

Bedre efterlevelse af arbejdsmiljøbestemmelser: En overordnet gennemgang

Resumé

Forfattere:

David Walters, videnskabelig projektleder professor emeritus, School of Social Sciences, Cardiff University, Det Forenede Kongerige

Richard Johnstone, professor, Queensland University of Technology, Brisbane, Australien

Elizabeth Bluff, gæsteforsker, School of Regulation and Global Governance (RegNet), Australian National University

Hans Jørgen Limborg, projektleder, forskningsdirektør, TeamArbejdsliv, og adjunkt, Roskilde Universitet, Danmark

Ulrik Gensby, seniorforsker, TeamArbejdsliv, Danmark, og adjunkt, Institute for Work and Health, Canada

Projektledelse: Dietmar Elsler, Annick Starren, Lothar Lieck, Malgorzata Milczarek, Ioannis Anyfantis, William Cockburn, Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, (EU-OSHA)

Dette er et resumé af en rapport, der er bestilt af Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA). Indholdet, herunder eventuelle udtalelser og/eller konklusioner, er alene forfatterens og afspejler ikke nødvendigvis EU-OSHA's synspunkter.

Yderligere oplysninger om Den Europæiske Union fås på internettet (<http://europa.eu>).

Bibliografiske data findes på omslaget af denne publikation.

© Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, 2021

Gengivelse af indholdet heri er tilladt med kildeangivelse.

Oversættelse udført af Oversættelsescentret (CdT, Luxembourg), på grundlag af engelsk originaludgave

Indledning

Dette resumé skitserer kort hovedresultaterne af et forskningsprojekt, der havde til formål at give en overordnet gennemgang af litteraturen om ekstern institutionel støtte til forbedring af arbejdsmiljøet i forbindelse med den igangværende ændring af strukturen, tilrettelæggelsen og kontrollen af arbejdet i Den Europæiske Union (EU). Gennemgangen skal danne grundlag for et nyt forskningsprogram under det europæiske agentur for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen (EU-OSHA) om at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet i EU's medlemsstater. Den samlede overordnede gennemgang og resultaterne heraf præsenteres i to bind. Samråd om tidlige udkast tydede stærkt på, at der var behov for at arrangere resultaterne på en måde, der maksimerede læsbarheden og relevansen for forskellige læsergrupper. I slutrapporten er det derfor tilstræbt at give så koncis en fremlæggelse som muligt af forskningens mål og hensigter metoder, analyse og hovedresultater og disses følgevirkninger for politik og videre forskning, mens den detaljerede analyse og de underbyggede resultater af den overordnede gennemgang fremlægges separat i en litteraturgennemgang.

De organisatoriske principper, der ligger til grund for forskningen, er udformet med henblik på i højere grad at give en helhedsopfattelse af støttesystemet og forholdet mellem dets elementer, med hensyn til at bidrage til bedre praksis på arbejdsmiljøområdet for at forebygge tilskadekomst, sygdom og død på arbejdspladsen. "Bedre praksis på arbejdsmiljøområdet" vil i denne sammenhæng sige bedre praksis ved proaktiv håndtering af arbejdsmiljorisici, gennemførelse af arbejdsmiljøordninger og øget og bedre efterlevelse af målene i arbejdsmiljøbestemmelserne. I sin omtale af "reguleringsstandarder" og "reguleringspraksis" var gennemgangen derfor ikke begrænset til statslige standarder og den praksis, de stiller krav om, men tog også hensyn til viden om andre aktørers og processers indflydelse i det forretningsmæssige og sociale miljø, hvor arbejdet finder sted, og som regulerer virksomheders aktiviteter. I den overordnede gennemgang udforskedes denne viden inden for rammerne af teorier og analyser, der hovedsagelig findes i juridisk og socialretlig litteratur.

Den overordnede gennemgang var således rettet mod at undersøge den aktuelle viden om et sæt specifikke former for institutionel støtte til materiel efterlevelse og bedre arbejdsmiljøpraksis inden for strenge teoretiske rammer for deres sammenhæng. Gennemgangen fokuserede på fem områder, der typisk berøres af og reagerer på ændringer i strukturen, organisationen og kontrollen af arbejdet i EU og de sammenhænge, hvori det udføres. Der er tale om følgende:

1. sociale normer og strategier for social rapportering, og virksomheders sociale ansvar (litteraturgennemgangen, kapitel 3)
2. økonomiske incitamenter og forretningsgrundlag for arbejdsmiljø (litteraturgennemgangen, kapitel 4)
3. betydningen af relationer i leverandørkæden for støtte til arbejdsmiljøet (litteraturgennemgangen, kapitel 5)
4. forebyggelsestjenester for arbejdsmiljøet (litteraturgennemgangen, kapitel 6)
5. strategier og praksis, som tilsynsmyndighederne for arbejdsmiljøet anvender (litteraturgennemgangen, kapitel 7).

I den overordnede gennemgang blev det også undersøgt, hvilke sammenhænge mellem de fem områder der styrker efterlevelse og fører til bedre arbejdsmiljøpraksis. Hvert område blev desuden undersøgt inden for de foranderlige sociale, økonomiske og politiske sammenhænge, det indgår i. Udforskningen af disse fem områder illustrerer således både udfordringerne ved disse sammenhænge og effektiviteten (eller det modsatte) af svarene på dem. I slutrapporten og litteraturgennemgangen hævdes det, at ingen af de undersøgte former for støtte eksisterer isoleret. De udfordringer, de søger at imødegå, som heller ikke eksisterer isoleret, skaber faktisk et behov for sammenhæng. Analysen sætter disse elementer i forhold til hinanden og til de bredere sammenhængsbetingede bestemmende faktorer, der berører dem alle. Dette havde til formål at give mulighed for at undersøge disse indbyrdes sammenhænges betydning, både for fremtidige politikker og for videre forskning inden for det større program, som projektet indgår i.

Kun meget få af covid-19-pandemiens vigtige følgevirkninger for arbejdsmiljøet er omhandlet i den offentliggjorte litteratur, der er hovedfokus for slutrapporten og litteraturgennemgangen. Alligevel har vi

både i slutrapporten og litteraturgennemgangen søgt at medtage en del af den nye litteratur vedrørende covid-19's indvirkning på arbejde, hvad man kan lære heraf med hensyn til støtte til bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, og implikationerne for fremtidens empiriske forskning og politikker.

Resumé

Metoder

I slutrapporten og litteraturgennemgangen bruges udtrykket "nuværende viden" hovedsagelig om viden i forskningsrapporter og videnskabelige artikler. I begge tilfælde er der derfor hovedsagelig anvendt metoder bestående i informeret tilgang til at gennemgå nyere litteratur. De fleste autoritative undersøgelser af arbejdsmiljøregulering, herunder i EU-medlemsstaterne, er på engelsk. Litteraturgennemgangen er derfor hovedsagelig baseret på disse kilder. Det er i litteraturgennemgangen så vidt muligt forsøgt også at undersøge betydningsfulde bidrag fra studier på andre sprog, ofte ved at rådspørge nøglereferenter vedrørende de pågældende undersøgelser. Begrænsninger i forskergruppens sprogfærdigheder betød imidlertid, at vigtige kilder undertiden blev forbigået, især rapporter og anden grå litteratur, der er tilgængelige i EU's medlemsstater. Vi finder det usandsynligt, at disse mangler stærkt har berørt hovedresultaterne af gennemgangen, men erkender, at nogle af de pågældende rapporter og anden grå litteratur kunne have været nyttige til at give indsigt i nationale forskelle. I vores anbefalinger om yderligere empirisk forskning understreger vi derfor behovet for ny sammenlignende forskning, hvor den relevante grå litteratur fra forskellige EU-medlemsstater gennemgås nærmere til støtte for feltarbejdet.

Litteraturen er gennemgået efter standardprocedurer. Der er formuleret forskningsmæssige spørgsmål for hvert af de fem gennemgåede områder, hvorpå der er fastlagt et sæt vilkår for søgningen i den internationale litteratur i hvert tilfælde. Vi har tilstræbt at medtage en lang række publikationer i den fagfællebedømte, politikfokuserede (grå) litteratur, herunder vigtige beskrivende og teoretiske kilder, foruden empiriske undersøgelser (kvalitative, kvantitative og med kombinerede metoder). Når en publikation er blevet vurderet til at være relevant for vores forskningsmæssige spørgsmål, har vi fulgt op på litteraturhenvisningerne i den. Nogle af publikationerne i litteraturoversigten er derfor fra før startdatoen i 2015, som vi oprindeligt havde anset for passende for indsamling af "nuværende" viden.

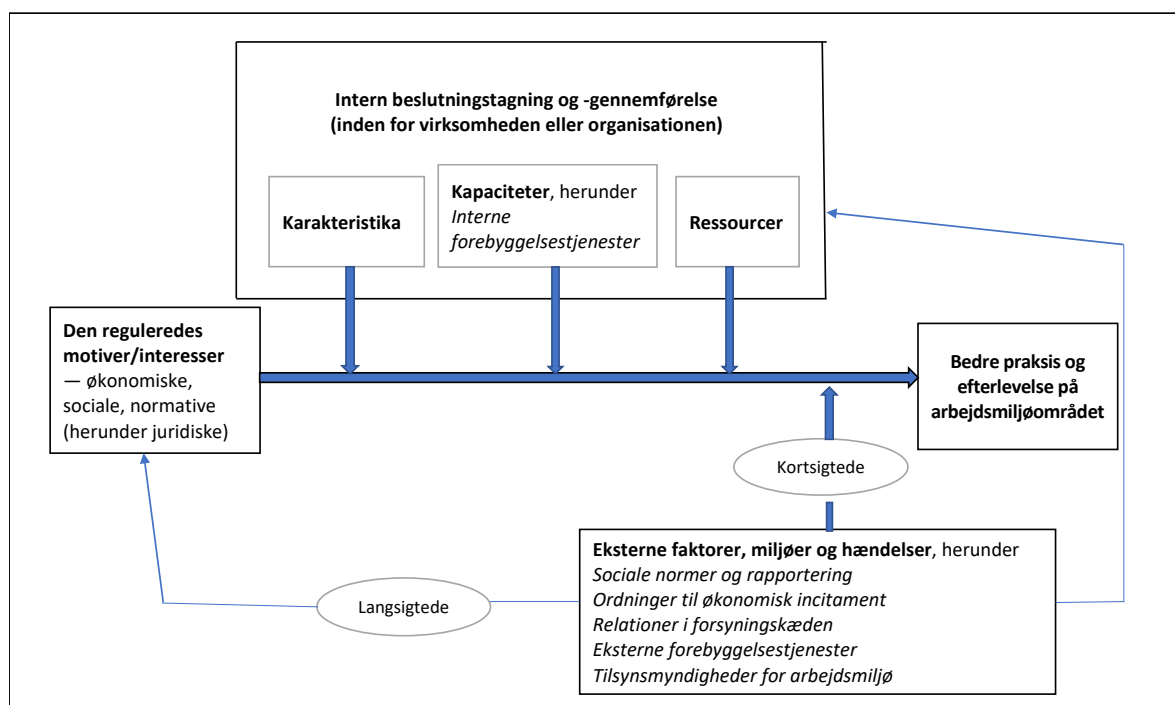
Nøglereferenter har givet nyttig vejledning i at styre den overordnede gennemgang på hvert område, og på deres forslag er der fulgt op på yderligere litteratkilder. Der er afholdt samtaler og gruppemøder, hvor referenterne blev rådspurgt på to lidt forskellige måder: dels som vejledere i nationale kilder, dels som kilder til eftertanke og kritik vedrørende vores foreløbige resultater. Vi havde oprindeligt til hensigt at afholde personlige møder med de enkelte referenter og fremme kritisk diskussion gennem en eller flere workshops, hvor deltagerne ville være blevet bedt om at diskutere forskningsresultaterne. Begrænsningerne som følge af covid-19-pandemien har betydet, at denne plan har måttet ændres, og samtaler og gruppediskussioner har fundet sted online. Der er holdt opfølgende samråd som resultat af disse møder. Trods begrænsningerne har samtalerne og gruppediskussionerne tilvejebragt en overraskende mængde yderligere materiale og nyttig kritik af de foreløbige resultater.

De analytiske rammer

Som nævnt har den aktuelle videnskab et bredt overblik over en række aktører i reguleringsprocessen, reguleringsværktøjerne og de discipliner, der anvendes til at undersøge reguleringens indflydelse. Som fremført i kapitel 1 i litteraturgennemgangen er det nyttigt at gennemgå evidensen for ekstern indflydelse på arbejdsmiljøpraksis i disse rammer. De tværgående principper for systematisk analyse i denne litteratur er med til at give indsigt i de processer, der er involveret i at støtte bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, herunder efterlevelse af standarder for regulering af arbejdsmiljøet. Principperne giver mulighed for kritisk sammenlignende evaluering af evidensen for effektiviteten af institutioner og processer til støtte for efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, og for mere systematisk at udpege tværgående emner for sammenligning, foruden videnmangler.

Af særlig interesse for gennemgangen har været de nye tilgange til at fremme, overvåge og håndhæve efterlevelse, der er fremkommet som reaktion på forandringerne i de seneste årtier. Der er to fællestræk ved udviklingen inden for reguleringsmæssige begreber, politikker og strategier, som har udløst nærmere eftertanke. Det første, der allerede er nævnt, er, at udviklingen stort set afspejler statens hensyn og reaktioner i forhold til regulering, men gælder et bredere område. Inddragelsen af private aktører og processer anerkendes som middel til at opnå, hvad der anses for et acceptabelt niveau af overholdelse af adfærdsstandards, som samfundet finder tilbørlige. Det andet er, at der er forskelle i den bredere kritiske socialjuridiske litteraturs fortolkning af efterlevelse (objektiv eller fortolkende; betydende kontra bogstavelig efterlevelse) og i de interne processer i efterlevelse (motivation, læring om, hvordan man efterlever, institutionalisering af efterlevelse), som alle har været relevante for gennemgangen. Især har analysen ligesom sin analytiske ramme trukket på Parker og Nielsens "holistiske compliancemodel", som udforsker de eksterne faktorer, der påvirker bedste arbejdsmiljøpraksis og materiel efterlevelse af arbejdsmiljøreguleringen, og vekselvirkningerne mellem dem (se figur 1).

Figur 1: Parker og Nielsens holistiske compliancemodel, der er anvendt i denne overordnede gennemgang



Kilde: Tilpasset fra illustrationen af den holistiske compliancemodel i Parker og Nielsen (2011, s. 5)

Modellen fastlægger et sæt faktorer, der påvirker en virksomheds efterlevelseshæftige adfærd. Interne faktorer er relateret til virksomhedens interesser eller motiver til efterlevelse, karakteristikaene ved dens beslutningstagning, og dens kapaciteter og ressourcer til at gennemføre beslutninger. Sidstnævnte kan blandt andet tænkes at omfatte arbejdsmiljøviden og -kompetencer, ressourcer og processer til efterlevelse, en eventuel intern forebyggelsestjeneste, og lederes og arbejdstageres læsefærdighed og uddannelsesniveau. Eksterne faktorer, der påvirker efterlevelsen, er ydre påvirkninger, miljøer og hændelser. En vigtig ekstern faktor er arbejdsmiljølovgivningen i de medlemsstater, der gennemfører rammedirektivet om arbejdsmiljø (direktiv 89/391/EØF). Eksterne faktorer er desuden de fem mekanismer til støtte af efterlevelse og bedste praksis, der er fokus for dette projekt — i) arbejdsmiljømyndighedernes aktiviteter, ii) eksterne forebyggelsestjenester, iii) økonomiske incitamenter, iv) leverandørkædernes rolle og v) social rapportering. Disse fem mekanismer påvirker virksomhedens motivation til at opnå bedste praksis og efterlevelse på arbejdsmiljøområdet, karakteristikaene af dets beslutningstagning, og dets kapaciteter og ressourcer med henblik på bedste praksis og efterlevelse på arbejdsmiljøområdet. Andre eksterne aktører med potentiale til at påvirke

efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet er arbejdsgiversammenslutninger, fagforeninger og arbejdstagerorganisationer, organer for arbejdsmiljørevision og -certificering, og selvfølgelig dem, der hører hjemme i en bredere politisk, økonomisk og social sammenhæng. Relationerne mellem disse faktorer og efterlevelse er sammenfattet i figur 1 i slutrapporten og i figur 1 i litteraturgennemgangen.

Når dette er sagt, anerkendes det i gennemgangen, at også andre teoretiske rammer er relevante for en del af den gennemgåede litteratur, f.eks. de, der er baseret på institutionelle teorier, teorier om programmer, og måder at opfatte brancheforhold eller kritiske ledelses- og regnskabsteorier på. Dette er tilfældet uanset at reguleringsteori er velegnet til gennemgangens overordnede karakter og er den, vores analyse primært er bygget på. Skønt den tilgang, vi har anvendt, har visse begrænsninger— som vi diskuterer i del 1 af slutrapporten og kapitel 1 i litteraturgennemgangen — finder vi, at begreberne og principperne fra reguleringslitteraturen generelt har tilført en nyttig sammenhæng som baggrund for mange af resultaterne af den overordnede gennemgang. Disse begreber og principper er med til at give indsigt i de institutioner og processer, der er involveret i at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet og foretage kritiske sammenlignende evalueringer af evidensen. De tilvejebringer desuden en robust ramme for at udpege behov for fremtidig forskning.

De følgende afsnit skitserer hovedresultaterne af den overordnede gennemgang. En nærmere diskussion af disse resultaters relevans for EU-OSHA's fremtidige forskningsprogram findes i del 3 af slutrapporten. Vi har kort sammenfattet nogle hovedanbefalinger fra denne diskussion i de sidste afsnit af dette resumé.

Resultater af den overordnede gennemgang

De korte resuméer her bygger på dem, der er indeholdt i kapitel 8 i litteraturoversigten. Del 2 af slutrapporten indeholder en nærmere diskussion af de samme resultater. Foruden at anføre politiske markører af den politiske relevans af nogle af hovedresultaterne har vi i dette resumé også søgt at angive nogle af resultaternes relevans for videre forskning gennem "markører for forskning".

Sammenhænge, forandringer og måling af udfald for arbejdsmiljøet

Kapitel 2 i litteraturgennemgangen ser på konsekvenserne af ændringerne i art, organisation, struktur og kontrol af arbejdet i EU's medlemsstater og virkningerne af de nationale miljøer, hvor støtten til bedre praksis og efterlevelse på arbejdsmiljøområdet opererer. Litteraturen, der gennemgås i kapitel 2, sammen med udtalelser fra vigtige referenter, lægger op til en dagsorden for videre forskning i sammenhængen mellem et arbejdsmarked i forandring, de nationale faktorer, der er bestemmende for det, og dets sundhedsmæssige konsekvenser. Sådant forskning ville være relevant for at få indsigt i de forhold, der påvirker støtten til at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet.

- **Arbejdsmiljømæssige udfald**

Markør for forskning
Udvikl bedre
målemetoder

Kapitel 2 omhandler desuden omfanget af skader, arbejdsbetingede sygdomme og i sidste ende dødsfald i EU, vanskeligheder som følge af kompleksiteten af den aktuelle økonomiske udvikling, og forskelle i national sammenhæng med hensyn til effektiv måling af omfanget af arbejdsrelaterede skader. Vedrørende dette sidste punkt peger kapitel 2 på, at traditionelle metoder til at indberette om arbejdsbetinget dødelighed og sygelighed kun viser en del af billedet. Det er almindelig anerkendt, at sundhedsudfald følger en gradient, hvor socialt og økonomisk dårligt stillede befolkningsgrupper oplever betydeligt ringere helbred end de mere velhavende og begunstigede. Mange af disse sundhedsudfald er arbejdsrelaterede. Den markør for politik og praksis, der resulterer af den overordnede gennemgang, vedrører derfor behovet for at udvikle mere effektive og helhedsorienterede metoder til at måle omfanget af sammenhængen mellem arbejde og sygdom og tilskadekomst, for bedre at kunne målrette støtten til forebyggende strategier. Markøren for videre forskning angiver behovet for, at dette opnås med bedre praktiske og overkommelige metoder, der

Politisk markør
Der behøves bedre
måder at måle
arbejdsrelaterede
lidelser og
sygdomme på

resulterer i bedre information som grundlag for fremtidig politik og handling til at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet.

▪ **Konsekvenser af strukturelle og organisatoriske ændringer**

Vi har nævnt, at både kontekst og ændringer har betydning for karakteren og funktionen af støtte til at sikre bedre efterlevelse og praksis på arbejdsmiljøområdet. Virkningerne heraf må derfor forklares og forstås rigtigt, før vi kan være sikre på, at politikker og praksis for støtte vil være effektive. I kapitel 2 bemærkes de mange udfordringer de seneste årtier for arbejdstageres sundhed, sikkerhed og trivsel; dette er veldokumenteret i den opblomstrende litteratur og skyldes ændringer i arbejdets struktur, organisering og kontrol. Disse udfordringer vedrører for eksempel den lange række af nye arbejdsordninger, væksten i mikrovirksomheder og små virksomheder og atypisk arbejde, og virkningerne heraf på virksomhedernes kulturer (og subkulturer), motiver til efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, og omfanget af viden og færdigheder inden for arbejdsmiljø. Litteraturen påpeger, at sammenhængen yderligere kan have betydning for arbejdsmarkedsrelationer og muligheden for at gennemføre participativ arbejdsmiljøforvaltning, foruden andre faktorer med indvirkning på virksomheders arbejdsmiljøpræstationer. Den viser, hvordan produktions- og serviceenheder i stigende grad betragtes som en del af markedsorienterede økonomiske strukturer i netværksstil, der har større kapacitet til at høste eksternt baserede stordriftsfordele uden at blive til stive organisationer. Sådanne ændringer er blevet fremmet dels af omstruktureringen af større organisationer, dels af ændringer i deres forretningsmodeller, herunder vedrørende downsizing, outsourcing, just-in-time produktion, øget porøsitet, mere fleksible arbejdskontrakter og øget fokus på leverandørrelationer. Litteraturen viser, hvordan alt dette er blevet yderligere fremmet af den hurtige udvikling i informations- og kommunikationsteknologien. Denne teknologiske udvikling har transformeret arbejdssituationerne hvad angår arbejdets struktur, organisering og kontrol; de har også medført dybtgående ændringer af de almene sociale og politiske sammenhænge for arbejdet og har globaliseret de samfund, hvor det udføres. EU-medlemsstaternes arbejdsstyrke er desuden blevet mere forskelligartet som følge af stigningen i andelen af ikke-statsborgere og i kvinders, ældres og handicappedes deltagelse i arbejdsmarkedet; samtidig er deres kollektive stemme blevet mindre velrepræsenteret i debatten omkring arbejde som følge af faldet i organiseret arbejdskraft. Politikker til støtte for efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet må tage højde for påvirkningerne fra disse sammenhænge og sikre, at virkningen af dem er fuldstændig forstået, når der udformes indgreb.

Markør for forskning
Forskning i støtte til at sikre efterlevelse må også tage højde for virkningerne af forandringer

Der er et betydeligt behov for videre forskning inden for alle disse områder, da forandringerne er i gang og har mange sikkerheds- og sundhedsvirkninger, der endnu er dårligt dokumenteret. På områder hvor denne gennemgang diskuterer støtte til at sikre efterlevelse, må videre forskning derfor også tage højde for virkningerne af forandringer.

▪ **Forskellige former for kapitalisme**

Kapitel 2 nævner videre, at nationale forskelle i de sammenhænge, hvor det søges at efterleve arbejdsmiljøstandarder, omfatter forskelle dels i, hvordan arbejdsmiljøreguleringen gennemføres og administreres, og dels i den rolle, der spilles af social- og arbejdsløshedsforsikring, støttetjenester, fagforeninger, fælles sektororganer, branche- og producentsammenslutninger, faglige organer mv. Også andre endnu bredere forskelle i sammenhæng kan i betydelig grad være bestemmende for udfaldet hvad angår efterlevelse. Her skelner litteraturen mellem forskellige institutionelle strukturer inden for udviklede økonomier som EU's, og giver forklaringer på, hvorfor der ikke ses større konvergens mellem disse økonomier i forbindelse med globaliseringen. Det er indlysende, at der er mere subtile kulturelle forskelle i den offentlige opfattelse af arten og omfanget af arbejdsrelaterede sikkerheds- og sundhedsudfald, legitimiteten af offentlige eller private former for regulering og støtten til forskellige

Politisk markør
EU-politikker til sikring af efterlevelse må tage højde for forskelle i sammenhæng og forandringer i medlemsstaterne.

tilgange til at opnå efterlevelse. Alle disse forskelle er relevante, når man sammenligner bestemmende faktorer for sundheds- og socialpolitik og for institutionelle ændringer og vekselvirkninger; de er desuden vigtige for sammenlignende at forstå, hvordan støtten til efterlevelse fungerer i den pågældende sammenhæng i forskellige EU-medlemsstater. Også her er der indikationer af, hvad EU-politikker må tage i betragtning for at få positiv indvirkning på at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet blandt medlemsstaterne.

▪ Covid-19 og forandringer

Også forandringer udløst af virkningerne af covid-19-pandemien må tages i betragtning. Arbejdspladser er påvist at spille en fremtrædende og effektiv rolle i smitteoverførsel. Ændringer i arbejdets struktur, organisering og kontrol kan have bidraget hertil, foruden til stigende ulighed i fordelingen af smitterisikoen. Effektive strategier til dels at tackle covid-19 og risikoen for fremtidige pandemier, dels udvikle tilstrækkelige forebyggende tiltag, må der derfor integreres i tilgangene til at fremme bedre arbejdsmiljøpraksis. De skal samtidig være relevante for bredere sundhedspolitiske tiltag og skal integreres i dem, og de skal bygge på solid viden.

Den overordnede markør for politik og praksis er her derfor, at disse resultater, der er hentet fra litteraturen om sammenhæng og forandringer, har gyldighed for politikker og praksis til forbedring af den eksterne støtte, der er nødvendig på alle de fem områder af ekstern støtte til efterlevelse omfattet af den overordnede gennemgang. Yderligere konklusioner vedrørende politik og praksis vil desuden fremgå af en mere detaljeret gennemgang af den relevante litteratur for hvert af disse områder.

Politisk markør

Fremtidig støtte til at sikre efterlevelse må at sikre kapacitet til at reagere effektivt på udfordringer fra pandemier

Sociale normer, social rapportering og virksomheders sociale ansvar

Kapitel 3 i litteraturgennemgangen gennemgår relevante elementer i den almene økonomiske og reguleringsmæssige samfundsvidenskabelige litteratur om sociale normer og social rapportering til

Markør for forskning

Der er behov for ny forskning i bedre metoder til at udnytte sociale normer til at fremme støtte til efterlevelse

støtte for sikring af efterlevelse. Heri tages der i et vist omfang hensyn til litteraturen inden for social- og organisationspsykologi, især omkring begreber knyttet til sikkerhedskultur, sikkerhedslederskab og midler til at sikre efterlevelse; som nævnt har vores gennemgang dog hovedsagelig omfattet sociale, økonomiske og reguleringsmæssige studier. I denne litteratur er der fundet en række klare politiske markører, hvilket igen viser behovet for at tage højde for den adfældsbestemmende rolle af sociale normer og mulighederne for at udnytte normerne til socialt at forstærke ønsket om forbedringer til støtte for efterlevelse og bedre

praksis på arbejdsmiljøområdet. Den viser desuden, at der behov for videre forskning i disse emner; hertil hører grundlæggende forskning vedrørende indsigt i sociale normer foruden mere anvendt og målrettet forskning vedrørende social rapportering og virksomheders sociale ansvar (CSR). Der er brug for forskning til at skabe indsigt i de måder, hvorpå sociale normer kan bidrage mere til den sociale forstærkning af forebyggende arbejdsmiljøstrategier, og i, hvorfor nogle virksomhedsledere måske er mere lydhøre over for sociale normer og social rapportering end andre. Desuden må det vurderes, om normerne kan anvendes vedrørende efterlevelse hos virksomheder, der er svære at nå, og hos mikrovirksomheder og lignende organisationer, der reagerer eller undviger.

▪ Sociale normer har betydning for efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet

Litteraturgennemgangen viser, at støtte til efterlevelse påvirkes af opfattelsen hos de ansvarlige for efterlevelse; det er derfor vigtigt at forstå, hvad der former denne opfattelse. Mere specifikt er det vigtigt at forstå den rolle, social rapportering har som redskab til at udnytte ændringer i sådanne opfattelser og forbedre arbejdsmiljøpraksis. I denne forbindelse er markøren for både politik og praksis derfor, at når man

Politisk markør

Udnyt sociale normer til socialt at forstærke budskaber om efterlevelse

udvikler politikker til socialt at forstærke budskaber for at tilskynde til efterlevelse eller gennemtvungne den, kræver det også indsigt i samfundsnormer og hvordan de formes. Tidligere EU-OSHA-undersøgelser af mikrovirksomheder og små virksomheder har vist, at sociale normer er nyttige som middel til at udvikle forebyggelsesstrategier, der socialt forstærker behovet for forebyggelse eller f.eks. fører til efterlignende adfærd blandt ejere/ledere af små virksomheder. Undersøgelserne fandt desuden, at sociale normer, der påvirker opfattelsen af, hvad der er uacceptabel adfærd, er lige så vigtige — herunder begreberne "kriminalitet" og "skamplet" knyttet til arbejdsmiljøkriminalitet. Kapitel 3 undersøger grundlaget for disse resultater i den mere almene litteratur og udvider dem ud over mikrovirksomheder og små virksomheder; det fastslår desuden, at der er forskelle mellem de forskellige pågældende normer og hvad der påvirker dem. Konklusionerne i kapitel 3 peger endvidere på tværgående stærk sammenhæng med konklusionerne i andre kapitler hvad angår efterlevelse og "håndhævelseskløft".

▪ Samordnede tiltag

Den mest fremtrædende politiske markør i kapitel 3 er konstateringen af, at sociale normer og social rapportering ikke fungerer isoleret. Der indgår også konstellationer af indflydelse, således interesserne hos virksomheder og særlige grupper, og de etiske værdier hos dem, der sætter retningen for virksomhederne. Alligevel kan sociale normer og rapporteringskrav være et egnet fokus for påvirkning ved hjælp af de indgreb, der anvendes i reguleringsstrategier. Det er blevet hævdet, at sådanne normer og rapporteringsaktiviteter i praksis har fået effektiv anvendelse, for eksempel gennem fælles tiltag fra interessegrupper, der repræsenterer arbejdstagere, forbrugere, miljøforkæmpere og lignende — som det ses i bestræbelserne på at påvirke arbejdsforhold (og arbejdsmiljø) i de sidste led i globale forsyningskæder. Disse tiltag udføres ofte inden for reguleringsmæssige rammer eller søger at overføre reguleringsmæssige standarder og/eller rammer til de situationer, der er fokus for opmærksomheden omkring dem. Dette sker undertiden med hjælp fra tilsynsmyndigheder og deres organer. Deres virkninger kan derfor ikke ses isoleret fra denne sammenhæng, og de giver reguleringsstrategier anledning til at styrke reguleringens rolle, navnlig "tvungen efterlevelse", både globalt og nationalt; dette ses af orkestreringen af tilskyndelse til bedre arbejdsmiljøpraksis i mikrovirksomheder og små virksomheder. Disse giver alle stærke indikationer af, hvad der skal tages behørigt i betragtning i politikudvikling både på EU-, medlemsstats- og sektorniveau.

▪ Covid-19, sociale normer og arbejdspladsen

Læren fra pandemien er også relevant. Trods arbejdspladsernes indlysende rolle som potentielle smitekilder har arbejdsmiljøproblemer i nogle lande haft en mindre fremtrædende rolle i rapporteringen om virussets spredning end forventet, og i nogle tilfælde har nationale regerings kontrolstrategier skuffet arbejdsmiljøspecialister. Arbejdsmiljø har haft en bemærkelsesværdigt begrænset rolle i den offentlige omtaler af epidemien, som det også fremgår af litteraturen fra flere lande. Dette kan have betydning for indsigten i sociale normers indvirkning på efterlevelse af arbejdsmiljø, og erfaringer fra pandemien kan derfor være nyttige som fokus for videre analyse.

Politisk markør
Udnyt sociale normer til at støtte samordnede tiltag til støtte for efterlevelse og mere effektive CSR-krav vedrørende arbejdsmiljø

▪ Krav til arbejdsmiljø i virksomheders sociale ansvar (CSR)

Litteraturen peger på flere usikkerheder omkring forholdet mellem arbejdsmiljø og CSR i forbindelse med de mere institutionelle former for social rapportering, som indgår i CSR. Det er blevet hævdet, at CSR har en mulig rolle i at støtte efterlevelse, og i EU-politikker bliver CSR også i stigende grad fremmet, men i litteraturen er der kun begrænset evidens for CSR som en tilgrundliggende faktor for forbedring af praksis på arbejdsmiljøområdet. Også her er der af litteraturgennemgangen i kapitel 3 udledt nogle politiske markører, som peger på, at fælles tiltag, hvor kombinationen af regulering kræver arbejdsmiljørapportering, kan være den bedste vej frem for politikker, der sigter mod at udnytte CSR som grundlag for efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet.

De forretningsmæssige fordele ved arbejdsmiljø og økonomiske incitamenter til at styrke efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet

Kapitel 4 gennemgår evidensen for, at en bred vifte af forskellige former for økonomiske incitamenter fremmer virksomheders tiltag på arbejdsmiljøområdet og sådanne incitamenters rolle i nationale arbejdsmiljøpolitikker i EU's medlemsstater. Det viser, at der i forvejen findes temmelig meget litteratur, der beskriver disse incitamenter og deres potentielle gavnlige virkning, men at det også ville være nyttigt med mere forskning til at undersøge deres effektivitet, især hvad angår bæredygtighed og overførsel. Der er ligeledes brug for mere forskning i sammenhængen mellem økonomiske incitamenter og forretningsgrundlaget for arbejdsmiljø og for andre strategier til støtte for efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, som det diskuteres i denne gennemgang.

▪ Det lønner sig for virksomheden at have et godt arbejdsmiljø

En almindelig anerkendt grundsætning for politik og praksis inden for arbejdsmiljø er, at virksomheder har "forretningsgrundlag" for at afsætte ressourcer til arbejdsmiljøet. Øget kendskab til dette er et centralt tema i forebyggelsesstrategier. Mange undersøgelser tyder på, at der er gode økonomiske

Politisk markør
Fortsat med at øge kendskabet til de forretningsmæssige fordele ved at investere i arbejdsmiljø

grunde til, at virksomheder gør mere end bare at opfylde lovens krav, og en stor mængde litteratur beskriver specifikke indgreb, der hævdes at påvise det. Ligeledes er der temmelig meget litteratur, der hævder, at der er sammenhæng mellem de ansattes trivsel og gode forretningsresultater. Affødt af denne litteratur og kombineret med navnlig nordiske tilgange til "gennemførlighed" opstår der forestillinger om immaterielle fordele ved at investere i bedre arbejdsmiljø — dvs. fordele, der ikke nødvendigvis fremgår af et sædvanligt økonomisk regnskab, men dog repræsenterer reelle forretningsmæssige fordele. Den litteratur, der fokuserer på mere innovativ regnskabsføring i denne henseende, er ganske lille og omhandler i vid udstrækning nordiske lande, men peger på nogle politiske markører vedrørende mere innovative metoder til at fremme

forretningsgrundlaget for arbejdsmiljø.

Analysen viser imidlertid også, at mange virksomheder ikke anser investering i arbejdsmiljø for nødvendigvis at være fordelagtige for forretningsresultaterne, og at dette heller ikke nødvendigvis er den vigtigste grund til at foretage en sådan investering. Den klare politiske markør fra disse iagttagelser er derfor, at der stadig er behov for politiske tilgange til at øge kendskabet til de potentielle forretningsmæssige fordele ved en sådan investering.

▪ Brug af økonomiske incitamenter til at forbedre praksis på arbejdsmiljøområdet

Kapitel 4 udforsker også evidensen vedrørende en lang række forskellige former for økonomiske incitamenter, der er blevet anvendt til at fremme virksomheders tiltag på arbejdsmiljøområdet, og den rolle, sådanne strategier spiller i nationale arbejdsmiljøpolitikker i EU's medlemsstater. Litteraturen beskriver forskellige former for økonomiske incitamentsordninger. I kapitel 4 bemærkes det, at de ofte er vanskelige at sammenligne med hensyn til effektivitet og overførbarehed. Der er store forskelle i forudsætningerne for ordningerne, ligeledes i de mere almene sammenhænge, som de anvendes i, og som støtter eller begrænser deres anvendelse. De mere åbenlyst vellykkede bæredygtige former synes imidlertid ofte at være dem, der gennemføres med støtte fra arbejdsgiverbaserede systemer til social sikring, som det f.eks. er tilfældet i Tyskland. Her og til dels også i andre lande med lignende systemer til arbejdsløsheds- og socialforsikring har det almene system haft en retning og et omfang, der har givet mulighed for betydelig innovation i ordninger med oprindelse i forskellige former for skadesbehandling. I dag strækker sådanne ordninger sig endda i visse tilfælde til mikrovirksomheder og små virksomheder, der normalt ikke reagerer på sådanne incitamenter, og i den litteratur, der gennemgås i kapitel 4, påberåbes de i en del

Politisk markør
Som økonomisk incitament til arbejdsmiljø yder nogle nationale arbejdsmiljøsystemer betydelig støtte, der ikke er tilgængelig i andre systemer

tilfælde at være vellykkede. Disse resultater giver oplagte politiske markører: For det første viser de, at der er vellykkede indgreb, og for det andet (uden tvivl vigtigere), fortæller de noget om forudsætningerne for, at sådanne indgreb er vellykkede, og om overførbarheden deraf. Det må dog også erkendes, at ud over det meget begrænsede antal tilfælde er det stadig et stort problem, om denne form for incitamenter kan nå ud til virksomheder, der normalt ikke er proaktive i spørgsmål om spontan efterlevelse.

Markør for forskning og politik

Kendskabet til forretningsfordelene ved forbedringer af arbejdsmiljøet kan fremmes ved samordnede tiltag fra andre interessenter og processer

Arbejdsordninger med indflydelse herpå bliver mere og mere almindelige i de omskiftelige økonomier i EU's medlemsstater. Der er behov for mere forskning på dette punkt.

Måske endnu vigtigere for politikudvikling er sammenhængen mellem økonomiske incitamenter/forretningsgrundlag og andre former for støtte til at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet. Økonomiske incitamenter kan være eksterne i den forstand, at de har form af direkte økonomiske tilskyndelser fra tredjeparter til at få en virksomheds ejerskab/ledelse til at anvende en ønsket tilgang til arbejdsmiljø som dem, der er skitseret i foregående afsnit. De kan dog også være et resultat af, at virksomhedens ejerskab/ledelse

"internaliserer" de forretningsmæssige fordele ved at træffe bestemte tiltag vedrørende deres arbejdsmiljøordninger for at reducere tab eller forbedre markedspositionen. Som sammenfattet i det følgende afsnit om forsyningskæders rolle er det f.eks. i nogle eksempler lykkedes at opnå en påvirkning, der fører til bedre arbejdsmiljø i de lavere niveauer af forsyningskæderne, idet fortalene har tydeliggjort de forretningsmæssige fordele af tiltagene for virksomhedsledelserne i kæderne. En række tiltag iværksat gennem samlet indsats fra arbejdstagere og deres repræsentative organisationer, forbrugerinteresser, medier og statslige tilsynsmyndigheder kan her overbevise virksomhedsledelserne om de forretningsmæssige fordele ved hensigtsmæssige arbejdsmiljøordninger i deres forsyningskæder og kan give økonomisk tilskyndelse til at handle derefter. Der er flere eksempler i litteraturen, der viser, hvordan arbejdsmiljømyndigheder har været i stand til at operere på sektorniveau eller endda på det enkelte anlæg (f.eks. ved store byggeprojekter) med henblik på, at virksomhedens kunder og hovedentreprenører samarbejder om at sikre støtte til arbejdsmiljøet hos deres mindre kontrahenter og underleverandører. Anvendelse af certificeringsstandarder i disse scenarier giver yderligere muligheder for mere systematiske forbedringer. Der foreslås derfor nogle vigtige markører for både politik og praksis med henblik på sådanne koordinerede tiltag.

▪ **Covid-19 og økonomiske hensyn i forbindelse med arbejdsmiljø**

Covid-19-pandemien kan have konsekvenser for alle disse scenarier. Eksemplerne tyder i det mindste på, at der bør tages større hensyn til muligheden for at organisere beskæftigelses- og arbejdspraksis og arbejdspladser på en måde, der beskytter arbejdstagerne bedre mod eventuel fremtidig overførsel af smitsomme sygdomme fra mennesker. Det kan kræve omlægning af arbejde og arbejdsstationer at indføre fyldestgørende arbejdsmiljøordninger til at modvirke overførsel af mikrobielle infektioner mellem mennesker. Dette kan have økonomiske konsekvenser for arbejdsgiverne, ofte også for arbejdstagerne. Pandemien har vist, at hvis arbejdsgiverne ikke råder over tilstrækkelige ressourcer til at indføre

Markør for forskning

Der behøves mere forskning i, "hvad der virker" og i "hvilke sammenhænge" ved samordnede tiltag til at påvirke arbejdsmiljøet i forsyningskæder og tilsvarende forretningsrelationer

passende foranstaltninger, kan nogle arbejdsgivere — især hvis de er bange for, at virksomheden ikke vil overleve — bede arbejdstagerne fortsætte med at arbejde under usikre forhold. For at tilskynde til sikker tilrettelæggelse af arbejdet kan det være nødvendigt at ændre den institutionelle støtte, således støtte fra lovbestemte forsikringsorganisationer, lovpligtige sygelønsordninger og skattebegunstigelser.

Støtte til efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet gennem forsyningskæderne

Kapitel 5 vedrører evidensen for måder, hvorpå man har operationaliseret påvirkningen til støtte for efterlevelsen af standarder og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet i relationerne med forsyningskæden, og, hvad der bestemmer og giver grundlag for dette.

Det bemærker de progressive bestræbelser i og uden for EU på at udvide fokus for retlige arbejdsmiljømæssige forpligtelser fra at være et snævert fokus på direkte ansættelsesforhold til at omfatte en bred vifte af kontraktlige ordninger. Det nævner dog også, at fremskridtene i EU's medlemsstater i det store hele har været begrænsede trods visse vellykkede eksempler. Det antyder, at det vil kræve et betydeligt forskningsprogram at give bedre indsigt i, hvordan man påvirker forsyningskæderne til at støtte arbejdsmiljøet. Eksempler i litteraturen tyder på, at tiltag har størst sandsynlighed for at være effektive, hvor regulerings- og markedsføringsstrategier tilsammen stimulerer og støtter både det vertikale og horisontale pres på forsyningskædevirksomhederne; derved sikres det dels, at arbejdsmiljøhensyn bliver fremtrædende i kravene til leverandørerne, dels at leverandørerne selv har tilstrækkelige ressourcer og er motiverede til at opfylde disse krav. Kun sjældent er regulermæssige, markeds- eller forretningsmæssige hensyn alene tilstrækkelige til at motivere aktørerne i forsyningskæderne til at prioritere beskyttelse af arbejdstagere i deres indbyrdes relationer.

▪ **Kombineret regulering og koordinerede tiltag**

To vigtige politiske markører fremgår af kapitel 5 i gennemgangen. Den ene gælder vekselvirkninger mellem de forskellige typer støtte til at sikre efterlevelse. Som nævnt ses det f.eks. ofte, at social rapportering og økonomiske og forretningsmæssige incitamenter i tilslutning til repræsentation af arbejdstager- og forbrugerinteresser er i stand til at styrke arbejdsmiljøet i forsyningskæderne. Dette sker gennem en kombination af innovative reguleringstiltag, der er forstærket med en ramme af retlige forpligtelser, som er pålagt en bredere række parter end bare arbejdsgiver og ansat. Derved sikres det, at ansvaret for at beskytte arbejdstagere i forsyningskæder påhviler de aktører, der har magten til at

Markør for forskning

Der kan være brug for forskning til at undersøge virkningerne af at efterleve arbejdsmiljøbestemmelserne efter at leverandørrelationerne har ændret sig som følge af covid-19-pandemien

Politisk markør
Organiserede/koordinerede tiltag kan være mere effektive end ensidige tiltag til at udvirke bedre arbejdsmiljø, men kræver stærkt lederskab

kontrollere og udnytte kæderne. Det andet vigtige element, der fremkommer ved denne kombination, vedrører lederskab og koordinering. Igen tyder evidensen på, at hverken offentlig regulering eller markedet alene kan sikre efterlevelsen hos de virksomhedsaktører, der er involveret i disse scenarier. Blandt tiltagene til at fremme forsyningskædernes efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet er de mest vellykkede — illustreret ved eksemplerne i kapitel 5 — f.eks. blevet drevet af en række nøgleaktører, der ofte er uden for de pågældende virksomheder og forsyningskæder. For alle sådanne initiativer spiller inspireret lederskab og koordinerede tiltag en væsentlig rolle for succesen. Der er brug for yderligere forskning til at

undersøge disse forhold.

▪ **Covid-19 og forsyningskæderne**

Også her er erfaringerne fra covid-19-pandemien relevante. Evidens om eksponering på arbejdspladsen tyder på, at de ringeste arbejdsforhold ofte findes på arbejdspladser nederst i forsyningskæderne. Det kan derfor ikke undre, at situationen er den samme for arbejdsrelateret eksponering for covid-19. Forstyrrelsen af økonomien som følge af covid-19 har også afsløret forsyningskædernes skrøbelighed og belyst sårbarheden af komplekse globale kæder, der er baseret på lean-produktion. Dette har ført til opfordringer til at udvikle stærkere, mere intelligente og mere forskelligartede forsyningskæder for at sikre varig økonomisk genrejsning. Teoretisk skulle dette kunne give yderligere muligheder for at udnytte relationer i forsyningskæden til at forbedre støtten til arbejdsmiljøordninger, men hvordan dette kan lade sig gøre, kræver forskning i, hvad der virker med hensyn til at opnå denne forbedring.

Forebyggelsestjenester

Mange arbejdsmiljøfagfolk og politiske beslutningstagere er af den opfattelse, at forebyggelsestjenester er centrale for at støtte opnåelsen af bedre praksis — som det også fremgår af tjenesternes fremtrædende plads blandt kravene i rammedirektivet. For arbejdstagere er deres erfaringer med engagement med disse tjenester ofte begrænsede. Kapitel 6 undersøger nogle af årsagerne til dette,

og hvad litteraturen har at sige om forebyggelsestjenesters rolle i at støtte efterlevelse og bedre praksis i forbindelse med arbejdsmiljøet.

▪ Form, funktion og dækning

Trods strukturelle ændringer i økonomien synes den "foretrukne model" for en forebyggelsestjeneste støttet af lovgivningen i mange medlemsstater stadig at være en, hvor erhverv knyttet til medicin og teknik spiller en hovedrolle ved siden af erhvervspsykologi og relaterede områder. Den foreliggende evidens tyder på, at forebyggelsestjenester baseret på denne model i praksis har en ret begrænset tilstedeværelse. Samtidig har der været en betydelig stigning i mere alment orienterede arbejdsmiljøpraktikere, der tilstræber et sæt kompetencer med fokus på behovene ved arbejdsmiljøforvaltning og i højere grad er orienteret mod viden om reguleringsstandarder, menneskelig adfærd og arbejdsmiljøforvaltning, læring og forandring, menneskelige faktorer, organisation mv. Af den nyere litteratur fremgår det da også klart, at sådanne praktikere i stigende grad er at finde i støttetjenester i større organisationer i både den offentlige og private sektor, og at deres faglige organer er fremtrædende i den politiske debat i nogle lande. Det er dog fortsat uklart, i hvilket omfang de også er til stede i eksterne tjenester.

Markør for forskning
Fastlæggelse af hvad der virker bedst, og i hvilken sammenhæng, for forebyggelsestjenesternes støtte til efterlevelse af

Litteraturen indeholder kun få systematiske data, der gør det muligt at sammenligne EU's medlemsstater med hensyn til omfanget af den aktuelle dækning med forebyggelsestjenester (uanset deres status) og deres effektivitet. De eksisterende data tyder på, at de er begrænsede og hovedsagelig dækker større virksomheders behov. Ud fra litteraturgennemgangen i kapitel 6 kan det vanskeligt hævdes, at der er gjort nævneværdige fremskridt med at øge arbejdstageres adgang til forebyggelsestjenester, siden foranstaltningerne i

rammedirektivet blev vedtaget. Faktisk tyder omstændighederne på, at adgangen kan være blevet mindre. Der kan således stilles en række spørgsmål om, hvordan eller i hvilken retning disse tjenesters rolle kan tænkes udviklet for at støtte fremtidig efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, og hvad der kan gøres for at drive sådan udvikling — hvilket alt sammen kan være relevant som grundlag for fremtidige politikker for, hvordan man bedst muligt udnytter specialistråd og -støtte til arbejdsmiljøet. Heri ligger klart en dagsorden for forskning.

▪ Historiske perspektiver og oprindelse

Forebyggelsestjenester opstod hovedsagelig som elementer i sundhedssystemer, der var organiseret af staten, eller i sociale sikringssystemer til støtte for produktionen. Derudover eller alternativt blev de oprettet og støttet af virksomhedsinteresser i store organisationer for at tjene samme formål, navnlig i højrisikobrancher. De bredte sig desuden i sektorer med stærkt retligt ansvar for at beskytte offentligheden, f.eks. fødevarerproduktion og transport. I de seneste årtier har ændringer i finans- og forvaltningspolitikker imidlertid ført til, at medlemsstaterne har mindsket tildelingen af ressourcer til forebyggelsestjenester, og disse er i tilbagegang i tilstedeværelse af store industrikoncerner, som også har investeret i deres oprettelse. I dag er eksterne forebyggelsestjenester derfor i stigende grad overladt til selv at tage ansvar for deres økonomiske overlevelse.

▪ Støtte

Litteraturen viser at dette har en række konsekvenser. For det første er der behov for en bedre struktureret markeds mekanisme, der sikrer, at forebyggelsesvirksomheder er bæredygtige og betjener et bredt udsnit af virksomheder. I Tyskland og andre lande med stærke sociale sikringssystemer er der evidens for, at forebyggelsestjenesterne har opretholdt deres markedsføring, kvalitet og mangfoldighed. De har bidraget til den økonomiske tilskyndelse til forebyggelse og har i nogen grad spillet en rolle i at støtte efterlevelse blandt mikrovirksomheder og små virksomheder og andre svært tilgængelige organisationer i den "nye økonomi".

Politisk markør
Overvej, om markedsorienterede eksterne tjenester er den bedste måde at yde forebyggelsestjenester på

Den kritiske litteratur antyder, at de integrerede tjenester i andre lande som Nederlandene og Sverige måske har været mindre vellykkede. Kommentarer i disse og andre lande giver anledning til yderligere forbehold. Der er f.eks. evidens for tilstedeværelse af mindre velkvalificerede eller ukvalificerede konsulenter, der tilbyder utilstrækkelige tjenester, især til ejere/ledere af mikrovirksomheder og små virksomheder. Andre undersøgelser tyder på, at omkostningerne ved forebyggelsestjenester betyder, at virksomheder (igen særligt mindre virksomheder) kun udnytter dem minimalt.

Trods disse udfordringer har nogle forebyggelsestjenester for arbejdsmiljø kunnet finde midler til at sikre deres bæredygtighed og yde støtte til efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet i forskellige sektorer i alle EU's medlemsstater. Det ville måske være en fordel, hvis politiske beslutningstagere på både europæisk og nationalt plan havde bedre indsigt i, hvad der har sat disse forebyggelsestjenester i stand til dette.

Politisk markør
Overvej, om forebyggelsestjenester er nyttige til at understøtte efterlevelse blandt små virksomheder og mikrovirksomheder og andre arbejdsscenerier, der er svære at nå ud til

▪ Synergier mellem forebyggelsestjenester og andre former for støtte til at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet

En konsekvens af covid-19-pandemien vedrører betydningen af ekspertisen hos forebyggelsestjenester og i videnbaser, og af den faglige ekspertise, de deler. I publikationer, der er henvist til i kapitel 6, gøres der opmærksom på nødvendigheden af at inddrage denne viden og erfaring. Hvis nogle offentlige myndigheder havde været mere modtagelige for sådanne råd, kunne man måske have undgået mange af de tidlige fejl i bestræbelserne på at kontrollere eksponeringen under covid-19-pandemien, .

Der er to andre indlysende synergioråder. Det ene er den mulige rolle af interne forebyggelsestjenester, der drives af magtfulde købere i spidsen for forsyningskæderne, i at støtte arbejdsmiljøbehov på forskellige niveauer i kæderne; det andet er forebyggelsestjenesternes rolle i den økonomiske tilskyndelse til bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, således som det ses i nogle af aktiviteterne fra Berufsgenossenschaften (BG) i Tyskland. Disse og andre eksempler kan give politiske beslutningstagere indsigt i, hvordan man kan opretholde og overføre sådanne vellykkede synergier, og i, hvilken rolle sociale normer, økonomisk pres eller innovative efterlevelseshæftelser strategier kan have for at synergierne virker.

Forsknings- og politikmarkør
Find ud af, hvad der er den mest effektive form for faglig støtte til et bedre arbejdsmiljø i EU's medlemsstater

▪ Forebyggelsestjenester kontra arbejdsmiljørådgivere

Af mulig relevans for politik og praksis fremgår det desuden af litteraturgennemgangen, at der har været en stigning i tilstedeværelsen og betydningen af "alment orienterede" arbejdsmiljøpraktikere i de seneste årtier. De traditionelle modeller for forebyggelsestjenester, der er udviklet i relation til en industrialiseret fortid, giver værdifulde bidrag til støtte for forebyggelsespraksis. Af en række organisatoriske, strukturelle, økonomiske og politiske grunde er de imidlertid alle mindre velegnede til direkte at imødekomme det store behov for forebyggende arbejdsmiljøindsats i de nuværende økonomier i

de fleste af EU's medlemsstater. Som påpeget i kapitel 6 ligger disse tjenesters fremtidige effektivitet i, at de udvikler sig i andre retninger. I kapitlet påpeges også visse paralleller mellem denne situation og den, der ses ved regulatorisk overvågning, hvor traditionelle metoder til regelhåndhævelse anses for at være ineffektive over for arbejdsformer, der bliver stadig vanskeligere at nå ud til. Som omhandlet i kapitel 7 har dette ansporet til at tænke på mere effektive metoder til at overvåge og sikre efterlevelse. Denne form for tilgang kan desuden sætte politiske markører for forebyggelsestjenesternes fremtid.

Tilskyndelse til nye tilgange fra arbejdsmiljømyndighederne

I **kapitel 7** bemærkes det, at politik og praksis for arbejdsmiljøtilsynsmyndigheder i EU's medlemsstater styres af en række internationale instrumenter og EU-instrumenter, der fremmer kompetence, faglighed og god forvaltning i arbejds- og arbejdsmiljøtilsyn, foruden øget bemanning og flere ressourcer. Trods

denne internationale konvergens viser litteraturen imidlertid, at der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne i prioritering og ressourceallokering, programmer og indgreb, og i hvordan tilsyn og håndhævelse foretages. Arbejdsmiljømyndighedernes mandat giver dem mulighed for at imødegå en snæver eller bred vifte af problemer, hvor den første gælder arbejdsmiljøspørgsmål, mens den sidste strækker sig til arbejdsmarkedsrelationer og beskæftigelsesproblemer, som under visse omstændigheder kan hænge tæt sammen med arbejdsmiljøproblemer. For visse arbejdsmiljømyndigheder synes risikobaseret regulering at være den eneste anvendte reguleringsmodel. Den bruges undertiden hovedsagelig til at målrette ressourcer til at undersøge og svare på klager, og i nogen udstrækning til at vælge, hvilke tiltag der skal træffes som led i tilsyn, fremfor til at vælge mellem tilsyn og andre tiltag (som det foreslås ved intelligente tilsyn). Der er betænkeligheder ved tilstrækkeligheden af dataene og oplysningerne i forbindelse med risikobaseret beslutningstagning, foruden risikoen for at overse nye og opdukkende risici og sårbare arbejdstagere. Som det bemærkes både i kapitel 1 og 7 i litteraturgennemgangen, undersøger nogle arbejdsmiljømyndigheder brugen af maskinlæring som hjælp til at vælge arbejdspladser, der skal tilses.

Resultaterne heraf har ført til anbefalingerne i del 3 af slutrapporten om at fokusere en del af EU-OSHA's forskningsprogram på sammenlignende undersøgelse af politikker og praksis for lovbestemte tilsyn i EU's medlemsstater.

▪ Pas på afstanden

Markør for forskning og politisk markør

Fastlæg, hvordan arbejdsmarkedets parter og andre interessenter kan inddrages mere effektivt i efterlevelse og bedre praksis på miljøområdet.

Et af litteraturgennemgangens mest indlysende budskaber til beslutningstagere og yderligere forskning er måske at være opmærksom på afstanden mellem hvad litteraturen omtaler og diskuterer teoretisk, og hvad evidensen viser om praksis hos tilsynsmyndighederne i medlemsstaterne. Der er ret meget litteratur, der diskuterer innovativ reguleringspraksis som gennemgået i denne rapport, men i størstedelen af EU's medlemsstater er der langt mindre offentliggjort evidens om den nuværende praksis. Som følge af nogle nationale systemers skel mellem instanser, der varetager fremme af efterlevelse og instanser til overvågning og håndhævelse, kan udfordringerne i nogle lande være større hvad angår at

koordinere innovative reguleringsmæssige bidrag til at sikre efterlevelse. Dette ville særligt være tilfældet, hvis de skulle overveje en nuanceret strategi med responsiv regulering med koordineret sekventiel brug af mekanismer til at fremme efterlevelse og et hierarki af forskellige former for sanktioner.

Markør for forskning og politisk markør

Overvej hvordan vi kan lukke afstanden mellem teori og praksis i innovative tilgange til at opnå efterlevelse og bedre praksis på

Det er almindeligt, at arbejdsmiljømyndigheder inddrager organisationer fra arbejdsmarkedets parter (arbejdsgiver- og fagforeningsrepræsentanter), som der tilskyndes til i EU's strategiske ramme for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og i udviklingsprincipperne fra Udvalget af Arbejdstilsynschefer (Senior Labour Inspectors Committee (SLIC)). De fleste eksempler på, at arbejdsmarkedets parter inddrages, er imidlertid rutinemæssige. Disse eksempler omfatter ikke arbejdsmiljømyndigheder, ikke-statslige aktører eller arbejdsgivere, der bruger et tresidet hierarki af mekanismer og værktøjer som fastlagt i visse modeller for

intelligent regulering i litteraturen. De omhandler heller ikke skræddersyede indgreb, der imødegår underliggende faktorer bag manglende efterlevelse og trækker på uerstattelige bidrag fra arbejdstagerorganisationer eller eksemplariske arbejdsgivere (som det f.eks. påregnes i litteraturen om strategisk håndhævelse og samarbejdsvillig håndhævelse).

▪ Udfordringen ved forskelle

Selv om arbejdsmiljøinspektører stort set har samme beføjelser i alle EU-medlemsstaterne, er der forskelle både i bøder og ikke-økonomiske sanktioner for manglende efterlevelse, og i foretagelsen af tilsyn med henblik på en række variable. Der er desuden forskelle i de tilsynsførendes stil, som kan

være mere eller mindre befordrende, imødekomende eller tvangsbetonet, og om der anvendes opfølgende tilsyn eller andre metoder til at kontrollere reaktioner på påbud eller udstedte bøder. Andre forskelle vedrører offentliggørelse af resultaterne af tilsyn og håndhævelse, og virksomhedernes arbejdsmiljøforvaltning. Endnu et hovedresultat er, at arbejdsmiljømyndigheder og domstole i EU's medlemsstater kun har mulighed for at anvende et begrænset sæt administrative og strafferetlige sanktioner. Dette kan begrænse deres evne til at reagere på forskelle i virksomheders kapaciteter og motiver, og i kapitel 7 fremføres det, at der kan være fordele ved at etablere omfattende hierarkier (pyramider) af støtteformer og sanktioner, som tilsynsmyndighederne kan benytte til at sikre efterlevelse.

Alt i alt synes der at være uoverensstemmelse i tilgangen til overvågning, fremme og håndhævelse af efterlevelse i EU's medlemsstater — snarere end den konsistens, der opfordres til i de fælles principper fra SLIC. Undersøgelser i EU-lande styrker resultaterne af systematiske gennemgange, dvs. at tilsyn og håndhævelse kan have positiv indvirkning på efterlevelse og udfald for arbejdsmiljøet, men undersøgelserne kaster ikke meget lys over virkningen af grundlæggende forskelle i fremgangsmåder.

Det politiske budskab er her, at der er behov for en sådan indsigt med henblik på arbejdsmiljøregulerende indgreb i virksomheder generelt, i oversete virksomheder (f.eks. mikrovirksomheder), for oversete arbejdstagere (f.eks. dem, der er usikre og sårbare) og med henblik på specifikke risici.

Trods EU-rammer, der tilskynder til konsistens i arbejdsmiljømyndigheders fremme af efterlevelse, overvågning og håndhævelse, er der alt i alt betydelige forskelle i politik og praksis mellem EU's medlemsstater. Dette kan formentlig overvejende tilskrives forskelle i sociale, økonomiske og politiske systemer (som dem, der diskuteres i kapitel 2 i litteraturoversigten).

Foruden forskelle i politik og praksis er andre konstaterede nøgleproblemer den begrænsede empiriske evidens for, hvad der virker i praksis, det begrænsede udvalg af foranstaltninger og sanktioner, som arbejdsmiljømyndigheder og domstole har til at sikre efterlevelse, og den begrænsede anvendelse af relevante principper og modeller for tilsyn og håndhævelse i EU's medlemsstater. Der er interessante eksempler på nye tilgange i EU-lande, men omfanget af de reguleringsmæssige udfordringer for arbejdsmiljømyndighederne kræver grundlæggende omlægning af, hvordan disse myndigheder fremmer, overvåger og håndhæver efterlevelsen. Denne omlægning af håndhævespolitikken kræver indgreb, der er baseret på omfattende data og er skræddersyet til at imødegå systemiske bestemmende faktorer for manglende efterlevelse, inddragelse af en række arbejdstager- og advokatorganisationer og eksempelvis virksomheder, og anvendelse af et omfattende sæt støttetyper og sanktioner til at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet. Det kræver desuden nøje hensyntagen til erfaringerne fra covid-19-pandemien om arbejdsmiljømyndighedernes fremtidige rolle — alt sammen med vigtige konsekvenser for politik og videre forskning.

Anbefalinger for videre forskning

Det primære mål for den overordnede gennemgang har været at informere om udviklingen af et forskningsprogram, hvor der vil blive bestilt adskillige empiriske forskningsundersøgelser til at udfylde mangler i vores viden og praktiske indsigt med hensyn til metoder til bedre støtte af efterlevelse af arbejdsmiljø i EU's medlemsstater. Som sådan er det beregnet til at bidrage til:

- videnbasen om institutionel støtte til at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet
- grundlaget for EU-politikker til støtte for arbejdsmiljøet i denne henseende
- praktiske arbejdsmiljøresultater, der tager spørgsmålene op om, hvad der virker, for hvem, og i hvilke sammenhænge, for at opnå bedre institutionel støtte til at sikre efterlevelse af arbejdsmiljøet i EU på nationalt niveau og på sektor- og arbejdspladsniveau.

Den kortfattede karakter af et resumé tillader ikke detaljeret præsentation af det betydelige antal forskningsmæssige spørgsmål, der er udpeget i del 3 i den endelige rapport. Følgende anbefalinger afspejler imidlertid implikationerne af rapportens hovedkonklusioner:

- Trods en stor og bred vifte af viden om institutionel støtte til efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet og om indflydelsen af ændringer og sammenhæng er der stadig store videnmangler. Det anbefales, at EU-OSHA bestiller yderligere empirisk forskning til at tage disse mangler op, så det indledende fokus for dets forskningsprogram bliver en sammenlignende undersøgelse af innovationer i strategierne for lovbestemte tilsyn i EU's medlemsstater og undersøgelse af, hvad der fremmer bæredygtig påvirkning af arbejdsmiljøet i forsyningskæder. Nærmere oplysninger om disse anbefalinger findes i del 3 af slutrapporten.
- Litteraturoversigten har fundet mangler i viden i alle de undersøgte områder og i forståelsen af forandringernes sammenhæng og deres virkninger, der har betydning for, hvilken støtte der gives til bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, og hvilke resultater den får. Disse mangler identificeres i del 3 i slutrapporten sammen med forskningsmæssige spørgsmål vedrørende dem. Det anbefales, at EU-OSHA bestiller videre forskningsprojekter til at udbedre disse mangler. Til at prioritere videre forskning anbefales det, at EU-OSHA tager følgende op:
 - den afstand, som ved gennemgangen er konstateret mellem teoretiske argumenter for at støtte efterlevelse, og den praktiske brug af sådan støtte
 - mulige synergier mellem forskellige former for institutionel støtte og de sammenhænge, der er bestemmende for deres virkninger
 - forslag i gennemgangen til, hvordan sådanne tværgående projekter kan undersøge bæredygtigheden, overførbareheden og rollen af lederskab og orkestreringen af at opnå støtte til at sikre efterlevelse
 - anbefalinger for ny forskning på hvert af de fem områder, der er fokus for gennemgangen, og inden for de sammenhænge og ændringer, som gennemgangen også har anbefalet videre forskning i.

På baggrund af disse faktorer fastlægger litteraturgennemgangen og del 3 i slutrapporten behovet for yderligere forskning inden for alle de fem undersøgte områder. Herunder hører behovet for mere præcis viden om, hvad der virker med henblik på økonomisk incitamentsskabelse, og om mulige "værktøjssæt" på sektorniveau eller nationalt niveau og en mere kritisk indsigt i forskningsbaserede incitamentsskabende strategier og systemer og de betingelser og sammenhænge, de arbejder under. For forebyggelsestjenester er det vigtigt med bedre viden om form og dækning og om midler til at opretholde dem og udvide deres rækkevidde til ikke dækkede arbejdssituationer. Desuden er der brug for bedre forståelse af, hvad der er den mest hensigtsmæssige udformning af tjenesterne i moderne økonomier. Der er ligeledes fundet behov for overordnet forskning til at give en mere tværgående forståelse af sammenhænge og synergier mellem forskellige elementer på de fem områder.

Alt imens der tages hensyn til EU-OSHA's forskningsprioriteter på baggrund af ovenstående anbefalinger, anbefales det yderligere, at agenturet overvejer at inddrage andre partnere, der måske er mere hensigtsmæssige som finansieringskilder for forskning om udvalgte emner, der er fremhævet i den overordnede gennemgang.

- En særlig udfordring er at undgå gentagelser i et forskningsprogram, hvor der undersøges mangler i viden om flere beslægtede elementer i et enkelt overordnet emne. Det er vigtigt at EU-OSHA tager skridt til at undgå denne risiko.

Dette bør ikke afholde EU-OSHA fra at igangsætte selvstændige forskningsprojekter ved siden af de mere integrerede. Anbefalingerne i del 3 af slutrapporten udpeger også flere områder, hvor dette kunne være hensigtsmæssigt: således at undersøge aspekter af forebyggelsestjenesters rolle, eller nærmere at vurdere bæredygtigheden og overførbareheden af specifikke strategier til at skabe økonomiske incitamenter for arbejdsmiljøpraksis.

Nogle endelige konklusioner og overvejelser

Den overordnede gennemgang viser, at der er af en omfattende ramme af institutionel støtte til at sikre efterlevelse og bedre praksis på arbejdsmiljøområdet, og at den fungerer på flere forskellige måder for at opfylde denne opgave. Den viser, at ganske vist har denne ramme eksisteret længe, og dens udvikling går i de fleste af EU's medlemsstater tilbage til den industrialiserede fortid, men den har været lydhør over for de seneste årtiers ændringer i de almene økonomiske sammenhænge, den opererer i, og over for politikker, der er underlagt politisk og økonomisk styring i medlemsstaterne og i avancerede markedsøkonomier globalt.

Dette har ført til et stadig mere forskelligartet sæt strategier for fremme af efterlevelse. Offentlig regulering har ikke kun søgt at engagere og tilskynde de forpligtede til at følge former for lovpligtig selvregulering, men debatten om regulering har tilstræbt en bredere forståelse af betydningen af regulering og af den rolle, der spilles af private og offentlige tilsynsmyndigheder og processer, som kan blive inddraget i at fastlægge og sikre efterlevelse.

Det har derfor fået bredere betydning at sikre efterlevelse af standarder for god praksis på arbejdsmiljøområdet (hvordan end sådanne standarder er fastsat) og samtidig er der blevet øget forskel mellem de institutioner og processer, der medvirker dertil. Dette har ikke fundet sted i et politisk eller økonomisk tomrum: Som denne gennemgang overbevisende klart har vist, har også den økonomiske og politiske udvikling i EU's medlemsstater stærkt påvirket arten og omfanget af strategier til fremme af efterlevelse inden for arbejdsmiljøet.

Institutioner og processer, der fremmer efterlevelse, omfatter alle dem, der er knyttet til de nationale arbejdsmiljøforvaltninger, hvor de nationale politikker og planer ideelt tjener til at koordinere og styre en vifte af institutioner og processer, der regulerer risiciene for potentielt skadelige arbejdsrelaterede udfald. Nogle af dem indgår i den offentlige regulering, nogle er markedsfokuserede, og andre hidrører fra sociale normer og forestillinger om acceptabel social adfærd. Efterlevelse vedrørende arbejdsmiljøet opnås derfor ved forskellige former for støtte til processer, der spænder over en vifte af påvirkninger til frivillig og tvangsmæssig forbedring af forebyggelsespraksis for arbejdsrelateret tilskadekomst og sygdom. I diskussionen af støtteformerne har vi grupperet dem i fem områder. En vigtig konklusion i slutrapporten er, at ganske vist dækker de fem områder for gennemgangen en stor del af den støtte til efterlevelse, der er til rådighed i arbejdsmiljøforvaltningen i EU's medlemsstater, foruden at de formidler en vis fornemmelse af, hvordan den er struktureret og bliver givet; men denne støtte findes ingen steder isoleret fra de mange andre processer, som fungerer ved sammen med den og er vigtige for dens resultater. Titlerne på de fem fokusområder for gennemgangen fortæller måske ikke klart, hvilken rolle eller hvilken effektivitet med hensyn til at sikre efterlevelse, der tillægges arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer eller deres fælles institutioner og procedurer (f.eks. fælles organer eller aftaler). Litteraturen anerkender imidlertid i alle tilfælde disse roller som vigtige, ligesom indflydelsen fra andre grupper og processer i de sociale og økonomiske forretningsrelationer. Forvaltnings- og rådgivningsinstitutioner, der i EU findes lige fra sektorniveau til internationalt niveau, er også vigtige i

systemer til fremme af efterlevelse. Som produkter af konsensuspolitikken i efterkrigstiden har de fleste af disse institutioner i EU's medlemsstater længe været trepartsorganer, men omfatter i dag i stigende grad også enkeltpersoner og repræsentanter for andre organer.

I denne forbindelse fører gennemgangen til et andet vigtigt resultat og en anden politisk markør vedrørende den mangfoldighed af aktører og processer, der er involveret i effektiv støtte til efterlevelse og bedre praksis. En stor del af faglitteraturen om indgreb i arbejdsmiljøet fokuserer på enkeltindsatser fra en enkelt hovedaktør, som enten er en forebyggelsestjeneste, en arbejdsmiljømyndighed, en fagforeningsrepræsentant, en arbejdsgiverorganisation eller et fællesorgan for arbejdsgivere, et socialforsikringsagentur eller en anden organisation. En mere nøjagtig status over realiteterne bag sådanne indgreb viser imidlertid, at de forudsætter koordineret handling fra mange forskellige aktører og processer med hensyn til deres gennemførelse og drift og især deres overførbare og bæredygtighed. For mere fuldstændigt at redegøre for de afgørende faktorer for, at sådanne indgreb bliver vellykkede, har det været nødvendigt at analysere deres bredere sammenhæng under tilbørligt hensyn til støttende eller skadelige virkninger af de andre involverede processer og institutionelle aktører. Samme konklusion blev draget af EU-OSHA's omfattende gennemgang af vellykkede indgreb i arbejdsmiljøet i mikrovirksomheder og små virksomheder¹. Den stemmer også mere bredt overens med den nuværende opfattelse af efterlevelse og må anerkendes både når der udformes indgreb og forskes i deres effektivitet. Disse punkter ligger desuden til grund for anbefalingerne om videre forskning, som er angivet nærmere i slutrapporten.

Kommentarerne i en del af den gennemgåede litteratur taler stærkt for, at effektiv styring af forebyggelse i arbejdsmiljøet kræver større engagement fra nationale instanser i at udøve lederskab, og at dette bør afspejles i politikkerne. De peger på, at arbejdsmiljø i denne henseende ikke er grundlæggende forskelligt fra andre aspekter af finans- og markedsregulering. Den nuværende litteratur viser, at koordinerede innovative tilgange til at fremme efterlevelse — efter omstændighederne gennem en række processer og institutionelle aktører — snarere må forventes at være effektive end mere ensidige tilgange hvad angår at imødekomme udfordringerne i nuværende og fremvoksende scenarier for økonomi og arbejde. At foretage en sådan koordinering er imidlertid ikke en lille opgave. Den hidtil begrænsede evidens for vellykkede tiltag tyder på, at denne tilgang er mere tilbøjelig til at være effektiv, hvis der er et stærkt lederskab til støtte for de involverede kombinationer af regulering. Gennemgangen konkluderer, at statslige organer stadig er bedre i stand til at udfylde denne rolle end de fleste andre involverede institutionelle aktører.

¹ <https://osha.europa.eu/en/themes/safety-and-health-micro-and-small-enterprises>

**Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur
(EU-OSHA)**

bidrager til at gøre Europas arbejdspladser sikrere, sundere og mere produktive. Agenturet forsker i, udarbejder og formidler pålidelige, afbalancerede og upartiske arbejdsmiljøoplysninger og tilrettelægger tværeuropæiske oplysningskampagner. Agenturet blev oprettet af Den Europæiske Union i 1994 og har hjemsted i Bilbao i Spanien. Det samler repræsentanter fra Europa-Kommissionen, medlemsstaternes regeringer, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer samt førende eksperter i hver af EU's medlemsstater og lande uden for EU.

Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur

Santiago de Compostela 12, 5th floor
48003 - Bilbao, Spanien
Tlf. +34 944358400
Fax +34 944358401
E-mail: information@osha.europa.eu
<http://osha.europa.eu>



Publications Office
of the European Union