



Statsrevisorenes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

E-mail: ministersvar@ft.dk

Beskæftigelsesministeren
Ved Stranden 8
1061 København K

T 72 20 50 01
E bm@bm.dk
www.bm.dk

CVR 10172748
EAN 5798000398566

5 . MAJ 2015

Ministerredegørelse til Statsrevisorerne vedrørende beretning nr. 9/2014 om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

J.nr. 20150029915

Statsrevisorerne har ved brev af 5. marts 2015 fremsendt beretning nr. 9/2014 om tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø og har samtidigt bedt om min redegørelse senest den 5. maj 2015.

Indledningsvist finder jeg, at beretningen leverer et vigtigt bidrag til den fortsatte udvikling af tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø i de danske virksomheder. Som det beskrives i beretningen, er dårligt psykisk arbejdsmiljø en væsentlig kilde til såvel sygdom, nedsat arbejdssevne og tidlig afgang fra arbejdsmarkedet. Jeg vil derfor gerne kvittere for, at Rigsrevisionen af egen drift har taget tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø op til revision.

Det er vigtigt for både samfund, virksomheder og arbejdstagerne i Danmark, at dette centrale område inden for arbejdsmiljøet bliver håndteret på den bedst mulige måde af alle relevante aktører på området. Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet er centrale aktører i denne opgave, og beretningen leverer derfor et vigtigt bidrag til det fortløbende arbejde med at udvikle tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

Jeg vil dog gerne understrege, at det er virksomhedernes ansvar at sikre, at arbejdstagere i Danmark kan gå på arbejde uden at risikere at blive syge eller komme til skade. Både når det gælder det fysiske og psykiske arbejdsmiljø. Virksomhederne skal understøttes i denne opgave, og Arbejdstilsynet skal føre tilsyn med, at virksomhederne overholder de forpligtigelser, som arbejdsmiljølovgivningen foreskriver.

Beretningen kan indgå i det fælles arbejde med at indfri det ambitiøse reduktionsmål, der er sat op i den politiske aftale om "En strategi for arbejdsmiljøindsatsen frem til 2020" fra 2011, og som er videreført i den nye aftale om en styrket arbejdsmiljøindsats fra 26. marts 2015. Målet er, at andelen af beskæftigede, der er psykisk overbelastede, er reduceret med 20 procent i 2020. For at nå dette mål er det vigtigt, at Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet leverer deres bidrag til målsætningen. Det er imidlertid også vigtigt, at de øvrige aktører på området alle bidrager til målopfyldelsen. Det gælder i særlig grad arbejdsgivere og arbejdstagere på landets virksomheder, men også arbejdsmarkedets parter og andre arbejdsmiljøaktører.

Det psykiske arbejdsmiljø er et stort og komplekst arbejdsmiljøområde, der rummer mange og meget forskellige elementer. Der findes ikke en nem, enkelt og almen anerkendt definition af psykisk arbejdsmiljø. Dette har også betydet, at det udviklingsarbejde, som Arbejdstilsynet har gennemført på området, er et pionerarbejde – både på nationalt og internationalt plan.

Arbejdstilsynet fører tilsyn med det konkrete psykiske arbejdsmiljø på virksomhederne. Til dette formål har Arbejdstilsynet udviklet metoder og redskaber, der understøtter de tilsynsførende i deres arbejde med at føre tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Disse metoder og redskaber bygger på en systematik til at håndtere den kompleksitet, som præger det psykiske arbejdsmiljø. Omdrejningspunktet for denne systematik er en tilgang, hvor der fokuseres på en række enkeltstående risikofaktorer i det psykiske arbejdsmiljø og ikke på hele det psykiske arbejdsmiljø.

De øvrige lande, der fører tilsyn med psykisk arbejdsmiljø, har primært fokus på virksomhedernes arbejdsmiljøarbejde. Her ser de fx på, om virksomhederne har udarbejdet procedurer og politikker for forebyggelse af forskellige risikofaktorer i det psykiske arbejdsmiljø. Denne forskel i fokus for tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø fremgår bl.a. af Nordisk Ministerråds nye rapport ”Psychosocial working environment. Workplace Inspection of the psychosocial working environment in the Nordic countries”.

På det internationale plan er der stor efterspørgsel efter at lære af den danske tilsynsindsats og metodeudvikling i forhold til det psykiske arbejdsmiljø.

Den store samfundsmæssige betydning af konsekvenserne af dårligt psykisk arbejdsmiljø understreger behovet for, at arbejdet med at forbedre tilsynsindsatsen fortsætter fremover. Arbejdstilsynets forskellige typer tilsyn rettet mod det psykiske arbejdsmiljø (risikobaseret tilsyn, detailtilsyn om psykisk arbejdsmiljø, særligt tilsyn med fokus på muskel- og skeletpåvirkninger og psykisk arbejdsmiljø samt særligt tilsyn udelukkende med fokus på det psykiske arbejdsmiljø) vidner for mig om, at arbejdet med at udvikle tilsynet med området prioriteres højt i Arbejdstilsynet.

Nedenfor følger min redegørelse for det konkrete indhold i selve beretningen. Redegørelsen er opdelt i fem afsnit:

- Generelle bemærkninger
- Bemærkninger til beretningens afsnit 1 – Introduktion og konklusion
- Bemærkninger til beretningens afsnit 2 – Rammer for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø
- Bemærkninger til beretningens afsnit 3 – Mål for og opfølgning på tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø
- Bemærkninger til beretningens afsnit 4 – Metoder og procedurer ved tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø.

Generelle bemærkninger

Beretningen uddybes i en række konklusioner, som indeholder kritikpunkter vedrørende Beskæftigelsesministeriets og Arbejdstilsynets indsats over for det psykiske

arbejdsmiljø. Jeg anerkender overordnet set kritikpunkterne og finder, at både konklusioner og beretning er et værdifuldt bidrag til at forbedre indsatsen over for det psykiske arbejdsmiljø.

Jeg finder generelt, at afdækningen af tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø vidner om stor grundighed, og i forlængelse af min overordnede tilfredshed med revisionen af området glæder jeg mig også over, at undersøgelsen er foregået i et godt og konstruktivt samarbejde mellem Rigsrevisionen, Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet.

I beretningen vurderes det, at det er komplekst at identificere årsagerne til et dårligt psykisk arbejdsmiljø, men at der er behov for, at Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet styrker tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø i landets virksomheder.

I det udkast til beretning, som Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet tidligere modtog i høring, blev det vurderet, at der er behov for, at ministeriet og Arbejdstilsynet styrker opfølgningen på indsatsen.

Da beretning og konklusioner primært forholder sig til opfølgningen på indsatsen, finder jeg den tidligere formulering mere præcis, idet man med den nuværende formulering kan forledes til at tro, at man kritiserer selve Arbejdstilsynets metoder og procedurer i forbindelse med tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø, hvilket ikke er tilfældet.

Jeg har noteret mig, at det i beretningen anføres, at Arbejdstilsynet anvender metoder og procedurer, der overordnet set giver mulighed for at identificere problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Det er glædeligt, at det er en overordnet konklusion i beretningen, at selve tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø fungerer efter hensigten.

Tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø kompliceres generelt af, at det, der føres tilsyn med, primært kan afdækkes gennem dialog med ledelse og medarbejdere på virksomhederne. Arbejdstilsynets tilsynsførende vil som oftest ikke have mulighed for at konstatere forhold i det psykiske arbejdsmiljø ved selvsyn. I stedet er det nødvendigt, at der foretages vurderinger af udsagn og eventuelle skriftlige datakilder fra virksomhederne. Det betyder samlet set, at tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø ofte tager længere tid end tilsynet med de øvrige tilsynsområder indenfor arbejdsmiljøet. Det er derfor vigtigt, at Arbejdstilsynets metoder løbende udvikles, så de gør tilsynet med psykisk arbejdsmiljø så effektivt som muligt, uden at det går ud over kvaliteten af tilsynet med det psykiske arbejdsmiljø.

Bemærkninger til afsnit 1. Introduktion og konklusion

Afsnittet indeholder beretningens hovedkonklusioner i forhold til tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø. Konklusionerne og Statsrevisorernes bemærkninger er tydeligt adresseret i redegørelsens senere afsnit.

I afsnittet beskrives bl.a., hvor mange afgørelser Arbejdstilsynet har truffet om psykisk arbejdsmiljø i 2013.

Når man taler om afgørelser om psykisk arbejdsmiljø, er det vigtigt at være opmærksom på, at 2013 var et særligt år. Den 1. juli 2013 blev den daværende be-

skæftigelsesministers initiativ om ligestilling af fysisk og psykisk arbejdsmiljø i forhold til afgørelsesmetode implementeret i Arbejdstilsynet. Før 1. juli 2013 anvendte Arbejdstilsynet en særlig afgørelsestype, den såkaldte ”afgørelse om psykisk arbejdsmiljø”, når der blev konstateret problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Efter 1. juli 2013 gik Arbejdstilsynet over til i stedet at træffe afgørelse i form af påbud med frist. Det er derfor lidt misvisende, når beretningen særligt fremhæver antallet af påbud med frist og ikke det samlede antal afgørelser. I 2013 afgav Arbejdstilsynet lidt mere end 1.000 afgørelser om psykisk arbejdsmiljø, når man lægger afgørelsestyperne sammen.

Bemærkninger til afsnit 2. Rammer for tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

Bemærkninger til afsnit 2.1. Opfølgning på tilsynsrammerne

I afsnittet rejses kritik af, at Beskæftigelsesministeriet ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på, om Metodeudvalgets anbefalinger fra 1995 er et tidssvarende udgangspunkt for Arbejdstilsynets tilsyn med psykisk arbejdsmiljø i og med, at det er forholdsvis længe siden, at Beskæftigelsesministeriet har vurderet, om anbefalingerne stadig er tidssvarende og dermed hensigtsmæssige at lægge til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med psykisk arbejdsmiljø.

Metodeudvalget blev nedsat af den daværende arbejdsminister i 1994. Udvalget skulle se på, hvordan rollefordelingen mellem Arbejdstilsynet og andre aktører skulle være i forhold til det psykiske arbejdsmiljø, for at problemerne kunne håndteres bedst muligt. Metodeudvalget var sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og Arbejdsministeriet, herunder Arbejdstilsynet. I 1995 blev udvalgets anbefalinger udgivet i en rapport, som inddeler det psykiske arbejdsmiljø i to hovedgrupper:

For problemer i den ene hovedgruppe fandt udvalget det både hensigtsmæssigt og nødvendigt, at Arbejdstilsynet kan træffe afgørelse, hvis virksomheden ikke selv gør en effektiv indsats for at løse problemerne. Det gælder problemer, der direkte eller indirekte er knyttet til den ansattes arbejdsfunktion, og kan fx handle om, at de ansatte har en meget stor arbejdsmængde og arbejder under tidspres, eller at der er meget høje følelsesmæssige krav i arbejdet, som det kan være tilfældet i arbejdet med patienter, klienter eller kunder. Problemerne kan også handle om, at der er risiko for vold eller trusler om vold i forbindelse med arbejdet. Desuden kan Arbejdstilsynet i dag træffe afgørelse om problemer med mobning og seksuel chikane.

Problemer i den anden hovedgruppe omhandler primært problemer, der har direkte baggrund i ledelsens overordnede beslutninger om virksomheden eller i forhold uden for virksomheden, og kan fx handle om, at de ansatte mangler udviklingsmuligheder, mening i arbejdet eller belønning af deres arbejdsindsats, eller at der er jobusikkerhed i forbindelse med nedskæringer på virksomheden. Her fandt udvalget det mest hensigtsmæssigt, at problemer løses af ledelsen i samarbejde med de ansatte eventuelt med bistand fra arbejdsmarkedets parter og eksterne rådgivere. Her træffer Arbejdstilsynet ikke afgørelse om problemerne.

De parter, der deltog i Metodeudvalget, blev genindkaldt i 1998, hvor de udarbejdede en statusredegørelse. På baggrund af statusredegørelsen fandt parterne ikke

anledning til at ændre i de oprindelige anbefalinger. Ministeriet anerkender, at der ikke siden 1998 er foretaget en samlet vurdering af, om anbefalingerne er tidssvarende og hensigtsmæssige at lægge til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med psykisk arbejdsmiljø.

Parterne blev indkaldt igen i 2001, da den daværende arbejdsminister ønskede, at Arbejdstilsynet skulle kunne træffe afgørelser om mobning og seksuel chikane uanset årsagen til problemerne, hvilket ikke var en del af Metodeudvalgets anbefalinger. Endelig blev parterne indkaldt i 2013 i forbindelse med den daværende beskæftigelsesministers initiativ om ligestilling af fysisk og psykisk arbejdsmiljø i forhold til afgørelsesmetode.

Der blev således foretaget ændringer af Metodeudvalgets anbefalinger i 2001 og 2013, og det er desuden mit indtryk, at parterne, der deltog i Metodeudvalget, løbende forholder sig til anbefalingerne. Arbejdstilsynet har over for mig oplyst, at når parterne mødes til drøftelser om psykisk arbejdsmiljø, fx i Arbejdsmiljørådet, sker det ikke sjældent med en indledende forsikring om, at alle parter fortsat respekterer og efterlever anbefalingerne fra Metodeudvalget.

Metodeudvalgets anbefalinger har således stor betydning for parternes rolle i forhold til det psykiske arbejdsmiljø på landets virksomheder. Anbefalingerne har siden 1995 været bestemmende for, hvilke problemer i det psykiske arbejdsmiljø Arbejdstilsynet træffer afgørelse om, og anbefalingerne har betydet, at der har været en fælles forståelse parterne imellem om, at Arbejdstilsynet træffer afgørelser om disse problemer. Anbefalingerne har således været med til at sikre et rum for myndighedsudøvelse inden for et konfliktfyldt område med forskellige interesser parterne imellem.

Intet af dette ændrer imidlertid ved, at der, som det påpeges, ikke siden 1998 er foretaget en samlet vurdering af, om Metodeudvalgets anbefalinger fra 1995 stadig er tidssvarende og dermed hensigtsmæssige at lægge til grund for Arbejdstilsynets tilsyn med psykisk arbejdsmiljø.

Jeg finder det både relevant og vigtigt at foretage en sådan vurdering. Jeg har derfor den 17. marts 2015 bedt Arbejdstilsynet om at indkalde de parter, der var repræsenteret i Metodeudvalget, til et møde med henblik på en drøftelse af Metodeudvalgets anbefalinger.

Det fremgår af beretningen, at Arbejdstilsynet ikke skal ”forholde sig til ledelsesmæssige dispositioner, fx håndteringen af organisatoriske ændringer, der kan have betydning for det psykiske arbejdsmiljø”.

Det skal hertil bemærkes, at denne formulering kan give anledning til misforståelser. Arbejdstilsynet stiller ikke krav direkte til ledelsens overordnede beslutninger, fx om en virksomhed skal omorganiseres, fyre medarbejdere eller lægges sammen med en anden virksomhed, men Arbejdstilsynet vil altid vurdere ledelsesmæssige dispositioner i virksomhederne i forhold til deres konsekvenser for det psykiske arbejdsmiljø. Det er en forudsætning for, at Arbejdstilsynet kan vurdere det psykiske arbejdsmiljø i virksomhederne. Problemer i det psykiske arbejdsmiljø skyldes blandt andet mangelfuld forebyggelse og dermed ledelsesmæssige dispositioner. Det kan fx være mangelfuld planlægning og tilrettelæggelse af arbejdet, mangel-

fuld oplæring og instruktion af de ansatte eller mangelfuldt tilsyn fra virksomhedens side med arbejdets udførelse.

I de fleste afgørelser om psykisk arbejdsmiljø konstateres det, at virksomhedens planlægning og tilrettelæggelse af arbejdet er mangelfuld. I disse afgørelser stiller Arbejdstilsynet krav om, at arbejdet planlægges, tilrettelægges og udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt i forhold til de konstaterede problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Dermed stiller Arbejdstilsynet krav om, at de ledelsesmæssige dispositioner ændres. Arbejdstilsynet stiller ikke krav til præcis hvordan, dispositionerne ændres. Her har virksomhederne frihed til selv at vælge løsninger.

De konstaterede problemer i det psykiske arbejdsmiljø fokuserer i de fleste tilfælde på en af fem risikofaktorer (vold og traumatiske hændelser, stor arbejdsmængde og tidspres, høje følelsesmæssige krav, mobning og seksuel chikane samt psykisk førstehjælp), som alle holder sig inden for rammerne af Metodeudvalgets anbefalinger. Grundlaget for Arbejdstilsynets afgørelser om en risikofaktor er baseret på en bred vurdering af, om virksomheden har forebygget risikofaktoren tilstrækkeligt. I denne vurdering indgår alle relevante forhold, herunder ledelsesmæssige dispositioner, som fx planlægning og tilrettelæggelse af arbejdet, med konsekvenser for risikofaktoren, medarbejdernes indflydelse i arbejdet og den kollegiale og ledelsesmæssige støtte og feedback.

Det psykiske arbejdsmiljø er komplekst i sin natur. Arbejdstilsynet har i sit tilsyn og sine afgørelser valgt primært at fokusere på ovenstående fem risikofaktorer for at nedbryde kompleksiteten og på den måde gøre området mere tilgængeligt både for de tilsynsførende og for virksomhederne. For en virksomhed, der modtager en afgørelse, betyder det, at afgørelsen bliver mere forståelig, fordi grundlaget for afgørelsen er klart. Det giver også klarere retningslinjer for, hvordan afgørelsen kan efterkommes. Det er ikke hele det psykiske arbejdsmiljø, der skal forbedres, men udelukkende forhold omkring en konkret risikofaktor.

Arbejdstilsynet har oplyst, at Arbejdstilsynet løbende tager stilling til, om andre risikofaktorer i det psykiske arbejdsmiljø skal stå mere centralt i tilsynet med psykisk arbejdsmiljø. Her ses både på den forskningsmæssige dokumentation for den sikkerheds- og sundhedsmæssige risiko, på erfaringerne fra tilsynspraksis og på, om risikofaktorerne holder sig inden for rammerne af Metodeudvalgets anbefalinger.

Bemærkninger til afsnit 2.2. Regler om certificering og partsaftaler

I beretningen kritiseres det, at Beskæftigelsesministeriet ikke har evalueret, om certificeringsordninger fungerer hensigtsmæssigt i forhold til, at virksomhederne skal sikre et psykisk arbejdsmiljø, som er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.

Jeg anerkender, at der kan være et behov for en øget viden om, hvorvidt certificeringsordninger fungerer efter hensigten.

Jeg har derfor den 17. marts 2015 anmodet Arbejdstilsynet om at igangsætte en opsamling på de evalueringer, der er udarbejdet omkring certificeringsordningen.

Jeg kan desuden oplyse, at der den 26. marts 2015 blev indgået en aftale mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om en styrket arbejdsmiljøindsats, hvor det fremgår, at en høj kvalitet i certificeringsorganernes indsats er central for at sikre kvaliteten i certificeringen. Der vil således som opfølgning på aftalen blive gennemført en afdækning af, om der er behov for at styrke kvaliteten i certificeringsorganernes certificering og auditering af virksomhederne, og hvordan det i så fald kan ske.

Ministeriet vil sørge for, at der bliver taget stilling til, om der er behov for at gennemføre yderligere tiltag, når opsamlingen på de evalueringer, der er udarbejdet om certificeringsordningen, og når afdækningen af behovet for at styrke kvaliteten i certificeringsorganernes certificering og auditering foreligger.

I forhold til partsaftaler rejses kritik af, at Beskæftigelsesministeriet ikke har evalueret, om partsaftaler fungerer hensigtsmæssigt i forhold til, at virksomhederne skal sikre et psykisk arbejdsmiljø, som er sikkerhedsmæssigt- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.

Jeg er enig i, at der kan være behov for en øget viden om, hvorvidt partsaftalerne fungerer hensigtsmæssigt. Arbejdstilsynet har oplyst, at selvom partsaftaler omfatter op mod 13 % af lønmodtagerne, er langt hovedparten udelukkende omfattet af aftaler, der dækker en mindre del af det psykiske arbejdsmiljø, nemlig mobning og seksuel chikane. I virksomheder, der er omfattet af partsaftaler om mobning og seksuel chikane, fører Arbejdstilsynet tilsyn med den øvrige del af det psykiske arbejdsmiljø efter sædvanlig procedure. Hertil kommer, at der føres tilsyn med det fysiske arbejdsmiljø.

Selv om partsaftaler således kun berører et mindre antal lønmodtagere og for de flestes vedkommende kun en mindre del af det psykiske arbejdsmiljø, finder jeg det alligevel relevant at indhente aktuel viden om partsaftaler i praksis. Her er deltagelse fra arbejdsmarkedets parter en afgørende forudsætning. Det skyldes, at det er arbejdsmarkedets parter, der har rådighed over de kollektive aftaler, der er indgået om psykisk arbejdsmiljø.

Jeg har derfor den 17. marts 2015 anmodet Arbejdstilsynet om at kontakte Arbejdsmiljørådet med henblik på at modtage opdateret information om omfanget af og de konkrete erfaringer med partsaftalerne. I Arbejdsmiljørådet er bl.a. de organisationer, som har indgået partsaftalerne om psykisk arbejdsmiljø, repræsenteret, nogle via deres hovedorganisation.

Bemærkninger til afsnit 3. Mål for og opfølgning på tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

Bemærkninger til afsnit 3.1. Mål og resultatkrav

Beretningen viser, at Arbejdstilsynet har som mål, at tilsynet skal bidrage til reduktion af stress i udsatte brancher. Da det er vanskeligt at påvise årsagssammenhænge mellem Arbejdstilsynets indsats og udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø, anbefales det i beretningen, at Arbejdstilsynet fastsætter mål for de mere umiddelbare effekter af indsatsen.

Jeg anerkender, at det er vanskeligt at påvise en årsagssammenhæng mellem Arbejdstilsynets indsats og udviklingen i det psykiske arbejdsmiljø.

Generelt opfylder Beskæftigelsesministeriets strategikoncept Moderniseringsstyrelsens vejledende målbillede for mål- og resultatstyring i staten. Blandt andet er der i Arbejdstilsynets strategi et klart fokus på, hvordan de faglige kerneopgaver skaber effekter i det omgivende samfund.

Det overordnede fokus i Arbejdstilsynets strategi er de samfundsmæssige effekter af myndighedsindsatsen. Dette gælder også for det psykiske arbejdsmiljø, hvor der som nævnt ovenfor er et politisk aftalt reduktionsmål om, at der i 2020 skal være 20 pct. færre personer, der er psykisk overbelastet. Reduktionsmålet er i strategien nedbrudt i årlige resultatkrav, hvor der måles på, om der er opnået reduktioner inden for udvalgte brancher, der er kendetegnet ved problemer i det psykiske arbejdsmiljø, samt hvor Arbejdstilsynet i den pågældende periode har gennemført tilsyn. Fx er der i Arbejdstilsynets strategi fra 2014 opstillet krav om, at der skal ske en reduktion i antallet af personer, der oplever stress indenfor brancherne døgninstitutioner og hjemmepleje, daginstitutioner, hospitaler, domstole, fængsler og folkeskoler. Det er brancher, hvor Arbejdstilsynet gennemfører indsatser kun med fokus på det psykiske arbejdsmiljø.

Når resultatkravet målrettes udvalgte brancher, er der en tættere kobling til de umiddelbare effekter af Arbejdstilsynets tilsynsindsats. Dermed ikke sagt, at andre faktorer ikke kan påvirke, om resultatkravet opfyldes. Det kan fx være virksomhedernes egen arbejdsmiljøindsats eller samfundsmæssige konjunkturer. Arbejdstilsynet undersøger derfor, hvordan der i højere grad kan udvikles målemetoder, der mere direkte måler effekten af Arbejdstilsynets indsats. Dette arbejde udføres i et samarbejde med Beskæftigelsesministeriets departement og Moderniseringsstyrelsen.

Bemærkninger til afsnit 3.2. Arbejdstilsynets opfølgning på effekten af tilsynsindsatsen

I afsnittet er der en række kommentarer om opfølgning på tilsynet, herunder om effekter af forskellige tilsynsindsatser.

Jeg kan oplyse, at Arbejdstilsynet gennem lang tid har gennemført både interne og eksterne evalueringer, og fortløbende arbejder på at udvikle dem, herunder de faglige problemstillinger, der er knyttet til at måle og evaluere i forhold til det psykiske arbejdsmiljø.

Jeg kan oplyse, at Beskæftigelsesministeriet for nyligt har besluttet at opprioritere indsatsen ved at udforme en fælles evidensstrategi, der skal sikre en systematisk tilgang til analyse-, evidens- og evalueringsområdet i hele koncernen.

Det anføres i beretningen, at Arbejdstilsynet bør foretage en samlet evaluering af, hvilke resultater og effekter de enkelte indsatser, fx tilsyn og vejledning, har i forhold til at styrke det psykiske arbejdsmiljø. Jeg lægger stor vægt på, at det løbende analyseres, om Arbejdstilsynets tilsynsformer giver gode rammer for at undersøge og reagere på forhold i det psykiske arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet er bl.a. i gang med en intern evaluering af de særlige indsatser, der er gennemført fra 2011-2014, og hvor der i høj grad var fokus på det psykiske arbejdsmiljø. Når denne interne evaluering er færdig medio 2015, vil man have et bedre grundlag for at vurdere, hvor der er behov for at styrke viden om effekten af Arbejdstilsynets tilsyn og virkemidler i forhold til det psykiske arbejdsmiljø.

Det fremhæves i afsnittet, at der ikke foreligger en evaluering af effekten af de enkelte typer påbud, der gives inden for det psykiske arbejdsmiljø, ligesom Arbejdstilsynet ikke har evalueret, om påbud virker bedre end dialog og vejledning i forhold til at få virksomhederne til at styrke det psykiske arbejdsmiljø.

Jeg er enig i, at offentlige myndigheder bør undersøge, hvilke virkemidler der giver den bedste effekt. I denne sammenhæng er det dog vigtigt at være opmærksom på, at de forskellige afgørelsestyper ikke kan evalueres i forhold til hinanden, fordi de er møntet på forskellige situationer, og den ene afgørelsestype kan derfor ikke erstatte den anden. Fx benyttes strakspåbud i situationer, hvor de ansatte er i alvorlig fare for at komme til skade, mens påbud med frist benyttes i situationer, hvor Arbejdstilsynet konstaterer et arbejdsmiljøproblem, uden at der er tale om en akut fare. Fokus i en evaluering må derfor være på, hvilken effekt myndighedsafgørelser har på det psykiske arbejdsmiljø, og ikke på, hvilke afgørelsestyper der har størst positiv effekt på det psykiske arbejdsmiljø.

I forhold til om påbud virker bedre end dialog og vejledning har Arbejdstilsynet oplyst mig om, at der er betydelige metodemæssige problemer forbundet med at evaluere dette. Desuden er det ikke muligt inden for rammerne af arbejdsmiljøloven at erstatte påbud med dialog og vejledning, selvom en evaluering skulle vise, at der er større effekt ved dialog og vejledning. Arbejdstilsynet er forpligtet til at træffe afgørelser, når Arbejdstilsynet konstaterer overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen. Arbejdstilsynet har derfor pt. ikke planer om at igangsætte evalueringer, der direkte drejer sig om at sammenligne effekten af påbud med effekten af dialog og vejledning. I stedet gennemføres der fx særskilte evalueringer af effekten af dialog kort tid efter tilsynet og effekten af tilsyn (inkl. dialogen) på lidt længere sigt.

I afsnittet fremgår det videre, at Arbejdstilsynet evaluerer de særlige indsatser, som specifikt er rettet mod muskel-skeletbelastninger og psykisk arbejdsmiljø. Det fremgår også, at evalueringer viser, at større fokus på mundtlig vejledning har øget virksomhedernes motivation for at arbejde med det psykiske arbejdsmiljø. Det skal hertil bemærkes, at metoden i disse indsatser indebærer, at virksomhederne er informerede om, at det indledende vejledningsbesøg følges op af et efterfølgende besøg, hvor Arbejdstilsynet kontrollerer det psykiske arbejdsmiljø. Resultaterne kan derfor ikke generaliseres til at vurdere effekten af mundtlig vejledning i situationer, hvor virksomhederne ikke får et efterfølgende besøg med kontrol af arbejdsmiljøet.

Bemærkninger til afsnit 4. Metoder og procedurer ved tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø

Bemærkninger til afsnit 4.1. Brug af metoder ved tilsyn

Det oplyses i beretningen, at interview af tilsynsførende har vist, at de tilsynsførende generelt og indledningsvist spørger efter virksomhedernes APV'er, trivselsundersøgelser og sygefraværstatistikker, når de skal afdække det psykiske arbejds-

miljø ved et risikobaseret tilsyn, og at de anvender disse datakilder i dialogen med virksomheden.

Det vurderes imidlertid i beretningen, at Arbejdstilsynet kan styrke sit tilsyn ved i større udstrækning at gøre brug af skriftlige datakilder som fx sygefraværstatistikker, APV'er, trivselsundersøgelser og data for personalegennemstrømning, fx i forberedelsen og gennemførelsen af tilsynet, for at understøtte og supplere de kvalitative data, som Arbejdstilsynet indsamler gennem interview.

Ministeriet er enig i, at det er relevant at se på, om Arbejdstilsynet kan bruge virksomhedernes skriftlige datakilder i større omfang i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af tilsyn med psykisk arbejdsmiljø.

I overensstemmelse hermed har Arbejdstilsynet gennemført to pilotprojekter med indhentning af virksomhedens skriftlige data om psykisk arbejdsmiljø forud for tilsynsbesøg med henblik på at forberede og tilrettelægge selve besøget. Pilotprojekterne viser bl.a., at styrken ved anvendelse af virksomhedens skriftlige datakilder primært ligger i, at de kan fremme dialogen mellem Arbejdstilsynet og virksomheden. Arbejdstilsynet oplyser, at de vil følge op på resultaterne fra pilotprojekterne med henblik på at vurdere, om virksomhedens skriftlige datakilder kan anvendes i videre omfang til at skabe en god dialog med virksomheden.

Det fremgår også af beretningen, at gennemgangen af 65 afgørelser om psykisk arbejdsmiljø viste, at Arbejdstilsynet har anvendt virksomhedens skriftlige datakilder i minimum 1/3 af sagerne som en del af dokumentationen for afgørelserne.

Det oplyses, at Arbejdstilsynet anvender virksomhedernes skriftlige datakilder i forbindelse med afgørelser, når de skriftlige data kan understøtte Arbejdstilsynets egne observationer og konstateringer.

I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at der er grænser for, i hvilken udstrækning Arbejdstilsynet kan anvende skriftlige datakilder til at understøtte afgørelser om psykisk arbejdsmiljø. Arbejdstilsynets afgørelser skal kunne baseres på Arbejdstilsynets egne konstateringer. Virksomheders skriftlige datakilder kan dog i visse tilfælde understøtte tilsynets afgørelser, når de vurderes at være udtryk for aktuelle problemer i det psykiske arbejdsmiljø.

Endvidere er det vigtigt at være opmærksom på, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem data om fx sygefravær og psykisk arbejdsmiljø. Et generelt højt sygefravær kan være tegn på problemer i det psykiske arbejdsmiljø, men langtids-sygemeldinger på grund af fysiske eller private forhold kan også være baggrunden for det høje sygefravær. Tilsvarende vil et lavt sygefravær ikke nødvendigvis være udtryk for et godt psykisk arbejdsmiljø. Fx kan stor arbejdsmængde, hensynet til klienter eller kolleger eller angst for at miste sit arbejde presse ansatte til at møde på arbejdet på trods af sygdom. Endvidere kan virksomhedens skriftlige datakilder være forældede, handle om andre risikofaktorer end den, som afgørelsen handler om mm. Det kan fx være tilfældet for virksomhedens trivselsundersøgelse.

Det er vigtigt, at der ikke kan sættes spørgsmålstejn ved Arbejdstilsynets faglige troværdighed. En eventuel øget brug af virksomhedens skriftlige datakilder til understøtning af afgørelser må derfor ikke føre til, at Arbejdstilsynet slækker på kva-

litetskravene til de skriftlige data. Det er således vigtigt, at Arbejdstilsynet ikke understøtter afgørelser med data, der ikke med rimelig sikkerhed kan relateres til aktuelle problemer i det psykiske arbejdsmiljø.

Samlet set sørger Arbejdstilsynet for at indhente virksomhedernes skiftlige datakilder og anvende dem til at styrke dialogen med virksomheden samt til at understøtte afgørelser i det omfang, det er muligt.

Det bemærkes desuden i beretningen, at Arbejdstilsynet på tilsynsbesøg, hvor der ikke træffes afgørelse, ikke foretager registrering af de anvendte metoder eller af arbejdsmiljøforholdene.

Arbejdstilsynet har oplyst, at de tilsynsførende er instrueret i at anvende de samme metoder til undersøgelse af det psykiske arbejdsmiljø, uanset om det resulterer i en afgørelse eller ej.

Ministeriet finder det samtidig nødvendigt, at Arbejdstilsynet koncentrerer sine ressourcer dér, hvor problemerne er, og at tilsynet ikke anvender tid på at foretage særlige registreringer i forhold til virksomheder, som ikke har problemer med arbejdsmiljøet. På den baggrund finder jeg ikke grundlag for, at der skal ændres i Arbejdstilsynets praksis på området.

I afsnittet gengives, at nogle af de interviewede virksomheder finder, at dialogen mellem virksomheden og de tilsynsførende på det afsluttende møde ikke altid giver virksomheden klarhed over årsagerne til eventuelle problemer i det psykiske arbejdsmiljø eller løsninger af disse.

Det kan oplyses, at Arbejdstilsynet lægger stor vægt på at give virksomhederne et så godt grundlag som muligt for at forstå problemerne i det psykiske arbejdsmiljø, så virksomhederne efterfølgende kan løse dem. Psykisk arbejdsmiljø er, som tidligere nævnt, et komplekst arbejdsmiljøområde, hvor mange forhold spiller sammen. Der kan derfor peges på mange forskellige og samvirkende årsager til de fleste problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Her er dialogen med virksomheden helt central. Det er afgørende, at Arbejdstilsynets blik på virksomhedens psykiske arbejdsmiljø og virksomhedens egen opfattelse mødes, så der opstår en gensidig forståelse for hinandens perspektiv. Arbejdstilsynet vil også fremadrettet lægge stor vægt på at få denne dialog til at lykkes.

I forhold til at anvisе virksomhederne løsninger på problemer i det psykiske arbejdsmiljø forholder det sig lidt anderledes. Arbejdsmiljøloven giver ikke Arbejdstilsynet mulighed for at rådgive virksomhederne om konkrete løsninger. Arbejdstilsynet har en forpligtelse til at vejlede virksomhederne på et mere generelt niveau, men skal ikke anvisе specifikke løsninger. Her har virksomhederne fuld frihed til at vælge deres egne løsninger. Det giver god mening i forhold til at løse problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Hvad der er den rette løsning af problemer i det psykiske arbejdsmiljø afhænger ikke kun af problemets karakter, men også af forhold som virksomhedens kultur og aktuelle situation, medarbejdersammensætning samt kompetencer til og tidligere erfaringer med at løse denne type problemer.

Hvis virksomhederne er i tvivl om, hvordan de skal løse de påpegede problemer, har de mulighed for fx at konsultere en autoriseret arbejdsmiljørådgiver.

Bemærkninger til afsnit 4.2. om procedurer for behandling af klager fra medarbejdere

I beretningen vurderes det, at Arbejdstilsynet bør forbedre registreringen af klagehenvendelser fra medarbejdere, der kontakter Arbejdstilsynet for at få hjælp. Ifølge beretningen vil en opgørelse over klagehenvendelser kunne pege på områder eller virksomheder, hvor der er problemer med det psykiske arbejdsmiljø, og derved bidrage til en mere risikobaseret udvælgelse af virksomheder. I forhold til den enkelte virksomhed vil en registrering endvidere kunne give Arbejdstilsynet en viden om, hvor i virksomheden der er problemer, og hvad problemerne handler om.

I beretningen begrundes dette med, at Arbejdstilsynet ikke registrerer det totale antal klager over det psykiske arbejdsmiljø, at Arbejdstilsynet ikke ved, hvor mange klager der lukkes i call centret, og hvad klagerne handler om, og at Arbejdstilsynet ikke har oversigt over, hvor mange tilsynsbesøg Arbejdstilsynet udfører med baggrund i en klage over det psykiske arbejdsmiljø.

Hertil kan det oplyses, at Arbejdstilsynet registrerer alle klagehenvendelser, som Arbejdstilsynet modtager, i Arbejdstilsynets sagsbehandlingssystem, uanset om Arbejdstilsynet vurderer, at henvendelsen skal udløse et tilsyn eller ej. Det gælder også de klager, der modtages i Arbejdstilsynets call center. Arbejdstilsynet har derfor mulighed for at følge, hvor mange klager over arbejdsmiljøet Arbejdstilsynet modtager. Det er dog korrekt, at Arbejdstilsynet ikke registrerer, hvor mange klager der konkret fører til tilsynsbesøg.

Ministeriet er enig i vurderingen af, at Arbejdstilsynet i fremtiden skal have fokus på, om det er muligt at optimere registreringen af klagehenvendelser. Arbejdstilsynet er allerede i gang med at udvikle en ny teknisk løsning, der skal gøre det muligt at få en struktureret visning af data i forbindelse med klagehenvendelser. Løsningen vil lette overblikket over klagerne, herunder overblikket over, hvor mange klager der udtages til besøg.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt antallet af klager kan bruges til at udpege områder eller virksomheder, hvor der er problemer med det psykiske arbejdsmiljø, skal det bemærkes, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem antallet af klager over arbejdsmiljøet og omfanget af arbejdsmiljøproblemer. Klager er udtryk for, at ansatte oplever arbejdsmiljøbelastninger, og at de har valgt at klage til Arbejdstilsynet herover. Det er dog ikke altid, at ansatte, der oplever problemer i det psykiske arbejdsmiljø, vælger at klage til Arbejdstilsynet over det psykiske arbejdsmiljø. Årsagen kan fx være manglende overskud, manglende kendskab til muligheden for at klage til Arbejdstilsynet, eller en vurdering af, at en klage næppe vil ændre på forholdene. Er der ingen eller meget få klager fra en virksomhed, behøver dette således ikke at betyde, at der ikke er problemer med arbejdsmiljøet. Arbejdstilsynet er derfor også nødt til at undersøge det psykiske arbejdsmiljø på områder og virksomheder, hvor der kun er meget få eller ingen klager.

Arbejdstilsynet skal kunne føre et effektivt og fagligt kompetent tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø på virksomhederne, uanset om ansatte har klaget over et dårligt psykisk arbejdsmiljø eller ej. Jeg finder det derfor vigtigt, at Arbejdstilsynet hovedsageligt baserer den risikobaserede tilgang til virksomhederne på andre indi-

katorer end klager fra ansatte. Arbejdstilsynet anvender til det formål en indeksmodel, der på baggrund af en række parametre udpeger, hvilke virksomheder der skal have et risikobaseret tilsyn. På baggrund af fx klager udtages der dog også manuelt et antal virksomheder til risikobaseret tilsyn, selvom disse virksomheder ikke bliver udtaget via indeksmodellen.

Ministeriet finder på trods af vurderingen i beretningen ikke, at beretningen giver anledning til at ændre på Arbejdstilsynets tilgang til udvælgelse af virksomheder til det risikobaserede tilsyn.

I beretningen påpeges endvidere, at Arbejdstilsynet ikke registrerer, om der kommer klager fra medarbejdere i virksomheder, der er omfattet af partsaftaler om det psykiske arbejdsmiljø, eller fra virksomheder, der er arbejdsmiljøcertificerede.

For så vidt angår klager fra ansatte i virksomheder, der er omfattet af en partsaftale om psykisk arbejdsmiljø, peges der i beretningen på, at antallet af klager fra medarbejdere kan være en indikation på, om partsaftalerne fungerer efter hensigten.

Hertil skal det bemærkes, at systemet er indrettet således, at de ansatte skal klage til de parter, der har indgået aftalen. Dette beror på, at behandling af klager over forhold, som er omfattet af partsaftaler, sker i det fagretlige system. Derfor er det også aftaleparterne, der kender det mere præcise omfang af klager over psykisk arbejdsmiljø på de virksomheder, der er omfattet af partsaftalerne. Parterne er således de primære i forhold til at løse problemerne.

Arbejdstilsynet kan efterfølgende modtage klager fra ansatte, der er ansat i virksomheder omfattet af en partsaftale, hvis parterne ikke vil iværksætte en behandling af klagen. I sådanne situationer kan Arbejdstilsynet typisk gå videre i sagen. Arbejdstilsynet fører dog ikke særskilt opgørelse over sådanne klager, herunder sager, der ikke behandles af aftaleparterne.

For så vidt angår klager fra ansatte i arbejdsmiljøcertificerede virksomheder kan Arbejdstilsynet modtage klager og gennemføre tilsynsbesøg på den baggrund. Arbejdstilsynet fører ikke særskilt statistik over de klager, der modtages fra ansatte i certificerede virksomheder.

Et eksemplar af denne redegørelse er sendt til rigsrevisor.

Venlig hilsen



Henrik Dam Kristensen