at man principielt kan anmelde næste alle de sygdomme, lidelser og symptomer, der optræder hos mennesker, der arbejder. Heldigvis er lægerne så fornuftige, at de holder sig tilbage med den slags anmeldelser, men der anmeldes alligevel cirka 15.000 såkaldt arbejdsbetingede lidelser om året. De 90% heraf afvises siden af Arbejdsskadestyrelsen, men Arbejdstilsynet tager disse tal alvorligt og lægger sine aktiviteter til rette efter dem. Det mærkelige er, at både CASA og Rigsrevisionen også tager tallene alvorligt. Reelt er der tale om et mistankeregister, der mest af alt afspejler den opmærksomhed, der på et givet tidspunkt er omkring et givet emne. Som mål for de sundhedsmæssige effekter af arbejdsmiljøet i Danmark er disse tal så langt fra virkeligheden, at de straks burde fjernes fra enhver seriøs analyse. AT har selv bidraget til at markedsføre disse mistanker, som om der var tale om troværdige data. Det burde AT kritiseres alvorligt for, men det gør hverken CASA eller Rigsrevisionen. I

begge rapportererne går man ud fra den naive opfattelse, at en indsats omkring f.eks. psykisk arbejdsmiljø eller ergonomiske forhold burde reducere lidelserne. I praksis sker der snarere det modsatte, idet enhver kampagne øger opmærksomheden omkring problemerne, hvilket får antallet af anmeldelser til at stige.

Er det Arbejdstilsynet, der former arbejdsmiljøet?

Det andet problem, der kendetegner begge disse to rapporter er den 'naive model', der tilsyneladende ligger bag begge analyser. Det kan kort siges sådan, at man dybest set går ud fra, at det er AT, der ret suverænt former arbejdsmiljøet i Danmark. Det er naturligvis i bund og grund en forkert antagelse, og begge rapporter nævner da også, at der er »andre aktører« på banen, men det er alligevel som om, denne erkendelse forsvinder undervejs. Den afgørende skurk er og bliver AT. I Rigsrevisionens rapport står der, at »Arbejdstilsynets indsats er ikke den eneste parameter, der har indflydelse på udviklingen i arbejdsskadedetallene« (s.4). Det tør siges at være en underdrivelse af dimensioner. AT har blandt andet vanskeligt med at varetage sine funktioner på grund af vaklende og tvetydig støtte fra politisk hold og fra arbejdsmarkedets organisationer, der den ene dag fratager AT sine muligheder for at agere effektivt og den næste dag kritiserer AT for ikke at gøre det. På dette punkt gør Rigsrevisionens 'analyse' mere skade end gavn. CASA's rapport indeholder egentlig en stor del af de relevante reservationer, men jeg synes ikke, at man tager sine egne indvendinger alvorligt nok. I den endelige analyse bliver det alligevel AT, der gøres 'hovedansvarlig'.

Konklusioner

Den egentlige misere på dette område ligger slet ikke i, at AT udfører et dårligt stykke arbejde, men i at vi er ude af stand til at vurdere, *hvordan* AT klarer sin opgave. På to afgørende punkter er AT selv medansvarlige for at være havnet i denne uheldige situation. For det første har AT gennem årene systematisk formuleret *uklare målsætninger* for indsatsen. Her kan nævnes de 11 »prioriterede sygdomme« og det nuværende såkaldte handlingsprogram med syv visioner. I år 2005 vil AT være ude af stand til at vurdere, om man har nået målene eller ej. De er simpelthen formuleret så vagt, at de ikke kan virke som rettesnor for indsatsen og da slet ikke for vurderingen af dens succes. For det andet har AT nu anvendt mistankeregisteret igennem nogle år og har ikke villet erkende, at disse tal kun kan føre indsatsen på afveje. Når en samfundsmæssig institution insisterer på at bygge sin indsats på en kombination af mistanker og visioner, ja så må man vel se i øjnene, at man let kan blive udsat for kritik. Også uberettiget kritik. Det, AT i stedet burde gøre, var at formulere nogle klare mål for udviklingen i *arbejds miljøet* – altså f.eks. støj, løft, alenearbejde, bly, ensidigt gentaget arbejde osv. – ikke for udviklingen i nogle mistanker eller i nogle uklare visioner. I forlængelse heraf burde man så tage initiativ til at få udviklet nogle effektive systemer, der kan vise, om man er på rette vej, og hvor hurtigt det går.

CASA's rapport indeholder ansatser til nogle perspektivrige løsninger på AT's problemer, idet man med fordel kan kombinere nogle klare mål for indsatsen med en organisatorisk model, der bygger på kombinationen af Det Udviklende Arbejde og Den Lærende Organisation. Hermed kunne man også udnytte de store ressourcer, der ligger hos de mange kompetente ansatte i AT og

ikke sætte dem til at udfylde kontrolformularer og kvalitetssikrede dokumenter sådan som Rigsrevisionen i sin magtfuldkommenhed forestiller sig.

Mit råd til AT vil derfor være at lytte mere til CASA end til Rigsrevisionen, men jeg har på fornemmelsen, at AT vil være tvunget til at gøre det modsatte. Til yderligere skade for arbejdsmiljøet i Danmark.

Litteratur

- Clément, L. (2001): IDA-rapport sætter spor. *Ingeniøren*, nr. 3, s. 8. (Også omtale i *Ingeniøren* 2000, nr. 41 og 2001, nr. 8).
- Hasle, P., Broberg, O., Hvenegaard, H., Brund Jensen, U. (2000): *Arbejds miljøindsatsen i 25 år – succes eller fiasko?* København, CASA.
- Rigsrevisionen. (2000): *Beretning om Arbejdstilsynets styring af tilsynsfunktionen*. København, Folketinget. (www.ft.dk/baggrund/statsrev/1499.htm)

Tage Søndergård Kristensen er mag.scient.soc. og dr.med., ansat ved Psykosocial afdeling, Arbejds miljøinstituttet.
e-mail: tsk@ami.dk