

MINDLAB

Indsigter fra projekt vedr. kvalitet og effektivitet
i autorisation af arbejdsmiljørådgivere

- Projektsamarbejde mellem Arbejdstilsynet og MindLab

Indhold

1. Indledning.....	4
Baggrund og politisk ophæng.....	4
Strategisk ophæng og problemstilling	4
Formål	4
Ønskede effekter.....	5
Datagrundlag	5
2. Generelle indsigter og kontekstfaktorer fra feltarbejdet.....	6
Generel indsigt # 1 <i>Rådgivningsvirksomheder og virksomheders syn på autorisationsordningen</i>	6
Generel indsigt # 2 <i>Oplevet bureaukrati</i>	7
Kontekstfaktor #1 <i>Arbejds miljø er ikke nødvendigvis en ”brændende platform” – særlig ikke for mindre virksomheder</i>	7
Kontekstfaktor #2 <i>Prispress kan svække kvalitet af rådgivning</i>	8
Kontekstfaktor #3 <i>Virksomheder efterspørger mere vejledning fra AT</i>	9
3. Udfordringer	10
Udfordring #1 <i>Indrapportering og deling af dokumentation er tidskrævende og kan være mangelfuld</i>	10
Kerneudfordring	10
Underliggende udfordringer	10
Muligt potentiale	11
Refleksionsspørgsmål.....	11
Hvordan håndteres denne indsigt?.....	11
Udfordring #2 <i>Kompetencekrav er uklare og svære at vurdere</i>	12
Kerneudfordring	12
Underliggende udfordringer	12
Muligt potentiale	13
Refleksionsspørgsmål.....	13
Hvordan håndteres denne indsigt?.....	13
Udfordring #3 <i>Kontrol af arbejdsmiljørådgivere fokuserer på formalia, ikke kvalitet</i>	14
Kerneudfordring	14
Underliggende udfordringer	14
Muligt potentiale	15

MINDLAB

Muligt potentiale	15
Refleksionsspørgsmål.....	16
Hvordan håndteres denne indsigt?.....	16
<i>Udfordring #4 Rådgiverredegørelserne "vil meget, men kan lidt"</i>	16
Kerne udfordring	16
Underliggende udfordringer	16
Muligt potentiale	17
Refleksionsspørgsmål.....	18
Hvordan håndteres denne indsigt?.....	18
4. Afsluttende bemærkninger	18

MINDLAB

1. Indledning

Dette er en opsamling på feltarbejdet, der er foretaget i forbindelse med projektsamarbejdet mellem Arbejdstilsynet og MindLab vedr. kvalitet og effektivitet i autorisation af arbejdsmiljørådgivere, samt refleksioner over de mulige løsningsspor, projektet identificerede.

I de følgende afsnit præsenteres baggrunden for projektets tilblivelse, dets problemstilling og strategiske og politiske ophæng. Desuden præsenteres projektets overordnede formål, tilsigtede effekter, og datagrundlag.

Baggrund og politisk ophæng

Autorisationsordningen for arbejdsmiljørådgivere vedrører, at virksomheder har pligt til at anvende en arbejdsmiljørådgiver, når de får bestemte typer af afgørelser fra Arbejdstilsynet (AT). Det er en del af den politiske aftale om en arbejdsmiljøstrategi frem til 2020, at autorisationsordningen for arbejdsmiljørådgivere skal sikre, at virksomhederne modtager en kvalificeret rådgivning målrettet brugbare løsninger, sådan at virksomhederne modtager rådgivning af høj kvalitet.

De nuværende regler for autorisation har eksisteret siden januar 2013, hvilket gjorde det relevant at afdække:

- om ordningen lever op til de politiske målsætninger om at skabe rådgivning af høj kvalitet
- om ordningen er tilstrækkelig smidig i forhold til de rådgivere, der søger om autorisation, samt
- om administrationen af ordningen foregår tilstrækkeligt effektivt

Herunder er det relevant at få identificeret drivkræfter og barrierer, der potentielt hæmmer eller medvirker, at de politiske målsætninger indfries.

Strategisk ophæng og problemstilling

Ønsket om at undersøge ordningen udspringer af, at Kontoret for Metoder og Virkemidler – et fagkontor i Arbejdstilsynet i AT, (MV) - som varetager opgaven med at autorisere og kontrollere rådgivningsvirksomheder på arbejdsmiljøområdet, har identificeret en række uhensigtsmæssigheder relateret til de to bekendtgørelser, der regulerer området, og deres indbyrdes relationer (autorisationsbekendtgørelsen og rådgivningsbekendtgørelsen).

MV oplever derudover eksempler på mangler i den rådgivning, virksomhederne modtager. AT finder det derfor nødvendigt at sætte lys på, om autorisationsordningen kan forbedres. Samtidig er MV bekendt med, at nogle arbejdsmiljørådgivere oplever sagsbehandling og kontrol af autorisationsordningen som bureaukratisk med fokus på formalia i stedet for fokus på kvalitet. Endvidere vurderes, at det ofte kan være udfordrende for rådgiverne at leve op til de formelle bekendtgørelseskrav i henhold til det skriftlige materiale, som MV kontrollerer rådgivernes udførte opgaver på baggrund af.

Formål

Projektet er udført som et samarbejde mellem MV og MindLab. Ambitionen var at skabe forandring i forhold til selve autorisationsordningen ved at afdække ordningens stærke og svage sider. Dette for at opnå en større indsigt i, hvordan autorisationsordningen og samarbejdet mellem AT og de involverede aktører er og potentielt kan re-tænkes og justeres. Det var således oplagt for MV at projektsamarbejde med MindLab.

På baggrund af det overstående var det projektets overordnede formål, at:

- afdække indsigter omkring udfordringer og muligheder for at øge kvaliteten og effektiviteten af den nuværende autorisationsordning

MINDLAB

- udvikle inspiration til løsninger, der kan forbedre kvaliteten og effektiviteten ved autorisationsordningen

Ønskede effekter

Ambitionen var at opnå følgende effekter:

- Inspiration til, hvordan autorisationsordningen kan justeres, så den i højere grad tager hensyn til de udfordringer der opleves og bliver tidssvarende
- Inspiration til, hvordan ordningen i højere grad kan være til gavn for de involverede parter; arbejdsmiljørådgivere, virksomheder, der modtager arbejdsmiljørådgivning og AT
- Inspiration til, hvordan AT skal understøtte og formidle til de forskellige målgrupper der er i berøring med autoriseret arbejdsmiljørådgivning

Datagrundlag

For at opnå viden om projektets forskellige målgrupper har vi gennemført interviews med de relevante aktører, der indgår direkte i autorisationsprocessen, samt de aktører, der er modtagere af autoriseret arbejdsmiljørådgivning. Datagrundlaget for det følgende er dermed kvalitativ indsigt fra hhv. AT, autoriserede arbejdsmiljørådgivningsvirksomheder, samt virksomheder der har modtaget autoriseret arbejdsmiljørådgivning som følge af rådgivningspåbud.

MindLab har foretaget kvalitative interviews med:

Arbejdstilsynet:

- tre tilsynsførende, én fra hvert tilsynscenter (TC)
- fire repræsentanter fra MV

Beskæftigelsesministeriets departement:

- en repræsentant fra Center for Arbejdsliv (CAL)

MindLab har sammen med MV foretaget kvalitative interview med:

Autoriserede arbejdsmiljørådgivere:

- tre repræsentanter fra større, autoriserede rådgivningsvirksomheder
- en repræsentant fra en mindre, autoriseret rådgivningsvirksomhed

Virksomheder, der har modtaget autoriseret arbejdsmiljørådgivning:

- en stor virksomhed
- en mellemstor virksomhed
- en lille virksomhed

MINDLAB

2. Generelle indsigter og kontekstfaktorer fra feltarbejdet

I de følgende afsnit præsenteres indledningsvist to generelle indsigter, der falder uden for projektets formål. Det vil sige indsigter, der ikke behandles yderligere, men som dog er relevante at nævne, da de tegner et tidssvarende billede af, hvordan autorisationsordningen modtages og opleves af både AT og rådgiverne.

Efterfølgende beskrives tre nedslag i kontekstfaktorer, der er kommet til udtryk i dataindsamlingen. Perspektiverne er uden for projektets scope og undersøges ikke nærmere, men medtages her fordi de bidrager til rammesætning af, hvilke faktorer der har virkning på virksomheders tilgang til og motivation for arbejdsmiljøarbejde, samt hvordan det kan få betydning for kvaliteten af arbejdsmiljørådgivning.

Generel indsigt # 1 Rådgivningsvirksomheder og virksomheders syn på autorisationsordningen

På tværs af datagrundlaget ses det, at autorisationen anskues som et kvalitetsstempel for arbejdsmiljørådgivning, ikke kun i forbindelse med påbudt rådgivning, men generelt.

Rådgivningsvirksomheder:

Flere af de autoriserede rådgivningsvirksomheder, som vi har talt med, ser på ATs autorisation af arbejdsmiljørådgivere som et vigtigt kvalitetsstempel af egen rådgivning – både påbudt og ikke-påbudt. Selvom påbudt rådgivning kun udgør en mindre del af de autoriserede rådgivningsvirksomheders samlede rådgivningsarbejde, prioriterer rådgiverne alligevel at blive autoriseret, på trods af de omkostninger og den tid, der er forbundet med hhv. opnåelse og opretholdelse af autorisation.

Lederen af en lille rådgivningsvirksomhed fortæller, at rådgivning i forbindelse med rådgivningspåbud udgør en meget lille del af den samlede udførte rådgivning: *"(...) vi har en lille stigning fra 3 % til 5 % [i omsætningen fra påbudt rådgivning]". Rådgivningsvirksomheden ønsker alligevel at opretholde autorisation som arbejdsmiljørådgiver, fordi: "(...) vi kan hjælpe vores kunder, når de får påbud. Og så er der også, jeg kalder det, en blåstempling ved det. Vi er godkendt til at være arbejdsmiljørådgiver, og det er på alle områderne – og det bruger vi selvfølgelig i vores markedsføring."*

Det kommer dermed til udtryk, at Arbejdstilsynets autorisation kan benyttes som et kvalitetsstempel og som led i markedsføringen af den enkelte rådgivningsvirksomhed.

Virksomheder:

En stor virksomhed – som benytter frivillig arbejdsmiljørådgivning – fremhæver i interviewet, at der ved valg af arbejdsmiljørådgiver lægges stor vægt på, at rådgiveren er autoriseret, fordi ATs autorisation skaber tillid til rådgivningens kvalitet.

Ovenstående virksomhed benytter sig præventivt af autoriseret rådgivning for at løfte arbejdsmiljøet og forebygge påbud på tværs af produktionsenheder i virksomhedens koncern. Den har en fast aftale med et stort rådgivningsfirma, om at få ekstern arbejdsmiljørådgivning svarende til 5 årsværk. Når de sender den eksterne arbejdsmiljøkonsulent ud til virksomhedens forskellige afdelinger, skaber det i deres øjne tillid, at rådgiveren er autoriseret. *"(...) den tillid er høj, og det er vigtig. Derfor ville jeg blive helt stille indeni, hvis I sagde, at I ikke vil autorisere mere."*

Den mellemstore og den lille interviewede virksomheder udtrykker ikke, at de lægger særlig vægt på, hvorvidt rådgivningen, de benyttede til efterkommelse af rådgivningspåbud, var autoriseret eller ej.

MINDLAB

Generel indsigt # 2 Oplevet bureaukrati

På trods af autorisationsordningens vurderede værdi, opleves ordningen samtidig som en tung og bureaukratisk proces for rådgivervirksomhederne såvel som for sagsbehandlerne i MV, som peger på, at sagsgangene i forbindelse med autorisationen er unødigt bureaukratiske. Det er svært at udlede af autorisationsbekendtgørelsen, hvilke krav der præcist stilles til en autoriseret rådgivningsvirksomhed, og hvornår de opfyldes. Dette betyder, at rådgiverne ofte sender store mængder dokumentation til AT for at være sikre på, at alle relevante informationer er tilgængelige for sagsbehandleren. Det tager lang tid for rådgiver at samle og sende materiale til AT, men det giver også sagsbehandleren i MV ekstra arbejde.

”Erfaringsmæssigt er der bare nogle meget, meget forskellige CV’er – har de brugt to år i løbet af de seneste fem år? Er det her specifikt nok for arbejdsmiljø? Har de rådgivet om APV? etc. Mange gange forstår virksomhederne ikke, når vi anmoder om supplerende informationer, fordi de føler, at det fremgår – men vi kan ikke læse det. De laver det alle sammen forskelligt. Nogle gange går CV’erne 25 år tilbage i tiden.” – Kontoret for Metoder og virkemidler

På trods af, eller måske nærmere på grund af, de store mængder information, der sendes fra rådgiverne til MV, oplever rådgiverne ikke, at det skaber værdi i sidste ende, da der kun undersøges om formalia er overholdt. I citatet herunder henvises der til ATs kontrol af rådgivernes udførte sager:

”(...) der er min oplevelse, at det bare handler om, om vi har udfyldt papirerne korrekt og at I [AT] ikke dykker ned i næste lag, hvor I kigger på om virksomheden egentligt har gjort det (...) vi bliver kontrolleret på om vi har gjort det administrative arbejde rigtigt” – Stor rådgivningsvirksomhed

Så selv om rådgivere ser autorisationsordningen som en essentielt del af deres praksis, så ser de ligeledes store potentialer i at forbedre kvaliteten og effektiviteten af ordningen og dens processer. Dette beskrives nærmere i de følgende afsnit og kapitler.

Kontekstfaktor #1

Arbejdsmiljø er ikke nødvendigvis en ”brændende platform” – særlig ikke for mindre virksomheder

- I de gennemførte interviews med rådgivere og virksomheder, er der eksempler på, at formelt arbejdsmiljøarbejde ikke er højt prioriteret hos små virksomheder. Deres fokus er i højere grad på de ting, de oplever som centralt for deres forretning - i mangel på ressourcer, viden og tid, nedprioriteres systematisk arbejde med arbejdsmiljø (fx APV og organisering af AMO)
- Rådgivere og tilsynsførende peger på, at mindre virksomheders mangel på interesse og prioritering af arbejdsmiljø kan have en negativ indvirkning på virksomhedens motivation for at modtage autoriseret arbejdsmiljørådgivning, hvorved effekten af den påbudte rådgivning om virksomhedens arbejdsmiljø potentielt mindskes.

I følgende citat fra interview med lederen af den mellemstore virksomhed fremgår det, at formelt arbejdsmiljøarbejde nedprioriteres på bekostning af drift. Lederen kan ikke finde en, der ønsker at være arbejdsmiljøansvarlig, og lederen selv mener ikke, at det burde være hendes rolle:

”Vi har ikke nogen arbejdsmiljøorganisation eller arbejdsmiljørepræsentant fordi der ikke er nogen der vil. Folk siger bare, at — det gider jeg ikke. (...) Det falder jo tilbage på mig på den måde, at det så er mig der skal vise rundt, når de kommer på tilsyn (...) men jeg ved jo ikke så meget om det, fordi jeg ikke har været på

MINDLAB

kursus og ting og sager (...) Jeg har så meget, der er ikke tid til kursus – det er mig, der har firmaet, så det gider jeg simpelthen ikke at sætte mig ind i – jeg har alt for mange andre ting!

(...)

Der er så mange ting, når man er nystartet! Og så tænker man – altså Arbejdstilsynet hvad fanden er det for en starut? Altså. Det kommer ikke til at ske! Der tænker man, på hvordan får jeg kunder? Hvordan kommer jeg til at tjene penge? Og hvad skal jeg gøre, ansatte, forsikring, pension, etc. der er milliarder af ting! Så vil I [Arbejdstilsynet] til hver en tid komme bagerst i rækken, det kan jeg ligeså godt sige med det samme!

(...) Og så læser de det der: så skal du have en arbejdsmiljøorganisation – hvad fanden er det? Når du læser en masse ord, som du ikke har en skid begreb om, så ryger det! Der tror jeg – der skal man sende en ud! (...) når du sidder sammen med nogen, så kan du spørge – hvad betyder det der? Og så kan de få et svar! (...) Det kunne I også have gjort her hos os – Jeg gør det kun fordi – gud nu står de her lige pludselig – pis, er der nu styr på det, ikke. (...) bedre med rådgivning.

(...)

Jeg ville godt gide, hvis det ikke var mig der havde firmaet, det er da interessant, man lærer nye ting, så på den måde... det skal bare ikke være mig, der er det.” –

Tilsvarende fortæller lederen af den lille virksomhed, at han grundet få ansatte ikke oplever behov for at formaliserede arbejdsmiljøfaglige drøftelser, fordi han kontinuerligt drøfter trivsel og tilfredshed med sine ansatte.

”(...) jeg går meget op i at vi ikke ødelægger os selv. Intet arbejde er det værd, at komme til skade over (...) Før Emil kom, var det bare mig og Jesper (...) der havde vi en rigtig god dialog om, er der noget der mangler? Vi snakker om det på ugentlig basis. Vi har ikke noget fast en gang i kvartalet, vi tager det hele tiden (...)”

For både den mellemstore og den lille virksomhed opleves formelt arbejdsmiljøarbejde ikke som værende nødvendigt. For den mellemstore virksomhed er det eneste, der motiverer, at det skaber problemer, hvis AT kommer på tilsyn og for den lille virksomhed opleves det ganske enkelt ikke som nødvendigt.

Kontekstfaktor #2

Prispress kan svække kvalitet af rådgivning

- Både tilsynsførende og rådgivere beskriver nogle virksomheders mangel på villighed til at betale det beløb, som autoriseret rådgivning koster, som noget der har negativ indflydelse på kvaliteten af rådgivningen og måden påbuddene efterleves på.

”Vi fik en anmodning om en opgave om mobning, det var så betændt (...) og det vil være tidstungt. (...) det ville koste 480.000 (...) de gik med [navn anden rådgiver] der ville holde fire aftenmøder. — Jamen gør endelig det! (...) vi ved godt, at de ikke får løst problemet med fire aftensmøder! Det ser vi ofte i den offentlige sektor, de har ikke kongens mønt – enhver idiot ved, at de ikke får løst det her på fire aftenmøder (...) vi bruger rigtig meget tid på at sætte os ind i denne opgave – og der står nul på kontoen” – Stor rådgivningsvirksomhed

MINDLAB

- Rådgivningsvirksomheder siger nogle gange nej til samarbejde med virksomheder eller afbryder samarbejde med virksomheder, når virksomheder vil presse prisen længere ned end rådgivers prisfastsættelse. Eller fordi virksomheden ikke vil betale for konkrete rådgivningsydelser, som rådgiverne anbefaler til virksomhedens efterkommelse af rådgivningspåbud.
- Nogle rådgivere fremhæver, at de har kendskab til kollegaer i branchen, som underbyder markedet. Et prispres på påbudt rådgivning kan føre til, at kvaliteten og effekten af den påbudte rådgivning reduceres.

Tilsvarende fremhæver en tilsynsførende at have kendskab til prispres på rådgivning:

”Jeg har kollegaer i dag, som har været rådgivere, og tidligere kollegaer fra AT, der [nu] er rådgivere, de fortæller, at det ikke er særligt nemt, fordi udgangspunktet er, at det skal være så billigt som muligt. Så hvis de vælger den bedst mulig løsning, får de måske ikke den her opgave.”

Prispresset i form af virksomhedernes mangel på vilje til at betale prisen, som rådgivning af den fornødne kvalitet koster, kan dermed potentielt virke som en barriere for kvaliteten i autoriseret arbejdsmiljørådgivning.

Kontekstfaktor #3

Virksomheder efterspørger mere vejledning fra AT

- Den lille og den mellemstore virksomhed peger på, at de i forbindelse med opstart af deres respektive virksomheder manglede viden om krav til arbejdsmiljø.
- Forebyggende vejledning fra AT fremhæves som et ønske – et ønske som også findes, inden de får påbud.
- Den mellemstore og den lille virksomhed fremhæver, at rådgivningspåbuddene opleves som unødvendige strenge – eftersom virksomhederne hellere ville have haft en chance til at få hjælp af AT til at få orden på sit arbejdsmiljø uden ”løftede fingre”.

Citatet herunder viser, at lederen af den lille virksomhed selv opsøgte AT i forbindelse med etablering af virksomheden og oplever en frustration over at få påbud ved et senere tilsynsbesøg fra AT frem for at få vejledning:

”Til at starte med – da vi flyttede herud, kom vi fra et etableret værksted – jeg er den boglige af os, så [kollegas navn] skulle bare arbejde, og jeg skulle finde ud af hvordan man etablerede et værksted (...) – der slog jeg op i alle reglerne. Der er en grund til at jeg er håndværker, jeg synes ikke at det er fedt at sidde og læse store lærebøger – jeg tænkte: jeg ringer til AT og siger ”dav – jeres manual for at sætte et værksted op, hvor finder jeg den?” Den fandtes sådan set ikke. ”Godt”, sagde jeg så, ”kan man så købe sig til?” Den fandtes i den her lovtekst der er 8 km lang – kan man købe sig til noget, kan man få en konsulent ud fra jer der giver do’s and dont’s? Nej. (...) kan I [AT] så henvise til et privat firma? Nej det måtte de ikke (...) Vi kan ikke få retningslinjer fra myndighederne – skal jeg lave mit værksted ud fra det jeg læser og tolker teksten (...) og så kommer du [referer til tilsynsførende fra AT] ud og skriver bøder på alt det jeg har misforstået?” – Lille virksomhed.

MINDLAB

3. Udfordringer

Det afholdte feltarbejde har givet indsigt i en række forhold i processen omkring autorisationsordningen. I de følgende afsnit præsenteres hhv. udfordringer og potentialer for at øge effektiviteten og kvaliteten ved autorisationsordningen. Afslutningsvist i afsnittene er formuleret refleksionsspørgsmål på baggrund af fund i data, samt hvordan AT planlægger at imødekomme udfordringer og indsigter.

Følgende kerneudfordringer er identificeret på tværs af interviewene.

1. Indrapportering og deling af dokumentation tager tid og kan være mangelfuld
2. Kompetencekrav kan være uklare og svære at vurdere
3. Kontrol af arbejdsmiljørådgivere fokuserer på formalia, ikke kvalitet
4. Rådgiverredegørelserne ”vil meget, men kan lidt”
5. Der er tegn på, at virksomheder har en manglende forståelse af, hvad et rådgivningspåbud indebærer og betyder

Udfordring #1

Indrapportering og deling af dokumentation er tidskrævende og kan være mangelfuld

Kerneudfordring

- Deling af dokumentation mellem de forskellige parter i autorisationsprocessen, midtvejskontrollen og rådgivningsforløbet kan være både tidskrævende og mangelfuld

Underliggende udfordringer

Arbejdstilsynet:

- MV bruger meget tid og ressourcer på at få sager velbelyste i autorisationsprocessen og midtvejskontrollen, da der tit kan være manglende og/eller ufuldstændig information
- MV oplever nogle gange, at rådgivningsvirksomheder indsender ufuldstændige lister over gennemførte sager ifbm. midtvejskontrollen. Dog kan det kun opdages, hvis der har været indberetninger fra tilsynscentrene (TC) vedr. samme sag, som virksomheden ikke har sendt med.
- Tilsynsførende ser et muligt hul ift. virksomhedens tilbagemelding om indgåelse af aftale med autoriseret rådgivningsvirksomhed, eftersom der ikke kræves bekræftelse af rådgivningsvirksomheden selv.

Rådgivningsvirksomheder:

- Bruger meget tid på at finde den nødvendige information, som MV efterspørger ved midtvejskontrollen
- Anerkender at der er fare for, at (andre) rådgivningsvirksomheder holder dårlige sager og redegørelser tilbage ifbm. Midtvejskontrollen: ”Ja, vi kunne i princippet lade være med at oplyse de sager, hvor ej den var ikke helt ren i kanten denne her (...) det giver rådgiveren mulighed for at manipulere med nogle ting.” – Stor rådgivningsvirksomhed
- Rådgivningsvirksomheder udtrykker usikkerhed vedrørende, om de husker at indsende alle relevante sager til Arbejdstilsynet ved midtvejskontrol – særligt virksomheder uden systematiske kundesystemer. Udover usikkerhed medfører det et stort tidsforbrug i forbindelse med midtvejskontrol. Det beskriver lederen af en lille rådgivningsvirksomhed her: ”Det tager rigtig lang tid. Jeg tror det tager op mod 3-4

MINDLAB

ugers ren arbejdstid, synes jeg. Det er hårdt arbejde. (...) Det tager mange timer at lave oversigten over sager. Man skal lave en kontrakt med ens samarbejdspartnere. Der skal laves CV, og man skal redegøre for de sager, som den enkelte har haft. Man skal redegøre for, at de har haft nok sager. Men der er også meget administrativt. Det tager 3-4 ugers arbejdstid. Fordi det er så vigtigt ikke at misse en sag. Det er bøvlet og tidskrævende.” – Lille rådgivningsvirksomhed

- Usikkerhed vedr. hvorvidt TC har registreret flere sager fra deres virksomhed end det de reelt har gennemført, hvis en virksomhed har meddelt TC, at de har indgået en aftale med rådgivningsvirksomheden, uden at rådgivningsvirksomheden har bekræftet aftalen, eller hvis en indgået samarbejdsaftale afbrydes af virksomheden, inden rådgivningspåbuddet er efterkommet
- Påbudsdokumentationen, som virksomheden deler med rådgivningsvirksomheden, kan nogle gange være mangelfuld eller i dårlig kvalitet, eksempelvis på grund af dårlig scanning, eller hvis virksomheden ikke vil informere om samtlige påbud

Muligt potentiale

En del af den ønskede dokumentation findes i tilsynscenterenes systemer – dog ikke sorterbart på rådgivningsvirksomheder.

- Virksomheder rapporterer, hvilke rådgivere de bruger til tilsynscenteret
- Virksomheder sender tit redegørelsen ind til tilsynscenteret efter afsluttet opgaver
- Informationen kan pt. ikke trækkes ud på den enkelte rådgivningsvirksomheders navn og dermed konstrueres som en samlet liste, men det kan løses ved en IT teknisk løsning i AT

”Vi skal levere en liste [over sager] til Arbejdstilsynet [ved midtvejskontrollen] (...) Der kunne vi godt tænke os den omvendte model, hvor Arbejdstilsynet kommer med en liste til os. Fordi I må jo have det i jeres system? Hvis vores konsulenter laver et flueben forkert i vores system, så dukker sagen ikke op, når jeg søger (...) Vores system er jo gearret til alle sager ikke kun de autoriserede.” – Stor rådgivningsvirksomhed 1

”Vi savner, at vi kan påtegne tilbagemelding til efterkommelse af et påbud. Vi skal gøre vores kunder opmærksomme på at det er dem der skal melde tilbage (...) Fremtiden skal det vel være på AT-online, men det er dem, der skal sende det ind. Vi har sagt at vi hjælper dem gerne, men det er dem der skal gøre det.” – Stor rådgivningsvirksomhed 1

Refleksions spørgsmål

- Hvordan kan eksisterende dokumentation relateret til rådgivningsvirksomheders sager hos TC benyttes i MV's sagsbehandling?
- Hvordan kan risikoen for manglende information i sagsbehandlingsprocessen minimeres? Hvad hvis digitale løsninger kan spille en rolle?
- Hvordan kan rådgivningsvirksomheder få indblik i ATs (MV og TC) dokumentation og registrering relateret til deres påbudte rådgivningsforløb?

Hvordan håndteres denne indsigt?

Fremadrette arbejdes der i to spor. Et der søger at lukke 'hullet' i sags-listerne således at der er overensstemmelse mellem de sager MV kan kontrollere og de sager en given rådgiver faktisk har udført. Et andet spor skal afklare, hvordan AT bedst muligt får skabt klarhed over de øvrige dokumenter – hvilke krav der stille til dem og hvordan der vejledes omkring dem.

MINDLAB

Udfordring #2

Kompetencekrav er uklare og svære at vurdere

Kerneudfordring

- Krav til rådgivningsvirksomheders uddannelse, erfaring og kompetenceudvikling kan være uklare for rådgivningsvirksomheder, og MV kan have vanskeligt ved at vurdere, om de er opfyldt
 - Dette kan føre til usikkerhed vedrørende fortolkninger samt tidskrævende sagsbehandling

Underliggende udfordringer

Arbejdstilsynet:

- Det kan tage lang tid for MV at kontrollere erfaringskravene med udgangspunkt i den ansøgende rådgivers CV'er, eftersom opstilling og indhold i CV både kan være svært at tyde, hvilken relevant erfaring der er beskrevet, samt hvorvidt erfaringen opfylder 2-års kravet.

"Det er her vi kigger på erfaringsdelen. Det tager lang tid og er noget, man skal drøfte et par gange indbyrdes. (...) Erfaringsmæssigt er det bare nogle meget, meget forskellige CV'er, vi får ind. Har de brugt 2 år i løbet af de seneste 5 år? Jeg føler det bliver lidt gætværk for at være ærlig. Er det her specifikt nok for arbejdsmiljø? Har de rådgivet om APV etc.? Det er nok noget om, at der ikke er krav til opstilling. Vi bruger lang tid i forhold til, hvor lille en ting, det er." – Kontoret for Metoder og Virkemidler
- Det kan endvidere være svært for MV's eksterne konsulenter – som benyttes i tilfælde, hvor en ansøgende rådgivers uddannelse ikke tidligere er vurderet – at vurdere hvorvidt en uddannelse lever op til uddannelseskravene. Eksempelvis ældre eller udenlandske uddannelser
- MV oplever, at rådgivningsvirksomheder indsender unødigt meget materiale i forbindelse med (re-)autorisation
- MV og TC har været ude for enkelte tilfælde, hvor rådgivere uden den fornødne kompetence (erfaring og uddannelse) leverer rådgivning hos virksomheder

"De [rådgivningsvirksomheder] skal have folk med erfaring og faglig kompetence, men det er ikke dem, der laver opgaven. De skal have den fornødne erfaring. Og hvad er det så? Det skal de så også redegøre for. Det er der, vi kan spørge ind. 'Du er en kemiker som lavet noget om psyk. Hm... Hvordan har I lige håndteret det?' - Kontoret for Metoder og Virkemidler

Rådgivningsvirksomheder:

- Kan synes det er svært at tolke, hvad der skal til for at de ajourfører deres kompetencer tilstrækkeligt, ud fra bekendtgørelsen – noget der fører til usikkerhed og muligvis unødigt højt/lavt niveau på kompetenceudviklingen.
- Kan have svært ved at finde og prioritere videreuddannelse og relevante kurser, da rådgiveren ofte selv er ekspert på et givent område, og det kan opleves som en stor udgift at have en rådgiver væk fra opgaverne i flere dage.
- Kan ved re-autorisationen opleve, at det er svært at opretholde krav til kompetenceudvikling inden for områder, hvor der er få rådgivningspåbud og lavere efterspørgsel, eksempelvis biologi og kemi, eftersom rådgivningsvirksomhedens samlede erfaring ikke lever op til kravet om 2 års erfaring inden for de sidste 5 år.
- Kan have svært ved at tolke uddannelseskravet – eksempelvis har en rådgivningsvirksomhed tolket det som at betyde 3-årig *videregående* uddannelse og dermed holdt tilbage fra at ansætte dygtige håndværkere som rådgivere.

MINDLAB

- Kan sætte spørgsmålstejn ved, om det altid er meningsfyldt udelukkende at vurdere erfaring indenfor de seneste 5 år – *hvad hvis man har 30 års erfaring?*
- Kan ved (re-)autorisation være usikre på erfaringskravene og vedlægger dermed *alt* i deres CV for at sikre at alt er med. Dette resulterer i en større arbejdsbyrde for MV.

”Selvfølgelig skal vi vedligeholde vores uddannelse! Men hvad er jeres syn på – jeg har nok dem, der ved allermost om fugt og skimmelsvamp i Danmark. Hvordan demonstrer jeg, at de udvikler sig fagligt? (...) En rådgiver har to gange været tilmeldt kurser i Tyskland, og meldt fra hver gang, fordi så har vi haft nogle dårlige måneder, og så hvis han tager en uge til Tyskland (...) det gør ondt på min økonomi – så han har aflyst to gange nu.” – Stor rådgivningsvirksomhed

Muligt potentiale

Faglighed, erfaring med de relevante arbejdsmiljøkrav og -problemer, samt rådgivningskompetencer, fremhæves som elementer, der kan sikre rådgivning af høj kvalitet.

Arbejdstilsynet:

- Nogle tilsynsførende anbefaler virksomheder at finde en autoriseret arbejdsmiljørådgiver som har erfaring med at løse *et lignende arbejdsmiljøproblem*
”Normalt så siger jeg til dem, ’det er vigtigt at finde en rådgiver som har forstand på de her problemstillinger’. Det synes jeg de skal bruge lidt krudt på at finde ud af.” – Tilsynsførende.

Rådgivningsvirksomheder:

”Jeg ved, at når jeg sender den fysioterapeut [arbejdsmiljørådgiver] ud til en af butikkerne, så udover at han er en dygtig fysioterapeut, udover at han er en dygtig rådgiver, så er han også en tidligere tilsynsførende for Arbejdstilsynet. Så han forstår præcist det brev som butikken har fået, hvorfor de har fået det, og hvad der nu skal ske. Det vil sige, vi rammer ikke ved siden af.” – Stor rådgivningsvirksomhed

Virksomheder:

- Nogle virksomheder kan værdsætte at rådgivningsvirksomheden har den relevante brancheerfaring.
- Den store virksomhed ser faglighed, erfaring med arbejdsmiljørådgivning og rådgivningskompetencer som vigtigt for at sikre rådgivning af høj kvalitet.

Refleksionsspørgsmål

- Hvad er formålet med krav til kompetenceudvikling? Hvordan kan kravene blive mere meningsgivende og forståelige?
- Hvordan kan kontrollen af kompetencer være blive mindre krævende for MV ved autorisation og re-autorisation?
- Hvordan kan erfaringskravene blive klarere for rådgivningsvirksomheder?
- I hvilken grad kan det være nødvendigt at sikre, at rådgivningsvirksomheder har de rigtige rådgivningskompetencer?
- Hvad er formålet med at kontrollere erfarings- og uddannelseskrav ved re-autorisation?
- Hvad er kravene til den ’fornødne’ kompetence for rådgiverne, der udfører rådgivningen?

Hvordan håndteres denne indsigt?

For at imødekomme denne udfordring undersøger AT følgende løsningsspor.

MINDLAB

Dels kunne en øget systematisk inddragelse af fagkontorene i AFC give bedre muligheder for at vurdere kompetencer inden for områder, der matcher de respektive fagkontorer. Dels kunne tilsynscentrene systematisk involveres i sagsbehandlingen med deres viden om konkrete løsninger på gængse arbejdsmiljøproblemer. Desuden overvejes om rådgiverne kan klædes bedre på til at overskue kravene og indlevere materiale, der er lettere for MV at vurdere. Endeligt overvejes det, om det kan være fordelagtigt at inddrage arbejdsmarkedets parter i en revurdering af kompetencekravene, så de er lettere at validere, og så de afspejler den effekt, der ønskes af rådgivningen.

Centralt i håndteringen af denne indsigt står spørgsmål om, hvilken effekt der ønskes af arbejdsmiljørådgivning, og hvilke kompetencer det kræver.

Udfordring #3

Kontrol af arbejdsmiljørådgivere fokuserer på formalia, ikke kvalitet

Kerneudfordring

- Både Arbejdstilsynet (MV) og rådgivningsvirksomheder peger ved interview på, at der fokuseres meget på formalia i kontrol af rådgivere og for lidt på selve kvaliteten af rådgivningen.
- Blandt tilsynsførende og rådgivere sættes der spørgsmålstejn ved, hvorvidt AT er gode nok til at frasortere rådgivning, der ikke leverer den ønskede kvalitet.
”Der er min oplevelse, at det bare handler om, om vi har udfyldt papirerne korrekt og at I [AT] ikke dykker ned i næste lag, hvor I kigger på om virksomheden egentligt har gjort det (...) Vi bliver kontrolleret på om vi har gjort det administrative arbejde rigtigt (...) Her kan der snydes lidt på vægten, f.eks. hvis virksomheden siger at de har bestilt en kran, men det har de ikke” – siger stor rådgivningsvirksomhed om Arbejdstilsynets midtvejskontrol

Underliggende udfordringer

Arbejdstilsynet

- På grund af behovet for fagfaglig viden er det udfordrende for sagsbehandlere i MV at vurdere den *faglige* kvalitet i redegørelserne, og dermed fokuseres der på de formelle krav ved midtvejskontrollen som indikator for kvalitet:
”Vi er jo ikke specialister, nogle af tingene er så specifikke. Det lyder, som det er rigtig, men jeg ved jo ikke, om ventilationen har gjort det meget bedre. (...) Det er vanskeligt nogle gange. Det er derfor jeg har brug for at drøfte indbyrdes. Hvis det var nogle områder, der ikke var så specifikke, så ville det måske være fint nok. Det kan være svært at vurdere kvaliteten, så da må man kigge på formalia.”
– Kontoret for Metoder og Virkemidler
- Ved re-autorisation er MV's praksis at kigge på bekendtgørelseskravene til autorisation. Dermed indgår ikke kvaliteten på den rådgivning, der har blevet leveret de seneste 2 år, i vurderingen.
- Der er tegn på, at tilsynsførende på grund af manglende tid, klare krav, og indsigt i formålet med indberetning, har en relativ usystematisk praksis vedrørende indberetning af mangelfuld rådgivning til MV:
”Hvis jeg indberetter en rådgiver til min chef, så er det en opgave udover, hvad der er sat tid til i min kalender. (...) Gad vide om det bliver brugt til noget? Jeg får aldrig en tilbagemelding. Jeg bruger måske 0.5-1 timer på at skrive indberetningen, og hvis man har mange andre frister, der hænger over hovedet, så kan det være svært at få gjort.” - Tilsynsførende

MINDLAB

Rådgivningsvirksomheder:

- Flere af rådgiverne fremhæver, at de føler, at MV kontrollerer, om de har lavet et skriftligt korrekt arbejde, og ikke hvorvidt der har blevet gennemført rådgivning af god kvalitet.

Muligt potentiale

Der er potentiale i at dykke ned i, hvad kvalitet betyder. I interviewene kommer det til udtryk, at kvalitet i påbudt arbejdsmiljørådgivning kan defineres som evnen til at løse det pågældende arbejdsmiljøproblem på en langsigtet måde.

Rådgivningsvirksomheder, tilsynsførende og den største virksomhed ser en høj kvalitet i arbejdsmiljørådgivning som at sikre, at de(t) konkrete arbejdsmiljøproblem(er) bliver løst på en måde, der:

1. Adresserer de(t) underliggende problem(er)
2. Forankrer læring i virksomheden (ledelse/AMO)
3. Efterlader virksomheden bedre rustet til at selv forebygge lignende arbejdsmiljøproblemer i fremtiden

Følgende tre citater er udtalelser om, hvad kvalitet i rådgivning/god rådgivning vedrører:

Arbejdstilsynet:

”Hvis jeg giver et påbud om, at en skærm ved et skærebord skal genopbygges, så er den dårligste løsning, at virksomheden har sat skærmen på igen og instrueret medarbejderne, at hvis de tager den af, bliver de fyret. Hvad er det, en rådgiver kunne gøre her? Den kunne gå ind i sagen og se: hvad er den helt konkrete årsag til, at skærmen er pillet af? (...) Hvis man ikke finder ud, hvad pokker baggrunden er, så sker det jo igen. Man er i samme situation, hvor der er behov for at tage skærmen af.” – Tilsynsførende

Rådgivningsvirksomhed:

”Men det, som vi gør, er, at vi siger ”hvordan kan vi rådgive dem om en god arbejdsmiljøstandard – det faktiske arbejdsmiljø (...) Og hvordan kan vi give dem små systemer, så de kan køre selv fremadrettet. Så de får sådan en slags minicertificering plus at de får en ’på stedet’ undervisning.” – Lille rådgivningsvirksomhed

Virksomhed:

”En løsning der kan forankres i organisationen og de daglige procedurer og i den daglige drift, som føles naturlig.” – Stor virksomhed

Muligt potentiale

Kontrol af rådgivningens kvalitet kan potentielt valideres eller varetages af tilsynsførende.

- Tilsynsførende får et vist indblik i kvaliteten af den påbudte rådgivning ifbm. vurderingen af, hvordan virksomheden har efterlevet rådgivningspåbuddet og dets underliggende påbud
- Denne vurdering baseres mange gange, men ikke altid, på rådgivningsvirksomhedens redegørelse
- Tilsynsførende kan også få indblik i hvorvidt redegørelsen lever op til bekendtgørelseskravene sådan som inddragelse af AMO, forebyggelse af lignende arbejdsmiljøproblemer samt medtagelse af problematikken i virksomhedens APV

MINDLAB

”Jeg læser den [redegørelsen] igennem. Så tænkte jeg, den beskrivelse er jo fin. Det er beskrevet, hvordan de har købt nogle hjælpemidler til håndtering af pakker, lavet nogle instruktioner til medarbejderne og fået nogle af varerne leveret på paller og ikke enkeltvis. Så de har simpelthen gjort en hel masse tiltag, hvor jeg tænkte, at det ser fint ud – det ser ud som om, de ikke har de tunge løft længere. (...) Den lever i øvrigt op til, hvad en redegørelse skal. Hvordan har AMO blevet inddraget i løsningen? Hvordan vil man sikre, at lignende problemer ikke sker?” – Tilsynsførende

Refleksionsspørgsmål

- I hvilken grad skal autorisationsordningen stræbe efter at kontrollere kvaliteten af den endelige rådgivning, som virksomheden modtager?
- Hvordan kan MV ved kontrol få indblik i kvaliteten af rådgivningen?
- Hvordan kan kvalitetsvurderingen af tilsynsførende bidrage til den kontrol af rådgivningsvirksomheder, som MV foretager? Hvad slags samspil mellem TC og MV kunne være værdifuldt?

Hvordan håndteres denne indsigt?

For at skifte fokus i kontrollen fra formalia til kvalitet vil det være relevant at undersøge følgende muligheder: Et scenarie kunne være, at AT omlægger den nuværende midtvejskontrol med autoriserede rådgiverne til et format, der tager sit udgangspunkt i risikobaseret kontrol. En model som AT allerede har gode erfaringer med. Denne model vil kræve et tættere samarbejde med TC omkring indberetninger af rådgivere, der ikke lever op til AT's kvalitetskrav om rådgivning. Dette vil kræve en regelændring. Et andet scenarie kunne bestå i at opløse de hårde skel mellem AFC/MV og TC. Eksempelvis kunne midtvejskontrollen med de autoriserede rådgivere flyttes til TC. Dermed kan man sikre større sammenhæng mellem kontrol med efterkommelse af de givne rådgivningspåbud og kontrol med rådgiverne.

Centralt i udfordringen med kontrollen af autoriserede rådgivere står en række eksistentielle spørgsmål:

- Hvad kontrollerer AT i forbindelse med autoriserede arbejdsmiljørådgivere? Formalia eller kvalitet?
- I hvilken grad skal autorisationsordningen stræbe efter at kontrollere kvaliteten af den rådgivning, som virksomheden modtager?

Disse spørgsmål vil være relevante at drøfte med arbejdsmarkedets parter.

Udfordring #4

Rådgiverredegørelserne ”vil meget, men kan lidt”

Kerneudfordring

- Redegørelserne skal både fungere som 1) en værdiskabende afrapportering til virksomheden samt 2) et kontrol dokument for Arbejdstilsynet (MV)
- Dagens redegørelser ser dog ikke ud til at være et særligt værdiskabende dokument i sig selv for virksomheder, og MVs vurdering af redegørelserne er typisk tidskrævende på grund af ulige formater, uklare formuleringer, og manglende information

Underliggende udfordringer

Arbejdstilsynet:

- Sagsbehandlerne i MV bruger lang tid på at finde rundt i redegørelserne, der på tværs af rådgivningsvirksomheder ofte ikke følger et fast format

MINDLAB

- Uklare og vage formuleringer i redegørelserne kan gøre, at det tager tid at vurdere, om det lever op til bekendtgørelsen, og kræver derfor ofte kommunikation med rådgivningsvirksomheden herunder indhentning af supplerende oplysninger
- Uklare og kortfattede beskrivelser af løsningen på arbejdsproblemet og/eller høj grad af kompleksitet i arbejdsmiljøproblemet kan gøre det svært for tilsynsførende at vurdere, om påbuddet er løst
”Redegørelse kan være meget forskellige. Det kan nogle gange være et puslespil at finde ud af, hvor oplysningerne står. Jeg kan ikke lade være med at sige at set fra Arbejdstilsynets synspunkt, ville det være skønt, hvis redegørelsen havde en fast form.” – Kontoret for Metoder og Virkemidler

Rådgivningsvirksomheder:

- Rådgivere ser på redegørelsen som et dokument til Arbejdstilsynet (TC) – ikke til virksomheden:
”Virksomheden er i hvert fald ikke rigtigt målgruppen for den der rådgiverredegørelse, fordi den er bygget op, fordi den skal svare på bekendtgørelsen.” – Lille rådgivningsvirksomhed

En af rådgiverne laver en pakke til virksomheden ved slutningen af rådgivningsforløbet bestående af tjeklister, typiske arbejdsmiljøproblemer og redegørelsen. Det fremgår af mailen til virksomheden at de ikke behøver at læse redegørelsen, da den er til Arbejdstilsynet.

Virksomheder:

- Alle tre deltagende virksomheder fremhæver, at de ikke ser den store værdi i selve redegørelsen, som eventuelt indsendes som del af tilbagemeldingen til TC og lægges i en skuffe i vente på tilsynsførendes kontrolbesøg
- Dog anerkender den store virksomhed at det er godt at have et papirdokument på rådgivningen, der kan bruges ved fremtidige usikkerheder eller konflikter omkring arbejdsmiljøpraksis
”Isoleret set, skaber papiret ikke så meget værdi, andet end at, man skal sige. Det er jo bare en beskrivelse af det, vi har aftalt at gøre. Det er jo indimellem jo, men det hører jo ved gud ikke til det vi ser meget af, er jo hvis vi, for eksempel ved et lederskifte, har en diskussion med butikken om de skal eller ikke skal. Hvis man nu dukker op som ny leder i butikken, i en butik der har det lidt svært. (...) Så kan det godt være man ville stille spørgsmålstegn ved ’Skal jeg nu egentlig også...?’ Så er det enormt rart at vi kan finde rapporter. Vi lagrer rapporterne centralt, så er det enormt rart jeg kan finde et track record og sige ’hey, det her var faktisk vigtigt.’” – Stor virksomhed (med mange p-enheder)

Muligt potentiale

Flere rådgivningsvirksomheder anvender skabeloner til at skrive redegørelsen og efterlader anden type skriftligt materiale, som virksomheden nemmere kan sætte i spil:

Interviewer: ”men det vil sige, at du har den samme skabelon, som du bruger til redegørelsen, som giver mening i forhold til bekendtgørelsen?”

Lille rådgivningsvirksomhed: ”Ja, så når I skal auditere mig, så kan I se, at jeg har lavet det, jeg skal.”

En af rådgivningsvirksomhederne benytter tjeklister, plakater og andre ting for at forankre læring hos virksomheder:

”Og så får de [virksomheden] tjeklister og vejledning om, hvordan man fører tilsyn. Og så giver vi – hvis de vil have det – en arbejdsmiljøpolitik, en tjekliste til at lave nogle gode aftaler om arbejdsmiljø på

MINDLAB

virksomheder. (...) Og så laver vi en en-siders-tjekliste, som er målrettet type af virksomhed – den er nem at gå rundt med.” – Lille rådgivningsvirksomhed

Refleksionsspørgsmål

- Hvad skal redegørelserne kunne? Hvem er de til?
- Hvilket behov er der for standardiseret skriftligt materiale ved kontrol af rådgivningsvirksomheder?

Hvordan håndteres denne indsigt?

Det centrale spørgsmål om hvordan AT kan gøre redegørelserne relevante og brugbare i forhold til den ønskede funktion, kan indgå i som løsning i en af de overstående udfordringer – særligt udfordring #3. For hvilken kvalitet mener AT, at rådgiveredegørelsen kan give. Dette vil være interessant at drøfte med arbejdsmarkedets parter.

4. Afsluttende bemærkninger

Som beskrevet i indledningen har det været dette projekts formål at afdække indsigter omkring udfordringer og muligheder for at øge kvaliteten og effektiviteten af den nuværende autorisationsordning.

Projektet har afdækket en række potentialer for at opnå en forbedret autorisationsordning, og der er identificeret et behov for at understøtte:

- at den nødvendige dokumentation er overskuelig, forståelig og delevenlig ift. autorisationsprocessen.
- at krav til de autoriserede arbejdsmiljørådgivere kompetencer, erfaring og uddannelse bliver gjort forståelige for rådgiverne selv, og mulige for sagsbehandlerne i AT at vurdere.
- at sagsbehandlerne i AT kan kontrollere de autoriserede arbejdsmiljørådgivere ud fra relevante mål.
- at redegørelserne, som de autoriserede arbejdsmiljørådgivere producerer ved afslutningen af et rådgivningsforløb, er relevante og brugbare i forhold til den ønskede funktion.

Disse behov, sammen med de ovenstående refleksionsspørgsmål, står som inspiration til det fremtidige arbejde med at udvikle inspiration til løsninger, der kan forbedre kvaliteten og effektiviteten ved autorisationsordningen.