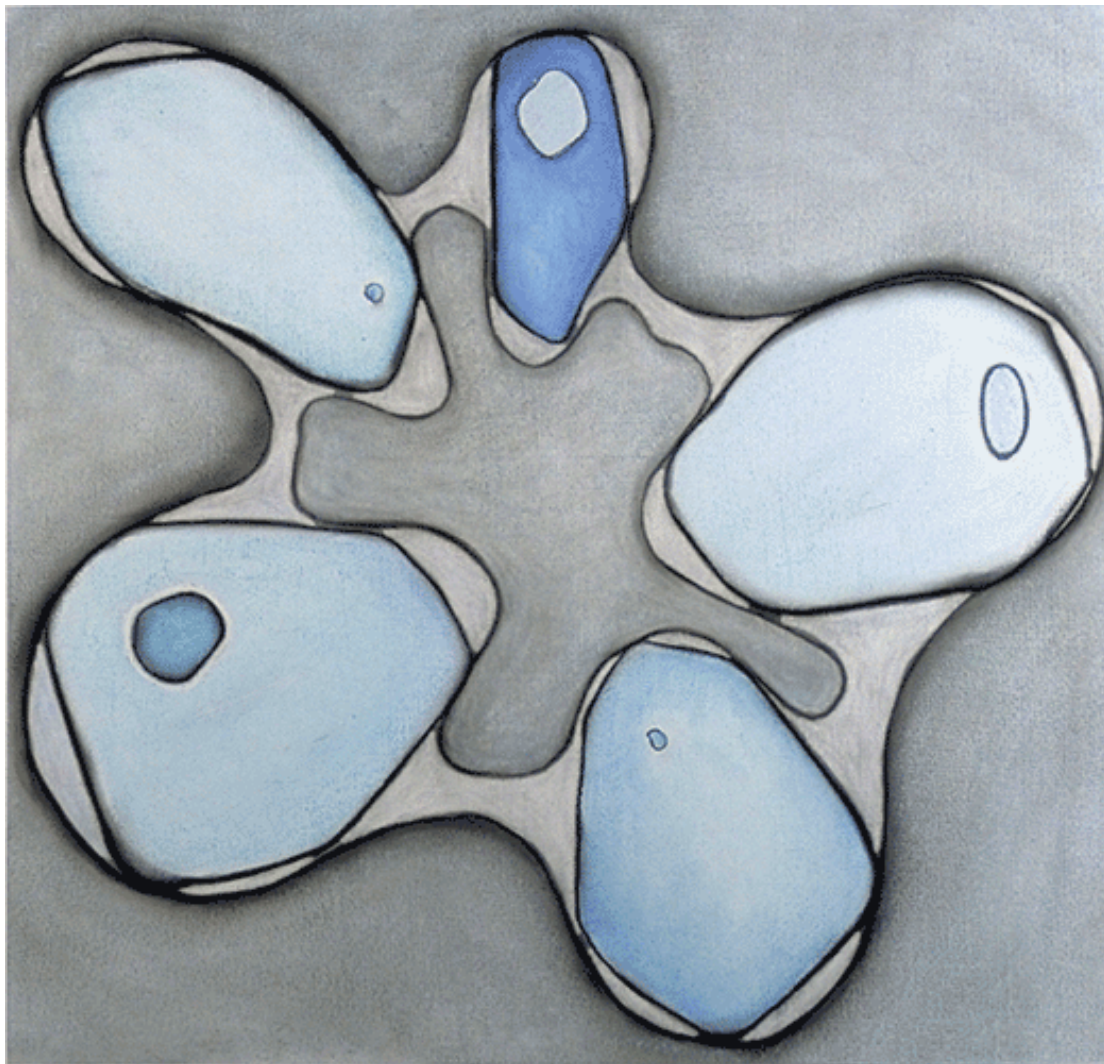


Psykosocialt arbejdsmiljø - en samarbejdsopgave på arbejdspladsen



Speciale af Anna Ilsøe, 2004
Sociologisk Institut, Københavns universitet

Abstract

Psychosocial problems at the workplace are common in Denmark yet are difficultly regulated at the central level. As a consequence, the social partners and the state show a growing interest in enlarging and improving workplace level collaborative regulation. Research on the local conditions for decentralization within this specific field is very limited, and consequently little is known about the potentials and challenges faced by the local representatives, who deal with psychosocial problems on an everyday basis. This thesis argues that the local representatives at DJØF-workplaces in the public sector often experience problems managing the regulation locally, but also that it is feasible to institutionalise a local type of joint regulation under the correct conditions. The argument is based on a case study, which includes eleven interviews with leaders and representatives at four DJØF-workplaces and five interviews with consultants in relevant employer- and employee organisations at the central level in the public sector. The case study is accompanied by an analysis of existing related studies that provide the basis for the empirical investigations. The theory of structuration by A. Giddens and the institutional IR-theory represented by H. A. Clegg and A. Flanders form the theoretical basis for the thesis. In light of the empirical results it is discussed how these theoretical perspectives add to the understanding of the institutionalisation process at the local level as well as of the interplay between this process and regulation at the central level. The institutionalisation of the management of psychosocial problems at the local level is found to be determined by the six following factors: The legislation on working environment, the quality of and influence potential of the collaboration in the works council, the placement of the management (works council/security council), the condition of the psycho-social work environment, the qualifications and resources of the representatives and finally the top managers will to change. Interestingly, the first three factors are found to be most important during the early stages of institutionalisation, whereas the last three have the highest impact on the further development. Most of the factors are not subject to legislative regulation but to regulation via collective agreements, which calls for consideration of their importance in future collective agreements.

1	<u>INDLEDENDE AFSNIT</u>	6
1.1	INDLEDNING	6
1.2	INDLEDENDE BEGREBSAFKLARING OG PROBLEMFORMULERING	8
	DEFINITION OG AFGRÆNSNING AF PSYKOSOCIALT ARBEJDSMILJØ	8
	PSYKOSOCIALT ARBEJDSMILJØ – EN INDIVIDUEL ELLER KOLLEKTIV PROBLEMSTILLING?	10
1.3	PROBLEMFORMULERING	11
1.4	AFGRÆNSNING OG MOTIVATION	12
1.5	AFHANDLINGENS UDFORMNING	13
2	<u>DJØF'ERNES PSYKOSOCIALE ARBEJDSMILJØ</u>	16
3	<u>TEORETISKE PERSPEKTIVER</u>	19
3.1	HVAD ER EN KOLLEKTIV PROBLEMSTILLING? – DEFINITION OG DISKUSSION	19
	KOLLEKTIVE VS. INDIVIDUELLE FORHANDLINGER – GRADEN AF INSTITUTIONALISERING	19
	KOLLEKTIVE PROBLEMSTILLINGER PÅ ARBEJDSPLADSNIVEAU	21
	IDEALTYPEN PÅ HHV. INDIVIDUELLE OG KOLLEKTIVE PROBLEMSTILLINGER	23
	EPISTEMOLOGISKE OVERVEJELSER	24
3.2	SELVFORVALTNING I STRUKTURATIONSTEORETISK LYS	26
	SOCIAL PRAKSIS	26
	DEN KYNDIGE OG REFLEKSIVE AGENT	27
	DE BEGRÆSENDE OG MULIGHEDSSKABENDE STRUKTURER	28
	DEN LOKALE FORVALTNING AF PSYKOSOCIALT ARBEJDSMILJØ SOM SOCIAL PRAKSIS	29
4	<u>BETINGELSER FOR EN FORVALTNING LOKALT – UDVIKLING OG STATUS</u>	31
4.1	DEN DANSKE MODEL OG UDVIKLINGEN I ARBEJDSMILJØREGULERINGEN	31
4.2	INSTITUTIONER OG STRUKTURER PÅ CENTRALT NIVEAU DER VEDRØRER DEN LOKALE FORVALTNING	34
	INDHOLDET I DEN LOKALE FORVALTNING	34
	APV'EN – ET CENTRALT DEFINERET REDSKAB	35
	STRUKTUREN I DEN LOKALE FORVALTNING	36
4.3	SAMARBEJDSSTRUKTURER OG PARTSRELATIONER LOKALT I DEN OFFENTLIGE SEKTOR	37
	DECENTRALISERING I DET OFFENTLIGE AFTALESYSTEM	38
	DECENTRALISERING I OFFENTLIGE LEDELSESSTRUKTURER	39
	DECENTRALISERING I ET NEOINSTITUTIONALISTISK PERSPEKTIV	41
	DECENTRALISERING OG LOKAL ARBEJDSMILJØREGULERING	42
4.4	MOTIVER OG KOMPETENCER BLANDT LEDERE OG MEDARBEJDERE	44
	REPRÆSENTANTERNES KOMPETENCER I ARBEJDSMILJØARBEJDET	44
	LEDERSIDENS MOTIVER I ARBEJDSMILJØARBEJDET	45
	MOTIVER BLANDT OFFENTLIGT ANSATTE DJØF'ERE – MEDARBEJDERE OG REPRÆSENTANTER	46
5	<u>OPSAMLING OG INDLEDENDE TEORETISKE REFLEKSIONER</u>	48
5.1	INSTITUTIONELLE OG STRUKTURATIONSTEORETISKE PERSPEKTIVER	48
5.2	INSTITUTIONALISERINGEN AF ARBEJDET MED DET PSYKOSOCIALE ARBEJDSMILJØ	50
5.3	I HVILKET OMFANG ER EN KOLLEKTIV PROBLEMSTILLING EN FÆLLES OPGAVER?	51

6	<u>METODESTRATEGIER</u>	53
6.1	DEN KVALITATIVE METODE	53
6.2	DET KVALITATIVE FORSKNINGSINTERVIEW OG BRUGEN AF CASES	53
6.3	UDVÆLGELSE AF CASES OG INFORMANTER	54
	UDVÆLGELSE EFTER MAKSIMUM VARIATION	54
	INFORMATIONSORIENTERET UDVÆLGELSE	56
6.4	INTERVIEWMETODE OG INTERVIEWGUIDE	57
6.5	TRANSSKRPTIONSTRATEGI	59
6.6	STRATEGIER FOR ANALYSE OG FORTOLKNING	59
	TEMATISERINGSSTRATEGI	60
	ANALYSE OG FORTOLKNING	60
6.7	OVERSIGT OVER CASES	62
7	<u>INTERVIEWANALYSE</u>	63
	INDLEDNING	63
7.1	INSTITUTIONALISERING OG IMPLEMENTERING	65
	INTRODUKTION	65
	DE PERSONBÅRNE PROBLEMER	66
	LOKALE FORA – LEGITIMITET OG ÅBENHED	69
	AT GØRE DET GODE BEDRE	75
	OPSAMLING	79
7.2	INSTITUTIONALISERING OG REGULERINGSFORMER	82
	INTRODUKTION	82
	APV – DEN PROBLEMATISKE ISBRYDER	83
	NOGET AT VIFTE MED	86
	AFTALEREGULERING – FOKUS PÅ FOREBYGGELSE	88
	OPSAMLING	91
7.3	INSTITUTIONALISERINGENS SAMARBEJDSMÆSSIGE FORUDSÆTNINGER	92
	INTRODUKTION	92
	MEDARBEJDETSIDEN – INDDRAGELSE OG MEDANSVAR	93
	LEDELSEN SOM LOKOMOTIV	94
	NÅR LEDELSEN ER PROBLEMET	96
	OPSAMLING	99
8	<u>SAMMENFATNING OG REFLEKSION</u>	101
8.1	SAMMENFATNING AF INTERVIEWANALYSENS RESULTATER	101
	INTRODUKTION OG KAUSALMODEL	101
	PERSONSAGER OG INSTITUTIONALISERING	102
	SAMARBEJDSUDVALGET – EN NØDVENDIG MEN IKKE TILSTRÆKKELIG FORUDSÆTNING	103
	DEN SVÆRE IMPLEMENTERING	104
	GRÆNSER FOR INSTITUTIONALISERINGEN	105
8.2	AFSLUTTENDE TEORETISKE REFLEKSIONER	107
	SAMSPILLET MELLEM EN CENTRAL OG LOKAL INSTITUTIONALISERING	107
	INSTITUTIONALISERINGEN PÅ LOKALT NIVEAU	107
8.3	METODEREFLEKSIONER	108
8.4	HANDLINGSVEJLEDENDE ANBEFALINGER TIL DE LOKALE PARTER	110

9	<u>PERSPEKTIVERING OG KONKLUSION</u>	112
9.1	PSYKOSOCIALT ARBEJDSMILJØ OG AFTALEREGULERING – EN PERSPEKTIVERING	112
	AFTALER RETTET MOD FORVALTNINGENS STRUKTUR	112
	AFTALER RETTET MOD FORVALTNINGENS INDHOLD	113
9.2	KONKLUSION	114
10	<u>LITTERATURLISTE</u>	116

1 Indledende afsnit

1.1 Indledning

Arbejdsmarkedets parter udviser i dag i stigende grad en interesse for det psykosociale arbejdsmiljø på de danske arbejdspladser. Det psykosociale arbejdsmiljø har eksempelvis fyldt meget i parternes arbejde med den seneste arbejdsmiljøreform (2004)¹. Parterne ønsker, at det psykosociale arbejdsmiljø bliver bedre på arbejdspladserne, da flere og flere undersøgelser viser, at et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø ofte fører til et højere sygefravær og et større antal arbejdsulykker. Det koster dyrt for arbejdsgiverne og staten, mens det kan betyde langvarige sygeforløb og tabt erhvervsevne for arbejdstagerne.

Staten ønsker med den nye arbejdsmiljøreform at stimulere den lokale forebyggende indsats på området i en erkendelse af, at det er yderst vanskeligt at regulere det psykosociale arbejdsmiljø vha. statslige tilsyn, påbud og indgreb. Derfor åbner man med reformen op for, at forbundene på hhv. arbejdsgiver- og arbejdstagerside kan overtage forvaltningen og kontrollen på området, hvis de har indgået aftaler, der lever op til lovens mindstekrav². Man tager udgangspunkt i, at forbundene har repræsentanter ude på arbejdspladserne, som færdes der i det daglige og derfor har langt bedre muligheder for at forebygge, opdage og løse problemer med det psykosociale arbejdsmiljø end en tilsynsførende fra Arbejdstilsynet. Målet er, at de lokale parter med udgangspunkt i bl.a. centralt indgåede aftaler og rådgivning *selv* skal forvalte det psykosociale arbejdsmiljø på deres arbejdsplads.

Et af de forbund, der har arbejdet med, hvilke muligheder der ligger i en større grad af selvforvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø blandt deres repræsentanter og medlemmer, er Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF). I en ny undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø blandt DJØF'ere konkluderes det, at de psykosociale belastninger, der ofte ligger i DJØF'ernes arbejde, til en vis grad kan forklares ud fra den måde arbejdet er organiseret på (Holt & Lind 2004: 19-25, 30-31; DJØF 2004: 3-4). I forlængelse af dette understreges, at sådanne *fælles* problemer med det psykosociale arbejdsmiljø kræver *fælles* løsninger, idet problemerne har rod i en fælles struktur eller kultur på arbejdspladsen, som man som medarbejder vanskeligt kan forandre på egen hånd (Holt & Lind 2004: 30-31; DJØF 2004: 3-4). Her kunne en stærk lokal selvforvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø være et godt redskab. Der lægges i undersøgelsen op til, at

¹ Aftale om en arbejdsmiljøreform 2004: 1-4

² Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø 2004: § 1, stk. 14. Loven trådte i kraft 01072004

ledelse og medarbejdere skal søge at løse problemerne i et samarbejde – enten i eksisterende kollektive fora eller i nye kollektive fora, der må udvikles på arbejdspladsen. Det handler altså om at gøre det psykosociale arbejdsmiljø til en kollektiv problemstilling på den enkelte arbejdsplads. Dette ligger i tråd med den udvikling, de centrale parter som tidligere nævnt ønsker.

Selvforvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø blandt DJØF'erne som en fælles problemstilling kræver imidlertid, at de lokale parter ønsker og er i stand til at påtage sig forvaltningen som en fælles samarbejdsopgave. Det er derfor helt grundlæggende, hvilket arbejdsmiljøarbejde og samarbejde, parterne har på arbejdspladsen, og hvilke betingelser og rammer der er for det. Det vil bl.a. sige hvilke lokale samarbejdsinstitutioner, som *institutionaliseringen* af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø kan relatere sig til. Der kan være meget forskellige rammer og betingelser for de lokale repræsentanters arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø. En af grundene er, at det psykosociale arbejdsmiljø er et område, der så at sige falder mellem to stole. Der kan argumenteres for, at det psykosociale arbejdsmiljø hører under samarbejdsudvalgets opgaver, fordi det spiller sammen med ledelse, arbejdstilrettelæggelse og samarbejdsformer. Men det psykosociale arbejdsmiljø spiller også sammen med det fysiske arbejdsmiljø, og man kan derfor også hævde, at arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø skal ligge i det lokale sikkerhedsudvalg (Metodeudvalget 1998: 42).

Hvorvidt arbejdet ligger i samarbejds- eller i sikkerhedsudvalget, kan tænkes at give helt forskellige betingelser for, hvad man kan gøre. Sikkerhedsrepræsentanterne har med deres fortrolighed med arbejdsmiljølovgivningen måske en anden indgang til området end medarbejderrepræsentanterne i samarbejdsudvalget, der måske til gengæld har muligheden for at tænke det mere ind i andre samarbejdsspørgsmål på arbejdspladsen. På det offentlige område er der indgået rammeaftaler, der giver mulighed for sammenlægning af sikkerheds- og samarbejdsorganisationen (MED-aftalen på det kommunale område; SIO-aftalen på det statslige område), og på det private område er der også med rammeaftaler åbnet op for, at sikkerhedsarbejdet kan organiseres som en del af en enstregen struktur - eksempelvis på CO og DI- området (Sørensen & Hasle 2004: 20, 61). Der er derfor også den mulighed, at arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø sker i en enstregen struktur, hvor sikkerheds- og samarbejdsorganisationen er lagt sammen.

Udover at det kan tænkes at betyde noget, hvilken struktur arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø er placeret i, så kan man også forestille sig, det er afgørende, hvilke personer der sidder som repræsentanter på hhv. A- og B-siden i de lokale udvalg, og hvad relationen er imellem

dem. Har de eksempelvis de uddannelsesmæssige, metodiske og sociale kompetencer til at arbejde og samarbejde på dette område? Er de lige motiverede og lige kompetente på begge sider af bordet? En evaluering af MED-samarbejdet i kommunerne viser, at hvis medarbejdersiden kompetencemæssigt har svært ved at matche ledersiden, så kan det være svært at opbygge et samarbejde, hvor de lokale parter ser og håndterer en række samarbejdsopgaver som *fælles* opgaver - dvs. at ledelsen vil give medindflydelse til medarbejdersiden, og medarbejdersiden til gengæld evner at bruge indflydelsen og påtage sig et medansvar (Navrbjerg & Madsen 2004: 48-51).

1.2 Indledende begrebsafklaring og problemformulering

Inden jeg præsenterer selve problemformuleringen for denne afhandling, så vil jeg indledningsvis skitsere de centrale begreber, der indgår i den. Det drejer sig her om, hvordan man kan definere *psykosocialt arbejdsmiljø*, og på hvilken måde og på hvilket niveau man kan definere psykosocialt arbejdsmiljø som hhv. en *individuel* og en *kollektiv problemstilling*.

Definition og afgrænsning af psykosocialt arbejdsmiljø

Det psykosociale arbejdsmiljø er noget man taler mere og mere om blandt arbejdsmarkedets parter og ude på arbejdspladserne. Hvad det psykosociale arbejdsmiljø indebærer, eller hvordan vi kan afgrænse og definere det nærmere, er imidlertid et vanskeligt spørgsmål. Flere af dem, jeg har interviewet i forbindelse med denne undersøgelse, havde eksempelvis svært ved at give en klart afgrænset definition³. Det hænger sammen med, at begrebet ”det psykosociale arbejdsmiljø” bruges som en residualkategori, der dækker over alt det, der ikke er fysisk arbejdsmiljø (Limborg 2002:34). Det er en kategori, der er defineret ved det, den *ikke* er, og ikke ved, hvad den *er*, og derfor fremtræder den som meget heterogen og sammensat. Problemer på arbejdspladsen, der rubriceres under det psykosociale arbejdsmiljø, kan således spænde lige fra vold, personlige konflikter og udbrændthed til massivt overarbejde og ringe muligheder for indflydelse på eget arbejde.

En række skandinaviske arbejdsmiljøforskere har arbejdet med at systematisere det sammensatte felt, det psykosociale arbejdsmiljø udgør, ved at inddele det i felter som eksempelvis norske Peter H. Lindøes skelnen mellem *det organisatoriske arbejdsmiljø* og *det sociale arbejdsmiljø*⁴ (Limborg 2002: 32-33). Denne opdeling skaber klarhed over, at der både kan være tale om *organisatoriske* fænomener og *sociale* fænomener, når man taler om psykosocialt ar-

³ Se Bilag 4: Case 1: s. 1, linje 7; Arbejdsgiverside 2: s.1, linje 43; Arbejdsgiverside 1: s.1, linje 58

⁴ Andre skandinaviske forskere arbejder med lignende opdelinger. Se således: Agervold 1998: 157-164; Westlander 1984: 17-18, 24-25; Bradley 1979: 14-17.

bejdsmiljø. Det psykosociale arbejdsmiljø handler såvel om arbejdstilrettelæggelse, ledelsesstrukturer og muligheder for indflydelse på eget arbejde som om de sociale relationer mellem de ansatte såsom mobning, vold og chikane. Det er altså ikke nok blot at undersøge eksempelvis det sociale arbejdsmiljø, hvis man vil have en tilbundsgående undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø på en arbejdsplads. Den analytiske skelnen mellem de to felter giver også mulighed for at se nærmere på det *samspil*, der kan være mellem organisatoriske og sociale forhold. En ændring af arbejdets tilrettelæggelse på en arbejdsplads kan eksempelvis medvirke til en forringelse af den sociale støtte mellem de ansatte⁵.

Opdelingen i hhv. det organisatoriske og det sociale arbejdsmiljø kan have den svaghed, at der ikke bliver skelnet klart mellem *årsager* og *konsekvenser* eller mellem *årsager* og *problemer*, hvilket også kan være ganske vanskeligt, når det gælder det psykosociale arbejdsmiljø. Er det den dårlige stemning på arbejdspladsen, der er skyld i, at man sjældent når sine deadlines, eller er det den utilstrækkelige tilrettelæggelse af arbejdet, der er skyld i den dårlige stemning? Ikke desto mindre forekommer det nødvendigt, at man må tilføje en analytisk skelnen mellem problem og årsag, hvis man overhovedet skal have en chance for at finde ud af, *hvorfor* der er et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø på en arbejdsplads. Dette bliver især klart, hvis man inddrager problemernes relation til mere *individuelle* årsager og problemer, som heller ikke indgår i de to temafelter. Selvom en medarbejders sygemelding umiddelbart kan relateres til individuelle årsager i privatlivet, f.eks. en skilsmisse eller et dødsfald blandt nære familiemedlemmer, så kan den også samtidigt spille sammen med *sociale* eller *organisatoriske* årsager, såsom mobning eller en ujævn fordeling af arbejdsbyrden. Det kan derfor i forbindelse med det psykosociale arbejdsmiljø være vigtigt ikke helt at se bort fra det, der optræder som individuelle årsager og problemer.

Der har igennem en længere periode været en tendens til en overvejende *individualiseret* tilgang til det psykosociale arbejdsmiljø på arbejdspladserne. Reaktionen på stressproblemer har på nogle arbejdspladser eksempelvis overvejende bestået i tilbud om gratis fitnessabonnementer, og der er blevet udgivet en del selvhjælps- og managementlitteratur, som tager udgangspunkt i medarbejderens *egen* mestring af problemerne (Gustavsen 2000; Jensen 2002; Cartwright & Cooper 1997). Betegnelsen ”psykisk arbejdsmiljø”, som er den hyppigst brugte i offentligheden, er i forlængelse af ovenstående tendens blevet kritiseret for at lægge op til en sådan individuel tilgang

⁵ En ny organisering af arbejdstiden – og arbejdet med den – førte på Svendborg Tekniske Skole i år 2000 til en lavere social støtte og ændrede sociale normer på arbejdspladsen. Udviklingen blev dog senere vendt gennem en proces med ekstern konsulentbistand støttet af Udviklings- og Omstillingsfonden (Se nærmere på: <http://www.sckk.dk/db/filarkiv/742/23020Evalueringssrapport.pdf>).

til problemerne (Limborg 2002: 32). Flere nyere undersøgelser blandt højtuddannede, som eksempelvis DJØF-undersøgelsen, påpeger, at problemer med det psykosociale arbejdsmiljø langt hen ad vejen er fælles problemer, som har rod i nogle fælles årsager på arbejdspladsen (Holt & Lind 2004: 19-25, 30-31; DJØF 2004: 3-4; Christiansen & Wissing 2000: 55-56; Bach & Bason 2003: 8f.). Jeg vælger derfor gennem hele denne afhandling at bruge betegnelsen psykosocialt arbejdsmiljø for at understrege, at årsagerne og problemerne *ofte* har fælles elementer - hvad enten de behandles som fælles eller individuelle.

Psykosocialt arbejdsmiljø – en individuel eller kollektiv problemstilling?

Ifølge DJØF's nyligt afsluttede undersøgelse af stress kan man konkludere, at 28% af medlemmerne oplever *generende stress*, og at stressproblemerne kan relateres til arbejdets tilrettelæggelse og organisering⁶ (DJØF 2004: 5, 14; Holt & Lind 2004: 19-25,30-31). Dette tyder på, at problemerne på den ene side ikke alene kan tilskrives individuelle forhold. Men udgør de på den anden side en klar kollektiv problemstilling, og hvis ja, på hvilket niveau? Er det på samfunds-, forbunds- eller arbejdspladsniveau?

For det første ved vi ikke, om oplevelsen af generende stress er større på nogle DJØF-arbejdspladser end andre. DJØF-undersøgelsen viser, at branchen ikke har den store betydning for, hvorvidt man oplever generende stress som DJØF'er, men der kan stadig være "brodne kar" - altså enkelte arbejdspladser, hvor arbejdet er organiseret særligt dårligt (DJØF 2004: 11-12). For det andet er der en kønsforskel blandt DJØF'ere, som bl.a. kunne tyde på, at forhold uden for arbejdspladsen såsom kvinders andel i pligterne i hjemmet spiller en rolle for oplevelsen af generende stress (DJØF 2004: 6). Således oplever 33% af de kvindelige DJØF'ere at være generet af stress, mens kun 23% af de mandlige DJØF'ere har samme oplevelse.

Selvom man på forbudsniveau kan argumentere for, at der er tale om en kollektiv problemstilling, når mere end hver fjerde DJØF'er oplever generende stress, så er det ikke sikkert, at det er helt så nemt på den enkelte arbejdsplads. På den ene side kan man argumentere for, at det er en kollektiv problemstilling, hvis årsagerne til dels er kollektive, og de derfor vil kunne føre til problemer for andre ansatte, hvis ikke man gør noget. På den anden side kan man spørge, om det er rimeligt at ændre forholdene for måske flertallet af de ansatte, hvis problemerne er begrænset til en gruppe af personer, som måske også er genereret af stress af private årsager. Dertil kommer at

⁶ *Generende stress* defineres i undersøgelsen som, at man i høj eller nogen grad er stresset i hverdagen og samtidigt oplever at være generet af sin stress (Se i øvrigt s. 16-17).

det kan være svært at *erkende* og *håndtere* generende stress på arbejdspladsen som en kollektiv problemstilling. Selv hvis der er tale om en arbejdsplads, hvor flertallet af medarbejderne har problemer med generende stress, kan man forestille sig, at det kan være vanskeligt at behandle stressproblemerne som kollektive. Det kan måske være svært at lokalisere de kollektive årsager bagved problemerne, og man kan risikere at udstille relaterede personsager, hvis man tager problemerne op i samarbejdsudvalget, hvor der sidder en del medarbejder- og ledelsesrepræsentanter. Har de lokale parter ikke de uddannelsesmæssige eller beslutningsmæssige kompetencer, der skal til, eller er blot en af parterne ikke motiveret for samarbejdet, så forekommer det også at være vanskeligt at erkende eller løfte psykosociale problemstillinger på arbejdspladsen som kollektive.

1.3 Problemformulering

Dette giver anledning til følgende problemformulering og dertil knyttede arbejdsspørgsmål:

Hvornår og hvordan forvalter de lokale parter på offentlige DJØF-arbejdspladser det psykosociale arbejdsmiljø som hhv. en individuel og en kollektiv problemstilling, og hvilke problemer og muligheder oplever de i forbindelse hermed?

- 1) Hvilke rammer og betingelser har de lokale parter for at arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø som hhv. en individuel og kollektiv problemstilling?
- 2) Hvornår og på hvilken måde hhv. generaliserer og individualiserer de lokale parter problemstillinger i psykosociale arbejdsmiljø, og hvilken betydning har det?
- 3) Hvornår og hvordan løfter de lokale parter problemstillinger i det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejdsniveau – hvornår gør de ikke - og hvilken betydning har det?
- 4) Hvordan kunne de lokale parters forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø forbedres, når det gælder hhv. individuelle og kollektive problemstillinger?

1.4 Afgrænsning og motivation

Afhandlingen vil jf. problemformuleringen have de lokale parter *arbejde* med det psykosociale arbejdsmiljø på den enkelte arbejdsplads som sit fokus og er altså ikke en undersøgelse af selve det psykosociale arbejdsmiljø. Dette indebærer samtidigt, at mit fokus overvejende er på *arbejdspladsniveauet*, og på hvordan parternes arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø udspiller sig der inden for de rammer, som hhv. de faglige organisationer, lovgivningen og de lokale partsrelationer sætter.

Jeg har valgt at fokusere på arbejdet med psykosocialt arbejdsmiljø blandt DJØF'ere - af flere grunde. For det første er højtuddannede en interessant gruppe i forbindelse med arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø, fordi organiseringen af deres arbejde fremstår meget dobbelttydigt i forhold til deres trivsel. På den ene side indebærer en fleksibel arbejdsorganisering nogle belastninger for de højtuddannede, som kan føre til mistrivsel, og på den anden side giver denne organisering nogle udviklingsmuligheder, som de højtuddannede forbinder med frihed, arbejdsglæde og tilfredsstillelse (Holt & Lind 2004: 25-26; Bach & Bason 2004: 22). Det er altså ikke sikkert, at de højtuddannede selv er ubetinget motiverede for at ændre på organiseringen. Det gør dem interessante, fordi det giver en mulighed for at undersøge det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø på arbejdspladser, hvor medarbejdersiden måske er tøvende over for dette arbejde.

For det andet har DJØF for nylig afsluttet en undersøgelse af stress og dens årsager blandt sine medlemmer, som netop havde fokus på sammenhængen mellem arbejdets organisering og DJØF'ernes oplevelse af belastninger i arbejdet. Dette giver mig mulighed for at gå ud fra helt friske tal om denne sammenhæng på området. Samtidig ved man ikke meget om, hvordan de lokale parter faktisk *arbejder* med psykosocialt arbejdsmiljø blandt DJØF'ere (eller andre højtuddannede), fordi der ikke er lavet undersøgelser rettet specifikt mod dette arbejde. Derfor er det en prioritet at generere viden om problemerne og mulighederne i de lokale parter fælles indsats på dette område – især i lyset af at parterne på centralt niveau ønsker den lokale indsats styrket.

Endelig har jeg valgt at fokusere på arbejdet med psykosocialt arbejdsmiljø blandt *offentligt ansatte* DJØF'ere. Gennem mit arbejde som projektmedarbejder på evalueringen af MED-aftalen i

hhv. kommunerne og amterne på FAOS⁷ har jeg opnået en indsigt i parternes samarbejde lokalt i kommunerne – også på arbejdsmiljøområdet. Dette har givet anledning til nogle begrundede forestillinger om problemer og muligheder i at samarbejde om det psykosociale arbejdsmiljø i den offentlige sektor. Dertil kommer, at overenskomstdækningen generelt er meget højere blandt højtuddannede ansat på det offentlige område end højtuddannede ansat på det private område⁸. Et fokus på den offentlige sektor giver derfor større mulighed for at medtænke betydningen af fremtidige partsaftaler, når det gælder arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø.

Det offentlige område er desuden interessant, fordi man her gennem de sidste 30 år har gennemgået – og stadig gennemgår - gentagne decentraliserings- og recentraliseringsprocesser samt omorganiseringer, som har betydning for organiseringen af arbejdet og dermed det psykosociale arbejdsmiljø (Klausen 2001: 60-66). Aktuelt står man over for en strukturreform i det offentlige i 2007, der vil medføre fusioner af offentlige arbejdspladser og kunne betyde ændringer i organiseringen af arbejdet for især de DJØF'ere, der er ansat i amter og kommuner. Viden om, hvordan arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø fungerer – eller ikke fungerer – blandt offentligt ansatte DJØF'ere kan derfor have særlig værdi for det arbejdsmiljøarbejde, der skal udføres efter de kommende sammenlægninger af offentlige arbejdspladser.

1.5 Afhandlingens udformning

Undersøgelsen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø blandt offentligt ansatte DJØF'ere vil udover en indledende diskussion af DJØF-undersøgelsen bestå af tre led. Den indledes med en teoretisk analyse, hvor centrale begreber i forhold til problemstillingen defineres og diskuteres. Dernæst kommer en analyse af eksisterende empiri, der relaterer sig til problemstillingen. Denne analyse vil være motiveret af den teoretiske analyse, men også inddrage supplerende teori. Sidst men ikke mindst følger en analyse af en empirisk undersøgelse, der udføres i forbindelse denne afhandling, og som retter sig mod, hvordan de lokale parter forvalter det psykosociale arbejdsmiljø på en række udvalgte offentlige DJØF-arbejdspladser.

Analysen af den eksisterende empiri tjener to formål. For det første at undersøge hvilke rammer, parterne kan tænkes at operere indenfor, og hvilken rolle parternes forudsætninger og motiver kan tænkes at spille for arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø - som svar på det første ar-

⁷ Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier. FAOS er tilknyttet Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

⁸ Flertallet af DJØF's medlemmer er desuden ansat i det offentlige. DJØF's medlemstal pr. 1/10 2004 fordeler sig således: Overenskomstforeningen (offentligt ansatte): 15.265, Offentlige chefer i DJØF: 3.940, DJØF Privat: 7.314, DJØF StudSamf: 13.294, Øvrige: 5.538. Kilde: DJØF (www.djoef.dk/online/view_SHTML?ID=1851)

bejdsspørgsmål under problemformuleringen. For det andet at danne grundlag for *kvalificerede* interviews og analyser i den efterfølgende empiriske undersøgelse, som retter sig mod de øvrige arbejdsspørgsmål.

Da jeg ønsker både at tematisere *aktørsidens* (parternes motiver og forudsætninger) og *struktur-sidens* (parternes rammer) betydning for det lokale partssamarbejde og diskutere samspillet dem, så inddrager jeg teoretiske perspektiver, der kan danne grundlag for dette. Jeg tager i den teoretiske analyse udgangspunkt i Hugh A. Cleggs institutionelle IR-teori og Anthony Giddens strukturteori, da begge teorier kan tematisere samspillet mellem aktør og struktur i forhold til et lokalt partssamarbejde – om end med en forskellig vægtning af hhv. struktur- og aktørsiden. I analysen af den eksisterende empiri på området vil jeg desuden inddrage Paul J. DiMaggio og Walther W. Powells neo-institutionalisme, som er strukturorienteret, men kan tematisere samspillet mellem aktør og struktur på en anden måde end den institutionelle IR-teori. Af eksisterende empiri på det offentlige område inddrages: relevant lovgivning og relevante aftaler samt undersøgelser, der vedrører de lokale parter relationer, motiver, kompetencer og redskaber i arbejdsmiljøarbejdet⁹. Undersøgelsesdelen vil hovedsagelig hentes fra evalueringerne af sammenlægning af lokale sikkerheds- og samarbejdsudvalg i det offentlige – MED-evalueringen på det kommunale område og evalueringen af SIO-MIO i staten¹⁰ - som er undersøgelser, hvor også arbejdsmiljøarbejdet berøres.

Den empiriske undersøgelse udformes som en række kvalitative interview med hhv. de lokale parter på fire udvalgte case-arbejdspladser og en række arbejdsmiljøkonsulenter fra de centrale parter på det offentlige område. Casestrategien er valgt for at gøre det muligt at interviewe flere repræsentanter på hver arbejdsplads – og dermed få adgang til fortællinger om forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø fra begge sider af bordet. Interviewene med de centrale parter skal sikre en større bredde i undersøgelsen og bidrage med viden om samspillet mellem det centrale og lokale reguleringsniveau. Selve analysen og fortolkningen er struktureret i en række tværgå-

⁹ Generelt vil de præcise henvisninger til lovgivning og aftaler samt transskriberede interview være at finde i fodnoter, mens henvisningerne til videnskabelig litteratur, evalueringsrapporter og lignende vil være placeret i selve teksten.

¹⁰ Jeg tager især udgangspunkt i følgende rapporter:

Navrbjerg, Steen E. & Jørgen Steen Madsen 2004: *Mellem medindflydelse og medbestemmelse – en tværgående analyse af samarbejdet i kommunerne i Danmark. Hovedrapport i projekt MED-evaluering*. København: KL, KTO og Københavns Kommune; Navrbjerg, Steen E. & Anna Ilsøe 2004: *Delrapport II: Medindflydelsen i tal*. København: KL, KTO og Københavns Kommune; *Erfaringer med rammeaftalerne om SIO-MIO i staten. Resultater fra en fokusgruppeundersøgelse samt cases fra fem statsinstitutioner* 2003. København: Personalestyrelsen & CFU.

ende temaer, der er samlet i tre klynger. I afhandlingens afsluttende afsnit opstilles en kausalmodel ud fra interviewanalysens resultater, og der formuleres en række handlingsvejledende anbefalinger rettet mod de lokale parter.

2 DJØF'ernes psykosociale arbejdsmiljø

I marts 2004 afsluttede DJØF i samarbejde med Socialforskningsinstituttet en undersøgelse af stress blandt DJØF'ere, der både bestod af en spørgeskemaundersøgelse og en kvalitativ interviewundersøgelse¹¹. Undersøgelsens fokus var, hvilke belastninger de nye organisationsformer (projektarbejde, selvstyrende grupper, fleksibelt arbejde o. lign.) fører med sig, og hvorvidt de medfører stress. På baggrund af dette skulle der dernæst udvikles en række redskaber, som kunne anvendes på den enkelte arbejdsplads til at løse fælles problemer med belastninger på arbejdspladsen (Holt & Lind 2004: 3; DJØF 2004: 3-4). Det var altså ikke en undersøgelse af DJØF'ernes psykosociale arbejdsmiljø *generelt* set. Der lå fra starten af et helt klart fokus på stressproblemer frem for andre problemer med det psykosociale arbejdsmiljø og på de årsager til stress, der er at finde i organiseringen af arbejdet.

Udgangspunktet i undersøgelsen er tesen om, at der er en sammenhæng mellem generelle belastninger i arbejdsorganiseringen og en udbredt oplevelse af stressproblemer på en arbejdsplads, hvilket gør stress til en fælles problemstilling lokalt (Holt & Lind 2004: 3; DJØF 2004: 3-4). Denne tese bekræftes overordnet set i undersøgelsen. Eksempelvis bruger halvdelen af de DJØF'ere, der har fleksibel arbejdstid, den til at arbejde mere, end de ellers ville have gjort, og blandt dem oplever 37% generende stress (DJØF 2004: 9). Blandt de DJØF'ere, der ikke bruger deres fleksible arbejdstid til at arbejde mere, oplever kun 19% generende stress¹². Det understreges dog, at oplevelsen af generende stress varierer med en række faktorer – køn, alder, stilling, position – og man kan derfor ikke slutte direkte fra en given organisering af arbejdet til, at medarbejderne oplever generende stress. Samtidig peges der også på, at det kan være vanskeligt at *måle* problemer med det psykosociale arbejdsmiljø som eksempelvis stressproblemer.

Begrebet *generende stress* defineres i spørgeskemaundersøgelsen ud fra, at man har svaret, man i høj eller nogen grad er stresset i hverdagen, og at man samtidigt oplever at være generet af sin stress. Man går altså her ud fra en subjektiv oplevelse af *negativ* stress og forsøger dermed at sortere stress uden gener eller ligefrem positiv stress fra. Ud fra en række somatiske stressmål

¹¹ Spørgeskemaundersøgelsen er baseret på svar fra 1200 DJØF'ere, som ifølge den kvantitative afrapportering af undersøgelsen udgør et repræsentativt udsnit af medlemsskaren (DJØF 2004: 4). Til den kvalitative del af undersøgelsen udvalgte seks forskellige arbejdspladser – tre offentlige og tre private. På hver arbejdsplads blev der interviewet ca. seks personer: en tillidsrepræsentant, en mellemlider, personalechefen og tre medarbejdere.

¹² Denne forskel minder om resultatet fra en undersøgelse af de privatansatte magistres arbejdsmiljø. Blandt de privatansatte magistre, som har en arbejdsuge på 40 timer eller mere, oplever 36%, at deres arbejde er noget eller meget psykisk belastende, mens kun 22% af dem med en kortere arbejdsuge oplever dette (Christiansen & Wissing 2000: 55-56).

viser undersøgelsen dog samtidigt, at den langt overvejende del af DJØF'erne ikke lider af stress i klinisk forstand. Dvs. at der ikke er tale om en generel forringelse af det mentale helbred hos DJØF'erne (DJØF 2004: 5,14). Forskellen i stressmålingerne er bemærkelsesværdig, men kan måske forklares ud fra den generelt øgede opmærksomhed, vi har omkring arbejdsmiljø i dag (Andersen 2003: 20). Ikke mindst er *stress* blevet en meget anvendt betegnelse i daglig tale, og det kan måske medvirke til en vis overrapportering. Man kan derfor stille spørgsmålstegn ved, om oplevelsen af generende stress blandt DJØF'ere overhovedet er alvorlig i helbredsmæssig forstand. Oplevelsen af at være generet af stress kan dog have negative effekter på andre – for både lederen og medarbejderen relevante – faktorer, såsom præstationsevne, kvalitet i arbejdet, arbejdsklima og arbejdspladsens evne til at tiltrække nye medarbejdere.

I den kvalitative del af undersøgelsen uddybes relationen mellem belastningerne i det fleksible arbejde og den generende stress. Hovedproblemet lokaliseres til at være *individualiseringen* af ansvaret for arbejdet og ansvaret for de problemer, der ligger i arbejdet, på trods af at både arbejdets organisering og de dertil relaterede problemer er gennemgående fænomener på arbejdspladsen (Holt & Lind 2004: 30-31). En sådan selvledelse er vanskelig, hvis man ikke har et kollektivt rum, hvor belastningerne i arbejdet kan diskuteres, og ledelsen og medarbejderne sammen kan finde frem til nogle fælles retningslinjer for selvledelsen. Det kunne eksempelvis være en afstemning af kvalitetsmål eller vedtagelsen af en bestemt prioritering af arbejdsopgaverne. En central pointe i denne forbindelse er, at afholdelse af medarbejderudviklingssamtaler (MUS) ikke løser problemerne, fordi de ikke i sig selv fører til kollektiv diskussion (Holt & Lind 2004: 9,30-31).

Sammenhængen mellem arbejdets organisering og det psykosociale arbejdsmiljø genfindes i undersøgelser af andre akademikergrupper arbejdsforhold (Bach & Bason 2003: 8f.; Christiansen & Wissing 2000: 55-56). Disse undersøgelser peger i forbindelse med det psykosociale arbejdsmiljø imidlertid ikke kun på fælles problemer i det *organisatoriske* arbejdsmiljø, men også i det *sociale* arbejdsmiljø (jf. definition s. 8-9). Et dårligt forhold mellem nogle af medarbejderne på en arbejdsplads kan eksempelvis også give et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø (Bach & Bason 2003: 9-10). Selvom DJØF-undersøgelsen i sit udgangspunkt vælger at afgrænse sig fra at se på andre årsager til udbredte stressproblemer end belastninger i organiseringen af arbejdet, så må man sige, det er en svaghed, at denne dimension ikke er taget med – om ikke andet så fordi, der kan være tale om et *samspil* mellem organisatoriske og sociale årsager, når det gælder stressproblemer. Undersøgelser fra industrien, hvor antallet af DJØF'ere blandt de ansatte dog nok er

stærkt begrænset, antyder, at hvis arbejdet er organiseret helt eller delvis som gruppeprojekter, så kan eventuelle stressproblemer i grupperne ofte føres tilbage til en blanding af sociale og organisatoriske årsager (Baldursson & Pedersen 2003: 40, 74).

3 Teoretiske perspektiver

3.1 *Hvad er en kollektiv problemstilling? – definition og diskussion*

I det følgende vil en definition på hhv. kollektive og individuelle problemstillinger på arbejdspladsniveau blive indkredset og afgrænset. Definitionen vil tage afsæt i en diskussion af, hvordan man i følge en Industrial Relations-tradition (IR)¹³ kan definere hhv. individuelle og kollektive forhandlinger på centralt og lokalt niveau, og hvordan man erkendelsesteoretisk kan tilnærme sig hhv. individuelle og kollektive problemstillinger.

Kollektive vs. individuelle forhandlinger – graden af institutionalisering

Ifølge en klassisk institutionel IR-tankegang, så er der tale om en *kollektiv forhandling*, når en kollektiv repræsentant fra arbejdstagerside og en kollektiv eller individuel repræsentant fra arbejdsgiverside på centralt niveau indgår i forhandlinger om en aftale eller sammen løfter en implementering og en håndhævelse af en aftale (Sisson 1987: 13-16; Clegg 1976: 5-7). Hermed understreges, at en kollektiv forhandling ikke blot indebærer selve forhandlingsprocessen, men også en fælles administration af reglerne, hvis forhandlingsparterne indgår en aftale. Dette gælder både administrationen af regler, der vedrører *substansen* i aftalen, og regler, der vedrører *proceduren* omkring håndhævelsen af aftalens regler. Man kan derfor samlet set betegne kollektive forhandlinger mellem centrale parter som en form for *fælles regulering* (Flanders 1968: 9-10). Udviklingen af en fælles regulering forudsætter, at parterne gensidigt anerkender hinanden, men den medvirker også til konstitueringen og reproduktionen af den indbyrdes anerkendelse (Due et al. 1994: 31,36; Sisson 1987: 12). Det er en proces, der *i sig selv* bidrager til en institutionalisering af forhandlingerne mellem parterne.

Nogle fortalere for den institutionelle teori fremhæver, at parterne på arbejdstagerside såvel som på arbejdsgiverside som oftest er interesserede i den fælles regulering og den institutionalisering, der ligger i den (Due et al. 1994: 30-31). Selvom arbejdsgivere og arbejdstagere grundlæggende set har konfliktuerende interesser – eksempelvis billigere og mere effektiv produktion vs. bedre arbejdsforhold og højere løn – så opnår begge sider fordele ved institutionaliseringen af konflikterne imellem dem. Arbejderne er så at sige tvunget til at organisere sig og handle kollektivt, hvis den enkelte arbejdstager overhovedet skal kunne varetage sine interesser, fordi magtforholdet mellem arbejdsgiver og arbejdere på den enkelte virksomhed i sin grund er ulige (ibid.). Arbejdsgiverne har til gengæld de fordele ved institutionaliseringen af de kollektive forhandlinger,

¹³ Begrebet *Industrial Relations* betegner forskningen i arbejdsmarkedsrelationer.

at det er muligt at kontrollere konkurrencen på lønninger¹⁴, sikre arbejdsfreden i overenskomsternes løbetid samt ikke mindst at udvikle og fastholde *ledelsesretten* (Due et al. 1994: 30-31; Sisson 1987: 12; Ibsen 1995: 54-55). Ledelsesretten sikrer arbejdsgiverens ret til at ansætte og afskedige arbejdskraft samt lede og fordele (og herunder tilrettelægge og organisere) arbejdet, hvilket i Danmark blev fastslået helt tilbage i Septemberforliget mellem LO og DA i 1899 (Due et al. 1994: 76-77).

Rækkevidden af forhandlingerne mellem arbejdstager- og arbejdsgiverside - og dermed institutionaliseringen - kan variere. Som tidligere nævnt kan kollektive forhandlinger både foregå mellem en enkelt arbejdsgiver og kollektive repræsentanter fra arbejdstagersiden eller mellem kollektive repræsentanter fra begge sider (Sisson 1987: 13-16). Man kan forestille sig, at institutionaliseringen har en større rækkevidde i det sidste tilfælde end i det første, fordi de kollektive forhandlinger inddrager flere arbejdsgivere og bliver institutionaliseret over et større område, end hvis kun en enkelt arbejdsgiver indgik i forhandlingsprocessen.

Har vi at gøre med en decideret *individuel forhandling* mellem en enkelt arbejdstager og hans arbejdsgiver, så er rækkevidden af institutionaliseringen formodentlig meget begrænset. Allan Flanders, hvis arbejde dannede udgangspunkt for den institutionelle IR-tilgang, betragter således en individuel forhandling som et rent økonomisk forhold mellem en leder og en medarbejder, der ikke indebærer en institutionalisering (Lubanski 1999: 53; Flanders 1968: 4-6). En individuel forhandling er ifølge Flanders ikke en regelskabende proces, sådan som en kollektiv forhandling er det. Denne teoretisk skarpe adskillelse mellem individuelle og kollektive forhandlinger kan imidlertid diskuteres. Dels kan en individuel forhandling foregå inden for rammer, der er genereret gennem kollektive forhandlinger, og på den måde spille sammen med institutionaliseringen, sådan som det eksempelvis gælder med Ny Løn på det offentlige område. Dels findes der flere empiriske eksempler på, at regelskabende forhandlinger også kan tage sit udgangspunkt i forholdet mellem en ledelsesrepræsentant og en tillidsrepræsentant ude på de enkelte virksomheder¹⁵ (Due et al. 1994: 37). Institutionaliseringen kan altså også genereres fra det lokale niveau, hvor

¹⁴ Denne fordel gælder kun, hvis det er kollektive repræsentanter for arbejdsgiverside og ikke en enkelt arbejdsgiver, der forhandler med kollektive repræsentanter fra arbejdstagersiden (Sisson 1987: 12).

¹⁵ Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen nævner som eksempel i *Den danske Model* (1994), at de centralt forhandlede regler om fleksibel arbejdstid tog udgangspunkt i den praksis, man havde udviklet ude på virksomhederne.

lokale forhandlinger med stærkt begrænset rækkevidde kan ende med at have afgørende betydning for forhandlinger af meget stor rækkevidde¹⁶.

Hugh A. Clegg skelner i *Trade Unionism under Collective Bargaining* (1976) imellem to dimensioner, der siger noget om rækkevidden af en forhandling og den grad af institutionalisering, der knytter sig til den. Det drejer sig om hhv. forhandlingens *omfang* og forhandlingens *niveau* (Clegg 1976: 8-9; Lubanski 1999: 54-56; Due et al. 1994: 34-35). Omfanget af en forhandling henviser til, hvor mange beskæftigede, der er dækket af forhandlingen og de indgåede aftaler. Til denne dimension knytter sig to aspekter, nemlig forhandlingernes *dybde* og forhandlingernes *sikkerhed*. Forhandlingernes dybde udtrykker, i hvilken grad lokale fagforeningsfolk og tillidsrepræsentanter inddrages i administrationen af centralt indgåede aftaler. Med forhandlingernes sikkerhed forstås, i hvilken grad fagforeningerne kan forvente aftalerne overholdt.

Den anden dimension, forhandlingernes *niveau*, peger på betydningen af, hvorvidt forhandlingerne foregår på et hhv. centralt eller decentralt niveau. Er der eksempelvis tale om en forhandling mellem de centrale forbund på hhv. arbejdsgiver- og arbejdstagerside, eller forhandler de lokale fagforeninger/tillidsrepræsentanter direkte med arbejdsgiveren på en virksomhed? Til forhandlingernes niveau knytter sig også to vigtige aspekter. Det ene er *graden af kontrol* over aftalerne. Hvis de kollektivt indgåede aftaler fastsætter obligatoriske standarder og sikrer efterlevelsen af disse, så er der en høj grad af kontrol. I så fald kan man også forudse en større grad af institutionalisering, idet der må indrettes systemer, der kan sikre denne efterlevelse af standarderne. Det andet aspekt drejer sig om *bredden* af aftalerne. Hermed henvises til, i hvilken udstrækning ansættelses- og arbejdsforholdene er dækket ind af aftalerne, og hvor mange spørgsmål vedrørende disse forhold, som på den anden side er overladt til ledelsesmæssige afgørelser på den enkelte arbejdsplads.

Kollektive problemstillinger på arbejdspladsniveau

I forlængelse af et institutionelt IR-perspektiv kan man argumentere for, at en problemstilling kan defineres som kollektiv, hvis den tages op i kollektive forhandlinger eller i et kollektivt samarbejde. Det springende punkt er, at en ny problemstilling relateres til institutionaliseringen af

¹⁶ I lyset af decentraliseringsprocessen i arbejdsmarkedsrelationerne i Vesteuropa over de sidste ca. 20 år, så argumenterer en gren af forskere inden for IR-traditionen ligefrem for et perspektivskifte fra *Industrial Relations* (IR) til *Employment Relations* (ER) (Lubanski et al. 2000:12-15). Man ønsker hermed at understrege, at det enkelte ansættelsesforhold mellem en arbejdsgiver og en ansat kan have stor betydning for arbejdsmarkedsrelationerne, og at *individuelle forhandlinger* derfor også må inddrages i analysen.

den *fælles regulering* – forhandlingen og administrationen af kollektive aftaler - hvad enten man forhandler sig frem til en aftale eller ej. Begge parter har i og med den kollektive behandling af et spørgsmål anerkendt det som værende en legitim kollektiv problemstilling og relateret det til i hvert fald de *procedurale* regler vedrørende forhandling eller samarbejde. Det er dog klart, at graden af institutionalisering på området vil være størst, hvis parterne vedtager en aftale, fordi der i så fald vil udformes yderligere fælles regler og administration.

Der kan imidlertid være betydelige forskelle på, hvornår noget kan defineres som en kollektiv problemstilling, hvis man sammenligner det centrale og det lokale niveau. Det lettere at udpege kollektivt samarbejde, kollektive forhandlinger, indgåelse og administration af aftaler på det centrale niveau og definere, hvad der behandles som legitime kollektive problemstillinger. Der er en række forhold på arbejdspladsniveauet, som vanskeliggør en tilsvarende afgrænsning.

For det første kan der modsat det centrale niveau som tidligere nævnt både finde *individuelle* og *kollektive* forhandlinger sted på en arbejdsplads. Det er dog ikke sådan, at alt hvad der tages op i en individuel forhandling automatisk kan kategoriseres som rent individuelle problemstillinger. Dels kan den individuelle forhandling foregå mellem kollektive repræsentanter, og dels kan man også i en sådan forhandling trække på legitime kollektive regler. Afgørelsen af, hvornår en problemstilling således *kollektiviseres* i en individuel forhandling, kræver her en utvetydig skelnen mellem *formelle* og *uformelle* relationer. Uformelle relationer har både en stor betydning i forhandlingerne på centralt niveau og på lokalt niveau, fordi forhandlingerne begge steder ofte er båret af en snæver personkreds. Fortrolig kontakt, hvor uforpligtende signaler udveksles, har stor betydning både før og under forhandlingsprocessen. På centralt niveau er disse uformelle kontakter klart afgrænsede fra de officielle formelle forhandlingsmøder, der er mere regelbundne og forpligtende (Due & Madsen 1988: 272-273; Due & Madsen 1996a: 905f.). Når det gælder en individuel forhandling på det lokale niveau, kan det imidlertid være sværere at skelne mellem uformelle og formelle relationer, og derfor må definitionen af, hvornår problemstillinger kollektiviseres i en sådan forhandling, være skarp.

For det andet kan det være vanskeligt at *generalisere* en problemstilling lokalt på samme måde, som man gør centralt. En lokal personsag kan være sværere at diskutere med samme åbenhed i et kollektivt forum som en abstrakt version af samme personsag kan diskuteres på centralt niveau (se s. 39). Behandlingen af en sag kan også ske alene i en ekstern relation mellem lederen og en fagforeningsrepræsentant, der ikke er ansat på arbejdspladsen og måske ikke kan løfte sagsområ-

det i det interne samarbejde (Navrbjerg & Kolstrup 2004: 122-124). *Omfanget* af en kollektiv forhandling kan derfor på lokalt niveau være begrænset til meget få medarbejdere – eller en særlig gruppe af medarbejdere – selvom samme forhandling på centralt niveau relativt kan have et meget større omfang. Det kan derfor være vanskeligt at bruge omfanget af en forhandling på lokalt niveau som indikator for, at noget tages op som en kollektiv problemstilling.

Idealtyper på hhv. individuelle og kollektive problemstillinger

Hvordan afgør man så, hvornår der er tale om, at de lokale parter tager noget op som en kollektiv problemstilling i en lokal forhandling eller et lokalt samarbejde? Hvordan kan man definere hhv. kollektive og individuelle problemstillinger? I lyset af ovenstående diskussion af afgrænsningsproblemerne på arbejdspladsniveauet, så vælger jeg i weberiansk forstand at opstille tre *idealtyper* på kollektive og individuelle problemstillinger, som jeg mener kan forbindes med en væsensforskellig grad af institutionalisering, idet tilknytningen til den *fælles regulering* adskiller sig markant. Jeg skelner her ikke mellem, om parterne tager problemstillingen op i en samarbejdssituation eller en egentlig forhandlingssituation, da begge situationer relaterer sig til institutionaliseringen (jf. s. 20-21). Idealtyperne udmærker sig ved at være skarpe tankebilleder, som ikke direkte modsvarer af konkrete problemstillinger i virkeligheden, men til gengæld kan fungere som *redskaber* til at skaffe sig viden om parternes behandling af forskellige problemstillinger (Månson 1999: 89-90).

1. Kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum

Problemstillinger, der tages op i et *formelt kollektivt forum* på en arbejdsplads, er kollektive, idet de derved relateres til forumets legitime kollektive regler – som minimum procedurereglerne - og institutionaliseringen af en fælles regulering på arbejdspladsen. Ved et *kollektivt forum* forstås et forum, hvor der er mindst tre deltagere, og hvor der både er ledelses- og medarbejderrepræsentanter i blandt. Et forum betegnes i denne forbindelse som *formelt*, hvis der er indgået aftaler om, hvor ofte og under hvilke betingelser man mødes. Denne type af problemstillinger er forbundet med en høj grad af institutionalisering på lokalt niveau.

2. Kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora

Problemstillinger, der tages op alene mellem en legitim ledelsesrepræsentant og medarbejderrepræsentant uden for arbejdspladsens formelle kollektive fora og samtidigt relateres til legitime kollektive regler, er kollektive, idet de herved knytter an til institutionaliseringen af den fælles regulering på arbejdspladsen. Ved legitime repræsentanter forstås de repræsentanter, som hhv.

medarbejdersiden og ledersiden har valgt til sikkerhedsudvalg/samarbejdsudvalg eller tillidsarbejde i øvrigt. Ved legitime kollektive regler forstås både regler, der er forhandlet på centralt niveau og regler, der er forhandlet i lokale formelle fora. Denne type af problemstillinger er forbundet med nogen grad af institutionalisering på lokalt niveau.

3. Individuelle problemstillinger

Problemstillinger, der tages op mellem en leder og en medarbejder, er *individuelle*, hvis ikke begge parter er legitime kollektive repræsentanter, og hvis problemstillingen ikke tages op i et formelt kollektivt forum. Individuelle problemstillinger er forbundet med en begrænset grad af institutionalisering på lokalt niveau.

De tre idealtypiske problemstillinger beskriver en skala over institutionaliseringsgraden af forvaltning af en problemstilling på en arbejdsplads, hvor den første idealtipe har den højeste institutionaliseringsgrad og den sidste den laveste. Der er dog også *kvalitative* forskelle på de tre idealtyper. Den sidste idealtipe beskriver individuelle problemstillinger, mens de to første beskriver kollektive. Den første idealtipe involverer flere repræsentanter i forhandlingen om problemstillingen, mens den anden kun involverer to. Dette kunne tænkes at betyde en forskel for *omfanget* af forhandlingen og evt. for generaliseringen af problemstillingen – men også for behandlingen af ømtålelige personrelaterede sager. Centralt for den anden idealtipe er desuden *rolletagningen*. Med kravet om, at de legitime repræsentanter fra hhv. A- og B-siden trækker på legitime kollektive regler i forhandlingen, udelukkes, at der er tale om en rent uformel situation mellem parterne, hvor en individuel problemstilling ikke knyttes an til institutionaliseringen.

Definitionen på et formelt kollektivt forum under den første idealtipe lægger bevidst op til, at formelle kollektive fora med forskellige former for institutionalisering - som eksempelvis samarbejdsudvalg og institutionaliserede personalemøder - inkluderes som formelle kollektive fora. Dette begrundes i, at kollektive fora både kan være institutionaliseret i forhold til centralt og lokalt indgåede aftaler, og det kan give anledning til lokale forskelle i institutionaliseringen.

Epistemologiske overvejelser

Mit epistemologiske udgangspunkt for ovenstående definition af kollektive problemstillinger på arbejdspladsen er, at kollektive problemstillinger er noget, man må erkende ud fra parternes handlinger. Med andre ord, så er en problemstilling kollektiv, hvis man *gør* den kollektiv. Det vil i dette tilfælde sige enten af tage den op i et formelt kollektivt forum, *eller* at en kollektiv repræ-

sentant tager den op over for en legitim modpart uden for et formelt kollektiv forum, men i relation til legitime kollektive regler.

Jeg lader mig her inspirere af *epistemologisk konstruktivisme*, men afgrænser mig fra *ontologisk konstruktivisme* (Collin 2003: 23f). Mit udgangspunkt er, at en given problemstilling *findes*, men spørgsmålet om, hvorvidt den udgør en legitim kollektiv problemstilling mellem de lokale parter afhænger af, hvordan den behandles. Min primære hensigt hermed er ikke at demaskere en kollektiv problemstilling som en ren konstruktion – altså at pege på afstanden mellem problemstillingen i sig selv og så den måde parterne handler på – men mere at se på, hvornår og hvordan parterne behandler en problemstilling som hhv. kollektiv og individuel. Jeg indtager det *instrumentalistiske* standpunkt, at parternes kollektivisering eller individualisering af en given problemstilling skal ses som en måde at håndtere virkeligheden på og ikke som en repræsentation af virkeligheden.

Det er de medarbejdere og ledere, der behandler en problemstilling, som *konstruerer* problemstillingens kollektivitet eller individualitet. Deres indbyrdes interesse- og magtkampe er altså også en del af konstruktionsprocessen, og deres motiver må derfor tænkes med, når man ser på deres handlinger. Her lader jeg mig inspirere af den handlingsteoretiske IR-teori om *the strategic choice*, hvor grundtesen er, at aktørerne – f.eks. de lokale parter – ved tilstedeværelsen af flere valgmuligheder altid har muligheden for at foretage et strategisk valg (Lubanski 1999: 71). Jeg afgrænser mig herved fra eksempelvis en ren foucaultiansk diskursanalyse, hvor konstruktøren snarere er en abstrakt størrelse uden for de handlende aktører - som eksempelvis et epistémé (Collin 2003: 24). Hovedvægten lægges ikke på, hvordan parterne taler om problemstillingerne ud fra prædeterminerede diskurser, men på hvordan de som intentionelle og reflektive individer behandler problemstillingerne. Mit udgangspunkt ligger her i forlængelse af den *metodologiske individualisme*.

Den konstruktivistiske tilgang til studiet af sociale fænomener er blevet kritiseret for at have en normativitet indbygget i sig. Målet i den konstruktivistiske analyse er ikke altid blot dekonstruktionens - at afsløre og bevidstgøre om, at et givet fænomen er foranderligt, selvom vi oplever det som uforanderligt. Nej, målet er ofte ligefrem, at vi erkender fænomenet som skadeligt og deraf slutter, at fænomenet *bør forandres* (Hacking 1999: 5-7). Dette er problematisk, fordi man kan komme til at lade det normative mål hellige midlet – dvs. bevidstgøre for enhver pris. Som tidligere nævnt forsøger jeg at mindske denne risiko ved at afholde mig fra et decideret mål om *de-*

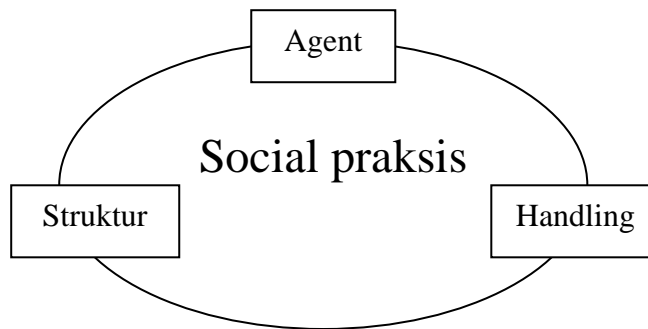
maskering af individuelle eller kollektive problemstillinger som konstruktioner, men risikoen må alligevel medreflekteres løbende. Enhver konstruktivistisk analyse indebærer muligheden af en *loopingeffekt* – at en eventuel bevidstgørelse af de lokale parter om individuelle og kollektive problemstillinger som konstruktioner kan påvirke selve konstruktionsprocessen (Hacking 1999: 31-34). Dette kan etisk set være problematisk, da det eksempelvis vil kunne medføre en kollektivisering af problemstillinger, der måske ikke kan eller ikke burde kollektiviseres – såsom ømtålelige personsager.

3.2 Selvforvaltning i strukturationsteoretisk lys

Min tilgang til studiet af de lokale parter forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø på arbejdspladsen er inspireret dels af det institutionelle IR-perspektiv og dels af en handlingsteoretisk konstruktivisme. Jeg trækker altså både på en mere strukturorienteret og en mere aktørorienteret ansats. I forlængelse heraf vil jeg med udgangspunkt i Anthony Giddens strukturationsteori foretage en teoretisk analyse af den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø som en *social praksis*, hvorved både det institutionelle niveau og det strategiske handlingsniveau søges inddraget (Kaspersen 2001: 72-73). Dette giver mulighed for at diskutere kvalificerede bud på problemer og muligheder i forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø, der kan relateres til samspillet mellem samarbejdsstrukturerne og de lokale parter motiver og kompetencer. Det skal gøres opmærksom på, at jeg hermed ikke forsøger at komme med den påstand, at institutionel IR-teori og handlingsteoretisk konstruktivisme uproblematisk kan integreres til strukturationsteori. Jeg vender tilbage til *brudfladerne* mellem tilgangene i afsnittet *Institutionelle og strukturationsteoretiske perspektiver* i kap. 5 s. 48.

Social praksis

Giddens forsøger i sin strukturationsteori at overskride aktør-struktur-dikotomien, som er én – hvis ikke *den* – grundlæggende problemstilling i sociologisk teoribygning (Kaspersen 1996:1f). Hovedtesen er, at det ikke giver mening at adskille agenterne (Giddens betegnelse for de handlende individer) og de strukturer, de spiller sammen med. Handlinger ses som en fortløbende *strukturationsproces* – et flow af interaktion mellem agent og struktur - som ikke kan forstås medmindre begge perspektiver inddrages samtidigt (Giddens 1984: 8). Agenternes handlinger *muliggøres* og *begrænses* af de strukturer, de trækker på, men i en og samme bevægelse *reproducerer* og *forandrer* de også de samme strukturer (Kaspersen 2001: 52f, 65). Agent og struktur udgør en uadskillelig dualitet – en *social praksis* – hvor strukturen ikke er noget, der foregår uden for agenten og omvendt (se Figur 1).



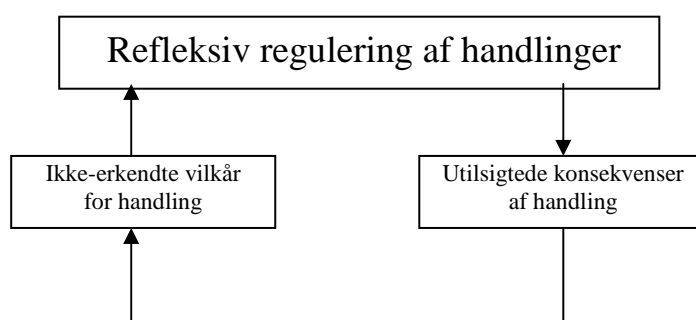
Figur 1: Social praksis i strukturationsteotisk forstand. Frit efter: (Kaspersen 2001: 54)

Jeg vil nu uddybe, hvordan Giddens mener, hhv. agenterne og strukturerne indgår i den sociale praksis, og løbende knytte det an til en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø.

Den kyndige og refleksive agent

Det er centralt i strukturationsteorien, at agenten opfattes som *kyndig* og *refleksiv* (Giddens 1984: 5-7; Kaspersen 2001: 54-57). Giddens skriver sig her op imod funktionalismen og strukturalismen, som han mener tillægger strukturerne en alt for determinerende betydning. Strukturerne handler *ikke* bag om ryggen på agenterne. I dette tilfælde ville man sige, at lederne og medarbejderne på de enkelte arbejdspladser har en grundlæggende *viden* om deres arbejdsplads, som er afgørende for, hvordan de handler i forhold til arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø. Denne viden er dog ikke en entydig egenskab ved de lokale parter, fordi den kan være udtryk for forskellige former for refleksivitet. Giddens skelner mellem en *praktisk bevidsthed* og en *diskursiv bevidsthed*, som begge kan give anledning til en *refleksiv regulering* af vore handlinger, men som beskriver to forskellige niveauer af refleksivitet. Den viden og de motiver, som ligger på det praktiske bevidsthedsniveau, kan vi ikke umiddelbart eksplicitere, mens den diskursive refleksivitet netop er kendetegnet ved, at vi eksplicit kan forklare vores handlinger og motiverne bag. Dette gør det muligt for os at ændre vore handlinger i fremtiden. Parternes diskursive refleksivitet omkring forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø på en arbejdsplads kan altså eksempelvis muliggøre en forbedring af forvaltningen. Anledningen til en diskursiv refleksivitet hos en repræsentant kan variere. Det kan eksempelvis være repræsentantens egen undren eller et spørgsmål fra andre repræsentanter, men overgangen mellem de to former for refleksivitet er i øvrigt ofte flydende.

Agenten bruger ifølge Giddens oftest den praktiske bevidsthed i sin refleksive regulering af sine handlinger, og de fleste handlinger er derfor præget af en vis grad af rutine (Giddens 1984: 5-7; Kaspersen 2001: 57-62). Dette betyder dog ikke, at strukturerne kun sjældent undergår forandring. Forandringspotentialet i forhold til den sociale praksis kommer ikke af den diskursive refleksivitet alene. Selvom agenten er kyndig og bedriver intentionelle handlinger, så er han ikke bevidst om alle konsekvenserne af sine handlinger. Agentens handling vil i en eller anden grad altid have *utilsigtede konsekvenser*, som kan optræde som *ikke-erkendte vilkår* for efterfølgende handlinger (se Figur 2). Herved kan agenten gennem sine handlinger utilsigtet *reproducere* og *forandre* strukturerne. En *utilsigtet konsekvens* af en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø kan være, at selve forvaltningen forværrer det psykosociale arbejdsmiljø, hvilket kan optræde som et ikke-erkendt vilkår for den videre forvaltning. I Skanderborg Kommune erfarede man eksempelvis i et projekt rettet mod en udvikling af arbejdsmiljøarbejdet, at forsøg på at løse problemer med det psykosociale arbejdsmiljø i sig selv ”kan give problemer” (Tolstrup 2001: 2). På en af arbejdspladserne oplevede de lokale parter et stigende antal konfrontationer i samarbejdet i forbindelse med arbejdet med en arbejdspladsvurdering (APV).



Figur 2: Utilsigtede konsekvenser af handling ifølge strukturationsteorien. Frit efter: (Giddens 1984: 5; Kaspersen 2001: 59)

De begrænsende og mulighedsskabende strukturer

Strukturer har ifølge strukturationsteorien kun virtuel eksistens i den forstand, at de ikke udgør nogen ydre ramme for agentens handlinger, men højst sidder som et hukommelsesspor i agenten (Kaspersen 2001: 65). Strukturer defineres som *regler* og *ressourcer*, der ikke blot begrænser agenternes handlinger, men også gør det muligt, at de overhovedet kan handle. Den sociale praksis muliggøres af, at agenterne trækker på nogle regler – forstået som *handlingsprocedurer* i bred forstand - og på nogle ressourcer, der fungerer som medium for agenternes *magtudøvelser* (ibid.). I forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø kunne handlingsprocedurer eksempelvis

være samarbejdskulturen i et sikkerhedsudvalg eller måden, man har aftalt at udføre en APV på, mens en ressource kunne være B-sidens medindflydelse i et MED-udvalg.

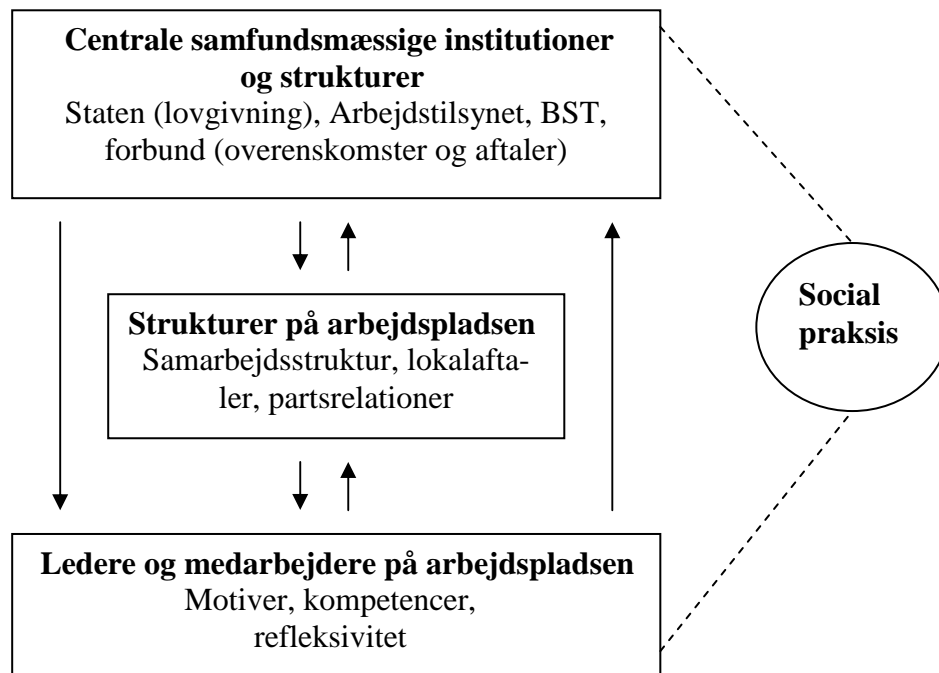
Hvis en social praksis gentages og reproduceres, således at der opstår et bestemt mønster af sociale relationer på tværs af tid og rum, er der ifølge Giddens tale om et *socialt system* (Kaspersen 2001: 65). Reproduceres den sociale praksis vedvarende på denne måde og har den samtidigt en stor udbredelse i samfundet eller i en samfundsgruppe, kan den defineres som en *institution* (Giddens 1984: 24; Windeler 2001: 284). Institutionen adskiller sig altså fra det sociale system ved sin grad af permanens og sin udbredelsesgrad, men den kan sagtens udgøre en del af et socialt system, der har mindre udstrækning og permanens. Hverken institutionerne eller de sociale systemer skal dog opfattes som statiske og fastlåste – de er både *medium* for - og *resultat* af den fortløbende institutionalisering og deinstitutionalisering, som ligger i den sociale praksis (Windeler 2001: 284).

Hvis man ser forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø på arbejdspladsen som en social praksis, så er det svært at forestille sig, at forvaltningen i sig selv skulle tage form af en institution i Giddens forstand pga. kravet om permanens og udbredelse. Det forekommer i stedet sandsynligt, at forvaltningen af dette område som oftest vil foregå i et af de lovpligtige samarbejdsorganer – sikkerhedsudvalget eller samarbejdsudvalget - som en del af forvaltningen i øvrigt. På denne måde kan arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø være indlejret i allerede eksisterende lokale *institutioner*, hvorved parternes arbejde i en vis udstrækning ”bindes” til de regler og ressourcer, man trækker på i disse institutioner (Kaspersen 2001: 88-89). Man kan dog også forestille sig, at der dannes nye udvalg i forbindelse med arbejdet – eksempelvis når man skal gennemføre en APV af det psykosociale arbejdsmiljø. Hvorvidt disse udvalg kan tage form af et *socialt system* med en egen social praksis, eller om de har en for kort levetid og for ad hoc-agtig en karakter, er vanskeligt at forudsige, da institutionaliseringsgraden af netop dette forvaltningsområde ikke er undersøgt tilbundsgående før.

Den lokale forvaltning af psykosocialt arbejdsmiljø som social praksis

Ser man på forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø på arbejdspladsen som en *social praksis* – eller som et *socialt system* – så kan man lidt forenklet sige, at vi har at gøre med to strukturniveauer i forvaltningen. Dels de samfundsmæssige institutioner og strukturer på centralt niveau og dels systemerne og strukturerne på arbejdspladserne. De centrale og lokale strukturer spiller sammen i den sociale praksis i det omfang, de centrale strukturer i Cleggs forstand har en

bredde, en dybde, en sikkerhed og en grad af kontrol, der giver dem en betydning for arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø på lokalt niveau. Ved centrale strukturer forstår jeg her både lovgivning og aftaler, og jeg applicerer altså i denne forbindelse også Cleggs begreber om betydningen af kollektive aftaler på lovgivning. Omvendt påvirker den lokale sociale praksis også de centrale strukturer, fordi de lokale parter bruger - og dermed reproducerer og forandrer – de centrale strukturer på lokalt niveau (se Figur 3).



Figur 3: Den lokale forvaltning af psykosocialt arbejdsmiljø som social praksis. Frit efter: (Windeler 2001: 124)

I det følgende kapitel uddybes ovenstående model i en teoretisk motiveret analyse af centrale institutioner og strukturer og lokale strukturer, motiver og kompetencer, der er relevante i forbindelse med forvaltningen af psykosocialt arbejdsmiljø på en offentlig arbejdsplads.

4 Betingelser for en forvaltning lokalt – udvikling og status

Analysen i dette kapitel vil overvejende tage udgangspunkt i eksisterende empiri, der relaterer sig en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø, og rette sig mod det første arbejds-spørgsmål under problemformuleringen:

1) Hvilke rammer og betingelser har de lokale parter for at arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø som hhv. en individuel og kollektiv problemstilling?

Analysen udgør også et forstudie til den efterfølgende empiriske undersøgelse. Kapitlet vil indledes af en kort analyse af udviklingen i arbejdsmiljøreguleringen over de sidste ca. 30 år.

4.1 Den danske model og udviklingen i arbejdsmiljøreguleringen

Ifølge John T. Dunlops systemteoretiske IR-perspektiv er der tre centrale aktører i reguleringen af arbejdsmarkedet: arbejdstagerne og deres organisationer, arbejdsgiverne og deres organisationer, og endelig de statslige institutioner (Lubanski 1999: 42-44). Hvilke regler disse tre aktører genererer i arbejdsmarkedssystemet afhænger af deres indbyrdes interaktion, men de er ifølge det systemteoretiske perspektiv også i afgørende grad påvirket af de økonomiske, politiske og teknologiske kontekster, de befinder sig i, samt den fælles ideologi, der binder arbejdsmarkedssystemet sammen. Det systemteoretiske IR-perspektiv lægger derved en større vægt på betydningen af omverdensfaktorerne i forhold til udviklingen af arbejdsmarkedsrelationerne, end man gør i det institutionelle IR-perspektiv.

Hvis man skal forklare udviklingen og udformningen af det danske IR-system – *den danske model* – som i dag fremstår som noget specielt i en international sammenhæng, må man ifølge Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen netop også inddrage omverdensfaktorerne (Due et al. 1994: 13-18). Selvom det danske IR-system som i andre lande er blevet konfronteret med en række voldsomme forandringer i den *økonomiske* og *teknologiske* kontekst – internationaliseringen af økonomien og dermed øgede krav om kvalitet, effektivitet og omstillingsevne på arbejdspladserne – så har den danske model i sin tilpasning til udviklingen bevaret sine grundlæggende karakteristika. Arbejdsmarkedet i Danmark er stadig gennemorganiseret med stærke organisationer, forhandlingsrunderne har form af centraliserede trepartsforhandlinger, forholdet mellem organisationerne er konsensusbaseret og konfliktniveauet lavt og endelig er stort set alle forhold på arbejdsmarkedet reguleret via aftaler og ikke via lovgivning (Due et al.

1994: 13-18: 13-14). Dette står i modsætning til flere andre lande, hvor mere overordnede overenskomster i stigende grad mister betydning i forhold til virksomhedskontrakter eller individuelle kontrakter. Årsagen til den danske models robusthed er bl.a., at den *politiske* kontekst har form af et opsplittet parlament med hyppige forlig ”hen over midten”, hvilket giver arbejdstager- og arbejdsgiverside en strategisk fordel i trepartsforhandlingerne i forhold til staten. Samtidigt er erhvervsstrukturen i Danmark præget af mange små virksomheder, hvilket sikrer arbejdsgivernes interesse i at fastholde de centraliserede konsensusbaserede forhandlinger. Endelig har den danske model udviklet sig til en kombination af en decentral og central forhandlingsstruktur, som giver mulighed for *både* at rumme det voksende behov for at forhandle decentralt og bevare de overordnede aftaler i form af rammeaftaler (Due et al. 1994: 15-17).

Selvom der i Danmark har været tradition for, at stort set alle forhold på arbejdsmarkedet reguleres via aftaler, så er arbejdsmiljøområdet en undtagelse (Due et al. 1994: 231). Arbejdsmiljøområdet har været reguleret via lovgivning siden slutningen af det 19. århundrede, og i dag er både strukturen og indholdet i arbejdsmiljøarbejdet stadig overvejende reguleret på denne måde. Det er staten i form af Arbejdstilsynet, der skal føre tilsyn med, at lovgivningen bliver fulgt. Udover at de centrale arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer høres i forbindelse med udformningen af ny lovgivning på området, så ligger arbejdsmiljøet så at sige uden for organisationernes reguleringsmæssige kompetenceområde. Dette er dog begyndt at ændre sig i de senere år. Der har vist sig tendenser til, at arbejdsmiljøet som reguleringsområde decentraliseres og bevæger sig i retning af *den danske model*. Arbejdsmiljølovgivningen – og ikke mindst implementeringen af den – har forandret sig i en mere refleksiv retning, og dørene er blevet åbnet for, at arbejdsmarkedets parter kan deltage i reguleringen.

Decentraliseringen af arbejdsmiljøreguleringen er ikke en helt ny tanke, hvis man ser på arbejdsmiljøområdet som en helhed. Selvom arbejdsmiljøområdet overvejende har været reguleret via lovgivning – via *regelmodellen* i styringsmæssig henseende – så bliver lovgivningen allerede fra 1975 og frem ændret i en mere *refleksiv* retning (Hasle et al. 2003a: 28-29; Rieper 1987: 182-187). Man indleder her en udvikling væk fra detailstyring og over mod rammestyring i et forsøg på at integrere regelmodellen med en *decentral deltagermodel*. Det gøres lovpligtigt at oprette en lokal sikkerhedsorganisation for arbejdspladser af en vis størrelse, og det er meningen, at de lokale parter her skal arbejde for, at arbejdspladsen lever op til lovens krav om et sikkert og sundt

arbejdsmiljø¹⁷ (Hasle 2001: 95). Målet er vha. ændret lovgivning og ændrede tilsynsmetoder at stimulere arbejdspladsernes *egen indsats* over for arbejdsmiljøet og ad den vej styrke forebyggelsen af skader (Due & Madsen 1996b: 164-165). Man forsøger altså at give lovgivningen en større *sikkerhed* ved at give den en større dybde – hvis man overfører Cleggs terminologi fra aftalesystemet til lovgivningen. Indførelsen af det *tilpassede tilsyn* sidst i 1990'erne, hvor tilsynet tilpasses efter arbejdsmiljøets status på den enkelte virksomhed, og loven om arbejdsmiljøcertificering fra 2003 er led i denne udvikling (Hasle et al. 2003b: 22-23).

Med Arbejdsmiljøloven af 1975 lægger man også op til, at arbejdsmarkedets centrale parter skal inddrages mere i reguleringen på arbejdsmiljøområdet. Man diskuterer i forbindelse med behandlingen af lovforslaget, hvorvidt man skal lade arbejdsmiljøloven omfatte de såkaldte trivselsproblemer, men man konkluderer i erkendelse af, hvor vanskeligt det er at måle og kontrollere disse problemer, at det ikke er muligt. I stedet opfordrer man i bemærkningerne til lovforslaget til, at arbejdsmarkedets parter medvirker til at fremme den lokale forebyggende indsats på dette felt¹⁸. Hermed tager man det første skridt i tilføjelsen af *forhandlingsmodellen* - styring via centralt forhandlede aftaler – til reguleringen af det psykosociale arbejdsmiljø. Det sker bl.a. med det formål at styrke den *decentrale deltagermodel* på det psykosociale område (Rieper 1987: 187-188). Med den nye arbejdsmiljøreform og den nye ændring af arbejdsmiljøloven af 2004 skrives forhandlingsmodellen direkte ind i loven. Arbejdsmarkedets parter kan bl.a. mht. det psykosociale arbejdsmiljø direkte overtage reguleringen og kontrollen af området for overenskomstdækkede ansatte, hvis aftalerne mellem parterne lever op til eller går videre end lovens mindstekrav¹⁹. Hovedvægten i forhandlingsmodellen lægges stadig på *forebyggelsesdelen*, men *helbredelsesdelen* kan altså nu også lægges ud til arbejdsmarkedets parter. Eventuelle tvister mellem ledere og medarbejdere vil i sådanne tilfælde sandsynligvis skulle behandles i det fagretlige system.

¹⁷ Lov om arbejdsmiljø 1975: § 1 stk. 2, §6-7

¹⁸ Lov om arbejdsmiljø 1975: s. 18-19

¹⁹ Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø 2004: §1, stk. 14

4.2 Institutioner og strukturer på centralt niveau der vedrører den lokale forvaltning

Indholdet i den lokale forvaltning

Ser man på, hvilken rolle de centrale parter på arbejdsmiljøområdet spiller i dag for *indholdet* i den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø i den offentlige sektor, så kan man konkludere følgende. Der er ingen aftaler, der dækker lovens mindstekrav, når det gælder indholdet i forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø, sådan som der er på det dele af det private område²⁰. Arbejdstilsynet har som statslig institution derfor i princippet fuld tilsynskompetence i forhold til offentlige arbejdspladser²¹. Der findes dog en række personalepolitiske aftaler på det kommunale (inkl. amtslige)²² område, der kan *medvirke* til at forbedre det psykosociale arbejdsmiljø, hvor *Aftale om kompetenceudvikling* (2002) fremstår som den mest oplagte. Desuden er der både på det kommunale og statslige område indgået rammeaftaler om decentrale arbejdstidsaftaler, som giver mulighed for at tænke især det *organisatoriske arbejdsmiljø* ind i tilrettelæggelsen af arbejdstiden lokalt og at inddrage medarbejderne i denne tilrettelæggelsesproces²³.

Ifølge arbejdsmiljøreformen af 2004 skal Arbejdstilsynet for fremtiden gennemføre *screeningsbesøg* af 1½-times varighed på alle arbejdspladser – dvs. uanmeldte besøg. Efterfølgende tildeles arbejdspladserne en grøn, gul eller rød *smiley* alt efter om, 1. der kan dokumenteres et godt arbejdsmiljø og arbejdsmiljøarbejde, 2. der gives et påbud, eller 3. arbejdsmiljøet er så dårligt, at arbejdspladsen må påbydes at bruge autoriseret rådgivning i en periode²⁴ (Hasle et al. 2003b: 25). Screeningen skal fungere som et prioriteringsværktøj, så kun arbejdspladser med et dårligt arbejdsmiljø får et mere gennemgribende tilsynsbesøg²⁵. Hvorvidt så kortvarige besøg vil fungere effektivt som prioriteringsværktøj, er endnu for tidligt at sige, men man kan i hvert fald have sine betænkeligheder, når det gælder det psykosociale område, som i forvejen er svært at kortlægge og måle (Hasle et al. 2003b: 26).

²⁰ *Aftale om trivsel på arbejdet og et godt psykisk arbejdsmiljø* blev indgået af CO og DI i 2001, mens *Aftale om mobning og seksuel chikane* blev indgået mellem DH&S og Handelskartellet i 2003.

²¹ *Lov om arbejdsmiljø* 2003: §72; *Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø* 2004: §1 stk. 14

²² Da parterne på det kommunale og amtslige område ofte indgår aftaler sammen, så skal betegnelsen ”det kommunale område” i dette kapitel læses som inkluderende det amtslige område.

²³ Hhv. *Rammeaftale om decentrale arbejdstidsaftaler* 1999, *Cirkulære om decentrale arbejdstidsaftaler* 1999

²⁴ *Aftale om en arbejdsmiljøreform* 2004: 3,11.

²⁵ Siden 2001 har det desuden været muligt for både offentlige og private virksomheder i Danmark at erhverve sig et arbejdsmiljøcertifikat (*Lov om arbejdsmiljøcertifikat til virksomheder* 2001). Med arbejdsmiljøloven af 2004 fritages virksomheder med opnået arbejdsmiljøcertifikat for mere end et screeningsbesøg, idet arbejdsmiljøcertifikatet ved den første screening kan danne grundlag for tildelingen af en grøn smiley. (*Aftale om arbejdsmiljøreform* 2004: 3). Nyere undersøgelser tyder dog på, at muligheden for arbejdsmiljøcertificering endnu ikke bruges i særlig stor udstrækning i hverken den private eller offentlige sektor i Danmark (Navrbjerg & Ilsøe 2003: 53; Halse et al. 2003b: 19).

Arbejdspladsen kan ved påbud søge autoriseret råd og vejledning hos *bedriftssundhedstjenesten* (BST), som består af rådgivende institutioner oprettet på regionalt niveau eller i tilknytning til bestemte store virksomheder. Mange virksomheder var tidligere forpligtet til at være medlem af BST og betale faste bidrag, men det har ændret sig med arbejdsmiljøloven af 2004. Nu er ingen offentlige eller private virksomheder længere forpligtet til at være medlem af BST, hvis de har været screenet af Arbejdstilsynet, og dermed åbnes der op for, at en af Arbejdstilsynet evt. pålagt rådgivning frit kan købes hos en anden autoriseret arbejdsmiljørådgiver²⁶.

APV'en – et centralt defineret redskab

Et centralt krav til det lokale arbejdsmiljøarbejde er, at arbejdsgiveren på en hvilken som helst arbejdsplads har en lovfæstet pligt til at sørge for, at der udarbejdes en skriftlig arbejdspladsvurdering (APV) mindst hvert tredje år – og altid i forbindelse med ændringer i arbejdsmetoder eller –processer, der har betydning for sikkerhed og sundhed. Arbejdsgiveren skal desuden inddrage sikkerhedsorganisationen eller de ansatte i processen omkring udarbejdelsen af APV'en²⁷. Det understreges, at APV'en ikke blot skal indeholde en kortlægning af og stillingtagen til arbejdspladsens fysiske og psykosociale arbejdsmiljøproblemer. Den skal også indeholde en handlingsplan for løsning af eventuelle problemer samt retningslinjer for opfølgningen på denne handlingsplan. Hermed indebærer APV-kravet faktisk, at man i Flanders forstand opbygger en form for *fælles regulering* lokalt. I arbejdsmiljøloven af 2004 tilføjes, at handlingsplanen især skal fokusere på forebyggelsen af fremtidige problemer²⁸.

Evalueringen af MED-aftalen på det kommunale område viser, at man ifølge formænd og næstformænd fra kommunernes Hovedsamarbejdsudvalg/MED-hovedudvalg anvender APV'en som redskab i arbejdsmiljøarbejdet i over 90% af kommunerne (Navrbjerg & Ilsøe 2004: 53). Selvom hovedudvalgene sikkert ikke alle steder er bekendt med, hvad der foregår i samtlige af kommunens sikkerheds- og samarbejdsudvalg, så tyder det altså på, at man i hvert fald i den kommunale del af den offentlige sektor tenderer til at leve op til lovgivningen på dette punkt - og lovgivningen tilsyneladende har en høj *sikkerhed* i Cleggs forstand. Dette behøver dog ikke at betyde, at man lever op til lovgivningen i hele processen omkring APV'en, når det gælder det psykosociale arbejdsmiljø. Det kan være svært at lave en handlingsplan endsige føre den ud i livet, når det gælder problemer i det psykosociale arbejdsmiljø. Som tidligere nævnt var det en erfaring i

²⁶ Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø 2004: §1 stk.10

²⁷ Lov om arbejdsmiljø 2003: §15a

²⁸ Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø 2004: §1, stk.11

Skanderborg kommune, at arbejdet med en APV i sig selv kan påvirke arbejdsklimaet i negativ retning (Tolstrup 2001: 2). Andre undersøgelser påpeger, at APV'en i sin nuværende udformning er for simpel en problemløsningsmodel – især når det gælder komplicerede problemer som de psykosociale (Halse et al. 2003b:16-17).

Strukturen i den lokale forvaltning

Når det drejer sig om *strukturen* i den lokale forvaltning, så er arbejdspladser med 10-19 ansatte ifølge loven forpligtet til at oprette en sikkerhedsgruppe med minimum én sikkerhedsleder og én sikkerhedsrepræsentant, og arbejdspladser med 20 ansatte eller derover er forpligtet til at oprette et sikkerhedsudvalg²⁹. Sikkerhedsstrukturen kan imidlertid integreres med samarbejdsstrukturen jf. MED-aftalen på det kommunale område og SIO-aftalen på det statslige område. Ifølge aftalerne om samarbejdsudvalg på det kommunale og statslige område skal der oprettes et samarbejdsudvalg på enhver institution med en beskæftigelse svarende til flere end 25 fuldtidsstillinger, og det er altså i disse tilfælde denne sammenlægningsmulighed er relevant³⁰. En institution defineres her som en arbejdsplads, hvor ledelsen har selvstændig ledelsesret og økonomiansvar, og det kan derfor også være en afdeling i en større organisation³¹.

Som nævnt findes der både på det kommunale og statslige område aftaler, der giver mulighed for en sammenlægning af sikkerheds- og samarbejdsstrukturen lokalt – hhv. MED-aftalen og SIO-aftalen³². Sammenlægningen giver umiddelbart god mening, når det gælder forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø. Det psykosociale arbejdsmiljø kan let falde mellem to stole, fordi det er et område, der både er reguleret via lovgivning som det fysiske arbejdsmiljø i sikkerhedssystemet og samtidigt indirekte er reguleret via aftaler som samarbejdsspørgsmål i samarbejdssystemet³³.

²⁹ Lov om arbejdsmiljø 2003: §6, §7

³⁰ Aftale om tillidsrepræsentanter, samarbejde og samarbejdsudvalg 2002: 3; Cirkulære om tillidsrepræsentanter i staten mv. 2003:15

³¹ Aftale om tillidsrepræsentanter, samarbejde og samarbejdsudvalg 2002: 14,15, 21; Cirkulære om aftale om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner 2002: 14, 16

³² Rammeaftale om medindflydelse og medbestemmelse (sidst revideret i 2002),

Rammeaftale om organisering af sikkerheds- og sundhedsarbejdet i statens institutioner 1999

³³ Det har været et omstridt spørgsmål, hvorvidt forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø skulle placeres i sikkerhedsudvalget eller i samarbejdsudvalget - især i den private sektor. Striden har stået om, hvilke problemer i det psykosociale arbejdsmiljø, som Arbejdstilsynet har ret til at gå ind og blande sig i. Mange psykosociale arbejdsmiljøspørgsmål berører nemlig forhold, der aftalemæssigt er at henregne under arbejdsgiverens *ledelsesret*, hvorfor nogle arbejdsorganisationer – eksempelvis CO og DI - ønskede en klar afgrænsning af Arbejdstilsynets kompetence. På baggrund af dette behov for en afklaring af rollefordelingen nedsatte Arbejdsministeren i 1994 et Metodeudvalg, der især skulle fokusere på Arbejdstilsynets rolle og metoder på det psykosociale område (Metodeudvalget 1998: 9). Resultatet af Metodeudvalgets arbejde er bl.a. en rapport, hvor de psykosociale problemstillinger opdeles i to hovedgrupper alt efter deres årsag, og hvor Arbejdstilsynets kompetence afgrænses til den ene gruppe (Metodeudvalget 1998: 10).

Inspireret af Niklas Luhmanns systemteori kan man sige, at den lokale regulering af det psykosociale arbejdsmiljø kan være placeret i eller på tværs af nogle systemer, hvor der kommunikeres og dermed samarbejdes ud fra vidt forskellige *koder* – hhv. lovligt/ulovligt i sikkerhedssystemet og konsensus/konflikt i samarbejdssystemet (Hagen 1999a: 368). Disse koder kan være blinde for områdets særlige følsomhed og kompleksitet. Især koden i sikkerhedssystemet kan tænkes at være problematisk i den sammenhæng, da den i meget højere grad end koden for samarbejdssystemet læner sig op ad en *målrationalitet*, at leve op til lovgivningen, end en *procesrationalitet*, at finde frem til en løsning i fællesskab. Det er et åbent spørgsmål, om der nogen steder er dannet systemer med en *særlig* kode for arbejdet med de psykosociale arbejdsmiljø - som eksempelvis trivsel/ikke trivsel. Da institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø sandsynligvis er en institutionalisering i en allerede eksisterende institutionalisering af et decentralt sikkerheds- eller samarbejdsudvalg, så er der måske snarere tale om, at arbejdet integreres i et system med en anden form for kode.

4.3 Samarbejdsstrukturer og partsrelationer lokalt i den offentlige sektor

Leder-medarbejderrelationerne i den offentlige sektor har gennem de sidste 20-30 år været underlagt en omstrukturering fra flere sider. Dels en decentralisering i *aftalesystemet*, og dels en decentralisering i *ledelsesstrukturerne* i det offentlige, som begge har betydning for samarbejdssystemet og aftalesystemet på den enkelte arbejdsplads. Disse decentraliseringsprocesser har ikke form af lineære og ensidige forløb, idet de indeholder elementer af både *decentralisering* og af *centralisering*. Man kan argumentere for, at decentraliseringen i aftalesystemet og ledelsesstrukturerne spiller sammen på den måde, at arbejdsgivernes (og dermed ledernes) ønske om fleksibilitet og omstilling lokalt mødes med et krav fra arbejdstagerside om mere indflydelse og medbestemmelse for medarbejderne på arbejdspladserne. Hvis medarbejderne skal vise større fleksibilitet, vil de også have mulighed for mere indflydelse og ansvar – kort sagt få en fod ind på ledelsesrettens terræn (Due & Madsen 1988: 320). MED-aftalen og SIO-MIO-aftalerne³⁴ på hhv. det kommunale og det statslige område kan ses som et led i dette samspil. Jeg vil i det følgende uddybe, hvad decentraliseringsprocessen i aftalesystemet og ledelsesstrukturerne hver især betyder for leder-medarbejderrelationerne og samarbejds- og aftalesystemet lokalt i det offentlige. Til sidst vil jeg samle op på processerne ved at se på dem i et neoinstitutionalistisk perspektiv

³⁴ Se hhv. *Rammeaftale om medindflydelse og medbestemmelse* (sidst revideret i 2002), *Cirkulære om rammeaftale om udvidet medarbejderindflydelse i statens institutioner og rammeaftale om organisering af sikkerheds- og sundhedsarbejdet i statens institutioner* (1999)

og diskutere ud fra eksisterende empiri, hvad decentraliseringen kan betyde for arbejdsmiljøreguleringen lokalt.

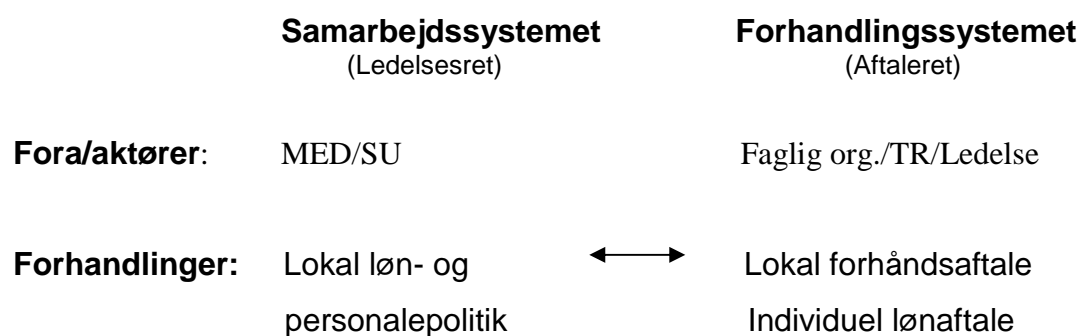
Decentralisering i det offentlige aftalesystem

Den generelle decentralisering i aftalesystemet kan karakteriseres som en *centraliseret decentralisering* (Due et al. 1994: 16-17). Det er en dobbeltrettet proces, hvor en decentralisering af forhandlinger og indgåelse af aftaler følges ad med en centralisering af mere overordnede forhandlinger. Dette indebærer en ændring af partsrelationerne både centralt og lokalt. Forhandlingerne centraliseres, idet hovedorganisationerne går sammen i forhandlingssammenslutninger som KTO og CFU på det offentlige område (Due & Madsen 1996a: 20-21). Forhandlingerne decentraliseres imidlertid samtidigt i stigende grad, idet der centralt indgås flere og flere aftaler, der indebærer forhandling lokalt. Dels indgår man centralt flere og flere rammeaftaler såsom MED-aftalen eller SIO-MIO-aftalerne, hvor det lægges ud til de lokale parter at forhandle sig frem til en lokal-aftale, der lever op til rammeaftalen. Dels indgår man aftaler, der lægger op til forhandling både mellem de lokale parter og direkte mellem ledere og medarbejdere. Dette gælder bl.a. aftalerne om Ny Løn på det kommunale område³⁵. Tilsvarende aftaler findes på det statslige område. Hverken centraliserings- eller decentraliseringsprocessen i den centraliserede decentralisering er entydig. Centraliseringen i større og større forhandlingsfællesskaber er en dynamisk proces, hvor forbund og karteller går ind og ud af forhandlingsfællesskaberne³⁶.

Decentraliseringen i aftalesystemet påvirker ikke kun forhandlingerne men også samarbejdet mellem de lokale parter. Ikke mindst fordi de ovennævnte aftaler giver mulighed for, at man i samarbejdssystemet kan forhandle flere ting end tidligere. Grænsen mellem samarbejdssystemet og aftalesystemet kan med en sådan øget medbestemmelse for medarbejdersiden blive flydende (se Figur 4).

³⁵ Aftale om ny løndannelse 2002

³⁶ Sundhedskartellet har eksempelvis valgt at træde ud af KTO pr. 1/1 2004.



Figur 4: Samarbejdssystem og aftalesystem – et institutionelt krydsfelt. Frit efter (Madsen 2002:181)

Eksporten af forhandlinger oppefra og ned i systemet er ikke nødvendigvis uproblematisk, idet *konsensusperspektivets* dominans i de centrale forhandlinger ikke automatisk reproduceres på det lokale niveau (Due et al. 1994: 58-59). Dels kan decentraliseringen af forhandlingerne føre til et højere konfliktniveau lokalt, fordi den sætter spørgsmålstegn ved ledelsesretten, og det er ikke alle ledere og medarbejdere, der *kan* og/eller *vil* udvikle samarbejdet lokalt således, at de kan håndtere medarbejdersidens øgede medansvar. Dels kan rammeaftalerne være baseret på nogle fælles interesser centralt, som er svære at gøre til fælles interesser lokalt. Det er generelt sværere at føre en *principbaseret forhandling* på det lokale niveau end på det centrale niveau, fordi det er vanskeligere at holde personer og problemer adskilt og alene fokusere på generelle interesser (Due & Madsen 1996a: 896-897). Det kan derfor være lettere at diskutere sygefravær på centralt niveau end i en forhandling lokalt, hvor et stort sygefravær kan skyldes enkelte ansattes langvarige sygeforløb. Decentraliseringen af forhandlingerne kan her måske ligefrem fremprovokere en konflikt mellem parterne lokalt.

Decentralisering i offentlige ledelsesstrukturer

Sideløbende med decentraliseringen i aftalesystemet er der forløbet en decentraliseringsproces i ledelsesstrukturerne i det offentlige. Processen har i de senere år været meget inspireret af ledelsesformer og ledelsesstrukturer i den private sektor og er foreløbigt kulmineret i en række liberale reformtiltag, der går under samlebetegnelsen *New Public Management* (NPM) (Klausen 2001: 43-44). Decentraliseringen er dog som i aftalesystemet ikke en entydig og lineær udvikling. Udviklingen i de offentlige ledelsesstrukturer i 1990'erne er eksempelvis *både* præget af en stærk (gen)etablering af hierarkier og en stigende uddelegering af ansvar fra lederne til medarbejderne på de enkelte offentlige arbejdspladser, idet medarbejderne i stigende grad søges inddraget i de strategiske beslutningsprocesser lokalt (Klausen 2001: 63-67). I 1990'erne sættes der

samtidigt inspireret af en af de liberalistiske ledelsesformer fra den private sektor - Human Resource Management (HRM) – for alvor fokus på medarbejdernes ressourcer i det offentlige³⁷.

Tankegangen i HRM er, at man må prioritere ledelsen af de menneskelige ressourcer højt, hvis man vil sikre høj kvalitet i arbejdet og fastholde sine dygtige medarbejdere. Medarbejdernes engagement, kvalifikationer og behov sættes i centrum, hvilket får betydning for ledelsesstrukturen og organiseringen af arbejdet i virksomheden (Navrbjerg 1999: 107f). Ledelsesstrukturen må være overvejende flad, og arbejdet må organiseres i teams med udstrakt grad af autonomi. Medarbejderne og ledelsen kommer derved i stigende grad til at kommunikere *direkte* med hinanden - udenom repræsentanternes kollektive forhandlinger (ibid.: 117).

Den stigende inddragelse af medarbejdere i beslutningerne på arbejdspladserne i det offentlige i 1990'erne er udtryk for en decentralisering i ledelsesstrukturene, der kan tænkes at have betydning for samarbejdsrelationerne i arbejdspladsens samarbejds- og sikkerhedsstruktur – og dermed for arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø. En HRM-orienteret ledelsesstil kan i denne forbindelse optræde i hhv. en *blød* og en *hård* udgave bl.a. afhængig af ledelsens holdning til de kollektive repræsentanters rolle (Navrbjerg 1999: 118-121). I den bløde udgave accepterer ledelsen fagforeningerne og tillidsrepræsentanter som forhandlingspartnere og fastsætter løn- og arbejdsvilkår for medarbejderne i samarbejde med dem, mens ledelsen i den hårde udgave søger at forhandle løn- og arbejdsvilkår individuelt og svække betydningen af tillidsrepræsentanterne og fagforeningernes indflydelse (ibid.: 127-130).

På en arbejdsplads med en hård udgave af en HRM-orienteret ledelsesstil kan man forestille sig, at den formelle artikulation af eventuelle psykosociale problemer kan være vanskelig. De kan forblive ”usynlige” for tillids- og sikkerhedsrepræsentanterne, hvis de alene italesættes mellem den enkelte leder og medarbejder i individuelle forhandlinger eller i en medarbejderudviklingssamtale (MUS), og dermed kan en generalisering af evt. fælles problemer på arbejdspladsen vanskeliggøres. Udbredelsen af den hårde version af HRM bestrides imidlertid empirisk til fordel for den bløde version af HRM i en lang række undersøgelser både i Danmark og i udlandet (Navrbjerg 1999: 363-372; Marlow & Storey 2001: 492). HRM-orienterede ledelsesstrategier

³⁷ Agi Csonka konkluderer i sin ph.d.-afhandling *Ledelse og arbejde under forandring*, at 28% af de offentlige virksomheder i 1995 havde det, hun definerer som *fleksibel ledelse*, mens 49% havde en blanding mellem traditionel og fleksibel ledelse (Csonka 2000: 161). Den fleksible ledelse læner sig meget op af HRM, og det er derfor muligt at skønne, at ca. tre ud af fire offentlige virksomheder i 1995 havde aspekter af HRM i deres ledelsesstrategi.

synes mest fremherskende på arbejdspladser, hvor der i forvejen (og samtidigt) er legitime kollektive forhandlinger.

Decentralisering i et neoinstitutionalistisk perspektiv

Decentraliseringen i den private sektor forklares ofte ud fra, at markedet i stigende grad internationaliseres, hvilket medfører øget konkurrence og krav om øget omstillingsparathed hos virksomhederne (Navrbjerg 1999: 16). De skal kort sagt være fleksible, hvilket kræver ændrede samarbejdsrelationer og ledelsesformer – og dermed overenskomstmæssige aftaler. En lignende udvikling genfindes i den offentlige sektor i Danmark, som fra 1980'erne og frem også står over for en række effektiviseringskrav i form af samtidige krav om besparelser og forbedret service, hvilket kan forklare decentraliseringen i den offentlige sektor (Klausen 2001: 62f). Disse strukturelle årsagsforklaringer synes plausible langt hen ad vejen, men de sætter ikke grundlæggende spørgsmålstejn ved rationaliteten i decentraliseringen. Det problematiseres ikke, om decentraliseringen – inkl. recentraliseringsprocesserne - overhovedet er den mest rationelle måde at møde udfordringerne på.

Når man ser på den måde, decentraliseringsprocessen i det offentlige over de sidste 30 år har svinget frem og tilbage mellem skiftende decentraliseringer og recentraliseringer, så kunne det tyde på, at processerne ikke blot er rationelle svar på udfordringerne, men også er styret på anden vis. Inspireret af Paul J. DiMaggio og Walther W. Powell kan man i neoinstitutionel forstand sige, at decentraliseringen er udtryk for en *isomorf* proces – altså en homogeniseringsproces (DiMaggio & Powell 1991a: 66-70). Dels forsøger de offentlige arbejdspladser at *efterligne* de private i deres strukturer – et udtryk for *mimetic isomorphism*. Dels er de decentrale enheder i det offentlige underlagt et formelt *pres* fra den centrale ledelse og de centrale forbund for at ændre struktur – et udtryk for *coercive isomorphism*. Både den efterlignende og den tvangsmæssige isomorfi er drevet af, at organisationer stræber efter *legitimitet* i det omkringliggende samfund – dvs. bl.a. i andre organisationers øjne. Man imiterer eller underkaster sig kravet om imitation, fordi man ønsker accept fra andre organisationer. *Rationaliteten* i denne imitation er klar nok: man er nødt til at have accept fra sine nuværende og fremtidige samarbejdspartnere for at opnå succes. Den neoinstitutionelle indvending er imidlertid, at der også ligger en iboende *irrationalitet* i imitationen. Neoinstitutionalisterne påpeger, at den formelle struktur i organisationerne i jagten på legitimitet får en symbolsk rolle, der kan tilsidesætte en rationel udførelse af arbejdet hos medarbejderne (DiMaggio & Powell 1991b: 12-13). Man handler *strukturkonformt* snarere end reflektivt og tilpasser derved ikke sin handling til situationen eller til den funktion, man er

sat til at udføre. Decentraliseringen af arbejdsmiljøarbejdet i det offentlige vil i neoinstitutionalistisk lys være underlagt den mistanke, at man lokalt snarere handler ureflekteret og konformt i forhold til de nærværende strukturer end bruger decentraliseringen til at tilpasse arbejdet til de lokale arbejdsrisici og problemer – altså til at bringe en *diskursiv refleksivitet* ind i det lokale arbejdsmiljøarbejde (Scheuer 1999: 25).

Decentralisering og lokal arbejdsmiljøregulering

Hvis man kaster et nærmere blik på de undersøgelser, som relaterer sig til de lokale parter arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø i det offentlige, så er det muligt at komme med et par kvalificerede bud på, hvilke problemer og potentialer der kunne ligge i decentraliseringen på dette område. Et af de generelle problemer med arbejdsmiljøarbejdet har været dets status (Hasle 2001: 95, 107-108). Sikkerhedsorganisationen har haft en lavere status end samarbejdsorganisationen og er ligefrem blevet karakteriseret som en "sidevogn". Arbejdsmiljøet er ikke blevet tænkt ind i de overordnede strategiske beslutninger på arbejdspladsen, og det har været vanskeligt at rekruttere sikkerhedsrepræsentanter. I strukturteoretisk forstand har sikkerhedsorganisationen ikke haft *ressourcerne* til at sanktionere og påvirke de overordnede beslutninger, og det har hverken været normen at inddrage den, eller at den selv blandede sig. Måske er sikkerhedsorganisationen i forlængelse af NPM-tendenserne omvendt selv blevet eksproprieret af systemer, der i Luhmanns forstand kommunikerer med andre koder, eksempelvis det økonomiske system (Hagen 1999a: 373). Brugen af opgørelser over sygefraværet og dets økonomiske konsekvenser kunne være et udtryk for en sådan udvikling.

Rammeaftalerne om medindflydelse og integration af samarbejdet og sikkerhedsarbejdet på det offentlige område – MED og MIO-SIO – har bl.a. til hensigt at danne grundlag for, at sikkerhedsarbejdet kan baseres på medarbejderindflydelse, tænkes ind i strategiske beslutninger på arbejdspladsen og dermed generelt opprioriteres. Erfaringerne med rammeaftalerne peger da også i retning af, at arbejdsmiljøarbejdet i vid udstrækning er blevet opprioriteret på de arbejdspladser, hvor man har lavet integrerede udvalg, selvom medarbejdersiden godt kunne ønske sig, det fik en endnu højere status (*Erfaringer med rammeaftalerne om SIO-MIO i staten* 2003: 7-8; Navrbjerg & Madsen 2004: 30-32; Navrbjerg & Ilsøe 2004: 45). Evalueringen af MED-rammeaftalen viser også, at arbejdet specifikt med det psykosociale arbejdsmiljø synes højere prioriteret i enstregen struktur end en tostregen, og det forekommer dermed at være befordrende for en lokal selvforvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø at integrere sikkerheds og samarbejdsudvalget (Navrbjerg & Ilsøe 2004: 52). Således angiver halvdelen af formændene og hver

tredje næstformand i MED-hovedudvalgene i kommunerne, at man i høj grad drøfter ”det psykiske arbejdsmiljø” i deres udvalg, mens de tilsvarende tal for kommuner med et tostrengt system er hhv. hver fjerde formand og hver tyvende næstformand³⁸. Oprettelsen af et enstrengt system lokalt fører dog ikke i alle tilfælde til en opprioritering af arbejdsmiljøarbejdet. Nogle steder i staten opprioriteres det kun delvist eller slet ikke (Mathiesen et al. 1998: 77). Det kan også blive sorteper i et samlet udvalg, hvor der er mange punkter på dagsordenen, og arbejdsmiljøet enten drukner i mængden eller tages op til sidst på mødet, hvor mange allerede er gået (Navrbjerg & Madsen 2004: 25-26).

Når man spørger repræsentanterne i kommunernes hovedudvalg, hvad der skal til for at udvikle deres arbejdsmiljøarbejde, så peger to ud af tre næstformænd og hver tredje formand på flere økonomiske ressourcer (Navrbjerg & Ilsøe 2004: 56). Manglende ressourcer kunne altså være et bud på, hvad der kunne hindre udviklingen af en lokal i forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø. Desuden oplever medarbejderrepræsentanterne i både enstrengede og tostrengede systemer, at de ikke har nok tid til at forberede sig til møderne i hovedudvalget, hvilket sandsynligvis også påvirker udviklingen af arbejdet med et nyere samarbejdsfelt som det psykosociale arbejdsmiljø. For ledelsesrepræsentanterne er forberedelsen simpelthen en del af deres job, mens det for medarbejdersiden ofte er noget, de er frikøbt til i en eller anden grad. De frikøbte timer slår dog ikke til for ca. 40% af næstformændene i hovedudvalgene, og over halvdelen af næstformændene mener, man kunne udvikle et bedre samarbejde ved at sikre mere tid til deres forberedelse (Navrbjerg & Ilsøe 2004: 75-76). Decentraliseringen af arbejdsmiljøreguleringen kommer så at sige oven i en decentralisering på en række andre samarbejdsområder, og spørgsmålet er, om der er tid til det hele i det lokale samarbejde.

Generelt føler over halvdelen af alle næstformænd heller ikke, de er godt nok uddannet til at tage vare på arbejdsmiljøarbejdet, og for ca. hver anden af disse næstformænd giver det anledning til, at de ikke matcher ledelsen (Navrbjerg & Ilsøe 2004: 64-68,70). Hvis A- og B-siden på en arbejdsplads skal løfte en fælles forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø, kan et muligt problem altså være, at B-siden ikke matcher A-siden mht. arbejdsmiljøkompetencer, og B-siden derfor i strukturteoretisk forstand har færre *ressourcer* til at gøre sin indflydelse gældende.

³⁸ Resultaterne fra MED-evalueringen vedrørende arbejdsmiljøarbejdet skal dog læses med det forbehold, at sikkerhedsudvalgenes arbejde ikke indgår i undersøgelsen. Arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø kan i kommuner med et tostrengt system være placeret i sikkerhedsudvalget og være stærkt varetaget der, uden at det fremgår af MED-evalueringen. Desuden er der ingen tal fra sektor- og underudvalg, hvor billedet kan være et andet.

Undersøgelser på både det statslige og det kommunale område viser, at der også kan være tale om undermatchning på andre samarbejdsområder – især de økonomiske. (*Erfaringer med rammeaftalerne om SIO-MIO i staten*: 2003: 24-25; Navrbjerg & Ilsøe 2004: 67-69). I lyset af ovenstående eksempler kunne man have den mistanke, at de centrale parter voksende tiltro til det decentrale niveau i arbejdsmiljøreguleringen måske mere er udtryk for en *isomorfi*, end udtryk for egentlig viden om de lokale parter kompetencer og kapacitet – en isomorfi, der måske bunder i den *generelle* udbredelse af decentraliseringsprocesser i ledelsesstrukturerne og aftalesystemet (DiMaggio & Powell 1991a: 66).

4.4 Motiver og kompetencer blandt ledere og medarbejdere

I forlængelse af Giddens strukturationsteori kan man opfatte de lokale ledere og medarbejdere på en arbejdsplads som *kyndige*. De har en grundlæggende praktisk viden om forholdene på deres arbejdsplads, som de har fået gennem deres arbejde. Dette gælder også de ledelses- og medarbejderrepræsentanter, som arbejder med det psykosociale arbejdsmiljø. Hvorvidt disse repræsentanter anvender en *diskursiv refleksivitet* i deres arbejde og derved er i stand til bevidst at ændre arbejdsrutiner eller samarbejdsrutiner i et forsøg på at forbedre det psykosociale arbejdsmiljø, er dog ikke givet. Anvendelsen af en diskursiv refleksivitet kan tænkes at afhænge af de *motiver*, repræsentanternes arbejdsmiljøarbejde er præget af, og hvilke *refleksivitetskompetencer* repræsentanterne besidder. Vedrørende repræsentanternes motivation tænker jeg her i Giddens forstand mere på de specifikke og kontekstbundne motiver, der konkret kan påvirke arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø på den enkelte arbejdsplads, end på de grundlæggende interesser på hhv. arbejdstager- og arbejdsgiversiden. Dette gør jeg for at understrege det lokale perspektiv i motivationen – velvidende at motiverne ofte hviler på mere grundlæggende interesser.

Repræsentanternes kompetencer i arbejdsmiljøarbejdet

Det kan tænkes, at erfaring med samarbejde og arbejdsmiljøarbejde spiller en rolle for, hvilken refleksivitet man som repræsentant kan bringe ind i arbejdsmiljøarbejdet – både for meget eller for lidt erfaring kan måske bremse evnen til at stille spørgsmålstejn ved de eksisterende forhold. Man kan også forestille sig, at uddannelse i samarbejde og arbejdsmiljøarbejde kan bidrage til repræsentanternes refleksivitetskompetence – områder hvor B-siden som tidligere beskrevet kan savne uddannelse og derfor have problemer med at matche A-siden. En uddannelsesmæssig kløft mellem A- og B-siden kan være problematisk, fordi det forekommer vigtigt, at *begge* parter har kompetencerne til at kunne bringe en diskursiv refleksivitet ind i arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø, hvis de skal kunne forbedre de lokale forhold i fællesskab. Parternes uddannelsesmæssige sammensætning kan i strukturationsteoretisk forstand også ses som *ressourcer* i samar-

bejdet, der påvirker parternes muligheder for hver især at hævde netop *deres* diskursive refleksivitet.

Ledersidens motiver i arbejdsmiljøarbejdet

Arbejdsmiljøforsker Peter Halse påpeger, at arbejdsmiljø ofte ikke er en kerneprioritet for topledelsen på arbejdspladserne. Dette gælder både på det private og det offentlige område. Arbejdsmiljøet tænkes ikke ind i de vigtigste strategiske beslutninger, og sikkerhedsorganisationen involveres ikke i generelle ledelsesspørgsmål, hvis den er adskilt fra samarbejdsorganisationen (Hasle 2001: 107-108). Der er overvejende to motiver, der alligevel kan drive lederne på arbejdspladserne til at arbejde med arbejdsmiljøet – nemlig ønsket om hhv. legitimitet og økonomisk gevinst (Halse et al. 2003b: 10-13; Scheuer 1999:12-37). Stigende sygefravær, stigende personaleomsætning eller dalende produktivitet har alle økonomiske konsekvenser for en arbejdsplads. Hvis det viser sig, at det psykosociale arbejdsmiljø er hovedårsagen til denne udvikling, så kan det ud fra en *rational choice* tankegang motivere lederne til at sætte ind over for det, fordi det er den handling, der vil give størst økonomisk nytte (Hagen 1999b: 214-215). Hasle kritiserer dog denne form for motivation, da han ikke finder den tilstrækkelig til i sig selv at sikre indsatsen over for arbejdsmiljøet. Dels er det svært at regne på effekten af indsatser over for det psykosociale arbejdsmiljø og dermed tematisere dem som en investering, der kan betale sig, og dels skal investeringer i det psykosociale arbejdsmiljø konkurrere med investeringer på andre områder, der måske har et større økonomisk afkast (Halse et al. 2003b:11).

Når lederne motiveres til at arbejde med arbejdsmiljøet, skyldes det ifølge Halse mere ønsket om at sikre virksomheden intern og ekstern legitimitet (Halse et al. 2003b: 12-13). Lovgivningen er den primære kilde til etableringen af normer, der kan definere, hvad der er legitimt og illegitimt, men også partsaftaler eller virksomhedens samarbejde med andre virksomheder kan deltage i den normdannende proces. I neoinstitutionel forstand opstår ledelses motivation for arbejdsmiljøarbejdet her i den legitimitetssøgende tendens til *isomorfi*. Dette gælder både en tvangsmæssig isomorfi (*coercive isomorphism*) i forhold til at leve op til normerne knyttet til lovgivningen og en normativ isomorfi (*normative pressure*), der beskriver det interne og eksterne pres for at fremstå som en professionel leder og organisation (DiMaggio & Powell 1991a: 67-69,70-73). Ved at leve op til normerne om arbejdsmiljøarbejde kan lederen indadtil fremstå som en legitim repræsentant i eksempelvis et SIO-MIO-udvalg på en statslig virksomhed, og virksomheden kan udadtil fremstå legitim over for samarbejdspartnere og det politiske system. Det er blevet påpeget, at også denne form for motivation på lederside er utilstrækkelig til i sig selv at sikre et godt

arbejdsmiljøarbejde og et godt arbejdsmiljø, fordi de krav, man skal opfylde for at fremstå legitimt, ikke er høje nok (Halse 2001: 108). Desuden er legitimiteten – og ikke det gode arbejdsmiljø – målet, og arbejdsmiljøarbejdet er kun midlet til at opnå denne legitimitet. Lederens fokus kan derved nemt komme væk fra, hvorvidt arbejdsmiljøet egentlig bliver bedre eller ej, og mere komme til at ligge på, hvad der skal til for, at man fremstår som legitim. Ledere prioriterer således ofte dokumentationsorienterede indsatser over andre indsatser.

Motiver blandt offentligt ansatte DJØF'ere – medarbejdere og repræsentanter

DJØF'erne tilhører gruppen af højtuddannede, som ifølge flere undersøgelser har et noget blandet forhold til deres problemer med det psykosociale arbejdsmiljø. Selvom de oplever problemer i det psykosociale arbejdsmiljø, der kan relateres til organiseringen af deres arbejde, forbinder de ofte samtidigt mulighederne i samme arbejdsorganisering med en tilfredsstillelse. Fleksibel arbejdstid kan eksempelvis både være forbundet med en oplevelse af frihed og en oplevelse af at være belastet på samme tid (Holt & Lind 2004:25-26; Bach & Bason 2004:22). Man kunne derfor forestille sig, at medarbejdersiden blandt højtuddannede ikke nødvendigvis vil være motiveret til at gøre noget ved eventuelle problemer med det psykosociale arbejdsmiljø, fordi det kan indebære ændringer i de forhold, som samtidig er en kilde til, at de trives i deres arbejde. Nogle højtuddannede med en fleksibel organisering af arbejdet giver eksempelvis udtryk for, at de slet ikke synes, det er muligt at organisere deres arbejde anderledes (Ilsøe 2002: 29).

DJØF'ernes reaktion på et psykosocialt problem kan derfor tænkes at være, at de enten undlader at reagere på problemstillingen, eller at de behandler den som en *individuel problemstilling* i håbet om at kunne bevare en spændende og udviklende arbejdsform. Hvis DJØF'erne italesætter problemerne, så kunne man forestille sig, det ville være direkte i forhold til deres leder. I forlængelse heraf svarer kun ca. hver fjerde DJØF'er i undersøgelsen af deres psykosociale arbejdsmiljø, at det i høj grad er legitimt at tale om stress og psykosocialt arbejdsmiljø på deres arbejdsplads³⁹. Hvorvidt disse sociale normer alene kan tilskrives DJØF'ernes dobbelttydige forhold til belastningerne i deres arbejde, er nok for meget sagt, men man kan altså forvente, at der på en række DJØF-arbejdspladser ikke er den udstrakte åbenhed til at tale med hinanden om problemerne, som er vigtig, hvis man i fællesskab skal arbejde med at løse dem.

³⁹ Jeg fik tilsendt nogle resultater fra den kvantitative del af DJØF's stressundersøgelse i foråret 2004, som ikke er taget med i den endelige rapport. På spørgsmålet "Er det legitimt at tale om stress og det psykiske arbejdsmiljø på din arbejdsplads?" fordelte svarene sig som følger: I høj grad (26%), I nogen grad (43%), I mindre grad (24 %), Slet ikke (7%).

En hindring på medarbejderside for at tage et problem med det psykosociale arbejdsmiljø op kan desuden være, at andre motiver end motiverne for en større trivsel i arbejdet vejer tungere – eksempelvis ønsket om en højere løn. Hvis en medarbejderudviklingssamtale eksempelvis både handler om medarbejderens behov og præstation - og måske tager form af en individuel lønforhandling - så er det ikke sikkert, man som medarbejder ønsker at udvise den samme åbenhed over for eventuelle udviklingsbehov og problemer, som hvis samtalen kun handlede om udviklingsbehovene (Toegel & Conger 2003: 299-302).

Det kan som tidligere nævnt være svært at få folk til at stille op som sikkerhedsrepræsentanter, og B-sidens deltagelse i arbejdsmiljøarbejdet er derfor ofte afhængig af, om der findes arbejdsmiljøildsjæle blandt de ansatte på arbejdspladsen (Hasle 2001: 95, 100, 103-107). Det er måske særligt svært at motivere DJØF'erne til at varetage sikkerhedsrepræsentantposten. DJØF har således kun kendskab til ca. 20 sikkerhedsrepræsentanter med DJØF-baggrund⁴⁰. Man kan derfor formode, at sikkerhedsrepræsentantposten selv på arbejdspladser med mange DJØF'ere ansat ofte vil være varetaget af en medarbejder fra en anden personalegruppe.

⁴⁰ Kilde: DJØF's stressprojektgruppe.

5 Opsamling og indledende teoretiske refleksioner

Som afslutning på den teoretiske analyse og analysen af eksisterende empiri vil jeg nu dels foretage nogle teoretiske refleksioner over ligheder og forskelle mellem de tre centrale teorier i afhandlingen – den institutionelle IR-teori, strukturationsteorien og neoinstitutionalismen – og dels samle op på de teoretiske og empiriske analyser.

5.1 *Institutionelle og strukturationsteoretiske perspektiver*

Umiddelbart fremstår den institutionelle IR-teori og neoinstitutionalismen som teoretiske perspektiver, der lægger mere vægt på betydningen af strukturerne, end strukturationsteorien gør. Den *sociale ontologi*, der ligger i Giddens strukturationsteori, tager udgangspunkt i, at strukturerne og de institutioner, de indgår i, ikke har nogen egentlig eksistens uden for agenterne og deres handlinger (Kaspersen 2001: 65; Lubanski 1991:7f) . De kan have en større eller mindre udbredelse og grad af permanens, men egentlig isoleret eksistens er der ikke tale om – strukturerne er hele tiden i proces. De genskabes og omformes i den sociale praksis, der drives af agenternes handlinger. Omvendt forklarer man i de to institutionelle perspektiver tilsyneladende ofte forandring ud fra en række strukturelle træk. Clegg forbinder graden af institutionalisering med bestemte aspekter og dimensioner ved kollektive forhandlinger, og neoinstitutionalisterne forbinder de isomorfe processer med strukturernes symbolske roller (Clegg 1976: 8-11; DiMaggio & Powell 1991b: 12-13).

Det er alligevel muligt ikke kun at argumentere for strukturationsteori men også for institutionel IR-teori og neoinstitutionalisme ud fra en tilgang præget af *metodologisk individualisme* – dvs. en tilgang der tager udgangspunkt i individers intentioner, handlinger og interaktion (Gilje & Grimen 2002: 206-214; Andersen et al. 1998: 167-168). Nogle fortalere for institutionel IR-teori peger eksempelvis på, at dannelsen af og udviklingen i de kollektive organisationer kan begrundes med, at den enkelte arbejdstager og arbejdsgiver rationelt set varetager sine interesser bedst muligt på denne måde (jf. s.19). Neoinstitutionalisterne begrunder homogeniseringsprocesserne i og mellem institutionerne med individernes strukturkonforme handlinger, der på en og samme tid er en rationel og irrationel søgen efter legitimitet.

Forskellen mellem strukturationsteorien og de institutionelle perspektiver ligger overvejende i *refleksivitetsopfattelsen* og den måde, man forklarer *forandring* på. Neoinstitutionalismen tager udgangspunkt i tesen om, at de fleste handlinger er ureflekterede og deltager i den homogenise-

ringsproces – den konvergens i strukturerne – som præger udviklingen i og mellem de fleste institutioner på verdensplan i dag. Det er en proces, der ifølge neoinstitutionalisterne kan begrundes i internationaliseringen af økonomien, den dermed øgede interdependens og det voksende krav om international legitimitet. Hermed får neoinstitutionalismen dog svært ved at forklare forandring i divergent retning – og ikke mindst refleksivitetens muligheder. Ifølge strukturationsteorien sker der i enhver handling både forandringer i en konvergent og divergent retning – og forandring er dermed ikke automatisk lig med konvergens. På denne måde kan strukturationsteorien bedre forklare det reciproke i institutionaliseringsprocesserne. Desuden understreges mulighederne for en bevidst forandring med begrebet *diskursiv refleksivitet*, der ikke findes tilsvarende i neoinstitutionalismen

Det institutionelle IR-perspektiv er primært blevet udviklet på baggrund af studiet af *centrale* kollektive forhandlinger. Her konkluderes det, at de centrale parter har nogle grundlæggende interesser i at forhandle og institutionalisere disse forhandlinger, som skaber en indbyrdes afhængighed. Det institutionelle IR-perspektiv har derfor måske ikke tilstrækkelig følsomhed, når det gælder om at forklare institutionaliseringen af et nyt samarbejdsområde på lokalt niveau, hvor lokale motiver og behov for en refleksiv tilpasning af samarbejdet også spiller en rolle. Strukturationsteorien kan her med begreberne om social praksis og sociale systemer måske bedre indfange de tidlige stadier i en lokal institutionalisering, og hvordan en institutionalisering af et nyt samarbejdsområde indskrives i eller løsrives fra det allerede etablerede samarbejde.

Påstanden om, at agent og struktur udgør en uadskillelig dualitet, gør det på den anden side svært at analysere forandring ud fra et strukturationsteoretisk perspektiv. Hvis handlingen og strukturen – og dermed reproduktionen og forandringen - konstitueres *samtidigt*, så er det vanskeligt at isolere agenten og strukturen. De glider sammen, og det er næsten umuligt at analysere, hvad der begrunder hvad i en proces - altså hvorfor noget reproduceres, og hvorfor noget forandres (Lubanski 1991: 61-64, 67). Dette hænger også sammen med, at Giddens ikke skelner mellem strukturernes styrke - dvs. mellem hvilke strukturer, der er svære at forandre såsom grundloven, og hvilke, der er lettere at forandre som eksempelvis et skoleskema. Herved tillægges agenten måske for meget magt og forandringspotentialet i den diskursive refleksivitet for stor betydning (Lubanski 1991:65-66).

5.2 Institutionaliseringsgraden af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø

Når man skal afgøre, hvorvidt de lokale parter forvalter problemstillinger i det psykosociale arbejdsmiljø som hhv. *kollektive* eller *individuelle*, så er institutionaliseringsgraden af arbejdet med problemstillingerne afgørende (se idealtypologien s. 23-24). Jo større grad af institutionalisering, jo større er forvaltningens *omfang* i Cleggs forstand. Institutionaliseringsgraden beskriver ikke kun en kvantitativ skala, men indeholder også kvalitative spring. Som det vigtigste spring fremstår forskellen på, hvorvidt parterne tager en problemstilling op i et formelt kollektivt forum på arbejdspladsen eller udenfor. Det sidste kan have en begrænsende virkning på *omfanget* – eller generaliseringen – af problemstillingen, men kan også have beskyttende effekter over for ømtålelige personsager.

Et andet aspekt, der har betydning for det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø, er den *refleksivitet*, parterne bringer ind i det. Anvender repræsentanterne en *diskursiv refleksivitet*, således at de bevidst kan søge at tilpasse arbejdet til de lokale problemer, eller kopierer de i neo-institutionel forstand blot det, man gør på andre arbejdspladser, for at fremstå som legitime? Med udgangspunkt i DJØF-undersøgelsen kan man hævde, at anvendelsen af en diskursiv refleksivitet hænger sammen med institutionaliseringen (se s. 17). Det påpeges i undersøgelsen som vigtigt, at psykosociale problemstillinger tages op i kollektive fora, da de fungerer som artikulationsrum, hvor man sammen med andre kan udvikle en diskursiv refleksivitet. MED-evalueringen på det kommunale område peger i retning af, at en sådan grad af institutionalisering af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø er størst i integrerede samarbejds- og sikkerhedsudvalg (jf. s. 42-43).

Hvorvidt en høj grad af institutionalisering af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø og brugen af en diskursiv refleksivitet i sidste ende resulterer i implementeringen af forandringer på arbejdspladsen, kan tænkes at hænge sammen med de *magtforhold*, der er mellem parterne, og de *motiver*, parterne bringer ind i arbejdet. Et meget ulige magtforhold – eksempelvis pga. store forskelle i uddannelses- eller tidsmæssige ressourcer – kan måske vanskeliggøre, at man i fællesskab finder frem til en løsning. Medarbejdersidens ønske om højere løn kan overskygge ønsket om en bedre trivsel. Ledersidens ønske om at spare på udgifterne til sygefravær eller opnå ekstern legitimitet kan på den ene side virke befordrende på arbejdet, men bremser måske for udviklingen af arbejdet på områdets egne præmisser. I lyset af det væld af opgaver, man i dag står over for lokalt, fordi mange samarbejdsområder er blevet decentraliseret, så kan en generel mangel på økonomiske ressourcer og tid i samarbejdet tænkes at have en begrænsende effekt på udviklingen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø. Samarbejdsområderne må så at sige konkur-

rere med hinanden, og tiden og ressourcerne bruges sandsynligvis der, hvor de stærkeste medlemmer af de lokale udvalg ønsker det.

Da det er svært at måle, afgrænse og definere det psykosociale arbejdsmiljø i sig selv, synes det relevant at kaste blikket på institutionaliseringsgraden af den lokale forvaltning på området som indikator for, om der gøres en indsats – og om evt. problemer dermed sandsynligvis vil blive taget op. Områdets komplekse karakter må dog stadig tænkes med, selvom man flytter fokus på denne måde. Ligesom de definitions-mæssigt relative grænseværdier på miljøområdet forekommer psykosociale arbejdsmiljøproblemer potentielt åbne for en politisering (Beck 1997: 86-94, 105). Hvornår er noget for galt, og hvornår er noget godt nok? Det afhænger af øjnene, der ser. For arbejdsgiveren er det måske godt nok, hvis sygefraværet og personaleomsætningen er lave, mens det for arbejdstageren måske mere handler om en følelse af arbejdsglæde og trivsel. Denne politiseringsrisiko må også til stadighed medreflekteres i den forskningsmæssige tilgang til området, så værdimæssige vurderinger holdes mest mulig ude af analyserne (Månson 1999: 89). Webers berømte skelnen mellem *er* og *bør* er i forlængelse heraf især vigtig at huske på i denne afhandling, idet tilgangen til hhv. individuelle og kollektive problemstillinger tager udgangspunkt i en epistemologisk konstruktivisme (se s. 25-26).

5.3 I hvilket omfang er en kollektiv problemstilling en fælles opgave?

Den kvalitative forskel mellem de to idealtyper på en kollektiv problemstilling – kollektive problemstillinger der behandles hhv. i et formelt kollektivt forum og uden for formelle kollektive fora (se s. 24) – illustrerer, at der kan være tale om en gruppe af kollektive problemstillinger, som måske nok behandles som kollektive, men som ikke nødvendigvis ender med at blive løst i et stort fællesskab – som eksempelvis på samarbejdsudvalgsmøderne. Behandles en problemstilling kollektivt *uden for* frem for *i* formelle kollektive fora, er sandsynligheden for at problemstillingen generaliseres og løses i et større fællesskab mindre, også selvom problemet – og årsagen til problemet - betragtes som kollektivt. Når færre repræsentanter inddrages, er det øjensynligt sværere at arbejde for endsiges implementere generelle forandringer, da færre er taget i ed. Sandsynligheden for, at indsatsen over for problemet får karakter af strukturkonforme handlinger, hvor grundlæggende kollektive årsager ikke forandres, og selve problemet *individualiseres* i implementeringsfasen, forekommer stor. Dette gælder især hvis repræsentanten på medarbejderside er en ekstern fagforeningsrepræsentant, der ikke har sin daglige gang på arbejdspladsen. Omvendt kan en individualisering af indsatsen også være en velovervejet handling, der bunder i et

forsøg på at beskytte en medarbejder, hvis problemet er særligt ømtåleligt eller har delvis privat karakter.

6 Metodestrategier

Udover en teoretisk analyse og en analyse af eksisterende empiri, der relaterer sig til de betingelser, de lokale parter har for arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø, så består den samlede undersøgelse som beskrevet under *Afhandlingens udformning* også af et tredje led. Det tredje led er en empirisk undersøgelse af, hvordan de lokale parter udfører og oplever forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø på offentlige DJØF-arbejdspladser. Undersøgelsen tager udgangspunkt i de tre sidste arbejdsspørgsmål under problemformuleringen. De følgende metodeafsnit retter sig mod denne empiriske undersøgelse.

6.1 Den kvalitative metode

Jeg har valgt at anvende en *kvalitativ* frem for en *kvantitativ* tilgang i den empiriske undersøgelse, idet jeg ikke blot ønsker at undersøge, *hvornår* de lokale parter arbejder med det psykosociale arbejdsmiljø, men også *hvordan* og *hvilke* oplevelser de har i forbindelse med dette arbejde. En kvantitativ optælling af anmeldte psykosociale arbejdsskader blandt DJØF'ere vil eksempelvis kunne give et indtryk af, hvornår og hvor mange gange parternes arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø ikke har været tilstrækkeligt, men det vil ikke give mig en viden om, på hvilken måde det ikke har været tilstrækkeligt – altså selve *arbejdsprocessen*. En spørgeskemaundersøgelse blandt leder- og medarbejderrepræsentanter på offentlige DJØF-arbejdspladser ville sandsynligvis kunne give information om, hvor mange arbejdspladser, der arbejder med det psykosociale arbejdsmiljø, og hvornår og hvordan de gør det, samt pege på nogle generelle problemer i dette arbejde. Spørgeskemaundersøgelsen vil imidlertid ikke særligt godt kunne beskrive, *hvorfor* noget ofte opleves som et problem. Den kvalitative undersøgelse udmærker sig netop ved, at man får helt anden adgang til viden om *processer*, fordi man fokuserer på individers oplevelser og adfærd frem for eksempelvis udbredelsen af et bestemt fænomen (Denzin & Lincoln 2000: 8-10). Til gengæld har konklusionerne i en kvalitativ undersøgelse ikke samme generaliserbarhed som eksempelvis konklusionerne i en spørgeskemaundersøgelse. Dette betyder dog ikke, at man ikke kan foretage generaliseringer, når man analyserer kvalitative undersøgelser – blot at gyldigheden af de endelige konklusioner har en mere begrænset rækkevidde.

6.2 Det kvalitative forskningsinterview og brugen af cases

Da jeg ønsker at undersøge de lokale parters *oplevelser* i forbindelse med deres arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø, så synes det kvalitative forskningsinterview at være den mest valgte kvalitative metode (Kvale 1999: 19). Interviewet er en form for *samtale*, hvor interviewerens kan få adgang til informanternes subjektive fremstilling af deres oplevelser – formidlet i deres eget sprog og deres egen forståelsesform. Det er herved muligt at få hhv. medarbejderrepræsen-

tantens og lederrepræsentantens *egen* beskrivelse af, hvilke forhindringer og potentialer de har oplevet i deres samarbejde om det psykosociale arbejdsmiljø, og hvad det betyder i forhold til forvaltningen af området. Interviewmetoden spiller på denne måde godt sammen med afhandlingens udgangspunkt i den metodologiske individualisme og i inddragelsen af Giddens strukturationsteori. De lokale parter betragtes ikke som objekter, man blot kan studere udefra, men som reflekssive individer (Giddens 1984: 5-7). En sådan tilgang ville ikke være mulig i eksempelvis et observationsstudie på en arbejdsplads, hvor man følger det daglige samarbejde og sidder med ved møder. I et sådan studie er der desuden en risiko for, at *validiteten* i undersøgelsen bliver lav, fordi interviewerens konstruerer en mening alene ud fra sin egen forståelseshorisont uden om de observerede parterers oplevelse af situationen (Adler & Adler 1994: 381-382).

Begrænsningen ved forskningsinterviewet er til gengæld, at man kun får den aktuelle informants side af historien, og det er derfor ikke nok kun at interviewe repræsentanter fra den ene side af bordet i det lokale samarbejde. Jeg vælger at tage udgangspunkt i et begrænset antal *case-arbejdspladser*, fordi det giver mig mulighed for tidsmæssigt at kunne nå hele vejen rundt og interviewe både repræsentanter fra ledersiden og medarbejdersiden på den enkelte arbejdsplads. Det giver også mulighed for at få et bedre og bredere indtryk af *konteksten* – eksempelvis hvordan samarbejdet og arbejdet er organiseret på arbejdspladsen (Yin 2003: 4). Dette er aspekter, der kan have betydning for arbejdet med psykosocialt arbejdsmiljø (jf. s.17, 42). Med case-strategien må man måske til gengæld give køb på noget bredde i undersøgelsen, da man er nødt til at interviewe på færre arbejdspladser for ikke at få et uoverskueligt stort antal interview. Dette kan være problematisk, da case-arbejdspladserne overvejende vil have en *instrumentel* karakter i undersøgelsen (Stake 2000: 437, 446). Jeg udvælger bestemte cases med det formål at kunne sige noget om et generelt emne – den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø – ikke for at kunne komme med en udtømmende beskrivelse af den enkelte case *i sig selv*.

6.3 Udvalgelse af cases og informanter

Udvælgelse efter maksimum variation

En måde, hvorpå man alligevel kan tilstræbe en vis form for bredde i undersøgelsen, er at vælge sine cases med omhu. Her lader jeg mig inspirere af strategien om *maksimum variation*. Strategien indebærer, at man vælger sine cases ud fra, at de udtrykker maksimal forskellighed på en eller flere casedimensioner – eksempelvis geografisk placering og størrelse (Flyvbjerg 1996: 150). Formålet er, at man så kan studere vidt forskellige omstændigheders betydning for det studerede emne. Jeg udvælger i forlængelse heraf de fire arbejdspladser sådan, at de udtrykker en variation

af offentlige DJØF-arbejdspladser mht. centrale kontekstparametre for arbejdet med psykosocialt arbejdsmiljø. Følgende parametre synes i forlængelse af analysen af den eksisterende empiri centrale:

- hvorvidt en af de lokale tillidsrepræsentanter er DJØF'er eller ej
- hvorvidt en af de lokale sikkerhedsrepræsentanter er DJØF'er eller ej
- om det er en kommunal (inkl. amtskommunal) eller statslig arbejdsplads
- om der er tale om en mellemstor (50-100 ansatte) eller stor arbejdsplads (over 100 ansatte)
- hvorvidt flertallet af de ansatte er højtuddannede eller ej
- hvorvidt arbejdet overvejende er hierarkisk organiseret eller organiseret i forhold til gruppeprojekter.

DJØF'ernes og andre højtuddannedes dobbelte forhold til belastningerne i deres arbejde – og dermed måske også til arbejdet med dem - gør det relevant både at undersøge arbejdspladser, hvor de højtuddannede udgør flertallet og mindretallet af de ansatte (se s. 46). Det gør det også relevant både at inddrage arbejdspladser, hvor DJØF'erne har en lokal tillidsrepræsentant/sikkerhedsrepræsentant og hvor de ikke har. Da aftalerne – og dermed reglerne - der relaterer sig til forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø, varierer noget mellem det kommunale og det statslige område, er det også relevant at inddrage både kommunale og statslige arbejdspladser (se s. 34f).

Antallet af ansatte på arbejdspladsen er afgørende for, hvorvidt der er pligt til at oprette en sikkerheds- og/eller samarbejdsorganisation, og jeg vælger derfor kun at interviewe på mellemstore og store arbejdspladser for at sikre mig, at både sikkerhedsarbejdet og samarbejdet er organiseret (jf. s. 36). Dette giver mig mulighed for at undersøge relationen mellem forvaltningen af psykosocialt arbejdsmiljø i og uden for formelle kollektive fora på den enkelte arbejdsplads. Endelig har jeg valgt både at undersøge arbejdspladser, hvor arbejdet hhv. er overvejende hierarkisk organiseret og overvejende projektorienteret, da det kan give anledning til forskellige psykosociale problemstillinger (se s. 17-18).

Når man arbejder med cases, så er det vanskelige spørgsmål altid afgrænsningsproblemet (Ragin 1992: 4ff.). Hvad er en case – eller i dette tilfælde – hvad er en *DJØF-arbejdsplads*? Det er selvfølgelig en forudsætning, at mindst en af de ansatte er DJØF'er, for at man kan tale om, at det er

en DJØF-arbejdsplads. Jeg lader det imidlertid ikke være afgørende, om DJØF'erne udgør flertallet af de ansatte, da det som tidligere nævnt også er relevant at undersøge de arbejdspladser, hvor DJØF'erne udgør mindretallet som faggruppe. Spørgsmålet om, hvordan man kan afgrænse en arbejdsplads fra en anden, lader jeg følge de krav, som parterne på det offentlige område har stillet op i forhold til, hvornår man skal oprette et samarbejdsudvalg (se s. 36). De tager udgangspunkt i, at der minimum skal være 25 fuldtidsstillinger, og at lederen skal have ansvar for budget og personale.

Informationsorienteret udvælgelse

I udvælgelsen af mine case-arbejdspladser lader jeg mig også inspirere af strategien om *informationsorienteret udvælgelse* (Flyvbjerg 1996: 150). Heri ligger, at man vælger de cases, der kan tænkes at indeholde den mest relevante information i forhold til undersøgelsens problemstilling. I denne undersøgelse er forventningen om et relevant informationsindhold størst i forhold til de cases, hvor repræsentanterne *har forsøgt* at kortlægge det psykosociale arbejdsmiljø og at handle på resultaterne – evt. i forbindelse med en APV – da de så vil have nogle erfaringer med forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø. Ulempen ved denne informationsorienterede udvælgelse kan være, at man får fat i nogle meget *positive* arbejdspladser, som er langt fremme med at udvikle forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø på lokalt niveau. Til gengæld får man måske en viden, der kan komme de arbejdspladser til gode, som står foran at skulle i gang med at udvikle dette arbejde.

Jeg vælger at interviewe på fire case-arbejdspladser. Hermed får jeg tid til både at kunne interviewe en lokal medarbejderrepræsentant, en lokal sikkerhedsrepræsentant og den daglige sikkerhedsleder, og dermed få både ledersidens, medarbejdersidens – samt sikkerhedsorganisationens og samarbejdsorganisationens – perspektiv dækket. For yderligere at sikre bredden i undersøgelsen vælger jeg derudover at interviewe en række arbejdsmiljøkonsulenter fra de centrale arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, der forhandler på det offentlige område. Man kan forestille sig, at disse konsulenter overvejende har kendskab til tilfælde, hvor tingene er gået galt, og de er endt som en sag på deres bord. Når jeg har valgt potentielt positive cases, så kan det være et godt supplement til bredden at inddrage disse potentielt mere negative historier. Endelig kan interview med repræsentanter fra de centrale organisationer i det offentlige bidrage med noget andet – nemlig de centrale parters perspektiv på udviklingen på dette område. Dette perspektiv er relevant i forbindelse med, hvordan det lokale og centrale niveau kunne tænkes at spille sammen i fremtidige forbedringer af den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø. Jeg inter-

viewer derfor udover de lokale repræsentanter to konsulenter fra arbejdsgiverside og to konsulenter fra arbejdstagerside på det centrale niveau i det offentlige, som alle helt eller delvist har arbejdsmiljøet som deres beskæftigelsesområde. I alt har jeg inklusiv et pilotinterview foretaget 16 interview⁴¹ af 1-2 timers varighed i perioden februar-juni 2004.

6.4 Interviewmetode og interviewguide

Da jeg grundlæggende opfatter informanterne som refleksive individer, der kan bidrage med refleksioner over deres arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø, ønsker jeg ikke at "låse" dem fast i en alt for hårdt struktureret interviewstrategi. Der skal være plads til, at intervieweren kan følge op på uventede svar og bemærkninger, og derfor vælger jeg en semistruktureret interviewstrategi. Hermed bliver det også muligt at stille åbnende spørgsmål, der lægger op til fortællinger om, hvordan eventuelle problemer med det psykosociale arbejdsmiljø er blevet håndteret over tid. Det bliver også muligt at komme med ligefrem *fortolkende* spørgsmål, således at jeg kan lade informanten selv afgøre, hvilken relation der er mellem de problemer og muligheder, de oplever i arbejdet, og måden arbejdet forvaltes på – altså forbinde de to led i problemformuleringen (Kvale 1999: 136-139, 198).

I februar 2004 gennemførte jeg et pilotinterview i en arbejdstagerorganisation, som viste, at den semistrukturerede interviewstrategi kan medføre lange interview (ca. 1½ time), når der både skal spørges ind til det lokale arbejde med psykosocialt arbejdsmiljø og den relevante *kontekst* for arbejdet. Da jeg ikke ønsker at skære i antallet af interview, som jeg finder relevant for bredden i undersøgelsen, eller foretage gruppeinterview på case-arbejdspladserne, så vælger jeg at skære i transskriberingen i stedet, således at interviewene ikke transskriberes i deres fulde længde (se *Transskriptionsstrategi* s. 59). Jeg vælger bevidst at interviewe de lokale parter hver for sig, fordi de kan have forskellige interesser i forvaltningen af psykosocialt arbejdsmiljø og indgå i mere eller mindre assymetriske magtrelationer, der gør gruppeinterviewet til en uegnet metode. Parterne vil måske ikke kunne sige de samme ting samlet som hver for sig, hvis den ene side dominerer over den anden i interviewsituationen (Fontana & Frey 2000: 652).

En anden erfaring fra pilotinterviewet var, at det var en fordel, at interviewet foregik på informantens arbejdsplads. Han kunne derved hive relevante undersøgelser, plancher og brochurer

⁴¹ På en af case-arbejdspladserne (Case 4) blev både sikkerhedsrepræsentant- og medarbejderrepræsentanthvervet midlertidigt varetaget af sikkerhedsrepræsentanten, fordi medarbejderrepræsentanten havde orlov (se *Oversigt over cases* s. 62). Derfor foretog jeg kun to interview på denne arbejdsplads – et med sikkerhedslederen og et med sikkerhedsrepræsentanten.

ned fra hylderne og illustrere sine udsagn. Dette var især relevant i forhold til at beskrive *konteksten* for det lokale arbejde – eksempelvis det psykosociale arbejdsmiljøs tilstand og samarbejdets organisering. Derfor tilstræber jeg, at alle interview foregår på informanternes arbejdsplads, så der er mulighed for, at de kan inddrage skriftligt materiale i deres svar.

Ved pilotinterviewet havde interviewguiden den grundlæggende struktur, at første del bestod af spørgsmål vedrørende *konteksten* for forvaltningen og anden del af spørgsmål vedrørende *selve* forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø. Udformningen af de enkelte spørgsmål tog udgangspunkt i problemformuleringen og den teoretisk motiverede analyse af eksisterende empiri på området. Den endelige interviewguide til arbejdsmiljøkonsulenterne på centralt niveau ligger meget tæt op ad den version, som blev brugt ved pilotinterviewet, mens interviewguiden til de lokale repræsentanter er ændret noget, da jeg antager, man lokalt har mindre viden om reguleringen på det centrale niveau, men til gengæld har en stor viden om den specifikke kontekst for forvaltningen på deres egen arbejdsplads. Første del (*Arbejdspladsen, DJØF'erne på arbejdspladsen og Det psykiske arbejdsmiljø*) vægtes derfor noget mere i interviewguiden til de lokale repræsentanter, mens det sidste afsnit i anden del (*Decentralisering af arbejdsmiljøarbejdet*) vægtes mindre (se Bilag 1). For at undgå unødvendig semantisk forvirring i interviewsituationen vælger jeg bevidst at bruge termen ”psykisk arbejdsmiljø” frem for ”psykosocialt arbejdsmiljø” i interviewguiden og selve interviewene, da det er det gængse begreb i daglig tale, hvilket også pilotinterviewet illustrerede.

Da jeg selv foretager mine interviews og derved er *medskabende* i interviewprocessen, må min rolle som interviewer reflekteres. Den forståelseshorisont, jeg går ind i samtalen med, spiller en rolle for, hvorvidt jeg overvejende forstår informantens udsagn på hans/hendes præmisser eller på mine egne præmisser (Fog 1994: 17-20; Gilje & Grimen 2002: 171-176). Min forståelseshorisont handler bl.a. om mine forventninger til empirien ud fra de forudsætninger, jeg har oparbejdet gennem mine indledende teoretiske og empiriske analyser. De ligger åbne for læseren i første del af denne afhandling, og læseren har derfor mulighed for at danne sig et indtryk af denne side af min forforståelse. Den nødvendige selvransagelse handler imidlertid også om mine personlige fordomme og følelser i forhold til feltet (Fog 1994: 18). Da jeg selv er kommende DJØF'er, må jeg især overveje dette i forhold til de informanter, som *ikke* har samme baggrund. Flere af informanterne vil sandsynligvis være DJØF'ere/andre højtuddannede, og det er sikkert en fordel for mig, at jeg har et sprog og en tankegang, der ligner deres, men jeg må også holde mig for øje,

at jeg ikke bare kan overføre denne interviewstil på informanter med en helt anden baggrund end min egen.

6.5 Transskriptionsstrategi

Da erfaringen fra pilotinterviewet viser, at interviewet bliver meget langt, hvis man både skal spørge ind til forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø og konteksten for forvaltningen, så vælger jeg at begrænse omfanget af transskriberingen. Denne *selektive* transskriptions-strategi muliggør, at jeg kan holde fast i gennemførelsen af lange og individuelle interview. Jeg prioriterer generelt udskrivningen af de dele af interviewene, der handler om selve forvaltningen, højere, end udskrivningen af de dele, der handler om konteksten. Til gengæld skriver jeg en meningskondenseret præsentation af hver case-arbejdsplads med særlig vægt på *konteksten* for forvaltningen, der som selve transskriptionerne dog af anonymitetshensyn kun er at finde blandt de fortroligstemplede bilag (Bilag 2) (Kvale 1999: 166, 190). En kort skematisk oversigt over case-arbejdspladserne er at finde på s. 62.

I udformningen af case-præsentationerne inddrages det skriftlige materiale fra arbejdspladserne, som informanterne har udleveret til mig. Der vil dog ikke blive henvist til det – ligesom det ikke vil figurere på litteraturlisten – med det formål at tilstræbe anonymitet for den enkelte case og informant. I den udstrækning, at udformningen af case-præsentationerne og oversigten over cases alene hviler på de lokale repræsentanters udsagn, har det været et kriterium, at kun samstemmende udsagn mellem mindst en medarbejder- og en ledelsesrepræsentant kan anvendes. Dette er for at undgå, at konteksten i casen præsenteres på en måde, som kun den ene side af bordet oplever den.

Selektionen er generelt blevet foretaget ud fra det princip, at den enkelte replik ikke ”skæres over”, men transskriberes i sin helhed fra det ene replikskifte til det andet. Transskriptionsstrategien tager i øvrigt overvejende udgangspunkt i *læsevenlighed*, hvilket bl.a. indebærer udeladelse af uafsluttede sætninger og korrektion af grove ordstillingsfejl. Den detaljerede liste over transskriptionsstrategien er ligesom transskriptionerne af de enkelte interview at finde i bilag (hhv. Bilag 3 og Bilag 4).

6.6 Strategier for analyse og fortolkning

Analysen af de transskriberede interview struktureres på tværs af case-arbejdspladserne og repræsentanterne fra det centrale niveau i en række temaer (Kvale 1999: 201). Temastrukturen har flere fordele. *Først om fremmest* kan jeg sikre en *bredde* i analysen, da temaerne ikke behøver at

være repræsentative for eksempelvis alle cases, og både generelle og enkeltstående historier derfor kan tages med. *For det andet* gør en tematisk strukturering af analysen det muligt at inddrage narrative analysestruktureringer under det enkelte tema (Kvale 1999:197-199). Da jeg tager udgangspunkt i, at det er de lokale parter *handlinger*, der afgør, hvorvidt en psykosocial problemstilling er individuel eller kollektiv – er det vigtigt at kunne rekonstruere informanternes fortællinger om, hvordan de handlede på evt. problemer. De enkelte temaer konstrueres i et samspil mellem de tre sidste arbejdsspørgsmål under problemformuleringen, empirien og nedenstående tematiseringsstrategi.

Tematiseringsstrategi

Interviewundersøgelsen har den *bredde* og kompleksitet, at jeg både har interviewet parter på det *centrale* og det *lokale* niveau - og på hvert niveau parter fra begge sider af bordet. På det lokale niveau har jeg endda også interviewet medarbejderrepræsentanter, der måske sidder i hvert sit udvalg (hhv. SU/SiU). I håbet om at afspejle frem for at udglatte denne flerstemmighed ønsker jeg ikke blot at vælge temaerne efter, *hvor mange* der er kommet med et givent udsagn, men også *hvem* der er kommet med det. Det er klart, at oplevelser i forbindelse med arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø, som går igen på to eller flere arbejdspladser, har en vis tyngde, men hvis man kun havde dette kriterium i sin tematiseringsstrategi, så var der måske stemmer – eksempelvis sikkerhedsrepræsentanternes - man ikke ville få taget med i sin analyse. Samtidig ville man måske få et overdrevet fokus på de af case-arbejdspladserne, som minder meget om hinanden i forhold til psykosociale problemer og samarbejdsformer, mens en afvigende case kunne blive underbelyst. Min tematiseringsstrategi indebærer derfor, at valget af temaer skal tage hensyn til, at alle stemmer i en eller anden grad bliver hørt, og derfor er jeg både opmærksom på de udsagn, der går igen og kan generaliseres, og på mere enkeltstående fortællinger om arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø. Temaerne kan derfor have forskellige længde. De enkeltstående fortællinger har selvfølgelig en anden status end de generaliserbare udsagn, men til gengæld er det måske netop dem, der overskrider forventningerne fra de indledende teoretiske og empiriske analyser og kan pege på uforudsete sammenhænge.

Analyse og fortolkning

Da jeg i alle interviewene har at gøre med udsagn, der er politiserede i en eller anden grad, fordi mine informanterne er repræsentanter fra hhv. arbejdstagerside og arbejdsgiverside og fra hhv. centralt og lokalt niveau, så vil der sandsynligvis være forskellige versioner af de samme fortællinger. Temastrukturen åbner op for, at analysen og fortolkningen kan rumme denne kompleksitet på en måde, så de forskellige synspunkter kan sammenstilles og kontrasteres i det samme af-

snit. Dette gør det muligt, at jeg udover at foretage en *informationsanalyse* af informanternes udsagn også kan inddrage en *perspektivanalyse* (Hammersley & Atkinson 1995: 125-126). Hermed ser jeg ikke blot informanternes udtalelser som informationer om, hvordan de lokale repræsentanter oplever forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø – men også som udtryk for de interesser og forståelsesformer, der er knyttet til deres *rolle* som eksempelvis medarbejderrepræsentant eller repræsentant for en arbejdsgiverorganisation.

Fortolkningen vil være en integreret del af analysen, og teoretiske begreber fra den teoretiske analyse inddrages direkte i analysen under det enkelte tema. Der kan derfor være brug for at genintroducere og ligefrem operationalisere de begreber, der er relevante for analysen. Dette struktureres ved, at temaerne inddeles i klynger alt efter, hvordan de spiller sammen med de teoretiske analyser. Hver klynge indledes med en kort operationalisering af de relevante teoretiske begreber og afsluttes med en opsamling af centrale empiriske pointer.

6.7 Oversigt over cases

Case	1	2	3	4
Arbejdsplads	Departement i et ministerium	Institut i staten	Forvaltning i en kommune	Forvaltning i et amt
Antal ansatte	Over 100	50-100	Over 100	50-100
Andel AC´ere	Ca. 2/3	Over 50%	Under 10%	Ca. 1/3
Dominerende arbejdsorganisering	Hierarkisk	Gruppeprojekter	Hierarkisk	Halvt af hver
Organisering af samarbejdet	SU og SiU ⁴²	SU og SiU	MED-udvalg	MED-udvalg
Placering af psykosocialt arbejdsmiljø	SiU. Samarbejde med SU ved APV	?	MED-udvalg	MED-udvalg
Det formelle samarbejde (SU/MED)	Stærkt ⁴³	Svagt	Svagt	Stærkt
APV-forsøg, psykosocialt arbejdsmiljø	Ja	Nej	Ja	Ja
Implementering afsluttet	Nej ⁴⁴	-	Nej	Ja
Psykosocialt klima	Overvejende godt	Overvejende godt	Overvejende dårligt	Overvejende godt
Personsager med psykosociale årsager	(1) ⁴⁵	1	(1)	1
Hvem blev interviewet?	SR: DJØF´er, medlem af SiU	SR: HK´er, medlem af SiU	SR: FOA	SR: DJØF´er, medlem af MED,
Sikkerhedsrepr. (SR)	TR: DJØF´er, medlem af SU	TR: Magister, medlem af SU	MR: DJØF´er, medlem af MED	for tiden tillige MR og næstformand
Tillidsrepr. (TR)	SL: DJØF´er, formand for SiU	SL: Magister, øverste chef, formand for SU og SiU	SL: FOA, medlem af MED	
Sikkerhedsleder (SL)				
Medarbejderrepr. (MR)				SL: Magister, øverste chef, formand for MED

⁴² SU= samarbejdsudvalg; SiU= sikkerhedsudvalg; MED-udvalg= integreret sikkerheds og samarbejdsudvalg.

⁴³ Det formelle samarbejdet betegnes her som svagt, hvis de uformelle beslutningsstrukturer i organisationen har større vægt end de formelle, og medarbejdersiden kun har ringe medindflydelse i samarbejdet. Er det omvendt, betegnes samarbejdet som stærkt.

⁴⁴ APV-processen blev afbrudt pga. omorganiseringer på arbejdspladsen.

⁴⁵ Personsager, der kun måske kan tilskrives psykosociale årsager, er angivet i parentes.

7 Interviewanalyse

Indledning

Analysen af de transskriberede interview retter sig mod, hvordan de lokale parter udfører og oplever forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø på offentlige DJØF-arbejdspladser og vil dermed svare på de tre sidste arbejdsspørgsmål under problemformuleringen:

- 2) *Hvornår og på hvilken måde hhv. generaliserer og individualiserer de lokale parter problemstillinger i psykosociale arbejdsmiljø, og hvilken betydning har det?*
- 3) *Hvornår og hvordan løfter de lokale parter problemstillinger i det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejdsniveau – hvornår gør de ikke - og hvilken betydning har det?*
- 4) *Hvordan kunne de lokale parters forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø forbedres, når det gælder hhv. individuelle og kollektive problemstillinger?*

Spørgsmålene besvares ikke et ad gangen, men på tværs af en række analytiske *temaer*. Med udgangspunkt i disse tre arbejdsspørgsmål, empirien og min tematiseringsstrategi har jeg konstrueret ni temaer, som vil strukturere analysen⁴⁶. Temaerne er i samspil med den teoretiske analyse blevet inddelt i tre *klynger*, der hver vil have sin egen introduktion og opsamling (se Figur 5). Introduktionen vil indeholde en kort operationalisering af de teoretiske begreber, der vil blive inddraget i analysen i den enkelte klynge, mens opsamlingen vil koncentrere sig om centrale empiriske pointer.

⁴⁶ Når der citeres eller gengives brudstykker fra de transskriberede interview i teksten, markeres dette med gåseøjne og fremhævet skrift – eksempelvis ”**arbejdsmiljø**”. Det anføres dernæst i parentes ved sætningens slutning, hvem citatet stammer fra, og der henvises i en fodnote til sidenummer og linjenummer i interviewtransskriptionen.

Klynger	Temaer
1) Institutionalisering og implementering	<i>De personbårne problemer</i>
	<i>Lokale fora – legitimitet og åbenhed</i>
	<i>At gøre det gode bedre</i>
2) Institutionalisering og reguleringsformer	<i>APV – den problematiske isbryder</i>
	<i>Noget at vifte med</i>
	<i>Aftaleregulering – fokus på forebyggelse</i>
3) Institutionaliseringens samarbejds-mæssige forudsætninger	<i>Medarbejdersiden – inddragelse og medansvar</i>
	<i>Ledersiden som lokomotiv</i>
	<i>Når ledelsen er problemet</i>

Figur 5: Oversigt over tema- og klyngestrukturen i analysen af de transskriberede interview

Den første klynge, *Institutionalisering og implementering*, tager sit udgangspunkt i spørgsmålet om, hvorvidt institutionaliseringen af en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø kan udvikle sig til en form for *fælles regulering*. Institutionaliseringen af en fælles regulering lokalt indebærer i forlængelse af Flanders definition bl.a., at de lokale parter udover at løfte de psykosociale problemer til det formelle samarbejde rent faktisk også handler på dem.

Den anden klynge, *Institutionalisering og reguleringsformer*, drejer sig om, hvordan institutionaliseringen af en lokal forvaltning spiller sammen med hhv. lovgivningen og centralt indgåede aftaler. Spørgsmålet er i Riepers forstand, om den *decentrale deltagermodel* i arbejdsmiljøreguleringen spiller bedst sammen med *regelmodellen* eller *forhandlingsmodellen*, når det gælder det psykosociale område.

I den tredje klynge, *Institutionaliseringens samarbejds-mæssige forudsætninger*, fokuseres der på, hvilken betydning medarbejderinddragelsen i det lokale samarbejde har for institutionaliseringen. Målet med den reflekterende regulering er en stor *dybde* i reguleringen, men eftersom institutionaliseringen af en sådan dybde på lokalt niveau sker via allerede etablerede samarbejdssystemer, så kan kvaliteten af dette samarbejde tænkes at påvirke institutionaliseringsprocessen.

7.1 *Institutionalisering og implementering*

Introduktion

Ifølge Cleggs institutionelle IR-perspektiv så siger bl.a. *dybden*, *bredden* og *sikkerheden* af centrale kollektive forhandlinger noget om, hvilken betydning forhandlingerne har for institutionaliseringen af et forvaltningsområde på det lokale niveau (Clegg 1976: 8-9). Når det gælder den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø kan man applicere begreberne på betydningen af lovgivning og centralt indgåede aftaler på følgende måde. *Dybden* henviser til hvorvidt de lokale medarbejderrepræsentanter inddrages i administrationen af de centralt vedtagne regler, der vedrører det psykosociale arbejdsmiljø, *bredden* henviser til hvor stor en del af det psykosociale arbejdsmiljø, der er dækket ind af reglerne, og dermed umiddelbart berøres af institutionaliseringen og *sikkerheden* henviser til, om man kan forvente reglerne overholdt på lokalt niveau.

Da institutionaliseringen af det psykosociale arbejdsmiljø som et nyere samarbejdsområde lokalt sandsynligvis ofte vil indgå i en allerede eksisterende institutionalisering af et lokalt sikkerheds- eller samarbejdsudvalg, så konfronteres institutionaliseringen her i strukturationsteoretisk forstand med den *sociale praksis*, der allerede er udviklet i de lokale forvaltningsorganer (Giddens 1984: 8). Den sociale praksis defineres ved, at de lokale parter og de lokale samarbejdsstrukturer betragtes som dualitet, der ikke umiddelbart kan adskilles. De *regler* og *ressourcer*, der kendetegner de lokale samarbejdsstrukturer, har ingen isoleret eksistens og reproduceres kun gennem parternes handlinger. *Reglerne* – såsom de lokale handlingsprocedurer og *ressourcerne* – såsom tid til repræsentantarbejdet - kan desuden på en gang forventes at være *mulighedsskabende* for institutionaliseringen af det psykosociale arbejdsmiljø som samarbejdsområde og *begrænsende* for dens art og omfang.

Ud fra Flanders institutionelle IR-perspektiv, så indebærer indgåelsen af en aftale på centralt niveau altid en fælles implementering og administration af aftalen – og dermed udviklingen af en *fælles regulering* (Flanders 1968: 9-10). I denne del af analysen vil der ved hjælp af ovennævnte teoretiske perspektiver blive fokuseret på, i hvilken udstrækning institutionaliseringen af forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø kan siges at udvikle sig til en form for fælles regulering på lokalt niveau. Institutionaliseringsgraden vil desuden blive analyseret ved hjælp af min idealtypologi på hhv. *individuelle problemstillinger*, *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora* og *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum* (se s. 23-24).

Analysen er struktureret i tre temaer. Temaet *De personbårne problemer* drejer sig om vanskeligheden i at behandle det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling* og derved at institutionalisere arbejdet med det. I *Lokale fora – legitimitet og åbenhed* fokuseres der på, hvad forskellige lokale fora kan betyde for institutionaliseringen, og endelig analyseres der i *At gøre det gode bedre* et eksempel på, hvordan det på en arbejdsplads med et overvejende godt psykosocialt arbejdsmiljø kan lade sig gøre at udvikle en lokal form for *fælles regulering* af det psykosociale arbejdsmiljø.

De personbårne problemer

Problemer med det psykosociale arbejdsmiljø har ifølge repræsentanter fra leder- og medarbejderside en karakter, som gør det vanskeligt at arbejde med dem lokalt. De opleves som meget individuelle i deres udtryk eller ligefrem som noget ”**meget personligt**”, hvad enten private årsager er indblandet eller ej (SR1, SR2, SL2, AG2)⁴⁷. Denne karakter af at være knyttet til nogle personer gør det svært for de lokale medarbejderrepræsentanter at tage problemerne op over for ledelsen som *kollektive problemstillinger* og ad den vej give arbejdsmiljølovgivningen en *dybde* på området.

Medarbejderrepræsentanters rolle

Medarbejderrepræsentanterne er generelt ikke opsøgende over for problemer med det psykosociale arbejdsmiljø på arbejdspladsen, og medarbejderne henvender sig også sjældent til deres repræsentanter med problemer, fordi problemerne har den karakter, de har. På de tre case-arbejdspladser, hvor det psykosociale arbejdsmiljø har det bedst, sker de få henvendelser, der er direkte fra medarbejderne til ledelsen, og problemerne behandles således langt hen ad vejen som *individuelle problemstillinger*. Ledelsen inddrager kun en tillidsrepræsentant, hvis det viser sig nødvendigt at forhandle en løsning senere i forløbet (SL1, TR2, SR4)⁴⁸. Sikkerhedsrepræsentanterne inddrages endnu sjældnere. Det er således langt fra alle *individuelle problemstillinger*, der udvikler sig til *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora* og jf. min idealtypologi derved kan bidrage til institutionaliseringen. Det er desuden praksis på alle fire case-arbejdspladser, at repræsentanterne *ikke* løfter psykosociale personsager til det formelle samarbejde (SL1, SL2, MR3, SR4)⁴⁹. I det formelle samarbejde nævner man højst konklusionen på en

⁴⁷SR1: 4, 7; SR2: 1, 54; SL2: 13, 41; AG2: 4, 37

Henvisningerne til de transskriberede interview skal generelt læses som følgende eksempler:

SR1: 4, 7 = Case 1, sikkerhedsrepræsentant: side 4, fra og med linje 7

AG2: 4, 37 = Arbejdsgiverside 2 (på centralt niveau): side 4, fra og med linje 37

⁴⁸SL1: 12, 56 ; TR2: 10, 23; SR4: 11, 12

⁴⁹SL1: 12, 56; SL2: 13, 41; MR3: 4, 45; SR4: 11, 49

personsag, der *er* afsluttet (SR4)⁵⁰. Personsager bidrager altså heller ikke til institutionaliseringen i form af *kollektive problemstillinger i et kollektivt forum*.

Sikkerhedsrepræsentanten fra ministerdepartementet forklarer repræsentanternes tilbageholdenhed med, at det slet ikke er *legitimt* at bringe psykosociale problemer op på samme måde som fysiske arbejdsmiljøproblemer, fordi de psykosociale er meget mere personlige: **”Der er også den forskel, at du kan meget nemmere gribe fat i og sige, det er stolen, eller det er den udluftning, det er galt med. Men at gå ind til sin chef og sige, ”ved du hvad, hende der, har hun det ikke for hårdt i øjeblikket?”, det har jeg aldrig gjort. (...) Jeg tror faktisk, at psykisk arbejdsmiljø er tabubelagt, når vi kommer ned i den her ende af det. Det er ikke tabubelagt at sige, at jeg er stresset, men det er tabubelagt at *blande sig i det på andres vegne*. Hvor man på det fysiske kan gå ind og sige, det skal simpelthen være sådan, det må I finde penge til. Der er en stor forskel”** (SR1)⁵¹.

Tillidsrepræsentanten på samme arbejdsplads er dog meget kritisk over for sikkerhedsorganisationens indsats, som han finder *for* tilbageholdende i lyset af, at det er dem, der skal varetage det psykosociale arbejdsmiljø: **”Men vi må nok generelt tilstå, at sikkerhedsudvalget ikke har haft en særlig aktiv profil herinde. Der har også været perioder, hvor vi kun lige har fået valgt repræsentanter. Det er gået lidt langsomt med det.”** (TR1)⁵². Tillidsrepræsentanten peger her på, at sikkerhedsrepræsentantens tilbageholdenhed over for det psykosociale arbejdsmiljø kan bunde i manglende engagement. Den manglende *dybde* i reguleringen handler altså måske ikke blot om, at det psykosociale arbejdsmiljø er et vanskeligt område, men også om en utilstrækkelig indsats fra sikkerhedsrepræsentanterne.

Arbejdsmiljøkonsulenterne på arbejdstagerside mener, at problemet med repræsentanternes tilbageholdenhed ikke blot gælder sikkerhedsrepræsentanterne lokalt. Hverken sikkerheds- eller tillidsrepræsentanter tager psykosociale problemer op i tide (AT1)⁵³. Derfor ender problemerne ofte som alvorlige personsager, hvor en medarbejder *er* gået helt ned med flaget, før der bliver handlet, og så er det svært at behandle problemerne som *kollektive problemstillinger*: **”Vi vil meget gerne gøre det til et kollektivt problem. Vores største problem, det er, at når folk ringer til os, så kan man næsten ikke længere få dem til at gøre det til et kollektivt problem.**

⁵⁰ SR4: 11, 49

⁵¹ SR1: 5, 1

⁵² TR1:7, 17

⁵³ AT1: 3, 54

Det vi jo allerhelst vil, det er et få mulighed for at tage ud og tale med arbejdsgiveren og finde ud af, hvordan vi kan gøre noget ved det problem. Men folk er ofte derude, at de *or-ker det ikke mere.*" (AT2)⁵⁴.

Omvendt påpeger sikkerhedsrepræsentanten fra ministerdepartementet, at "**man skal passe på ikke at *institutionalisere***" håndteringen af psykosociale personsager for meget. Han så helst at de blev håndteret direkte mellem lederen og den ramte medarbejder og uden om medarbejderrepræsentanterne, fordi det kræver en fuldkommen åben dialog at kunne løse et sådan personligt og komplekst problem: "**Det ville være bedre, hvis folk blev *åbne* direkte over for lederen. Der er jo så mange aspekter i det, og hvis det skal gå via repræsentanten, så hører vedkommende måske kun 1/3 af, hvad du siger. Cheferne kan jo ikke gøre noget, hvis de ikke får *oplysningerne***" (SR1)⁵⁵. Institutionaliseringsen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø bør altså måske ikke ske via behandlingen af personsager - de skal måske alene behandles som *individuelle problemstillinger*.

Det usynlige arbejdsmiljø

I betragtning af, at psykosociale personsager er vanskelige at løse, og de derfor måske hverken kan eller skal være vejen ad hvilken institutionaliseringen forløber, så er det store spørgsmål, hvordan man i Cleggs forstand kan opnå en *dybde* og dermed *sikkerhed* i reguleringen på anden vis (Clegg 1976: 8-9). En mulighed kunne være at arbejde med at *generalisere* problemerne og ad den vej *løfte* dem til det formelle samarbejde uden om personsagerne. Dette er imidlertid vanskeligere end som så, da problemerne i deres tidlige fase ofte er svære at få øje på eller ligefrem er usynlige: "**Der er masser af psykisk arbejdsmiljø, som findes i det skjulte hos folk. Hvor det aldrig kommer frem, og så bukker de under**" (SR1)⁵⁶. Problemerne kommer ofte snigende, og det kan eksempelvis være svært for ledelsen at opdage dem, før de har udviklet sig til alvorlige personsager – især fordi mange medarbejdere i dag har en udstrakt grad af selvledelse (SL1)⁵⁷. Dette betyder også, at psykosociale problemer, før de ender i personsager, let kan komme til at fremstå som et "**luksusproblem**" sammenlignet med de fysiske arbejdsmiljøproblemer, der er tydelige for enhver: "**Ja, selvom vi kan blive lige så syge, men det tænker vi ikke på.**

⁵⁴ AT2: 7, 24. Henvisningerne til dette interview er specielle derved, at der henvises til et dobbeltinterview med to arbejdsmiljøkonsulenter fra samme arbejdstagerorganisation. Selvom de to konsulenter ikke altid er enige, så skelner jeg ikke mellem de to informanter i henvisningerne, da de overordnet set repræsenterer den samme organisation og dermed det samme perspektiv.

⁵⁵ SR1: 4, 53

⁵⁶ SR1: 4, 23

⁵⁷ SL1: 12, 35

Det er det der med, at et brækket ben kan du se. (...) Vi skal have gjort tingene mere synlige” (MR3)⁵⁸.

Det er derfor relevant at kaste et nærmere blik på de redskaber, de lokale parter kan bruge til at *generalisere* problemerne med, så problemerne i tide kan blive løftet som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*. Sikkerhedsrepræsentanten fra den amtslige forvaltning har god erfaring med at bruge opgørelser af hhv. sygefraværet og personaleomsætningen, fordi eventuelle problemer hermed kan generaliseres hurtigt, nemt og tydeligt. Det er der, hvor ”**det bliver sådan vildt konkret**”, det er ”**problemtallene, det er dem, vi kan måle uden at lave større undersøgelser**” (SR4)⁵⁹. En arbejdsmiljøkonsulent fra arbejdstagerside påpeger dog, at hverken et lavt sygefravær eller en lav personaleomsætning i sig selv er nogen garanti for, at der ingen psykosociale problemer er (AT1)⁶⁰. Sygefraværet eller personaleomsætningen kan ikke stå alene, hvis man vil have et udtømmende billede af tingenes tilstand. Denne indvending bekræftes af en erfaring fra den kommunale forvaltning. Her viste en spørgeskemaundersøgelse i forbindelse med en APV, at det psykosociale arbejdsmiljø generelt var under middel i forhold til andre arbejdspladser, men *samtidigt* gav flertallet af medarbejdere udtryk for, at de ville blive på arbejdspladsen, til de skulle pensioneres, hvilket peger i retning af en lav personaleomsætning (SL3, SR3)⁶¹. Der ligger en mere omfattende og mere nuanceret *generalisering* i en sådan spørgeskemaundersøgelse end i sygefraværet eller personaleomsætningen alene. En lokal spørgeskemaundersøgelse på det psykosociale arbejdsmiljø kan dog være en problematisk affære på andre punkter, som vi skal se senere (s. 83f).

Lokale fora – legitimitet og åbenhed

I dette tema fokuseres der på, hvad forskellige lokale fora kan betyde for institutionaliseringen. Det drejer sig på den ene side om kollektive fora som sikkerhedsudvalget og samarbejdsudvalget og om mere begrænsede fora som medarbejderudviklingssamtalen (MUS).

Samarbejdsudvalget – den nødvendige legitimitet

På de tre arbejdspladser, hvor man har arbejdet med at sætte en APV-proces i gang, er den generelle erfaring, at det er vigtigt, dette arbejde er placeret i samarbejdsudvalget eller inddrager samarbejdsudvalget i en eller anden grad. Institutionaliseringen af en forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø skal på sin vis ske i en allerede eksisterende samarbejdsinstitution, hvor der er

⁵⁸ MR3: 8, 13; MR3: 8, 20

⁵⁹ SR4: 17, 34; SR4: 18, 54

⁶⁰ AT1: 5, 35

⁶¹ SL3: 11, 5; SR3: 14, 51

tilstrækkelig fælles legitimitet til at bære forvaltningen igennem på hele arbejdspladsen. Det er ikke nok alene at *løfte* det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling* i sikkerhedsudvalget, hvis man vil arbejde med at forandre det psykosociale arbejdsmiljø, selvom sikkerhedsudvalget også er et *formelt kollektivt forum*. Der er en forskel på legitimiteten i samarbejds- og sikkerhedsudvalget, som bl.a. hænger sammen med udvalgenes repræsentation.

I ministerdepartementet indgik samarbejdsudvalget og sikkerhedsudvalget et samarbejde i forbindelse med opstarten af den seneste APV-proces. Sikkerhedsrepræsentanten oplevede det som en fordel, fordi den øverste ledelse på hans arbejdsplads ikke sidder i sikkerhedsudvalget, og inddragelsen af samarbejdsudvalget gav adgang til den øverste ledelses legitimering af - og støtte til arbejdet: ”**Det, der var godt ved det, det var, at det var i fællesskab med samarbejdsudvalget. I sikkerhedsudvalget har vi en daglig sikkerhedsleder, som er ledelsens repræsentant, men i samarbejdsudvalget, der har man departementschefen. På den måde får man hele systemet taget officielt i ed. De er medvidende om det, støtter det også og har også sagt ja til, at man gør det på den og den måde. (...) Man kan nok ikke få det gennemført uden en eller anden form for konsensus i samarbejdsudvalget**” (SR1)⁶². Medarbejderrepræsentanten i den kommunale forvaltning og sikkerhedsrepræsentanten i den amtslige forvaltning understreger i forlængelse af dette, at tilstedeværelsen af den øverste ledelse er vigtig, fordi det er den, der har kompetencen til at afsætte de nødvendige tidsmæssige og økonomiske ressourcer til arbejdet (SR4; MR3)⁶³. Sikkerhedslederen i den kommunale forvaltning oplever dog også, at den bredere og større B-side i samarbejdsudvalget har en betydning for legitimiteten. For ham betød oprettelsen af et MED-udvalg, at man for alvor kunne motivere såvel A- som B-siden til at få gennemført en spørgeskemaundersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø: ”**Da MED kom ind i billedet, kunne man bedre lægge pres på hele forsamlingen**” (SL3)⁶⁴.

Sikkerhedsudvalget – den åbne dialog

Den fælles legitimitet i samarbejdsudvalget er imidlertid ikke en *tilstrækkelig* forudsætning for, at man kan *løfte* en APV-proces på det psykosociale arbejdsmiljø. Institutionaliserings af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø kræver også, at leder- og medarbejdersiden i det formelle samarbejde kan indgå i en åben dialog med hinanden, hvor medarbejdersiden tør *løfte* eventuelle problemer, og man sammen kan finde frem til en løsning (SL3; SL1)⁶⁵. Sikkerhedsrepræsentan-

⁶² SR1: 3, 37; SR1: 5, 66

⁶³ SR4: 14, 64; MR3: 3, 63

⁶⁴ SL3: 8, 46

⁶⁵ SL3: 11, 33; SL1: 11, 17

ten fra ministerdepartementet oplever her en umiddelbar forskel mellem dialogen i sikkerhedsudvalget og dialogen i samarbejdsudvalget: **”Et sikkerhedsudvalg kan lettere køre lidt mere i det skjulte og få gennemført tingene, fordi der ikke er så meget fokus på det. Resultaterne er nemmere at nå. Hvis man går ind i samarbejdsudvalget og laver en konfrontation og siger, ”nu vil vi have det sådan og sådan og sådan”, så går det nok bare ud over *samarbejdsrelationerne*. (...) Jeg opfatter meget samarbejdsudvalget som nogen, hvor der bliver klippet en hæl og hugget en tå. Det er mange gange kompromisser, og det mener jeg ikke sikkerhedsudvalget er”** (SR1)⁶⁶.

Den *sociale praksis* er i strukturationsteoretisk forstand forskellig i de to institutioner, fordi parterne trækker på forskellige *regler* (Giddens 1984: 8). De lokale parter handler på forskellige måder i de to udvalg og reproducerer derved nogle forskellige handlingsprocedurer, hvilket samlet set giver anledning til forskelle i den sociale praksis. Åbenheden er større i sikkerhedsudvalget, fordi medarbejdersiden har lovgivningen i ryggen, og fordi der er så få ledelsesrepræsentanter, at medarbejdersiden tør tage en konfrontation med ledelsen (SR1)⁶⁷. I samarbejdsudvalget begrænses åbenheden af, at den sociale praksis grundlæggende trækker på nogle handlingsprocedurer, der handler om at nå til enighed, og af, at der er mange repræsentanter, der skal blive enige. I integrerede samarbejds- og sikkerhedsudvalg (MED/SIO-MIO-udvalg) konkurrerer psykosocialt arbejdsmiljø ifølge en arbejdsmiljøkonsulent på arbejdstagerside desuden med andre – og højere prioriterede – samarbejdsopgaver, hvilket også kan lægge en dæmper på medarbejdersidens lyst til at *løfte* psykosociale problemstillinger: **”Det er svært at komme igennem med, fordi mange af de ting, man tager op som sikkerhedsrepræsentant, koster penge, fordi det koster tid. (...) Det er kroner og ører. Det var nemmere at komme igennem, når man sad i en sikkerhedsorganisation, fordi der *skulle* man tale om det. (...) Det er det, der bliver et problem, fordi så bliver løn pludselig stillet op i forhold til arbejdsmiljø, og *det er ikke noget, man skal vægte sammen*”** (AT2)⁶⁸.

Fra personificering til afpersonificering

I den amtslige forvaltning har det dog vist sig muligt at skabe en åben dialog i MED-udvalget. Dialogen er blevet stimuleret af, at man i det formelle samarbejde har vedtaget retningslinjer for, hvilke problemer, der skal behandles kollektivt – og hvilke der ikke skal. Hermed er det lykkedes at institutionalisere *generaliseringen* af det psykosociale arbejdsmiljø på en måde, så det både er

⁶⁶ SR1: 5, 51; SR1: 6, 6

⁶⁷ SR1: 6, 9; SR1: 6, 19

⁶⁸ AT2: 1, 47

blevet lettere at løfte problemerne som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum* og at behandle personsager med den diskretion, det kræver.

I forbindelse med den seneste APV-proces i den amtslige forvaltning valgte man at arbejde bevidst med at flytte fokus fra personer til ”rammer” og ”rolleudøvelse” (SL4, SR4)⁶⁹. Med fuldt overlæg kaldte man således APV’en for en undersøgelse af ”arbejdets organisering” for at signalere, at selvom problemerne kan være båret af nogle personer, så ligger årsagerne ofte i de rammer, de agerer inden for (SR4)⁷⁰. Denne afpersonificering har gjort det muligt at *generalisere* problemerne i et helt andet omfang end tidligere. Samtidigt er personsager bevidst blevet behandlet *uden* for MED-udvalget. Man har vedtaget et generelt princip om, at man ikke diskuterer personsager eller andre personrelaterede ting i MED-udvalget, fordi ”**ellers så kunne man blive hængt ud uden at være der**” (SL4, SR4)⁷¹. Dette har betydet, at man eksempelvis i forbindelse med en alvorlig samarbejdskonflikt har håndteret sagen alene som en *kollektiv problemstilling uden for formelle kollektive fora*, og kun nævnt konklusionen på sagen i MED-udvalget: ”**Så der var ikke særlig stor åbenhed omkring det problem i virkeligheden. Det var meget so- bert et eller andet sted i forhold til, hvor stort et problem de havde**” (SR4)⁷².

I ministerdepartementet havde man en lignende erfaring med en række formaliserede kontormøder som første led i en APV på det psykosociale arbejdsmiljø. De lokale parter havde forinden vedtaget nogle retningslinjer for, *hvilke* problemer, der kunne tages op, og hvordan møderne skulle forløbe. Medarbejderrepræsentanterne ville være til stede ved møderne og gerne hjælpe medarbejderne med at løfte fælles problemstillinger, men i tilfælde af, en medarbejder havde et personligt problem, ville vedkommende blive opfordret til at gå direkte til sin tillidsrepræsentant eller til arbejdspladsens psykolog: ”**Hvis det er sådan, at man har et meget personligt problem med, at min chef mobber mig, eller at min kollega er ond ved mig, eller jeg er udsat for sexchikane, så er det et personaleproblem, som skal løses i et andet regi**” (SL1)⁷³. Sikkerhedslederen i ministerdepartementet oplevede det som en god måde at arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø, fordi det fik medarbejderne til at tage et medansvar for de fælles problemer samt fik sorteret problemer af personlig art fra (SL1)⁷⁴. Sikkerhedsrepræsentanten var dog ifølge sikkerhedslederen mere skeptisk over for møderne: ”**Der hvor diskussionen var, det gik på**

⁶⁹ SL4: 3, 39; SR4: 14, 7

⁷⁰ SR4: 14, 1

⁷¹ SL4: 6, 39; SR4: 11, 49

⁷² SR4: 12, 23

⁷³ SL1: 10, 25

⁷⁴ SL1: 11, 1

anonymiteten. Om man fik de rigtige ting på bordet eller ej. (...) Diskussionen gik på, ”får vi de rigtige informationer eller hvad, eller kommer vi til at presse nogle ting ind under gulvtæppet, fordi det skal være åbent? (...) SR var den, som holdt meget fast i anonymiteten, (...)” (SL1)⁷⁵.

Hvis man ser nærmere på *bredden* af det psykosociale arbejdsmiljø, der ifølge retningslinjerne i ministerdepartementet og den amtslige forvaltning skal behandles kollektivt, så kan ovennævnte sikkerhedsrepræsentant have god grund til sin skepsis. Betegnelsen *bredden* henviser her i forlængelse af Cleggs definition til, hvor stor en del de psykosociale problemstillinger, der inddrages i den kollektive behandling og hvor mange der på den anden side overlades til ledelsesmæssige afgørelser alene (Clegg 1976: 9). Tendensen er, at det *sociale arbejdsmiljø* udgrænses som personlige problemer – i form af mobning og chikane – mens det kollektive fokus lægges på det *organisatoriske arbejdsmiljø* (Limborg 2002: 32-33). Herved er retningslinjerne ikke blot *mulighedsskabende*, men også *begrænsende* for, hvilke problemstillinger der kan løftes som kollektive. Måske er prisen for, at det kan lykkes at institutionalisere arbejdet med det *organisatoriske arbejdsmiljø*, at arbejdet med det mere personligt knyttede *sociale arbejdsmiljø* individualiseres. Omvendt kan en større afpersonificering af det *organisatoriske arbejdsmiljø* måske også bane vejen for en forebyggelse af de mange sociale problemer, hvis årsager er at finde i en uhensigtsmæssig arbejdsorganisering. En arbejdsmiljøkonsulent fra arbejdstagerside mener eksempelvis, at årsagerne til de fleste psykosociale problemer – også de sociale - skal findes i organiseringen af arbejdet: ”(...) **det er jo ikke fordi, A og B er dumme, og så kommer de op at slås. Det gror ud af organisationen. Jeg tror, man skulle tage det meget mere alvorligt, at det er noget, der opstår ud fra arbejdets organisering, både den store organisation og den enkelte medarbejder. Det bliver så nemt noget, der handler om nogle personer, og det tror jeg, sjældent det gør, men det kommer det til**” (AT2)⁷⁶.

Det er erfaringen i både ministerdepartementet og den amtslige forvaltning, at især akademikerne er gode til tale om det psykosociale arbejdsmiljø i formelle/formaliserede fora og til at afpersonificere og *generalisere* de problemer, de har oplevet (SL1, SL4, SR4)⁷⁷. Til gengæld kan andre personalegrupper være dårligere til den øvelse end akademikerne: ”(...) **det er meget sværere for HK’erne at komme på banen, og det er meget sværere for dem at gennemskue, hvad**

⁷⁵ SL1: 10, 59

⁷⁶ AT2: 6, 30

⁷⁷ SL: 10, 42; SL4: 4, 25; SR4: 15, 56; SR4: 16, 11

der foregår, og hvad det er for et niveau, vi diskuterer på. Det der med, at nu er det noget overordnet, nu snakker vi ikke dagligdags eksempler” (SR4)⁷⁸. De lokale repræsentanter oplever forskellene i medarbejdergruppernes kompetencer som en udfordring, fordi de kan føre til repræsentativitetsproblemer for de personalegrupper, der er dårlige til at generalisere, hvis ikke diskussionerne styres under hensyntagen til dette (SL4, SR4)⁷⁹. Akademikernes dominans i arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø kan måske skyldes, at de er vant til at have medindflydelse og derfor oparbejder store refleksivitetskompetencer gennem deres daglige arbejde, hvilket giver dem et forspring i forhold til andre personalegrupper. Omvendt kunne man i forlængelse af DJØF-undersøgelsens resultater forvente, at de højtuddannede ikke altid ville være lige motiverede for at ændre på deres arbejdsforhold, men det giver sig måske primært udslag i, at de forholder sig tøvende, når det handler om at henvende sig til de lokale parter med en personsag (jf. s. 46, 66f).

MUS – den individuelle samtale

Et af de redskaber, som anvendes til at skabe en åben dialog direkte mellem ledere og medarbejdere om det psykosociale arbejdsmiljø, er Medarbejdsudviklingssamtalen (MUS). Her kan den enkelte leder og medarbejder tage problemer op som *individuelle problemstillinger*, hvilket kan give en større åbenhed mellem den enkelte leder og medarbejder: **”Der får man måske en anden dialog. Det er ikke noget, man siger i plenum. Man ved godt, at kanalerne er åbne alle steder. Man kan gå ind til chefen og sige noget til daglig, som ikke skal ud, men kommer ud. Der er ikke den fortrolighed, som der er i en medarbejderudviklingssamtale”** (AT-pilot)⁸⁰. Der kan være en særlig *social praksis* i en MUS, fordi der i dette fora kan udvikles en fortrolig og åben dialog, som man ikke normalt kan føre i dagligdagen. Sikkerhedsrepræsentanten på det statslige institut har netop selv brugt sin MUS på denne måde til at få fortalt sin leder, at hun havde for meget at lave, hvorefter han ansatte en medarbejder mere og dermed løste hendes problem (SR2)⁸¹. Den *individualisering*, der ligger i medarbejderudviklingssamtalen kan på denne måde fungere som et effektivt redskab til at få løst personsager, der måske ikke ville blive behandlet – eller som måske ikke *bør* behandles - som kollektive problemstillinger.

Brugen af MUS kræver dog, at lederen ved, hvordan han eller hun skal tackle den og behandle den med omtanke – ellers kan en MUS-samtale i sig selv skabe eller forværre psykosociale pro-

⁷⁸ SR4, 16, 12

⁷⁹ SL4: 4, 38; SR4: 16, 30

⁸⁰ AT-pilot: 1, 52

⁸¹ SR2: 3, 14

blemer på arbejdspladsen. En arbejdsmiljøkonsulent fra arbejdstagerside fortæller således:

”Problemet er, hvis man kommer ind, og så siger chefen, at det går i øvrigt også enormt dårligt mellem dig og to af dine kolleger, det har en af dem siddet og sagt ved en samtale, vi lige har haft. (...) Og så vil der være psykiske arbejdsmiljøproblemer lige på stedet, fordi der åbenbart har været en dårlig kommunikation” (AT2)⁸². Den åbenhed, der ligger i en MUS, kan blive problematisk, fordi *individualiseringen* af problemerne kan blive for stærk. Det synes derfor ikke tilstrækkeligt alene at behandle problemerne vha. et HRM-orienteret redskab som medarbejderudviklingssamtalen. I betragtning af, at behandlingen af *individuelle problemstillinger* kan medføre *utilsigtede konsekvenser* for andre ansatte, så er en ”blød” HRM at foretrække frem for en ”hård”, når det gælder det psykosociale arbejdsmiljø (se s. 40). Sikkerhedsrepræsentanten i den amtslige forvaltning mener, at der i det hele taget er der brug for en lokal refleksion over, hvordan individuelle aftaler mellem lederen og den enkelte medarbejder påvirker andre ansattes arbejde, fordi der som regel altid er en påvirkning: **”I vores kontor havde vi noget med, at det var et problem, at vores kontorchef indgik mange underhåndsaftaler med medarbejderne. Eksempelvis at ”du kan få lov til at arbejde hjemme i et halvt år hver onsdag” uden at fortælle de personer, som personen arbejdede sammen med, hvorfor nu det, eller er det rimeligt, og hvem skal så tage telefonerne hver onsdag, hvad så med de møder der, skal vi så altid holde os fri af onsdag. (...) Hvis man laver særordninger for nogle, så rammer det som regel nogle andre i nakken”** (SR4)⁸³.

Under det næste tema analyseres et eksempel på, hvordan det kan lade sig gøre at gennemføre en vidtgående institutionalisering af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø på lokalt niveau.

At gøre det gode bedre

APV-processen i den amtslige forvaltning viser, at det er muligt at udvikle en *fælles regulering* af det psykosociale arbejdsmiljø på en arbejdsplads med et overvejende godt psykosocialt arbejdsmiljø og samarbejde – og derigennem forbedre det psykosociale arbejdsmiljø. I den amtslige forvaltning blev man i MED-udvalget enige om, at det psykosociale arbejdsmiljø skulle prioriteres højt i en kommende APV, fordi den forrige APV havde vist en vis utilfredshed med arbejdsorganiseringen: **”(…), der blev vi enige om, at nu ville vi give den en skalle. Så vi lavede en meget omhyggelig spørgeskemaundersøgelse. Meget detaljeret, massevis af spørgsmål. Og det har så givet pote, vil jeg sige, fordi vi har fået et meget godt skriftligt billede. Så la-**

⁸² AT2: 3, 60

⁸³ SR4: 12, 57; SR4: 17, 59

vede vi en opfølgingsrunde, hvor to medarbejderrepræsentanter – en sikkerhedsrepræsentant og en tillidsrepræsentant – tog det *skriftlige* output, der kom af APV'en, og gik rundt og spurgte de steder, hvor vi var i tvivl om styrken i meldingen på de enkelte spørgsmål. (...) Jeg synes, vi har fået en *enormt* stærk analyse af feltet. (...) Men det er klart, vi har satset meget på det, vi har brugt *rigtigt* meget tid i systemet på det" (SL4)⁸⁴.

Ifølge sikkerhedsrepræsentanten har MED-udvalget været omdrejningspunktet for, at en så ressourcekrævende APV-proces er blevet taget op og fulgt til dørs. På spørgsmålet om, hvilken rolle MED-udvalget har spillet i processen, svarer hun: ”**Alt. Det har kørt den her proces. (...) Også af tidsmæssige årsager, det har været en ret lang proces. Men der har det været MED-udvalget, der har besluttet, at nu skal der laves en ny APV, (...)**” (SR4)⁸⁵. MED-udvalget var præget af, at der i forvejen var udviklet en høj grad af medindflydelse i samarbejdet, og at samarbejdet i udvalget allerede var institutionaliseret til en form for *fælles regulering* på andre samarbejdsområder (jf. s. 95-96). Dette har sikret medarbejdersiden *ressourcer* nok til også at kunne gøre deres indflydelse gældende på et nyt område som denne APV-proces. Medarbejdersiden har eksempelvis fået tildelt tid til at deltage i udviklingen af spørgeskemaundersøgelsen og af implementeringen. En mulighed, de dog også kun har kunnet gribe, fordi nogle af dem i forvejen havde erfaring med at lave spørgeskemaer inden for arbejdsmiljøområdet (SR4)⁸⁶. Det er samspillet mellem medarbejdersidens *ressourcer* og *kompetencer*, der har muliggjort, at de i vid udstrækning har kunnet bringe en *diskursiv refleksivitet* i APV-processen (Giddens 1984: 5-7). Medarbejdersiden har således været i stand til at stille spørgsmålstegn ved den bestående arbejdsorganisering og været med til at formulere en ny organisationsstruktur, og de har løbende bidraget til en tilpasning af processen efter arbejdspladsens forhold. Efter afslutningen på APV-processen har de sågar stået for udformningen af en evaluering af APV-processen i form af endnu en spørgeskemaundersøgelse (SR4)⁸⁷.

Implementering gennem nye fora

Selvom man i den amtslige forvaltning har gennemført en succesfuld APV-proces, hvor en ny organisationsstruktur er blevet vedtaget, og implementeringen af den er sat i værk, så opleves springet fra papir til praksis dog stadig som en daglig udfordring. På spørgsmålet om, hvorvidt lederne tænker forandringerne ind i deres ledelse, svarer den øverste leder: ”(...) **Det er noget af**

⁸⁴ SL4: 2, 65

⁸⁵ SR4: 14, 59

⁸⁶ SR4: 16, 22; SR4: 14, 61; SR4: 19, 18

⁸⁷ SR4: 19, 23

det, man skal vænne sig til, må man sige, det er *virkelig* kultur både fra lederne og medarbejderne. (...) Så lokaludvalget har også et mere konstant fokus på, at vi skal holde liv i de her sager ” (SL4)⁸⁸. Også sikkerhedsrepræsentanten oplever det som en udfordring – især når det gælder de mere bløde formuleringer: ”(...) det er jo straks sværere med ”vi skal være mere tværgående” osv., det er jo også den enkelte medarbejder, der ligesom skal prøve at løfte den opgave. Så det kan man heller ikke kun lægge over på kontorcheferne” (SR4)⁸⁹. Det er vanskeligt at implementere den nye organisationsplan, fordi det i strukturationsteoretisk forstand indebærer en forandring i alle ledernes og medarbejdernes *sociale praksis*. Den nye struktur bliver kun en realitet, hvis også de ansatte og deres handlinger forandrer sig.

For at stimulere lederne til at tænke den nye organisationsstruktur ind i deres ledelse, så er der i forbindelse med APV'en blevet indført et nyt formaliseret ledelsesforum på arbejdspladsen: ”(...) vi har lavet sådan et *udviklingsforum*, kalder vi det, som mødes mindst en gang om måneden, hvor ledelsen mødes med dem, der er projektledere, ca. 15 personer, og har til formål at diskutere arbejdstilrettelæggelse. Og har til formål, at hvis man i medarbejdergrupperne i projekterne ikke kan komme igennem med et eller andet fagligt afklaringsbehov, så kan man rejse det der. (...) Det er en måde at få styrket det der på tværs, at blive opmærksom på, hvor der sidder kompetencer i et andet kontor eller i en anden gruppe, som man kan involvere i et nyt projektområde” (SL4)⁹⁰. Desuden er der blevet indført formaliserede kvartalsmøder mellem ledere og medarbejdere på de enkelte kontorer, hvor opgavefordelingen – og dermed potentielle overbelastninger af medarbejderne – skal vendes og tages i opløbet. Disse nye fora, udviklingsforumet og kvartalsmødet, er brede og *formaliserede* i den forstand, at der er indgået aftaler om, hvor ofte og under hvilke betingelser, man mødes, men de bygger ikke på kollektiv repræsentation på samme måde som samarbejds- eller sikkerhedsudvalg. Problemstillinger, der tages op her, falder derfor uden for mine idealtyper om kollektive problemstillinger, selvom man godt vil kunne argumentere for, at problemstillinger kan gøres kollektive ved kvartalsmøderne, hvis der er kollektive repræsentanter fra begge sider til stede (se definitioner s. 23-24). Til gengæld inddrager de nye formaliserede fora samlet set alle de ansatte på gulvet og i toppen, så forandringerne kan arbejdes helt ud i den *sociale praksis*. Den øverste leder oplever MED-udvalget som vigtigt for at kunne løfte APV-processen som en kollektiv opgave inkl. koordineringen af den efterfølgende implementering. Men han påpeger også, at et vel-fungerende MED-udvalg ikke er tilstrækkeligt i en implementeringsfase: ”(...) det der repræ-

⁸⁸ SL4: 5, 1

⁸⁹ SR4: 19, 7

⁹⁰ SL4: 4, 58; SL4: 6, 29

sentative system, det er *godt* til nogen ting, det er *smadder godt*, det er slet ikke det, men man kan ikke tro på det som rigtigt udviklingskabende på det praktiske niveau” (SL4)⁹¹.

Lederen ser to grundlæggende problemer ved MED-udvalget. For det første er MED-udvalget ikke fleksibelt nok til at rumme den hurtige tilpasning og de hyppige møder, der er nødvendig i en implementeringsproces: ”**Lokaludvalgene er alt for tunge at arbejde med. Du kan jo ikke hele tiden mødes i et lokaludvalg. Den der arbejdsform med papir og referater og hele den der tunge mølle, som er omkring sådan noget, er ikke hurtig nok til at imødekomme det behov, der er for redskabsudvikling**” (SL4)⁹². Lederen oplever i strukturationsteoretisk forstand, at de *regler*, der bruges i lokaludvalgene, ikke kan danne grundlag for en ændring af den generelle *sociale praksis* på arbejdspladsen. Den stærke institutionalisering i MED-udvalget giver på den ene side legitimitet til processen og er god til den overordnede styring og koordinering, men udvikler også en rigiditet, der gør, at selve implementeringen ikke kan ske *via* lokaludvalgene. Lederforumet og kvartalsmøderne har som nye institutionaliserede *sociale systemer* en anden social praksis og andre regler, der bedre kan være et udgangspunkt for dette. Da de kun har begrænset udbredelse – de findes måske kun på denne arbejdsplads – kan man dog ikke betegne dem som egentlige *institutioner* i Giddens forstand på linje med samarbejds- eller sikkerhedsudvalget (Giddens 1984: 24).

For det andet har MED-udvalget ifølge ledelsen en tendens til at fungere som et hoved uden krop. Repræsentanterne på medarbejdersiden kommunikerer ikke tilstrækkeligt med medarbejderne, og derfor er det svært at bringe forandringerne helt ned på gulvet via MED-udvalget – også selvom medarbejdersiden har en høj grad af medindflydelse i samarbejdet: ”**Når man spørger almindelige medarbejdere, om de kender deres MED-udvalgsrepræsentanter og ved, hvad de arbejder med, så er du nede på en pænt lav score. Så hvis man tror, at bare der sker noget i MED-udvalgene, så sker der også noget nede på gulvet, det skal man altså være varsom med**” (SL4)⁹³.

Lokalaftaler om sygefravær

De lokale parter i den amtslige forvaltning har forsøgt at gå videre med institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø. De har prøvet at formulere et udkast til en aftale om sygefravær med eksempelvis retningslinjer for, hvornår man skal indkaldes til sygefraværssamta-

⁹¹ SL4: 10, 28; SL4: 8, 59

⁹² SL4: 10, 23

⁹³ SL4: 10, 17

le, og hvilke tilbud om hjemmearbejdsplads, man skal tilbydes. Både medarbejdersiden og ledelsen forholder sig dog tøvende over for egentlig at vedtage noget: ”**Nogle medarbejderrepræsentanter siger, at nu skal I også passe på, at I ikke ligesom lægger den forventning ind, at dagen efter du har brækket benet, så kommer der en taxa, og så af sted kammerat. (...) Det er den ene ting, og den anden ting er, at man har jo også et ledelsesbagland i amtet, og der er grænser for hvor gunstige ordninger, vi kan lave lige i vores egen lille afdeling. Selvom vi måske synes, det var fornuftigt at betale taxaer og låne PC’er ud, så er det ikke sikkert, at andre afdelinger og andre forvaltninger synes, det var en god ide**” (SL4)⁹⁴. Frygten for at indgå lokalaftaler på det psykosociale område kommer altså fra begge sider af bordet og peger måske på, at der er grænser for, hvor stærk en institutionalisering, der kan og skal være på dette område lokalt. Begge sider er betænkelige ved en alt for vidtgående institutionalisering på området, fordi det måske vil kunne føre til for stærk en *generalisering* i forvaltningen. De er i neoinstitutionel forstand bange for den isomorfe proces, alt for faste regler vil kunne medføre (DiMaggio & Powell 1991b: 12-13). Ledersiden frygter, det vil kunne koste ekstern legitimitet over for ledelsesbaglandet, mens medarbejdersiden er bange for, at *for* deltaljerede aftaler og principper internt vil kunne legitimere en leders urefleksive og strukturkonforme behandling af en afvigende personsag.

Som afslutning på analyserne under klynge 1, *Institutionalisering og implementering*, samles der i det efterfølgende op på de centrale empiriske pointer fra de tre temaer *De personbårne problemer*, *Lokale fora – legitimitet og åbenhed* og *At gøre det gode bedre*.

Opsamling

Institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø på lokalt niveau opleves generelt som vanskelig af de lokale parter, idet psykosociale problemer oftest optræder i form af personsager. Problemernes personlige karakter gør det svært for de lokale repræsentanter at løfte dem som *kollektive problemstillinger*, både i og uden for formelle kollektive fora, og give reguleringen en *dybde* ad den vej. En sikkerhedsrepræsentant mener også, at man slet ikke bør institutionalisere behandlingen af disse personsager. De er så ømtålelige og komplekse, at de alene skal tages op som *individuelle problemstillinger*. Dette kunne eksempelvis være i forbindelse med en MUS, hvor der kan være en særlig *social praksis*, der kan rumme personsagernes karakter. MUS’en bør dog ikke stå alene som redskab i den lokale forvaltning, da individuelle aftaler ofte påvirker forholdene for de øvrige ansatte i en eller anden grad.

⁹⁴ SL4: 7, 30

Institutionaliseringen af den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø måske hverken kan eller skal gå igennem behandlingen af personsager. Det kan derfor være en fordel at arbejde med at *generalisere* og *løfte* problemerne, inden de ender som alvorlige personsager, hvilket imidlertid ikke er helt let, fordi problemerne langt hen ad vejen er usynlige for de lokale parter. Gennemførelsen af en APV giver dog mulighed for at få en nuanceret *generalisering* af problemerne.

En fuld gennemførelse af en lovpligtig APV udgør i sig selv en institutionalisering af en *fælles regulering*. En sådan institutionalisering vil som oftest tage sit udgangspunkt i en allerede eksisterende samarbejdsinstitution på arbejdspladsen, men det er ikke ligegyldigt i hvilken. En placering i samarbejdsudvalget eller i et integreret samarbejds- og sikkerhedsudvalg er på den ene side nødvendig for at kunne give APV-processen tilstrækkelig *legitimitet* på arbejdspladsen og sikre adgangen til nødvendige *ressourcer*. På den anden side er en placering i samarbejdsudvalget ikke i sig selv tilstrækkelig til at sikre den *åbne dialog* mellem de lokale parter, som er påkrævet for at kunne løse eventuelle problemer, fordi handlingsprocedurerne i samarbejdsudvalget gør det svært at tage de nødvendige konfrontationer.

En måde, de lokale parter kan skabe en mere åben dialog på, er som i den amtslige forvaltning eller ministerdepartementet bevidst at arbejde med en *afpersonificering* af problemerne. På disse arbejdspladser har man i fællesskab formuleret nogle retningslinjer for, *hvilke* psykosociale problemer der skal behandles i et formelt kollektivt forum/formaliseret forum, og hvilke der ikke skal, hvilket har givet en mere åben dialog om de kollektive problemer. Prisen for at kunne institutionalisere en sådan åben dialog kan imidlertid være, at *bredden* af de psykosociale problemstillinger, der kan behandles kollektivt, indsnævres til det *organisatoriske arbejdsmiljø*, og at det *sociale arbejdsmiljø* udgrænses.

I den amtslige forvaltning har man formået at gennemføre en fuld APV og at institutionalisere en *fælles regulering* af det psykosociale arbejdsmiljø. Medarbejdersiden havde i forvejen stor medindflydelse i samarbejdet i MED-udvalget, og der var på nogle samarbejdsområder allerede institutionaliseret en *fælles regulering*. Dette sikrede, at der var tilstrækkelige ressourcer, hvilket i samspil med medarbejdersidens store kompetencer på feltet gav de lokale parter mulighed for at bringe en *diskursiv refleksivitet* ind i processen, så den blev tilpasset de lokale forhold. Koordineringen af processen og opfølgningen på implementeringen var med stor succes placeret i MED-udvalget, men de lokale parter erfarede at selve implementeringen måtte foregå via andre

fora. De oprettede derfor to nye formaliserede fora - et udviklingsforum for lederne og kvartalsmøder på hvert af kontorerne - hvor forandringerne kunne bringes helt ud i den *sociale praksis* på arbejdspladsen. Det var også en erfaring for de lokale parter, at institutionaliseringen måske kan gå for vidt. De har prøvet at formulere en aftale om sygefravær, men begge sider tøvede af frygt for en for stærk *generalisering*. Der skal måske være grænser for institutionaliseringen, så komplekse personsager ikke ender med at blive behandlet urefleksivt pga. for generaliserede regler.

7.2 *Institutionalisering og reguleringsformer*

Introduktion

Applicerer man Cleggs begreber om kollektivt indgåede aftaler på lovgivningen, så kan man sige, at det primære ønske med en lovgivningsmæssig regulering af det psykosociale arbejdsmiljø, hvor alle arbejdspladser underlægges de samme krav, er en høj *sikkerhed* (Clegg 1976: 8-9). En høj sikkerhed vil her betyde, at størstedelen af arbejdsgiverne lever op til lovgivningens krav om, at et sikkert og sundt arbejdsmiljø også indebærer et sundt psykosocialt arbejdsmiljø. En måde at arbejde for en høj sikkerhed er i Cleggs forstand at have en høj *grad af kontrol* i forhold til det lokale niveau. Vedtagelsen af lovpligtige standarder, der kan og skal kontrolleres, er med til at sikre en overholdelse af lovgivningen. Den lovpligtige APV kan ses som en sådan standard, selvom der er metodefrihed i udførelsen. Det er muligt at kontrollere, hvilke resultater den viser, og hvorvidt den er gennemført efter lovgivningens forskrifter om kortlægning af arbejdsmiljøet og udformning og implementering af en handlingsplan.

Forudsætningen for, at APV'en gennemføres efter lovens forskrifter, er, at udførelsen inddrager de lokale medarbejderrepræsentanter på arbejdspladsen – dvs. at lovgivningen har *dybde* i Cleggs terminologi (Clegg 1976: 8). Traditionelt har begrebet dybde primært kunnet rettes mod den lokale administration af centralt indgåede *aftaler*, men den reflektive lovgivning på arbejdsmiljøområdet indebærer i stigende grad, at medarbejdersiden også skal inddrages i forvaltningen af arbejdsmiljøloven. Hvad enten der er tale om lovgivning eller aftaler, er anvendelsen af centralt vedtagne *regler* ikke nødvendigvis uproblematisk på lokalt niveau. Ud fra et strukturationsteoretisk perspektiv kan inddragelsen af reglerne i det lokale samarbejde som enhver anden handling have *utilsigtede konsekvenser*, der kan påvirke fremtidige handlingsmuligheder (Giddens 1984: 5). Selvom de lokale parter grundlæggende opfattes som kyndige og reflektive, så kan de aldrig være bevidste om alle konsekvenserne af deres handlinger. Der vil altid være *utilsigtede konsekvenser*, som vil optræde som ikke-erkendte vilkår for nye handlinger.

Dette afsnit af analysen vil overordnet set tage udgangspunkt i, hvordan man med ovenstående begreber kan sammenligne betydningen af lovgivning og centralt indgåede aftaler for institutionaliseringen af en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø. I forlængelse af Riepers opdeling i forskellige reguleringsformer på arbejdsmiljøområdet kan man sige, at det her drejer sig om, hvorvidt den *decentrale deltagermodel* kan tænkes at spille bedst sammen med *regelmødel* eller *forhandlingsmodellen* (Rieper 1987: 182-188).

Analysen er struktureret i følgende tre temaer. *APV- den problematiske isbryder* handler om de fordele og ulemper ved den lovpligtige APV, som de lokale parter oplever. *Noget at vifte med* fokuserer på de lokale og centrale parters holdninger og erfaringer i forhold til brugen af lovgivning og aftaler i det lokale arbejdsmiljøarbejde. Endelig drejer temaet *Aftaleregulering – fokus på forebyggelse* sig om, hvilke perspektiver der ifølge de centrale parter kunne ligge for det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø i en fremtidig aftaleregulering.

APV – den problematiske isbryder

Den lovpligtige arbejdspladsvurdering (APV) opleves ikke ubetinget som et godt redskab i det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø. Dette er erfaringen både hos arbejdsmiljøkonsulenterne på centralt niveau og hos parterne på lokalt niveau – og især, når det handler om arbejdspladser med et overvejende dårligt psykosocialt arbejdsmiljø. På den ene side er APV'en en nem og billig måde at få *generaliseret* problemerne på og få sat en institutionaliseringsproces i gang (AG2)⁹⁵. APV-kravet var således ifølge sikkerhedslederne en af hovedårsagerne til, at man på tre af case-arbejdspladserne fik løftet det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum* (SL1, SL3, SL4)⁹⁶. På den anden side kan det lokale arbejde med en APV være forbundet med nogle *utilsigtede konsekvenser*, der kan hindre en videre institutionalisering. Det kan eksempelvis være svært at opretholde anonymiteten i en APV-undersøgelse eller at reagere på de resultater, den viser.

Spørgeskemaundersøgelser bryder isen

Ifølge arbejdsmiljøkonsulenter på både arbejdstager- og arbejdsgiverside vil APV'en på mellemstore eller store arbejdspladser som de forhåndenværende case-arbejdspladser typisk blive gennemført som en spørgeskemaundersøgelse med et standardskema, fordi det er for ressourcekrævende med andre metoder – som eksempelvis personlige interview (AT2; AG1)⁹⁷. Dette var også netop, hvad man gjorde i den kommunale forvaltning ved den sidste APV. Gennemførelsen af APV-undersøgelsen har ifølge medarbejderrepræsentanten ført til, at man for alvor er begyndt at tage emnet op i MED-udvalget som en *kollektiv problemstilling*. Man diskuterer ikke længere blot det psykosociale arbejdsmiljø som en *individuel problemstilling* ved medarbejderudviklingssamtalerne, som man gjorde tidligere (MR3)⁹⁸. APV-undersøgelsen har på den måde fungeret som en slags isbryder for at få *løftet* det psykosociale arbejdsmiljø til det lokale partssamarbejde

⁹⁵ AG2: 2, 50

⁹⁶ SL1: 10, 13; SL3: 8, 35; SL4: 2, 63

⁹⁷ AT2: 3, 11; AG1: 4, 3; AG1: 4, 13

⁹⁸ MR3: 2, 57

på en arbejdsplads, hvor det psykosociale arbejdsmiljø er overvejende dårligt. En arbejdsmiljøkonsulent fra arbejdstagerside har den erfaring, at APV-undersøgelser med standardskemaer generelt har en stor styrke i forhold til at sætte det formelle arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø i gang lokalt: **”Men mange ville jo aldrig komme i gang, hvis der ikke var et standard-skema, man kunne starte med. Så kunne man i hvert fald gøre det første gang og reflektere over det og blive ambitiøs”** (AT2)⁹⁹.

Anonymitet – pest eller kolera

Den *generalisering* af problemerne, der ligger i en APV-undersøgelse, kan give medarbejderne modet til at sige deres mening – selv på arbejdspladser med et meget dårligt psykosocialt arbejdsmiljø – men det forudsætter, de har tillid til, at undersøgelsen vil være anonym. Ifølge en arbejdsmiljøkonsulent på arbejdstagerside, så kræver en sådan tillid mere, end man blot kan undlade at skrive sit navn på skemaet. Hvis skemaerne er for detaljerede kan medarbejderne være bange for, at udsagnene kan *individualiseres*: **”En del steder er et af problemerne, at hvis de her skemaer er for gode, så vil man ikke udfylde dem, fordi man er bange for at blive genkendt, hvis man kritiserer”** (AT2)¹⁰⁰. Denne frygt kan bl.a. opstå i forbindelse med undersøgelser på mindre afdelinger, eller hvis man tilhører en lille personalegruppe på arbejdspladsen (AT2)¹⁰¹. Hvis de lokale parter ikke har kompetencer til at håndtere de indsamlede spørgeskemaer korrekt, så kan det også give anledning til en *individualisering* af udsagnene. Dette kan have den *utilsigtede konsekvens*, at undersøgelsen kan ende med at forværre et i forvejen dårligt forhold mellem ledere og medarbejdere. Medarbejderne udtaler sig mere åbent end normalt i en anonym spørgeskemaundersøgelse, og det er derfor uheldigt hvis ledelsen eller andre får lov at se selve de udfyldte skemaer: **”Jeg er blevet ringet op af folk, som siger, at pludselig på et eller andet møde, hvor det er blevet fremlagt, der sidder chefen og bliver skide sur på en, fordi hun kan genkende håndskriften eller et eller andet. Og folk bliver jo fuldstændig paf”** (AT2)¹⁰².

Lykkes det at opretholde anonymiteten i en APV-undersøgelse, så kan man til gengæld sidde tilbage med et andet problem. Resultaterne af en sådan undersøgelse har ofte form af gennemsnitsmålinger for *hele* arbejdspladsen. En så stærk *generalisering* kan være en barriere for at kunne løse problemerne, fordi man ikke kan identificere problemerne ordentligt. Sikkerhedslede-

⁹⁹ AT2: 6, 51

¹⁰⁰ AT2: 2, 45

¹⁰¹ AT2: 2, 48

¹⁰² AT2: 2, 50

ren fra ministerdepartementet ønskede eksempelvis ved den seneste APV bevidst ikke en anonym undersøgelse, fordi den ifølge hendes erfaring er stort set umulig at bruge, når parterne efterfølgende skal udforme og implementere en handlingsplan: ”(...) **hvor jeg i mellemtiden havde siddet et andet sted med en sådan lukket undersøgelse, som jeg var fuldstændig skakmat på, så man kunne gå ud og lave en ny undersøgelse for at blive klogere**” (SL1)¹⁰³. Sikkerhedsrepræsentanten fra den amtslige forvaltning har en lignende erfaring med *generaliseringen* af resultaterne i deres spørgeskemaundersøgelse. Det fremgår af evalueringen af deres APV-proces, at medarbejderne i implementeringsfasen opfattede det som svært at diskutere ud fra gennemsnitstal, der måske mere sagde noget om problemerne på *andre* afdelinger: ”(...) **det var utroligt svært for dem at engagere sig i nogle problemer, som de ikke kunne forholde sig til. Det var ikke nødvendigvis problemer i det kontor, de sad i, og så skulle de prøve at sammenfatte**” (SR4)¹⁰⁴.

Hvis en APV-proces skal føre til en forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø – og dermed give lovens krav om et godt psykosocialt arbejdsmiljø en høj *sikkerhed*, så må en vis form for *afgeneralisering* og dermed konfrontation mellem parterne komme på et eller andet tidspunkt. Sikkerhedsrepræsentanten i den kommunale forvaltning understreger, at man er nødt til at tale sig nærmere ind på problemerne, hvis man skal kunne løse dem, fordi ”**hvis man skal have det ud i virkeligheden, så skal man jo snakke om det**” (SR3)¹⁰⁵. Dette kan især være et vanskeligt spring, hvis der er et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø på en arbejdsplads. I den kommunale forvaltning, hvor det psykosociale arbejdsmiljø viste sig at være under middel, har dialogen om problemerne på flere afdelinger krævet konsulentbistand for at komme i gang (SR3)¹⁰⁶. De har svært ved at handle på deres problemer, fordi klimaet er så dårligt, at ledere og medarbejdere mange steder ikke kan føre en dialog, selvom der er medarbejderrepræsentanter til stede (SL3)¹⁰⁷: ”**Ja, vi skulle snakke om det i de enkelte afdelinger. Jamen, der er jo nogle, der ikke engang kan snakke sammen**” (MR3)¹⁰⁸.

Forventninger om handling

Den lovpligtige APV er ifølge en arbejdsmiljøkonsulent på arbejdsgiverside ingen garanti for, at man lever op til arbejdsmiljølovgivningen lokalt. Det problematiske ved APV'en som redskab i

¹⁰³ SL1: 10, 64

¹⁰⁴ SR4: 19, 32

¹⁰⁵ SR3: 16, 1

¹⁰⁶ SR3: 16, 11

¹⁰⁷ SL3: 11, 48

¹⁰⁸ MR3: 6, 39.

den refleksive lovgivning er, at det generelt er for svært for de lokale parter at handle på de problemer, den får kortlagt, og dermed at leve op til lovens krav om handlingsplan og implementering.: ”(...) **det er jo en svaghed ved metoden, at den får afdækket nogle problemer, uden at den nødvendigvis kan pege på, hvor man så går hen derfra, fordi så skal man som det næste lave sin handlingsplan, og det er specielt på det her vanskeligt**” (AG2)¹⁰⁹. APV'en udvikler ikke i sig selv en *fælles regulering* lokalt, og kan derfor ikke garantere arbejdsmiljølovgivningen en høj *sikkerhed* på det psykosociale område (Flanders 1968: 9-10). Springet fra at kortlægge problemerne til at løse dem er stort på det lokale niveau. Denne handlingslammelse er især problematisk, fordi kortlægningsprocessen har den *utilsigtede konsekvens*, at man **”får afdækket eller ligefrem fremprovokeret nogle reaktioner og dermed også skabt forventninger til, at man gør noget**” (AG2)¹¹⁰. Selve det at gennemføre en anonym undersøgelse skaber forventninger hos medarbejderne om, at tingene vil forandre sig, fordi de måske kan få sagt nogle ting, de har haft svært ved at sige ansigt til ansigt (AG2)¹¹¹. Disse forventninger er ifølge arbejdsmiljøkonsulenten især problematiske, hvis årsagerne til de psykosociale problemer ligger i det *sociale arbejdsmiljø*, fordi så må man nødvendigvis *individualisere* problemerne helt, hvis man vil løse problemerne: **”Men jo mere personligt det er, jo mere problemet viser sig at være nogle relationer mellem to eller flere personer og ikke så meget nogle organisatoriske forhold, jo sværere er det også at gøre noget, fordi man kan simpelthen ikke gøre noget, medmindre man bryder den anonymitet, der normalt ligger i sådan nogle undersøgelser**” (AG2)¹¹².

Noget at vifte med

I den kommunale forvaltning og på det statslige institut, hvor det formelle samarbejde begge steder er svagt¹¹³, oplever medarbejderrepræsentanterne det som vigtigt at have nogle centralt udstukne regler, de kan bruge til at *løfte* psykosociale problemstillinger som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*. De er derfor skeptiske over for en alt for stor decentralisering af arbejdsmiljøreguleringen. Tillidsrepræsentanten på det statslige institut er skeptisk på baggrund af sine erfaringer fra andre samarbejdsområder: **”Egentlig vil jeg tro, det er en dårlig ide, fordi jeg kan se, at de gange vi *virkeligt* har fået trumfet et eller andet igennem, så er det fordi, vi har kunnet stå og vifte om næsen med en eller anden lov og sige ”det kan godt være, I ikke synes, det er vigtigt, men det står altså her, at sådan skal det være, så I bliver**

¹⁰⁹ AG2: 3, 40

¹¹⁰ AG2: 3, 39

¹¹¹ AG2: 3, 53

¹¹² AG2: 3, 54

¹¹³ Et svagt formelt samarbejde defineres her ved, at medarbejdersidens medindflydelse er lav, og at de uformelle ledelsesstrukturer har større vægt end de formelle.

nødt til at tage det alvorligt” (TR2)¹¹⁴. Eksempelvis betød vedtagelsen af loven om tidsbegrænset ansættelse (2003), at hun kunne fastholde ledelsen på, at tre midlertidigt ansatte faktisk burde fastansættes. Hun mener også, at centralt indgåede aftaler vil kunne bruges på samme måde:

”(...) **hvis det er i organisationerne, så tror jeg, det har næsten samme effekt, som hvis det var en lov, fordi så ligger aben der, om de nu kan indgå nogle gode aftaler**” (TR2)¹¹⁵. Hvis arbejdsmiljølovgivningen i Cleggs forstand skal have en høj *sikkerhed* på arbejdspladser, hvor det formelle samarbejde er svagt, så er det altså vigtigt at bevare nogle centralt udstukne regler. Lovgivningen må eksempelvis ikke blive alt for reflektiv. Medarbejderrepræsentanten i den kommunale forvaltning understreger især vigtigheden af at have lovgivning eller forpligtende aftaler om det *psykosociale* arbejdsmiljø, fordi det er et svært samarbejdsområde at *løfte* for de lokale parter: ”**Jeg tror ikke, at almindelige samarbejdsudvalg kan tage det her op uden, at det er tvang, fordi det er så ømtåleligt, og så er det jo meget meget svært håndgribeligt**” (MR3)¹¹⁶. Det lovfæstede APV-krav havde eksempelvis på deres arbejdsplads en afgørende betydning for, at de fik *løftet* det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejde i MED-udvalget (jf. s. 83).

Aftaler vs. lovgivning

Arbejdsmiljøkonsulenterne på arbejdstagerside er uenige om, hvorvidt lovgivning og aftaler kan være lige gode ”at vifte med” lokalt. En af arbejdsmiljøkonsulenterne er meget skeptisk over for betydningen af aftaler og mener, at lovgivning er vejen frem. Hun oplever, at der ”**pondus**” i lovgivningen og de vejledninger, som Arbejdstilsynet udgiver, mens det er ”*farligt*” med aftaleregulering (AT2)¹¹⁷. Aftaler er ifølge hendes erfaring altid ”**køb og salg**”, og idet det psykosociale område bevæger sig ind over ledelsesretten, så mener hun ikke, arbejdsgiverne vil være indstillet på at indgå forpligtende aftaler med reelle sanktionsmuligheder på området: ”(...) **fordi vi jo oplever med de her aftaler, at uanset hvad du går ind og kigger på af aftaler, der ligger imellem parterne, så er mange af dem stopfyldte med kan-ord. De er så svære, at holde fast i. Tager du hele rammeaftalen om distancearbejde f.eks., så står der kan hele vejen igennem, og vi har ingen sanktionsmuligheder**” (AT2)¹¹⁸. Argumentationen er her, at fordi *graden af kontrol* generelt er større i lovgivningen end i de centralt indgåede aftaler, så vil en udvidelse af lovgivningen potentielt have en større *sikkerhed* lokalt end fremtidige aftaler (Clegg 1976: 8-9). *Graden af kontrol* afhænger af, om der fastsættes obligatoriske standarder i forbindelse med

¹¹⁴ TR2: 11, 40; TR2: 11, 62

¹¹⁵ TR2: 11, 58

¹¹⁶ MR3: 8, 4

¹¹⁷ AT2: 6, 1; AT2: 5, 19

¹¹⁸ AT2: 5, 26; AT2: 5, 19

lovkrav, og om det sikres, at man lokalt lever op til disse. Man kunne imidlertid også spørge, i hvilken udstrækning de statslige myndigheder reelt i dag fastsætter og sikrer obligatoriske standarder, når det gælder det psykosociale arbejdsmiljø. En anden konsulent fra arbejdstagerside påpeger, at Arbejdstilsynet helt frem til i dag slet ikke er gået nok ind i det psykosociale område, og arbejdsmiljølovgivningen derfor slet ikke har den fornødne *sikkerhed* her. Han mener, der er brug for nytænkning i reguleringen af området ”**i en erkendelse af, at den opgave måske ikke i særlig stor udstrækning løftes af det system, der er sat til at føre tilsyn med det**” (AT1)¹¹⁹. Hvis der indgås aftaler på området, vil der kunne udsendes ”**et signal om, at der påhviler en forpligtigelse til at gøre noget på det felt**” til de lokale parter, som vil kunne stimulere indsatsen lokalt. Aftalerne skal dog følges op med kampagner, undersøgelser og vejledninger for at have den fornødne signalværdi (AT1)¹²⁰.

Aftaleregulering – fokus på forebyggelse

Nogle arbejdsmiljøkonsulenter på arbejdstager- og arbejdsgiverside understreger, at de lokale ledelses- og medarbejderrepræsentanterne i højere grad vil kunne blive stimuleret til at øge deres fælles indsats gennem aftaler end gennem lovgivning. Lovgivningen er stadig primært udformet med henblik på, at staten skal kunne kontrollere arbejdsmiljøet og arbejdsmiljøarbejdet og påpege eventuelle problemer. En aftaleregulering vil derfor bedre kunne spille sammen med forvaltningen på det lokale niveau, fordi det ifølge deres erfaring især er den forebyggende indsats, der er mulig at *løfte* i det lokale partssamarbejde, mens egentlige konflikter er svære at tackle: ”**Vi undgår i hvert fald den blokering, der hos nogen kan være i, at det er Arbejdstilsynet, der er kommet og har sagt, ”I har et problem, I skal løse”. Det, der meget ofte ligger i det, når det er kommet dertil, det er jo, at det er blevet trappet op til en egentlig konflikt. (...) Det er for sent at komme ind der, og der skal man altså have nogle mekanismer, som gør, at man kan løse det op inden, og det tror vi på, at det kan nogle aftaler gøre, fordi det bringer så organisationerne på banen**” (AG2)¹²¹. Aftalereguleringen kan give de lokale parter nogle spilleregler til at bringe det psykosociale arbejdsmiljø ”**på bane i fredstid**”, så de kan opbygge et fælles ”**ejerskab**” i forhold til problemerne (AG2)¹²². Med andre ord vil den *sociale praksis* i den lokale forvaltning kunne udvikles i retning af en større medarbejderinddragelse, inden der opstår en egentlig konflikt eller en alvorlig personsag. Problemstillingerne kan *generaliseres* og *løftes*, og forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø institutionaliseres på det lokale niveau

¹¹⁹ AT1: 3, 42

¹²⁰ AT1: 3, 60

¹²¹ AG2: 6, 1; AG2: 6, 56

¹²² AG2: 5, 66; AG2: 6, 29

ud fra et forebyggelsesperspektiv. Dette fokus på *dybden*, der ifølge nogle af de centrale parter vil ligge i en aftaleregulering af det psykosociale arbejdsmiljø, vil måske kunne give en højere *sikkerhed* end lovgivningen, selvom kontrollen af *sikkerheden* ikke er det primære fokus i indgåelsen af aftalerne. Det skyldes, at *forhandlingsmodellens* forebyggelsesperspektiv muligvis bedre kan stimulere den *decentrale deltagermodel* end den lovgivningsmæssige regulering – *regelmødelen* - er i stand til (Rieper 1987: 182-188). En større grad af aftaleregulering på området vil ifølge en af arbejdsmiljøkonsulenterne også give større mulighed for at afpersonificere de lokale drøftelser på området: ”**Det man kan sige, der kan være en fordel ved at lave en aftale, det er, at du får en legal adgang til at kræve en drøftelse og en forhandling omkring f.eks. mobning og chikane, uden at det nødvendigvis er relateret til en enkelt person**” (AT1)¹²³.

Det fokus på forebyggelse, der ligger i aftalereguleringen vil ifølge flere arbejdsmiljøkonsulenter også give et tiltrængt perspektivskifte i det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø. De mener, at der generelt er behov for at flytte fokus fra problemer til udvikling, så man lokalt ikke holder sig selv fast i en bagudskuende og måske *konfliktskabende* tilgang, der hæmmer udviklingen af forvaltningen (AG2)¹²⁴. Det gælder om at rette blikket fremad og se, hvad der er af gode ting på arbejdspladsen, som man i fællesskab kan bygge videre på: ”(...) **der er ingen tvivl om, at det er et stort problem, at der tænkes i problemer i stedet for i udvikling. (...) Man kan jo vende den om og sige, at ellers får man kun kigget på problemerne og får ikke identificeret de ressourcer, man har, til at løse problemerne. Det vi prøver, det er at få folk til at snakke om, hvad kan I? Hvad fungerer, hvad er I gode til? Og så trække de ressourcer over i problemløsningen, fordi ellers har du ligesom gravet dig ned i et hul, og så står du der**” (AT2)¹²⁵. Det er muligt at forestille sig, at en alt for problemfokuseret tilgang kan hæmme udviklingen af en *fælles regulering* (Flanders 1968: 9-10). Det kan være svært at opbygge et konsensusbaseret samarbejde og en høj medarbejderinddragelse, hvis man hele tiden taler i problemer, og så er det vanskeligt at arbejde sammen om at løse problemerne. En arbejdsmiljøkonsulent peger på, at han især oplever, det er sikkerhedsrepræsentanterne og sikkerhedsudvalget, der tænker i problemer frem for muligheder, udvikling og forebyggelse (AT1)¹²⁶. Det har måske bl.a. noget at gøre med, at man i sikkerhedsudvalget er vant til at tænke i lovgivning og sætte lovgivningens *sikkerhed* frem for alt, mens man i samarbejdsudvalget er skolet i at arbejde hen mod konsensusløsninger (jf. s. 70-71).

¹²³ AT1: 5, 9

¹²⁴ AG2: 2, 27

¹²⁵ AT2: 3, 26

¹²⁶ AT1: 5, 30

Forebyggelse ja, helbredelse ?

Med den nye arbejdsmiljøreform (2004) bliver det muligt for de centrale parter at behandle lokale personsager eller andre tvister, hvis de indgår aftaler, der dækker eller går videre end lovens minimumskrav. Både arbejdsmiljøkonsulenter fra arbejdstager- og arbejdsgiverside er dog betænkelige ved at udnytte denne mulighed og gå videre end aftaler rettet mod det forebyggende arbejde. På arbejdsgiverside er man bekymret for, om det bliver dyrt for arbejdsgiverne, hvis man vedtager bestemte standarder, der let kan kontrolleres: **”Det er der helt klart nogle problemer i, fordi det nok er bedst egnet til fredstid, det forebyggende. Det skal ikke være nogen hemmelighed, at der også er nogen blandt os, der ser med en vis skepsis på det som konfliktløsningsredskab, fordi man frygter, det kan føre til, at man hives i arbejdsretten og idømmes en eller anden form for bod og erstatning. Det ligger jo ikke i kortene lige nu, at det er den måde, det skal fungere på, men det er klart, at man også er nødt til at finde nogle mekanismer, som kan afgøre, om der konkret er blevet handlet uretmæssigt over for en medarbejder”** (AG2)¹²⁷. Omvendt er man på arbejdstagerside bekymret over, at der endnu ikke er nogle klare standarder, kontrol- og konfliktløsningsinstanser i aftalesystemet, der kan overtage Arbejdstilsynets opgaver: **”(...) hvis vi skal ind og overtage nogle af de opgaver, som har ligget hos Tilsynet, så skal vi måske ind og finde nogle nye modeller for, hvordan sådan et aftalesystem skrues sammen. (...) I dag kan du i SU-systemerne ikke gå nogen steder hen. Hvis ikke du kan blive enige lokalt, så er der sådan set ikke nogen videre vej. I MED-systemet er der selvfølgelig en voldgiftsinstans. Der er en vej at gå, kan man sige, men igen er der ikke mulighed for en fagretlig prøvning. (...) der er stadigvæk ikke de sanktioner, der ligger i det fagretlige system. (...) mht. til konkrete enkeltsager skal vi nok over i nogle andre systemer for at behandle dem”** (AT1)¹²⁸. De centrale parter fokus på det forebyggende arbejde kan altså også skyldes, at her kan de blive enige. Spørgsmålet om *graden af kontrol* er endnu for ømtåleligt og uafklaret til, at de vil indgå aftaler, der indeholder en formulering og håndhævelse af obligatoriske standarder (Clegg 1976: 9).

Som afslutning på analyserne under klynge 2, *Institutionalisering og reguleringsformer*, samles der i det efterfølgende op på de centrale empiriske pointer fra de tre temaer *APV- den problematiske isbryder*, *Noget at vifte med* og *Aftaleregulering – fokus på forebyggelse*.

¹²⁷ AG2: 6, 59

¹²⁸ AT1: 4, 60; AT1: 5, 18; AT1: 4, 47

Opsamling

APV-kravet er ofte anledning til, at man får løftet det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling i et kollektivt forum* – både på arbejdspladser med et overvejende godt og et overvejende dårligt psykosocialt arbejdsmiljø. Den refleksive arbejdsmiljølovgivning fungerer på denne måde som en isbryder for at få *løftet* det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejde lokalt. Det behøver dog ikke at betyde, at lovgivningen nødvendigvis har en høj *sikkerhed*. Den manglende sikkerhed gælder især på arbejdspladser med et overvejende dårligt psykosocialt arbejdsmiljø, hvor APV'en kan være et alt for voldsomt redskab, og *regelmodellen* derfor spiller dårligt sammen med den *decentrale deltagermodel*. *Dybden* i reguleringen kan være meget svær at udvikle på sådanne arbejdspladser, men let at afvikle, fordi dialogen er sårbar. I den kommunale forvaltning, hvor APV'en viste, at det psykosociale arbejdsmiljø var under middel, havde man eksempelvis så svært ved at tale sammen og arbejde med resultaterne, at man hyrede konsulentbistand på flere afdelinger.

Nogle arbejdsmiljøkonsulenter på både arbejdstager- og arbejdsgiverside plæderer derfor for en større grad af aftaleregulering på det psykosociale område. De mener, at man med centralt indgåede aftaler vil kunne tilføje nogle mere udviklingsorienterede og dialogskabende redskaber til den lokale forvaltning, som vil kunne styrke de lokale parter samarbejde om en forebyggende indsats - også på mere belastede arbejdspladser. Med andre ord ønsker de centrale parter at sætte fokus på *dybden* i reguleringen ud fra en forestilling om, at en styrket fælles lokal indsats på længere sigt vil kunne give en større *sikkerhed*. Efter deres opfattelse vil *forhandlingsmodellen* her kunne spille bedre sammen med den *decentrale deltagermodel* end *regelmodellen*. Spørgsmålet om *graden af kontrol* i en eventuel aftaleregulering er dog endnu langt fra afklaret, og fremtidige aftaler vil derfor sandsynligvis i første omgang ikke erstatte lovgivningen, men snarere tage form af en supplerende aftaleregulering rettet mod det lokale forebyggende arbejde.

7.3 *Institutionaliseringens samarbejds-mæssige forudsætninger*

Introduktion

Institutionaliseringen af en *fælles regulering* på centralt niveau i Flanders forstand forudsætter, at de centrale parter anerkender hinanden indbyrdes (jf. s. 19). Den indbyrdes anerkendelse vokser dog også ud af institutionaliseringsprocessen, idet parterne bliver mere og mere afhængige af hinanden som institutionaliseringen skrider frem. Man kan forestille sig at denne institutionaliseringsproces har en anden karakter på lokalt niveau, fordi arbejdsgivernes aftalesikrede *ledelsesret* skaber en grundlæggende magtassymetri i det lokale samarbejde, som kan hindre inddragelsen af medarbejdersiden. En implementering af MED- eller MIO-rammeaftalen kan måske give anledning til en forandring i det lokale samarbejde, hvor parterne udvikler en større anerkendelse og afhængighed af hinanden, men sandsynligvis ikke på samme måde som på centralt niveau. Institutionaliseringen lokalt kan i strukturationsteoretisk forstand desuden tænkes at være påvirket af, hvilke *ressourcer* de lokale parter kan trække på – som eksempelvis mængden af tid til repræsentantarbejdet - når de hver især vil gøre deres indflydelse gældende i samarbejdet (Kaspersen 2001: 65).

Jeg vil i denne sidste del af analysen rette blikket mod, hvad forskellige samarbejds-mæssige forudsætninger betyder for institutionaliseringen af en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø. Da institutionaliseringen sandsynligvist sker via et allerede eksisterende lokalt samarbejde, så må man formode, at *kvaliteten* af dette samarbejde kan have betydning for institutionaliseringen. Omvendt vil tilføjelsen af et nyt samarbejdsområde i forlængelse af strukturationsteorien også kunne forandre den allerede eksisterende sociale praksis – enten i form af *utiliserede konsekvenser* eller ved at stimulere de lokale repræsentanters *diskursive refleksivitet* (Giddens 1984: 5-7). Den *diskursive refleksivitet* er kendetegnet ved eksplicite overvejelser over, hvorfor og hvordan man handler, og den muliggør at man bevidst kan ændre sine handlinger i fremtiden – eksempelvis i det lokale samarbejde.

Analysen er struktureret i tre temaer. Temaet *Medarbejdersiden – inddragelse og medansvar* drejer sig om betydningen af, at medarbejderne inddrages – og inddrager sig selv – i det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø, og om, hvilke vanskeligheder de lokale parter oplever i forhold til det. *Ledelsen som lokomotiv* fokuserer på ledersidens og medarbejdersidens erfaring fra en arbejdsplads, hvor man har opnået en sådan medarbejderinddragelse. Endelig beskæf-

tiger temaet *Når ledelsen er problemet* sig med de særlige vanskeligheder i samarbejdet, der kan opstå, hvis årsagen til de psykosociale problemer viser sig at være knyttet til ledelsen.

Medarbejdersiden – inddragelse og medansvar

Ifølge flere sikkerhedsledere, er inddragelsen af medarbejderrepræsentanterne i det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø altafgørende for, hvilke resultater der kommer ud af det. Det er altså vigtigt med en tilstrækkelig stor *dybde* i reguleringen (Clegg 1976: 8). En nødvendig forudsætning for en sådan inddragelse er ifølge sikkerhedslederen i ministerdepartementet, at medarbejdersiden tør tage et medansvar ved at *løfte* problemer til det formelle samarbejde og deltage aktivt i at finde en fælles løsning (SL1)¹²⁹. Sikkerhedslederen i den kommunale forvaltning, hvor det formelle samarbejde er svagt, oplever ligefrem, at det er medarbejdernes manglende medansvar, der blokerer for udviklingen af et bedre samarbejde om det psykosociale arbejdsmiljø: ”**Det skal være et samarbejde. Medarbejderne må op af stolen, og de må op og sige noget, fordi ellers kommer vi ikke videre i processen. Det er rent ud sagt dem, der bestemmer, hvor langt vi skal nå**” (SL3)¹³⁰.

En arbejdsmiljøkonsulent fra arbejdstagerside påpeger dog, at medarbejdersidens engagement kræver, der er nogle bestemte forudsætninger til stede. Det psykosociale arbejdsmiljø er vanskeligt at tale om, og derfor har medarbejdersiden tendens til at undlade at løfte problemerne som *kollektive problemstillinger*, hvis de ikke har tillid til, at viljen og ressourcerne til at finde en løsning er til stede. Dette kunne eksempelvis være, hvis det formelle samarbejde er svagt. I så fald vil et eventuelt engagement fra medarbejderside - som en *utilsigtet konsekvens* - måske kun bidrage til en forværring af det psykosociale arbejdsmiljø: ”**Jeg tror, det er vigtigt for at kunne lave en indsats og få folk til at rejse et psykisk arbejdsmiljøproblem, at de også skal kunne se, der er en løsning. (...) Hvis man ved, at det alligevel ikke fører til noget, så er det bedre at lade være med at få alt det der grimme op og alle frustrationerne over, at der så ikke sker noget ved det**” (AT1)¹³¹. En ændring af den *socialle praksis* i det lokale samarbejde i retning af en større medarbejderinddragelse i arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø opleves som vigtig, men forudsætter altså nok et samarbejde, hvor ledersiden allerede har demonstreret, at den er villig til at lytte og handle på problemerne.

¹²⁹ SL1: 11, 5

¹³⁰ SL3: 11, 50

¹³¹ AT1: 3, 63

Tid og kompetencer

Medarbejdersidens inddragelse i den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø kan ikke blot hæmmes af ledersidens indstilling til samarbejdet. Medarbejderrepræsentanterne oplever selv en grundlæggende hindring for at kunne løfte psykosociale problemer som *kollektive problemstillinger* i deres mangel på kompetencer. På alle de fire arbejdspladser, der indgår i denne undersøgelse, ønsker repræsentanterne på B-siden – især sikkerhedsrepræsentanterne – mere viden og flere kompetencer i forhold til deres arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø, og det hvad enten de er DJØF'ere eller ej (SR1, SR2, TR2, SR3, SR4)¹³². Tillidsrepræsentanten fra det statslige institut påpeger her, at de kompetencer, arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø kræver, ikke nødvendigvis er nogen, man kan efteruddanne repræsentanterne til. Hun mener i højere grad, det handler om, at rekruttere de medarbejdere til arbejdet, som har de relevante kompetencer i forvejen: "(...), **men det kræver så igen, at de personer, der skal være med til at gøre det, rent faktisk kan det og egner sig til det. Jeg er ikke sikker på, at det er nogle kompetencer, der lige kan klares på et kursus**" (TR2)¹³³.

For to af sikkerhedsrepræsentanterne er den væsentligste hindring for et større engagement i det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø dog manglen på tid til repræsentantarbejdet (SR2, SR3)¹³⁴. Repræsentanterne har ikke tid nok til at prioritere arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø, fordi deres repræsentantarbejde i forvejen kræver meget tid, og dette bremser udviklingen af samarbejdet. De har i Giddens forstand ikke *ressourcer* nok til at gøre deres indflydelse gældende i samarbejdet på dette område. Ressourcerne er vigtige, fordi det er dem, repræsentanterne kan udøve magt igennem (Kaspersen 2001: 65). Skulle repræsentanterne selv prioritere mere af deres arbejdstid til området, føler de, det ville det gå ud over deres kolleger, fordi der generelt er travlt på deres arbejdspladser.

Ledelsen som lokomotiv

En arbejdsmiljøkonsulent på arbejdstagerside fremhæver, at den vigtigste forudsætning for arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø er den øverste ledelses indstilling. Hvis den øverste chef prioriterer et ordentligt arbejdsmiljø og signalerer, det er vigtigt, ” **så siver det ned igennem organisationen, og så er det skide ligegyldigt, om man har lovgivning eller et enstrengt eller tostrengt eller et syvstrengt system, hvis du har den**” (AT2)¹³⁵. Når der er en motiveret magt bag forvaltningen af området, så opleves forvaltningen som legitim, parterne har større mu-

¹³² SR1: 4, 60; SR2: 2, 34; TR2: 9, 64; SR3: 18, 22; SR4: 19, 44

¹³³ TR2: 12, 39

¹³⁴ SR2: 3, 31; SR3: 18, 61

¹³⁵ AT2: 6, 37

lighed for at handle på eventuelle problemer og bunden er hermed lagt for udviklingen af en *fælles regulering* lokalt.

To skridt foran, men med store ører

Den seneste APV-proces i den amtslige forvaltning bekræfter til dels arbejdsmiljøkonsulentens udsagn. Her mener den øverste chef selv, at forudsætningen for, man er nået så langt med APV-processen, er, at han som chef hele tiden er gået foran med at vise handling. Han har givet medarbejdersiden mod på at tage et medansvar og *løfte* problemerne kollektivt, fordi han har vist vilje til at handle på problemerne: **”(...) det er ledelsesinitiativ. Og vedholdende handlinger, som følger op på de initiativer, du tager, så man over tid får skabt en eller anden linje i, at medarbejderne kan se, det går i en bestemt retning, og man faktisk står inde for en række af de ting, man melder ud, og at man er lidt konsekvent omkring udskejelser både i ledergruppen og i medarbejdergruppen”** (SL4)¹³⁶. Han mener, at der i en sådan APV-proces **”naturligt er en større skepsis på medarbejdersiden for, om det nu også dur”**, og erkender, at det kan være svært at opbygge den tillid mellem medarbejdere og ledelse – og lederne imellem – som er forudsætningen for en sådan proces (SL4)¹³⁷. Udviklingen af medarbejderinddragelsen kræver, at man som leder gennem længere tid har bevist over for medarbejdersiden, **”at man mener noget med indflydelse”**, og at man følger op på sine udmeldinger. Ellers kommer dialogen og samarbejdet ikke rigtigt i gang (SL4)¹³⁸. Der skal så at sige allerede være en vis grad af medarbejderinddragelse i det lokale samarbejde, som kan bære APV-processen igennem, fordi det kræver tid at udvikle medindflydelsen (SL4)¹³⁹. Medarbejderne skal på forhånd have medindflydelsen som en *ressource* i den *sociale praksis*, hvis de skal kunne gribe medindflydelsen på nye samarbejdsområder (Kaspersen 2001: 65).

Den lokale erfaring i den amtslige forvaltning adskiller sig fra arbejdsmiljøkonsulentens deri, at det ikke er tilstrækkeligt med ledelsesinitiativ og handling alene. Ledelsen skal også lytte til medarbejderne og give dem medindflydelse, hvis de lokale parter skal være i stand til eksempelvis at gennemføre en fuld APV-proces med handlingsplan og implementering. Dette kan synes som et paradoks: Ledelsen skal både demonstrere sin ledelsesret og afgive noget af den på samme tid. Sikkerhedsrepræsentanten i den amtslige forvaltning oplevede da heller ikke APV-processen helt så uproblematisk, som sikkerhedslederen antyder. Hun fandt ledelsens udspil oven

¹³⁶ SL4: 8, 51

¹³⁷ SL4: 4, 28; SL4: 9, 30

¹³⁸ SL4: 8, 67; SL4: 9, 37

¹³⁹ SL4: 8, 47

på den indledende spørgeskemaundersøgelse vigtigt, men også ret provokerende og topstyret: **”Personalechefen holdt en personalemøde, hvor han smækkede en oversigt op på en overhead, og så forklarede han sådan forkromet, at nu var det her den nye *organisationsplan*. Så sad medarbejderne ellers bare ”okay”, og der var gud hjælpe mig *navne på*”** (SR4)¹⁴⁰. Heldigvis havde personalechefen, som også er sikkerhedsleder, ifølge sikkerhedsrepræsentanten **”stort format til ligesom at sige ”okay, nå, men så tager jeg lige den her overhead af igen, og så må jeg ligesom starte lidt forfra”**. Hun mener ligefrem, at hovedårsagen til, at processen omkring udformning og implementeringen af APV-handlingsplanen gik så godt, og de havde så gode resultater på deres arbejdsplads, var ledelsens vilje til at lytte og **”fuldstændig at åbne op over for medarbejdernes forslag til, hvordan skal vi gøre det her”**, så man i fællesskab kunne finde frem til en løsning (SR4)¹⁴¹. Ledelsens grundlæggende evne til at give medarbejdersiden medindflydelse – og hermed tillade *dybde* i reguleringen – og medarbejdernes evne til at sige fra var grundlaget for, at forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø kunne udvikles til en *fælles regulering* i den amtslige forvaltning.

Når ledelsen er problemet

I både den kommunale forvaltning og på det statslige institut er det formelle samarbejde svagt i den forstand, at medarbejdersiden kun har en ringe medindflydelse i det formelle samarbejde. Desuden har de uformelle beslutningsstrukturer større vægt end de formelle, og medarbejdersidens *mulighed* for selv at arbejde for en større indflydelse på ledelsens beslutninger er dermed stærkt forringet (MR3, TR2)¹⁴². Dette har begge steder vist sig at give særlige vanskeligheder i forhold til det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø, især fordi årsagerne til de psykosociale problemer på disse to arbejdspladser er stærkt knyttet til ledelsesstrukturerne. Medarbejderrepræsentanterne har meget svært ved at *løfte* en kritik af ledelsen i det formelle samarbejde, fordi dette samarbejde ikke allerede er institutionaliseret til en form for *fælles regulering* på andre områder, og medarbejdersiden derfor ikke allerede har en medindflydelse at trække på som *ressource* i samarbejdet.

Ledernes eget psykosociale arbejdsmiljø

I den kommunale forvaltning har man eksempelvis meget svært ved at formulere en handlingsplan oven på den seneste APV-undersøgelse, som konstaterede et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø, fordi ledelsen både er årsag til problemerne og skal spille en hovedrolle i at løse dem:

¹⁴⁰ SR4: 15, 28; SR4: 16, 64

¹⁴¹ SR4: 15, 33; SR4: 18, 63

¹⁴² MR3: 1, 40; MR3: 2, 10; TR2: 11, 2; TR2: 8,8; TR2: 12, 25

”Det sagde jeg også med det psykiske arbejdsmiljø den gang, vi fik det smidt foran os, og de kom og præsenterede det fra BST, og den skulle vi så lige diskutere ude i afdelingerne. Når vi ved, at det er *ledelsen*, der er problemet, så lægger de jo opgaven ud til dem, der er **problemet**” (MR3)¹⁴³. Der er i forvejen ikke særlig stor *dybde* på andre samarbejdsområder på arbejdspladsen, og når pilen peger på ledelsen i en APV-undersøgelse, så er det et vanskeligt udgangspunkt for en institutionalisering af arbejdet med det psykosociale område. Dette er især et problem, fordi medarbejdersiden i sig selv er svag. Medarbejderrepræsentanterne savner samarbejdskompetencer og sammenhold og har derfor ekstra svært ved at *løfte* en kritik af ledelsen i et samarbejde, som er præget af formanden holder ”**enetale**” (MR3)¹⁴⁴. Et er at medarbejdersiden ikke har *ressourcerne* i form af medindflydelse til at løfte en kritik, noget andet er altså, at de måske heller ikke har *kompetencerne* til at løfte den.

Den dårlige ledelse i den kommunale forvaltning, som giver det dårlige psykosociale arbejdsmiljø, bunder ifølge medarbejderrepræsentanten bl.a. i, at lederne på arbejdspladsen ikke er *uddannede* ledere. En væsentlig årsag til den dårlige ledelse i forvaltningen er også, at den øverste ledelse modarbejder den decentrale struktur: ”**Mellemliderne har ikke kompetencen til at holde lønsamtaler og lønforhandlinger. Det kører simpelthen på direktørniveau, den kompetence vil han ikke afgive, selvom alle de andre forvaltninger kører med decentralisering af kompetencerne. Det er et noget oplyst enevælde, vil jeg sige**” (MR3)¹⁴⁵. Dette problem med ledelsesstrukturen fremgik også af forvaltningens APV-undersøgelse. Mellemliderne viste sig at være den gruppe, der havde det dårligste psykosociale arbejdsmiljø i hele forvaltningen (MR3)¹⁴⁶.

Vanskelighederne ved at handle på APV-undersøgelsen i den kommunale forvaltning er ikke noget enestående problem. En arbejdsmiljøkonsulent fra arbejdsgiverside påpeger, at det ofte er svært at formulere og implementere en handlingsplan oven på en APV-undersøgelse, fordi det ofte netop er ledelsen, der viser sig at være problemet: ”**Jeg tror, at det mange gange har vist sig vanskeligt, fordi noget af det, der ligger under, at man afdækker nogle problemer med det psykiske arbejdsmiljø, det er ofte noget med dårligt samarbejde eller ligefrem dårlig ledelse. Hvor går man hen, når man får afdækket noget, som siger, det er sgu dig som leder, der er noget galt med? Så vil man som leder måske ikke selv være den første, der siger, det kan være, vi skulle have en anden. Som medarbejderrepræsentant vil man også have**

¹⁴³ MR3: 5, 64

¹⁴⁴ MR3: 5, 61; MR3: 2, 12

¹⁴⁵ MR3: 2, 44

¹⁴⁶ MR3: 2, 28

lidt vanskeligheder ved at komme videre med den slags. Derfor vil det i mange situationer nok være en god ting at have nogle udefra til at hjælpe med at tolke eller sige, hvilke veje ser vi” (AG2)¹⁴⁷. Hvis det viser sig, at det er ledelsen, der er problemet, så gør den grundlæggende magtassymetri i det lokale samarbejde det meget vanskeligt for begge parter at institutionalisere en form for *fælles regulering* af det psykosociale arbejdsmiljø. Arbejdsmiljøkonsulenten understreger, at den dårlige ledelse ofte hænger sammen med, at lederne - som i den kommunale forvaltning - *selv* har et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø, og derfor kræver forbedringer en stor forandringsvilje fra ledelsen selv: ”**Jeg synes, man kan iagttage, at mange ledere har et psykisk arbejdsmiljø, som langt fra er ideelt. Og nogle af dem skaber selv et ikke-ideelt arbejdsmiljø for sig selv ved den måde, de håndterer ledelsesopgaven på. (...) Så der kan man se en barriere i, at hvis ikke lederne sørger for at have sig et ordentlig arbejdsmiljø og være rollemodeller, så er det vanskeligt at have eller skabe et ordentligt arbejdsmiljø for medarbejderne”** (AG2)¹⁴⁸.

Ledersiden – deltager eller tilskuer

På det statslige institut havde de lokale parter aftalt, at der skulle laves en evaluering af arbejdsorganiseringen, men ledelsen tøvede med at leve op til aftalen. Da ledelsen endelig satte undersøgelsen i værk, lykkedes det ifølge tillidsrepræsentanten pga. det svage formelle samarbejde ledelsen suverænt selv at definere undersøgelsens udformning: ”**Lidt presset, så gik ledelsen ind på, at det skulle vi også have. Så engagerede de den her erhvervspsykolog, og så skulle det lige pludselig handle om det psykiske arbejdsmiljø i projektgrupperne. Og det var virkeligt et fokus, der blev flyttet, fordi det var egentlig sådan mere hele organisationen. (...) Vi oplevede, at det også var i forhold til *ledelsen* og deres måde at skabe vilkår for vores arbejde på, der kunne være problemer, og måske i hele vores organisationsstruktur”** (TR2)¹⁴⁹. Det blev altså ikke en egentlig APV-undersøgelse i lovens forstand, da det kræver en vis *dybde* i undersøgelsesprocessen. Ledelsen ekskluderede sig selv fra undersøgelsen og satte alene fokus på spillet mellem medarbejderne, selvom medarbejderne oplevede, at det var den overordnede ledelsesstruktur, der var problemet. Problemet med ledelsesstrukturerne var ifølge tillidsrepræsentanten bl.a., at ledelsen var meget uformel og ad hoc præget, hvilket gjorde det svært for medarbejderne at få indflydelse eller blot opnå indsigt i, hvordan deadlines og kvalitetskrav kunne ændre sig (TR2)¹⁵⁰.

¹⁴⁷ AG2: 3, 42

¹⁴⁸ AG2: 4, 43

¹⁴⁹ TR2: 8, 24

¹⁵⁰ TR2: 9, 23

Medarbejdersiderne gav dog ikke op så let. De udøvede en form for modmagt i selve undersøgelsesprocessen – bl.a. drevet af løbende diskussioner i deres faglige klub: ”**Så der blev holdt en masse fokusgruppeinterview og nogle enkeltinterview med nogle, som ledelsen havde plukket ud, hvor det var lidt uigennemsigtigt hvorfor, hvem var blevet plukket ud til de der interview. Dem deltog vi så i, men jeg tror, vi alle sammen uden at have aftalt det havde den dagsorden, at vi selv pressede igennem, at det her handlede altså om mere. Han prøvede jo ihærdigt med sine spørgsmål at få os til at tale om teamsamarbejdet, og det gjorde vi også, men vi fik ligesom også sat nogle andre dagsordener selv ved at bringe op, at her og her og her kunne der være nogle interessante perspektiver. (...) Vi følte, det var meget amputeret**” (TR2)¹⁵¹. Undersøgelsesprocessen udviklede sig til en magtkamp på arbejdspladsen. Selvom det formelle samarbejde var svagt, og undersøgelsen ikke blev defineret og besluttet i fællesskab, så var B-siden så koordineret og kompetencemæssig stærk, at den alligevel forsøgte at yde modstand og tiltvinge sig en indflydelse i undersøgelsesprocessen.

Som afslutning på analyserne under klynge 3, *Institutionalisering samarbejds-mæssige forudsætninger*, samles der i det følgende op på de centrale empiriske pointer fra de tre temaer *Medarbejdersiden – inddragelse og medansvar*, *Ledersiden som lokomotiv*, og *Når ledelsen er problemet*.

Opsamling

Inddragelsen af medarbejderrepræsentanterne i det lokale samarbejde er en central forudsætning for, at man kan arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø lokalt. Både ledelses- og medarbejderrepræsentanter på case-arbejdspladserne oplever, at institutionaliseringen af en lokal forvaltning på området forudsætter, at medarbejdersiden allerede har en vis form for medindflydelse i det lokale samarbejde, fordi det er et vanskeligt område at tage op. Dette gælder især, hvis årsagerne til de psykosociale problemer viser sig at være knyttet til ledelsen, hvilket de ofte gør. På tre af case-arbejdspladserne er årsagerne til problemerne således bl.a. at finde i ledelsesstrukturerne. Hvis medarbejdersiden skal have mulighed for bare indledningsvist at kunne løfte sådanne problemer som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*, så kræver det, at den i forvejen har medindflydelsen som en *ressource* i det formelle samarbejde.

Det er muligt at udvikle en lokal form for *fælles regulering* på det psykosociale område, hvis der i forvejen er en tilstrækkelig grad af medarbejderinddragelse i samarbejdet. Eksemplet fra den

¹⁵¹ TR2: 8, 47; TR2: 9, 1; TR2: 7, 12

amtslige forvaltning viser, at hvis ledelsen demonstrerer sin vilje til at lytte og give medindflydelse, og medarbejderrepræsentanterne har modet til at tage et medansvar, så kan det lykkes de lokale parter at bære institutionalisering en af *fælles regulering* igennem. Det er desuden vigtigt, at medarbejdersiden har tilstrækkelig tid og tilstrækkelige kompetencer, så den kan *gribe* medindflydelsen på et sådant nyt samarbejdsområde. Der kan måske her ligge en væsentlig barriere for udviklingen af en *fælles regulering* på det psykosociale område på mange arbejdspladser, idet flere sikkerheds- og medarbejderrepræsentanter på case-arbejdspladserne savner kompetencer og/eller tid i deres arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø.

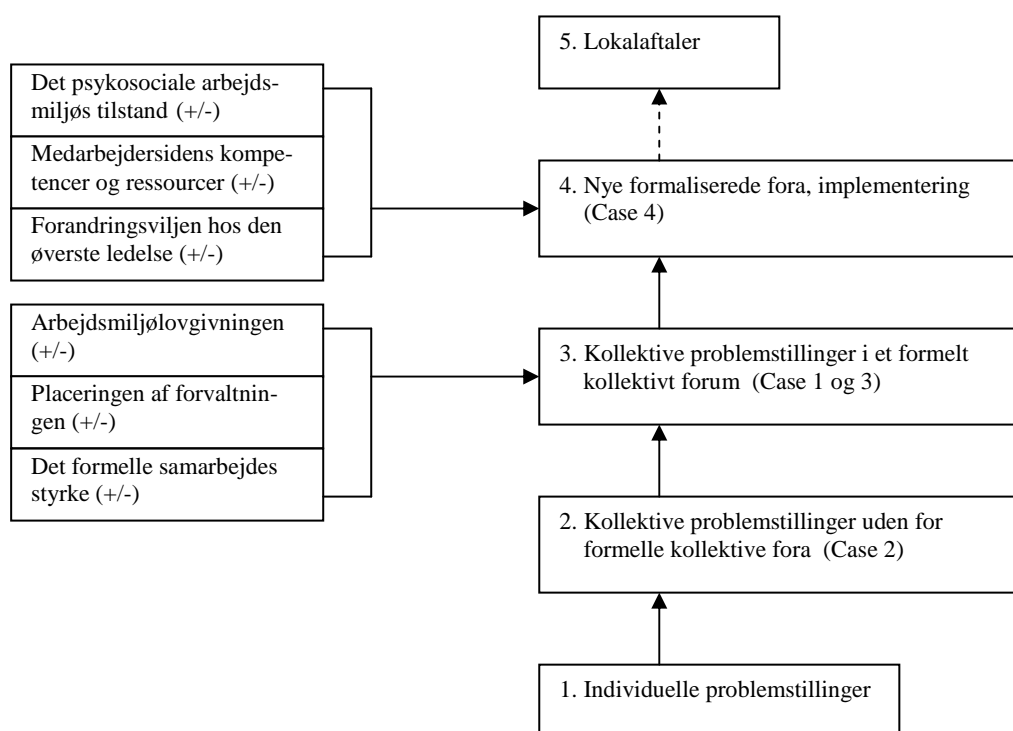
8 Sammenfatning og refleksion

Dette kapitel består af flere led. Først og fremmest sammenfattes og diskuteres resultaterne fra interviewanalysen. Dernæst reflekteres der over teori- og metodevalg i forhold til undersøgelsens resultater. Til sidst er formuleret en række handlingsvejledende anbefalinger rettet mod de lokale parter på mellemstore/store offentlige DJØF-arbejdspladser.

8.1 Sammenfatning af interviewanalysens resultater

Introduktion og kausalmodel

Nedenfor er opstillet en kausalmodel, der illustrerer interviewanalysens konklusioner rettet mod den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø (Figur 6). Modellen uddybes i de efterfølgende afsnit med undtagelse af de konklusioner, der kan rettes mod de centrale parter. Disse behandles først i afsnittet *Psykosocialt arbejdsmiljø og aftaleregulering – en perspektivering* (s.112).



Figur 6: Kausalmodel: Institutionaliseringsniveauer i en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø

Modellen skal læses nedefra, hvor niveau et, *Individuelle problemstillinger*, er det laveste og niveau fem, *Lokalaftaler*, er det højeste. Udviklingen i institutionaliseringen opad i modellen skal opfattes som en udvidelsesproces, hvor lavere niveauer altid inkluderes i et højere. Således behandler man eksempelvis på alle case-arbejdspladserne personsager som *individuelle problem-*

stillinger eller *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora* (Niveau et og to) uanset, om man har formået at nå et højere institutionaliseringsniveau eller ej. Case-arbejdspladsernes placering i modellen angiver det højeste institutionaliseringsniveau på den enkelte arbejdsplads.

De uafhængige variable angiver, at det ikke er alle case-arbejdspladserne, der har formået at nå niveau tre eller fire i institutionaliseringsprocessen. Opnåelsen af niveau tre, hvor man som i ministerdepartementet og den kommunale forvaltning (Case 1 og 3) formår at løfte det psykosociale arbejdsmiljø som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*, viser sig at afhænge af, om tre bestemte faktorer tilføjer et positivt eller negativt bidrag til institutionaliseringen. Opnåelsen af niveau fire, hvor det som i den amtslige forvaltning (Case 4)¹⁵² er lykkedes at implementere forbedringer af det psykosociale arbejdsmiljø, viser sig at afhænge af tre andre faktorer. Der er af overskuelighedshensyn bevidst ikke taget interaktionseffekter mellem de uafhængige variable med i modellen. Jeg vil i stedet komme ind på vigtige samspil løbende i teksten. De uafhængige variable er heller ikke rangordnede, da det pga. det begrænsede antal cases ikke er muligt at isolere effekterne tilstrækkeligt. Niveau fem er ifølge denne undersøgelse endnu et hypotetisk stadie, da ingen af case-arbejdspladserne har nået dette niveau endnu - der er kun blevet gjort forsøg på det. I det følgende uddybes og diskuteres relationen mellem de enkelte institutionaliseringsniveauer i forbindelse med sammenfatningen af interviewundersøgelsens resultater. Sammenfatningen følger rækkefølgen i kausalmodellen set nedefra og op.

Personersager og institutionalisering

Psykosociale problemer bliver ofte først synlige, hvis der opstår personsager på en arbejdsplads. Behandlingen af disse personsager bidrager dog ikke til institutionaliseringen af forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø, da de som oftest varetages direkte mellem lederen og den ramte medarbejder som *individuelle problemstillinger* (Niveau et). Det kunne eksempelvis være i forbindelse med en MUS, hvor der kan være en særlig fortrolig og åben dialog, og det er muligt at finde en hurtig og personligt tilpasset løsning. Lederen inddrager kun en tillidsrepræsentant i behandlingen af en personsag, hvis det viser sig at være en langvarig og alvorlig sag, hvor der er brug for at forhandle en løsning. Kun enkelte personsager ender derfor som *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora* (Niveau to). I tilfælde af, at tillidsrepræsentanten ind-

¹⁵² APV-processen i ministerdepartementet (Case 1) blev afbrudt kort efter start pga. en omorganisering af arbejdspladsen. Det er derfor muligt, at man også her havde formået at nå det fjerde institutionaliseringsniveau, hvis omstændighederne havde været anderledes.

drages, fører dette sjældent til, at en problemstilling løftes som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum*.

Samarbejdsudvalget – en nødvendig men ikke tilstrækkelig forudsætning

Institutionaliseringen af en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø sker uden om personsagerne ved at de lokale parter *løfter* det psykosociale arbejdsmiljø direkte som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum* (Niveau tre). Idet problemer med det psykosociale arbejdsmiljø langt hen ad vejen opleves som knyttet til nogle personer, så er det nødvendigt for de lokale parter at tage udgangspunkt i *generaliserede* problemstillinger i det formelle samarbejde for at undgå at hænge nogen ud. De lokale parters muligheder for at kunne løfte det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejde afhænger af tre faktorer:

- 1. Arbejdsmiljølovgivningen**
- 2. Placeringen af forvaltningen**
- 3. Det formelle samarbejdes styrke**

Arbejdsmiljølovgivningens krav om gennemførelsen af en APV er ofte anledning til, at de lokale parter får løftet det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejde og får lavet en kortlægning af det. Det er dog erfaringen på de tre arbejdspladser, hvor man har gennemført en APV-undersøgelse, at det ikke er ligegyldigt, *hvor forvaltningen af undersøgelsen er placeret* (Case 1, 3 og 4). Det er vigtigt, at forvaltningen er placeret i eller inddrager samarbejdsudvalget og ikke varetages af sikkerhedsudvalget alene, hvis man skal sikre tilstrækkelig legitimitet på arbejdspladsen til at kunne gennemføre en sådan undersøgelse. Den øverste ledelse sidder ikke altid med i sikkerhedsudvalget, og der er markant færre medarbejderrepræsentanter i sikkerhedsudvalget end i samarbejdsudvalget. I den kommunale forvaltning betød oprettelsen af et MED-udvalg eksempelvis, at man opnåede tilstrækkelig legitimitet til, at sikkerhedsrepræsentanterne kunne gennemføre en APV-undersøgelse (Case 3).

Hvis det formelle samarbejde er svagt, og ledersiden ikke er motiveret for at gennemføre en kortlægning som på det statslige institut (Case 2), så er det imidlertid ikke sikkert, at medarbejdersiden kan fastholde ledelsen på at gennemføre en APV, selvom samarbejdsudvalget er inddraget i en eller anden grad. Et svagt formelt samarbejde er kendetegnet ved, at de uformelle ledelsesstrukturer har større vægt end de formelle, og at medarbejdersiden kun har en ringe medindflydelse i samarbejdet. Dette gør det vanskeligt for medarbejdersiden opnå reel indflydelse på

arbejdspladsen, hvilket er problematisk, da det psykosociale arbejdsmiljø er et samarbejdsområde, der kræver en vis medindflydelse i forvejen, hvis medarbejdersiden skal kunne løfte det som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum*. Ofte knytter årsagerne til de psykosociale problemer sig til ledelsesstrukturerne, og det er vanskeligt at løfte en sådan problemstilling uden medindflydelse.

Den svære implementering

Det at få løftet det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum* fører ikke automatisk til, at man får løst problemerne lokalt. Gennemførelsen af en APV-undersøgelse betyder eksempelvis ikke nødvendigvis, at man kommer videre med at formulere og implementere en handlingsplan og dermed at udvikle en *fælles regulering* af det psykosociale arbejdsmiljø (Niveau fire). Det viser sig, at det er nogle helt andre faktorer, der er vigtige for, hvorvidt man formår at implementere en løsning, end de faktorer, der bestemmer evnen til i første omgang at løfte det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejde. Følgende faktorer er afgørende i implementeringsfasen:

- 1. Det psykosociale arbejdsmiljøes tilstand**
- 2. Medarbejdersidens kompetencer og ressourcer**
- 3. Forandringsviljen hos den øverste ledelse**

Hvis det psykosociale arbejdsmiljø er i en overvejende dårlig tilstand som i den kommunale forvaltning, kan det være svært komme videre fra en undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø (Case 3). Formuleringen og implementeringen af en handlingsplan kræver en vis form for *afgeneralisering* eller måske ligefrem *individualisering* af resultaterne, og det indebærer at medarbejderne og lederne kan føre en åben dialog. En sådan dialog kan være vanskelig, hvis det psykosociale arbejdsmiljø er overvejende dårligt. Dialogen kan sågar som en *utilsigtet konsekvens* blive endnu vanskeligere oven på en spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelsen kan være en alt for voldsom dokumentation af problemerne og bidrage til en yderligere polarisering af parterne, og det kan også være svært for de lokale parter at håndtere resultaterne på rette vis.

En forudsætning for implementeringen er også, *at medarbejdersiden har tilstrækkelige ressourcer og kompetencer* i det lokale samarbejde til at kunne løfte psykosociale problemer, hvilket ofte er kan være et problem i en eller anden grad. Medarbejderrepræsentanterne i den kommunale forvaltning savner i ekstrem grad medindflydelse, tid til arbejdet med det psykosociale ar-

bejdsmiljø og samarbejdskompetencer, hvilket har gjort det svært for dem at tage et medansvar (Case 3). Den manglende medindflydelse spiller her sikkert sammen med, at det formelle samarbejde i den kommunale forvaltning er overvejende svagt. Den øverste ledelse holder stærkt fast i sin ledelsesret og vil ikke give medindflydelse. Medarbejdersidens manglen på tid til repræsentantarbejdet kan også bunde i manglende vilje hos den øverste ledelse, men behøver ikke at gøre det. I lyset af den generelle decentralisering i det offentlige har man måske i dag så mange samarbejdsopgaver, at det er svært at finde tid til det hele, og så prioriterer *begge* parter måske ”hårde” områder som løn over ”bløde” områder som psykosocialt arbejdsmiljø (se s. 44).

Det er muligt at institutionalisere en form for *fælles regulering* af det psykosociale arbejdsmiljø, hvis *den øverste ledelse viser vilje til forandring*, medarbejdersiden har tilstrækkelig tid, medindflydelse og kompetencer, og det psykosociale arbejdsmiljø er overvejende godt (Case 4). I den amtslige forvaltning havde ledelsen gennem længere tid arbejdet med at give medarbejdersiden medindflydelse, og medarbejderrepræsentanterne havde derfor allerede medindflydelsen som en *ressource* i samarbejdet, inden man påbegyndte en APV-proces. Både medarbejdersiden og ledersiden i det lokale MED-udvalg var meget motiveret for processen, og der blev sat meget tid af til den. Samtidig havde flere medarbejderrepræsentanter stor erfaring i at arbejde med undersøgelser af arbejdsmiljøet. Disse ressourcer og kompetencer på medarbejdersiden betød, at medarbejderrepræsentanterne kunne gribe medindflydelsen og tage et medansvar gennem hele processen. De muliggjorde også, at medarbejdersiden kunne bringe en *diskursiv refleksivitet* ind i arbejdet, således at implementeringen blev tilpasset arbejdspladsen forhold. De lokale parter formåede eksempelvis selv at udforme undersøgelsen og implementeringen, og de formulerede nogle retningslinjer, der skulle hjælpe med at afpersonificere dialogen omkring det psykosociale arbejdsmiljø. Refleksioner over MED-udvalgets styrker og svagheder førte desuden til, at man valgte at implementere via nye formaliserede fora, som man institutionaliserede efter undersøgelsen, men at bevare den overordnede koordination af implementeringen i MED-udvalget.

Grænser for institutionaliseringen

I den amtslige forvaltning har de lokale parter forsøgt at udarbejde en lokalaftale om sygefravær, men både ledersiden og medarbejdersiden tøver (Niveau fem). De lokale parters nervøsitet ved at indgå lokalaftaler på det psykosociale område kan være et tegn på, at institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø kan gå for vidt. Generaliseringen af indsatsen over for sygefravær kan måske føre til legitimeringen af helt urimelige behandlinger af personsager, hvis de lokale parter formulerer eller bruger en lokalaftale alt for urefleksivt. Denne problemstil-

ling gælder ikke kun enkeltpersoner, men også personalegrupper, der udgør mindretal på en arbejdsplads eller er dårligt repræsenterede på anden vis. HK'ernes psykosociale problemer er måske anderledes end akademikernes, men det kan være, de må underlægges indsatsformuleret af akademikerne, fordi akademikerne er bedre til at generalisere. De kvindelige medarbejdere har jf. DJØF-undersøgelsen måske nogle særlige psykosociale problemer, der har at gøre med spillet mellem familie- og arbejdsliv, men som måske ikke medtænkes i de fælles lokalaftaler (DJØF 2004: 6) .

Relationen mellem niveau to og niveau tre i institutionaliseringsprocessen indikerer, at institutionaliseringen måske også kan have en grænse nedadtil. Institutionaliseringen af niveau tre, *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*, går ikke via behandlingen af personsager – og bør måske heller ikke gøre det. Der kan derfor være en god ide at formulere retningslinjer for, at disse sager skal behandles som *individuelle problemstillinger* eller *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora* (Niveau et og to). Det kan være lettere at fastslå, hvorvidt en arbejdsplads lever op til arbejdsmiljøloven ved at måle på institutionaliseringsgraden af arbejdsmiljøarbejdet frem for selve det psykosociale arbejdsmiljø, hvilket også er tanken bag den reflektive lovgivning (se s. 32-33). Det er imidlertid her vigtigt at understrege, at behandlingen af personsagerne sandsynligvis går uden om institutionaliseringen, og en høj grad af institutionalisering derfor ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at der ingen sager er. Dette gælder især i de tilfælde, hvor de lokale parter har vedtaget retningslinjer, der i sin helhed udgrænser det *soziale arbejdsmiljø* af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø i formelle kollektive fora.

8.2 Afsluttende teoretiske refleksioner

Psykosocialt arbejdsmiljø er et forholdsvis nyt forhandlingsområde for arbejdsmarkedets parter og et område, de ønsker opprioriteret i det lokale samarbejde. Disse afsluttende teoretiske refleksioner vil i forlængelse af dette være koncentreret omkring, hvordan man kan forstå psykosocialt arbejdsmiljø som et nyt felt i arbejdsmarkedsforskningen.

Samspillet mellem en central og lokal institutionalisering

Cleggs begreber vedrørende kollektive forhandlingers niveau og omfang har stor forklaringskraft, når det gælder samspillet mellem en central og lokal institutionalisering på det psykosociale område. Begreberne har også vist sig anvendelige, når det gælder analysen af den centralt formulerede lovgivnings betydning på det lokale niveau. Hvis man sammenligner *regelmodellens* og *forhandlingsmodellens* samspil med den *decentrale deltagermodel*, så er det således vha. Cleggs begreber muligt at konkludere følgende om reguleringen af det psykosociale arbejdsmiljø: *sikkerheden* afhænger mere af *dybden* end af *graden af kontrol*, men dybden forudsætter måske en indsnævring i *bredden*. Det institutionelle IR-perspektiv kommer imidlertid til kort, når det gælder en mere nuanceret beskrivelse af institutionaliseringsprocessen på lokalt niveau. For det første medfører en lokal institutionalisering ikke automatisk en større anerkendelse og afhængighed mellem de lokale parter, sådan som det gælder på det centrale niveau, fordi der er en grundlæggende magtassymetri i det lokale samarbejde. For det andet er det ikke sikkert, at institutionaliseringsprocessen kommer særligt vidt.

Institutionaliseringen på lokalt niveau

Det institutionelle IR-perspektiv har ikke særlig stor forklaringskraft, når det gælder institutionaliseringen af en lokal form for *fælles regulering* i Flanders forstand. Implementeringsdelen i eksempelvis en APV-proces er svær på det lokale niveau og følger ikke automatisk af, at man bliver enige om en kortlægning af arbejdsmiljøet. Dette kan til dels forklares, hvis man ser implementeringen som en *strukuration* i Giddens forstand. Forandringer i det psykosociale arbejdsmiljø kræver forandringer i den *sociale praksis* på arbejdspladsen. Det er derfor ikke nok blot at aftale en ny struktur på arbejdspladsen i samarbejdsudvalget, da det er de ansattes *handling*, der afgør, om forandringerne kommer helt ned på gulvet. De *regler* og *ressourcer*, der anvendes i de lokale samarbejdsinstitutioner, muliggør på den ene side, at man kan formulere, legitimere og koordinere de forandringer, man vil implementere, men samtidigt kan de være begrænsende for, at forandringerne virkelig kommer ud i den sociale praksis. Derfor kan det være nødvendigt

at institutionalisere nogle nye *sociale systemer*, som har en anden social praksis, der kan formidle implementeringen.

Begrænsningerne i de lokale strukturer er måske stærkere end Giddens aktørorienterede perspektiv og denne afhandlings *metodologiske individualisme* kan rumme. De lokale repræsentanter oplever, at samarbejdsudvalget er kendetegnet ved særlige samarbejdsstrukturer, som ikke umiddelbart kan forandres. Der skal eksempelvis være en vis grad af medindflydelse i forvejen, for at man kan udvikle en dybde i reguleringen, hvilket man ud fra Giddens strukturationsteori kan forklare med, at parternes *ressourcer* i samarbejdet ikke blot er mulighedsskabende, men også begrænsende. Man kunne imidlertid i forlængelse af strukturationsteorien ligeså godt argumentere for, at medindflydelsen udvikles hen ad vejen, fordi brugen af den refleksive lovgivning under alle omstændigheder vil forandre den sociale praksis i samarbejdsudvalget i en eller anden grad. For til fulde at forstå trægheden i de lokale samarbejdsstrukturer, kunne det derfor i videre studier være en ide i højere grad at inddrage teorier, der tager udgangspunkt i en *metodologisk kollektivisme*. Det kunne eksempelvis være Luhmanns teori om sociale systemer, hvor systemerne ikke ses som produkter af individers handlinger, men som selvstændige enheder, der kun er i stand til at behandle omverdenen ud fra deres egen kode (Hagen 1999a: 367-369, 373).

8.3 Metoderefleksioner

Den kvalitative metode er som tidligere nævnt kendetegnet ved, at gyldigheden af konklusionerne har en begrænset rækkevidde. Mine konklusioner kunne måske have set noget anderledes ud, hvis jeg i interviewundersøgelsen havde interviewet parterne på fire andre arbejdspladser, der også levede op til mine udvælgelseskriterier. Jeg mener dog stadig, at min brug af maksimumvariation-strategien i udvælgelsen af cases og mine interview med de centrale parter har været med til at sikre en sådan form for bredde i undersøgelsen, at mine konklusioner kan have relevans for en lang række *mellemstore/store DJØF-arbejdspladser*. Det er klart, at undersøgelsens konklusioner ikke direkte kan appliceres på små DJØF-arbejdspladser med færre end 25 ansatte, da denne type arbejdspladser ikke indgår i undersøgelsen, og betingelserne for en lokal forvaltning er nogle helt andre her.

I lyset af undersøgelsens resultater kan man diskutere, hvorvidt en lignende undersøgelse i fremtiden burde belyse DJØF'ere ansat i lederstillinger bedre. Hvis et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø på en arbejdsplads ofte kan føres tilbage til et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø for lederne, så skal man måske lægge en større interesse i at undersøge, hvordan DJØF-lederne i det offentlige

oplever, man kan arbejde med at forbedre deres psykosociale arbejdsmiljø - ikke mindst i betragtning af, at en pæn del af DJØF's medlemmer er ansat som ledere i det offentlige¹⁵³. Dette ville bl.a. indebære, at man udover de lokale parter interviewede flere ledelsesrepræsentanter – og måske især flere mellemledere – på DJØF-arbejdspladserne.

¹⁵³ Antal DJØF-medlemmer i sektionen *Offentlige chefer i DJØF* pr. 1/10 2004: 3940. Kilde: DJØF (www.djoef.dk/online/view_SHTML?ID=1851)

8.4 Handlingsvejledende anbefalinger til de lokale parter

Med udgangspunkt i sammenfatningen af interviewanalysens resultater er her formuleret en række anbefalinger, der knytter sig til udviklingen af en *fælles regulering* af det psykosociale arbejdsmiljø på det lokale niveau. Anbefalingerne er handlingsvejledende og retter sig mod de lokale parter arbejder på store/mellemstore DJØF-arbejdspladser.

- 1. Det er vigtigt at løfte og koordinere forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø i samarbejdsudvalget/i et samarbejde med samarbejdsudvalget frem for i et isoleret sikkerhedsudvalg.** Repræsentationen i samarbejdsudvalget kan sikre forvaltningen *legitimitet* på hele arbejdspladsen, og der er måske allerede udviklet en form for *fælles regulering*, således at medarbejdersiden har en vis medindflydelse at bygge på. Denne medindflydelse er især vigtig, fordi årsagerne til psykosociale problemer på arbejdspladsen ofte knytter sig til ledelsesstrukturene.
- 2. Det er vigtigt at tilpasse forvaltningen og de redskaber, man anvender, til arbejdspladsens særlige psykosociale arbejdsmiljøforhold.** Kortlægningen i APV'en udføres ofte som en standardspørgeskemaundersøgelse, selvom der er metodefrihed, hvilket kan have en række negative *utilsigtede konsekvenser* – især på arbejdspladser med et overvejende dårligt psykosocialt arbejdsmiljø.
- 3. Det er en god ide at aftale retningslinjer for, hvilke psykosociale problemer, der skal behandles hvor.** En grundlæggende skelnen mellem, hvilke problemstillinger der skal behandles som individuelle og hvilke som kollektive, kan være befordrende for en åben dialog i kollektive fora og samtidigt sikre, at ømtålelige personsager bliver behandlet i mere fortrolige fora som eksempelvis en MUS. Det kan her være en fordel i første omgang alene at henregne det *organisatoriske arbejdsmiljø* til de kollektive problemstillinger.
- 4. Hvis man vil implementere en handlingsplan for at forbedre det psykosociale arbejdsmiljø, så er det en fordel at inddrage fora, der er mere fleksible og tættere på de ansatte end samarbejdsudvalget.** Ændringer i det psykosociale arbejdsmiljø forudsætter ændringer i den *sociale praksis* på arbejdspladsen. Det kræver, at alle ansatte ind-

drages i dialogen, og at man hurtigt og nemt kan tage beslutninger, der kan forbedre forholdene. Dette kunne eksempelvis være ved formaliserede kontormøder.

- 5. Tilpasningen af forvaltningen til de lokale forhold og implementeringen af forbedringer befordres af, at medarbejderrepræsentanterne sikres tilstrækkelig tid og tilstrækkelige kompetencer i deres arbejde.** Psykosocialt arbejdsmiljø er et nyere samarbejdsområde, som konkurrerer med mange andre. Hvis medarbejdersiden skal have overskud til at bringe en *diskursiv refleksivitet* ind i forvaltningen af et sådant område, så skal der være tilstrækkelige ressourcer til at kunne gøre det.

9 Perspektivering og konklusion

9.1 Psykosocialt arbejdsmiljø og aftaleregulering – en perspektivering

Hvis man træder et skridt tilbage og ser på den opstillede kausalmodel for en lokal institutionalisering i en større reguleringsmæssig sammenhæng, så falder det i øjnene, at flertallet af de determinerende faktorer reguleres – eller kan reguleres via aftaler (Figur 6, s.101). Det drejer sig om placeringen af forvaltningen, det formelle samarbejdes styrke, forandringsviljen hos den øverste ledelse og medarbejdersidens kompetencer og ressourcer. Dette taler for, at reguleringen af det psykosociale arbejdsmiljø i højere grad tænkes ind i eksisterende aftaler eller suppleres med helt nye aftaler på det offentlige område. Jeg vil i det følgende diskutere, hvilke muligheder og problemer der kan ligge i en øget brug af aftaleregulering på det psykosociale område - bl.a. set i forhold den lovgivningsmæssige regulering.

Aftaler rettet mod forvaltningens struktur

Ser vi på aftalereguleringen rettet mod *strukturen* i forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø, findes der allerede rammeaftaler på det offentlige område, der retter sig mod placeringen af forvaltningen og det formelle samarbejdes styrke (MED-aftalen/SIO-MIO-aftalerne). Den generelle erfaring med disse aftaler er, at medarbejdersiden opnår en større medindflydelse, og arbejdsmiljøarbejdet bliver opprioriteret, hvis man indgår en lokalaftale om at oprette et MED/SIO-MIO-udvalg (Navrbjerg & Madsen 2004: 32, 45-46; Mathiesen et al. 1998: 77f). Det er imidlertid ikke altid, at lokalaftalerne har denne fulde effekt, hvilket også eksemplet fra den kommunale forvaltning viser, og det er heller ikke alle arbejdspladser, der har indgået en lokalaftale. Der kunne derfor måske være brug for, at man fulgte op på aftalerne fra centralt hold, så flere arbejdspladser havde forudsætningerne for at kunne løfte det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling i et kollektivt forum*. Spørgsmålet om medarbejdersidens tid til repræsentantarbejdet og om medarbejdersidens uddannelse i samarbejde og psykosocialt arbejdsmiljø er på både det kommunale og det statslige område lagt ud til de lokale parter via centrale aftaler. Det er altså op til de lokale parter at aftale de nærmere vilkår for dette¹⁵⁴. Eftersom de fleste medarbejderrepræsentanter savner tid og kompetencer i arbejdet, så kan der måske være behov for, at de centrale parter udarbejder nogle klarere retningslinjer for lokalaftalerne på disse områder – især i lyset hvor mange arbejdsopgaver, man efterhånden har i det lokale samarbejde. Hvis medarbejderrepræsentanterne får mere tid til at arbejde sig ind i det psykosociale arbejds-

¹⁵⁴ Aftale om tillidsrepræsentanter, samarbejde og samarbejdsudvalg 2002: 7, 21; Cirkulære om tillidsrepræsentanter i staten mv. 2003: 18, 21; Cirkulære om aftale om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner 2002: 17-18

miljø som forvaltningsområde, kan det også være at de hen ad vejen oparbejder nogle af de kompetencer, de savner i dag.

Aftaler rettet mod forvaltningens indhold

Der findes endnu ikke nogen aftaler på det offentlige område, der retter sig mod *indholdet* i forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø. Lovgivningens enegang kan her være et problem, fordi lovgivningen har nogle alvorlige begrænsninger i forhold til reguleringen på det lokale niveau. Selvom lovgivningen fungerer som en god løftestang lokalt og derfor ikke umiddelbart bør sættes ud af kraft, så har samspillet mellem *regelmodellen* og den *decentrale deltagermodel* nogle *utilsigtede konsekvenser* for forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø, der især er problematisk på arbejdspladser med et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø. Det kunne derfor være oplagt at inddrage *forhandlingsmodellen* på nye måder vedrørende forvaltningens indhold, der kunne gavne udviklingen af en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø på belastede arbejdspladser.

For det første er samspillet mellem den refleksive lovgivning og det lokale niveau primært designet efter arbejdspladser af en vis størrelse (Lindøe 2002: 34-35). Helt konkret kan det eksempelvis være vanskeligt at løfte en APV-proces på arbejdspladser med mindre end 20 ansatte, hvor man ikke er forpligtiget til at oprette et samarbejds- eller sikkerhedsudvalg. For det andet stimulerer den refleksive lovgivning overvejende *dokumentationsorienterede* og *problemrettede* indsatser. Selvom der er metodefrihed ved gennemførelsen af en APV, så handler de fleste arbejdspladser i neo-institutionel forstand strukturkonformt og urefleksivt og vælger en standardspørgeskemaundersøgelse. Måske fordi APV-kravet indebærer en dokumentation af, at man lever op til lovgivningen, som man delvist får serveret i en spørgeskemaundersøgelse. Erfaringen fra indeværende undersøgelse er, at dette kan være et for ensidigt og voldsomt spor at følge på arbejdspladser, hvor det psykosociale arbejdsmiljø er dårligt. Det er især på disse arbejdspladser, man har brug for en *diskursiv refleksivitet* i forvaltningen for ikke at gøre ondt værre, men her har man sjældent ressourcerne til at kunne bruge den. Det kan derfor være svært at opnå den *sikkerhed* alene ad lovgivningens vej, som er målet med den refleksive lovgivning. Indgåelsen af aftaler vedrørende indholdet i en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø vil måske kunne medvirke til udviklingen af mere dialogskabende, mere udviklingsorienterede, og mindre dokumentationsorienterede redskaber, der kan fremme *dybden* i reguleringen – selv på belastede arbejdspladser. Dialogen og dermed inddragelsen af medarbejderrepræsentanterne kan være skrøbelig på belastede arbejdspladser, og derfor skal redskaberne i arbejdet snarere være dialogop-

byggende end problemrettede. Sådanne redskaber vil måske også kunne medvirke til at motivere lederne til ikke blot at undersøge problemerne men også at gennemføre forbedringer på arbejdspladsen – selvom det koster tid.

Ser man på de aftaler angående indholdet i forvaltningen, der er indgået på det private område, retter de sig i første omgang mod at styrke den *forebyggende* indsats lokalt - bl.a. mod mobning og seksuel chikane¹⁵⁵. Der foregår også drøftelser om en *forebyggende* aftale på det kommunale område rettet mod mobning og seksuel chikane, men der er ikke indgået nogen aftale endnu. I betragtning af, at de lokale parter oplever det *sociale arbejdsmiljø* som det vanskeligste at løfte til det formelle samarbejde, så kan det undre, at de centrale parter i første omgang kaster sig over dette område. Måske skulle de snarere skulle kaste sig over aftaler rettet mod en forebyggende indsats på det *organisatoriske arbejdsmiljø*. Grunden til, at de centrale parter lægger ud med det sociale arbejdsmiljø, kan være, at de har svært ved at lave aftaler på det organisatoriske arbejdsmiljø, fordi man på dette område for alvor bevæger sig ind på *ledelsesrettens* domæne. Arbejdsgiversiden er sandsynligvis ikke interesseret i, at der skal sættes spørgsmålstejn ved ledelsesretten på denne måde, og arbejdstagersiden kan måske frygte, at de kan komme til at overtage for stor en del af ansvaret.

9.2 Konklusion

Ledelsesrepræsentanterne på offentlige DJØF-arbejdspladser behandler overvejende det psykosociale arbejdsmiljø som en *individuel problemstilling*, hvis der er tale om, at en medarbejder er gået ned pga. arbejdet, og der er opstået en personsag. De inddrager kun en tillidsrepræsentant i behandlingen af sagen, hvis den er så alvorlig og langvarig, at det ender med, der skal forhandles en løsning. Det er problematisk, at medarbejderne kan være tøvende med at henvende sig med et problem, før det går rigtigt galt, og at problemerne langt hen ad vejen er usynlige for ledelsen. Her kan en MUS være et godt redskab for både medarbejdere og ledere til at tage den enkelte medarbejders psykosociale problemer i opløbet, om end det ikke kan stå alene i den lokale psykosociale indsats.

Psykosociale problemstillinger løftes kun til det formelle samarbejde af de lokale repræsentanter, hvis der er tale om *generaliserede* problemstillinger. Personsager bringes ikke op kollektivt og giver heller ikke i sig selv anledning til, at man generaliserer problemerne, hvilket kan være ud-

¹⁵⁵ Aftale om trivsel på arbejdet og et godt psykisk arbejdsmiljø blev indgået af CO og DI i 2001, mens Aftale om mobning og seksuel chikane blev indgået mellem DH&S og Handelskartellet i 2003.

tryk for en bevidst beskyttelse af de involverede medarbejdere. Et udbredt redskab til at få generaliseret og dermed løftet problemstillingerne er den lovpligtige APV. *Arbejds miljøloven* fungerer her som en løftestang i forhold til, at de lokale parter får behandlet det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling*. På arbejdspladser med et *svagt formelt samarbejde* er det dog ikke sikkert, lovgivningen har denne effekt, ligesom det kan være vanskeligt at gennemføre en APV, hvis ikke *samarbejdsudvalget er inddraget*.

På de arbejdspladser, hvor man formår at sætte en APV-proces i gang, når man ofte ikke længere end til kortlægningfasen. Implementeringsfasen opleves som yderst vanskelig, fordi den indebærer en vis grad af afgeneralisering eller ligefrem *individualisering*. Hvis *det psykosociale arbejdsmiljø er overvejende dårligt, medarbejdersiden savner ressourcer eller kompetencer*, eller *den øverste ledelse ikke er motiveret for at løse problemerne*, så er det svært at formulere og implementere specifikke og målrettede løsninger i fællesskab. Er disse hindringer ikke til stede, er det dog muligt at gennemføre en succesfuld implementeringsproces med forbedringer af det psykosociale arbejdsmiljø til følge. Det kræver dog, at de lokale parter inddrager fora på arbejdspladsen, der er tættere på de ansatte end samarbejds- og sikkerhedsudvalget, så forandringerne kan komme helt ned på gulvet. En god ide er også at aftale retningslinjer for, hvilke problemer, der skal behandles hhv. kollektivt og individuelt, da det kan facilitere den kollektive dialog om psykosociale problemstillinger lokalt.

Hvis man skulle forbedre de lokale parters forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø på offentlige DJØF-arbejdspladser, så er det ikke blot relevant at kaste blikket på, hvilke anbefalinger man kunne give til de lokale parter, men også på hvordan centralt indgåede aftaler kan supplere den lovgivningsmæssige regulering på området. Flertallet af de faktorer, der er bestemmende for, hvordan forvaltningen forløber, er ikke reguleret via lovgivning, men via centrale aftaler. Dertil kommer, at den reflektive arbejdsmiljølovgivning har nogle problematiske svagheder, når det gælder reguleringen på arbejdspladser med et overvejende dårligt psykosocialt arbejdsmiljø. Her kunne aftalereguleringen bidrage med et andet samspil med det lokale niveau, der måske er bedre egnet til at hjælpe udviklingen af en selvforvaltning på denne type arbejdspladser.

10 Litteraturliste

Adler, Patricia A. & Peter Adler 1994: "Observational Techniques" in Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (ed.): *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Aftale om en arbejdsmiljøreform 2004. København: V, K, DF og RV.

Aftale om kompetenceudvikling 2002. København: KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, KTO.

Aftale om ny løndannelse 2002. København: KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, KTO.

Aftale om tillidsrepræsentanter, samarbejde og samarbejdsudvalg 2002. København: KL, Amtsrådsforeningen & KTO.

Aftale om trivsel og godt psykisk arbejdsmiljø 2001. København: DI & CO-industri.

Agervold, Mogens 1998: *Det psykosociale arbejdsmiljø. Fra videnskabelig arbejdsledelse til arbejdsmiljøpsykologi*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Andersen, Heine, Thomas Brante & Olav Korsnes (red.) 1998: *Leksikon i sociologi*. København: Akademisk Forlag.

Andersen, Bjarne Hjorth (red.) 2003: *Udviklingen i befolkningens levekår over et kvart århundrede*. København: Socialforskningsinstituttet.

Andersen, Niels Åkerstrøm & Asmund W. Born 2001: *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentlige ansatte*. København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.

Bach, Helle & Christian Bason 2003: *Akademikernes psykiske arbejdsmiljø – et litteraturstudie*. København: PLS RAMBØLL Management.

Baldursson, Einar B. & Bendt T. Pedersen 2003: „Udfordringen fra de nye produktionsformer“ i Jørgen Søndergaard & Torben Pilegaard Jensen (red.): *Menneskelige ressourcer i arbejdslivet. En antologi om samspil mellem organisation, arbejde og arbejdsmiljø*. København: Socialforskningsinstituttet.

Beck, Ulrich 1997: *Risikosamfundet – på vej mod en ny modernitet*. København: Hans Reitzels Forlag.

Bradley, Gunilla 1979: *Yrkesroller - livsmiljø. Psykosociala aspekter på tjänstemännens arbetsvillkor och arbetsmiljö*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Cartwright Susan & Cary L. Cooper 1997: *Managing workplace stress*. Thousand Oaks: SAGE.

Christiansen, Jørgen Møller & Peter Wissing 2000: *For meget af det gode – om privatansatte magistres psykiske arbejdsmiljø*. København: CASA.

Cirkulære om aftale om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner 2002. København: Finansministeriet, Statsansattes Kartel, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, AC, LC, Overenskomstansattes Centralorganisation.

Cirkulære om decentrale arbejdstidsaftaler 1999. København: Finansministeriet, Statsansattes Kartel, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, AC, LC, Overenskomstansattes Centralorganisation.

Cirkulære om rammeaftale om udvidet medarbejderindflydelse i statens institutioner og rammeaftale om organisering af sikkerheds- og sundhedsarbejdet i statens institutioner 1999. København: Finansministeriet, Statsansattes Kartel, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, AC, LC, Overenskomstansattes Centralorganisation.

Cirkulære om tillidsrepræsentanter i staten mv. 2003. København: Finansministeriet, Statsansattes Kartel, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, AC, LC, Overenskomstansattes Centralorganisation.

DJØF 2004: *DJØF'ernes arbejdsliv i nye organisationsformer - nye kilder til stress? Afrapportering fra resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen i DJØF's "stressprojekt"*. København: DJØF.

Clegg, Hugh Armstrong 1976: *Trade Unionism under Collective Bargaining. A theory based on comparisons of six countries*. Oxford: Blackwell.

Collin, Finn 2003: *Konstruktivisme*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Csonka, Agi 2000: *Ledelse og arbejde under forandring. Om indholdet, udbredelsen og konsekvenserne af fleksible organisationsformer i danske virksomheder*. Ph.d.-afhandling. København: Socialforskningsinstituttet og Institut for Statskundskab.

Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln 2000: "Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research" in Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (ed.): *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

DiMaggio, Paul J & Walter W. Powell 1991a: „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields” i Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (ed.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

DiMaggio, Paul J & Walter W. Powell 1991b: „Introduction” i Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (ed.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen 1988: *Når der slås søm i. Overenskomstforhandlinger og organisationskultur*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen 1996a: *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen 1996b: "Arbejdsmarkedets parter og den fremtidige arbejdsmiljøindsats" i Arbejdsmiljøinstituttet: *Arbejdsmiljøinstituttet 1946-96. En jubilæumsbog med tre bud på fremtiden*. København: Arbejdsmiljøinstituttet.

Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen 1994: *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Erfaringer med rammeaftalerne om SIO-MIO i staten. Resultater fra en fokusgruppeundersøgelse samt cases fra fem statsinstitutioner 2003. København: Personalestyrelsen & CFU.

Flanders, Alan 1968: "Collective Bargaining: A theoretical Analysis" i *British Journal of Industrial Relations*, vol. VI, nr. 1. London: LSE.

Flyvbjerg, Bent 1996: *Rationalitet og magt. Bind 1: Det konkrete videnskab*. København: Akademisk Forlag.

Fog, Jette 1994: *Med samtalen som udgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview*. København: Akademisk Forlag.

Fontana, Andrea & James H. Frey 2000: "The Interview. From Structured Questions to Negotiated Text" in Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (ed.): *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Giddens, Anthony 1984: *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Gilje, Nils & Harald Grimen 2002: *Samfundsvidenskabernes forudsætninger. Indføring i samfundsvidenskabernes videnskabsfilosofi*. København: Hans Reitzels Forlag.

Guest, David 2001: "Industrial Relations and Human Resource Management" in Storey, John (ed.): *Human Resource Management - a critical text*. London: Thomson Learning.

Gustavsén, Anja 2000: "Frihed under stress" i *Politiken*, 2/4 2000.

Hacking, Ian 1999: *The Social Construction of What*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hagen, Roar 1999a: "Niklas Luhmann" i Andersen, Heine og Lars Bo Kaspersen (red.): *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.

Hagen, Roar 1999b: "Rational Choice" i Andersen, Heine og Lars Bo Kaspersen (red.): *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.

Hammersley, Martyn & Paul Atkinson 1995: *Ethnography. Principles in Practice*. London: Routledge.

Holt, Helle & Marie Louise Lind 2004: *Sammenhængen mellem organisationsformer og belastninger på 6 DJØF-arbejdspladser*. København: Socialforskningsinstituttet, Beskæftigelse og erhverv.

Hasle, Peter 2001: "Sikkerhedsorganisationens lange vej" i Pernille Bottrup, Peter Hagedorn-Rasmussen & Annette Kamp (red.): *Tidsskrift for ARBEJDSLIV* nr. 2. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Hasle, Peter, Jens Voxtrup Petersen & Inger-Marie Wiegman 2003a: „Partsftalers rolle i reguleringen af arbejdsmiljøet“ i Klaus T. Nielsen, Peter Hasle & Niels Møller (red.): *Tidsskrift for ARBEJDSLIV* nr. 2. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Hasle, Peter, Klaus T. Nielsen, Per Langaa Jensen & Stine Pedersen 2003b: *Øje på arbejdsmiljøet. En analyse af virkemidler i arbejdsmiljøreguleringen*. København: LO.

Ibsen, Flemming 1995: *Virksomhederne, organisationerne og arbejdsmarkedet*. København: Columbus.

Ilsøe, Anna 2002: *Det grænseløse arbejde? En teoretisk diskussion og kvalitativ analyse af stressorer i videnstungt arbejde*. Bacheloropgave ved Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Jensen, Kim K. 2002: *Udnyt din stress*. København: EQ Learning.

Kaspersen, Lars Bo 1996: *Strukturationsteori og empirisme – om forholdet mellem filosofi og sociologi i Anthony Giddens' strukturationsteori*. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Kaspersen, Lars Bo 2001: *Anthony Giddens – introduktion til en samfundsteoretiker*. København: Hans Reitzels Forlag.

Klausen, Kurt Klaudi 2001: "Reformstrategier" i Kurt Klaudi Klausen: *Skulle det være noget særligt? – Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag A/S.

Kvale, Steinar 1999: *InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.

Limborg, Hans Jørgen 2002: *Den risikable fleksibilitet – på vej mod et "nyt" arbejdsmiljø*. København: Frydenlund.

Lindøe, Preben 2002: "Arbejdsmiljøregulering i de nordiske lande – et eksempel på refleksiv reguleringspraksis" i Annette Ledskov & Christian Helms Jørgensen (red.): *Tidsskrift for ARBEJDSLIV* nr. 4. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Lov om arbejdsmiljø 1975. København: J. H. Schultz A/S.

Lov om arbejdsmiljø 2003. Albertslund: Schultz Information.

Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø 2004. (Gennemførelse af arbejdsmiljøreformen »Et godt arbejdsmiljø for medarbejdere og virksomheder« m.v.). Gældende pr. 1/7 2004. www.retsinfo.dk

Lubanski, Nikolaj 1999: *Europæisering af arbejdsmarkedet. Bygge- og anlægssektoren i Tyskland, Danmark og Sverige*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lubanski, Nikolaj Grzymala og Anders Bildsøe Lassen 1991: *En social ontologi – en diskussion af Anthony Giddens' strukturteori*. Speciale. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Lubanski, Nikolaj, Jesper Due & Jørgen Steen Madsen 2000: "From Industrial Relations towards Employment Relations – a Change in Perspective or a Change in Terminology?". Paper præsenteret på IIRA's 12th World Congress, Tokyo, juni 2000.

Metodeudvalget 1998: *Rapport fra Metodeudvalget: Statistik og eksempler fra indsatsen overfor psykosociale risikofaktorer i arbejdslivet*. København: Metodeudvalget.

Madsen, Jørgen Steen 2002: *Forhandlingsystemet – konflikt eller forlig. Ny Løn mellem individualisering og kollektiv aftaleret*. Projekt Ny Løndannelse i amter og kommuner. Delprojekt 2. København: Kommuneinformation.

Marlow, Sue & Julie Storey: "Establishing the terms and conditions of employment" in Beardwell, Ian & Len Holden 2001: *Human Resource Management – A Contemporary Approach*. London: Prentice Hall.

Mathiesen, Karin, Hans Hvenegaard, Peter Hasle, Helge Hviid & Lise Keller 1998: *Udvidet medarbejderindflydelse i staten (MIO). Evaluering af forsøg med udvidet medarbejderindflydelse i 11 statsinstitutioner*. København: Finansministeriet og Centralorganisationerne.

Månson, Per 1999: "Max Weber" i Heine Andersen & Lars Bo Kaspersen: *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.

Navrbjerg, Steen E. 1999: *Nye arbejdsorganiseringer, fleksibilitet og decentralisering. Et sociologisk case-studie af fem industrivirksomheders organisering og samarbejdsforhold*. Ph.d.-afhandling. København: Sociologisk Institut.

Navrbjerg Steen E. & Anna Ilsøe 2004: *Delrapport II: Medindflydelsen i tal*. København: KL, KTO og Københavns Kommune.

Navrbjerg Steen E. & Ane Kolstrup 2004: *Delrapport I: Medindflydelsen i ord – ni case-studier af samarbejdssystemer i det kommunale system*. København: KL, KTO og Københavns Kommune.

Navrbjerg, Steen E. & Jørgen Steen Madsen 2004: *Mellem medindflydelse og medbestemmelse – en tværgående analyse af samarbejdet i kommunerne i Danmark. Hovedrapport i projekt MED-evaluering*. København: KL, KTO og Københavns Kommune.

Ragin, Charles C. 1992: "Introduction: Cases of "What is a case?" " in Ragin, Charles C. & Howard S. Becker (ed.): *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rammeaftale om decentrale arbejdstidsaftaler 1999. København: KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, KTO.

Rammeaftale om medindflydelse og medbestemmelse 2002. København: KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, KTO.

Rieper, Olaf 1987: "Styring af arbejdsmiljøet – regel eller deltagere. Organisationsteoretiske og retssociologiske perspektiver på arbejdsmiljøindsatser" i Blegvad, Britt-Mari og Finn Collin: *Virksomheden mellem økonomi og jura – om retsøkonomi og styring*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Scheuer, Steen 1999: *Motivation – Aktørmotiver i arbejdslivet*. København: Handelshøjskolens Forlag.

Sisson, Keith 1987: *The Management of Collective Bargaining. An International Comparison*. Oxford: Blackwell.

Stake, Robert E. 2000: "Case Studies" in Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (ed.): *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Sørensen, Ole H. & Peter Hasle 2004: *Ramme- og lokalaftaler om organisering af virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde*. Lyngby: Institut for Produktion og Ledelse, DTU.

Toegel, Ginka & Jay A. Conger 2003: "360-Degree Assessment: Time for Reinvention" in *Academy of Management Learning and Education*, vol. 2, No. 3. ProQuest Direct?

Tolstrup, Mogens (red.) 2001: *Pausignal. Et nyhedsbrev*. Nr. 2 . København: KL & KTO.

Westlander, Gunnela 1980: *Vad är psykosociala frågor?* Stockholm: Arbetarskyddsfonden.

Windeler, Arnold 2001: *Unternehmensnetzwerke. Konstitution und Strukturation*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Yin, Robert K. 2003: *Applications of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.