



Tilsyn, regulering og virkning på arbejdsmiljøområdet – et litteraturreview med særligt fokus på psykisk arbejdsmiljø  
Arbejdsrapport

**Hansen, Agnete Meldgaard; Starheim, Liv; Nielsen, Klaus T.**

*Publication date:*  
2009

[Link back to DTU Orbit](#)

*Citation (APA):*

Hansen, A. M., Starheim, L., & Nielsen, K. T. (2009). Tilsyn, regulering og virkning på arbejdsmiljøområdet – et litteraturreview med særligt fokus på psykisk arbejdsmiljø: Arbejdsrapport.

---

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **Arbejdsrapport**

## **Tilsyn, regulering og virkning på arbejdsmiljøområdet**

**– et litteraturreview med særligt fokus på psykisk arbejdsmiljø**

Udarbejdet i forbindelse med et forskningssamarbejde mellem  
Center for Arbejdsmiljø & Arbejdsliv og LO

af Agnete Meldgaard Hansen, Liv Starheim og Klaus T. Nielsen  
Center for Arbejdsmiljø og Arbejdsliv, Roskilde Universitet

Marts 2009



## Tilsyn, regulering og virkning på arbejdsmiljøområdet

Forord.....	4
Sammenfatning .....	5
Om forskningslitteraturen på feltet .....	5
Om regulering af arbejdsmiljø .....	6
Om effekten af arbejdsmiljøregulering .....	9
Om regulering af det psykiske arbejdsmiljø .....	10
Den anvendte metode .....	13
Begrænsninger ved den anvendte metode .....	14
Arbejdsmiljøregulering – et startpunkt .....	15
Arbejdsmiljøreguleringssystemet – system-niveaueet.....	16
Det myndighedsstrategiske niveau.....	17
Regel- og standardtyper .....	18
Håndhævelses-strategier .....	19
Kombinationer/synteser .....	20
Proaktiv versus reaktiv håndhævelse .....	22
Opsummering.....	24
Tilsynsformer .....	24
Tilsynsstile .....	25
Anvendelsen af forskellige tilsynsformer .....	26
Opsummering.....	28
Virksomhedsniveauet – Kategoriseringer og forståelser af virksomheder .....	29
Opsummering.....	32
Effekter og erfaringer med arbejdsmiljøregulering og tilsyn – Hvordan opnås efterlevelse? .....	32
Arbejdsmiljøreguleringen har kun lille eller ingen effekt.....	33
Arbejdsmiljøregulering har en effekt.....	33
Hvilke regler, håndhævelsesstrategier og tilsynsstile har hvilke effekter?.....	34
Opsamling .....	37
Danske erfaringer.....	37
Opsummering.....	38
Opsamling – Forskning om Arbejdsmiljøregulering .....	39
Myndighedsregulering af det psykosociale arbejdsmiljø.....	39
Fremkomst af et begrebsapparat om det psykosociale arbejdsmiljø.....	40
Hvilke risikofaktorer er medtaget i nationale overvågningssystemer?.....	40
Udvikling af et forskningsbaseret redskab til tilsyn med virksomheder i organisatorisk forandring – et ex fra Norge.....	42
Metodeudvalget om “Psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet”.....	43
Opsamling: Begrebsapparatet om det psykosociale arbejdsmiljø.....	44
Regulering af og tilsyn med det psykosociale arbejdsmiljø.....	46
Sammenligning af regulering af stress i 5 europæiske lande i 1994.....	46
De tilsynsførendes håndtering af psykosociale risikofaktorer i Australien. ....	46
Metodeudvikling af tilsynsmetoder – et eksempel fra Sverige.....	47
Opsamling af regulering af og tilsyn med det psykosociale arbejdsmiljø .....	48
Værktøjer til virksomhedernes håndtering af det psykosociale arbejdsmiljø .....	48
Europæiske erfaringer med strategier til virksomheders forebyggende indsats. ....	48
Arbejdspladsvurdering (APV) .....	49
Psykisk arbejdsmiljø og APV .....	49
Hvordan styrker reguleringen det lokale samarbejde om psykosocialt samarbejde set i lyset af brugen af partsaftaler?.....	50
Opsamling på værktøjer til virksomhedernes håndtering af det psykosociale arbejdsmiljø....	52
Litteratur:.....	52

## Forord

Dette notat – eller denne arbejdsrapport – er udarbejdet som det første håndgribelige resultat af forskningssamarbejdet mellem Center for Arbejdsmiljø & Arbejdsliv, RUC, og LO om erfaringerne med den arbejdsmiljøreform, der blev vedtaget i 2004 og siden justeret ved det såkaldte Serviceeftersyn i 2006. Vores forskning har overordnet set et særligt fokus på hvordan Arbejdstilsynets tilsynsaktivitet har udviklet sig, hvad det betyder for arbejdsmiljøarbejdet og arbejdsmiljøet på virksomhederne – herunder med særligt fokus på det psykosociale arbejdsmiljø. Psykisk arbejdsmiljø er jo med Beskæftigelsesministeriets prioritering, Serviceeftersynet og Velfærdsreformen blevet en obligatorisk del af det Arbejdstilsynet ser på, når de er på tilsynsbesøg.

I den forbindelse har vi lavet et grundigt litteraturreview af forskningslitteraturen på området. Nærværende arbejdsrapport er den første afrapportering af dette litteraturreview; en afrapportering som efter en yderligere bearbejdning tænkes indgå i et nummer af Øje på Arbejdsmiljøet, LO's rapportserie om arbejdsmiljø, hvor også andre af forskningssamarbejdets resultater planlægges afreporteret.

Vi har valgt at placere sammenfatningen af rapporten i direkte forlængelse af dette forord. Sammenfatningen er både den korte version af rapporten og vores konklusion – men står altså først, og der kommer ingen konklusion til sidst.

Hoveddelen af rapporten begynder med en gennemgang af metoden i forbindelse med litteraturindsamlingen og -gennemgangen.

Herefter kommer selve reviewet som tematisk gennemgår følgende tre problemstillinger:

Hvad siger forskningslitteraturen generelt om reguleringen af arbejdsmiljøet aktuelt og i et tilbageblik over arbejdsmiljøreguleringen? Herunder hvad er de centrale temaer i reguleringslitteraturen i de sidste 30 - 35 år? Vi har valgt at strukturere besvarelsen af dette spørgsmål gennem fire underspørgsmål: Hvad siger litteraturen om den overordnede indretning af arbejdsmiljøreguleringssystemet (som jo omfatter mere end det myndighedsudøvende arbejdstilsyn)? Hvad siger litteraturen om forskellige strategier for den offentlige myndigheds regulering af arbejdsmiljøet? Hvad siger litteraturen om de forskellige måder den tilsynsførende møder virksomheden på – de forskellige tilsynsstile? Og som det sidste spørgsmål: hvorfor reagerer virksomhederne på tilsynsindsatsen?

Vores anden problemstilling er effekten af reguleringen. Vi sammenfatter de forskellige artikler, der forholder sig til undersøgelser af det. Spørgsmålet er altså, hvad vi ved om effekten af forskellige former for arbejdstilsyn. Vi kan dog allerede her løftet sløret for, at troværdige effektundersøgelser er en mangelvare; men vi anerkender at der er grundlæggende vanskeligheder forbundet med egentlige effektmålinger, og i stedet for at begræde dette forsøger vi alligevel at se på, hvad litteraturen trods alt kan bidrage med af viden.

Til sidst ser vi nærmere på reguleringen af det psykiske arbejdsmiljø. Hvad forstås der ved psykisk arbejdsmiljø i en reguleringssammenhæng i forskningslitteraturen, er første underspørgsmål. Og hvad er erfaringerne med at regulere det psykiske arbejdsmiljø, herunder især regulere gennem arbejdstilsyn. Da erfaringerne med myndighedsregulering af det psykiske arbejdsmiljø er så begrænsede, som det er tilfældet, ser vi også på myndighedsunderstøttede metoder til forbedringer af det psykiske arbejdsmiljø; hvad er indholdet i og erfaringerne med (nogle af) de værktøjer myndighederne fremmer i deres bestræbelser på at få virksomhederne til at selv-regulere det psykiske arbejdsmiljø?

Væsentlige dele af rapportens indhold og temaer videreføres som centrale forskningsspørgsmål i den undersøgelse vi skal lave i det videre forskningssamarbejde med LO.

## Sammenfatning

I denne rapport har vi gennemgået den litteratur, vi kunne finde, der beskæftiger sig med reguleringen af arbejdsmiljøet, og vi har haft særlig fokus på myndighedsreguleringen og på det psykiske arbejdsmiljø. Vi begynder med en generel vurdering af den litteratur vi har bearbejdet. Derefter kommer et konkluderende resume af rapporten; det konkluderende resume følger rapportens struktur og har tre hovedafsnit af varierende længde: 1) Regulering af arbejdsmiljø (som behandler fire spørgsmål), 2) effekter af arbejdsmiljøregulering, og 3) myndighedsregulering af psykisk arbejdsmiljø.

## Om forskningslitteraturen på feltet

Vi har indsamlet og bearbejdet en stor mængde litteratur. Vi har været relativt systematiske i indsamlingen, og kan på den baggrund konstatere at der er en pæn, men på ingen måde imponerende, litteratur i forhold til dele af vores problemstilling og en rimelig konvergens i tilgangen, der hvor litteraturen er mest omfattende. Andre dele af vores problemstilling er mere sporadisk dækket i den eksisterende litteratur.

Strukturen i denne rapport er delvist et resultat af litteraturen: Den mest omfattende mængde litteratur finder vi indenfor de områder vi har kaldt det myndighedsstrategiske (hvilken strategi skal myndigheden forfølge?) og tilsynsstil (hvilken taktik skal den tilsynsførende forfølge i sit direkte samspil med virksomheden?).

Mere overordnede betragtninger om det samlede reguleringssystems indretning og effekt (altså systembetragtninger om forholdet mellem offentlig regulering og selv-regulering) hænger snævert sammen med underliggende betragtninger om myndighedsstrategi (fx vil det være rimeligt at fokusere myndighedsindsatsen på afskrækkelse, hvis der er sket en stærk institutionalisering af selv-reguleringen), så i det lys er det forbløffende lidt, der er forsket i det konkrete samspil mellem de forskellige dele af systemet. Dette sagt, har det heller ikke været et fokuspunkt i nærværende litteraturreview.

Vi finder altså den mest omfattende litteratur indenfor diskussionen af myndighedsstrategi og tilsynsstile. Og vi finder konvergens omkring en diskussion om henholdsvis afskrækkelses- og efterlevelsese-strategier. Faktisk kan man sige, der går en *lidt for* lige linje i diskussionen fra Robens-rapporten (1972) til i dag. Omvendt finder der jo ikke en afklaring sted, der gør at man entydigt kan anbefale én strategi frem for en anden; og det politiske valg af strategi i en given national kontekst er nok altid mere bestemt af politiske hensyn end af det givne vidensgrundlag. En mere systematisk behandling af hvordan arbejdsmiljøreguleringen påvirker virksomhedernes adfærd fylder ganske lidt i litteraturen.

Det er overraskende hvor begrænset og snæver litteraturen er når det gælder effektvurderinger. Snæverheden går på, at en stor del af studierne ser på ulykker; og at antallet af studier der ser på arbejdsskader og mere komplicerede sammenhænge mellem regulering og effekt, er yderst begrænset. Og selv i forhold til ulykkesforebyggelse er konvergensens af resultaterne ikke imponerende.

At forskningen om regulering af det psykisk arbejdsmiljø ikke har et stort omfang, er ikke overraskende. Den regulering er jo i praksis ikke noget, der har fyldt meget før i tiden. Antallet af studier, der ser direkte på den myndighedsmæssige regulering af det psykiske arbejdsmiljø, er meget

beskedent. Vi har derfor valgt at kaste nettet noget bredere ud, når det gælder psykisk arbejdsmiljø end vi gjorde i forhold til det generelle arbejdsmiljø. Vores formål har jo også været at kunne kvalificere de spørgsmål, som vi skal stille i kommende empirisk fase af vores projekt. Det gør jo til gengæld at vi finder at litteraturen er meget inhomogen.

Et enkelt forbehold i forhold til vores litteraturreview skal tages her: Til trods for at vi har arbejdet ganske systematisk, er der til det sidste blevet ved at dukke ny relevant litteratur op. Det gælder især, men ikke kun, i forhold til den forskning, der ikke er publiceret i internationale peer-reviewede tidsskrifter, og det vil i praksis primært sige skandinavisk litteratur. Det kan sige noget om vores systematik, men det siger efter vores vurdering mere om karakteren af den relevante litteratur; den peer-reviewede litteratur konvergerer nok på de store linjer, men er alligevel spredt disciplinært og med hensyn til fokus; og den ”grå” litteratur er (som altid) svært tilgængelig, men i dette tilfælde af stor betydning.

### **Om regulering af arbejdsmiljø**

De fire spørgsmål som vi har arbejdet ud fra i denne del af reviewet er: Hvad siger litteraturen om den overordnede indretning af arbejdsmiljøreguleringsystemet? Hvad siger litteraturen om forskellige strategier for den offentlige myndigheds regulering af arbejdsmiljøet? Hvad siger litteraturen om de forskellige måder, den tilsynsførende møder virksomheden – de forskellige tilsynsstile? Og sidst, hvorfor reagerer virksomhederne på tilsynsindsatsen?

#### *Om arbejdsmiljøreguleringsystemet*

Robens-rapporten (1972), som er en skelsættende afrapportering fra en britisk arbejdsmiljøkommission, der sad 1970-72, formulerer den grundlæggende distinktion i arbejdsmiljøreguleringen og litteraturen herom som et spørgsmål om ”regulering og overvågning fra statens side” og ”industrielt selv-regulering og selv-hjælp”. Robens-rapporten har stået fadder til den række af arbejdsmiljølove, der blev vedtaget i den vestlige verden midt i 70’erne, herunder den danske. Distinktionen kan genfindes i varierende aftapninger i litteraturens diskussion af, hvordan man skal karakterisere reguleringen på system-niveau; dominerende formuleringer har været reflektiv regulering vs. materiel regulering; governance vs. government. Men som allerede anført er det forbløffende lidt forskning som tager sit udgangspunkt i dette niveau og belyser samspillet mellem de forskellige dele af systemet; et tema som Robens-rapporten ellers anslår direkte med en formulering om (egen oversættelse, jf. citatet side 16): ”De mest fundamentale temaer vi står overfor, vedrører forholdet, balancen og interaktionen mellem disse to brede elementer.” Vi dvæler heller ikke længe ved sådanne betragtninger i denne rapport.

#### *Om myndighedsstrategier*

Lige så snart vi kommer fra system-niveau til det niveau hvor myndighedens strategi vurderes, kunne man mene af Robens-rapportens skelnen mellem statslig regulering og selv-regulering forsvandt – vi er jo på feltet med statslig regulering – men straks reintroduceres distinktionen som et spørgsmål om efterlevelse (compliance) eller afskrækkelse (deterrence) (Hutter 1989): Skal arbejdstilsynet støtte arbejdspladserne så de selv gør en aktiv indsats for at forbedre arbejdsmiljøet, eller skal arbejdstilsynet tvinge og straffe arbejdspladserne til at gøre som loven foreskriver. Præcist hvordan snittet lægges varierer lidt i litteraturen – og nok så interessant: Uden tvivl også i praksis – men der er udbredt enighed om at der er tale om en idealtypisk skelnen, for hverken en efterlevelsestrategi uden sanktioneringsmuligheder eller en afskrækkelsesstrategi uden faciliterende elementer vurderes at have nogen praktisk relevans. Den generelle diskussion har dog en klar understrøm af, at efterlevelsestrategien er den mest interessante.

Eller måske kunne man formulere dem som at den mest interessante strategi hverken er afskrækkelse eller efterlevelse, men en kombination af de to. En strategi som også går under betegnelsen

responsiv regulering og hos Ayres & Braithewaite (1992) formuleres som et spørgsmål om håndhævelsespyramider, hvor hovedparten af reguleringen i praksis ligger i bunden af pyramiden og består af ”overtalelse” til selv-regulering, mens graden af afskrækkelse og tvang stiger op gennem pyramiden, hvor spidsen består af retsforfølgelse og straffe; men hvor man sjældent bruger ”spidsen” fordi man hele tiden tilpasser indsatsen i forhold til arbejdspladsernes vilje og evne til at handle selv. Efterlevelsstrategien er for det store flertal, mens afskrækkelsen skal bruges dynamisk i forhold til de få ”brodne kar”.

Parker (2006) peger på to fælder som reguleringen kan falde i. Den første er afskrækkelsesfælden, hvor problemet er at dosere afskrækkelsen tilpas i forhold til at opnå den ønskede effekt: For små ”straffe” gør det rationelt ikke at overholde loven og for store risikere at knække halsen på nogle virksomheder (noget der sjældent eller aldrig kan opnås politisk opbakning til). Men hun peger også på en anden fælde, efterlevels-fælden, som er, at uden en bred moralsk og politisk opbakning, så vil en responsiv regulering ikke kunne fungere, fordi der hele tiden vil være nogle der føler sig urimeligt behandlet.

Endeligt vil vi – for egen regning – pege på et sidste potentielt problem for den responsive regulering: At en myndighed kan have svært ved at fungere dynamisk imellem bunden og toppen af pyramiden; og at dem der skal reguleres, kan blive ”forvirrede” over hvilken rolle tilsynet egentlig spiller; hvilket jo igen risikerer at svække tilsynets legitimitet.

Der er to yderligere problemstillinger i forhold til myndighedens afskrækkelses- henholdsvis efterlevelsstrategi, vi vil tage op her:

Den ene er spørgsmålet om, hvordan myndighedens krav og regler til arbejdspladserne formuleres. Bluff & Gunningham (2004) skelner mellem fire typer af krav: 1) *Specifikationer*, som præciserer hvilke forholdsregler der skal tages overfor et givent problem, 2) *generelle pligter*, som udpeger de forskellige aktørers rolle og ansvar i spillet om arbejdsmiljøet, 3) *performance-baserede regler*, som opstiller krav til hvad der skal komme ud af indsatsen, men ikke forholder sig til hvordan det skal opnås, og 4) *system-baserede regler*, som stiller krav til hvordan systemet, procedureerne og processen omkring arbejdsmiljøarbejdet skal se ud. Hver af disse typer af krav har deres egne fortrin og problemer, og det interessante spørgsmål er mere i hvilke situationer man skal stille hvilke krav, og hvordan skal (og måske også kan) disse krav mikses?

Den anden problemstilling er spørgsmålet om proaktiv henholdsvis reaktiv håndhævelse. Den reaktive håndhævelse er den hvor tilsynet reagerer på konstaterede problemer og henvendelser fra borgerne, mens den proaktive er den hvor tilsynet dukker op af egen drift (som i det danske screenings-tilsyn fristes man til at sige). Valget proaktivt eller reaktivt tilsyn stiller sig formodentlig anderledes når ressourcerne er mere begrænsede end vi kender det fra det danske tilsyn; men nissen flytter med og bliver til et spørgsmål om hvordan man bedst muligt udnytter ressourcerne (som jo altid er begrænsede).

### *Om tilsynsstile*

Kernen i Black's (2001) systematisering af hvad der påvirker de tilsynsførende ”stil” i mødet med virksomheden, er, at den tilsynsførende altid udøver et konkret skøn, når det fastlægges om loven er overholdt eller ej. Denne uomgængelige beslutningstagnung som ”*the street-level bureaucrat*” foretager i mødet med virkeligheden gør den tilsynsførende til en afgørende brik i implementeringen af den strategi som myndigheden har lagt sig fast på.

Men Black's blik er rettet mod de forhold der influerer på den tilsynsførendes funktionsudøvelse. Hun sammenfatter i virkeligheden meget af den eksisterende litteratur på området i en samlet



ramme. De forskellige elementer i rammen er måske ikke i sig selv så overraskende, men er alligevel værd at gentage for overblikkets skyld: a) De lovmæssige rammer – altså for det første reglerne klarhed og generalitet, for det andet karakteren af de reglerne skal anvendes på, og for det tredje karakteren af de sanktioner en afgørelse kan udløse; b) Interaktionen mellem den tilsynsførende og den regulerede – altså, hvordan kategoriserer den tilsynsførende virksomheden (det vender vi tilbage til), ”afstanden” mellem de to parter, virksomhedens størrelse, efterlevelsescostningerne og bruddets karakter; c) De organisatoriske rammer – fx tilsynets egne performance-mål; d) Personlig baggrund; og e) Den bredere kontekst – er der fx politisk opbakning til tilsynsvirksomheden. Man kan også sige at rammen afslører hvor mange, komplekse, forhold som øver indflydelse på hvordan myndighedsøvelsen finder sted, og dermed også hvor vanskeligt det er at ”programmere” de tilsynsførende til at gøre tingene på den ”korrekte” måde.

I forhold til de tilsynsførendes kategorisering af virksomhederne, så kan den være mere eller mindre formel, men pointen er, at det sker under alle omstændigheder. Og kategoriseringen har konsekvenser for, hvorvidt den tilsynsførende trækker i retning af efterlevelse eller afskrækkelse i sin konkrete adfærd. Selvfølgelig er kategoriseringen er dog ikke mere fastlåst end at den kan ændres i den konkrete interaktion mellem de to parter.

Udover Black's ramme vil vi pege på to differentieringer af den generelle efterlevelsescostnings-afskrækkelses-akse som en given myndighedsudøvelse må placere sig på. Dels peger Lindblom & Hansson (2004) på, at akserne kan formuleres som fem positioner (fra efterlevelse til afskrækkelse): Rådgivende – Opmuntrende – Ansporende – Kravstillende – Straffende. Dels har Poul Bitsch Olsen (1992) krydset noget der ligner efterlevelsescostnings-/afskrækkelses-aksen, som han betegner uformelle/formelle relationer, med spørgsmålet om tilsynet er orienteret mod problem henholdsvis løsning, en skelnen som jo genfindes i den danske praksis som forholdet mellem funktionspåbud henholdsvis metodepåbud, og med spørgsmålet om tilsynet er rettet mod selve arbejdsmiljøet eller arbejdspladsens ”kapacitet til selv-kontrol” (fx et velorganiseret sikkerhedsarbejde). Bitsch Olsen er især optaget af at den langsigtede effekt er bedre, hvis man udpeger problemer som virksomheden siden selv løser.

### *Om virksomhedernes reaktion på tilsyn*

Når man betragter ovenstående diskussioner om henholdsvis afskrækkelse eller efterlevelse er det nemt at konstatere, at valget eller afbalanceringen mellem de to strategier, hvor betinget og svært det i øvrigt måtte være, kun giver mening i relation til en forståelse, en teori-i-praksis, om hvad der sker når virksomheden møder tilsynet og nogle gange får en afgørelse i mod sig. Hvorfor reagerer virksomhederne som de gør? Hvad får dem til at gøre noget ved arbejdsmiljøet? Men herom er litteraturen relativt tavs; kun få bud er vi stødt på.

Man kan se på forholdet fra to vinkler: Fra virksomhedens – hvorfor reagerer den på myndigheden; og fra myndighedens – hvordan vurderer myndigheden eller den tilsynsførende, hvad der skal få virksomheden til at reagere. De bidrag der beskæftiger sig med den første vinkel er begge danske (Olsen 1992; Hasle m.fl. 2003) og kan sammenfattes i, at virksomhederne grundlæggende kan have tre motiver for at reagere på myndigheden: Et tvangsmæssigt (reguleringssfæren), som knytter sig til betydningen af eventuelle sanktioner; et økonomisk (økonomi og sanktionssfæren), som også knytter sig til sanktioner (bøder), men også bredere økonomiske rationaler; og endeligt et legitimitetsmotiv (”anseelsessfæren”), som handler om virksomhedens almene relationer til omverden – kan virksomheden opretholde sin ”licences-to-operate”. Men det er altså ikke et spor, der er blevet nøje fulgt i litteraturen.

Den anden vinkel, myndighedens vinkel, opsummerer Black (2001) med at virksomhederne der ikke efterlever myndigheden, rubriceres som værende enten amoralske og beregnende, politiske

borgere (når de ikke reagerer på myndighedens krav er det et udtryk for at de er principielt uenige med kravene), organisatorisk inkompetente eller irrationelle ikke-efterlevere. Det danske Arbejdstilsyn formelle rubricering af virksomhederne i dem der vil og kan, dem der vil men ikke kan, og dem der hverken vil og kan, for så vidt som her er tale om rubricering som får en direkte og bekendtgjort betydning i reguleringsindsatsen. Denne rubricering blev dog forladt med Arbejdsmiljøreformen.

Hutter (1997) er tættere på den enkelte tilsynsførendes forklaringsmodeller. Og her er det værd at bemærke at der hurtigt sker en opløsning af den regulerede virksomhed som en enhed, virksomheden er sammensat, og der er forskellige grunde på den enkelte virksomhed til at efterleve henholdsvis ikke efterleve. Hun peger på oprigtig bekymring for sikkerhed og sundhed (som *kan* være begrænset til enkeltindivider i organisationen), og hun peger på lav "arbejder-moral" og på at sikkerhedsudstyr kan besværliggøre arbejdet. Mere generelt er Hutters pointe, at hovedparten af de ikke-efterlevende virksomheder ifølge de tilsynsførende ikke har det som intention; men at det er udtryk for manglende "evne"; og det får så konsekvenser for de tilsynsførende, som er tilbøjelige til at forfølge en efterlevelsestrategi overfor sådanne virksomheder.

### Om effekten af arbejdsmiljøregulering

Vi har i vores gennemgang af den relevante litteratur om effekten af arbejdsmiljøregulering lavet en simpel rubricering af litteraturen ud fra om en given kilde fandt at arbejdstilsynsindsatsen ikke havde henholdsvis havde en positiv effekt. En opdeling som i al sin simpelhed afdækker et skræmmende uklart billede: "Nej, effekten af myndighedsreguleringen er stort set fraværende – Jo, den rigtige regulering virker (i større eller mindre udstrækning)" nærmest råber de forskellige kilder til hinanden. Og det er ikke fordi at denne rapports forfattere har kunnet finde et underliggende mønster i hvorfor effekterne vurderes så forskelligt.

De få danske forsøg på en effektvurdering hører stort set hjemme på "nej, det virker ikke"-siden, om end der eksempler på at en indsats på et givet kan vises at have effekter – primært indsatsen i forhold til organiske opløsningsmidler. Hasle m.fl. (2000) er dem der udpeger dette forhold mest direkte, og umiddelbart herefter følger Rigsrevisionen (2000) med sin konstatering af at Arbejdstilsynets indsats ikke umiddelbart kan aflæses i en udvikling i arbejdsskadedtallene. Begge undersøgelser tager dog forbehold for at en eventuel effekt af reguleringen kan være blevet "spist op" af effekterne af andre udviklingstendenser.

Kristensen (2001) kommer dog med en vigtig kritik af denne type af undersøgelser; primært fordi vores rapporter på ulykkes- og skadesiden notorisk er præget af en kraftig underrapportering og bl.a. derfor er meget utroværdige. Ja, på en række områder er det endda sådan at en forøget reguleringsindsats vil få ulykkes- og skadetallene til at stige, fordi indsatsen vil give en større opmærksomhed på det givne problem.

En undersøgelse af Hasle & Jensen (2005; før serviceeftersynet) er ikke en egentlig effektundersøgelse, men afslører til gengæld en diskrepans mellem de kendte problemer i en given sektor, social- og sundhedssektoren, og reguleringsindsatsen, målt i påbud overfor disse virksomheder. I den sektor er de ergonomiske og psykosociale problemstillinger vigtige, men de dominerer alligevel ikke de problemer som der er givet påbud i forhold til. Og der blev ikke givet mange rådgivningspåbud.

Vi tillader os at trække to indsigter ud af den gennemgåede effekt-litteratur. For det første er der grund til at være forsigtig med at drage for vidtgående, simple og håndfaste konklusioner i forhold til effekten af en given regulering. På linje med den mere begrebsorienterede litteratur peger de samlet set inkonklusive effekt-undersøgelser på, at det er meget svært at vurdere om en given re-

guling har effekt og i givet fald hvad graden af effekt er. For det andet hænger vanskelighederne med at vurdere effekter sammen med, at reguleringen jo langt hen ad vejen må forventes at være indirekte virkende og generalpræventiv. Skematisk set kan der være en effekt i forhold til det konkrete forhold der reguleres (både via påbud og mere efterlevelsessorienterede elementer fra de tilsynsførendes side); indirekte forbedringer i de besøgte virksomheder, indirekte effekter af afsmitende karakter mellem arbejdspladser i samme branche eller i samme geografiske område, og egentlige generiske effekter fx gennem afskrækkelse eller i form af at den almindelige forventning til standarden af et givet arbejdsmiljøforhold højnes. Jo, mere effekterne af reguleringen skal søge i den sidste ende af skalaen, jo vanskeligere bliver det at registrere og dokumentere effekten af reguleringen.

Den meste oversigtlige og indsigtsfulde diskussion af reguleringen og dens effekter har vi fundet hos Cox et al. (2008), som er et opdateret og grundigt litteraturstudie. Studiet kommer med en række mere specifikke vurderinger af hvad der virker (se resumeet side 36); men understøtter i øvrigt det billede vi har givet af, at "The quality of evidence is mixed. (...) But parts of the evidence base continue to suffer from persistent weaknesses." (p. vii).

### **Om regulering af det psykiske arbejdsmiljø**

Med inspiration fra Nielsen m.fl. (2007:5) kan man sige at etableringen af reguleringsfelt kræver at der gennemløbes en vis proces før det fungerer. Der skal etableres et vidensgrundlag, der skal ske en institutionalisering af området med etablering af politikker, aktører og værktøjer, og området skal "holdes ved lige" ved en vis konstant fornyelse. I det perspektiv kan det være værd at se på processen i forhold til reguleringen af det psykiske arbejdsmiljø. Vi vil især beskæftige os med vidensgrundlaget og værktøjerne. Når det gælder politikkerne må det i en dansk sammenhæng række at henvise til at psykisk arbejdsmiljø er et af de fire prioriterede arbejdsmiljøområder i regeringens 2005-prioritering; og at det psykiske arbejdsmiljø også var centralt i opfølgningen på velfærdsaftalen i 2006, en aftale som havde regeringen og Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet som forligspartier. Når det gælder aktører, så er det oplagt at nævne Arbejdstilsynet og Forebyggelsesfonden, men også arbejdsmiljørådgivere og arbejdsmarkedets parter – og i virkeligheden mange flere – igen i en dansk sammenhæng. Fornyelsen; ja, der er vi måske ikke helt kommet til endnu.

Her skal vi følge de to spor: Vidensetablering og institutionalisering gennem værktøjer. De ældste referencer i vores litteraturgennemgang er (Kompier et al. 1994) og (Gier et al. 1994) som dengang interesserede sig for, hvordan man i fem europæiske lande regulerede stress. Og i alle disse lande – de indbyrdes forskelle til trods – havde stress ikke nogen høj prioritet. Men artiklerne varsler jo i sig selv en gryende interesse for området. Tidsmæssigt falder disse artikler næsten sammen med en afgørende begivenhed i den danske udvikling, Metodeudvalget, men det vender vi tilbage til.

At vidensetablering er på dagsordenen viser (Dollard et al. 2007) i et omfattende studie af nationale overvågningssystemer som de finder 35 af fordelt på 20 lande. De forskellige overvågningssystemer, som monitorer psykosociale risikofaktorer i arbejdsmiljøet, giver en indikation af hvordan psykisk arbejdsmiljø er ved at blive institutionaliseret som et relevant reguleringsfelt i mange lande iden vestlige verden. Og studie giver også et indblik i , hvad der bliver inkluderet i disse overvågninger. For at vurdere indholdet i de nærmere undersøgte 22 overvågningssystemer er der to begrebsapparater som det er nødvendigt at resumere.

Dels er der Kristensen (2007)'s 7 forskellige stressparadigmer, som viser hvor store forskelle der er imellem de forskellige paradigmer, som alle har en vis relevans i praksis. Stress er i denne sammenhæng på ingen måde et videnskabeligt afklaret begreb eller et velafgrænset problemkompleks.

Dels er der LaMontagne et al. (2007)'s hierarki af forebyggelsesindsatser – som selv leder tanken hen på EU's arbejdsmiljø-rammedirektivs såkaldte generelle forebyggelsesprincipper. Den primære forebyggelse er at reducere risikofaktorerne; den sekundære at give de ansatte redskaber så de kan håndtere stressen; og den tertiære er at rehabilitere når skaden er sket. Når LaMontagne et al. evaluerer 90 virksomheders indsatser finder de at de sekundære og tertiære indsatser dominerer selvom de primære indsatser er i vækst.

I forhold til Kristensens stressparadigmer er det interessant at Dollard et al.'s studie viser at der er stor konvergens i forhold til hvilke risikofaktorer der er inkluderet i de undersøgte overvågningssystemer. Det drejer sig om indflydelse, kvalifikationer/krav sammenhænge, jobkrav, social støtte, feedback, opgaveklarhed/mening, jobsikkerhed og belønning. Disse elementer kan genfindes i række kendte modeller, men modeller som alle har deres forankring (mere eller mindre) i Kristensens første paradigme, belastningsparadigmet.

I forhold til hierarkiet af forebyggelsesindsatser er det tilsvarende interessant at overvågningssystemerne har fokus på de arbejdspladsrelaterede belastningsforhold og i mindre udstrækning fokuserer på de potentielle individuelle aflastningsforholdsregler. Det er jo ikke mindre påfaldende i lyset af, at når det gælder virksomhedernes egne indsatser så er de tilsyneladende placeret et andet sted i hierarkiet.

Når vi vender os fra vidensetableringen og de underliggende forståelser, som den afspejler, til de værktøjer (bredt forstået) som er under etablering eller som allerede bliver brugt i tilsynssammenhæng, så har vi bidrag fra fire lande: Danmark, Australien, Sverige og Norge. De forskellige bidrag adskiller sig, men vi tager dem i den rækkefølge.

Vi har i rapportens brødtekst modstillet Metodeudvalgets rapport fra 1995 med den norske begrebsudvikling. Metodeudvalget etablerede jo et meget konkret værktøj til at afgøre om tilsynet er på banen eller ej. Denne afgrænsning af hvad der er psykosocialt arbejdsmiljø, og hvad der ikke er, er et ekstremt eksempel på at begreber og metoder er præget af en politisk og administrativ virkelighed (i modsætning til det norske eksempel som kommer nedenfor).

Metodeudvalget skrev en "rapport" som i dag udgør et afgørende dokument i forhold til Arbejdstilsynets virke i forhold til psykosocialt arbejdsmiljø; men dokumentet har ikke en formel juridisk position (det er ikke en bekendtgørelse, et cirkulære eller noget andet) og dets rolle er jo heller ikke at være en rapport. Metodeudvalgets "virkninger" blev evalueret allerede efter tre år (1998); evalueringen var ganske omfattende, men også noget usammenhængende; og det er et åbent spørgsmål om der dermed blev etableret et fornuftigt videnskabsmæssigt grundlag for en egentlig vurdering af følgerne af metodeudvalgets beslutninger. Evalueringen kunne dog konstatere at opdelingen af de psykosociale arbejdsmiljøfaktorer i to hovedgrupper generelt set blev vurderet neutralt eller positivt af arbejdsgiverorganisationerne og myndigheden, mens fagbevægelsen var mere tøvende.

Det australske studie er det mest omfattende studie vi kender af erfaringerne med arbejdstilsynets indsats i forhold til psykisk arbejdsmiljø – desværre er studiet ikke endeligt afrapporteret endnu. De tilsynsførende oplever området som komplekst. Studiet viser at vores diskussion af efterlevelse vs. afskrækkelse også er direkte relevant i forhold til det psykiske arbejdsmiljø, hvor efterlevelsen for de tilsynsførende fremtræder som den eneste farbare strategi på området; der gives masser af støtte, rådgivning og proaktivt tilsyn; mens sanktionerne ikke fylder meget.

Den svenske rapport (Frick et al. 2006) er en evaluering af et metodeudviklingsprojekt i det svenske arbejdstilsyn; metodeudvikling af tilsynsmetoder i forhold til det psykiske arbejdsmiljø. Selve metodeudviklingsprojektet er udtryk for en politisk og administrativ prioritering af området fra 2001 og frem. Prioriteringen af dette område faldt dog sammen med en mere generel omlægning af det svenske arbejdstilsyn i retning af en mere centraliseret og koordineret indsats. Frick et al. peger derfor på en række vanskeligheder for selve metodeudviklingsprojektet og peger på at en mere hensigtsmæssig udvikling bl.a. må indebære at indsatsen overfor det psykiske arbejdsmiljø skal være bedre integreret i arbejdstilsynets organisation og indsats på andre områder.

Det norske udviklingsarbejde udgør et eksempel på et forsøg på at etablere en indsats overfor et særligt problem i det psykosociale arbejdsmiljø: De psykiske arbejdsmiljøbelastninger i forbindelse med forandringer og omorganiseringer. Her er tale om en indsats som er forskningsforankret. Det er forskerne (Saksvik m.fl. 2007) der udvikler værktøjerne, om end et kriterium for værktøjerne i sidste instans er, at de tilsynsførende skal kunne bruge dem i praksis. Projektet var stort anlagt, men man kan næppe kalde konklusionerne overraskende: Det drejer sig fx om at tidlig afklaring af ændrede roller og funktioner og tilgængelig ledelse er af stor betydning.

Alt i alt viser resultatet af vores litteratur-søgning og gennemgang at det psykosociale arbejdsmiljø er et dynamisk område med mange udviklingsindsatser; men vi er næppe færdige med det nødvendige arbejde med at etablere værktøjer der kan institutionalisere området. Vi har ikke her været inde på den aktuelle danske indsats for at udvikle området – denne udvikling er ikke dokumenteret endnu og hører således ikke hjemme i et litteraturreview. Men ud fra vores almindelige kendskab til hvor langt vi er i Danmark – og vores netop gennemgåede kendskab til hvad der sker andre steder – så er der al mulig grund til at tildele det der foregår i det danske Arbejdstilsyn opmærksomhed.

Men da den tilgængelige viden om udviklingen af værktøjer i forhold til psykisk arbejdsmiljø i en myndighedssammenhæng er så begrænset som det er tilfældet, så har vi kastet nettet lidt bredere ud. Der er to bidrag, som vi har taget med. Dels er der nedsat et konsortium som skal se på metoder til forebyggelse af dårligt psykosocialt arbejdsmiljø. Konsortiet består af Arbejdstilsynet og NFA; men dagsordenen er ikke myndighedsværktøjer; men virksomhedsværktøjer. Dels har man i et projekt arbejdet med at metodeudvikle APV-processen, så den blev bedre i stand til at understøtte reelle forbedringer i det psykosociale arbejdsmiljø.

Konsortiet til udvikling af metoder har i særlig grad forelsket sig i et engelsk værktøj. Værktøjet er karakteriseret ved at være relativt deltagerinddragende i sit oplæg, til trods for titlens (Risk management og Management Standard) fokus på ledelse. Herudover er pointen at værktøjet opererer med en operationalisering i form af 6 hovedgrupper af risikofaktorer, som betragtes som relativt separate forhold, som kan vurderes uafhængigt af hinanden. Og at der for hver af disse grupper af faktorer er etableret en slags generel vejledende standard for hvordan forholdene skulle være på det givne område. Metodens svaghed er at den er ressourcekrævende og således ikke egner sig så godt til fx små virksomheder – dette står jo lidt i modsætningsforhold til konsortiets raison d'être, som skulle være at udvikle værktøjer til de virksomheder, der har svært ved at håndtere det forebyggende arbejde.

APV-projektet (Nielsen m.fl. 2008) som har afprøvet otte metoder på en række arbejdspladser konstaterer at et afgørende problem er at gå fra identifikation af problem til implementering af løsninger; måske er det endda et mere presserende problem hvis metoderne er dialog-orienterede og deltagerinddragende. Herudover konstateres det, at selve metoden måske er mindre afgørende end virksomhedernes evne til at styre processen; at overkomme gabet mellem problemidentifikation og handling. Det er også en pointe, at metoderne og de gennemførte forandringer ikke betyder ra-

dikale forbedringer i det psykosociale arbejdsmiljø, i hvert fald målt med NFA's mellemlange psykiske arbejdsmiljø-spørgeskema.

Også udenfor myndighedsarenaerne er der – det antydes i hvert fald af de behandlede undersøgelser – grøde i værktøjsudviklingen på feltet. Men der er næppe tale om nogen mere omfattende institutionalisering, der fx endegyldigt stabiliserer vores forståelser af hvordan et sundhedsskadeligt henholdsvis ikke-sundhedsskadeligt psykosocialt arbejdsmiljø etableres. Det er nok primært i arbejdstilsynenes egne rækker af de afgørende værktøjsudviklinger skal finde sted i forhold til hvordan reguleringen af det psykosociale arbejdsmiljø vil se ud i fremtiden.

Udvikling er der også af virksomhedernes indre struktur, hvor ikke kun institutionalisering af indsatsen i det psykosociale arbejdsmiljø er i rivende udvikling men også placeringen i de formelle fora er under forandring. Anne Ilsøes undersøgelse (2005) viser, hvordan samarbejdsudvalgenes større gennemslagskraft, stor medarbejderindflydelse og myndighedspress er afgørende faktorer for at komme i gang med det til tider kontroversielle og ømtålelige psykosociale område. Således bliver det for tilsynet et spørgsmål om at benytte sig af anledninger til at igangsætte forebyggelse i de mere træge virksomheder, samt overveje hvordan myndighedsudøvelsen forandrer sig i takt med at samarbejdsudvalgene får tildelt en større rolle i virksomhedens håndtering af arbejdsmiljøet.

**Afslutningsvis** skal det konstateres at et generelt problem for Arbejdstilsynets indsats for arbejdsmiljøet i almindelighed og det psykiske arbejdsmiljø i særdeleshed, er at Arbejdstilsynets møde med virksomheden er kort, mens effekten forventes at være en langsigtet læring og udvikling hos virksomheden – og myndigheden får kun i begrænset omfang direkte erfaringer med effekterne af dens indsats. De tilsynsførende og arbejdspladsens arbejdsmiljøaktører har ikke en delt erfaringsverden. Og forskningen har aldrig helt formået at overkomme denne deling; det er et af vores projekts store udfordringer!

God læselyst!

## Den anvendte metode

Nærværende litteraturgennemgang er fremkommet på baggrund af en omfattende søgning i dansk, nordisk og international litteratur om regulering af arbejdsmiljø.

Arbejdet startede med at sammenstykke en liste med relevante søgeord på dansk, engelsk, svensk og norsk indenfor emnet. Disse blev anvendt til søgning alene og i kombination med hinanden (eksempelvis: Tilsyn – Inspection – Tillsyn, kombineret med hhv. Arbejdsmiljø – Work Environment – Arbetsmiljö). Der blev både udviklet søgeord til søgning efter tekster, der fokuserede generelt på regulering af arbejdsmiljø, samt søgeord til tekster der særligt havde fokus på regulering af psykisk arbejdsmiljø.

Søgeordene blev derefter anvendt til søgning i forskellige artikel- og biblioteksdata-baser. Vi prioriterede at anvende følgende databaser:

- Social Science Citation Index (SSCI), der indeholder videnskabelige artikler fra over 10.000 tidsskrifter.
- Danmarks Elektroniske Fag- og Forskningsbiblioteks (DEFF) forskningsdatabase, der indeholder forskningsprojekter og resultater fra alle danske universiteter.

- Danske, svenske og norske universiteters egne forskningsdatabaser og hjemmesider – baseret på en liste fra det Europæiske Arbejdsmiljøagenturs hjemmeside over universiteter, hvor der er forskningsgrupper der beskæftiger sig med arbejdsliv.
- Det nedlagte svenske Arbetslivsinstitutets ”Arbetslivsbiblioteket”, som nu er overført til Stockholms Universitetsbibliotek.

Disse søgninger førte til en lang række hits, som blev indsat i nogle til formålet udviklede matrixer, der derefter udgjorde en omfattende litteraturliste med måske-relevante henvisninger

Endvidere blev der udført søgninger på en række hjemmesider – blandt andet: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, Arbejdstilsynet, og Det europæiske arbejdsmiljøagentur.

Næste skridt efter ovenstående søgeproces var en sortering og vurdering af de fundne artikler, rapporter og bøgers relevans for projektet. Kriterierne for artiklernes var:

- At de beskæftigede sig teoretisk med regulering af arbejdsmiljø eller psykisk arbejdsmiljø, eller
- At de dokumenterede erfaringer med eller effekter af denne regulering.

Relevansen blev bedømt ud fra tilgængelige abstracts, resuméer og lignende. På denne måde gennemgik vi ca. 3700 artikler, rapporter og bøger.

Herpå fulgte indhentning og gennemgang af de artikler, rapporter og bøger der umiddelbart virkede relevante, en grundigere gennemgang af disse og derefter en endelig vurdering af deres relevans for projektet. Dette blev til ca. 300 artikler, rapporter og bøger. Vi gennemgik også litteraturlister og henvisninger i litteraturen efter relevante nye henvisninger, der efterfølgende blev indhentet.

Vi udførte også enkelte ”related records”-søgninger i SSCI. Dette vil sige at man ud fra en bestemt artikel, som man har fundet relevant, søger videre i andre artikler der anvender nogle af de samme referencer. Dette gjorde vi dog ikke systematisk med alle artikler, idet dette ville have været et enormt og i princippet uendeligt arbejde, som tidsrammen ikke tillod. Derfor valgte vi kun at udføre disse søgninger ud fra særlige artikler der var relevante, men tilhørte et underemne som vi fandt underbelyst i det udvalgte af litteratur vi havde indhentet. Vi udførte også enkelte google-søgninger for at prøve at dække disse underbelyste underemner ind. Det var særligt problematikker omkring regulering af psykisk arbejdsmiljø, som vi fandt underbelyste.

Den endelige udformning af rapporten indebar endnu en sortering – hvem er de mest interessante repræsentanter for forskellige teoretiske tilgange og områder? Hvilke tekster illustrerer pointen bedst? Nogle steder er der derfor henvisninger til øvrige forfattere der har arbejdet med samme emne, men som ikke har fået plads i rapporten.

### **Begrænsninger ved den anvendte metode**

Vi kan nok ikke gøre krav på at vores litteraturgennemgang er fuldstændigt heldækkende, eller at der ikke kan være perspektiver og indspark i debatten som vi har overset. Vi mener dog at have gennemgået en meget stor del af den relevante litteratur om regulering af arbejdsmiljø og psykisk arbejdsmiljø.

Der er selvfølgelig også sket en subjektiv vurdering i bedømmelsen af litteraturens relevans. Andre ville måske finde nogle af de artikler, vi har vurderet som irrelevante, relevante. Dette ser vi ikke umiddelbart noget alternativ til – det vi har gjort er at fremlægge de kriterier der har ligget til grund for vurderingen, og fulgt dem stringent i vores arbejde.

En kommentar skal også knyttes til vores søgning indenfor den danske forskningslitteratur. DEFFs søgemaskine er ikke heldækkende for publiceret dansk forskning, idet den er baseret på indrapportering fra de enkelte universiteter og forskningsinstitutioner, hvilket ikke altid sker med alle publikationer. Endvidere har den en begrænset søgefunktion og mange ufuldstændige referencer, der gør den svær at anvende. Vi må derfor stille os tilfredse med at vores søgning på dette område baseres på en hvis tilfældighed, kombineret med vores eget forhåndskendskab til relevante danske publikationer.

Endnu en kommentar vedrører brugen af SSCI. SSCI er et engelsksproget indeks og giver dermed bias til engelsksproget litteratur, idet engelsksprogede forfattere må formodes at publicere mere på engelsk end forfattere med et andet modersmål. Dermed er forfattere og studier fra Australien, England, USA og Canada sandsynligvis overrepræsenterede i vores litteraturudvalg. Vi har dog forsøgt at bløde op for dette ved målrettet at søge efter særligt nordisk litteratur andre steder. Denne skæve repræsentation slår mest igennem i første og anden del af rapporten om henholdsvis arbejdsmiljøregulering generelt og effekterne af arbejdsmiljøregulering, hvor den engelsksprogede litteratur dominerer. I tredje del om reguleringen af psykisk arbejdsmiljø fylder den skandinaviske litteratur mere.

En sidste metodisk overvejelse vedrører vores anvendelse af effektmålinger i anden del af rapporten. Det har ikke været muligt for os at vurdere validiteten af de forskellige undersøgelser og deres resultater. Vi har for størstedelen af litteraturens vedkommende anvendt artikler publiceret i videnskabelige tidsskrifter med peer-review, men det er så langt vores kvalitetsvurdering rækker.

## Arbejdsmiljøregulering – et startpunkt

En milepæl i arbejdsmiljøreguleringen og litteraturen på feltet udgøres af Lord Robens-rapporten (1972). Lord Robens-rapporten er en engelske kommissionsrapport som kom i begyndelsen af 70'erne, og stadig med nutidens øjne fremstår velskrevet og aktuel. Den er en milepæl fordi den indvarslede den bølge af arbejdsmiljøreformer som prægede mange vestlige lande, også Danmark, i 70'erne. I den generelle sammenfatnings første punkt hedder det (paragraph 452): *"We need a more self-regulating system of provision for safety and health at work. The traditional approach based on ever-increasing, detailed statutory regulation is out-dated, over-complex and inadequate. Reform should be aimed at creating the conditions for more effective self-regulation by employers and workpeople jointly."* Selv-regulering var og er kodeordet.

Det ville være relevant at fortsætte med at citere rapporten, men det må række at pege på at selvreguleringen tænkes understøttet af både ledelsesansvar og medarbejderdeltagelse i kraft af sikkerhedsrepræsentanter. At der lægges stor vægt på at erhvervslivet selv skal løse deres problemer bl.a. gennem frivillige standarder og 'codes of practice' med henblik på stadig forbedrede betingelser. Og at selve arbejdstilsynet som aktivitet skal være rådgivende og understøttende, og fokusere sin mere myndighedsudøvende praksis på de mere alvorlige problemer.

De problemer som blev løst allerede dengang og som rapporten havde fokus på er de mange forskellige tilsyn som blev lagt sammen i én myndighed, og den meget omfattende detaljerede lovgivning, som blev lagt ind i en samlet rammelovgivning, som vi også kender det for Danmarks vedkommende.

Med hensyn til selve inspektionen kan der dog være grund til at citere (paragraph 477): *"Present inspection activities are too widely dispersed, and depend too much on routine visitation. The attempt to watch over everything means that serious problems may get less attention than they de-*



*serve. The resources of the inspectorates should be used more selectively. They should be concentrated on those areas where they are most needed and most likely to be effective. Priorities should be established by systematic appraisal and planning.”*

På den måde forholder Robens-rapporten sig til store dele af det felt som vi også vil prøve at gennemgå i det følgende. Som allerede angivet i forordet starter vi på det niveau som udgøres af hele arbejdsmiljøreguleringssystemet; men kun for en kort bemærkning. Derefter fortsætter vi med myndighedens strategier som det næste niveau; hvordan opfatter man egentligt myndighedens rolle i forhold til virksomhederne og deres indsats for et bedre arbejdsmiljø. Og på det nederste niveau ser vi på de tilsynsførende måde at gennemføre tilsyn; vi kalder det tilsynsstil. Vi slutter af med at diskutere forskellige mulige forklaringer på at virksomhederne reagerer på reguleringen. Egentligt er det jo umuligt at forholde sig til de forskellige former for regulering uden en sammenhængende forståelse af, hvad der påvirker virksomhederne og de mennesker der udgør virksomhederne.

## **Arbejdsmiljøreguleringssystemet – system-niveaulet**

Lad os starte med Robens-rapporten's forståelse eller definition af systemet: (paragraph 15): "By 'system' we mean here the whole complex of arrangements and activities, whether of statutory or voluntary nature, which seek to protect and promote the safety and health of people at work, (...). The system can be seen as comprising two very broad elements: regulation and supervision by the state, and industrial self-regulation and self-help. The most fundamental issues before us are concerned with the relationship, balance and interaction between these two broad elements. (...)"

Som system betragtet er det altså utilstrækkeligt at se på statens, endsige myndighedens rolle; nej, vi skal have fat i hele komplekset af 'arrangementer og aktiviteter', der fremmer det gode arbejdsmiljø. Og systemet – siger Robens-rapporten – må ses som bestående af et statsligt regulatorisk element og et element af 'industrielt' selvregulering. Den sidste distinktion forfølger vi ikke helt på samme måde. I vores model ovenfor har vi i første omgang skelnet mellem reflektiv regulering og materiel regulering. Denne skelnens intellektuelle ophavsmand er Teubner (1983, se også Born m.fl. 1988); og i en arbejdsmiljøssammenhæng er Teubners distinktion blevet benyttet flittigt (fx af Rieper 1985, Wilthagen 1994, Kock & Nielsen 1998).

Tankegangen er, at der med velfærdsstatens opkomst fra 30'erne og frem etableres en responsiv lovgivning (Nonet & Selznick 1978/2001). Den responsive lovgivning er mindre optaget af at selvstændiggøre sig fra magten, at etablere en autonom lovgivning, end retsvæsenet var under den moderne (rets-)stats etablering og mere involveret i at regulere for at skabe en velfærdsstat. Den indgribende regulering opdeler Teubner i henholdsvis materiel lovgivning og reflektiv lovgivning; hvor den materielle lovgivning er karakteriseret ved brede mål og præcise regler; mens den reflektive lovgivning er karakteriseret ved brede mål og indirekte, ofte procedurelle, regler, der bringer det sociale system, der ønskes påvirket, til selv, reflektivt, at forfølge de brede mål. Fra Teubners side er skemaet tænkt som et evolutionært skema, der siger noget om udviklingen i det retlige system (system her forstået som et Luhmansk autopoietisk system). Hos Rieper og Koch & Nielsen er distinktionen mere tænkt som et analytisk begreb, der gør det muligt at skelne mellem forskellige virkemidler, som oftest er i spil samtidigt. Og hos både Rieper og Koch & Nielsen er det ikke det retlige system som sådan som er i fokus, men den konkrete regulering, der finder sted indenfor et givet felt; her arbejdsmiljøfeltet (eller arbejdsmiljøreguleringssystemet som det vel må hedde hvis ordet system her bliver brugt i Lord Robens-rapportens forstand.)

Siden har Kamp & Nielsen (2008) arbejdet med en anden distinktion, som dog har en del til fælles med distinktionen reflektiv henholdsvis materiel regulering; nemlig Governance-begrebet, og dets modpart, Government. Governance-begrebet peger i udpræget grad på vigtigheden af de ikke-statslige netværk, som en udfoldet reflektiv regulering giver anledning til. Governance-

diskussionen kommer teori-historisk fra et andet sted; nemlig politologi; og har derfor meget fokus på aktører og beslutnings-processer, men begge diskussioner er optaget af alternativerne til en statslig regel-styring, som begge opfatter som utilstrækkelig. Og begge traditioner har et blik for at de to reguleringsformer ikke kan undvære hinanden. En arbejdsmiljøregulering uden regelfastsatte normer for hvad der må vurderes at være skadeligt og uden den mindste risiko for sanktionerende tiltag hvis arbejdsmiljøet helt negligeres, opfattes lige så utilstrækkelig i reflektiv-regulerings-tankegangen, som et netværk af arbejdsmiljøaktører uden en statslig impuls og promovning opfattes som usandsynlig i governance-tankegangen.

De reguleringsmæssige udfordringer på system-niveauet er kolossale – ikke mindst her i Danmark i en situation hvor man har valgt at lægge væsentligt mere vægt på den statslige regulering end det har været trenden siden Lord Robens. Lad os blot nævne to af de udfordringer der er centrale på system-niveauet:

- Den store trend fra 90'erne og op gennem det første årti af det nye årtusinde indenfor arbejdsmiljøreguleringen har været arbejdsmiljøledelsessystemer (på engelsk: Occupational Health & Safety Management System; Frick et al. 2000; se også Kamp & Nielsen, forthcoming). Det er hvad Coglianese & Lazer (2003) meget beskrivende har kaldt *Management-Based Regulation* efterfulgt af den ikke mindre sigende underoverskrift, *Prescribing Private Management to Achieve Public Goals*. Udfordringen ligger netop i hvordan man bringer de offentlige mål i overensstemmelse med ledelsens interesser og muligheder.
- Den anden udfordring er partsindsatsen og mulighederne for kollektive aftaler på arbejdsmiljøområdet, som bl.a. Arbejdsmiljøreformen jo har åbnet op for. Arbejdsmiljøregulering kan jo godt anskues som en lidt transformeret form for *industrial relations* (Quinlan xxx(bør tjekkes: Quinlan, M. & Bohle, E. (1995). *Managing OH & S in Australia. A multidisciplinary approach*. South Melbourne: Macmillan Education.)), men spørgsmålet er hvorvidt den dynamik, der er indbygget i de almindelige arbejdsmarkedsrelationer er tilstrækkelig til at sikre den fornødne standard og udvikling på arbejdsmiljøområdet, hvis ansvaret lægges over på parterne uden yderligere incitamenter.

Men disse udfordringer til trods bevæger vi os nu videre til at se på myndighedsudøvelsen på strategiske niveau. Vi fortsætter med at forfølge diskussionen om reflektiv henholdsvis materiel regulering; også når den dikotomiske tænkning viser sig for begrænset og flere end to kategorier sine steder må tages i anvendelse. Det er gennemgående for litteraturen, at de centrale koncepter ofte væves ind i hinanden og kombineres, så de kan være svære at adskille og stille skarpt op imod hinanden, og endvidere bevæger diskussionerne sig på flere niveauer.

I det følgende går vi væsentligt tættere på den tilgængelige forskningslitteratur end ovenfor; spændvidden i litteraturen vi har fundet er meget bred både geografisk, indholdsmæssigt og metodemæssigt. Noget af den anvendte litteratur handler ikke nødvendigvis kun om regulering af arbejdsmiljø – det kan være studier i tilgrænsende reguleringsfelter, eksempelvis miljøområdet, som vi mener kan bidrage med relevante indsigter i en arbejdsmiljøsammenhæng.

### Det myndighedsstrategiske niveau

Vi starter med en række bidrag der beskæftiger sig med indretningen af regelgrundlaget for reguleringen – hvad er det egentligt man opsætter regler i forhold til? Dernæst ser vi på hvordan man vælger at tackle opgaven med at sikre håndhævelse og efterlevelse af dette regelgrundlag. Det er her at det bliver klart at det ikke kun handler om at vælge mellem forskellige håndhævelsesstrategier, men også om hvordan de kombineres. Afslutningsvis ser vi også på forskellen mellem proaktive og re-aktive strategier i forhold til virksomhederne.

## Regel- og standardtyper

En række forfattere har beskæftiget sig med spørgsmål om hvilken slags regler man skal lave i reguleringen af arbejdsmiljøet. Hvad skal man regulere for at opnå det bedste resultat?

Bluff og Gunningham (Bluff & Gunningham 2004) beskriver fire overordnede regeltyper: Specifikationer, Generelle pligter, Performance-baserede og System-baserede. De fire typer skal forstås som idealtyper og derfor kan konkrete regler og lovgivning sagtens tage form af mellemting der kombinerer flere typer i større eller indre grad. Ikke desto mindre kan type-opdelingen dog være et interessant redskab til at forstå hvilke elementer der kombineres, hvordan og med hvilken effekt. De fire regeltyper uddybes således:

*Specifikationer* fortæller den ansvarlige for arbejdsmiljøet præcis hvilke forebyggende tiltag der skal tages i forhold til en specifik risiko, og stiller således ikke store krav til den ansvarliges egen dømmekraft. Idet tiltagene er præcist foreskrevne, er det også nemt at afgøre om en virksomhed lever op til dem. Specifikationer kan dog kritiseres for at føre til store mængder meget detaljeret lovgivning, der er svær at overskue, samt holde opdateret. Endvidere forholder de sig kun til klart identificerede problemer, de giver ikke rum for alternative løsninger, de opfordrer ikke til tiltag ud over det specificerede og de egner sig ikke til at kontrollere risici, der ændrer sig over tid.

Dette får Bluff og Gunningham til at konkludere at specifikationer egner sig bedst til at løse arbejdsmiljøproblemer hvor man kender til effektive løsninger, og hvor man ikke ønsker at give plads til alternative løsningsmetoder.

*Generelle pligter* bruges som betegnelse for regler der i brede termer beskriver en aktørs pligter i forhold til arbejdsmiljøet (eks. en arbejdsgivers ansvar for at skabe en sund og sikker arbejdsplads, en ansats ansvar for at tænke på sin egen sundhed og sikkerhed, mv.). I kraft af at de formuleres som generelle udsagn får disse regler modsat specifikationerne en altomfattende karakter der inkluderer alle tænkelige arbejdsmiljøproblemer. Derudover foretages de ikke på samme måde og de er åbne for forskellige måder at løse problemer på.

Selvsamme generelle formulering af regler åbner dog op for en høj grad af usikkerhed for både arbejdsmiljøansvarlige og myndigheder, i forhold til at bedømme hvilke tiltag og resultater der kræves.

Generelle pligter er således, ifølge Bluff og Gunningham, gode til at fastslå og afklare ansvar for arbejdsmiljøet, men der er behov for at kombinere dem med regler, der klargør ansvarets karakter og omfang.

*Performance-baserede regler* specificerer resultater der ønskes opnået i forhold til arbejdsmiljøet, men specificerer ikke den konkrete metode til at opnå dem. Denne type regler er således åbne for ændringer i eksempelvis teknologi og arbejdsorganisation. De ansvarlige kan selv vælge hvordan de vil leve op til reglen, men samtidig fokuseres indsatsen til et specifikt område hvor resultaterne ønskes opnået og man undgår den usikkerhed som de generelle pligter medfører. De performance-baserede regler stiller dog ikke krav til et holistisk syn på arbejdsmiljøet og de fungerer heller ikke som incitament til kontinuerlig forbedring af resultaterne.

Performance-baserede regler er, ifølge Bluff og Gunningham, et lovende værktøj, der ideelt set kan balancere mellem fleksibilitet og klarhed – samtidig indebærer de dog ikke en opfordring til at opnå bedre eller mere vidtrækkende resultater end dem der foreskrives i reglen.

*System-baserede regler* identificerer en bestemt proces, system eller fremgangsmåde der skal følges for at opnå arbejdsmiljøforbedringer. Systemtilgangen forbindes med ønsker om mere holistisk og systematisk arbejde med sundhed og sikkerhed, der kan føre til mere kontinuerlige og proaktive forandringer i de organisationer, der anvender den. En sådan system eller proces-baseret tilgang har, ifølge Bluff og Gunningham, potentiale for at udfylde nogle af ”hullerne” i ovennævnte tilgange idet den sigter bredt på en lang række risici og er tilpasningsdygtig til forandringer i teknologi og arbejdsorganisation.

Det er dog usikkert hvor anvendelig metoden er i mindre virksomheder. Samtidig kan det være uklart hvornår en virksomhed lever op til reglerne, og det kan være svært at afgøre om der foregår reelle forbedringer, eller om de primært foregår på papiret.

Andre forfattere har arbejdet med typologier, der har stort overlap med ovenstående, men når frem til nogle lidt anderledes kategorier. Det drejer sig eksempelvis om Coglianese og Lazer (2003); Baldwin og Cave (1999). Se derudover (Hopkins 1994), der beskæftiger sig med resultat- og procesregulering.

Bluff og Gunningham anbefaler at man anvender en blanding af ovennævnte regeltyper således at den ens styrke kompenserer for den andens svaghed. Det handler således om at finde den rigtige balance og blanding (Bluff & Gunningham 2004).

Coglianese og Lazer (2003) opstiller i stedet et valg mellem regeltyper og kommer, via en analyse af transaktionsomkostninger, frem til et bud på hvornår hvilke regeltyper er anvendelige. Dette afhænger af hvor homogene eller heterogene de regulerede virksomheder er, samt af hvor nemt eller svært det er at måle virksomhedens resultater på det regulerede felt. Hvis de virksomheder der skal reguleres er homogene – dvs. har sammenlignelige aktiviteter og den anvendte teknologi er relativt stabil over tid – og det samtidig er svært at måle resultater, er det formålstjenstligt at anvende teknologi-baserede regler (dette begreb svarer stort set til ovennævnte beskrivelse af specifikationer). Hvis de virksomheder der skal reguleres derimod er heterogene, men virksomhedernes resultater er lette at måle, er det formålstjenstligt at anvende performance-baserede regler.

Hvis de regulerede virksomheder både er heterogene, og resultater er svære at måle, ser de ledelses-baseret regulering (svarer til proces- eller systembaserede regler) som den mest effektive strategi.

### **Håndhævelses-strategier**

En anden central diskussion i litteraturen om regulering af arbejdsmiljø drejer sig om hvilke konkrete håndhævelses-strategier offentlige myndigheder med ansvar for arbejdsmiljølovgivning (eller andre områder – eksempelvis miljø, transport mv.), bør lægge for dagen. Når reglerne er lavet – hvordan skal man så håndhæve dem? Diskussionen kredser om begreberne compliance og deterrence – efterlevelse og afskrækkelse.

Bridgett Hutter (Hutter 1989) præsenterer to kontrasterende strategier eller enforcement styles. Den ene strategi kaldes den forhandlingsvenlige eller efterlevelsessorienterede strategi. Denne strategi hviler på forhandling, uddannelse og rådgivning som metode til at opnå efterlevelse af loven. Det er en samarbejdende og forsonende stil og målet er at sikre efterlevelse gennem løsning af eksisterende problemer, og overordnet set, at forhindre nye problemer. Efterlevelse ses således ikke nødvendigvis som noget umiddelbart opnåeligt, men forstås nærmere som et langsigtet mål. Formelle og juridiske instrumenter ses som en sidste udvej, der skal undgås, med mindre alt andet slår fejl i henhold til at sikre efterlevelse. Formelle og juridiske instrumenter har betydning, men deres magt ligger i truslen – den mulige brug af dem – ikke i deres reelle anvendelse.

Modsat findes også en sanktionerende eller afskrækkende strategi. Her er der tale om en straffende tilgang til lovhåndhævelse, der hviler på formelle handlinger og sanktioner. Denne strategi tillægger brugen af juridiske sanktioner væsentlig betydning og vil måske ligefrem se antallet af initierede retsager som en succes eller indikator på at arbejdet udføres godt. Tilgangen betegnes også som fjendtlig (adversarial). Efterlevelse (på baggrund af sanktioners afskrækkende virkning) kan være et resultat af en sådan strategi, men det er ikke nødvendigvis et centralt rationale for håndhævelsen – den kan også have simpel gengældelse som rationale.

Afskrækkelsesbegrebet kan også udvides, så det kommer til at rumme to former: specifik afskrækkelse, der er rettet mod en specifik, allerede identificeret lovovertræder, og generel afskrækkelse, der er rettet generelt mod potentielle lovovertrædere (se eks. Johnstone 2004 og McQuiston mfl. 1998).

Sholz & Gray (Sholz & Gray 1997) udvikler en lidt anderledes konceptualisering og beskriver to ”håndhævelses modeller” – en afskrækkelsesmodel og en model baseret på kollektiv handlen. Afskrækkelsesmodellen bygger på en forståelse af at lovhåndhævelse kun kan ske ved tvang. Derfor kan kun arbejdspladstilsyn og efterfølgende sanktioner reducere antallet af arbejdsskader på de søgte virksomheder. Kollektiv handlen modellen bygger modsat på en forståelse af at lovhåndhævelse også kan ske via en mere faciliterende tilgang, hvor de involverede parter på virksomhederne opfordres og hjælpes til at samarbejde om at finde gavnlige løsninger på arbejdsmiljøproblemer. Denne model har altså fokus på at opnå efterlevelse gennem lokalt samarbejde.

Sholz og Gray knytter de to modeller til nogle mere overordnede forestillinger om hvilken rolle staten bør indtage i samfundet – henholdsvis som undertvinger (”government-as-coercer”) eller facilitator (”government-as-facilitator”).

Lindie Clark viser med sit komparative historiske studie af arbejdsmiljøregulering i USA og Australien (Clark 1999), at der kan opstå meget forskellige håndhævelsesstrategier, selv mellem lande hvis målsætninger stort set er sammenfaldende indenfor dette politikområde. Hun beskriver den amerikanske tilgang som centraliseret, legalistisk og fjendtlig og den australske som statsbaseret (decentral) og konsensusorienteret.

Johnstone (Johnstone 2004) fremfører at det han benævner ”advise and persuade” strategien er blevet den dominerende strategi indenfor arbejdsmiljøregulering, og at Robens-rapporten, med dens fokus på selvregulering, effektivt befæstede denne strategi.

Hutter (Hutter 1989) beskriver at den sanktionerende strategi oftest associeres med politiet, og at andre regulerende organer ofte forbindes med den efterlevelsorienterede strategi. Ifølge Hutter bruger alle håndhævende myndigheder dog reelt begge strategier – med forskellig vægtning.

Et yderligere syn på og diskussion af ovennævnte og lignende reguleringsstrategier kan findes hos: Hawkins (1984), der som en af de første sætter ord på ovenstående dikotomi; Howes (2003), Enzi (1998), Tombs (1995), Scholz (1991), Braithwaite & Grabosky (1985), Johnstone & Quinlan (1993), Kagan (1989) og De Baets (2003).

### **Kombinationer/synteser**

Der er også arbejdet med at konceptualisere synteser af de ovennævnte tilgange og skabe strategier der tilstræber at kombinere statslig regulering, håndhævelse, mm. med selvregulering og samarbejde. Et centralt eksempel på en sådan syntese er Ayres & Braithwaites bog fra 1992 ”Responsible Regulation – Transcending the Deregulation Debate”.

Ayres og Braithwaite gør sig til fortalere for et koncept de kalder *responsive regulation*. Konceptet indebærer hvad de kalder ”noget-for-noget håndhævelse” – forstået som regulering ”that is contingently provokable and forgiving”. Reguleringen baseres i dette koncept endvidere på to ”håndhævelses pyramider” – en pyramide af reguleringsstrategier og en pyramide af tilsvarende sanktioner:

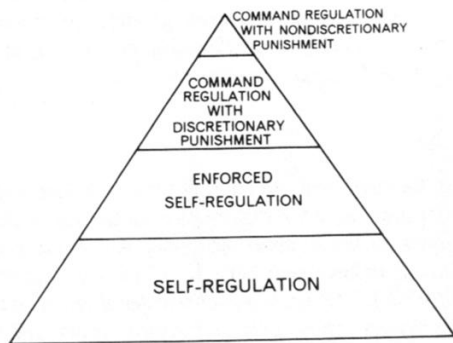


Figure 2.3. Example of a pyramid of enforcement strategies.

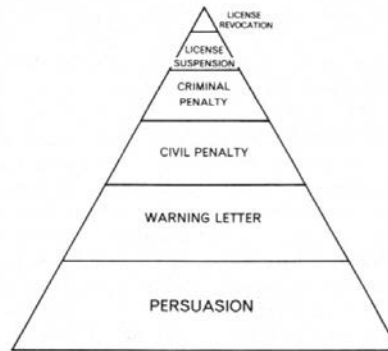


Figure 2.1. Example of an enforcement pyramid. The proportion of space at each layer represents the proportion of enforcement activity at that level.

(Hentet fra Ayres & Braithwaite 1992:35-9)

Det er i de nederste og bredeste dele af pyramiderne Ayres og Braithwaite tiltænker størstedelen af reguleringsaktiviteterne. Her er der fokus på overtalelse/samarbejde og selvregulering. I pyramidernes øvre og snævrere lag lægges der gradvist mere vægt på det legalistiske og afskrækkende/sanktionerende. Her er det vigtigt at der findes gradvist mere indgribende sanktioner, så disse kan anvendes så de står politisk og moralsk mål med virksomheders varierende overtrædelser af lovgivningen. Reguleringen rykkes først op i disse øvre lag når en virksomhed nægter at samarbejde.

Ayres og Braithwaite mener at disse pyramider giver de regulerende myndigheder maksimal kapacitet til at frembringe samarbejde, idet de kan eskalere deres afskrækkelsesindgreb på et niveau der korresponderer med virksomhedens usamarbejdsvilje. De mener endvidere at modellen giver staten større gennemslagskraft og samtidig automatisk hensætter størstedelen af reguleringsaktiviteterne til pyramidernes lavere lag:

*”Escalation up this pyramid gives the state a greater capacity to enforce compliance but at the cost of increasingly inflexible and adversarial regulation. Clear communication in advance of willingness by the state to escalate up the pyramid gives incentives to both the industry and regulatory agents to make regulation work at lower levels of interventionism. The key contention of this regulatory theory is that the existence of the gradients and peaks of the two enforcement pyramids channels most of the regulatory action to the base of the pyramid – in the realms of persuasion and self-regulation.”* (Ayres & Braithwaite 1992:38-9)

Endnu et begreb som Ayres og Braithwaite introducerer, er ”The Benign Big Gun”. Dette begreb beskriver myndigheder, der har meget indgribende sanktioner (eks. stoppe produktion, nægte markedsadgang mv.) til rådighed, men næsten aldrig bruger dem. Dette bygger ovenpå regulerings og sanktionspyramiderne idet teorien er at *”the greater the heights of punitiveness to which an agency can escalate, the greater its capacity to push regulation down to the cooperative base of the pyramid.”* (Ayres & Braithwaite 1992:40).

Opsummerende mener Ayres og Braithwaite altså at succesrig samarbejdende regulering forudsætter:

1. Brug af en noget-for-noget strategi;
  2. Adgang til en række hierarkisk ordnede sanktioner og et hierarki af interventionsmuligheder (håndhævelsespyramiderne); og
  3. Pyramidernes højde (hvor indgribende er den hårdeste sanktion?)
- (Oversat fra Ayres & Braithwaite 1992:40)

Diskussioner af lignende strategier kan findes hos: (Johnstone 2004) og (Braithwaite & Grabosky 1985). Bardach og Kagan (1982) arbejder ikke med ovennævnte pyramide-struktur, men opstiller ud fra nogle af de samme overvejelser et ideal de kalder *fleksibel håndhævelse*, hvor de regulerende myndigheder forstår at der er store variationer mellem virksomheder og tilpasser håndhævelsen i dette lys.

Parker (Parker 2006) bidrager med en interessant kommentar til Ayres og Braithwaites teori om responsiv regulering. Hun fremfører at man ved en behændig brug af en sådan regulering, der kendetegnes ved at man søger at opbygge et moralsk engagement hos virksomhederne i at leve op til loven, kan overkomme hvad hun kalder "afskrækkelsesfælden". Afskrækkelsesfælden betyder at straffene for ikke at leve op til lovens krav enten er for små til at afskrække "rationel overtrædelse", eller at de er så store at de truer virksomheders eksistensbetingelser. At kunne overkomme denne fælde er således et nyttigt træk ved den responsive regulering.

På den anden side mener Parker dog at man i stedet risikerer at havne i en "efterlevelseshænde." Efterlevelseshænde opstår hvis den lov der håndhæves ikke har tydelig politisk støtte og dermed legitimitet. I en sådan situation mener Parker at virksomheder vil opfatte en regulering, der lægger vægt på dens moralske baggrund, som uretfærdig og stigmatiserende, og at dette vil påvirke deres efterlevelse og samarbejdet med myndigheden negativt fremover. Den efterlevelseshænde orienterede regulering kan altså ende med at spænde ben for sig selv.

Parker konkluderer at: "(...) *responsive regulation is not merely a matter of technique, style, or skill that can be controlled by the regulator. Ultimately, whatever processes a regulator uses to take enforcement action, there are likely to be conflicts between business and regulator over the substance of the law, its application in business contexts, and the moral seriousness of the social harm caused by its breach.*" (Parker 2006:613).

Fortolkningen og anvendelsen af loven kan altså være et væsentligt konfliktpunkt, der kan påvirke efterlevelsen negativt. Parker fortsætter derfor med at pointere at: "*The compliance trap highlights the moral and political instability of cooperative strategies in the absence of a broad political and democratic support. In order for responsive regulation to even be possible, regulators must have the capacity to convince people that regulatory offences represent shared values as criminal offences do.*" (Parker 2006:614).

### **Proaktiv versus reaktiv håndhævelse**

Et andet relevant spørgsmål om hvordan håndhævelsesindsatsen organiseres, beskrives blandt andet af Hutter (Hutter 1997), der henviser til en opdeling i henholdsvis proaktiv og reaktiv håndhævelse.

#### *Proaktiv håndhævelse*

Proaktiv håndhævelse er håndhævelse der foregår på myndighedens initiativ, hvilket vil sige at myndighedens ansatte aktivt søger efter lovovertrædelser. I Hutters studie af blandt andet arbejdsmiljøtilsynsførende, fandt hun at både stikprøvekontrol og rutine-tilsyn under formelle og uformelle overvågningsprogrammer blev anvendt.

Stikprøvekontroller blev i Hutters cases ikke anvendt systematisk og planlagt. De beskrives som mere eller mindre tilfældige og sættes i gang af umiddelbart synlige problemer eller overtrædelser som en tilsynsførende opdager på vej forbi eksempelvis en byggeplads hvor stilladset ikke lever op til kravene.

Samtidig identificerer Hutter dog såkaldte tilsynsprogrammer. Typisk bestod disse af rutine-tilsyn, der var selektive og planlagt på forhånd. Virksomheder blev kategoriseret ud fra opfattelser af potentiel risiko, og ud fra dette blev det besluttet hvor ofte de skulle inspiceres.

Der blev endvidere udviklet forskellige typer af tilsyn med forskelligt indhold og procedurer, tilpasset til situationen – for eksempel om det var et første besøg på virksomheden, eller en opfølgning på et tidligere.

Et andet relevant aspekt af den proaktive håndhævelse, som Hutter introducerer, er om den foregår anmeldt eller uanmeldt. Anmeldte tilsynsbesøg giver de regulerede en mulighed for at ”få styr på tingene” inden tilsynsbesøget. Nogle mener at dette er negativt idet den tilsynsførende så vil få et atypisk billede af tilstanden på virksomheden. Andre mener at hvis et annonceret besøg kan sætte gang i refleksioner om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen, og eventuelt rette op på problemer – så har man opnået en del af formålet med tilsynsbesøget. Endvidere formodes det at de problemer en tilsynsførende så finder ved et anmeldt besøg, er mere alvorlige og måske er emner som virksomheden ikke selv forstår som ulovlige eller problematiske.

Hutter kommer endvidere frem til at proaktive tilsyn ikke skal ses som isolerede besøg – oftest var de del af et bredere program for interaktion mellem myndigheder og virksomheder: *”The process to full compliance was often gradual, and individual visits by an inspector were not necessarily designed to achieve full compliance. (...) Nevertheless, what happened during the course of each inspection was significant and contributed in a variety of ways to the overall impression inspectors held of a firm.”* (Hutter 1997:115)

Hutter går også grundigere ind i begrebet rutinetilsyn. Deres mest direkte brug er, ifølge hende, at opdage når virksomheder ikke efterlever loven. Dette knyttes dog tæt til hvor synlig efterlevelsen er. Hutters studie viser at sikkerhedsspørgsmål var nemmere at se end sundhedsspørgsmål. Det kontrolleredes håndgribelighed havde altså en stor betydning for om det lykkedes de tilsynsførende at identificere lovbrud. De tilsynsførende i Hutters studie udførte dog også interviews om sundhedsproblemer med ansatte og hun kommer frem til at: *”Certainly inspectors were much more likely than the public to detect the less visible offences and more likely than employees to detect the least popularly understood instances of non-compliance.”* (Hutter 1997:116). Hvor meget og hvad der blev opdaget på tilsynsbesøgene, afhang dog også af de tilsynsførendes ekspertise og erfaringer.

Ikke alle mener at rutine-tilsyn er en god metode til at vurdere virksomheders efterlevelse. Hutter refererer til Robens-rapportens kritik af netop dette emne. Rutine-tilsynene blev kritiseret for at være for korte, for overfladiske og for uproduktive. Robens-rapporten foreslår i stedet lejlighedsvis stikprøver (se citatet side 15), som menes at være ligeså effektive. Andre har kritiseret rutine-tilsynene for kun at opdage mindre ”husholdningsfejl”, og at rutinemæssigt tilsyn af alle virksomheder er resursepild. I stedet skulle man rette fokus mod store virksomheder, og de virksomheder som udgør den største risiko. Hutter er selv uenig i disse argumenter: *”... arguments such as these underestimate both the significance of some minor offences and the multiplicity of roles undertaken during these routine inspections. (...) I have put the case that some minor offences, such as unclean mess or toilet facilities and poor decoration, can create an unpleasant and possibly unhygienic working environment. Other apparently minor offences may lead to potentially dangerous*



*situations if not checked.*” (Hutter 1997:117) Hutter argumenterer endvidere for at de tilsynsførende på mange måder, indirekte kan vurdere efterlevelsensniveauet på en virksomhed ved rutinetilsyn. Ifølge Hutter så de eksempelvis på hvor velholdt virksomheden var og prøvede at få en fornemmelse af de ansattes karakter og færdigheder.

Hutters tilsynsførende lagde endvidere vægt på den symbolske betydning af deres tilstedeværelse og synlighed, idet de mente det havde en afskrækkende virkning. Tilsynene bidrog også til et billede af de tilsynsførende som nogle, der ikke var bange for at få jord under neglene og håndhæve loven.

### *Reaktiv håndhævelse*

Reaktiv håndhævelse sker derimod som reaktion på en udefrakommende henvendelse, klage, begivenhed eller ulykke. Ifølge Hutter er reaktiv håndhævelse både offentlig og synlig og bringer myndigheden og den individuelle aktør i direkte kontakt med ofre for manglende efterlevelse. Deres handlinger bliver genstand for granskning og bedømmelse fra kollegaer og andre udenfor den regulerende organisation. Derfor er der, ifølge Hutter, både symbolske og instrumentelle grunde til at behandle sådanne sager med særlig forsigtighed, hurtighed og grundighed.

Hutter beskriver reaktiv håndhævelse som den negative side af reguleringsarbejdet – det er håndhævelse der sættes i gang af noget der rent faktisk er gået galt, nærmere end forebyggelse af skade. Samtidig er efterforskningen af klager og ulykker dog også en vigtig kilde til information om de regulerede. Således bliver det faktisk også en overvågningsmetode, der kan bruges til at vurdere efterlevelse og forudse det fremtidige præstationsniveau.

Hutter konkluderer endvidere at reaktiv håndhævelse er dyrt både i form af tid og resurser, og at det således kan foregå på bekostning af det proaktive arbejde. Det reaktive arbejde er dog samtidig en vigtig mulighed for reguleringsmyndigheder, for at demonstrere vigtigheden af deres arbejde.

## **Opsummering**

Vi har nu gennemgået en række forskningsbidrag, der belyser det vi har valgt at kalde det myndighedsstrategiske niveau. Litteraturen beskæftiger sig dels med selve regeludformningen: skal man anvende specifikationer, generelle pligter, performancebaserede regler eller systembaserede regler. Vi kom også ind på en diskussion om hvorvidt reglerne skulle anvendes komplementært, eller enkeltvis i henhold til forskellige reguleringssituationer.

Vi har ligeledes præsenteret den centrale og efterhånden langlivede diskussion om henholdsvis efterlevelsens- og afskrækkelsesorienterede strategier. Også en model for kombination af disse strategier – håndhævelsespyramiderne – blev introduceret, og samtidig præsenterede vi en udfordring af teorien i form af begrebet ”efterlevelsensfælden.” Denne udfordring understreger vigtigheden af politisk opbakning til en reflektiv reguleringsstrategi.

Afsnittet sluttede af med en sidste relevant skelnen på det myndighedsstrategiske niveau – nemlig mellem den proaktive og den reaktive håndhævelse. Her præsenterede vi også begrebet tilsynsprogrammer, samt en diskussion af proaktive rutinetilsyns anvendelighed.

Således har vi tegnet nogle overordnede linjer omkring indretningen af arbejdsmiljøindsatsen op.

## **Tilsynsformer**

Et andet niveau af reguleringsindsatsen, der i høj grad er kædet sammen med ovennævnte diskussion af overordnede håndhævelsesstrategier, er selve tilsynsindsatsen. En række forskere har beskæftiget sig mere specifikt med forskellige former for tilsyn – ”tilsynsstile”, samt med hvad der

påvirker valget af tilsynsstil. Diskussionerne berører både det organisatoriske niveau hos tilsynsmyndigheden, samt de enkelte tilsynsførende og deres handlinger.

## Tilsynsstile

Lindblom og Hansson (Lindblom & Hansson 2004) overfører efterlevelsesh/ afskrækkelsesdiskussionen til tilsynsniveauet i deres formulering af hvad de kalder "inspektørens dilemma": "*Det är inte lätt att vara inspektör. Ska man vara "polis" och försöka sätta dit dem som inte följer bestämmelserna, eller ska man var "vänlig pådrivare" och försöka resonera sig fram?*" (Lindblom & Hansson 2004:386). De opfatter dog ikke politi og venlig "anspører" som de eneste mulige roller for tilsynsførende, og anvender i stedet en femtrinsskala over mulige tilsynsstile:

---

Rådgivende      Opmuntrende      Ansporende      Kravstillende      Straffende  
 (Gengivet efter Lindblom & Hansson 2004:392)

Hutter (Hutter 1989) forsøger også at raffinere den binære efterlevelsesh/ afskrækkelsesmodel og kommer, ud fra omfattende observationer af tilsynsførendes aktiviteter, frem til at efterlevelseshstrategien kan opdeles i to underkategorier: en overtalende og en insisterende tilgang. Tilgangene deler målet om at opnå efterlevelse frem for gengældelse, men de adskiller sig med hensyn til stringens og anvendte metoder.

Den overtalende tilgang lægger vægt på uformelle metoder. Den tilsynsførende uddanner, overtaler, lokker og besnakker virksomheder der overtræder loven, til at prøve at leve op til den. Den insisterende tilgang er mindre velvillig og fleksibel. Der bruges ikke samme resurser på overtalelse – hvis en virksomhed ikke umiddelbart udviser vilje til at efterleve loven, skrider den tilsynsførende til brug af retslige skridt. Dette gøres dog ikke for at straffe eller gengælde, men for at opnå efterlevelse – retslige skridt bruges som en trussel, der kan føre til efterlevelse. Hvis det sidste sker bliver sanktioner irrelevante.

Poul Bitsch Olsen (Olsen 1992) har yderligere nuanceret forståelsen af tilsynsstile. På baggrund af sin undersøgelse af arbejdstilsynsmyndigheder i seks europæiske lande, når han frem til tre parametre der kan anvendes til at forstå en anvendt tilsynsstil:

Hvor formelt eller uformelt er tilsynet orienteret? I hvilken grad bruges det formelle systems regler og procedurer, og i hvilken grad anvendes uformelle overtalende og forhandlende metoder overfor virksomhederne?

Orienteres tilsynet mod problemer eller løsninger? Er det primære fokus på at identificere problemer, eller bruges der flere resurser på at rådgive om og foreslå løsninger?

Disse to parametre skrives ind i nedenstående tabel og leder til identifikationen af 4 tilsynsteknikker:

	Tilsynets orientering i beslutningsprocessen	
<b>Brugen af formelle regler vs. personlige relationer</b>	<i>Løsning</i> (rådgivning/instruktioner)	<i>Problem</i> (Informativ/analyserende)
<i>Uformel</i> (nogle gange imod reglerne)	Engagement	Overtalelse

<i>Formel (altid stringent)</i>	Diktat	Specifikation
-------------------------------------	--------	---------------

(Oversat fra engelsk og gengivet efter Olsen 1992:67)

Følgende tredje parameter indgår ifølge Olsen endvidere i analysen af tilsynsstile:

Orienteres tilsynet mod virksomhedens efterlevelseshproces og kapacitet til selv-kontrol, eller orienteres det mod selve arbejdsmiljøet? Er der fokus på virksomhedens interne systemer og kontrolmekanismer i forhold til arbejdsmiljø? (Dette har blandt andet været adopteret som strategi for tilsynsindsatsen i Sverige under overskriften Systemtillsyn – se eks. Larsson & Gonzales, 1993. Tilgangen hænger tæt sammen med ovennævnte beskrivelse af proces- og systembaserede regler.) Eller fokuseres der på at lave præcise analyser af det konkrete arbejdsmiljø på virksomheden?

Olsen konkluderer ud fra sin undersøgelse at det mest effektive arbejdstilsyn er et, der anvender en problemspecificerende teknik og orienterer sig mod at beskrive risiko-faktorer i den konkrete situation (har fokus på selve arbejdsmiljøet). Olsen har således ikke meget tillid til tilsynsformer baseret på det han beskriver som: "the friendly adviser, who treats those whom he visits as gentlemen, desirous of doing right." (Olsen 1992:90)

May & Wood (2003) argumenterer for endnu en model, som de dog holder i to dimensioner: graden af formalisme (forstået som graden af rigiditet i fortolkningen af regler) overfor graden af facilitering (forstået som tilsynsførendes villighed til at hjælpe de inspicerede og udvise tilgivelse overfor brud).

### **Anvendelsen af forskellige tilsynsformer**

Der findes således en række teorier om tilsynsstile og en række modeller, der kan bidrage til at identificere og forstå tilsynsstilene i praksis. Et andet aspekt, som ikke er blevet behandlet i ovenstående værker, er dog spørgsmålet om hvorfor og hvornår hvilke tilsynsstile anvendes. Dette har Julia Black (Black 2001) forsøgt at sammenfatte en forståelsesramme for i sin artikel *Managing Discretion*.

Blacks udgangspunkt er at alle mennesker på alle niveauer, som er involveret i at vurdere hvorvidt konkrete praksisser kan forstås som værende i overensstemmelse med loven, og hvad der skal ske hvis de ikke er i overensstemmelse med loven, udøver skøn (discretion) – lige meget hvor præcist et regelværk der er tale om. Skønsmæssige vurderinger er altså en del af enhver håndhævelsesaktivitet – om man synes om det eller ej. Endvidere konstaterer Black at: "*How enforcement officers construct working definitions of compliance and the approach they adopt to non-compliance is in turn the product of the complex interaction of a range of factors*" (Black 2001:6). Hun præsenterer derefter en ganske omfattende og detaljeret model:

### **Lovmæssige rammer**

De anvendte reglers klarhed, indhold og udformning kan have indflydelse. Hvis der er klare, få og ikke-modstridende mål med reguleringen, vil tilsynsførende sandsynligvis være tilbøjelige til at anvende sanktioner. Men karakteren af de aktiviteter der reguleres har også indflydelse – hvis der for eksempel kræves uddannelse eller installation af ny teknologi for at leve op til lovgivningen, må en tilsynsførende udvise tålmodighed – fokus er her ikke at straffe, men at sikre efterlevelse på længere sigt.

Endvidere har det betydning om reglerne er formuleret generelt eller specifikt (jf. ovenstående typologi over regeltyper). Ifølge Black giver generelle regler de tilsynsførende en større mulighed for at anvende en efterlevelsessorienteret strategi og give plads til overtalelse og forhandling. Meget præcise regler kan derimod tilskynde til en mere sanktionerende strategi.

Derudover har de sanktioner der stilles til rådighed også betydning. Er der kun svage sanktioner til rådighed er det usandsynligt at de tilsynsførende vil anvende dem. Dette betyder dog ikke at de ikke vil anvende trusler om sanktioner til at støtte en overtalende tilgang. Er der stærke sanktioner til rådighed er det dog heller ikke sikkert at de vil blive anvendt ofte – her kan de tilsynsførende igen anvende en samarbejdende strategi, men med et væsentligt pressionsmiddel i baghånden. I disse situationer er det vigtigt at sanktionerne er troværdige – at der rent faktisk er en risiko for at de vil blive anvendt.

Endvidere fremhæver Black at administrative sanktioner bliver mere hyppigt og villigt anvendt end juridiske.

### **Interaktion mellem den håndhævende og den regulerede**

Her er Black inde på særligt fem betydende faktorer:

- *Hvordan den regulerede karakteriseres*

At udvikle typologier (formelle og uformelle) over virksomheder er almindelig praksis for myndigheder. Virksomheder deles for eksempel op i kategorier efter deres villighed og kapacitet til at leve op til reglerne på området. (Som det også har været praksis for det Danske Arbejdstilsyn – se f.eks. modellen fra (Langaa Jensen & Jensen 2004) side 31.)

Der udvikles karakteristikker af konkrete virksomheder, af typer af virksomheder og af individer i virksomheder. Disse karakteristikker bliver ramme om konkrete vurderinger om regler efterleves eller ej – opfattes reglerne for eksempel som overtrådt med vilje eller ved et uheld? Dette påvirker ifølge Black hvilken håndhævelsesstrategi der vil blive valgt.

Her kan eksempelvis virksomhedens motivation og engagement for efterlevelse spille ind, og virksomhedens ”enforcement career” eller historie med efterlevelse hos den håndhævende myndighed kan også have betydning. Derudover kan der udvikles karakteristikker af særlige virksomhedstyper, brancher eller fag, som særligt gode eller dårlige mht. efterlevelse.

Disse karakteristikker kan udvikles gennem den tilsynsførendes personlige interaktioner virksomheden over en periode, eller kan være indlejret i myndighedens institutionelle hukommelse. (Se evt. også Gray & Deily, 1996, der påviser at myndigheders forventninger om efterlevelse hos en virksomhed fører til færre håndhævelsesaktiviteter.)

- *Relationel afstand*

Karakteren af det forhold der er mellem en tilsynsførende og en virksomhed eller individer i en virksomhed, har også betydning. Disse forhold måles eksempelvis på rækkevidden, frekvensen og den tidsmæssige udstrækning for interaktionen. Hypotesen går her på at jo større den relationelle afstand er, jo større tendens vil der være til at anvende loven til at løse konflikter. Hvis der derimod udvikler sig længerevarende sociale relationer mellem en tilsynsførende og individer i en virksomhed, vil tendensen mere sandsynligt gå imod håndhævelse forstået som en seriel, trinvis og løbende proces, der er orienteret mod efterlevelse.

- *Virksomhedens størrelse*

Black henviser her til en tendens til at en mere sanktionerende tilgang anvendes overfor mindre virksomheder. Årsagerne til dette kan være mange: der kan være hyppigere kontakt med store; til-

syn hos store virksomheder tager længere tid; deres produktioner er ofte mere komplekse, hvilket gør den tilsynsførende afhængig af information fra virksomheden, hvilket fører til en samarbejdende tilgang. Store virksomheder vil endvidere oftere blive karakteriseret som ”political citizens”, der er villige til at efterleve loven. Sidst, men ikke mindst vil store virksomheder ofte være bedre informerede om lovkrav og mulige konsekvenser ved brud, hvilket gør dem bedre i stand til at udfordre eventuelle sanktioner og gennemskue ”bluff” eller tomme trusler fra tilsynsførende.

- *Efterlevelsesomkostninger*

Den tilsynsførendes opfattelse af virksomhedens økonomiske status, samt vurderinger af hvad efterlevelse vil koste har også betydning for hvilken strategi der anvendes. Hvis det vurderes at virksomheden har råd til at leve op til lovens krav, vil der sandsynligvis ikke blive valgt en eftergivende strategi.

- *Bruddets karakter*

Moralske overvejelser og konsekvenserne af et lovbrud kan også have betydning for om der eksempelvis vælges en sanktionerende tilgang. Opfattes et lovbrud eksempelvis som intenderet eller som et uheld? Og har bruddet eksempelvis resulteret i større risici for sikkerhed og sundhed eller miljø, eller er nogen kommet direkte til skade af bruddet?

### **Organisatoriske faktorer**

Denne kategori dækker over organisatoriske strukturer, resurser, praksisser og kultur hos den regulerende myndighed, samt den bredere politiske, sociale og moralske kontekst omkring håndhævelsen af reglerne. Alle disse faktorer vurderes at påvirke de tilsynsførende i deres valg af strategier. Et eksempel kan være at interne performance-mål, der forbindes med løn og forfremmelsesmuligheder, påvirke de tilsynsførendes valg af strategier. De vil højst sandsynligt fokusere på de aspekter af deres arbejde, der fører til anerkendelse fra deres overordnede. Endvidere kan en organisations forestillinger om ”en god tilsynsførende” også have betydning, samtidig med at forskellige hierarkiske niveaues mål og interesser spiller sammen om at skabe et ”håndhævelsesmønster.”

### **Personlig baggrund**

Black mener også at de tilsynsførendes erfaringer og ekspertise, moralske normer, samt professionelle forventninger spiller ind på deres valg af håndhævelsesstrategier.

### **Reguleringens kontekst**

Sidst, men ikke mindst, præsenteres reguleringens kontekst som betydende. Her tænkes der på politiske krav, medieopmærksomhed, økonomiske forhold, sociale hensyn og moralsk legitimitet. Alt dette kan resultere i komplekse krydspres.

Opsamlende kan man sige at Blacks model tjener til at understrege betydningen og omfanget af de tilsynsførendes skøn i lovhåndhævelsen – man kan ikke forvente og foreskrive én entydig handle-måde i alle situationer blandt alle tilsynsførende under en myndighed. Samtidig kan man dog heller ikke forstå disse skøn som de tilsynsførendes individuelle og løsrevne beslutninger – de påvirkes af en lang række faktorer der spiller sammen på en meget kompleks måde.

### **Opsummering**

Vi har nu introduceret en række teorier der beskæftiger sig med tilsynsstile – hvordan selve udførelsen af tilsynet foregår. Vi har inddraget en række forskellige modeller, der hver især behandler emnet lidt forskelligt. Samlet set peger teorierne på at man må se på hvor samarbejdende eller konfrontatorisk tilsynsstilen er; hvor formel eller uformel den er; om den retter sig mod løsninger eller problemer; og om den retter sig mod selve arbejdsmiljøet eller mod efterlevelsprocessen.

Endvidere har vi fået præsenteret en yderst kompleks forklaringsmodel for hvad der påvirker den tilsynsførendes valg af tilsynsstil. Modellen fremhæver de tilsynsførende som skønsudøvende aktører, der er med til at påvirke reguleringen – om end dette selvfølgelig sker i en kontekst og ikke uafhængigt og frit. De regulerede virksomheder er en vigtig del af denne kontekst, og dem skal vi beskæftige os nærmere med nu.

### **Virksomhedsniveauet – Kategoriseringer og forståelser af virksomheder**

Vi er nu nået til diskussionen af virksomhedernes rolle i og betydning for reguleringsindsatsen. Hvad får en virksomhed til at vælge at efterleve reguleringens krav, og hvad kan grundene være til at undlade dette? Her spiller de regulerende myndigheders forståelser og kategoriseringer af virksomheder i henhold til ovennævnte spørgsmål, også en vigtig rolle. Ud fra disse forståelser og kategoriseringer former myndighederne deres handlinger. Således er interaktionen og gensidige reaktioner mellem myndighed og virksomhed i fokus i dette afsnit.

Poul Bitsch Olsen (Olsen 1992) gennemgår en række teoretiske traditioners forståelse af menneskers grunde til at efterleve lovens krav. Disse giver nogle ganske forskellige forståelsesrammer for hvorfor virksomheder vælger at efterleve lovgivningen på arbejdsmiljøområdet.

I politisk teori, vælger man at efterleve lovgivning fordi de repræsenterer kollektive beslutninger. I en romansk lovtradition vælger man at efterleve lovgivningen fordi man får besked på det, og vil møde sanktioner hvis man undlader at efterleve den.

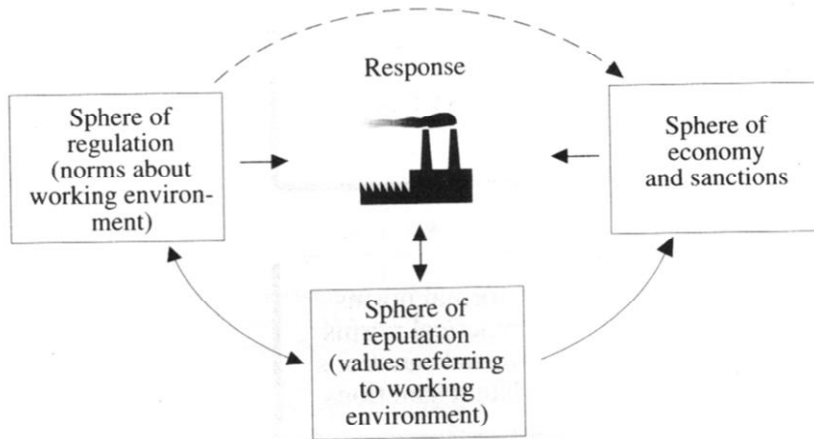
Implementeringsteorien antager at man efterlever regler og politiske intentioner hvis man informeres ordentligt og kontrolleres i henhold til en responsiv strategi.

I participationsteorien efterlever man love og beslutninger fordi interessegrupper repræsenterer ens rettigheder i det lokale system. Dermed har ledelsens engagement i arbejdsmiljøarbejdet også en afgørende regulerende effekt.

I rationalistisk beslutningsteori, reagerer virksomheder på regulering, hvis problemer udpeges og en reaktion afkræves. Markedstænkningen forudsætter at man retter sig efter lovgivningen hvis det kan betale sig, hvis man frygter sanktioner, eller hvis fornuftige, relevante løsninger forefindes.

Makro-innovationsteori opstiller antagelser om brug af nye markeder og konklusioner om teknologisk fornyelse. Mikro-innovationsteori foreslår at enhver vigtig (dyr) situation skal behandles for at få det bedste ud af den.

I forlængelse af disse teorier konkluderer Olsen at ingen af dem fuldt ud kan give en fuldstændig fortolkning af alle konsekvenserne af hele reguleringsprocessen og dennes effekter på virksomhedsniveau. Dette skyldes blandt andet at teorierne fokuserer på forskellige dele af reguleringsprocessen og ser på denne i fragmenter. Olsen udvikler derfor sin egen model over reguleringsprocessen, som han mener, kan forklare reguleringens gennemslagskraft i virksomheder. Denne består af tre sfærer der hver især påvirker virksomhedens reaktion på reguleringsprocessen, som det illustreres i nedenstående figur:



Hentet fra Olsen 1992:26

Hasle mfl. (Hasle mfl. 2003) opstiller en model der har en del til fælles med Olsens ovennævnte. Her identificeres tre principielle motiver bag virksomheders gennemførelse af en egenindsats til forbedring af arbejdsmiljøet:

- Et *økonomisk motiv*, der hænger sammen med overvejelser om at sikre virksomhedens overlevelse og udvikling.
- Et *legitimitetsmotiv*, der hænger sammen med virksomhedens behov for at fremstå legitim over for sin omverden for at kunne løse sine opgaver. Der tænkes både på ekstern legitimitet og intern legitimitet på selve virksomheden.
- Et *tvangsmotiv*, hvor virksomheder gennem lovgivning og sanktioner tvinges til at gennemføre bestemte handlinger.

Det er gennem disse tre motiver at ekstern regulering kan slå igennem og sætte gang i konkrete indsatser i virksomhederne. Forfatterne når endvidere frem til at det ikke er regler og legale sanktioner i sig selv, der får virksomhederne til at overholde loven. Heller ikke det økonomiske motiv er stærkt nok til alene at forklare virksomheders egenindsats. Således fremfører forfatterne at legitimitetsmotivet er det stærkeste og at arbejdsmiljøindsatser gennemføres fordi normer fortæller at det ikke er legitimt at forholde sig passivt hvis der er kendte risici i arbejdsmiljøet.

Hvor Olsen og Hasle mfl. overvejende diskuterer ud fra virksomhedens synspunkt, tager Black (Black 2001) i højere grad sit udgangspunkt hos myndighederne. Som nævnt ovenfor beskriver hun at virksomheder ofte deles op i kategorier af de regulerende myndigheder. Disse kategorier kan være afgørende for myndighedernes opfattelse af virksomheders efterlevelse og opfattelsen af ansvaret for manglende efterlevelse – dermed kan de få betydning for den valgte tilsynsstil eller håndhævelsesstrategi. I sin artikel opsummerer hun nogle kategorier, der typisk er blevet brugt af forskere og myndigheder til at sortere virksomheder efter:

- *Amoralske og beregnende*  
Disse virksomheder motiveres af profit-maksimering. Deres beslutninger om hvorvidt de vil efterleve lovgivning og krav fra myndighederne er økonomisk motiverede og baseres på beregninger af de relative omkostninger ved ikke at efterleve loven (sanktioner og sandsynligheden for at blive opdaget), overfor de økonomiske fordele der kan vindes ved ikke at efterleve loven. Johnstone (Johnstone 2004) forbinder en sådan forståelse af virksomheder som stærkt økonomisk rationelle med en klassisk afskrækkelsestilgang til håndhævelse.

## Tilsyn, regulering og virkning på arbejdsmiljøområdet

- Politiske borgere

Disse virksomheder søger for det meste at leve op til lovens krav, enten fordi de er enige i dennes mål, eller blot fordi den er loven. Nogle brud kan forekomme på baggrund af principiel uenighed med reguleringen, eller med krav som de opfatter som arbitrære eller urimelige.

- Organisatorisk inkompetente

Disse virksomheder har også et ønske om at leve op til reguleringens krav, men opnår det ikke på grund af utilstrækkelige interne kontrolmekanismer, og/eller utilstrækkeligt kendskab til lovens krav.

- Irrationelle ikke-efterlevende

Disse virksomheder vælger bevidst ikke at efterleve reguleringens krav – dog ikke på baggrund af en rationel økonomisk kalkule, men på grund af en symbolsk afvisning af myndighedens autoritet.

Kategorierne er selvfølgelig ikke entydige – Black henviser til at Ayres og Braithewaite argumenterer for at virksomheders opførsel kan falde ind under flere kategorier samtidig – for eksempel kan forskellige afdelinger handle ud fra forskellige rationaler, en virksomhed kan ændre opførsel og rationale over tid, eller en og samme virksomhed eller person kan på samme tid være motiveret af profit maksimering og socialt ansvar.

I Danmark har Arbejdstilsynet også arbejdet med kategoriseringer af virksomheder. Her arbejdede man med tre grupper af virksomheder ud fra parametrene villig til at leve op til reguleringens krav, og i stand til at leve op til reguleringens krav. Jensen og Jensen (Jensen & Jensen 2004) viser dette i følgende figur:

		I stand til at efterleve	
		Ja	Nej
Villig til at efterleve	Ja	I	II
	Nej	III	

*(Oversat fra engelsk og hentet fra Jensen & Jensen 2004:185)*

Kategorierne blev anvendt til at målrette tilsynsressurser mod de virksomheder man fandt mest problematiske – særligt dem i gruppe tre.

Bridget Hutter går et skridt tættere på den konkrete tilsynssituation i sit studie "Compliance: Regulation and Environment" fra 1997. Her diskuterer hun blandt andet tilsynsførendes bedømmelser af virksomheders bevæggrunde for enten at leve op til reguleringskrav eller ikke. Hutters konklusioner fremkommer på baggrund af omfattende observationsstudier blandt tilsynsførende på miljø- og arbejdsmiljøfelterne i England.

De tilsynsførende giver følgende forklaringer på virksomheders efterlevelse:

- Egeninteresse og opmærksomhed på virksomhedens ry
- Oprigtig bekymring for miljø eller sikkerhed og sundhed – altså moralske grunde til efterlevelse.

Og de giver følgende forklaringer på virksomheders manglende efterlevelse:

- Omkostningerne ved efterlevelse – særligt hvis der kræves større investeringer
- Overlagt brud – virksomheden har midlerne, men prioriterer dem til andre områder



- Lav "arbejder-moral" – hvis arbejderne på en virksomhed eksempelvis er desillusionerede på grund af fyringer eller lignende, er de ikke så engagerede i at overholde konkrete retningslinjer, der skal sikre virksomhedens efterlevelse.
- Sikkerhedstøj og -udstyr opleves som besværliggørende for at udføre arbejdet og anvendes derfor ikke.

Bagved alle disse forklaringer ligger nogle antagelser om de mennesker der reguleres. De tilsynsførende i Hutters studie så ikke generelt på ikke-efterlevende virksomheder som grove lovovertrædere. De forklarede i højere grad den manglende efterlevelse med uvidenhed og inkompetence. Dette førte generelt set til brug af en forhandlingsvenlig tilgang til at sikre efterlevelse. De tilsynsførende mødte dog også nogle få "bad apples" i deres arbejde. Disse virksomheder blev set som grove lovovertrædere, der moralsk fortjente at de hårdeste sanktioner blev sat i værk imod dem. Her bliver de tilsynsførendes opfattelser af virksomhedens hensigter relevante: økonomisk motiverede brud på reglerne, samt vedblivende og gentagne brud førte til placering i ovennævnte kategori af grove lovovertrædere.

Hutter advarer dog samtidig om at lægge et alt for simplificerende blik ned over de tilsynsførendes opfattelser og reaktioner mod ikke-efterlevelse: "*Certainly the matter is a complex one, and probably the only thing we know for certain is that there is no simple explanation of compliance. Businesses vary in their ability and motivation to comply, and they also differ over time and across issues. Compliance is a process and the trajectories followed by different sites involve a complex of decisions and become subject to a wide variety of methods designed to achieve compliance.*" (Hutter 1997:187).

### Opsummering

Ovenstående teorier og undersøgelser fastslår at virksomheder er forskellige, og at deres rationaler og motivation for efterlevelse kan variere og påvirkes af faktorer som regulering, rygter og økonomi og sanktioner. Der er også gjort nogle forsøg på at kategorisere virksomheder i forskellige virksomhedstyper – Amoraliske og beregnende, Politiske borgere, Organisatorisk inkompetente, Irrationelle ikke-efterlevende, Villige til at efterleve og I stand til at efterleve – disse er med til at forme myndighedernes syn på virksomhederne og deres handlinger i håndhævelsessituationer.

Til sidst illustrerede Hutters arbejde at virksomheders efterlevelse i høj grad må betragtes som en proces, og at der ikke findes nogle simple forklaringer, der kan indfange alle virksomheders adfærd og efterlevelse, eller mangel på samme.

### Effekter og erfaringer med arbejdsmiljøregulering og tilsyn – Hvordan opnås efterlevelse?

Et ganske relevant spørgsmål er nu hvilke erfaringer der er med alle de ovennævnte tilsynsformer og reguleringsstrategier. Har de en gavnlig effekt på arbejdsmiljøet? Dette har vist sig at være svært at belyse, og resultaterne af de undersøgelser der er lavet peger i mange retninger.

Der er udført en række studier af effekter af arbejdsmiljøregulering. De kan overordnet deles op i to undergrupper: Studier der viser at arbejdsmiljøreguleringen kun har lille eller ingen effekt, og studier der påviser en eller anden væsentlig effekt og går mere i dybden med en diskussion af effekten af forskellige tilsynsmåder – strategier og -metoder. Mange af studierne beskæftiger sig med OSHA – den amerikanske arbejdsmiljømyndighed, hvorfor den amerikanske kontekst får en noget dominerende plads i nedenstående. Et par danske undersøgelser får dog også en plads i slutningen af afsnittet.

## **Arbejdsmiljøreguleringen har kun lille eller ingen effekt**

I et studie fra 1979 finder Viscusi (Viscusi 1979) ingen signifikant effekt af OSHA's arbejde på: Virksomheders investeringer i sundhed og sikkerhed, virksomheders planlagte investeringer i sundhed og sikkerhed, eller på arbejdsskaderaten i perioden 1972-75. I et senere studie fra 1986 (Viscusi 1986), finder han at effekterne fremstår stærkere end i tidligere studier, men at de stadig er meget blandede. Denne lille og blandede effekt tilskriver han selve tilstedeværelsen af OSHA og den generelle trussel om bøder – mere end det økonomiske incitament, der skabes af bøder for konkrete overtrædelser der opdages ved vilkårlige tilsyn.

David Weil (Weil 2001) har også studeret OSHA's effekter med anvendelse af data fra byggebranchen. Hos virksomhederne i hans undersøgelsessample fandt han at der var høj sandsynlighed for årlige tilsyn – det vil sige at OSHA var ganske synlig i branchen. På trods af denne store håndhævelsesindsats, finder Weil dog at tilsynene kun har en beskedent effekt på efterlevelsen af OSHA's standarder. Endvidere omhandler de standarder, der oftest ligger til grund for et påbud, ikke de største kilder til død og ulykker i byggebranchen.

Ruser og Smith (Ruser & Smith 1991) afviser i deres studie af arbejdsskadedata fra 1979-85, at OSHA's tilsyn, eller truslen om dem, kan bevises at reducere skadesraten. Dette stemmer overens med tidligere undersøgelser de har udført.

Et sidste studie i denne kategori, er Lanoies (Lanoie 1992) studie af arbejdsmiljøreguleringens effekt på risikoen for arbejdsulykker i Quebec, Canada. Han ser på arbejdsmiljørelaterede tiltag indenfor ulykkesforebyggelse, erfaringsrating og compensation. Han konkluderer at disse tiltag i perioden 1983-87, i bedste fald kun førte til en mindre reduktion af ulykkesfrekvensen.

## **Arbejdsmiljøregulering har en effekt**

Der findes som nævnt også en række studier der viser en effekt eller påvirkning. De er dog langt fra entydige omkring på hvad og hvordan forskellige reguleringstiltag virker.

David Weil er i et andet studie (Weil 1996) end ovennævnte kommet frem til en lidt mere positiv konklusion. Ud fra dette studie af OSHA's effektivitet pointerer han at der findes en stærk forbindelse mellem OSHA's håndhævelsesaktiviteter og virksomheders efterlevelse. Men resulterer dette i bedre sikkerheds resultater? Ja, mener Weil, men kun hos virksomheder der rent faktisk er blevet udsat for "some scrutiny" fra OSHA. OSHA kan altså påvirke arbejdsgiveres adfærd ved at granske deres arbejdsmiljøforhold. Samtidig understreger Weil dog at hans studie også påviser at man skal være meget opmærksom på udformningen af standarder, så disse faktisk fører til de ønskede sikkerheds- og sundhedsresultater.

Auld mfl. (Auld Mfl. 2001) finder i deres studie af tilsyns betydning for arbejdsrelaterede skader og dødsfald i byggesektoren, at tilsynene ikke har nogen effekt på risikoen for uheld og skader, men at de har en positiv effekt i forhold til at reducere antallet af arbejdsrelaterede dødsfald.

Gray og Mendeloff (Gray & Mendeloff 2005) kommer, i deres studie af OSHA's tilsynbesøg vedrørende arbejdsskader på fremstillingsvirksomheder, frem til at tilsynbesøg der resulterede i bøder viste sig mere effektive i henhold til at reducere arbejdsskader, end tilsynbesøg der ikke resulterede i bøder. De kommer endvidere frem til at skadesraterne blev påvirket mest i små ikke-fagligt-organiserede virksomheder.

Kristina Kemmlert (Kemmlert 1994) har i sin undersøgelse fokus på ergonomiske arbejdsmiljøproblemer og tilsynsbesøgs effekt på disse. Udgangspunktet er en række svenske arbejdspladser hvor der er rapporteret arbejdsskader forbundet med muskel- og skeletbesvær. Hun konkluderer at

besøg fra tilsynsførende ikke kunne forbindes med en øgning af antallet af arbejdspladsforbedringer. Selv hvor der var givet påbud ved tilsynsbesøget, blev arbejdsbyrden ikke reduceret for de skadede. Tilsynsbesøg uden påbud havde ingen indflydelse på arbejdsforholdene hverken for de skadede eller deres kollegaer. De skadedes arbejdskollegaer fik dog reduceret deres arbejdsbyrde i de tilfælde hvor påbud var blevet givet. Dette får Kemmlert til at konkludere at tilsynsbesøgenes hovedeffekter er indenfor primære, forebyggende foranstaltninger.

McQuiston mfl. (McQuiston mfl. 1998) gennemgår en række undersøgelser som de mener giver klart positivt bevis for effektiviteten af OSHAs håndhævelsesaktiviteter og bødeudstedelse. Derudover finder de belæg for at effekten af tilsynsbesøg der udsteder påtaler og bøder, breder sig videre end til bare det påtalte område med hensyn til at reducere arbejdsskader.

David H. Pedersen (Pedersen 2000) har fundet en signifikant sammenhæng mellem hvad han kalder ”command-and-control” reguleringsaktiviteter og virksomheders selvregulering. Virksomhederne reagerer i hans undersøgelse på OSHAs aktiviteter ved at sætte gang i selvregulerende arbejdsmiljøaktiviteter. Dette mener han understøtter at undertvingende regulering bør fastholdes som et incitament i et ethvert selvreguleringsorienteret system. Han finder en forskel mellem store og små virksomheder, men begge kategorier påvirkes dog af det reguleringsmæssige pres. Større virksomheder reagerede kun på alvorlige påbud og stigende straf, mens mindre virksomheder reagerede positivt på alle OSHAs tiltag.

De ovennævnte forfattere mener altså at kunne påvise effekter af selve det at der foregår tilsyn med virksomheder, samt af at der udstedes påbud og bøder til virksomheder i forbindelse med tilsynet. Man kan altså finde et vidst belæg for at en afskrækkende tilsynsstil med fokus på tilsynsbesøg, påbud og bøder har en effekt. En række undersøgelser er dog gået endnu længere ind i diskussionen og beskæftiger sig i højere grad med hvilke typer regler, håndhævelsesstrategier og tilsynsstile der har hvilke effekter.

### **Hvilke regler, håndhævelsesstrategier og tilsynsstile har hvilke effekter?**

Gun (Gun 1993) gør sig til fortalere for hvad vi tidligere har identificeret som specifikationer – specifikke regler for arbejdsmiljøet og tiltag i henhold til det. Dette baseres på at Guns undersøgelse af ”the role of regulations in the prevention of occupational injury”, viser at: antallet af ulykker ville blive minimum halveret hvis alle arbejdsgivere levede op til reglerne på området; at der dog samtidig var en ret høj efterlevelseshastighed; at man kunne drage fordel af at udvide reglernes virkefelt; samt at træning af ledelsen og god ledelsespraksis kan forhindre arbejdsskader der forbindes med overtrædelse af regler. Derfor konkluderer Gun at regler der rettes mod at modvirke specifikke farer stadig har en vigtig rolle at spille. I forbindelse med dette bør selvregulering supplere detaljeret lovgivning, frem for at erstatte den.

Poul Bitsch Olsen konkluderer i sit studie ”Reaktioner på Arbejdstilsyn” (Olsen 1989), at en uformelt forpligtende og en formel, problemspecificerende tilsynsmåde (jf. beskrivelserne i afsnittet om tilsynsstile) er lige effektive til at opnå resultater i forhold til styren-problemer i den nordiske glasfiberindustri – men at den uformelt forpligtende tilgang udløser væsentligt højere efterlevelseshastigheder hos virksomhederne. Derfor må den formelle, problemspecificerende tilsynsmåde være den foretrukne. Det er dog vigtigt at denne tilgang formår samtidigt at mobilisere virksomhedens egne innovative potentialer i problemløsningen.

May og Wood (May & Wood 2003) kan i deres undersøgelse af bygge-tilsynsførendes praksis i USA ikke vise en direkte sammenhæng mellem tilsynsstile (hvor formalistisk, samt hvor faciliterende) og efterlevelse. Tilsynsstilen har dog en effekt på den bygge-ansvarliges viden om relevante regler, samt på graden af samarbejde mellem tilsynsførende og bygge-ansvarlig. De konkluderer

endvidere at tilsynsbesøgenes hyppighed og sandsynlighed har betydning for efterlevelseshastigheden. Derudover påpeger de et problem med responsiv regulering, forstået som tilsynsførendes fleksible fortolkning af regler, idet der sendes inkonsistente signaler til de bygge-ansvarlige hvis de besøges af forskellige tilsynsførende med forskellige regelfortolkninger. Dette besværliggør efterlevelse hos de byggeansvarlige.

Gray og Sholz (Gray & Sholz 1991) fokuserer i endnu et studie af OSHAs effektivitet mere nuanceret på flere forskellige faktorer: virksomhedens karakter, tilsynsbesøgets intensitet, og bøders størrelse, der alle formodes at påvirke effekten af OSHAs indsats. De konkluderer herudfra at håndhævelsesaktiviteter overfor virksomheder med 100-500 ansatte, har større, både specifikke og generelle afskrækkelseseffekter, end overfor både mindre og større virksomheder. Overfladiske tilsyn, der kun tjekker virksomhedens arbejdsskadesstatistik viste sig ineffektive. Mere intense sundhedstilsyn reducerede antallet af arbejdsskader, men gentagne tilsynsbesøg indenfor det samme år havde ikke denne effekt. Endvidere konkluderer de at større bøder ikke bevirkede en øgning af hverken specifik eller generel afskrækkelse. Små bøder sænkede skadesraten lige så meget som store, og optog væsentligt mindre tilsynstid.

Det amerikanske OSHA har også forsøgt sig med nogle mere samarbejds- og efterlevelsessorienterede tiltag – samlet under overskriften Voluntary Compliance Strategies. Disse indebærer blandt andet et rådgivningsprogram, og fritagelse af virksomheder med gode efterlevelseshastigheder fra rutine-tilsyn. I en evaluering af disse programmer (GAO 2004) fremføres det at de har reduceret skader og arbejdsrelaterede sygdomme, samt givet andre fordele. Denne konklusion baseres dog hovedsagligt på anekdotisk materiale (udsagn fra deltagere, OSHA-ansatte og specialister). Der har ikke været tilstrækkeligt dækkende data-kilder til at kunne konkludere statistisk om effekten. Vi har altså at gøre med en oplevet effekt af nogle samarbejds- og efterlevelsessorienterede strategier.

I Sverige har man også arbejdet med udviklingen af mindre afskrækkelsesorienterede reguleringsmetoder. Her har man forsøgt sig med Systemtilsyn som metode (se også Poul Bitsch Olsens model i afsnittet om tilsynsstile). Denne brede tilsynsmetode, indebærer udover møder med repræsentanter fra organisationen en gennemgang af virksomhedens formulering af mål og metoder i arbejdsmiljøet, samt besøg i afdelinger i organisationen for at konstatere sammenhæng mellem udmeldte intentioner og praksis.

I en evalueringsrapport fra 1993 (Larsson & Gonzales 1993) konstateres det at evalueringens analyser peger på at *”den nya övertalande, resultatpåfordrande systemtillsynsinsatsen har bättre förutsättningar än den traditionella (legalistiskt återhållsamma) att bidra till arbetsmiljöförbättringar i arbetsgivarens verksamhet.”* (Larsson & Gonzales 1993:155). I tre ud af seks case-studier konkluderes det at systemtilsynsindsatsen har bidraget til eller skabt forudsætninger for at mindske antallet af arbejdsskader og andre skadelige påvirkninger som ansatte udsættes for i arbejdstiden. Denne positive vurdering skyldes primært at tilsynet i disse cases har rettet sig mod virksomhedens øverste ledelse, at tilsynet benytter sig af flere dataindsamlingsformer og at tilsynets krav i højere grad er rettet mod resultatforventninger til virksomheden fx nedbringelse af ulykker, sygefravær el. lign. I andre cases fandt man at tilsynet ikke havde bidraget til et mere effektivt arbejdsmiljøarbejde på virksomheden. Dette skyldtes at tilsynet var rettet mod mellemlederniveauet eller i de offentlige forvaltninger mod forvaltningschefniveauet uden at inddrage det politiske niveau, som har en svag opfattelse af deres ansvar for arbejdsmiljøet. (Larsson & Gonzales 1993).

Johnstone og Quinlan (Johnstone & Quinlan 1993) henviser til forskning der påpeger at de mere overbevisningsorienterede strategier er meget afhængige af hyppig interaktion mellem tilsynsmyndighederne og den regulerede virksomhed.

I en anden artikel (Johnstone 2004) fremfører Johnstone at der er intet eller meget lidt forskning der tyder på at "advise and persuade"-strategien har en effekt. Han konkluderer i samme artikel at afskrækkelsesstrategier har vist sig at have nogen effekt, men at de langt fra virker "across the board." Specifikke afskrækkelsesstrategier har ifølge Johnstone, vist sig at virke stærkere end generelle.

Endnu et relevant studie (Cox m.fl. 2008) tager en noget bredere tilgang til effektmåling end mange af ovennævnte studier. Studiet er baseret på en litteraturgennemgang og interviews med ansatte i den britiske arbejdsmiljømyndighed – HSE (Health and Safety Executive). Rapporten er udarbejdet for HSE og hovedspørgsmålet er: "What works in delivering improved health and safety outcomes?"

Det konkluderes at:

- Kampagneaktiviteter fra myndighedernes side kan være nyttige til at generere dialog med tilsynsførende der rådgiver virksomheder, og kan sætte gang i adfærdsændringer blandt arbejdsgivere, som allerede er engagerede eller interesserede i at forbedre arbejdsmiljøet.
- Der er relativt stærke beviser for at rådgivende og uddannende kontakt mellem arbejdsmiljøeksperter og virksomheder forbedrer virksomheders praksis på området.
- Der er relativt robuste beviser for forbedrede arbejdsmiljøresultater efter interventioner der involverer bedriftssundhedstjeneste og interventioner for at forebygge og helbrede muskel- og skeletbesvær.
- Studiet viser både et behov for og nogen effekt af skræddersyede interventioner, der imødekommer organisationers og individers specifikke behov.
- Der er forholdsvis gode beviser for at regulering fremprovokerer forbedret arbejdsmiljøpraksis hos nogle arbejdsgivere, og arbejdsgivere rapporterer selv at regulering er en vigtig stimulus for forandring. Samtidig er der dog problemer med at opnå efterlevelse af reguleringen på grund af forvirring blandt arbejdsgivere om hvordan den skal fortolkes, og problemer med at implementere risiko-vurderings processer.
- Der er blandede erfaringer med interventioner og værktøjer der ligner de såkaldte Safety and Health Awareness Days. Disse kræver i hvert fald forudgående engagement og interesse fra virksomheden i at forbedre viden eller adfærd på området.
- Der er nogle beviser for at teknikker for medarbejderinvolvering gennem eksempelvis sikkerhedsrepræsentanter, kan anvendes til at udbrede budskaber om arbejdsmiljø, samt til at skabe adfærdsændringer.
- Målrettede initiativer kan være nyttige til at opfordre til målsætning og fremskridt mod sektorvise arbejdsmiljøforbedringer, og opbygge engagement blandt organisationer.

Rapporten identificerer dog også en række huller i den eksisterende viden om hvad der virker. Overordnet set opsummeres disse til at man mangler viden om hvilke reguleringsmæssige greb der er mest effektive til at opnå adfærdsændringer på individ- og virksomhedsniveau.

Rapporten fra Cox mfl. 2008 er også interessant ud fra et metodisk synspunkt idet den præsenterer en noget udvidet model for effektmåling – der ikke kun ser på udslag i arbejdsskadestatistikken. Det fremføres således at interventioners effektivitet skal måles på en skala med 5 niveauer:

- Øget opmærksomhed på farer
- Selv-rapporterede handlinger som resultat af øget opmærksomhed

- Uafhængigt verificerede handlinger som resultat af opmærksomhed
- Målbar effekt på arbejdsmiljøresultater såsom ulykkes- og sygdomsstatistikker
- Cost-benefit effektivitet for arbejdsmiljømyndigheden

### Opsamling

Hvad kan vi så sige om effekter af de mere specifikke strategier? Igen er billedet noget sløret, men vi sidder dog igen tilbage med nogle indikationer på at regulering i sig selv kan være en stimulus for forandring på virksomheder. Vi har også set på et studie der finder specifikationer nødvendige i regel-udformningen. I forhold til sanktioner har vi set et studie der argumenterer for at små bøder har samme effekt som store bøder.

Med henblik på tilsynstile har vi på den ene side fået indikationer på at en formel og problemsspecificerende strategi skulle være mest økonomisk fordelagtig, at tilsynsbesøg har en afskrækkende effekt (dog afhænger denne af virksomhedens størrelse), og at disse skal være intense for at opnå en effekt. Samtidig bliver det dog understreget at denne slags formalistiske, afskrækkelsesorienterede tilsynstile ikke nødvendigvis virker ”across the board.”

På den anden side er der en række undersøgelser der påviser effekter af mere samarbejdsorienterede og rådgivende strategier. Det hævdes at de kan øge de reguleredes viden og samarbejdsvillighed og at de kan få positive effekter på virksomheders praksis, eller skabe forudsætninger for en bedre praksis. Det fremføres også at en overtalende og systembaseret tilsynsindsats er mest effektiv hvis den rettes mod den øverste ansvarlige ledelse, benytter sig af en bred dataindsamling og udviser klare resultatforventninger. Samtidig er der dog også undersøgelser der viser at den fleksible, samarbejdende stil kan føre til forvirring og inkonsistente signaler, og at den kræver hyppig interaktion mellem virksomhed og tilsynsførende. Andre igen mener at der ikke kan findes beviser for at den samarbejdende stil rent faktisk har effekt.

### Danske erfaringer

Der er ikke særlig mange publicerede undersøgelser af erfaringer med og effekter af den danske arbejdsmiljøregulering, men vi har dog fundet frem til nogle få. To af dem er relativt kvantitativt baserede, og retter sig mod statistisk konstaterbare effekter af reguleringen på arbejdsskadestatikken. Den tredje er nyere og fokuserer mere bredt på erfaringer med arbejdsmiljø og screening i social og sundhedssektoren.

I en undersøgelse fra 2000 (Hasle m.fl. 2000) finder forskere fra CASA og DTU blandt andet frem til at der ikke generelt kan konstateres en positiv helbredseffekt af det danske arbejdsmiljøsystem (herunder Arbejdstilsynets aktiviteter). På nogle afgrænsede områder – organiske opløsningsmidler og hjerneskader – kan der konstateres klare effekter, men samtidig kan man ingen effekt konstatere overfor alvorlige ulykker. I samme undersøgelse kommer de dog frem til at ”påbud med funktions- og systemkrav fra Arbejdstilsynet spiller en vigtig rolle for at sætte aktiviteter i gang i virksomhederne.” (Hasle m.fl. 2000:11).

Samme år udsendte Rigsrevisionen en beretning om ”Arbejdstilsynets styring af tilsynsfunktionen” (Rigsrevisionen 2000). Rigsrevisionen anvender udviklingen i antallet af anmeldte arbejdsskader i perioden 1990-1999 som grundlag for deres analyse og kommer frem til at statistikken hverken udviser en klar stigende eller faldende tendens. Der er altså umiddelbart ingen effekt at måle af Arbejdstilsynets indsats. Samtidig tages der forbehold for at Arbejdstilsynets indsats ikke er det eneste parameter der har indflydelse på udviklingen i arbejdsskadetallene.

De to ovennævnte undersøgelser er dog blevet udsat for en kritik (Kristensen 2001), der også kan have relevans i forhold til en række af de udenlandske undersøgelser, der citeres ovenfor. Kritikken udtrykkes således: ”Det egentlige problem er ikke, at AT fungerer dårligt, men at vi er fuldstændig ude af stand til at vurdere hvordan det fungerer.” (Kristensen 2001:112). Dette baseres på at begge rapporter vægter arbejdsskadetallene i vurderingen af Arbejdstilsynets effektivitet. Disse tal er dog ifølge Kristensen ganske misvisende, idet de 1) er kraftigt underrapporterede (kun ca. 50 % anmeldes), og 2) at man i princippet ikke kan skelne mellem sygdomstilfælde, der er arbejdsbetingede og sygdomstilfælde, der ikke er og at arbejdsskaderegisteret således nærmere er et register over mistænkte arbejdsskader. Endvidere finder Kristensen det naivt at tro at en indsats overfor et særligt arbejdsmiljøområde, burde få arbejdsskadetallene til at falde. Han mener nærmere at det er modsat – at opmærksomheden der følger med indsatsen får antallet af anmeldelser til at stige. En sidste kritik vedrører rapporternes, ifølge Kristensen, for beskedne fokus på at andre aktører end Arbejdstilsynet er med til at forme arbejdsmiljøet – blandt andet de politiske aktører, der sætter rammerne for Arbejdstilsynets indsats, samt arbejdsmarkedets parter.

Den sidste rapport (Hasle & Jensen 2005) vedrørende effekter af og erfaringer med den danske arbejdsmiljøregulering, har, som nævnt, fokus på screeningsmetoden og de tidlige erfaringer med arbejdsmiljøreformen fra 2004. Således har vi at gøre med en rapport der beskæftiger sig med særlige tilsynsmetoder – og ikke i samme grad med overordnede effektmålinger.

Rapportens case er social- og sundhedssektoren, og her konkluderes det at:

- Langt de fleste institutioner havde modtaget en neutral, gul smiley, og dermed ikke de mere alvorlige rådgivningspåbud
- Over halvdelen af de afgivne påbud rettede sig mod andet end ergonomi og psykisk arbejdsmiljø, som er de dominerende problemer i sektoren
- Påbud vedrørende psykisk arbejdsmiljø forsvandt tilsyneladende næsten ud af indsatsen – der var kun afgivet fire i alt.
- De fleste interviewede institutioner oplevede screeningen positivt
- Mange oplevede at Arbejdstilsynet havde fokus på formalia, frem for det faktiske arbejdsmiljø
- Med hensyn til det psykiske arbejdsmiljø var oplevelsen at der blev udvist interesse for det, men først og fremmest for om det var inkluderet i APV.
- De rådgivningspåbud og andre reaktioner de interviewede institutioner havde modtaget rettede sig primært mod tekniske forhold.
- Relativt få af disse rettede sig mod det ergonomiske område, og ingen rettede sig mod det psykiske arbejdsmiljø.
- Mange institutioner fortalte at varslingen om screeningen førte til en ekstra indsats for at få styr på formalia
- De fleste institutioner vurderede ikke at screeningen ville få betydning for deres fremtidige indsats overfor arbejdsmiljøet.

De dokumenterede danske erfaringer er altså få og omdiskuterede. Hvis man tager de to statistiske målinger til troende har arbejdstilsynets indsats ikke nogen imponerende effekt. Hvis man baserer sin vurdering på den sidstnævnte undersøgelse, viser billedet nærmere at der er nogle områder som man formår at opfange og håndtere effektivt med screeninger og andre metoder, mens der samtidig er nogle, ganske vigtige, områder der overses.

### Opsummering

Hvad kan man så konkludere ud fra ovenstående gennemgang? Effekt-spørgsmålet er komplekst og der er ingen simple svar. Og der er tilsyneladende heller ingen analytiske greb der rigtigt løser op for uoversigtigheden (det ville være dejligt hvis fx små virksomheder eller fremstillingsvirk-

somheder reagerede på afskrækkelse mens større virksomheder eller vidensintensive virksomheder reagerede på efterlevelselsindsatser; men sådan er det ikke!) Kristensens kritik af de danske effektivvurderinger er i sig selv et vigtigt bidrag til diskussionen om hvilke effekter det er meningsfuldt at forvente. Men det lægger også op til en diskussion af om forventningerne om effekterne af regulering ikke også har været for store og for snævre. Store i betydningen at det nok desværre er sådan at effekterne er marginale (hvilket jo ikke gør dem ligegyldige; mange bække små gør en stor å). Og snævre i betydningen at en ikke uvæsentlig effekt er den indirekte eller afsmittende effekt, som en hvilken som helst effektmåling vil have svært ved at registrere.

### **Opsamling – Forskning om Arbejdsmiljøregulering**

Vi har nu præsenteret en lang række teorier og empiriske studier der behandler arbejdsmiljøregulering på forskellige niveauer.

De overordnede linjer på systemniveau drejede sig om selvregulering og reflektiv regulering og hvordan disse begreber har sat sig igennem i arbejdsmiljøreguleringen siden 1970'erne. På det myndighedsstrategiske niveau så vi nærmere på myndighedernes valg af strategier i forhold til regeludformning, overordnede håndhævelsesstrategier, og henholdsvis proaktiv og reaktiv håndhævelse. Selve udøvelsen af tilsyn har også været i fokus – her har vi set på forskellige tilsynsstile og deres praktiske anvendelse ved de tilsynsførende i samspillet med virksomhederne. Derefter var virksomheders karakteristika og rationaler for at leve op til lovgivningen oppe at vende. Og til sidst har vi gennemgået en række effektundersøgelser af arbejdsmiljøregulering og forskellige tilsynsformer – dog uden at nå frem til det forkromede svar på hvordan man bedst opnår resultater i forhold til arbejdsmiljøet.

Det er således hvor vi står i forhold til viden om regulering af arbejdsmiljø som sådan. Vi skal nu videre til at rette diskussionen ind på denne litteraturgennemgangs egentlige fokus – reguleringen af det psykiske arbejdsmiljø. Vi vil i næste afsnit præsentere en række publikationer med særligt fokus på reguleringen af det psykiske arbejdsmiljø, der supplerer ovenstående gennemgang og retter blikket mod det særlige ved at regulere netop denne type arbejdsmiljø.

### **Myndighedsregulering af det psykosociale arbejdsmiljø**

Vores søgning efter forskningsbaseret litteratur om regulering og tilsyn af det psykosociale arbejdsmiljø har ikke frembragt et overvældende opbud af materiale. Dette kunne skyldes, at det psykosociale arbejdsmiljø bliver inkluderet i det overordnede arbejdsmiljøbegreb, og at de fleste forskere og forfattere derfor ikke forholder sig specifikt til det psykosociale arbejdsmiljø, men til arbejdsmiljø generelt. Men det er nu ikke vores indtryk. Nej, det psykosociale arbejdsmiljø her ikke nogen stor plads i forskningslitteraturen fordi det er et område der først er ved at blive italesat.

Dette afsnit vil derfor være præget af, at vi har udvidet vores materiale fra det snævre felt omkring tilsynsdelen til at omfatte andre områder og andre aktører i det psykosociale arbejdsmiljø for at belyse myndighedsudøvelsen og regulering af området. Fra et stort antal publikationer, som omhandler forskning i sammenhængen mellem arbejdsmiljø og psykisk helbred, hvilke områder der overvåges på nationalt plan og hvilke virkemidler myndigheden stiller til rådighed for virksomhedernes egen håndtering af det psykiske arbejdsmiljø viser der sig et billede af et område i rivende udvikling med nye forståelser og komplekse sammenhænge.

Afsnittet præsenterer først forståelsen af hvilke risikofaktorer, der er bred enighed om er indbefattet i det psykosociale arbejdsmiljø. Herefter nogle eksempler på hvordan risikofaktorerne bliver udvalgt, udviklet og begrebsliggjort. Afsnittet går derefter videre til at præsentere de få studier, der specifikt har rettet sig mod tilsyn af det psykosociale arbejdsmiljø, for til sidst at beskrive myndig-



hedsudøvelsens bidrag til værktøjer rettet mod virksomhedernes egenindsats for at håndtere det psykosociale arbejdsmiljø.

Helt overordnet og indledningsvist skal det konstateres, at sammenhængen mellem arbejde og psykisk sundhed er veldokumenteret, uden at denne sammenhæng er udforsket færdigt (Cox m.fl. 2007, Gimeno m.fl. 2004). Der er sammenhæng mellem arbejde og forekomst og udvikling af psykiske sygdomme; først og fremmest depression og stress, (LaMontagne m.fl. 2007, Netterstrøm m.fl. 2008, Workplace stress in Victoria 2006) samtidigt med at viden fra forskning i ufrivillig arbejdsløshed konstaterer, at arbejde også har en helbredsfremmende effekt (Cox m.fl. 2004). Fokus rettes derfor i det følgende primært mod, hvordan de komplicerede sammenhænge mellem arbejde og psykisk sundhed bliver indkapslet i nogle brugbare kategorier – psykosociale risikofaktorer.

### **Fremkomst af et begrebsapparat om det psykosociale arbejdsmiljø**

#### **Hvilke risikofaktorer er medtaget i nationale overvågningssystemer?**

Til brug for regulering og myndighedsudøvelse er det væsentligt at der findes en vidensbaggrund for prioritering af indsatser og for muligheden for at kunne vurdere disse indsatsers virkning. Således er der i Danmark etableret en tradition for at holde øje med det psykosociale arbejdsmiljø gennem Arbejdstilsynets registre over anmeldte arbejdsulykker og anmeldte arbejdsbetingede lidelser samt Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø's nationale arbejdsmiljøkohorte (NAK). Overvågningssystemernes måleparametre giver et indblik i hvordan det psykosociale arbejdsmiljø forstås ud fra et overvågningsperspektiv, som har til formål at skabe et prioriteringsgrundlag for regulering. Spørgsmålet er også, om der nationalt skabes unikke forståelser af måleparametre, eller om der internationalt er enighed om de vigtigste elementer i overvågningen.

I et imponerende studie af overvågningssystemer på globalt plan (Dollard m.fl. 2007) er der fundet 35 nationale overvågningssystemer af psykosociale risikofaktorer fordelt over 20 lande overvejende fra Nordamerika og Europa, samt enkelte fra Australien. Nationale overvågningssystemer af psykosociale faktorer i arbejdslivet er ikke fundet i Sydamerika, Afrika eller Asien.

Ved grundig sammenligning af 22 af disse systemer findes en mere ensartet end egentlig forskellig inkludering af hvilke risikofaktorer, der bliver overvåget. Forskellene ligger i antallet af indikatorer, der måles på. Denne samstemmighed forklarer Dollard og hendes forskergruppe med den tætte relation til det teoretiske udgangspunkt for udarbejdelse af indikatorerne – et felt som præges af større global konsensus end forventeligt. De fælles karakteristika for dette teoretiske felt er deres fokus på: Indflydelse, kvalifikationer/krav sammenhænge, job krav, social støtte, feedback, opgaveklarhed/mening, jobsikkerhed og belønning. Man kan genfinde elementer fra Job-karakteristika modellen, Michigan Organisation Stress Modellen, Krav/indflydelses-modellen, Sociotekniske perspektiver, Handlingsperspektivet, Anstrengelses /belønningsmodellen og Vitaminmodellen, som alle har et fælles udgangspunkt omkring de arbejdsorganisatoriske forhold. Eftersom dette genfindes i samtlige 22 overvågningssystemer ses her måske også en tendens til at overvågningssystemerne reproducerer sig selv ved at lade sig inspirere og bygge videre på andres teori og begreber.

De overvågede risikofaktorer er samlet under tre overordnede kategorier som samtlige overvågningssystemer, har indikatorer indenfor.

*Jobkarakteristika og arbejdets kendetegn*

Arbejdets indhold/krav

Arbejds mængde/tempo

## Arbejdstid/placering

### *Social og organisatorisk kontekst*

Organisationens kultur og funktion

Interpersonelle relationer

Rolle i organisationen

Udviklings/karriere muligheder

Mobning/vold

Organisatorisk retfærdighed

### *Virkning*

Sygefravær

Udbrændthed

Tilfredshed med arbejdet

Mental sundhed

Engagement i arbejdspladsen

Fysisk sundhed

Stress

Ønske om jobskifte

I de 22 nærmere granskede overvågningssystemer er de 6 mest målte *jobindikatorer*:

1) arbejdstid, 2) lav indflydelse, 3) for stor/lille arbejds mængde 4) kognitive krav 5) manglende variation og 6) skiftarbejde. De 6 mest anvendte indenfor den *social og organisatorisk kontekst* er 1) belønning, 2) kvalificering, 3) utryghed i ansættelsen, 4) ledelsesstøtte, 5) kollegial støtte og 6) karrieremuligheder. De mest målte *virksomheder* er fysisk helbred og job tilfredshed, fulgt af psykisk helbred, stress og sygefravær (Dollard m.fl. 2007:6-7, vores oversættelse)

Den fælles forståelse af hvilke risikofaktorer der skal ligge til grund for myndigheders prioriteringsgrundlag, virker overraskende set i lyset af i de mere brogede og forskelligartede videnskabelige og organisatoriske forståelser af fx fænomenet stress. Indenfor sundheds-, arbejdsmiljø- og organisationsudviklingsområder findes mange forskellige opfattelser af stress og der hersker stor uenighed om, hvordan årsager skal forstås, forebygges og behandles. Tage Søndergård Kristensen indkredser således i sin artikel: "Stress nok til alle?" (Kristensen 2007), 7 forskellige stressparadigmer, 1. *Belastningsparadigmet* 2. *Copingparadigmet* 3. *Personlighedsparadigmet* 4. *Det psyko-fysiologiske paradigme* 5. *Det anerkendende paradigme* 6. *Det konstruktivistiske paradigme* og 7. *Det benægtende paradigme*. I denne spredning i forskellige forståelser af stress ses, hvordan de forskellige vidensområder skriver sine egne forståelser om årsagssammenhænge ind i feltet.

Forskellige forståelser af stressproblemet fører til forskellige valg af forebyggelsesindsats på både samfunds- og organisationsniveau. Spørgsmålet om stress skal afhjælpes fx gennem stressklinikker (coping- og personlighedsparadigmet) eller gennem mere forskning (det psyko-fysiologiske og benægtende paradigme), afhænger dermed tydeligt af hvilke paradigmer, der står stærkest.

Men for myndighedsudøvelsen fremstår de udvalgte risikofaktorer mere entydigt – måske som en konsekvens af at praktiske og politiske forhold også spiller en rolle for udvælgelsen og udeladelse af overvågningsindikatorer, når de skal anvendes i en reguleringssammenhæng.

En anden måde at se på konstruktionen af et validt risikobegreb om det psykosociale arbejdsmiljø er at se på hvilke faktorer, som det kan undre bliver udeladt af begrebsapparatet. I studiet af de 35 nationale overvågningssystemer var 6 områder svagt repræsenteret: 1) Det følelsesmæssigt belastende arbejde, 2) mobning, 3) akutte belastninger fx vold og trusler, 4) organisatorisk retfærdig-

hed, 5) organisatoriske forandringer, 6) positive situationer og tilfredshed. Desuden undrer det forfatterne at der ikke medtages spørgsmål om ønske om jobskifte, da medarbejdergennemstrømning er en væsentlig faktor i virksomhedernes psykosociale arbejdsmiljø.

Risikofaktorerne ved organisationsforandringer og nedskæringer er udeladt i mange landes overvågningssystemer. Spørgsmålet er om det er en bevidst udelukkelse eller om forandringer anses for så komplekse og diffuse, at det er den manglende operationaliserbarhed, der fører til udelukkelsen af en umiddelbart væsentlig kilde til påvirkning af arbejdsmiljøet. (Quinlan 2007)

I de følgende afsnit beskrives to eksempler på forskellige tilgange til at etablere operationaliserbare risikofaktorer omkring det psykosociale arbejdsmiljø – en videnskabelig forskningstilgang i Norge og en politisk forhandlet tilgang i Metodeudvalget i Danmark.

### **Udvikling af et forskningsbaseret redskab til tilsyn med virksomheder i organisatorisk forandring – et ex fra Norge.**

I den reviderede norske arbejdsmiljølov fra 2006 blev arbejdsmiljøet under omstillingsprocesser i virksomheden ekspliciteret: § 4.2: *Under omstillingsprocesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.* (Arbejdsmiljøloven 2006)

Det norske arbeidstilsyn valgte i forbindelse med lovændringen at styrke indsatsen i forbindelse med virksomhedernes omstillingsprocesser ved at igangsætte et forskningsprojekt. Forskningsprojektets formål var at:

- udrede de relevante psykosociale faktorer i forbindelse med organisationsændringer,
- beskrive retningslinjer til virksomhederne om gennemførelse af sunde omstillingsprocesser og
- udvikle praktiske anvisninger til de tilsynsførende ved besøg og kontrol på virksomhederne.

I det stort teoretisk og empirisk anlagte projekt (Saksvik m.fl. 2007) blev der på 90 virksomheder foretaget 180 interviews ud fra teoretiske antagelser om betydningsfulde faktorer i omstillingsprocesser. Projektet fandt frem til 5 centrale områder, som har betydning for et sundt psykosociale arbejdsmiljø i de perioder, hvor organisationer gennemfører omfattende omstillings- eller udviklingsprocesser:

1. Betydningen af at beslutningstagerne har indsigt i, hvordan lokale normer og opfattelser medvirker til opfattelsen af forandringernes omfang og betydning.
2. Anerkendelse af forskellige opfattelser og behov if. forandringer – både individuelle, på tværs i organisationen og på forskellige niveauer i organisationen; samt igangsætte initiativer til at kvalificere alle niveauer i organisationen til at kunne indgå i forandringsprocessen.
3. Tidlig afklaring af ændrede roller og funktioner.
4. Tilgængelig ledelse.
5. At opfatte konflikter som konstruktive og lade dem medvirke som dynamo i forandringsprocessen.

Et af kriterierne for at udvikle de praktiske anvisninger til de tilsynsførende var hensynet til at disse er generalister, og dermed ikke eksperter i organisationsforandringer. Til gengæld har de stor ekspertise og erfaring med at observere og vurdere arbejdsliv som helhed. Forskerne anså disse 5 områder som operationaliserbare for de tilsynsførende, idet der indenfor en afgrænset tidsramme kan stilles spørgsmål indenfor hver af de 5 kategorier og foretages en vurdering af disse. I den reviderede vejledning omkring arbejdets tilrettelæggelse ses der dog endnu ingen spor af de 5 kate-

gorier og risikofaktoren omstillingsprocesser nævnes ikke specifikt i vejledningsteksten. (Vejledning om organisering og tilrettelegging av arbeidet)

### **Metodeudvalget om "Psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet"**

En "tekst", som har haft grundlæggende betydning for forståelsen af det psykosociale arbejdsmiljø i Danmark, er "Metodeudvalgets" rapport om "Psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet" (Psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet 1995). Rapporten fungerer nærmest som en aftale; en aftale hvor arbejdsmarkedets parter fastlægger hvor Arbejdsmiljølovens grænser går og hvilken rolle Arbejdstilsynets skal have i forhold til reguleringen af det psykosociale arbejdsmiljø. Men rapporten er også med til at sætte det psykosociale arbejdsmiljø på begreb.

Metodeudvalget blev nedsat af arbejdsministeren. Baggrunden var et påtrængende behov for at få afklaret rollefordelingen mellem aktørerne på arbejdsmiljøområdet og i særlig grad Arbejdstilsynets rolle i forbindelse med det psykosociale arbejdsmiljø, hvis problemer og løsninger befinder sig tæt på ledelsesretten. Udvalget blev sammensat af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter samt deltagere fra Arbejdstilsynet. Kommissoriet tog udgangspunkt i at der er lovhjælp til at regulere det psykiske arbejdsmiljø og at der er behov for en indsats på området, at der var brug for at få analyseret samspillet mellem myndigheden og virksomhederne, samt hvordan myndigheden kunne bidrage til at virksomhederne selv løste deres psykosociale problemer. (Psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet 1995)

Udover at fastslå at arbejdsmiljøproblemerne skulle løses på virksomhederne, eventuelt med bistand fra eksterne aktører, valgte udvalget at løse opgaven ved at opdele årsager til psykosociale problemer i to hovedgrupper. Hovedgruppe 1 omfatter psykosociale problemer, der har baggrund i ledelsens overordnede beslutninger om virksomheden og samspillet mellem ledelsen, de ansatte/deres repræsentanter. (Løn- og pensionsforhold, uddannelses- og advancementsmuligheder, job-sikkerhed/afskedigelser, rolleklarhed, konflikter mellem kolleger, samt mobning/chikane.) Hovedgruppe 2's problemer var knyttet til den enkeltes arbejdsfunktion og havde udspring i selve arbejdet og de fysiske rammer (EGA, stor arbejdsmængde, alene/isoleret arbejde, skifteholdsarbejde, arbejde med mennesker under særlige vilkår og voldsrisiko) Hvis afdækningen placerede de psykosociale problemers årsagsforhold i hovedgruppe 1, skulle Arbejdstilsynet ikke gå nærmere ind i sagen, mens hvis de blev placeret i hovedgruppe 2 skulle Arbejdstilsynet gå ind i sagen og foranledige at virksomheden fik løst sine problemer. Opdelingen i de to hovedgrupper skulle ikke forstås som vandtætte skodder, da man var opmærksom på at risikofaktorerne i de to hovedgrupper gensidigt påvirkede hinanden.

Et andet parameter for denne opdeling var graden af konstaterbarhed ved tilsyn. Således er der i hovedgruppe 2 større mulighed for ved selvsyn at konstatere risikofaktorerne tilstedeværelse, samt relativt entydigt at kunne vurdere deres alvorlighed. Som eksempel var der stor enighed i udvalget om at mobning var en alvorlig risiko, men på grund af mobningens karakter ville det være vanskeligt for Arbejdstilsynet entydigt at kunne vurdere tilstedeværelsen af denne relationelle konfliktform. Derfor blev mobning oprindeligt placeret i hovedgruppe 1. Efterfølgende er mobning blevet overflyttet til hovedgruppe 2, og således følger Arbejdstilsynet nu op på sagerne, hvis der er mistanke om mobning på arbejdspladsen.

Tre år senere foretog Metodeudvalget en opfølgning på deres første rapport. (Rapport fra Metodeudvalget: Statistik og eksempler fra indsatsen overfor de psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet 1998) Her præsenterede udvalget deres indsamlede viden om og status over det psykosociale arbejdsmiljø ud fra 1) en spørgeskemaundersøgelse af udvalgte aktører, 2) udvalgte casebeskrivelser af indsatser på virksomheder i forhold til psykosocialt arbejdsmiljø og 3) analyser af statistisk materiale om psykosociale forhold.

Opfølgningen viste at organisationerne, de offentlige virksomheder, branchesikkerhedsrådene og bedriftssundhedstjenesterne havde gennemført en omfattende informationsindsats både i mundtlig og skriftlig form. Dernæst konstaterede udvalget at der var igangsat en lang række forebyggende projekter på virksomhederne, hvor organisationerne har spillet en aktiv rolle. Samtlige aktører bortset fra branchearbejdsmiljørådene havde været aktive på virksomheder i udviklings- og demonstrationsprojekter om det psykosociale arbejdsmiljø.

Opdelingen i de to hovedgrupper var blevet modtaget meget forskelligt: Arbejdsgiverorganisationerne mente opdelingen var en fordel, som ikke gav anledning til problemer. Arbejdstagerorganisationerne var tilbøjelige til at ignorere opdelingen og såfremt de forholdt sig til den, anså de den som et problem. Bedriftssundhedstjenesterne, hvis arbejde ikke direkte blev berørt af opdelingen, men stadig arbejdede med begge hovedgrupper, mente ikke det havde haft den store betydning. Arbejdstilsynet anså opdelingen som overvejende en fordel, idet den havde skabt klarhed over rollefordelingen. Arbejdstilsynet påpegede dog, at det kunne være vanskeligt for virksomhedens ledelse at forstå og acceptere, når en årsag blev placeret i hovedgruppe 2. Og for arbejdstagersiden kunne det være vanskeligt at forstå og acceptere at Arbejdstilsynet ikke kunne gå ind i sager, hvor der var konstateret sundhedsmæssige risici, fordi årsagen blev placeret i hovedgruppe 1.

Til sidst påpeger rapporten at det er vanskeligt at se et entydigt billede af omfanget og karakteren af psykosociale risikofaktorer i det danske arbejdsliv ud fra det tilgængelige statistiske materiale, selvom der findes en del tal på området. Udviklingen i anmeldelser til arbejdsskadesstyrelsen og Arbejdstilsynet er behæftet med mange usikkerhedsmomenter, og de små udsving i tallene i de undersøgte år fra 1992-1997 viser ingen klare tendenser. Arbejdsmiljøinstituttets undersøgelse af Lønmodtagernes arbejdsmiljø kunne dog indkredse de brancher, som fremstod med de alvorligste risikofaktorer med konsekvenser for de ansattes helbred. Sammen med fordelingen af anmeldelser på brancher gav det et billede af, hvilke problemer de forskellige brancher havde. (Rapport fra Metodeudvalget 1998)

### **Opsamling: Begrebsapparatet om det psykosociale arbejdsmiljø**

Dette afsnit har set på hvilke risikofaktorer der sætter det psykosociale arbejdsmiljø på begreb. En gennemgang af nationale overvågningssystemer fra 22 lande viser konsensus om at det psykosociale arbejdsmiljø udspringer af karakteristika ved arbejdet; den sociale og organisatoriske kontekst omkring arbejdet, og at der desuden holdes øje med indikatorer som kendetegnes som virkninger: fysisk og psykisk sundhed, sygefravær, tilfredshed mm.

For at give et overblikbillede og sammenfatte og graduere de mange risikofaktorer tillad os her at præsentere en model fra en opsamling af interventionsprojekter omkring stressforebyggelse og nogle af de tilhørende resultater. Modellen, ”den hierarkiske kontrolmodel” (LaMontagne m.fl. 2007), bygger på den udbredte inddeling af forebyggelsesindsatser i primær, sekundær og tertiær forebyggelse. I modellen er de organisatoriske forhold den primære kilde til det psykosociale arbejdsmiljø, og indsatser rettet mod organisationens produktion og arbejdstilrettelæggelse anses derfor som primær forebyggelse. Den sekundære forebyggelse retter sig i højere grad mod de individuelle ressourcer til at kunne håndtere et arbejdsmiljø, som ikke altid kan renses for belastninger, men hvor medarbejderne må udvikle egne håndteringsstrategier. Den tertiære forebyggelse retter sig mod behandling og re-etablering af psykisk sundhed efter både akutte skader eller helbredsproblemer, der har udviklet sig over tid. I et studie af 90 evalueringer af virksomheders forebyggelsesindsatser overfor arbejdsbetinget stress ser modellen således ud:

Forebyggelsesniveau	Intervention rettet mod	Eksempler	Effekt
Primær – at reducere	Stressorer ved deres kilde: Or-	Ændring af arbejdets tilrette-	+++

potentielle risikofaktorer før den ansatte oplever symptomer eller sygdomme	ganisering af arbejdet, arbejdsbetingelser	læggelse, nedsættelse af arbejdsmængden, forbedret kommunikation, udvikling af ledelsens evne til at håndtere konflikter	
Sekundær – At udstyre de ansatte med viden, færdigheder og ressourcer til at håndtere stressbelastninger	De ansattes reaktioner på stress	Kognitiv adfærdsterapi, træning af evnen til mestring, træning i frustrationshåndtering	++
Tertiær – at behandle kompensere og rehabiliter ansatte med vedvarende stress relaterede symptomer eller sygdomme	Akutte og langtidseffekter af arbejdsmæssige belastninger	Krisesystemer, programmer for tilbagevenden til arbejde, terapeutisk behandling, medicinsk behandling	+

Kilde: Systems Approach to Job Stress. (LaMontagne m.fl. 2007:269, vores oversættelse)

Der er en klar tendens til at flere og flere projekter retter sig mod både det individuelle og det organisatoriske niveau, selvom der stadig er en dominerende andel, der kun retter sig mod det individuelle niveau. I England er der for eksempel meget stor aktivitet indenfor den sekundære og tertiære sundhedsforebyggelse, mens der er meget lidt dokumenteret aktivitet på den primære. (Bond 2004). Dette kan være en følge af 1) der er mest publiceret data på cost-benefit analyser af disse to former for forebyggelse, 2) sundhedspersonale har traditionelt arbejdet med individer og ikke organisationer, 3) individuelle forandringer er set fra virksomhedens perspektiv nemmere og mindre forstyrrende og 4) disse tiltag er meget synlige og kan dermed profilere virksomheden som en ansvarlig og medarbejderorienteret virksomhed. (Cooper & Cartwright 1997)

Hvis vi fortsætter med vores opsamling er det i lyset af den just præsenterede ”hierarkiske kontrolmodel” interessant at konstatere at de 22 nationale overvågningssystemer som Dollard et al. har vurderet klart er domineret af en begrebshorisont som peger frem ”primær forebyggelse”.

Vi har i dette afsnit også beskrevet to eksempler, som viser forskellige hovedveje til udvikling af forståelsen af risikofaktorer i det psykosociale arbejdsmiljø i sammenhæng med myndighedsudøvelse. Først en videnskabelig tilgang som på et teoretisk grundlag og på grundlag af en forskningsmæssig bearbejdning af erfaringer fra 90 virksomheder finder frem til 5 betydningsfulde forhold, der er afgørende for at sikre et godt psykosocialt arbejdsmiljø under omstillinger i organisationer. Det andet eksempel viser, hvordan et politisk udvalg – Metodeudvalget – vælger at håndtere rolleafklaring indenfor spændingsfeltet psykosocialt arbejdsmiljø, ledelsesretten og forhandlingsområdet ved at rubricere risikofaktorerne i 2 hovedgrupper, hvor myndigheden altovervejende skal føre tilsyn med den ene.

Kort sagt er det psykosociale ikke kun et problem som er anerkendt og i fokus i vores begrænsede del af verden om end et nok er her der er mest fokus på det. Og når det kommer til begrebsliggørelsen og italesættelsen af de psykosociale arbejdsmiljøproblemer kan udviklingen tage forskellige veje; både forskning og politik bidrager til udviklingen af området.

## **Regulering af og tilsyn med det psykosociale arbejdsmiljø**

### **Sammenligning af regulering af stress i 5 europæiske lande i 1994**

I et desværre noget ældre studie fra 1994 (Kompier m.fl. 1994, Gier m.fl.1994) sammenlignes regulering af stress i 5 europæiske lande. Holland, Sverige og England har fællestræk ved at deres arbejdsmiljøregulering indeholder en specifik arbejdsmiljølovgivning, som understreger virksomhedens eget ansvar og vægter selvreguleringsaspektet og systemtilsyn. Frankrig og Tyskland har en langt mere fragmenteret lovgivning, som spreder sig over mange områder. Stress fremstår ikke som en politisk prioriteret del af arbejdsmiljøet i disse to lande. Studiet viser endvidere at selv i de lande, hvor stress har en høj prioritering er stress stadig lavere prioriteret end de traditionelle arbejdsmiljøområder som det fysiske og kemiske arbejdsmiljø. Undersøgelsens afsluttende anbefalinger fastslår at lovgivning omkring stress er en afgørende betingelse for forebyggelse, som bør suppleres med information og vejledning om årsager, konsekvenser og forebyggelse. Udvikling af overvågnings systemer på europæisk, nationalt og sektorielt plan, cost-benefit analyser af stressprogrammer, beskrivelse af "best-practise" eksempler og dannelsen af et europæisk netværk af forskere og praktikere afslutter rapportens anbefalinger.

### **De tilsynsførendes håndtering af psykosociale risikofaktorer i Australien.**

I et studie foretaget i 4 stater i Australien i årene 2003-2007 er der blevet interviewet 170 ledere og tilsynsførende om deres håndtering af psykosociale problemer og forskerne har været med på 42 tilsyn på virksomheder. Studiet er foreløbigt publiceret ved et arbejdsnotat (Johnstone 2008). Australien har ikke en central arbejdsmiljølovgivning, men et føderalt system, således at de enkelte stater laver deres egen lovgivning på området. Inspireret af Robens-rapporten regulerer staterne via rammelovgivning, der placerer ansvaret hos aktørerne i feltet under en generel overskrift om et sikkert og sundt arbejdsmiljø for alle i arbejde. De enkelte staters tilsynsmyndighed udfylder typisk rammelovgivningen ved hjælp af vejledninger og informationskampagner til virksomhederne, gennemfører tilsyn på virksomhederne, og anvender sanktioner gående fra vejledninger til retslig forfølgelse.

Overordnet viser undersøgelsen at de tilsynsførende er rimeligt tilfredse med deres relativt store kompetence til at føre tilsyn på virksomhederne og med deres sanktionsmuligheder. På det psykosociale område oplever de dog nogle nye og mere komplekse problematikker. Selvom der er bred enighed i tilsynet om, at specifikationer (jf. side 18) ikke kan fungere på dette komplekse område, så efterlyser de tilsynsførende på nogle områder alligevel mere håndfaste vejledninger til ex. håndtering af problemer med mobning og chikane. Sager som disse fylder meget i de tilsynsførendes bevidsthed og de anvender uforholdsmæssigt mange ressourcer på dem. Længerevarende forløb er beskrevet, hvor de initierer konfliktmæglingsmøder på virksomheden og er i en tæt dialog med ofre for mobning og chikane.

Staten Queensland har i modsætning til de 3 andre undersøgte stater samlet en lille enhed på 6 personer, der beskæftiger sig specielt med det psykosociale område. De har udviklet og gennemført intern uddannelse af samtlige tilsynsførende, og tager sig af alle de mere komplicerede sager. Med baggrund i både en ressourcebegrænsning og i intentionerne i lovgivningen om at fastholde ansvaret hos virksomheden, afvikler de en del lettere sager gennem telefonen ved at gøre enten de større virksomheders HR-afdeling eller de mindre virksomheders personaleledere opmærksom på, at de har et problem. Således bliver en del mobningssager løst af virksomheden selv eller ved at den tilsynsførende fører de ansvarlige sammen ved et møde og forelægger dem problemet. I de alvorlige sager med alvorlig og gentagen udsættelse for belastninger og hvor virksomheden ikke viser vilje til at påtage sig ansvaret for en løsning, træder den tilsynsførende ind med pålæg med hjemmel i lovgivningen. De tilsynsførende vurderer selv, at de i langt højere grad fungerer som vejledere, og

dette ses tydeligt i det meget lille antal sanktioner, de pålægger virksomhederne omkring det psykosociale område.

Fra 2006 har Queensland desuden meget bevidst forsøgt at ændre deres tilsyn fra et reaktivt (på klager og indberetning) til et proaktivt tilsyn, hvor specielle tilsynsindsatser strukturerer og systematiserer indsatsen på det psykosociale område. Dette gør tilsynsopgaver langt lettere, idet indgangen til virksomheden ikke er via en anmeldelse eller en klage fra en forurettet medarbejder. Samarbejdet med virksomheden kan derfor i langt højere grad tage udgangspunkt i efterlevelseshenvisningen. Desuden forsøger Queensland i deres proaktive strategi at udbrede opfattelsen af risikofaktorer i det psykiske arbejdsmiljø til ikke kun at være fokuseret omkring, mobning, chikane og stress, men til også at udvide sig til områder som sikkerhedskultur og adfærd, psykisk træthed mm.

### **Metodeudvikling af tilsynsmetoder – et eksempel fra Sverige**

Et eksempel på en meget ambitiøs og centralt prioriteret indsats i metodeudvikling af tilsyn er det svenske arbejdstilsyns udviklingsprojekt ”ARbetsorganisation og NEgativ stress” – ARNE, igangsat internt i arbejdstilsynet som en følge af en politisk opnormering for at udvikle tilsynet overfor det psykosociale arbejdsmiljø i 2001. Projektet havde et bredt sigte med at både opnormere personaleressourcerne, uddanne de tilsynsførende, udvikle tilsynsmetoder, samt forske/informere omkring det psykosociale felt.

En evaluering af metodeudviklingsdelen (Frick m.fl. 2006) viser, hvordan udvikling af en meget kompleks tilsynsproces indenfor et meget kompleks tilsynsfelt er vanskelig, når der ikke er tydelig sammenhæng med den overordnede policy og de strategier metoderne skal indgå i. Således forstærker og synliggøres problemer affødt af uafklarede tilsynsstrategier sig i den nye tilsynsopgave omkring det psykosociale felt, fordi dannelsen af denne tilsynspraksis, nødvendigvis efterspørger overordnede mål og strategier at forholde sine metoder til.

Den manglende overordnede styring af metodeudviklingsprojektet hænger sammen med, at der samtidigt i det svenske arbejdstilsyn skete en organisationsændring fra en distriktsopdelt organisation til at et mere centralt styret tilsyn. Traditionelt er metoderne blevet udviklet lokalt ude i distrikterne og den centrale styring gennem vedtagelse og implementering af metoder har været svag. Metodeudviklingsprojektet skal derfor også ses som en del af centraliseringen af beslutningsprocesser, men skal implementeres i en organisation som har tradition for en lokal og bottom up udvikling af tilsynsmetoder. Selvom tilsynet sideløbende forsøger at udvikle de overordnede strategier hvis mål og prioriteringer metoderne skulle forholde sig til, havde det styrket udviklingsdelen, hvis de havde været afklaret på forhånd. Spørgsmål omkring balancen mellem kontrol, information, rådgivning og vejledning er for eksempel ikke afklaret, og spørgsmål om de forskellige metoders sammenhæng med den overordnede tilsynsstrategi er heller ikke beskrevet, og bliver det for øvrigt ikke i metodeudviklingsprojektets 3-årige levetid. Derfor udvikler projektet en vifte af metoder, hvis sammenhæng med den overordnede strategi er uklar, metoderne er overlappende og strækker sig fra isolerede interviewguides til anvisninger på kontakt forløb med små virksomheder uden at blive koblet til den overordnede strategi, Systematisk Arbejdsmiljø (SAM).

Evalueringen af metodeudviklingsprojektet sætter derfor spørgsmålstejn ved om der er reelt er sket en udvikling af den grundlæggende tilsynshåndtering på det psykosociale område. De afsluttende anbefalinger giver et indtryk nogle af de vanskeligheder myndigheden står overfor når de skal udvikle værktøjer til tilsynet af psykiske arbejdsmiljø: 1) Udvikling af området bør ske på basis af en grundig kortlægning af, hvilke metoder der anvendes og hvordan disse lever op til tilsynsopgaven – for derefter at udvikle evt. manglende metoder på området 2) Tilsynet bør skabe de organisatoriske rammer og afklare hvordan tilsynsrollen og tilsynsmetoder skal udvikles og hvilke



normer der skal herske i vurderingen af kvalitet i udførelsen af tilsynet 3) Der skal skabes sammenhæng mellem tilsynsindsatsen og den overordnede regulering af det psykosociale område fx til lovgivning og vejledninger, samt skabes sammenhæng til de mere overordnede tilsynsstrategier.

## **Opsamling af regulering af og tilsyn med det psykosociale arbejdsmiljø**

Vi har i dette afsnit beskrevet et lille materiale, der omhandler den overordnede regulering af stressområdet i 5 europæiske lande, hvordan tilsynspraksis med det psykosociale arbejdsmiljø er søgt organiseret og udviklet i Australien, samt hvordan et metodeudviklingsprojekt i Sverige viser, hvordan det kan være vanskeligt at udvikle tilsynsformer på dette komplekse område hvis det sker som et isoleret metodeudviklingsprojekt.

Nu vil gå videre og se på, hvilke værktøjer til at udvikle virksomheders håndtering af det psykosociale arbejdsmiljø myndighedsreguleringen understøtter – idet en del af reguleringsfeltet handler om at motivere og styrke virksomhedernes arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø.

## **Værktøjer til virksomhedernes håndtering af det psykosociale arbejdsmiljø**

### **Europæiske erfaringer med strategier til virksomheders forebyggende indsats.**

Interessen i at styrke virksomhedernes eget arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø har ført til et samarbejde mellem Arbejdstilsynet og det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø i ”Konsortiet om Udvikling af Metoder til Forebyggelse af Dårligt Psykisk Arbejdsmiljø”. Interessen for systemer og metoder, der kan identificere, håndtere og forebygge risikofaktorer i det psykosociale arbejdsmiljø har ført konsortiet til at indhente viden om systemer og erfaringer med deres brug fra 7 europæiske lande og beskrevet og vurderet deres egnethed overført til en dansk kontekst i 3 rapporter. (Gensby m.fl. 2008a; Gensby m.fl. 2008b; Holten m.fl. 2008)

Til at illustrere, hvordan konsortiet vælger at vurdere metodernes egnethed i en dansk sammenhæng vil vi fremhæve ”den engelske model”, som har vakt konsortiets opmærksomhed i en sådan grad, at beskrivelsen af metoden har fået sin egen rapport og at den i konsortiets vurdering får en meget positiv vurdering. Blandt eksemplerne fra de andre 6 lande er der således en videreudvikling af den engelske metode i det irske eksempel, og det norske eksempel er hentet fra en nøje procesvurderet afprøvning af den engelske model på en norsk virksomhed.

Den engelske model består af to systemer: *Risk Management* og *Management Standard*. *Risk Management* er et procesværktøj i 7 faser, udviklet med fokus på partcipatoriske metoder og med en forståelse af at problemerne genereres i den organisatoriske ramme og at der gennem den samme organisatoriske ramme kan skabes læring og forandring.

*Management Standard* er udviklet i samarbejde mellem det engelske arbejdstilsyn og arbejdsmiljøforskere. *Management Standard* er en interaktiv procesvejledning, som stilles til rådighed for virksomhederne. Den indeholder både en anvisning til en risikovurderingsproces i faser og en standardbeskrivelse af ”det gode psykosociale arbejdsmiljø” som virksomhedernes risikovurdering kan måle sig i forhold til. Det gode psykosociale arbejdsmiljø er beskrevet gennem ”idealtypiske beskrivelser” af 6 hovedgrupper af risikofaktorer: Krav, indflydelse, social støtte, relationer, rolle og forandringer. Metoden lægger sig i risikovurderingsprocessen tæt op af den anbefalede metode til risikovurdering af andre områder i arbejdsmiljøet, men indebærer desuden at virksomheden ikke kun selv skal vurdere om tilstedeværelsen af en risikofaktor er alvorlig ud fra egen målestok, men

sammenholde kortlægningen af virksomheden med beskrivelser af ”det gode arbejdsmiljø” specificeret og beskrevet indenfor hvert af de 6 områder. (Mackay m.fl. 2004)

I konsortiets vurdering af metodens egnethed til overførsel på danske forhold fremhæves 1) Det participatoriske perspektiv 2) Styrkelse af det processuelle arbejde med at komme fra vurdering til handling, samt 3) Brugen af standarder som vejledende frem for normgivende 4) Metodens svaghed er først og fremmest i forhold til virksomheder, der har svært ved at komme i gang samt de små virksomheder, for hvem metoden kan være for ressourcekrævende. Således er der i vurderingen fra konsortiets side en vægtning af det participatoriske og det processuelle perspektiv, samtidig med at der klart er en bekymring for at bruge metoder med denne tilgang i forhold til små og tøvende virksomheder.

### Arbejdspladsvurdering (APV)

I 1989 beskriver EU's rammedirektiv for arbejdsmiljø hvordan arbejdsgiverne skal: Vurdere og igangsætte foranstaltninger overfor risici i arbejdsmiljøet, anvende arbejdsmiljøprofessionel viden, hvor det er nødvendigt, og involvere medarbejderne på virksomheden. I Danmark havde man på det tidspunkt et lovgivningspålagt rådgivningssystem i form af bedriftssundhedstjenesterne, som havde skabt tradition og mulighed for at involvere arbejdsmiljøprofessionelle hos både de tilsluttede og ikke tilsluttede virksomheder. Arbejdsmiljølovens krav om sikkerhedsorganisationen havde desuden gennem mange år skabt et forum for arbejdsmiljøspørgsmål lokalt for virksomheden. Dermed var det primært pålægget om at virksomheden skulle lave en egenvurdering af sine sundhedsmæssige risici, som skulle integreres i dansk lovgivning. I diskussionen om bekendtgørelsesformulering tiltrak to diskussioner sig mest opmærksomhed: 1) spørgsmålet om skriftlighed, som det var vigtigt for arbejdstagersiden skulle være gældende for alle arbejdspladser og 2) spørgsmålet om den lokale virksomheds egen kompetence til at fokusere på risici og løsninger. Arbejdstilsynets synspunkt i det andet spørgsmål var bekymringen for at den lokale interesse ikke ville omfatte samtlige arbejdsmiljøforhold, men begrænse sig til kendte og ukontroversielle områder. (Jensen 2002)

I 1997 kom den nuværende Bekendtgørelse som fastslår at APV'en skal være skriftlig, skal omfatte alle væsentlige forhold i arbejdsmiljøet og at der udover metodefrihed skal være indeholdt en cyklus som *identificerer, beskriver, vurderer, prioriterer arbejdsmiljørisici, som samlet fører til en handlingsplan med opfølgning*. Bekendtgørelsen blev i forbindelse med Arbejdsmiljøreformen i 2004 justeret således at APV-processen endvidere skal *inddrage virksomhedens sygefravær* som en del af prioriteringsgrundlaget for handlingsplanen.

Selvom APV har haft stor betydning for dele af arbejdsmiljøarbejdet på danske virksomheder, kan man ikke aflæse nogen direkte effekt på det forebyggende arbejde. Hverken i design af produktionsmåder eller i arbejdstilrettelæggelsen kan arbejdsmiljøhensynet siges at spille en fremtrædende rolle. (Jensen 2002) Desuden har APV først og fremmest effekt på allerede kendte problemer og da virksomhederne i høj grad mangler velkendte begreber og fremtrædelsesformer om det psykosociale arbejdsmiljø, kan det bekymre, hvordan disse bliver eller kan håndteres i den nuværende form for APV-proces.

### Psykisk arbejdsmiljø og APV

For at styrke arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø i APV-processen iværksatte Arbejdstilsynet derfor i 2005 et metodeudviklingsprojekt for at afprøve forskellige metoders egnethed ift. til at fremme APV-processen omkring det psykosociale arbejdsmiljø i forskellige virksomhedskontekster, samt hvordan og i hvilket omfang de anvendte metoder medvirker til at forbedre arbejdsmiljøet. (Nielsen m.fl. 2008) 14 private og offentlige virksomheder afprøvede 8 forskellige metoder,

og konklusionen er at alle de afprøvede metoder kunne anvendes og tilpasses til de forskellige virksomhedskontekster, men at effekten på det psykosociale arbejdsmiljø var vanskelig at måle.

Om metoderne fandt undersøgelsen, at dialogmetoderne skaber engagement i identifikationsprocessen, men engagementet bliver svagt i løsningsprocessen. Desuden sikrer dialogmetoderne ikke, at der sker en fyldestgørende kortlægning. Blandt andet er der en tendens til at medarbejderne frasorterer problemer, som de ikke kan se en løsning på indenfor de eksisterende rammer. (Hvenegaard og Nielsen 2009) Dialogmetoderne bidrager med medarbejderprioritering og input til handlingsplaner, men endelig prioritering og beslutning om indsatser og handlingsplaner er ikke indeholdt i metoderne. Spørgeskemametoderne skaber stort fokus og målrettet opmærksomhed på indsatsen, men giver ikke så meget input til handlingsplansdelen.

Generelt om alle metoderne fandt undersøgelsen at det svage led er i beskrivelses- og vurderingsfasen, men at metoderne kan udvikles til at indeholde alle faser i APV-processen. Ingen af de afprøvede metoder egnede sig til at behandle krænkende adfærd. Sygefravær blev ikke tænkt sammen med APV-processen.

Målt med NFA's mellemlange spørgeskema om det psykosociale arbejdsmiljø var udviklingen af det psykiske arbejdsmiljø begrænset. Rapporten understreger dog at datamaterialet er lille, at det er vanskeligt at adskille effekt og forandringer, som skyldes andre årsager, samt at ændringer i virksomhedernes rammebetingelser, organisatoriske ændringer og andre projekter kan have afgørende betydning for APV-processen – oftest i negativ retning. Omvendt var der blandt medarbejderne i virksomhederne stor tilfredshed med APV-forløbene og de valgte prioriteringer.

Projektet fandt derudover, at det er af stor betydning hvordan virksomheden bevidst organiserer og leder sin APV-proces. Således afhænger udfaldet af APV-processen i højere grad af virksomhedens evne til at styre og lede processen end af brugen de enkelte metoder. Virksomhederne tillagde også arbejdsmiljøkonsulenterne stor betydning for gennemførelsen af APV-processen. Det anføres at arbejdet med det psykosociale arbejde i APV-processen har størst gavn af en klar organisering og styring af de enkelte APV-fasers formål og indhold. Rapporten har følgende 4 anbefalinger:

- Udvikling af metoderne, så de tilpasses og imødekommer kravene i alle APV-forløbets faser.
- Styrkelse af styring og ledelse af APV-forløbene.
- Tættere samspil mellem APV-forløbene og forbedring af det psykiske arbejdsmiljø i hverdagen
- Udbygning af Arbejdstilsynets vejledning om Arbejdspladsvurdering (Nielsen 2008)

### **Hvordan styrker reguleringen det lokale samarbejde om psykosocialt samarbejde set i lyset af brugen af partsaftaler?**

Et andet udviklingsfelt indenfor arbejdsmiljøet er indgåelse af aftaler, som har en anden struktur og aktørinddragelse end givet i lovgivningen. Aftaler mellem arbejdsmarkedets parter omkring arbejdsmiljø dukker op i Danmark i 1990'erne sideløbende med den retslige regulering af arbejdsmiljøet. 3 former for partsaftaler har nu set dagens lys (Hasle m.fl. 2003):

1. Aftaler som integreres med lovgivningen og til dels erstatter dele af myndighedernes opgave. Den ene type er fx aftalen om mobning og chikane, som giver forhandlingsparterne på et begrænset område mulighed for selv at løse en type arbejdsmiljøproblemer uden myndighedernes indblanding. Den anden type er aftaler om organisering af arbejdsmiljøarbejdet på virksomhederne – eksempelvis det offentliges aftaler om nye samarbejdssystemer som integrerer sikkerheds- og samarbejdssystemet i såkaldte MED/MIO fora.

Aftaler om overordnede arbejdsmiljøindsatser fx EGA-handlingsplanen. (Hasle & Møller 2001; Hasle m.fl. 2004)

2. Aftaler som ikke har direkte afsæt i lovgivning, men har stor påvirkning på arbejdsmiljøet. Eksempelvis har det offentlige område en tradition for at indgå aftaler om personalepolitiske og arbejdsmiljømæssige tiltag, som finansieres gennem lønpuljer og aftales i overenskomstforhandlingerne.

Specifikt med henblik på regulering af det psykosociale arbejdsmiljø har Anna Ilsøe (Ilsøe 2005) i et delvist teoretisk og empirisk studie af de formelle og uformelle fora på 4 offentlige arbejdspladser fundet at arbejdspladserne kan indplaceres efter graden af institutionalisering af deres arbejdsmiljøarbejde. Institutionaliseringsprocessen har stor betydning for håndteringen af det psykiske arbejdsmiljø på vej mod at kunne indgå ex. partsaftaler på virksomhedsniveauet. Institutionaliseringsbegrebet skal forstås som et udvidelsesbegreb, hvor lavere niveauer altid inkluderes i højere niveauer. Niveauerne strækker sig fra 1) behandling af individuelle problemstillinger til at 2) kollektive problemstillinger bliver behandlet i et uformelt kollektivt forum (typisk dialog mellem leder og tillidsrepræsentant) frem mod at 3) kollektive problemstillinger diskuteres og håndteres i det formelle kollektive forum (SU, SIU og MED/MIO). Dette kollektive formelle behandling af problemstillinger kan føre til et 4. niveau hvor 4) implementeringen af løsninger er i fokus, som oftest ved hjælp af dannelsen af nye formaliserede fora (arbejdsgrupper under SU/SIU). Det 5. institutionaliseringsniveau er et endnu ikke realiseret niveau, hvor arbejdspladser indgår lokalaftaler omkring det psykosociale arbejdsmiljø.

Studiet påpeger at 3 forhold er afgørende for at institutionaliseringen kan videreudvikles frem mod de højere niveauer på arbejdspladserne:

- Placeringen af opgaven med at løse psykosociale problemstillinger skal være placeret i SU og ikke kun i SIU. SU har større legitimitet, den ansvarlige leder sidder oftere som formand end i SIU, og giver SU større kompetence og tættere forbindelse til virksomhedens budget og strategi.
- Medindflydelse er altafgørende for at kunne løfte problemstillingerne i de kollektive fora. Når medindflydelsen er høj lykkes det i de kollektive fora både at håndtere de psykosociale problemstillinger, samt at skabe en form for fælles intern regulering, som til stadighed formår at implementere forbedringer. Medindflydelse er ikke kun afhængig af ledelsens vilje til at lytte og give indflydelse, men i høj grad af om medarbejderne har haft kompetencen og ressourcerne – specielt tiden – til at gribe indflydelsen.
- Regulering via lovgivning og aftaler spiller en afgørende rolle for at tage fat om at udvikle det psykosociale arbejdsmiljø. Specielt for de arbejdspladser, hvor det stod dårligt til med det psykosociale arbejdsmiljø, var vigtigheden af at blive tvunget til at skulle forsøge sig med at håndtere problemerne central. Også de arbejdspladser, hvor institutionaliseringen var nået langt, havde den klare opfattelse at de kom i gang, fordi der forelå et formelt krav.

Problemer i det psykosociale arbejdsmiljø som viser sig som relationelle konflikter vanskeliggør arbejdspladsens problemløsningsevne, som påvirkes af ømtålelige diskussioner og dårlige samarbejdsrelationer. Undersøgelsen tyder på at lovgivningen, som retter sig mod en ansvarsplacering hos SU, i høj grad styrker den strukturering af arbejdet med arbejdsmiljøet, som virker gavnligt på arbejdet. Derimod efterlyser arbejdspladserne ikke yderligere kontrol med håndteringen af arbejdsmiljøet i form af dokumentation og indberetning. Eksempelvis opfattes APV's krav til dokumentation som en standardisering, som kan have utilsigtede konsekvenser for parternes dialog og dermed medarbejderinddragelsen. (Ilsøe 2005)

## Opsamling på værktøjer til virksomhedernes håndtering af det psykosociale arbejdsmiljø

Afslutningsvis har vi set på de værktøjer som indgår i de refleksive reguleringsmetoder og bidrager til at virksomhederne bliver i stand til at opfylde deres opgave med at håndtere det psykosociale arbejdsmiljø. ”Konsortiet om Udvikling af Metoder til forebyggelse af Dårligt Psykisk Arbejdsmiljø” har studeret metoder fra en række lande i Europa, og lavet en foreløbig vurdering af deres egnethed og udfordring i en eventuel overførsel til en dansk kontekst. Den engelske Management Standard model bliver fremhævet for sin anvendelighed – samtidig med at konsortiet træder frem med deres vægtning af metodernes partcipatoriske og processuelle tilgang, samt en tøyen med at anvende normgivende standarder på området.

I Danmark har et evalueringsprojekt af forskellige metoder i APV-processen om det psykosociale arbejdsmiljø anvist, at der er gode erfaringer med mange metoder, selvom deres styrker og svagheder i forhold til forskellige dele af APV-processen varierer. Desuden at der på de 8 virksomheder, der afprøvede metoderne var stor tilfredshed med processen og prioriteringen af arbejdsmiljøområderne – men at der målt med NFAs mellemlange spørgeskema om det psykosociale arbejdsmiljø kun var ringe effekt af indsatserne på det målte.

Til sidst har vi set på hvordan institutionaliseringen af arbejdsmiljøarbejdet på virksomhederne ændrer sig fra et individuelt anliggende til et kollektivt uformelt anliggende mellem leder/medarbejderrepræsentant og frem mod det kollektive, formelle fora SIU/SU som en forudsætning for at der kan dannes lokale og bindende aftaler på virksomheder om det psykosociale arbejdsmiljø. I denne udviklingsproces er ledelsesbevågenheden i SU vigtigt, medindflydelse er en anden afgørende forudsætning og regulering gennem lovgivning og aftaler er en afgørende igangsætter af aktiviteter til forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø.

## Litteratur:

- Arbejdsmiljøloven. 2006 [www.arbejdstilsynet.no](http://www.arbejdstilsynet.no), Norge
- Auld, M. Cristopher, J. C. Herbert Emery, Daniel V. Gordon & Douglas McClintock (2001) The Efficacy of Construction Site Safety Inspections. *Journal of Labour Economics*, Vol.19, No. 4. pp. 900-921
- Baldwin, Robert & Martin Cave (1999) *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press, Oxford.
- Bardach, Eugene & Robert A. Kagan (1982) *Going by the Book – The problem of regulatory unreasonableness*. Temple University Press, Philadelphia.
- Black, Julia (2001) *Managing Discretion*. Paper presented at the Australian Law Reform Conference on: Penalties: Policy, Principles and Practice in Government Regulation, Juni 2001, Sydney.
- Bluff, Liz & Neil Gunningham (2004) Principle, process, performance or what? I Bluff, L., Gunningham, N. & Johnstone, R.: OHS Regulation for a changing world of work. The Federation Press, Australien.
- Bluff, Liz, Neil Gunningham & Richard Johnstone (2004) Introduction: The Changing World of Work and Implications for OHS Regulation. I Bluff, L., Gunningham, N. & Johnstone, R.: OHS Regulation for a changing world of work. The Federation Press, Australien.
- Bond, Frank W. (2004) *Gettiing the balance right. The need for a comprehensive approach to occupational health*. . *Work and Stress*. Vol. 18, No.2, pp-146-148
- Born, A. m.fl. (red.) (1988): *Refleksiv ret*, København, Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Braithwaite, John & Peter Grabosky (1985) Occupational Health and Safety in Australia: A Report to the National Occupational Health and Safety Commission. Australian Institute of Criminology.
- Clark, Lindie (1999) The Politics of Regulation: A Comparative–Historical Study of Occupational Health and Safety Regulation in Australia and the United States. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 58(2) (June 1999) pp. 94–104
- Coglianesi, Cary & David Lazer (2003) *Management-Based Regulation: Prescribing Private*
- Cooper, Cary L. & Sue Cartwright (1997) *An intervention strategy for workplace stress*. *Journal of Psychosomatic Research*, Vol. 43, No. 1. pp. 7-16

- Cox, Annette m.fl. (2008) What works in delivering improved health and safety outcomes – A Review of existing evidence. Research Report RR654, Health and Safety Executive, England.
- Cox, Tom, Maria Karanika, Amanda Griffiths & Jonathan Houdmont (2007) *Evaluating Organisational-level work stress interventions: Beyond traditional methods*. Work and Stress. Vol. 21, No. 4, pp- 348-362
- Cox, Tom, Stavroula Leka, Ivan Ivanov & Evelyn Kortum (2004) Work, employment and mental health in Europe. Work and Stress, Vol.18, No. 2, pp. 179-185
- De Baets, Philippe (2003): The labour inspection of Belgium, the United Kingdom and Sweden in a comparative perspective. International Journal of the Sociology of Law, Vol. 31 pp. 35–53
- Dollard, Maureen, Natalie Skinner, Michelle R. Tuckey & Tessa Bailey (2007) National surveillance of psychosocial risk factors in the workplace: An international overview. Work and Stress, Vol. 21, No. 1, pp. 1-29
- Enzi, Michael B. (1998) The Safety Advancement for Employees Act. Harvard Journal on Legislation, Vol. 35. No. 2, pp- 335-46
- Frick, Kaj Anders Bruhn og Arja Lehto (2006) Metodutveckling. En delrapport i utvärderingen af udviklingsprogrammet ARbetsorganisation og NEgativ stress (ARNE)Arbetsmiljövverket. AV-rapport 2006:5
- GAO (General Accounting Office) (2004) OSHA's Voluntary Compliance Strategies Show
- Gensby, Ulrik, Ann-Louise Holten, Birgit Aust & Karina Nielsen (2008b) Strategier for virksomheders forebyggende indsats til forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø – eksempler fra Tyskland, Irland og Italien. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø & Arbejdstilsynet, København
- Gensby, Ulrik, Ann-Louise Holten, Karina Nielsen (2008a) Strategier for virksomheders forebyggende indsats til forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø – et eksempel fra Storbritanien. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø & Arbejdstilsynet, København
- Gier, Erik de, Michiel Kompier, Dick Draaisma & Peter Smulders (1994) *Regulation, Policies and practices concerning Work Stress prevention and improving well-being at work in Sweden, Great Britain, Germany, France and the Netherlands*. Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg. NIPG-publication number 94.009
- Gimeno, David, Fernando G. Benavides, Miquel Mira, José Miguel Martínez & Joan Benach (2004) *External Validation of Psychological Job Demands in a Bus Driver Sample*. Journal of Occupational Health Vol. 46, pp. 43-48
- Gray, Wayne B. & John M. Mendeloff (2005) The declining effects of OSHA inspections on manufacturing injuries, 1979-1998. Industrial and Labor Relations Review, Vol. 58, No. 4, pp. 571-587
- Gray, Wayne B. & John T. Sholz (1991) Analyzing the Equity and Efficiency of OSHA Enforcement. Law Policy, Vol. 13, No. 3, pp. 185-213
- Gray, Wayne B. & Mary E. Deily (1996) Compliance and Enforcement: Air Pollution Regulation in the U.S. Steel Industry. Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 31, pp. 96-111
- Gun, R. T. (1993) The role of regulations in the prevention of occupational injury. Safety Science, Vol. 16, pp. 47-66
- Hasle, Peter & Niels Møller (2001) The Action Plan Against Repetitive Work – An Industrial Relation Strategy for Improving the Working Environment. Human Factors and Ergonomics in Manufacturing, Vol. 11, No. 2, pp. 131-143
- Hasle, Peter & Per Langaa Jensen (2005) Arbejdsmiljø og screening i social og sundhedssektoren. Øje på Arbejdsmiljøet, Maj 2006, LO, København.
- Hasle, Peter, Klaus T. Nielsen, Per Langaa Jensen & Stine Pedersen (2003) En analyse af virkemidler i arbejdsmiljøreguleringen. Øje på Arbejdsmiljøet, December 2003, LO, København.
- Hasle, Peter, Nanette Juhler Hansen & Niels Møller (2004) *Agreements between Labour Unions and Employers Association as a Strategy for the prevention of Repetitive Strain Injury*. Economic and Industrial Democracy. Vol. 25, No. 1, pp. 75-101
- Hasle, Peter, Ole Broberg, Hans Hvenegaard & Ulla Brund Jensen (2000) Arbejdsmiljøindsatsen i 25 år – succes eller fiasko. Center for Alternativ Samfundsanalyse, København.
- Hasle, Peter, Jens Voxtrup Petersen & Inger-Marie Wiegman (2003) Partsaftalers rolle i regulering af arbejdsmiljø. Tidsskrift for Arbejdsliv, 5. Årg. No. 2 pp. 27-42
- Hawkins, Keith (1984) Environment and Enforcement – Regulation and the Social Definition of Pollution. Oxford Socio-Legal Studies, Clarendon Press, Oxford.

- Holten, Ann-Louise, Ulrik Gensby & Karina Nielsen (2008) Strategier for virksomheders forebyggende indsats til forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø – eksempler fra Norge, Spanien og Polen. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø & Arbejdstilsynet, København
- Hopkins, Andrew (1994) Compliance with what? The fundamental regulatory question. *British Journal of Criminology*, Vol 34, No. 4.
- Howes, Victoria (2003) Health and Safety regulatory Framework – A Comparative Perspective. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 19, No. 2, pp- 82-108
- Hutter, Bridget M. (1989) Variations in Regulatory Enforcement Styles. *Law & Policy*, Vol. 11, No. 2.
- Hutter, Bridget M. (1997) *Compliance: Regulation and Environment*. Oxford Socio-Legal Studies, Clarendon Press, Oxford.
- Hvenegaard, Hans & Kaja Nielsen (2009) *Inspirationshæfte om APV og psykisk arbejdsmiljø – erfaringer fra et udviklings- og forskningsprojekt*. Arbejdstilsynet
- Ilsøe, Anna (2005) *Psykosocialt arbejdsmiljø – en fælles opgave i det lokale samarbejde*. Tidsskrift for Arbejdsliv. 7. årg. No.4
- Jensen, Per Langaa (2002) *Risk Assessment: a regulatory strategy for stimulating Working Environment Activities*. *Human Factors and Ergonomics in Manufacturing*, Vol. 11, No. 2, pp. 101-116
- Johnstone, Richard & Michael Quinlan (1993) The Origins, Management and Regulation of Occupational Illness: An overview, i Quinlan, Michael (red.) (1993) *Work and Health: The Origins, Management and Regulation of Occupational Illness*, Macmillan Education, Australien.
- Johnstone, Richard (2004) Rethinking OHS Enforcement, i Bluff, L., Gunningham, N. & Johnstone, R. (red.) *OHS Regulation for a changing world of work*. The Federation Press, Australien, 2004.
- Johnstone, Richard, Michael Quinlan & Maria McNamara (2008) *OHS Inspectors and Psychosocial Risk Factors: Evidence from Australia*. Working Paper 60. The Australian National University
- Kagan, Robert A. (1989) Editor's Introduction: Understanding Regulatory Enforcement. *Law and Policy*, Vol. 11, No. 2, pp. 89-119.
- Kamp, Annette & Nielsen, Klaus T. (2008): Nye horisonter i arbejdsmiljøreguleringen – Netværksstyring i arbejdsmiljøfeltet; <http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/nye-horisonter-i-AM-reguleringen.pdf>.
- Kemmlert, Kristina (1994) Preventive effects of Work Place Investigations in Connection With Musculo-Skeletal Occupational Injuries. *Scandinavian Journal of Rehabilitation Medicine*, Vol. 26, pp. 21-26
- Koch, C & KT Nielsen (1998): Danish Working Environment Regulation – How reflexive – how Political? – a Scandinavian case, a working paper ..., Denmark.
- Kompier, Michiel, Eric de Gier, Peter Smulders & Dirk Draaisma (1994) *Work and Stress* Vol.8, No. 4, 296-318
- Kristensen, Tage Søndergard (2007) Stress nok til alle? *Tidsskrift for Arbejdsliv*. 9. årg. No.2
- Kristensen, Tage Søndergård (2001) Arbejdstilsynet – succes eller fiasko? Har Arbejdstilsynet ingen effekt på arbejdsmiljøet – eller er det kritikerne der skyder ved siden af? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Vol. 3, No. 2, pp. 111-115
- LaMontagne, A.D, Tessa Keegel, Amber M. Louie, Aleck Ostry, Paul A. Landsbergis (2007) A Systematic Review of the Job-stress Intervention Evaluation Literature. *Int. Journal Occupational Environmental Health*. Vol. 13, pp.268-280
- Langaa Jensen, Per & Jens Jensen (2004) Adapted Inspection: An example of Responsive Enforcement. I Bluff, L., Gunningham, N. & Johnstone, R.: *OHS Regulation for a changing world of work*. The Federation Press, Australien.
- Lanoie, Paul (1992) The Impact of Occupational Safety and Health Regulation on the Risk of Workplace Accidents: Quebec 1983-87. *The Journal of Human Resources*, Vol. 27, No. 4, pp. 643-660
- Larsson, Tor & Alejandro Gonzales (1993) Systemtillsyn. En studie af Yrkesinspektionens nya tillsynsstrategi. Forskningsrapport fra SAMU nr. 5 Uppsala
- Lindblom, Lars & Sven Ove Hansson (2004) Inspektörens dilemma. I Johanson, B, Frick, K. og Johansson, J. (red.) *Framtidens arbetsmiljö och tillsynsarbete*, Studentlitteratur, Lund, 2004.
- Mackay, Colin, J., Rosanna Cousins, Peter J. Kelly, Steve Lee & Ron H. McCaig (2004) Management Standards and workrelated stress in the UK: Policy, background and Science. *Work and stress*. Vol. 18, No. 2 pp. 91-112
- Management to Achieve Public Goals*. *Law & Society Review*, Vol. 37, No. 4, pp. 691-730

- May, Peter J. & Robert S. Wood (2003) At the Regulatory Front Lines: Inspector's Enforcement Styles and Regulatory Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 2, pp. 117-139
- McQuiston, Thomas H., Ronda C. Zakocs & Dana Loomis (1998) The Case for Stronger OSHA Enforcement – Evidence from Evaluation Research. *American Journal of Public Health*, Vol. 88, No. 7, pp. 1022-1024
- Murphy, Lawrence R. & Steven L. Sauter (2004) *Work organisation interventions: state of knowledge and future directions* Soz.-Präventivmed, Vol. 49, pp 79-86
- Netterstrøm, Bo, Nicole Conrad, Per Bech, Per Fink, Ole Olsen. Reiner Rugulies & Stephen Stansfeld (2008) *The Relation between Work-related Psychosocial Factors and the Development of Depression*. *Epidemiologic Reviews* Vol. 30, No. 1 pp. 118-132
- Nielsen, Kaia, Hans Hvenegaard, Birgit Aust, Niels Møller & Tage Søndergaard Kristensen (2008) *Metodeudvikling vedrørende behandling af psykisk arbejdsmiljø i APV-arbejdet*. Hovedrapport. Arbejdstilsynet
- Nielsen, Klaus T., Annette Kamp & Anders B.G. Hansen: *Arbejdsmiljøhensyn ved offentlige indkøb, Øje på arbejdsmiljøet*, LO, 2007.
- Noblet, Andrew & Anthony D. LaMontagne (2006) *The role of workplace health promotion in addressing job stress*. *Health promotion International*, Vol. 21, No. 4 pp. 346-353
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip (1978/2001): *Law and society in transition – Toward responsive law*, Somerset, NJ, Transaction Publishers.
- Olsen, Poul Bitsch (1989) *Reaktioner på Arbejdstilsyn – eksempel fra nordisk glasfiberindustri*. Nordisk Ministerråd, København.
- Olsen, Poul Bitsch (1992) *Six Cultures of Regulation – Labor Inspectorates in Six european Countries*. Handelshøjskolens Forlag, Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck. København.
- Parker, Christine (2006) The "Compliance" Trap: The Moral Message in Responsive Regulatory Enforcement. *Law & Society Review*, Vol. 40, No. 3, pp. 591-622
- Pedersen, David H. (2000) *Industrial Responses to Constrained OSHA Regulation*. *AIHJ*, Vol. 61, pp. 381-387
- Promising Results, but Should be Fully Evaluated before They Are Expanded. [www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-04-378](http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-04-378)
- Psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet* (1995) Rapport fra Metodeudvalget
- Quinlan, Michael (2007) *Organisational restructuring/downsizing, OHS regulation and worker health and wellbeing*. *International Journal of Law and Psychiatry*, Vol. 30, pp.385-399
- Rieper, Olaf (1985): *Styring af arbejdsmiljøet – regel eller deltager – en sociologisk studie af styringsmodeller på arbejdsområdet*, Kbh. : Arnold Busck.
- Rigsrevisionen (2000) *Beretning om Arbejdstilsynets styring af tilsynsfunktionen*. København, Folketinget. ([www.ft.dk/baggrund/statsrev/1499.htm](http://www.ft.dk/baggrund/statsrev/1499.htm))
- Robens, Lord (1972) *Safety and Health at Work – Report of the Committee 1970-1972*. HSMO, London.
- Ruser, John W. & Robert S. Smith (1991) Reestimating OSHA's Effects: Have the Data Changed? *The Journal of Human Resources*, Vol. 26, No. 2, pp. 212-235
- Saksvik Per Øystein, Sturle Danielsen Tvedt, Kjell Nytrø, Gunn Robstad Andersen, Thale Kvernberg Andersen, Marte Pedersen Buvik & Hans Torvatn 2007 *Developing criteria for healthy organizational change*. *Work and Stress*, Vol. 21, No. 3, pp. 243-263
- Scholz, John (1991) *Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness*. *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1 (Mar., 1991), pp. 115-136
- Scholz, John T. & Wayne B. Gray (1997) *Can Government Facilitate Cooperation? An Informational Model of OSHA Enforcement*. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3 (Jul., 1997), pp. 693-717
- Statistik og eksempler fra indsatsen overfor de psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet. (1998) Rapport fra Metodeudvalget
- Swuste, P & A.R. Hale (1998) *Safety rules: procedural freedom or action constraint?* *Safety Science* 29 pp. 163-177
- Teubner, G (1983): *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, *Law and Society Review*, Vol. 17, pp. 239-85
- Tombs, Steve (1995) *Law, Resistance and Reform: "Regulating" Safety Crimes in the UK*. *Social & Legal Studies* (SAGE, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi) Vol. 4, pp. 343-365



## Tilsyn, regulering og virkning på arbejdsmiljøområdet

- Veiledning om organisering og tilrettelegging av arbeidet. Revidert utgave oktober 2004. Elektronisk utgave korrigeret for ændringer som følge av ny arbejdsmiljølov fra 1. januar 2006.  
[www.arbeidstilsynet.no](http://www.arbeidstilsynet.no), Norge
- Viscusi, W. Kip (1979) The Impact of Occupational Safety and Health Regulation. *The Bell Journal of Economics*, Vol. 10, No. 1, pp. 117-140
- Viscusi, W. Kip (1986) The impact of occupational safety and health regulation, 1973-1983. *Rand Journal of Economics*, Vol. 17, No. 4
- Weil, David (1996) If OSHA is so bad, Why is Compliance So Good? *The Rand Journal of Economics*, Vol. 27, No. 3, pp. 618-640
- Weil, David (2001) Assessing OSHA Performance: New Evidence from the Construction Industry. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, No. 4, pp. 651-674
- Wilthagen, T (1994): Reflexive rationality in the regulation of occupational health and safety, in Rogowski, R. and Wilthagen, T., *Reflexive Labour Law*, Kluwer, Deventer.
- Workplace stress in Victoria: Developing a Systems approach (2006) .Victorian Health Promotion Foundation summary Document.