

Regulering og virkemidler i arbejdsmiljøet

En indledning

National regulering af arbejdsmiljøet har eksisteret i omkring 200 år på den internationale arena. I mange tilfælde opstod reguleringen på baggrund af store ulykker eller fremkomsten af beviser på, at nogle forhold var ødelæggende for helbredet for store grupper. Andre faktorer spillede også ind bl.a. politisk pres fra fagbevægelsen eller professionelle som for eksempel læger. For at gøre en lang historie kort: initiativerne til at forbedre arbejdsmiljøet såsom national lovgivning, oprettelse af arbejdsmiljørådgivning, etablering af partssammensatte organer, industrispecifikke initiativer osv. har alle til formål at forbedre arbejdsmiljøet; men de er også alle påvirket af de konkrete hændelser på arbejdsmarkedet, der har indvirkning på arbejdsmiljøet og de politiske bevægelser nationalt (politiske partier, arbejdsmarkedets parter og græsrodsbevægelser) og internationalt. Dette medfører, at regulering og virkemidler på arbejdsmiljøområdet er resultatet af kompromiser eller skifter retning med skiftende politiske strømninger. Der er en øget tendens til at ville basere regulering og virkemidler på videnskabelige beviser for effekt.

Den traditionelle danske myndighedsbaserede del af arbejdsmiljøregulering er bygget på en bureaukratisk tilgang til tilsynsopgaven, og en sådan tilgang har en række begrænsninger i forhold til at skabe forbedringer af arbejdsmiljøet. Regulering

har siden 1975 tillige bygget på selvregulering, og i de senere år har Arbejdstilsynet indarbejdet reflektive processer såsom tilpasset tilsyn og mere vægt på rådgivning. Bureaukratiske regler, tilsyn og sanktioner står altså ikke alene, og der er god grund til at søge efter og evaluere supplement og alternativer. Samfund og virksomheder er komplekse, og virksomhederne reagerer på mange andre signaler end regler og sanktioner. Det er derfor vigtigt at forske i, analysere og evaluere, hvordan de komplekse samspil mellem aktørerne i arbejdsmiljøsystemet og virksomhederne fungerer og de muligheder, der er for alternativer. Det er bl.a. disse spørgsmål, artiklerne i dette temanummer fokuserer på.

Flere af bidragene til temanummeret er skrevet af forskere, der er involveret i forskningsprogrammet CAVI – Center for forskning i arbejdsmiljøindsatser og virkemidler, støttet af Arbejdstiljøforskningsfonden. Vi indleder denne udgave af tidsskriftet med kronikken "Mellem drømme og mareridt – fremtidsudsigter for arbejdsmiljøets virkemidler" skrevet af Nielsen, Hasle, Møller, Seim, Limborg & Bramming, der diskuterer resultaterne fra projekterne i CAVI-forskningsprogrammet. En del af resultaterne uddybes i de efterfølgende fire artikler: Seim, Limborg & Møller "Professionelle og medarbejderrepræsentanter – nye roller i arbejdsmiljøarbejdet", Grøn, Hübner

& Limborg: "Ressourcepersoner som virkemiddel – en analyse af otte forebyggelsesprojekter", Kvorning, Grøn & Limborg: "Fra arbejdsmiljøindsats til daglig praksis i små virksomheder" og Hohnen & Hasle: "'What's in an audit'? En kvalitativ analyse af hvordan audit konstituerer arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø i danske kommuner".

Kronikken diskuterer tre dilemmaer/ten-denser: 1. Hvordan den centrale rolle som ansat arbejdsmiljøprofessionel kan få betydning for rollen som valgt arbejdsmiljørepræsentant (dette diskuteres i artiklen af Seim, Limborg & Møller), 2. Konsekvenserne af den stigende systemtænkning, der er indbygget i f. eks. certificerede arbejdsmiljøstyringssystemer (dette diskuteres i artiklen af Hohnen & Hasle) og endelig 3. Betydningen af samspillet mellem flere forskellige indsats på arbejdsmiljøområdet (dette diskuteres specielt i artiklen af Kvorning, Grøn & Limborg).

Seim, Limborg & Møller undersøger, hvilke tilgange arbejdsmiljøprofessionelle har til arbejdsmiljøarbejdet, og hvad det betyder for arbejdsmiljøarbejdet, arbejdsmiljøorganisationen og de valgte medarbejderrepræsentanter. De genanalyserer datamateriale fra 60 case-virksomheder, som oprindeligt var indsamlet med det formål at se udvikling i arbejdsmiljøarbejdet som resultat af arbejdsmiljøreformen i 2010. De identificerer tre typiske tilgange, som arbejdsmiljøprofessionelle i praksis benytter. Deres tilgang har betydning for måden, arbejdsmiljøarbejdet organiseres på og dermed for både arbejdsmiljøorganisationens og arbejdsmiljørepræsentanternes rolle. Artiklen identificerer tendenser, der tages op i artiklerne af Grøn, Hübner & Limborg – vælger virksomheden at bruge medarbejdervalgte arbejdsmiljørepræsentanter eller udpegede resourcepersoner? – og af Hohnen & Hasle, som ser på betydningen af at bruge

certificerede arbejdsmiljøstyringssystemer med et specielt fokus på, hvad det betyder for arbejdet med det psykiske arbejdsmiljø.

Artiklen af Grøn, Hübner & Limborg fokuserer på et enkelt virkemiddel "resourcepersoner" (medarbejdere med en særlig forebyggelsesopgave i forhold til at påvirke kollegers adfærd), som bruges i forskellige indsats. Baseret på otte casestudier identificerer de forudsætninger, der skal være til stede, for at virkemidlet kan fungere. De vigtigste forudsætninger var: At der var en klar beskrivelse af den rolle og praksis, personen skulle varetage og rammerne for rollen; at der var skabt klarhed omkring projektet, de skulle deltage i; at personen havde eller ville få de nødvendige kompetencer; og at der var opbakning fra ledelsen.

Artiklen af Kvorning, Grøn & Limborg fokuserer på små virksomheder, og hvilken rolle forebyggelsesfondens forebyggelsespakker spiller for at motivere små virksomheders ejere til at gøre en indsats for at forbedre arbejdsmiljøet og i forhold til, om indsatsen medfører blivende ændringer på arbejdspladserne. De finder, at der er brug for mere end ét virkemiddel for at motivere ejerne, og for at programmet medfører blivende ændringer. Når virksomhederne var motiveret af indholdet og løsningerne i pakkerne, istedet for af den økonomiske støtte eller tilsynstruslen, var der større sandsynlighed for, at blivende ændringer blev igangsat.

Hohnen & Hasle belyser empirisk et tema, der aktuelt diskuteres intenst blandt internationale forskere: I hvilken grad er certificerede arbejdsmiljøledelsessystemer, og specielt auditprocesserne, i stand til at opfange og håndtere de psykiske arbejdsmiljøproblemstillinger? Systemerne vinder i stigende grad indpas i blandt andet offentlige institutioner – og hvor godt er det? Resultaterne fra to kommuner viser, at eksperterne audits hjælper med at identificere væ-

sentlige problemer; men fokus indsnævres til typer af problemer, der let kan afgrænses, fx vold. De viser, at audits er utilstrækkelige i forhold til, hvordan mere generelle, uspecifikke problemer som krav, kontrol og støtte i arbejdet håndteres. Videre fokuserer audits mere på overholdelse af formelle krav frem for indholdsmæssige indsatser til forbedring af arbejdsmiljøet.

Temanummerets sidste tre bidrag fokuserer ligesom artiklen af Hohnen & Hasle på det psykiske arbejdsmiljø og udfordringerne i reguleringen af og arbejdet med dette område: "Tilsynsbesøg om psykisk arbejdsmiljø – flertydighed og forskydning" af Starheim og "Psykisk arbejdsskade – illusionen om den forebyggende indsats" af Ladegaard, Skakon & Netterstrøm. Artiklerne undersøger temaet fra forskellige vinkler.

Starheim ser på, hvordan og om den statslige regulering, Arbejdstilsynets tilsynspraksis, påvirker virksomhederne til at forbedre det psykiske arbejdsmiljø, og hvilke hindringer der er for Arbejdstilsynets praksis og for indsatser på virksomheden, der rækker længere end fokusering på udvikling af individuelle behandlingstilbud. Starheim spørger, om det er muligt at regulere det psykiske arbejdsmiljø gennem tilsynsbesøg. Med udgangspunkt i casestudier på seks virksomheder, der alle har fået påbud, og i interviews med tilsynsførende viser artiklen, at håndteringen af psykiske arbejdsmiljøproblemer er forbundet med stor kompleksitet, der fører til forskydninger i arbejdspladsernes problemforståelse og løsningshorisont.

Ladegaard, Skakon & Netterstrøm undersøger, hvorfor medarbejdere vælger at anmelde en psykisk erhvervs sygdom, når der er mindre end 5 % chance for at få den anerkendt. De finder, at medarbejderne i særdeleshed ønsker, at anmeldelsen får en forebyggende effekt på arbejdspladsen;

men det påvises i artiklen, at effekten ikke opnås. Dels har ledere svært ved at forstå og anvende anmeldelserne forebyggende, dels anvender Arbejdstilsynet kun i meget begrænset omfang materialet, og endelig er Arbejdstilsynet i kraft af det eksisterende reguleringsvakuum hæmmet i indsatsen på arbejdspladserne (grundet et kompromis i Metodeudvalget). Artiklens ret omfattende empiri viser, at ansatte, der anmelder skaderne, betaler en høj pris for det og bliver ladet i stikken, når der ingen effekt opnås.

Temanummeret afsluttes med en kronik: "Obligatorisk arbejdsmiljøuddannelse svigter det psykiske arbejdsmiljø – kvalitetsløft efterlyses" af Ladegaard, Skakon, Mortensen, Høgh & Holten. Kronikken tager udgangspunkt i det overraskende forhold, at ansatte, der anmelder psykiske arbejdsskader, har ganske negative erfaringer med de valgte arbejdsmiljørepræsentanternes indsats i den forbindelse. Kronikken finder en mulig forklaring i den stedmoderlige behandling, arbejdet med det psykiske arbejdsmiljø får i den obligatoriske arbejdsmiljøuddannelse. Kursusindhold og undervisere er simpelthen ikke klædt på til at give arbejdsmiljørepræsentanterne ordentlige værktøjer til at arbejde med. Kronikken påpeger, at den lovbestemte evaluering af uddannelsen også er mangelfuld. Kronikken afsluttes med en række konkrete forslag til styrkelse af kvaliteten af arbejdsmiljøundervisningen både i grundkurset og i de supplerende uddannelser.

Du ønskes rigtig god læselyst, og vi håber, at du finder inspiration til at udvikle både din forskning og din praksis.

*Kirsten Bendix Olsen, Ole Busck,
Ole Henning Sørensen & Sara Grex*
Temareaktionen

Tak til vores bedømmere

Et tidsskrift som vores er stærkt afhængig af den hjælp, vi får fra vores mange bedømmere, som vurderer og kommenterer de artikler, vi modtager.

Vi skal hermed fremføre en stor tak til alle de bedømmere, der har bidraget til tidsskriftet i 2015:

Søs Bayer
Annette Bilfeldt
Thomas Bredgaard
Dorte Caswell
Pia Cordt
Jonas Felbo-Kolding
Eva Gulløv
Else Hansen
Lise Lotte Hansen
Morten Balle Hansen
Lars Skov Henriksen
Christian Lyhne Ibsen
Jens Chr. Jacobsen
Annette Kamp
Jens Kjærulff
Hanne Knudsen
Herman Knudsen
Vibeke Kold
Laura Veng Kvorning
Merete Labriola

Jens Lind
Anne Liveng
Arnt Vestergaard Louw
Rebecca Lund
Mikkel Mailand
Anders Mathiesen
Niels Christian Mossfeldt Nickelsen
Jeppe Agger Nielsen
Charlotte Paludan
Kurt Rasmussen
Ib Ravn
Bjarke Refslund
Stehen Scheuer
Karen Sjørup
Janne Skakon
Finn M. Sommer
Ingvill Stuvøy
Asger Sørensen
Marianne Søgaard Sørensen
Frederik Thuesen