

# Tilsynsbesøg om psykisk arbejdsmiljø – flertydighed og forskydning

*Liv Starheim*

Denne artikel undersøger de danske erfaringer med at etablere psykisk arbejdsmiljø som et reguleringsfelt. Undersøgelsen af Arbejdstilsynets tilsynspraksis viser, at det er muligt at føre tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø, men at der er store udfordringer og uløste problemer i forbindelse med et tilsynsforløb i forhold til: 1) De politiske forhandlinger, der afgrænser det legitime indsatsområde for Arbejdstilsynet, 2) begrænsede antal afgørelser på området, og 3) manglen på kendskab til effektive metoder til at forbedre det psykiske arbejdsmiljø. Når det psykiske arbejdsmiljø håndteres sker der forskydninger i problemforståelser og løsningshorisonter mellem fire forskellige vidensparadigmer: risiko-, trivsels-, coping- og personlighedsparadigmet. Artiklen bidrager med en forståelse af, hvordan disse forskellige paradigmer kan indgå i en samlet forebyggelsesstrategi.

Er det muligt at myndighedsregulere det psykiske arbejdsmiljø? Der findes en del litteratur om regulering af arbejdsmiljø i bred forstand, mens regulering af psykisk arbejdsmiljø hidtil har fået begrænset forskningsmæssig opmærksomhed – måske på grund af det faktum, at få lande tilsyneladende har udviklet en systematisk myndighedsregulering som virkemiddel til dette særlige aspekt af arbejdsmiljøet. Det psykiske arbejdsmiljø kan i øjeblikket siges at undergå en proces med lovgivningsmæssig konceptualisering og institutionalisering.

Danmark er ikke det eneste nordiske land, som forsøger at løfte denne nye lovgivningsmæssige opgave. Der er fundet eksempler på projekter og bestræbelser med at udvikle den reguleringsmæssige praksis på området fra Sverige (fx Frick m.fl. 2006; Lindblom & Hansson 2004) og Norge (fx Saksvik m.fl. 2007). Ikke mindst har Arbejdstilsynet i de fem nordiske lande samlet

beskrevet deres tilsynsmetoder i en rapport, som viser ligheder og forskelle i de fem landes håndtering af tilsynet (Hansen m.fl. 2015). Regulering af psykisk arbejdsmiljø er derfor ikke udelukkende på den danske dagsorden, men får stigende opmærksomhed i hele Norden.

Når spørgsmålet handler om effekten af myndighedstilsyn af arbejdsmiljø bredt, viser litteraturen et blandet billede af reguleringens virkning på de mest undersøgte områder, som er 'ulykker' og 'tilskadekomster'. Resultaterne varierer fra at vise 'nogen effekt' (Viscusi 1979; Weil 2001) en 'beskeden effekt' (Weil 1996) til 'blandede effekter'. De mest positive effekter er fundet ved at måle niveauet af øgede generelle forebyggelsestiltag såsom arbejdspladsens opmærksomhed og aktiviteter som en indirekte effekt af tilsyn (Kemmlert 1994). Kritikere af at måle de direkte effekter af regulering foreslår, at tilsynsbesøg forstås som mere komplekse end

som et resultat af de enkelte tilsynsbesøg (Cox m.fl. 2007; Cox m.fl. 2008). Virkningerne på arbejdspladsen bør betragtes som medførende generelle forbedringer snarere end at løse konkrete og faktiske problemer (Kemmlert 1994) og dermed er virkemidlet langt mere indirekte og retter sig mod at løfte arbejdspladserne generelle forebyggelses niveau. Disse virkninger skyldes både den konkrete tilsynsproces, men understøttes desuden af øget opmærksomhed i en sektor, fx som følge af en tilsynskampagne gennem en mere generel forestilling i samfundet, som helhed om en forhøjet arbejdsmiljøstandard (Hansen m.fl. 2010).

Denne artikel undersøger de danske erfaringer med at etablere psykisk arbejdsmiljø som et reguleringsfelt. Med den begrænsede mængde af forskning og den stigende interesse for, hvordan man regulerer psykisk arbejdsmiljø i tankerne, har jeg studeret de nuværende danske erfaringer med tilsynspraksis og arbejdspladsernes håndtering af denne regulering gennem følgende forskningsspørgsmål.

1. Hvordan bliver tilsyn af psykisk arbejdsmiljø gennemført?
2. Hvilke udfordringer indgår i regulering af psykisk arbejdsmiljø?
3. Hvordan håndterer arbejdspladserne Arbejdstilsynets afgørelser om at forbedre det psykiske arbejdsmiljø? Herunder, hvordan denne håndtering forventes at påvirke det psykiske arbejdsmiljø?

Først præsenteres undersøgelsens metode. Derefter præsenteres psykisk arbejdsmiljø som et reguleret felt – den strategi, de værktøjer og den tilsynspraksis, som Arbejdstilsynet har udviklet. Herefter fremlægger og diskuterer jeg nogle centrale udfordringer i regulering af området, og viser eksempler fra arbejdspladsernes forsøg på at håndtere disse udfordringer. Afslutningsvist samler

jeg op på dette komplekse område og angiver behovet for yderligere opmærksomhed og undersøgelser.

## Undersøgelsesmetode

Ændringer i Arbejdstilsynets tilsynsstrategi samt den medfølgende udvikling af tilsynsværktøjer vedrørende psykisk arbejdsmiljø, var de vigtigste interessepunkter i et forskningsprojekt fra 2008-2010 med titlen Nyt Tilsyn. Nyt Tilsyn-undersøgelsen anvendte en række forskellige metoder for at kortlægge og forstå implikationer og konsekvenser for tilsynsstrategi og værktøjer, som følge af den politiske prioritering af, at alle tilsyn skal inkludere det psykiske arbejdsmiljø på lige fod med andre arbejdsmiljøområder. En grundig litteraturgennemgang blev gennemført, og desk-research af tilgængelige dokumenter var afsættet for en telefonbaseret undersøgelse af 198 medlemmer af arbejdsmiljøorganisationen på 160 arbejdspladser i seks sektorer, som for nyligt var screenet af Arbejdstilsynet. Medarbejderne på otte arbejdspladser indenfor disse seks sektorer blev interviewet. Disse data danner baggrund for denne artikel (Nielsen m.fl. 2010). I 2009-2012 blev der gennemført et opfølgende studie (Starheim 2012a; 2012b), hvoraf denne artikel samler de vigtigste pointer fra studiets tre centrale forskningsspørgsmål.

Studiets to første forskningsspørgsmål blev, udover den indsamlede litteratur- og dokumentgennemgang, belyst med observationer af ni tilsynsbesøg på seks arbejdspladser efterfulgt af interviews med de tilsynsførende om besøget. De tilsynsførende meldte sig frivilligt til undersøgelsen, og de inspicerede arbejdspladser gav deres accept til, at jeg deltog som observatør. Mine refleksioner undervejs i observationerne var udgangspunkt for de efterfølgende interviews med de tilsynsførende. Alle observa-

tioner og interviews er renskrevet kort efter besøgene.

Efterfølgende foretog jeg et gruppeinterview med tre Arbejdstilsynsførende, hvor deres opgave var at fortælle om deres sidste, gennemførte tilsynsforløb med psykisk arbejdsmiljø. Undervejs i dette interview optog vi et fyldestgørende referat. Metoden, analyserne og konklusionerne af dette interview er fremlagt i artiklen "Labour Inspection Strategies in face-to-face inspections addressing the psychosocial work environment" (Starheim & Rasmussen 2014).

Til dette studies tredje forskningsspørgsmål vedrørende arbejdspladsernes håndtering af tilsynet, er empirien hentet fra kvalitative case-studier på seks arbejdspladser, som alle havde modtaget en reaktion fra tilsynet om psykisk arbejdsmiljø. To arbejdspladser fra hver af de tre brancher: 1) botilbud for udviklingshæmmede, 2) fængsler og 3) familieafdelinger i kommunale forvaltninger indgik i casestudiet. Semistrukturerede gruppe- og individuelle interviews med repræsentanter fra arbejdspladsens arbejdsmiljøorganisationer blev gennemført, og derudover blev 'historieværksteder' (Limborg & Hvenegaard 2011) gennemført med arbejdsmiljøorganisationen på tre af de involverede arbejdspladser. Det beskrevne tilsynsforløb blev sammenskrevet og sendt til arbejdspladserne til kommentering (Starheim 2012a).

## **Teoretisk analyseramme**

Inden vi går til studiets resultater, er det væsentlig at medtænke begreber fra litteraturen om overordnede tilsynsstrategier, bestemmelse af genstandsfeltet 'psykisk arbejdsmiljø' samt måling af effekt af tilsynsaktiviteter.

Som den røde tråd gennem analysen af studiets første spørgsmål om hvordan tilsynet gennemføres, er den almindeligt

anvendte skelnen mellem samarbejde- og afskrækkelse – eller pisk eller gulerodsstrategier – benyttet. Hutter (1989; 1997) benævner disse strategier som 'deterence'- og 'compliance'-modeller. 'Deterence' er en afskrækkelses- eller sanktioneringsmodel med en strafferetslig stil, hvor retsforfølgelse og sanktioner spiller en vigtig rolle. Denne model holdes op mod 'compliance'-modellen, som er mere lempelig, og hvis foretrukne metoder er at skabe samarbejdsvillighed gennem fx overtalelse, forhandling og uddannelse. Målet er ikke at retsforfølge gerningsmænd, men at arbejdspladsens arbejdsmiljøarbejde overholder lovgivningen i det lange løb. Ifølge Hutter er arbejdsmiljøhåndhævelse ofte forbundet med samarbejdsmodellen, mens afskrækkelsesmodellen er forbundet med politiet. I virkeligheden anvender alle retshåndhavende myndigheder begge stilarter, ofte begyndende med den samarbejdende model, for senere efter gentagne overtrædelser, at bevæge sig videre til afskrækkelsesmetoder (Hutter 1989).

## **Fire paradigmer psykisk arbejdsmiljø**

Det andet teoretiske område, som er relevant i studiet af reguleringen af det psykosociale område, er forståelsen af, hvad begrebet 'psykisk arbejdsmiljø' dækker over. På trods af en del litteratur om afgrænsning og definering af psykosocialt arbejdsmiljø (Agervold 1998; Dollard m.fl. 2007; Cox m.fl. 2004), hersker der stadig forskellige forståelser af, hvordan problemer og løsninger indenfor det psykiske arbejdsmiljø skal forstås, både på arbejdspladserne, i offentligheden og inden for forskning på området. Begrebet 'psykisk arbejdsmiljø' henter sit vidensgrundlag fra forskellige videnskabelige traditioner, som giver forskellige bud på hvordan problemer og løsninger skal

Organisatoriske paradigmer	Individuelle paradigmer
<p>Risikoparadigme Fokus på risikofaktorer i arbejdsmiljøet. Løsninger skal findes i arbejdsmiljøet, som fx ændret arbejds-tilrettelæggelse.</p>	<p>Coping-paradigme Fokus på arbejdets vilkår. Løsninger gennem at øge individuel coping, kapacitet til at kunne håndtere belastninger.</p>
<p>Trivselsparadigme Balancen mellem den enkeltes forventninger og organisations mål. Arbejdsglæde og trivsel øges, når organisationen kan opfylde de afstemte forventninger.</p>	<p>Personlighedsparadigme Individuelle personlighedstræk er afgørende for, hvordan arbejdsmiljøet bliver opfattet og håndteret af den enkelte. Coaching/terapeutiske samtaler kan skabe personlig udvikling.</p>

forstås og håndteres. Inspireret af Tage Søndergård Kristensens opstilling af syv forskellige paradigmer, der hver for sig bidrager til vidensproduktionen indenfor stressforskning (Kristensen 2007), ser jeg nærmere på, hvilke forskellige paradigmer om psykisk arbejdsmiljø der konstituerer begrebet.

Et paradigme er en sammenhængende teori, et 'verdensbillede' indenfor en videnskabelig forskningstradition. Et paradigme har en fælles forståelse af sit genstandsfelt, hvordan man undersøger det, og har en sammenhængende forståelse af, hvordan problemer beskrives og hvordan de kan løses. I dette studie forstås forskningsbidraget til vidensgrundlaget som et virkemiddel, idet viden om psykisk arbejdsmiljø er en forudsætning for, at arbejdspladserne kan løse deres problemer. De forskellige teoretiske felter, som bidrager til viden om psykisk arbejdsmiljø, har jeg kategoriseret efter deres fokus på deres individuelle og organisatoriske forståelse af genstandsfeltet (se ovenfor).

Risikoparadigmet er baseret på belastningstænkningen, med rødder i arbejderbeskyttelses-perspektivet, hvor problemer og risici i det omgivende organisatoriske miljø er udgangspunktet for forbedringer af arbejdsmiljøet. Arbejdstilsynet abonnerer på denne tilgang, idet de fokuserer på risici i arbejdsmiljøet. De tilsynsførendes opgave er at vurdere, om risikofaktorer er til stede

på arbejdspladsen. Sammen med en vurdering af arbejdspladsens forebyggende tiltag, samt hvilke konsekvenser risikofaktorerne har for arbejdets udførelse, stiller tilsynet krav om indsatser, der på organisationsniveau skal afhjælpe disse belastninger.

Trivselsparadigmet arbejder ligeledes med indsatser på organisationsniveau, men vægter de positive sider af arbejdsmiljøet som drivkraft for et godt arbejdsmiljø. Human Resource-tænkningens udgangspunkt i motivationsteorier sætter fokus på medarbejdernes forventninger til deres arbejdsliv og organisationens evne til at imødekomme disse forventninger indenfor organisationens mål og rammer. De anerkendende metoder er nogle af de senest tilkomne udviklingsperspektiver indenfor trivselsparadigmet. Filosofien er, at det som får opmærksomhed nødvendigvis vil vokse. Dermed kan positiv udvikling skabes gennem et øget fokus på arbejdsmiljøets positive aspekter.

Personlighedsparadigmet og coping-paradigmet retter sig begge mod individniveauet. Men hvor personlighedsparadigmet fokuserer på, hvordan individets personlighed, som er dannet gennem biologi og opvækst, er afgørende for, hvordan de indgår i arbejdslivet, så retter coping-paradigmet sit fokus mod, hvordan uddannelse og træning kan opkvalificere mennesker til at håndtere de vilkår, de møder i deres arbejdsliv.

Opdeling af psykiske arbejdsmiljøforstå-

elser i de fire paradigmer anvendes i studiet til at indkredse hvilke typer af aktiviteter, som indgår i arbejdspladsernes håndtering af tilsynets reguleringsbesøg, og sammenhængen mellem hvordan de opfatter årsager til problemerne og løsningsmuligheder.

## Måling af effekt af tilsyn på arbejdsmiljø

Hvordan man måler effekter i reguleringen af arbejdsmiljøet er studiets tredje analyse-greb og baserer sig på en central og løbende diskussion i litteraturen. Vanskelighederne består i at finde gyldige forbindelser mellem, hvordan reguleringsaktiviteter påvirker arbejdsmiljøaktiviteter på arbejdspladser, og i sidste ende hvordan disse arbejdspladsaktiviteter påvirker medarbejdernes sundhed (Nielsen m.fl. 2010). Vanskelighederne viser sig desuden ved, at en række sundhedsmæssige konsekvenser udvikler sig over længere tid og er derfor endnu sværere at forbinde med det undersøgte arbejdsmiljø pga. den tidsmæssige udstrækning fra eksponering til konsekvensen for den ansattes sundhed.

I dette studie anvender jeg de engelske forskeres (Cox m.fl.) effektmålingsskala, hvor reguleringseffekt aflæses som:

1. Øget opmærksomhed på arbejdsmiljøet i organisationen,
2. Selvrapporterede handlinger rettet mod forbedringer af arbejdsmiljøet,
3. Andres konstatering af iværksatte indsatser,
4. Effekter på sygdoms- og ulykkesstatistikker,
5. 'Cost-benefit'-parameter for myndighedsindsatsen (Cox m.fl. 2008).

Dermed vægtes handlinger og iværksatte indsatser, der antages på længere sigt at føre til forbedret sundhed for de ansatte,

som det primære fokus for reguleringens umiddelbare outcome, hvilket vil kunne aflæses i sygdoms- og ulykkesstatistikker. Jeg har valgt at koncentrere vurderingen af, hvorvidt tilsynet har en virkning på arbejdspladsen til niveau 1, 2 og 3 på effektmålingsskalaen, idet de synlige og konstaterbare handlinger var mulige for mig at aflæse i mine case-studier. Antagelsen kan udfordres på mange måder, fx vil en periode med afskedigelser på en arbejdsplads, kun delvist kunne sikre et godt psykisk arbejdsmiljø, selvom arbejdspladsen iværksætter relevante tiltag.

Med disse konceptualiseringer om 'deterrence'-'/'compliance'-tilsynsstil, paradigmer om psykisk arbejdsmiljø samt måling af effekt af tilsyn, følger nu en beskrivelse af Arbejdstilsynets design af og praksis med tilsyn af psykisk arbejdsmiljø.

## Arbejdstilsynets virkemidler – praksis og værktøjer

Arbejdsmiljøreformen i 2004 indebar, at alle danske virksomheder over en periode på 7 år skulle screenes, dvs. modtage et kort kontrolbesøg af Arbejdstilsynet, som enten fritog dem for videre tilsyn og tildelte dem en grøn smiley, eller førte videre til et 'tilpasset tilsyn' og dermed et grundigere undersøgelsesforløb (Beskæftigelsesministeriet 2004). Arbejdstilsynet måtte udvikle et nyt tilsynsdesign, hvor alle arbejdspladser kunne vurderes på et kort screeningsbesøg på 1-2 timer. Fra tidligere at have prioriteret tilsyn baseret på konkret viden om forskellige sektorer og deres kendte arbejdsmiljøproblemer, skiftede fokus til et 'alle er lige for loven'-perspektiv, hvor alle arbejdspladser skulle behandles lige. Screeningerne skulle hovedsageligt ske i form af uanmeldte besøg, kombineret med 'naming'- og 'shaming'-virkninger af smileys på Arbejdstilsynets hjemmeside. Sammen

med en nedjustering af det vejledende fokus, blev tilsynsprocessen trukket i retning af en mere afskrækkende reguleringsstil.

I 2006 blev reformen justeret, og målrettede tilsynsrunder blev igen inkluderet, hvor sektorer med kendte problemer blev besøgt oftere. Hovedsageligt med sigte på at afdække ergonomiske og psykiske arbejdsmiljøproblemer (*Aftale om opfølgning på velfærdsaftalen 2006*). I Serviceeftersynet af reformen blev det også understreget, at psykisk arbejdsmiljø skulle indgå i alle screeninger. Der blev givet mulighed for at annoncere flere besøg, og dermed give arbejdspladserne tid til at forberede tilsynene med hjælp og motiverende indsats fra deres brancheorganisationer. Dermed blev tilsynsforløbene flyttet tilbage mod en mere samarbejdende reguleringsstil.

Udvikling af effektive screeningmetoder, som på meget kort tid kunne evaluere alle aspekter af arbejdsmiljøet, blev nødvendigt – også for det psykiske område. Arbejdstilsynet udviklede et systematisk interviewværktøj til brug ved alle tilsynsbesøg. Spørgguiden beskriver nu fem risikofaktorer som centrale for det psykiske arbejdsmiljø:

1. Vold og traumatiske hændelser
2. Arbejdsomfang og tidspres
3. Følelsesmæssige krav
4. Mobning og seksuel sexchikane
5. Psykisk førstehjælp

Afhængigt af de potentielle risikofaktorer i den undersøgte sektor indgår mellem 3-5 risikofaktorer i de 24 spørgeguides til forskellige sektorer med særlige spørgsmål tilpasset de opgaver, der udføres. Hver af de fem risikofaktorer vurderes med spørgsmål under tre overskrifter:

- a. Tilstedeværelsen af risikofaktoren
- b. Arbejdspladsens forebyggende aktiviteter
- c. Konsekvenser for arbejdet

Tilsynet fokuserer i de to første dele både på selve det psykiske arbejdsmiljø gennem risikofaktorer og på arbejdsmiljøarbejdet. Det psykiske arbejdsmiljø bliver desuden defineret som tæt knyttet til den konkrete arbejdsituation. Den tredje overskrift betoner konsekvenserne for arbejdet og placerer dermed psykisk arbejdsmiljø som tæt knyttet til udførelsen af arbejdet ved fx at inkludere lange ventetider, store bunker på sagsbehandleres skriveborde eller manglende tilbud til borgere og kunder. Dette perspektiv flytter det psykiske arbejdsmiljø væk fra både et individualiseret og relationelt perspektiv samt nedtoner det sundhedsmæssige perspektiv ved at undlade, at sundhedsgener og sygdomssymptomer indgår i vurderingsgrundlaget.

Arbejdstilsynet præsenterer deres valg af fokus på de udvalgte risikofaktorer som forskningsbaseret og som et ekstrakt af evidensbaseret viden. De tilsynsførende betragter spørgeguiderne som et effektivt og nyttigt redskab i tilsynsbesøgene. Spørgguidernes succes er udpeget som en væsentlig årsag til, at et stigende antal klager over Arbejdstilsynets afgørelser afvises, med henvisning til at udførte og dokumenterede undersøgelser vurderes som systematiske og valid (Rasmussen m.fl. 2010).

Den nye metode til at inspicere psykisk arbejdsmiljø blev efterfulgt af en massiv uddannelse af alle tilsynsførende i Arbejdstilsynet. Derudover dannede hver af de daværende fire regioner i Arbejdstilsynet en særlig 'task force' med eksperter i psykisk arbejdsmiljø. Deres opgave var at vejlede og støtte alle tilsynsførende med at føre tilsyn med psykisk arbejdsmiljø og at forstå de tilsyn, der opfordrede til specialiserede kompetencer på dette område.

Indtil 2013 afgav tilsynet såkaldte 'Afgørelser om psykisk arbejdsmiljø', som gav arbejdspladserne mulighed for at indsende en handlingsplan for at løse det påpegede

problem, hvilket gav ro til at arbejde med indsatserne i en given periode. 1. juli 2013 ændredes lovgivningen, således at psykisk og fysisk arbejdsmiljø blev ligestillet efter pres fra arbejdstagerorganisationer. Konsekvensen er, at der nu afgives et påbud om psykisk arbejdsmiljø, hvor arbejdspladserne skal indberette til tilsynet, når de har løst påbuddet, fremfor fremadrettet at beskrive, hvordan de vil løse det.

Screeninger er desuden afløst af, at over halvdelen af tilsynets godt 60.000 årlige tilsynsbesøg er risikobaserede tilsyn med opfølgning (Rigsrevisionen 2015 s. 5). Derudover er knapt 17.000 tilsyn såkaldte detailtilsyn, hvor de særlige tilsynskampagner, rettet mod det psykiske arbejdsmiljø eller mod ergonomi og psykisk arbejdsmiljø, fylder en del. Strategien om at alle skal behandles lige, er nu afløst af en prioritering af tilsynsbesøg til de kendte risikosektorer samt en mere langstrakt tilsynsmetode, hvor arbejdspladserne varsles om tilsynsbesøgene 3-4 måneder i forvejen, så de får tid til at forbedre arbejdsmiljøet inden tilsynet. Disse tilsyn tilstræbes gennemført på én dag; men opgørelser viser, at knapt 1/3 af de risikobaserede tilsyn følges af et supplerende tilsynsbesøg på arbejdspladsen (Rigsrevisionen 2015 s. 5). Dette sammen med brug af såkaldt 'dialogbaserede tilsyn', hvor første tilsynsbesøg identificerer problemerne, men en afgørelse først udløses på andet tilsynsbesøg, hvis arbejdspladserne ikke har løst problemerne. Dette trækker tilsynet i en klar 'compliance'-orienteret tilsynsstil. Målet er at give viden om og motivere til at forbedre arbejdsmiljøet, fremfor at håndhæve regler og udstede sanktioner i form af afgørelser.

## Udfordringer i regulering af psykisk arbejdsmiljø

Forsøget på at regulere psykisk arbejdsmiljø, har været på vej siden Arbejdsmiljøloven fra

1975 omfattede området på lige fod med det fysiske arbejdsmiljø. På trods af en temmelig institutionaliseret praksis med at regulere det fysiske arbejdsmiljø, har området psykisk arbejdsmiljø ikke rigtig bevæget sig indtil 2006, hvor Serviceeftersynet af arbejdsmiljøreformen slog fast, at det psykiske arbejdsmiljø skulle indgå i alle tilsynsbesøg.

I de følgende afsnit diskuteres nogle af vanskelighederne:

- De politiske forhandlinger, der afgrænser det legitime indsatsområde for Arbejdstilsynet
- Det begrænsede antal afgørelser på området
- Manglen på kendskab til effektive metoder til at forbedre det psykiske arbejdsmiljø.

## Metodeudvalgets rapport

Et vigtig karakteristika ved psykisk arbejdsmiljø som reguleringsfelt er, at det går på tværs af traditionelle grænser på det danske arbejdsmarked: regulering ved lovgivning og regulering gennem forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. Spørgsmål vedrørende psykisk arbejdsmiljø er ofte tæt knyttet til arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet, som arbejdsmarkedets parter i 1905 slog fast i Hovedsamarbejdsaftalen. I løbet af 1990'erne blev det klart, at Arbejdstilsynet og arbejdsgiverorganisationerne havde forskellige meninger om, hvilke områder, der hørte under arbejdsmiljø og dermed kunne reguleres af Arbejdstilsynet, og hvilke områder, der skulle betragtes som ledelsesmæssige områder og dermed friholdes fra regulering fra Arbejdstilsynet. Som traditionen på det danske arbejdsmarked foreskriver, blev der etableret et udvalg bestående af arbejdsmarkedets parter og repræsentanter fra tilsynet og Arbejdsministeriet. *Metodeudvalgets Rapport* (Psykosos-

cialle risikofaktorer i arbejdslivet 1995) er nu et centralt dokument i den danske arbejdsmiljøregulering af psykisk arbejdsmiljø, på trods af sin uklare status. Rapporten foreligger ikke som en underskrevet aftale, og den medførte heller ikke ændringer i lovgivningen. Ikke desto mindre spiller rapporten og udvalget stadig en vigtig rolle i reguleringen af psykisk arbejdsmiljø.

Først og fremmest bidrog rapporten med en vigtig begrebsafklaring af området, hvor arbejdsmarkedets parter og myndigheder beskrev, hvilke elementer de i enighed tilskrev det psykiske arbejdsmiljø. Rapporten beskrev og opdelte området i to grupper: problemer i forbindelse med det konkrete arbejde og problemer med de mest synlige og konstaterbare risikofaktorer (vold, ensidigt gentaget arbejde, skifteholdsarbejde, alene-arbejde og arbejde med udsatte mennesker). Disse områder blev det legitime for Arbejdstilsynet at gribe ind overfor. De problemer, som Arbejdstilsynet skulle afholde sig fra at gribe ind overfor, var problemer i forbindelse med organisatoriske spørgsmål (løn, jobsikkerhed, karrieremuligheder etc.). 'Konstaterbarhed' var det magiske koncept, der gjorde det muligt for repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter at nå til enighed i forhandlingerne. Høj konstaterbarhed karakteriserede de områder, som udgjorde en legitim og politisk accepteret del af reguleringsområdet 'psykisk arbejdsmiljø'. Lav konstaterbarhed udgjorde et andet defineret område om psykisk arbejdsmiljø, som blev utilgængeligt for interventioner fra Arbejdstilsynet. Et enkelt område, nemlig mobning og seksuel chikane blev i 2001 flyttet fra ikke-tilsynsgruppen til at blive underlagt Arbejdstilsynets tilsyn ved at indkalde parterne i Metodeudvalget, som dermed optrådte som det besluttende forum, som kunne ændre regulering af det psykiske arbejdsmiljø (Rigsrevisionen 2015). Arbejdstilsynet fik en ny håndhæ-

velsesmulighed, nemlig 'undersøgelsespåbud', der kræver, at virksomheder, der mistænkes for at have problemer i forbindelse med mobning eller seksuel chikane, selv skal foretage en undersøgelse af, om problemet er til stede og inddrage en arbejdsmiljøcertificeret rådgiver i denne undersøgelse.

Igen i 2013 indkaldtes Metodeudvalget, som blev enige om ændring i lovgivningsteksten, således at fysisk og psykisk arbejdsmiljø nu optræder på lige fod i lovgivningsgrundlaget.

Afgrænsningen af Arbejdstilsynets autoritet som resultat af Metodeudvalgets Rapport har den konsekvens, at de tilsynsførende kan konstatere problemer i det psykiske arbejdsmiljø, hvor Arbejdstilsynet ikke kan gribe ind. Et eksempel på dette er de arbejdspladser, der er bundet af kontraktlige relationer, med andre organisationer. Kontrakterne skal ofte forhandles og fornyes, og nye udbudsrunder udføres, hvilket resulterer i perioder, præget af usikkerhed i ansættelsen for medarbejderne. Forsinkelser og gentagne udsættelser af udbudsrunder forekommer ofte. Dette var tilfældet i et rengøringsfirma, der indgik i det indledende studie. Medarbejderne var ikke kun usikre på, om de ville have et job efter budrunden; de vidste heller ikke, hvornår beslutningen ville blive taget. Medarbejderrepræsentanten påpegede denne situation som deres vigtigste psykiske arbejdsmiljøproblem, men Arbejdstilsynet kunne ikke medvirke til at løse det, da området falder udenfor Arbejdstilsynets myndighedsområde. Grænseløst arbejde er et andet eksempel på et område, som ikke er adresseret indenfor Arbejdstilsynet mulighed for at afgive påbud.

## **Kun 2 % af tilsynets påbud retter sig mod det psykiske arbejdsmiljø**

Tilsynets begrænsning til de mere konstaterbare områder viser sig også i påbuds-



mønstret. Helt overordnet fylder andelen af påbud, rettet mod det psykiske arbejdsmiljø, kun nogle få procent af det samlede antal påbud. Knap 5 % af påbuddene i 2009 gjaldt psykisk arbejdsmiljøproblemer (Arbejdstilsynet 2009a, Arbejdstilsynet 2009b), og Rigsrevisionen fandt anledning til at kritisere, at der kun var 2 % påbud rettet mod det psykiske arbejdsmiljø i deres undersøgelse af tallene fra 2013. Rigsrevisionen retter sin kritik mod de lave antal afgørelser, uden at angive, hvad de vurderer det skyldes, men kritikken kommer efter en lang beskrivelse af, hvad Metodeudvalget har betydet for begrænsningen af tilsynsområderne. Rigsrevisionen udtrykker tilfredshed med de kvalitative metoder, tilsynet benytter sig af i deres tilsynsbesøg, men anbefaler at tilsynet i højere grad også inddrager kvantitative data som sygefraværstatistikker, personaleomsætning og trivselsundersøgelser i deres vurderingsgrundlag (Rigsrevisionen 2015).

Rigsrevisionens beretning sætter fokus på udfordringerne med at sikre det gode psykiske arbejdsmiljø, set i lyset af det stigende antal ansatte, som melder om stresssymptomer. Kritikken retter sig mod Beskæftigelsesministeriet, som ikke har fulgt op på konsekvenserne af Metodeudvalgets rapport, ej heller har evalueret betydningen af indgåede partsaftaler og certificeringsordninger for virksomhederne, hvor Arbejdstilsynets tilsynsmulighed er begrænset. Arbejdstilsynet anerkendes for at opstille langsigtede mål, men opfordres til at fastsætte mere umiddelbare mål, end de store mål om generel reduktion af rapporterede sundhedsproblemer, rapporteret gennem de store lønmodtagerundersøgelser udført af Nationalt Forskningscenter for Arbejdsmiljø. Rigsrevisionen anerkender endvidere flere gange undervejs i rapporten, hvor vanskeligt det er at identificere sammenhængen mellem tilsynets indsats og udviklingen af

det psykiske arbejdsmiljø (Rigsrevisionen 2015). Udfordringerne for tilsynet er dermed fastslået og vurderet som vanskelige at løse af i Rigsrevisionens rapport – men når jeg derefter retter lyset mod, hvordan arbejdspladserne håndterer at forbedre deres psykiske arbejdsmiljø efter at tilsynet har givet dem en afgørelse, viser der sig yderligere udfordringer, som vil beskrives gennem casestudierne af seks arbejdspladser.

## Resultater af tilsynsprocessen på seks arbejdspladser

Dette studies observationer viste, at tilsynsbesøgene i praksis kan beskrives som 'civiliserede møder'. 'Compliance'-stilen er vægtes af de tilsynsførende, som tilkendegiver, at de vægter det gode samarbejde med arbejdspladserne og har en klar holdning til, at de anvender den vejledende og samarbejdende tilsynsstil i så lang tid som muligt. Dialog og gensidig afklaring af, hvordan henholdsvis arbejdsplads og den tilsynsførende forstår og vurderer det psykiske arbejdsmiljø, vægtes af de tilsynsførende som den vigtigste vej til at få arbejdspladserne til at forstå og handle på tilsynets påpegning af eventuelle problemer i arbejdsmiljøet.

Størsteparten af de undersøgte case-arbejdspladser er derfor generelt og lidt overraskende enige i de tilsynsførendes vurdering. Måske ikke i første omgang – men når arbejdspladsens medlemmer havde fået luft for deres mere generelle utilfredshed med at blive kontrolleret, kommenterede de fleste, at det jo var sund fornuft, og at de delvist selv havde konstateret disse problemer.

Undersøgelse af case-arbejdspladserne viser endvidere, at disse arbejdspladser får et skub fra Arbejdstilsynet, og at arbejdspladserne selv anerkender, at de havde behov for at sætte noget i gang. Dog er de tilbageholdende med at give tilsynet æren for, at de igangsætter aktiviteterne. De udpeger

det mere som et tilfælde, at tilsyn og forebyggende indsatser blev iværksat indenfor det samme tidsrum. Arbejdspladserne formår at etablere og organisere en proces, der sigter på at forbedre psykisk arbejdsmiljø, og i denne proces lykkes de med at løse nogle relevante problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Men ved at spørge nærmere ind til de igangsatte aktiviteter viste det sig, at de ikke altid præcist adresserede de problemer, tilsynet havde påpeget. Overordnet ser det dog ud til at Arbejdstilsynsbesøgene har medvirket til at igangsætte aktiviteter, der sigter på at forbedre arbejdsmiljøet på samtlige case-arbejdspladser.

Der sker derfor 'noget' som følge af tilsynene, og tilsynene kan opfattes som et

nødvendigt skub. Desværre ser det også ud til, at de påpegede problemer i det psykiske arbejdsmiljø fortsætter efter Arbejdstilsynets tilsynsforløb. Påpegede problemer står uløste tilbage, og tilsynet lykkes altså ikke altid med at få arbejdspladserne til at løse de påpegede problemer. De udfordringer, som stiller sig i vejen for arbejdspladsernes succes med at løse de påpegede problemer, er derfor temaet for den sidste del af denne artikel.

## Paradigmer om psykisk arbejdsmiljø

I casestudierne af de seks arbejdspladser blev det tydeligt, hvordan flertydighed i opfattelsen af hvad det udpegede problem i

Tabel 1. Oversigt over seks arbejdspladseres håndtering af AT's tilsyn

Arbejdsplads og antal ansatte	AT's afgørelse omhandler	Rapporterede indsatser som følge af tilsynet	Arbejdspladsens egen vurdering af de udpegede problemer, løsninger og effekt af indsatser
Bocenter for udviklingshæmmede A 20-99	Rød Smiley. Arbejdsområde og tidspres	Handlingsplan for arbejdsbyrde og tidspres. Handlingsplan for at forebygge trusler og vold	Enig i problemudpegning lokalt, men ikke i øverste ledelse Problemer med at finde årsager og løsninger
Bocenter for udviklingshæmmede B 100+	Rød Smiley Arbejdsområde og tidspres	Revision af organisations- og ledelsesstruktur	Enig i problemudpegning Udvikling af relevante løsninger
Fængsel A 100+	Gul Smiley Arbejdsområde og tidspres i socialrådgivergruppen	Handlingsplan for at forhindre arbejdsbyrde blandt gruppen af socialarbejdere	Uklarhed om enighed om problemudpegning. Handleplan løser ikke problemerne. Løser parallelt et andet PSA problem
Fængsel B 100+	Gul Smiley Konflikter og trusler om vold. Generelt PSA	Arbejder med et projekt, der sigter mod det psykiske arbejdsmiljø i hele fængslet i løbet af 6 år	Enig i problemudpegning Problemer med at samarbejde om forbedringsindsatser
Familieafdeling A 100+	Rød Smiley Arbejdsområde og tidspres. Trusler og vold	Handlingsplan: Arbejdsbyrde og tidspres. Handlingsplan: Trusler og vold	Arbejder med individuelle løsninger på arbejdsområde og tidspres Uenig i problemudpegning og i den foreslåede løsning vedrørende risikoen for trusler og vold, iværksætter andre løsninger
Familieafdeling B 20-49	Rød Smiley Trusler og vold	Søger oplysninger om handlingsplan for at forebygge trusler og vold	Uenig i problemudpegning Uenig i løsningsforslag

det psykiske arbejdsmiljø bestod af, prægede hele løsningsprocessen. Forskellige blandinger af a) risikoparadigmet, b) trivelsparadigmet, c) personlighedsparadigmet, og d) coping-paradigmet optrådte i samtlige cases i forståelsen af problemerne og i løsning af de påpegede problemer.

Studiet viser først og fremmest, at der eksisterer en bred vifte af forståelser indenfor hver arbejdsplads, som parallelt trækker på flere forskellige paradigmer om psykisk arbejdsmiljø. Alle fire paradigmer er fundet på alle de undersøgte arbejdspladser med varierende styrke. Studiet viser ikke entydige mønstre, men nogle retninger og tendenser vil trækkes frem her.

En tendens er, at jo tættere de adspurgte er på en situation, hvor de skal forholde sig til og løse problemer med medarbejdere, der er blevet syge af stress eller har konflikter med kolleger eller ledere, jo større tendens er der til en problemforståelse, hvor de individuelle forhold dominerer. De vanskeligste og mest fastlåste problemer bliver oftest adresseret med forklaringer indenfor personlighedsparadigmet og søgt løst indenfor her, uden de organisatoriske forståelser af problemet bliver inddraget.

### **Psykisk arbejdsmiljø som individuelt anliggende**

En anden forskydning ses mellem de organisatoriske og individuelle paradigmer, når løsninger bliver vanskelige at finde på det organisatoriske niveau. Et eksempel fra Familieafdeling A viser, hvordan en generel indsats rettet mod det individuelle niveau iværksættes, på trods af en dominerende organisatorisk problemforståelse, hvor de organisatoriske omstruktureringer opfattes som udløsende for de belastende arbejdsforhold. Kommunalreformen havde for denne afdeling betydet, at de havde haft utallige skiftende ledere og flytninger, og at det stadig var uklart, hvem der skulle løse hvilke

opgaver, hvor de skulle placeres fysisk, og hvem de organisatorisk skulle referere til.

*”Vi har fokus på trivsel i vores afdeling som et internt projekt, men jeg tænker, det er jo også en del af hele det her. Vi satte det i gang sammen. Det er vel dig, [arbejdsmiljørepræsentanten] der kom med ideen. Ja, det er før jeg bliver tillidsrepræsentant, så der er egentlig bare sådan ved siden af. Vi vil gerne arbejde mere systematisk med trivsel i afdelingen. I stedet for stress. For vi har haft rigtig mange, der gik ned med stress. [...] Vi prøver at finde ud af, hvordan vi kan arbejde med det her. Så vi kan tåle det. Det har vi meget fokus på. Vi har planlagt forlængede personalemøder og laver nogle forskellige tiltag. Vi har lavet nogle tiltag ud fra fortællinger fra arbejdspladsen i forhold til, hvad vi SELV kan få øje på. Hvad kan vi selv have opmærksomhed på i forhold til det, vi selv gør i dagligdagen? Og så har vi haft fokus på, hvad skal der til fra ledelsesmæssig side, for at disse ting kan lade sig gøre. For den enkelte medarbejder. Så det er ligesom forskellige niveauer at arbejde på. Det gælder om at skabe gode dialoger om, hvad skal vi have mere af og en viden om, hvad hænger trivsel egentlig sammen med for os her. [...]*

*Og der har været meget fokus på det individuelle niveau i forhold til at beskytte os selv og at blive stærkere i forhold til nogle forskellige parametre. Og så har vi valgt det her Mindfulness ud, men på sigt bliver det nogle andre ting, vores faglighed, hvordan kan vi få opnormeret vores viden indbyrdes og nogle andre områder, hvor trivsel er overskrift” (Tillidsrepræsentant, Familieafdeling A, Historieværksted).*

Så på trods af opmærksomheden på de organisatoriske årsager, vælger denne afdelings tillids- og arbejdsmiljørepræsentant at forskyde indsatsen og igangsætte coping- og

individrettede initiativer. Da medarbejderne ikke ved, hvor de skal være og hvad de skal arbejde med, er det umuligt at arbejde med de organisatoriske årsager, særligt når medarbejderne ikke selv skal identificere både behovet og indsatserne.

Et andet eksempel er fra Fængsel A, som generelt i deres arbejdsmiljøarbejde anvender et organisationsparadigme i samarbejdet om arbejdstilrettelæggelsen. Paradoksalt nok er det netop det problem, som Arbejdstilsynet udstedte et påbud om, og som det ikke lykkedes for Fængslet A at løse i første omgang. Påbuddet påpegede for stor arbejdsmængde og tidspres i socialrådgivergruppen, hvilket grundlæggende skyldtes uklarhed i socialrådgivergruppens opgaver samt om opgavernes grænseflade i forhold til fængselsbetjentenes funktion. Til trods for problemets organisatoriske udgangspunkt forsøgte man at løse det via implementering af en coping-orienteret handlingsplan, rettet mod opkvalificering af socialrådgiverne, supervision og støtte fra den faglige ledelse. Denne tilgang førte ikke til det ønskede resultat. Efterhånden fremkom en forståelse af, at en grundlæggende afklaring af denne medarbejdergruppes opgaver var nødvendig, omend forløbet blev forstyrret af tvivl om, hvorvidt socialrådgivergruppen havde krav på denne ekstra opmærksomhed eller ej, og om afklaring af gruppens opgaver overhovedet var mulig. Samtidigt løste Fængsel A i den samme periode et alvorligt arbejdsmiljøproblem med vold under gårdturene ved at ændre organiseringen af arbejdet. Dette kan ses som en forskydning af indsatsen til arbejdsmiljøområdet 'vold og trusler', som er et langt mere udbredt problem i fængslet og omfatter de fleste ansatte. Resultatet af tilsynets afgørelse kan dermed i højere grad aflæses indirekte, ved at arbejdsmiljøarbejdet styrkes – og arbejdspladsen bliver i stand til at løse andre problemer, mens det udpegede problem ikke løses.

## Spændingen mellem risiko- og trivselsparadigme

Et andet spændingsfelt ses indenfor det organisatoriske paradigme, mellem risiko- og trivselsparadigmet. Begge fængsler anvender de organisatoriske forståelser af psykisk arbejdsmiljø, pendlende mellem fokus på belastninger og fokus på trivsel.

*"Jo, men vi deltog helt bevidst i gruppeinterviewene. De tilsynsførende spurgte konstant til problemer. Og hvis du vil have mig til at rykke ud i lige meget hvilken afdeling herinde og komme tilbage med et sort billede, så lover jeg dig, at jeg kommer tilbage med et sort billede. Det er bare en træning i at stille spørgsmålet på den rigtige måde. Det var det, vi gik i sort over. Jeg ved sgu ikke hvorfor det var, at de stillede spørgsmål på den måde de gjorde. Men vi ville i hvert fald ikke finde os i det. Og det tror jeg måske at nogle af de andre fængsler slet ikke er klar over, det her. Vi har rapporteret det ind. Til direktoratet at vi gjorde det sådan her. Det er fuldt tilladt at gøre det. Der er bare ikke rigtigt mange, der ved det. Den måde at stille spørgsmål på lægger op til afstand mellem ledelse og medarbejdere, og ja, så blomstrer det ud med, at vi er ved at dø. Og den køber vi bare ikke her. Og det gik vi så at sige i 'clinch' med Arbejdstilsynet om med vores tilstedeværelse. Vi sagde det for øvrigt til dem, at grunden til at vi er til stede her, det er fordi vi har den oplevelse, at I stiller spørgsmålene på en måde som, hvis vi ikke er til stede, så får vi påbud i alle afdelinger"* (Arbejdsmiljøkoordinator, Fængsel A).

Et andet eksempel på modsætningen mellem trivselsparadigmet og risikoparadigmet blev fundet i Fængslet B. I Fængsel B fik de, efter mange års konflikter, iværksat et organisationsudviklingsprojekt, som startede med et fælles seminar. Her ønskede de eksperterne konsulenter at få medarbejdere og le-

delse til at skabe en fælles fremtidig vision. På seminaret viste det sig dog svært for især medarbejderne at holde fokus på det positive og fremadrettede, da de var fyldt med frustrerede fortællinger om fortiden. Det konstruktive i processen var, at det lykkedes at sadle om på selve seminaret, således at problemer og belastninger fik lov til at komme frem og fylde, hvorefter det efterfølgende lykkedes at skabe en fremadrettet proces.

## Mangel på dokumenterede metoder til forbedring

Dette kaster lys over den sidste vanskelighed ved at forbedre det psykiske arbejdsmiljø: Der mangler stadig viden om effektive metoder til at håndtere og forebygge de problemer, der truer medarbejdernes mentale sundhed. I en undersøgelse iværksat af Arbejdstilsynet, blev otte forskellige metoder til arbejdspladsvurdering af psykisk arbejdsmiljø afprøvet (Nielsen m.fl. 2009). Undersøgelsen konkluderede, at alle otte metoder er i stand til at initiere positive ændringer på arbejdspladserne. Graden af positiv udvikling blev dog tættere knyttet til arbejdspladsernes evne til at organisere forandringsprocesser, end til den specifikke metode. Et andet resultat – som er set før, men stadig er relevant – var, at de ændringer, der fandt sted på arbejdspladserne, var vanskelige at linke direkte til APV-metoden, men blev påvirket af andre faktorer i og uden for organisationen. Sidst men ikke mindst var den positive effekt, som medarbejderne oplevede, vanskelig at dokumentere i de kvantitative spørgeskemaer, som anvendtes som resultatmåling, og som skulle dokumentere effekten af det forbedrede arbejdsmiljø på medarbejdernes helbred (Nielsen m.fl. 2009).

Hvordan skal arbejdspladserne navigere i dette udbud af paradigmer om årsager

og problemer og tilknyttede metoder til at arbejde med det psykiske arbejdsmiljø? I et litteraturreview af indsatser rettet mod forebyggelse og håndtering af stressproblemer klassificeres indsatserne efter forebyggelseshierarkiet som illustreret i figur 2 på næste side.

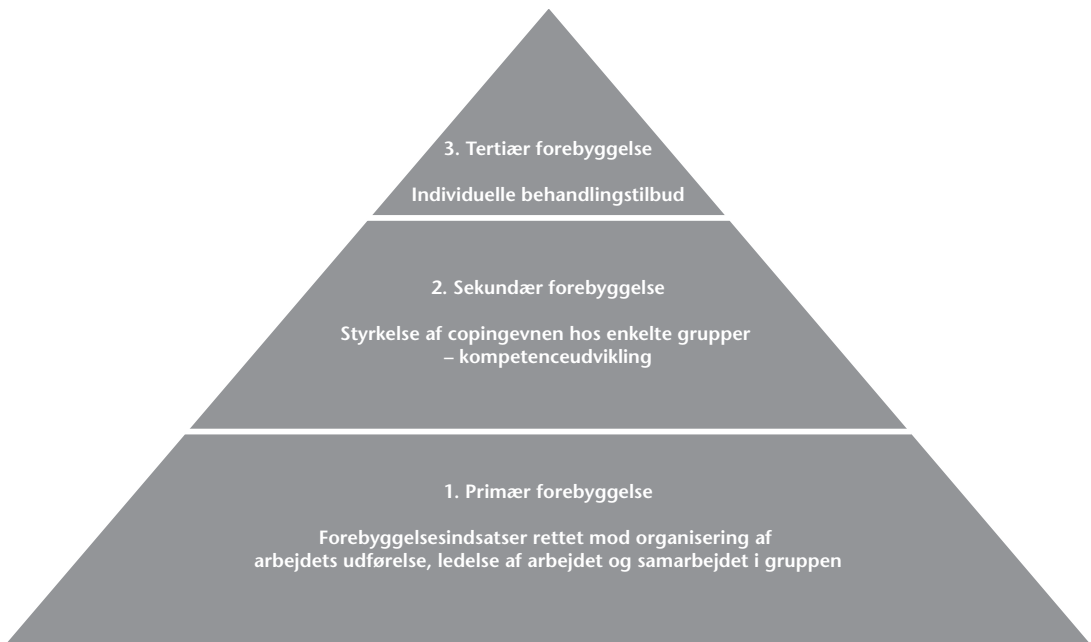
Forfatterens pointe er, at effektiv forebyggelse forudsætter, at der iværksættes forbedringsindsatser på alle tre niveauer. Effektiv forebyggelse starter med primær forebyggelse og suppleres af den sekundære og tertiære forebyggelse, når dette er nødvendigt. Dermed får alle fire anvendte paradigmer deres plads i forebyggelseshierarkiet, de to organisatoriske i den primære og de to individuelle paradigmer i de to øverste niveauer. Dette kræver, at arbejdspladserne er i stand til at forstå, hvilken type forebyggelse de står med, og hvilke typer af indsatser, der kan eliminere, håndtere eller afhjælpe en risiko i arbejdsmiljøet. Denne skelnen og brug af forskellige metoder kræver en viden og et analytisk perspektiv på problemforståelser og løsningsmuligheder, som det er vanskeligt for arbejdspladserne at håndtere på nuværende tidspunkt.

## Opsamling og afsluttende perspektiver

Opsummerende er det denne artikels argumentation, at det er lykkedes for Arbejdstilsynet at udvikle en tilsynsstrategi og praksis, som har skabt en legitim platform for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø. Desuden ser det ud til, at arbejdspladserne igangsætter aktiviteter rettet mod forbedring af det psykiske arbejdsmiljø.

Udfordringerne i at regulere det psykiske arbejdsmiljø er dog stadig store og komplekse. Dette skyldes dels Metodeudvalgets begrænsning af Arbejdstilsynets reguleringsfelt, dels manglen på en robust og fælles forståelse af, hvad psykiske arbejds-

Figur 2. Indsatser på de tre niveauer i forebyggelseshierarkiet (La Montagne m.fl. 2007)



miljøproblemer er, og manglen på dokumenterede løsninger på disse problemer.

Konsekvensen af Metodeudvalgets rapport er, at tilsynet med psykisk arbejdsmiljø er begrænset og konstrueret inden for denne afgrænsning, og derudover omdannet til noget konstaterbart og dermed muligt at føre tilsyn med. Dermed fokuseres på de risikofaktorer, der mest validt kan beskrives, tælles og dokumenteres. Begrænsningen viser sig ved, at påbud om psykisk arbejdsmiljø tæller 2 % af tilsynets samlede afgørelser, og indenfor disse 2 % fylder 'påbud om synlige og konstaterbare områder' som psykisk førstehjælp, vold og traumatiske hændelser hovedparten. Samtidigt ses stigningen af rapporterede helbreds problemer med stress og mobning i NFA's lønmodtagerkohorte, som ikke modsvarer af tilsynets påbudsmønster. Desuden er der ikke foretaget en vurdering af konsekvenserne for det psykiske arbejdsmiljø af partsaftaler og certificeringsordninger, som er gældende på en stor del af

arbejdspladserne i dag, og hvor Arbejdstilsynets råderum er stærkt begrænset.

Fristelsen for at falde for opfordring til at bruge flere kvantitative afgørelser og en mere 'deterence'-orienteret tilsynsstil ligger lige for, og ses da også i Rigsrevisionens kritik af tilsynet og anbefalinger om i højere grad at inkludere tal fra sygefraværs-, personaleomsætnings- og trivsels undersøgelser i vurderingsgrundlaget. Problemet med dette for en 'compliance'-orienteret tilsynspraksis er, at arbejdspladser hurtigt kan finde vurderingsusikkerhed i deres eget talmateriale, og at diskussionen kan forskydes væk fra vurderingen af kvaliteten af det psykiske arbejdsmiljø, til at være en diskussion om tallenes validitet. De tilsynsførende forsøger at holde deres vurderinger tæt på de ansattes egne beskrivelser i interviewene, og at give en så konkret og virkelighedsnær gengivelse af arbejdspladsen som muligt. Drøftelse af talmateriale og dets mulige sammenhæng med kvaliteten af

arbejdsmiljøet kan virke mere forstyrrende end motiverende for at erkende problemerne og gå i gang med at løse dem.

I øjeblikket svinger pendulet tilbage til den 'compliance'-orienterede tilsynsstil med varsling af besøg ved de risikobaserede tilsyn og brug af dialogorienterede detailbesøg, hvor påbuddet først udskrives, hvis virkoms-heden ved det andet besøg ikke har igangs-sat de nødvendige indsatser. Denne tilgang kræver høje motivations- og samarbejds-kompetencer hos de tilsynsførende samti-dig med, at de tydeligt skal fastholde deres myndighedskasket. Desuden kræver det den nødvendige tid til at gennemføre tilsynet, og yderligere tid til den opfølgning, som kræ-ves, for at den motiverende indsats formår at fastholde arbejdspladserne implementering af de indsatser, de igangsætter. Ressourcer, i form af tid til dette opfølgende arbejde, er aktuelt under stærkt pres, og det er bekym-rende, at Arbejdstilsynet i 2015 måtte afgive 120 årsværk som følge af finanslovforhand-lingernes nedprioritering af området.

Opsamlingen om arbejdspladsernes håndtering af tilsynet er her fokuseret om-kring brugen af forskellige paradigmer om psykisk arbejdsmiljø på arbejdspladserne og deres forventede effekt på arbejdsmil-jøet. Her er fundet, at alle fire paradigmer er aktive og indgår i alle seks arbejdsplad-sers forståelser af psykisk arbejdsmiljø, som en flertydighed uden enkle anvisninger på løsninger. Forskydninger viser sig, når der igangsættes individorienterede indsatser på trods af en problemforståelse, som retter sig mod det organisatoriske niveau. Dette er illustreret ved eksemplet fra Familieafde-ling A, hvor undervisning i det individuelle værktøj 'Mindfulness' bliver iværksat som en opkvalificering på trods af modsætnin-gen til den eksisterende problemforståelse, der peger på de uafklarede strukturelle ram-mer som årsag til problemerne. Desuden er et eksempel hentet fra Fængsel A, som først

forsøger sig med coping-rettede metoder til at løse socialrådgiveres problemer, men ef-terhånden får rettet lyset mod det primære forebyggelsesniveau, hvor selve definerin-gen af socialrådgivernes arbejdsopgaver er en forudsætning for forebyggelsen.

Forskydningen af problemforståelsen og løsningshorisonterne afspejler sandsynlig-vis, hvilke områder og tiltag det er muligt at udvikle indenfor arbejdspladsens lokale praksis. Det er her ikke muligt at støtte sig til den forskningsbaserede viden, som på nuværende tidspunkt ikke kan tilbyde enty-dig viden om relevante og effektive løsnin-ger på problemer i det psykiske arbejdsmiljø, men i højere grad giver flertydige og nogle gange modsatsrettede bud på løsninger.

Den overordnede begrebsforståelse om det psykiske arbejdsmiljø, som bevæger sig fra problemorienteret mod trivselsorien-teret, genfindes også på arbejdspladserne. Samtidig ses træk, som bevæger sig tilbage mod det problemorienterede, primært i for-tællinger om enkeltpersoners forløb, men også i grupperes pres for at få lov til at fortæl-le om, hvor svært det har været at være på arbejdspladsen. Overordnet ses en forståelse af, at det ikke er muligt at undgå at tale om det problemfyldte og belastende, hvis det fylder så meget, at det forhindrer udviklin-gen af det psykiske arbejdsmiljø med fokus på det positive og medarbejdertrivlen.

Til sidst er det store spørgsmål, om de aktiviteter arbejdspladserne igangsætter på baggrund af tilsyn retter op på de 'rigtige' sundhedsfarlige forhold. Ved at forskyde deres indsatser går de en omvej og løser de problemer, som deres arbejdsmiljøorganisa-tion formår at opbygge effektive metoder i forhold til. Denne omvej medvirker til en kvalificering af arbejdsmiljøarbejdet, idet arbejdsmiljøorganisationen udvikler de-res kompetencer til at identificere og løse psykiske arbejdsmiljøproblemer. Hvorvidt dette kompetenceløft på sigt medvirker til

at arbejdsmiljø-organisationen formår at løse tungere og mere komplekse problemer i det psykiske arbejdsmiljø, mangler der videre undersøgelser af. På nuværende tidspunkt viser dette langsigtede forebyggelsesperspektiv, at en del aktuelle problemer på arbejdspladserne efterlades uløste og med helbredsforringende arbejdsmiljø for de an-

satte. Men hvis omvejen skal gøres kortere, så skal arbejdspladserne bibringes viden og forståelse af, hvordan forskellige paradigmer kan løse problemerne på forskellige forebyggelsesniveauer, og dette kræver en vidensoverførsel, som både Arbejdstilsynet skal have ressourcer til, og som resten af re- guleringsnetværket skal bidrage til at løfte.

## REFERENCER

- Aftale om opfølgning på velfærdsaftalen* (2006), Beskæftigelsesministeriet, 04-10-2006, Besøgt december 2009: [http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Et%20godt%20arbejdsliv/Arbejdsmiljoe/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Arbejdsmiljo/aftale\\_justering\\_arbejdsmiljoreform.ashx](http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Et%20godt%20arbejdsliv/Arbejdsmiljoe/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Arbejdsmiljo/aftale_justering_arbejdsmiljoreform.ashx)
- Agervold, Mogens (1998): *Det psykosociale arbejdsmiljø: fra videnskabelig arbejdsledelse til arbejdsmiljøpsykologi*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Arbejdstilsynet (2009a): *Overvågningsrapport 2007 – Overvågning af arbejdsmiljø og arbejdsmiljøindsats*, Bilag, Arbejdstilsynet, februar 2009.
- Arbejdstilsynet (2009b): *Overvågningsrapport 2007 – Overvågning af arbejdsmiljø og arbejdsmiljøindsats*, Hovedrapport, Arbejdstilsynet, februar 2009.
- Beskæftigelsesministeriet (2004): *Aftale om en arbejdsmiljøreform*, 4. februar 2004, Besøgt december 2009: [http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Et%20godt%20arbejdsliv/Arbejdsmiljoe/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Arbejdsmiljo/arbejdsmiljoreform\\_aftale.ashx](http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Et%20godt%20arbejdsliv/Arbejdsmiljoe/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Arbejdsmiljo/arbejdsmiljoreform_aftale.ashx)
- Cox, Annette m.fl. (2008): *What works in delivering improved health and safety outcomes – A Review of existing evidence*, Research Report RR654, England, Health and Safety Executive.
- Cox, Tom m.fl. (2007): Evaluating Organisational-level work stress interventions: Beyond traditional methods, i *Work and Stress*, 21, 4, 348-362.
- Cox, Tom m.fl. (2004): Work, employment and mental health in Europe, i *Work and Stress*, 18, 2, 179-185.
- Dollard, Maureen m.fl. (2007): National surveillance of psychosocial risk factors in the workplace: An international overview, i *Work and Stress*, 21, 1, 1-29.
- Frick, Kaj, Anders Bruhn & Arja Lehto (2006): *Metodutveckling. En delrapport i utvärderingen af utvecklingsprogrammet Arbetsorganisation og Negativ stress (ARNE) Arbetsmiljövverket*, AV-rapport 2006, 5.
- Hansen, Tom m.fl. (2015): *Psychosocial Working Environment*, TemaNord 2015:508, Nordisk Ministerråd.
- Hansen, Agnete Meldgaard, Liv Starheim & Klaus T. Nielsen (2009): *Tilsyn, regulering og virkning på arbejdsmiljøområdet – et litteraturreview med særligt fokus på psykisk arbejdsmiljø*, Arbejdsrapport, upublikeret.
- Hutter, Bridget M. (1989): Variations in Regulatory Enforcement Styles, i *Law & Policy*, 11, 2.
- Hutter, Bridget M. (1997) *Compliance: Regulation and Environment*. Oxford Socio-Legal Studies, Oxford, Clarendon Press.
- Kemmlert, Kristina (1994): Preventive effects of Work Place Investigations in Connection With Musculo-Skeletal Occupational Injuries, i *Scandinavian Journal of Rehabilitation Medicine*, 26, 21-26.
- Kristensen, Tage Søndergard (2007): Stress nok til alle?, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 9, 2.
- La Montagne m.fl. (2007): A Systematic Review of the Job-stress Intervention Evaluation



- Literature, i *Int. Journal Occupational Environmental Health*, 13, 268-280.
- Limborg, Hans Jørgen & Hans Hvenegaard (2011): The Chronicle workshop, i Lauge Baungaard Rasmussen (red.): *Facilitating Change*, Lyngby, Polyteknisk.
- Lindblom, Lars & Sven Ove Hansson (2004): Evaluating workplace inspections, i *Policy and Practice in Health and Safety*, 2, 77-91.
- Nielsen, Kaia m.fl. (2009): *Metodeudvikling vedrørende behandling af psykisk arbejdsmiljø i APV-arbejdet*. Report, Danish Working Environment Authority.
- Nielsen, Klaus T. m.fl. (2010): Har Arbejdstilsynet et godt øje til arbejdsmiljøet?, i *Øje på Arbejdsmiljøet*, LO Rapport.
- Psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet* (1995): Arbejdsministeriet, Statens Information, INFOservice.
- Rasmussen, Mette Bøgehus, Tom Hansen & Klaus T. Nielsen (2010): New tools and strategies for the inspection of the psychosocial working environment: The experience of the Danish Working Environment Authority, i *Safety Science*, 49, 4, 565-574.
- Rigsrevisionen (2015): *Beretning til Statsrevisorerne om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø*.
- Ruser, John W. & Robert S. Smith (1991): Re-estimating OSHA's Effects: Have the Data Changed?, i *The Journal of Human Resources*, 26, 2, 212-235.
- Saksvik, Per Øystein m.fl. (2007): Developing criteria for healthy organizational change, i *Work and Stress*, 21, 3, 243-263.
- Starheim, Liv (2012a): *Øje på regulering af det psykiske arbejdsmiljø. Hvordan kan vi vide hvad psykisk arbejdsmiljø er, før vi fortæller om det?*, LO Rapport.
- Starheim, Liv (2012b): Narrativ analysestrategi i drama-, komedie-, tragedie- eller satiregenren, i *Erhvervspsykologi*, Juni.
- Starheim Liv & Mette Bøgehus Rasmussen (2014): Labour Inspection Strategies in face-to-face inspections addressing the psychosocial work environment, i *Policy and Practice in Health and Safety*, 12, 53-70.
- Viscusi, W. Kip (1979): The Impact of Occupational Safety and Health Regulation, i *The Bell Journal of Economics*, 10, 1, 117-140.
- Weil, David (1996): If OSHA is so bad, Why is Compliance So Good?, i *The Rand Journal of Economics*, 27, 3, 618-640.
- Weil, David (2001): Assessing OSHA Performance: New Evidence from the Construction Industry, i *Journal of Policy Analysis and Management*, 20, 4, 651-674.

**Liv Starheim**, cand.psych., ph.d., Implementation and Performance Management, DTU Management Engineering  
e-mail: lista@dtu.dk