

Direktoratet for arbeidstilsynet



Arbeidsmiljømodellen

Arbeidsmiljøloven som veiviser
til et godt arbeidsmiljø



Innhold

Forord	4
1. Innledning.....	6
2. Arbeidsmiljømodellen: Bakgrunn og erfaringer	8
3. Arbeidsmiljømodellen – en innføring.....	12
4. Utdyping av modellen – ulike inngangsdører til arbeidsmiljøet	16
5. Arbeidsmiljømodellen som perspektiv på arbeidsmiljø	26
6. Arbeidsmiljølovens utdyping av organisatoriske arbeidsbetingelser og systematisk arbeidsmiljøarbeid	32
7. Litteraturliste.....	44

Forord

Forord

Denne rapporten beskriver en arbeidsmiljømodell som Arbeidstilsynet har utviklet basert på arbeidsmiljølovens krav. Modellen samler og synliggjør arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet i en virksomhet. Loven spesifiserer hvilke tema som skal inkluderes i begrepet arbeidsmiljø. Rapporten utdyper lovens krav til organisatoriske arbeidsbetingelser og krav til systematisk arbeidsmiljøarbeid. Disse kravene har i seg selv stor betydning for virksomhetens arbeidsmiljø og legger samtidig viktige føringer for de andre arbeidsbetingelsene i virksomheten. Dette er grunnen til at disse kravene blir løftet fram i denne rapporten. De enkelte

kravene utdypes ved å beskrive hva loven sier og hva Arbeidstilsynet har myndighet til å føre tilsyn med.

Rapporten beskriver et verktøy til hjelp for innhenting av informasjon om og vurdering av arbeidsmiljøet i virksomheten – til bruk både for virksomhetene selv og for Arbeidstilsynet. Hensikten med rapporten er å beskrive og forklare arbeidsmiljømodellen, og vise hva det betyr å ta arbeidsmiljømodellen i bruk. Hensikten er også å bidra til kvalitet og enhetlig praksis i Arbeidstilsynets tilsyns- og veiledningsarbeid.

1. Innledning



1. Innledning

Denne rapporten beskriver Arbeidstilsynets arbeidsmiljømodell som er basert på arbeidsmiljølovens krav. Det er disse kravene virksomhetene må etterleve og som Arbeidstilsynet fører tilsyn med. Loven krever «et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd».¹

Arbeidsmiljøloven stiller krav innenfor organisatoriske, psykososiale, ergonomiske, fysiske, kjemiske og biologiske områder. Loven spesifiserer hva som må vurderes og ivaretas innenfor hvert av områdene. Disse kravene har vi med en fellesbetegnelse valgt å kalle krav til arbeidsbetingelser. Begrunnelsen for valg av denne betegnelsen gis i kapittel 4.1 i denne rapporten. Loven stiller også krav til hvordan virksomhetene skal drive et systematisk arbeidsmiljøarbeid og hvordan dette arbeidet skal organiseres. Dette kaller loven virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet.

En virksomhets arbeidsmiljø omfatter imidlertid mer enn hvordan virksomheten møter lovens krav. Arbeidstakernes og arbeidsgivers beskrivelser, vurderinger og opplevelser av arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet er også komponenter i virksomhetens arbeidsmiljø. Helse- og velferdsmessige registreringer som sykefravær, belastninger og skader inngår også som en del av virksomhetens arbeidsmiljø. Dette gjelder også arbeidsstokkens sammensetning – eksempelvis vil en arbeidsplass med mange unge arbeidstakere kunne gi et annet

arbeidsmiljø enn en virksomhet med mange eldre arbeidstakere. Arbeidsgiver må ta hensyn både til summen av alle disse delene og til samspillet mellom dem for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Kapittel 2 beskriver bakgrunnen for og erfaringene med arbeidsmiljømodellen. Kapittel 3 gir en innføring i modellen, mens kapittel 4 utdyper de enkelte delene av modellen med spesiell vekt på kravene til de organisatoriske arbeidsbetingelsene og kravene til systematisk arbeidsmiljøarbeid. Kapittel 5 viser hvordan modellen kan brukes til å forstå hvordan de enkelte delene i modellen henger sammen, gjensidig påvirker hverandre og skaper en virksomhets arbeidsmiljø. Kapitlet gir også et sammendrag av hovedpoengene i arbeidsmiljømodellen og viser hva som må være på plass for at modellen kan sies å være tatt i bruk. Kapittel 6 utdyper de enkelte kravene til de organisatoriske arbeidsbetingelsene og til systematisk arbeidsmiljøarbeid. Det gjøres ved å konkretisere hva loven sier, og hva Arbeidstilsynet har myndighet til å føre tilsyn med.

Denne rapporten er ment som en hjelp for virksomheter, Arbeidstilsynet, bedriftshelsetjenester og andre som arbeider med arbeidsmiljø.

¹ Arbeidsmiljøloven § 4-1

2. Arbeidsmiljømodellen: Bakgrunn og erfaringer



2. Arbeidsmiljømodellen: Bakgrunn og erfaringer

Arbeidstilsynets arbeidsmiljømodell baserer seg på arbeidsmiljølovens krav. Første utgave av modellen forelå høsten 2010.² Nå er modellen utvidet til å omfatte alle arbeidsmiljøområdene i loven.

Hensikten med rapporten er å gjøre det lettere for virksomhetene å få oversikt over arbeidsmiljølovens krav og hvordan disse skal ivaretas. Hensikten er også å sikre kvalitet og enhetlig praksis i Arbeidstilsynets tilsyns- og veiledningsarbeid. Rapporten beskriver et verktøy for vurdering av arbeidsmiljøet i virksomhetene, til bruk både for virksomhetene selv og for Arbeidstilsynet.

2.1. Hva er arbeidsmiljø ifølge arbeidsmiljøloven og hvorfor er det så viktig å definere det?

Arbeidsmiljømodellen samler og synliggjør hvilke tema arbeidsmiljøloven inkluderer i begrepet arbeidsmiljø.

Begrepet arbeidsmiljø fikk for alvor gjennomslag da arbeidervernloven ble omdøpt til arbeidsmiljøloven ved revisjonene i 1977.³ Men verken i arbeidsmiljøloven eller i en annen sentral definisjon fra myndigheter eller tilsyn, står det hva arbeidsmiljø egentlig er (Karlsen⁴).

”Arbeidstilsynet har utviklet arbeidsmiljømodellen for å lette virksomhetenes arbeid og eget tilsyn gjennom å tydeliggjøre lovens krav.”

Kaul⁵ skrev i sin doktoravhandling at miljø gir assosiasjoner i mange retninger, fra miljøvern til omgangstonen på en arbeidsplass. Hun advarte mot begrepsbruk som førte til personforklaringer på arbeidsmiljøproblemer og understreket betydningen av å rette oppmerksomheten i større grad mot eksponeringssiden enn mot konsekvenssiden.

Også spørreskjemaer som brukes til kartlegging av arbeidsmiljø, viser at arbeidsmiljøbegrepet er uklart. Det er ingen krav til hvilke spørsmål eller tema som skal inngå i slike kartlegginger. Dermed åpnes det for å spørre alle om hva som helst, noe som kan få store konsekvenser for de involverte.⁶ Arbeidsmiljøloven brukes sjelden som direkte utgangspunkt for valg av spørsmål i arbeidsmiljøkartlegginger.⁷ Loven representerer imidlertid en kravspesifikasjon når det gjelder hvilke tema som skal inkluderes i begrepet arbeidsmiljø og kan derfor brukes som utgangspunkt for arbeidsmiljøkartlegginger.

2 Gaupset med flere 2010
3 Wergeland 2012
4 Karlsen 2010

5 Kaul 1995
6 Nordrik 2012
7 Gaupset og Hegdal 2012

Arbeidsmiljøkartlegginger etterspør ofte de ansattes oppfatninger eller opplevelser av arbeidsmiljøet. Kartleggingene etterspør i liten grad informasjon om de arbeidsbetingelsene som virksomhetene gir sine ansatte. Arbeidsmiljøkartlegginger er også sjelden opptatt av verneapparatets eller tillitsvalgtes rolle og spør derfor ikke om dette. Men det er nettopp de faktiske arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet arbeidsmiljøloven stiller krav til.

Arbeidsmiljøloven stiller krav til hva arbeidsgiver må gjøre for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. Stortinget har gitt Arbeidstilsynet myndighet til å vurdere hva som er forsvarlig i henhold til loven. Arbeidstilsynet har utviklet arbeidsmiljømodellen for å lette virksomhetenes arbeid og eget tilsyn gjennom å tydeliggjøre lovens krav.

2.2 Erfaringer med modellen

Arbeidstilsynet har allerede høstet erfaring med hvordan modellen fungerer i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tilsyn og hvordan virksomhetene forstår og bruker modellen. Tilbakemeldinger fra virksomheter som har fått presentert modellen, er at modellen gjør det lettere å forstå arbeidsmiljølovens krav og de spørsmålene inspektørene stiller på tilsyn. Flere virksomheter nevner at modellen også har tydeliggjort hva som menes med organisatoriske arbeidsbetingelser og den betydning disse har for de øvrige arbeidsbetingelsene. Virksomhetene kan også bruke modellen i sitt eget arbeidsmiljøarbeid for å sjekke ut hvilke krav som skal ivaretas og hvordan virksomheten ivaretar disse kravene.

”Internt i Arbeidstilsynet er arbeidsmiljømodellen et tilsynsfaglig verktøy som etaten kan bruke både ved planlegging, gjennomføring og i oppfølging av tilsyn og veiledning.”

Internt i Arbeidstilsynet er arbeidsmiljømodellen et tilsynsfaglig verktøy som etaten kan bruke både ved planlegging, gjennomføring og i oppfølging av tilsyn og veiledning. Den fungerer som et kart, som gir en god oversikt over lovkravene og sammenhengen mellom dem. Modellen er ikke tenkt som en sjekkliste der inspektøren bare krysser av for om det enkelte krav anses som ivaretatt eller ikke. Inspektørene må i forbindelse med tilsyn foreta en vurdering av om lovkravene enkeltvis og samlet er oppfylt. Vurderingen må skje med utgangspunkt i virksomhetens art og størrelse, og hensikten med det enkelte kravet. Inspektørene kan bruke modellen når de veileder virksomhetene om hvilke områder i arbeidsmiljøet de fører tilsyn med i hvert enkelt tilfelle.

Modellen gir en oversikt over de risikoforholdene loven fremhever og peker på hva en må hente inn informasjon om for å kunne vurdere arbeidsmiljøutfordringer i konkrete virksomheter og bransjer.

3. Arbeidsmiljømodellen

– en innføring



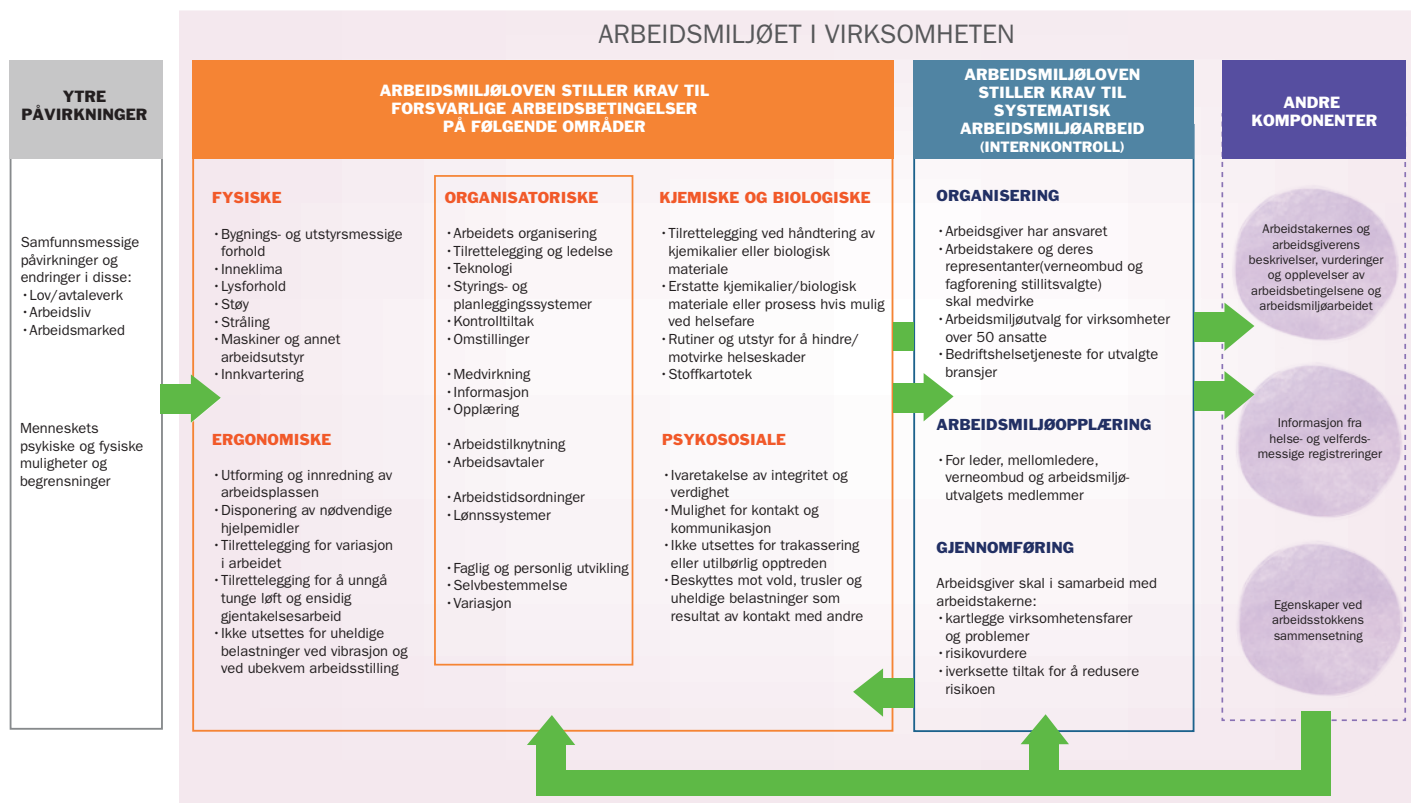
3. Arbeidsmiljømodellen – en innføring

3.1 Arbeidsmiljømodellens enkelte deler

Arbeidstilsynets arbeidsmiljømodell tydeliggjør arbeidsmiljølovens krav til arbeidsbetingelser og måten virksomhetene skal jobbe med arbeidsmiljøet på. Arbeidsbetingelsene utgjør den viktigste delen i virksomhetens arbeidsmiljø. Måten virksomheten arbeider med arbeidsbetingelsene på, utgjør også en del av arbeidsmiljøet. En virksomhets arbeidsmiljø

omfatter imidlertid mer enn hvordan virksomheten møter arbeidsmiljølovens krav om fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidstakernes og arbeidsgivers beskrivelser, vurderinger og opplevelser av arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet er også komponenter i virksomhetens arbeidsmiljø. Helse- og velferdsmessige registreringer som sykefravær, belastninger og skader inngår også som en del av virksomhetens arbeidsmiljø. Dette gjelder også arbeidsstokkens sammensetning – eksempelvis vil en arbeids-

ARBEIDSTILSYNETS ARBEIDSMILJØMODELL – INNGANGSDØRER TIL VURDERING AV ARBEIDSMILJØ



plass med mange unge arbeidstakere kunne gi et annet arbeidsmiljø enn en virksomhet med mange eldre arbeidstakere som alder, kjønn og etnisitet. Modellen viser at arbeidsmiljøet i en virksomhet er summen av og samspillet mellom alle disse delene.

Modellen sorterer arbeidsmiljøet i tre hovedgrupper:

1. Arbeidsbetingelsene (oransje boks)

- Organisatoriske
- Ergonomiske
- Psykososiale
- Fysiske
- Kjemiske og biologiske

De organisatoriske arbeidsbetingelsene er plassert i midten både for å illustrere at de i seg selv har stor betydning for virksomhetens arbeidsmiljø, og for at de legger føringer for de øvrige arbeidsbetingelsene. For eksempel vil en virksomhet som generelt har dårlige opplæringsrutiner – et eksempel på organisatoriske arbeidsbetingelser – sannsynligvis også ha mangelfulle opplæringsrutiner når det gjelder kjemisk eksponering for eksempel.

2. Det systematiske arbeidsmiljøarbeidet (blå boks)

3. Andre komponenter (lilla boks)

- Arbeidsgivers og arbeidstakers beskrivelse, vurderinger og opplevelser av arbeidsbetingelser og arbeidsmiljøarbeid
- Informasjon om helse- og velferdsmessige registreringer
- Egenskaper ved arbeidstokkens sammensetning

3.2 Inngangsdører for innsamling av informasjon og vurdering av arbeidsmiljøet

Hver av delene i arbeidsmiljømodellen fungerer som *inngangsdør* for informasjonsinnhenting og vurdering av arbeidsmiljøet i en virksomhet. Hvilken inngangsdør du bruker, bestemmer hvilken del av arbeidsmiljøet du møter og dermed hvilken informasjon du kan hente ut. For å kunne vurdere om arbeidsmiljøet er forsvarlig, er det viktig å vite hva slags informasjon du har – og ikke har – om virksomhetens arbeidsmiljø. Virksomhetene selv og inspektørene fra Arbeidstilsynet må derfor være bevisst hvilken inngangsdør de har brukt.

Modellen illustrerer også at virksomhetens arbeidsmiljø blir påvirket av samfunnsmessige forhold som blant annet endringer i lov- og avtaleverk, arbeidsliv og arbeidsmarked. Samfunnsmessige endringer kan representere en inngangsdør til informasjon om hvilke arbeidsbetingelser som det er særlig viktig å rette oppmerksomheten mot. I bransjer der antallet utenlandske arbeidstakere øker, kan dette for eksempel skape nye utfordringer for hvordan virksomhetene gjennomfører opplæring og kommuniserer på arbeidsplassen.

Kunnskap om menneskets fysiske og psykiske muligheter og begrensninger ligger til grunn for arbeidsmiljølovens krav. Arbeidstakerne skal ha arbeidsbetingelser som gjør det mulig å ha fulltidsstilling fram til pensjonsalder uten å pådra seg helseskader. Verken kunnskap om mennesket eller arbeidslivet er statisk. Det er derfor viktig å vurdere om arbeidsbetingelsene og endringer i disse, gjør det vanskelig å ta hensyn til menneskets fysiske og psykiske muligheter og begrensninger.

”Arbeidsmiljøet i en virksomhet omfatter imidlertid mer enn hvordan virksomheten møter arbeidsmiljølovens krav om fullt forsvarlig arbeidsmiljø.”

4. Utdyping av modellen

- ulike inngangsdører til arbeidsmiljøet



4. Utdyping av modellen – ulike inngangsdører til arbeidsmiljøet

4.1 Krav til arbeidsbetingelser

Kravene til arbeidsmiljøet i en virksomhet, eller det vi har valgt å kalle krav til arbeidsbetingelser, beskrives først og fremst i arbeidsmiljølovens kapittel 4. Der finner vi organisatoriske krav, i loven kalt generelle krav (§ 4-1) og krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling (§ 4-2), psykososiale krav (§ 4-3), ergonomiske og fysiske krav (§ 4-4) og kjemiske og biologiske krav (§ 4-5).⁸ Andre krav til arbeidsmiljøet finner vi i kapittel 9 som omhandler kontrolltiltak, kapittel 10 som setter rammer for arbeidstid og kapittel 14 som blant annet beskriver krav til arbeidsavtaler, krav til drøfting om bruk av midlertidige ansettelser og krav til drøfting om bruk av innleid arbeidskraft.

Det overordnede kravet til et arbeidsmiljø er at «det skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd». Videre heter det at «arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønssystemer herunder bruk av prestasjonslønn og teknologi, skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas».

Lovens krav til arbeidsmiljøet handler om de betingelsene arbeidsgiver er pålagt å gi sine ansatte. For å tydeliggjøre dette poenget har vi valgt å bruke formuleringen «lovens krav til arbeidsbetingelser», i stedet for «lovens krav til arbeidsmiljøet». Loven regulerer forhold som i utgangspunktet ligger under arbeidsgivers styringsrett, ved å sette grenser for denne styringsretten. Arbeidsmiljøloven er en vernelov som stiller et overordnet krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Loven skal blant annet sikre at arbeidsgiver ikke kan innføre en hvilken som helst teknologi eller arbeidstidsordning, eller la være å gi de ansatte medvirkning i viktige beslutninger.

Arbeidsmiljømodellen viser hvilke tema loven krever skal kartlegges og risikovurderes for at virksomhetene skal kunne vurdere om arbeidsmiljøet er fullt forsvarlig. Ved hjelp av begrepet arbeidsbetingelser, retter vi oppmerksomheten mot eksponeringssiden, og i mindre grad mot konsekvenssiden. Det er arbeidsbetingelsene som representerer mulige risikoforhold og helsefarlige eksponeringer, og loven stiller derfor krav til disse. Arbeidsbetingelsene er de forholdene som alle ansatte på en arbeidsplass er underlagt, uavhengig av hvordan de ansatte vurderer og opplever disse. Ved å bruke betegnelsen arbeidsbetingelser, ønsker vi også å tydeliggjøre at arbeidsmiljø består av flere deler, der arbeidsbetingelsene er de viktigste. Samtidig tydeliggjør begrepet arbeidsbetingelser skillet mellom de faktiske kravene til arbeidsbetingelser, og de ansattes beskrivelser, vurderinger og opplevelser av disse. Dette blir ofte blandet sammen.

⁸ Arbeidsmiljøloven har ikke en egen paragraf med ergonomiske krav. De ergonomiske kravene inngår som krav under § 4-4 – krav til det fysiske arbeidsmiljøet. I Arbeidstilsynet er ergonomi et eget område og vi har derfor valgt å behandle området på lik linje med de øvrige områdene. Kravene til det ergonomiske, fysiske, kjemiske og biologiske området blir utdypet i egne arbeidsmiljøforskrifter.

Modellen viser hvilke tema loven stiller krav til innenfor organisatorisk, psykososialt, fysisk, ergonomisk, kjemisk og biologisk område. Hvor mange og hvilke av disse temaene Arbeidstilsynet skal gå inn på i det enkelte tilsyn, vil variere. Noen av temaene er mer avgrenset enn andre. Valg av tema i tilsyn og veiledning baseres på kunnskap om hvilke arbeidsbetingelser som anses som spesielt belastende i den enkelte bransje, yrke eller virksomhet og hva som er formålet med tilsynet. På samme måte må også virksomheten velge tema i sitt eget arbeidsmiljøarbeid.

Kunnskap om arbeidsbetingelsene gjør det mulig å forstå hvilke belastninger arbeidstakerne i den enkelte bransje/virksomhet kan utsettes for, før disse eventuelt viser seg som dokumenterbare konsekvenser.

4.2 Krav til organisatoriske arbeidsbetingelser

Modellen omfatter alle arbeidsbetingelsene som loven stiller krav til. Alle arbeidsbetingelsene er viktige inngangsdører til virksomhetens arbeidsmiljø. I denne rapporten har vi imidlertid ønsket å løfte fram de organisatoriske arbeidsbetingelsene, fordi disse virker inn på alle de andre arbeidsbetingelsene. Årsakene til uheldige arbeidsbelastninger på de andre områdene, ligger ofte i de organisatoriske arbeidsbetingelsene og i systematisk arbeidsmiljøarbeid. Forebygging av uheldige belastninger må derfor i første rekke ta utgangspunkt i disse. Kapittel 4.2.4 gir eksempler på de organisatoriske arbeidsbetingelsenes betydning for de øvrige arbeidsbetingelsene.

Vi ønsker også å løfte fram de organisatoriske arbeidsbetingelsene fordi de gjelder for alle arbeidstakere i alle bransjer. Ikke alle blir eksponert for kjemikalier, men alle blir eksponert for organisatoriske arbeidsbetingelser. Det gjelder uavhengig av om de ansatte vurderer arbeidsbetingelsene som gode eller dårlige.

”Vi ønsker også å løfte fram de organisatoriske arbeidsbetingelsene fordi de gjelder for alle arbeidstakere i alle bransjer.”

Har virksomheten fleksitid, er dette arbeidsbetingelsen, uavhengig av hva de ansatte synes om ordningen.

4.2.1 Hva er organisatoriske arbeidsbetingelser?

Mange er usikre på hva organisatoriske arbeidsbetingelser er, selv om betegnelsen ble mye brukt blant arbeidslivsforskere⁹, i offentlige utredninger¹⁰ og i Statistisk sentralbyrås Leveårsundersøkelser fra 1980-tallet og framover.

Modellen viser hvilke tema innenfor organisatoriske arbeidsbetingelser loven stiller krav til. Disse er: organisering av arbeidet, teknologi, planleggings- og styringssystem, kontrolltiltak, tilrettelegging og ledelse, omstilling, medvirkning, informasjon og opplæring, arbeidstilknytning og arbeidsavtaler, arbeidstidsordninger og lønssystemer, og at virksomhetene ved utforming av en jobb skal ivareta hensyn til faglig og personlig utvikling, selvbestemmelse og variasjon. Loven stiller krav om at disse forholdene skal være fullt forsvarlige både enkeltvis og samlet. Organisatoriske arbeidsbetingelser er ”selve ryggraden” i modellen.

⁹ Skaar, S. 1987

¹⁰ Bla. NOU 1992:20

4.2.2 Organisatoriske og psykososiale arbeidsbetingelser – to ulike områder

Psykososialt arbeidsmiljø brukes ofte som en fellesbetegnelse for både det psykososiale og det organisatoriske området¹¹. Andre ganger skilles det mellom de to. Arbeidsmiljømodellen skiller mellom organisatoriske og psykososiale arbeidsbetingelser. Det er også helt i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser, der den loven kaller «Generelle krav til arbeidsmiljøet»¹² og «Krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling»¹³ utgjør det organisatoriske arbeidsmiljøet.

Når det gjelder de psykososiale arbeidsbetingelsene, har arbeidsmiljøloven en egen bestemmelse som skiller dem fra de organisatoriske. Psykososiale arbeidsbetingelser¹⁴ dreier seg først og fremst om de mellommenneskelige forholdene på arbeidsplassen samt om form og innhold i disse. Ofte er de en konsekvens av hvordan arbeidet er organisert og tilrettelagt. I en del arbeidsmiljølitteratur er det vanlig å betegne det opplevde arbeidsmiljøet som det psykososiale.

4.2.3 Hvorfor er de organisatoriske arbeidsbetingelsene så viktige?

For Arbeidstilsynet som forebyggende etat er det helt sentralt å framskaffe informasjon om de organisatoriske arbeidsbetingelsene. Å ivareta kravene til organisatoriske arbeidsbetingelser handler om forebygging, å gjøre noe for å forhindre at noe uønsket skjer.

Det kan ofte ta lang tid før dårlige arbeidsbetingelser slår ut i opplevde belastninger eller i sykefravær, trakassering eller utstøting. Hvilke arbeidsbetingelser som kan gi negative

konsekvenser på lang sikt, har Arbeidstilsynets inspektører mye kunnskap om. Dette er også beskrevet i arbeidsmiljølitteraturen. Det er ikke nødvendig å vente til de negative konsekvensene åpenbarer seg som et resultat av for eksempel manglende medvirkning og informasjon, uheldige tilknytningsformer eller nattarbeid over lang tid, for å nevne noe.

Organisatoriske arbeidsbetingelser dreier seg først og fremst om hvordan arbeidet utformes og organiseres. Arbeidsmiljøloven av 1977 bygde på at arbeidsmiljøproblemer i betydelig grad har sammenheng med måten arbeidet er utformet og organisert på. Arbeidstakermedvirkning skulle bidra til å sikre en god utforming og organisering. De to hovedgrepene for å skape et godt arbeidsmiljø går i følge lovverket altså gjennom organisering av arbeidet og gjennom arbeidstakermedvirkning. Dette grunnlaget er videreført i nåværende lov. Kravet til arbeidstakermedvirkning er i seg selv en organisatorisk arbeidsbetingelse som gjennomsyrrer hele arbeidsmiljøloven.

Modellen vektlegger de organisatoriske arbeidsbetingelsene. Dette er i tråd med internasjonale og norske studier som viser at de store endringene i arbeidslivet, nettopp skjer på dette området. For eksempel peker en større europeisk undersøkelse¹⁵ på følgende organisatoriske endringer: restruktureringer/reorganiseringer, outsourcing/underkontraktørvirksomhet, endringer i ansettelsesformer, nye ledelses- og styringsformer, nedgang i jobbsikkerhet og ansettelsens varighet og endringer i arbeidstidsordninger. Rapporten understreker at det som kjennetegner arbeidslivets utvikling i dag, er økt fragmentering, økt tempo og omfanget av endringer. Et eksempel på det er en rapport til EU-kommisjonen, der organisatorisk restrukturering beskrives som en pågående prosess, heller enn et svar på en bestemt tidsavgrenset krise.¹⁶ Disse endringene gjør det vanskeligere

11 Skaar, S. og Nicolaysen, B. 1997

12 § 4-1

13 § 4-2

14 § 4-3

15 Walters med flere (2011)

16 Keiselbach med flere 2009

både å få øye på og å håndtere risikoforholdene. Endringene beskrives som en del av et svar på globale økonomiske, teknologiske og politiske trender.

4.2.4 Risiko i seg selv – men også et tiltak for å bedre øvrige arbeidsbetingelser

De organisatoriske arbeidsbetingelsene representerer for det første i seg selv en risiko for negative helsekonsekvenser. Et eksempel er arbeidstidsordninger. Jobber du lange dager over lang tid og uten tilstrekkelig hvile mellom arbeidsøktene, er dette belastende i seg selv.

For det andre påvirker de organisatoriske arbeidsbetingelsene virksomhetens muligheter til å oppfylle lovens krav på andre områder. Høyt krav til tempo kombinert med liten frihet er begge organisatoriske arbeidsbetingelser. Disse kan redusere virksomhetens muligheter til å etterleve krav, som eksempelvis krav til variasjon i arbeidet. På tilsvarende måte vil høye tempokrav kunne gjøre det vanskeligere å ivareta sikkerhetskrav eller opplæring i bruk av kjemikalier. Men endring av organisatoriske arbeidsbetingelser kan også settes inn som tiltak for å løse problemer på andre områder. Eksempelvis kan en virksomhet som har problemer med kjemisk eksponering, sette inn organisatoriske tiltak som opplæring og endring av arbeidstidsordninger.

4.2.5 Organisatoriske arbeidsbetingelser og konsekvenser for helse og velferd

Det er godt dokumentert i internasjonal arbeidsmiljølitteratur at det er en sammenheng mellom nye former for organisering av arbeidet og konsekvenser for helse og sikkerhet. Det finnes også studier som viser hvordan endring av arbeidets organisering, har svekket eller satt til side eksisterende reguleringsregimer og underminert tradisjonelle verne- og beskyttelseshensyn.

Vi har valgt å basere oss på dokumentasjon gitt i NERCLIS-rapporten.¹⁷ Denne rapporten beskriver utviklingen av risikoforhold i arbeidslivet i ulike EU-land, og den betydning disse har, eller vil få, for myndighetenes måter å føre tilsyn på.

”Det er godt dokumentert i internasjonal arbeidsmiljølitteratur at det er en sammenheng mellom nye former for organisering av arbeidet og konsekvenser for helse og sikkerhet.”

Restrukturering, nedbemanning, jobbusikkerhet og helsekonsekvenser

En omfattende arbeidsmiljølitteratur viser sammenhengen mellom restrukturering, nedbemanning, jobbusikkerhet og helsekonsekvenser. En internasjonal oversikt over mer enn 100 studier der jobbusikkerhet og nedbemanning blir sett i sammenheng, viser negative helsekonsekvenser i over 80 % av tilfellene.¹⁸

Flere studier har vist at restrukturering/nedbemanning som ofte vil kunne være nødvendig, ofte kan føre til høyere nærværspress. Arbeidstakerne prøver å skape et best mulig inntrykk ved å jobbe utover arbeidstid, ikke ta pauser, ikke registrere mertid. Det er også gjort studier som kobler nedbemanning /restrukturering og jobbusikkerhet til forskjellige helsemessige utfall, både for dem som beholder jobben og dem som mister den. Disse konsekvensene har gjentatte ganger blitt dokumentert i EU-landene, uavhengig av hvor studiene er utført. Data fra tre europeiske studier som omfatter 16 EU-land, viser betydelige sammenhenger mellom jobbusikkerhet og dårlig helse.¹⁹

17 Walters med flere 2011

18 Quinlan og Bohle 2009

19 Laszlo.K.D. med flere 2010

Tidsavgrensede jobber og helsekonsekvenser

Det finnes en mengde internasjonale studier som har sett på helsekonsekvenser av at det har blitt færre faste ansettelser, parallelt med vekst i deltid, midlertidige og andre tidsavgrensede ansettelser.^{20,21,22} De internasjonale studiene tyder på at midlertidige ansettelser gir flere negative helsekonsekvenser, selv om resultatene ikke er like entydige som for koblingen restrukturering/nedbemannings og helse. Unntaket er skadetall der studiene gjennomgående har funnet at midlertidig ansatte har høyere skadeforekomst. En spansk studie viste for eksempel at skadetallene var 30 ganger høyere i disse gruppene enn blant fast ansatte.²³ En finsk studie fra 2010 fant at arbeidstakere på tidsavgrensede kontrakter hadde høyere skadetall selv ved korrigering for alder, sosioøkonomisk status og type industri.²⁴

En norsk litteraturgjennomgang om sammenhengen mellom midlertidige stilling og helse, viser også en klar overvekt av studier som dokumenterer økt risiko for arbeidsskader blant midlertidige ansatte.²⁵ Studien tyder ikke på at midlertidige ansatte har høyere sykefravær enn fast ansatte. Det er i så fall i overensstemmelse med annen forskning, som viser at det er et sterkt nærværspres i usikre jobber. Den samme litteraturgjennomgangen viser også at psykiske plager er mer vanlig blant midlertidig ansatte enn blant fast ansatte, noe som blir knyttet til grad av stabilitet og forutsigbarhet. Forfatterne tar forbehold om at disse forskjellene vil kunne påvirkes av lovverk og annen regulering i ulike land.

Arbeidstidsordninger og helsekonsekvenser

Omfattende internasjonale studier har vist sammenheng mellom skiftarbeid, nattarbeid og

helsekonsekvenser som søvnkvalitet, fordøyelsesproblemer, hjertesykdommer og kreft.²⁶ Studier har også vist en kobling mellom lange arbeidsdager og økt risiko for skader, angst og depresjon.²⁷

4.3 Systematisk arbeidsmiljøarbeid – organisering, opplæring og gjennomføring

Loven stiller et absolutt krav til at virkemidlene finnes. Det gir Arbeidstilsynet myndighet til å gi pålegg om forbedringer hvis kravene ikke er ivarettatt. Intensjonen bak arbeidsmiljøloven § 3-1 er at systematisk arbeidsmiljøarbeid fører til at arbeidsbetingelsene bedres. Dette forutsetter en forståelse av at målet for systematisk arbeidsmiljøarbeid er kontinuerlige tiltak for å forbedre konkrete arbeidsbetingelser, og ikke en samling av rutiner og systemer som mål i seg selv. Utfordringen ved å bruke denne inngangsdøren både for Arbeidstilsynet og i virksomhetens arbeidsmiljøarbeid er at:

- spørsmålene om rutiner lett kan bli lite konkrete
- rutinene ikke griper tak i det de er tenkt å gripe tak i
- rutinene lever sitt liv som «hylleware» eller på virksomhetens intranett uten å bli brukt til daglig.

Både Arbeidstilsynets inspektører og virksomhetene selv må bidra til at arbeidsmiljøarbeidet tar utgangspunkt i konkrete arbeidsbetingelser. Det er jo arbeidsbetingelsene som skal forbedres. Om arbeidsmiljøarbeidet er aldri så strømlinjeformet, hjelper det lite hvis ikke dette arbeidet er rettet inn mot arbeidsbetingelsene. Da er det fare for at arbeidsmiljøarbeidet drives på et sidespor langt unna det som kan skape helse- og velferdsmessige problemer i virksomheten.

20 Quinlan, M. 2001

21 Virtanen, M. med flere 2005

22 Bohle, P. 2009

23 Fabiano, B. med flere 2008

24 Saloniemi, A. og Salminen, S. 2010

25 Sterud, T. med flere 2014

26 Quinlan med flere 2010 sjekk

27 Sparks med flere 1997.

”Intensjonen bak arbeidsmiljøloven § 3-1 er at systematisk arbeidsmiljøarbeid fører til at arbeidsbetingelsene bedres.”

Arbeidsmiljøarbeidet er virksomhetens viktigste redskap til kontinuerlig forbedring av arbeidsbetingelsene. Det er virksomhetene som har ansvaret for å drive dette arbeidet. Arbeidstilsynets inspektører skal kontrollere om det gjennomføres et systematisk arbeidsmiljøarbeid og om dette arbeidet er egnet til å avdekke om virksomheten ivaretar lovens krav. Arbeidstilsynets inspektører skal for eksempel kontrollere at arbeidsgiver – i samarbeid med verneombud og arbeidsmiljøutvalg – kartlegger og vurderer om arbeidsbetingelsene i virksomheten er fullt forsvarlige og at kartleggingen følges opp med aktuelle tiltak.

4.4 Andre komponenter

Arbeidstakeres og arbeidsgiveres beskrivelser, vurderinger og opplevelse av arbeidsmiljøet er en kilde til informasjon om virksomhetens arbeidsmiljø. Men beskrivelsene, vurderingene og opplevelsen av arbeidsmiljøet er også en del av arbeidsmiljøet – i form av små og store fortellinger om hvordan arbeidsmiljøet i virksomheten er. Informasjon fra helse- og velferdsmessige registreringer virker på samme måten. De er en informasjonskilde, og er samtidig med å skape en virksomhets arbeidsmiljø. Også kunnskap om arbeidsstokkens sammensetning gir både informasjon og er en del av arbeidsmiljøet.

4.4.1 Arbeidstakeres og arbeidsgiveres beskrivelser og vurderinger av arbeidsmiljøet

Både arbeidstakere og arbeidsgivere har en oppfatning av hvordan arbeidsmiljøet er. I diskusjonen om arbeidsmiljøloven av 1977, var det et hovedpoeng hvor viktig de ansattes oppfatninger var for å forstå arbeidsmiljøet i en virksomhet. I dag er dette ofte den vanligste måten å avlese et arbeidsmiljø på. Noen bruker også begrepet arbeidsmiljø som ensbetydende med arbeidstakernes oppfatninger av arbeidsmiljøet. Det blir for enkelt. Arbeidstakeres og arbeidsgiveres oppfatninger er bare én av flere inngangsdører til arbeidsmiljøet.

Før arbeidsmiljøloven ble vedtatt i 1977 hadde ulike ekspertmålinger rådd grunnen som metode for å få kunnskap om arbeidsmiljøet. Det å spørre de ansatte om deres oppfatning av arbeidsmiljøet, ble sett på som grensesprengende, også fordi mange sider ved arbeidsmiljøet, bare er mulig å få kunnskap om gjennom å spørre arbeidstakere og arbeidsgivere. Det er imidlertid forskjell på å be arbeidstakere og arbeidsgivere om å beskrive hvordan oppgavefordelingen skjer og det å spørre dem om hvordan de opplever og vurderer oppgavefordelingen. Dette er et viktig skille som det ofte legges for liten vekt på. Det er også forskjell på å spørre arbeidsgivere og ansatte om å beskrive eller vurdere arbeidsbelastningen (noe som selvsagt også er relevante spørsmål), og å spørre om de har tid til å ta pauser, jobber overtid, får tatt lunsjpause hver dag osv. Også virksomhetenes egne arbeidsmiljøkartlegginger baserer seg i dag ofte utelukkende på de ansattes oppfatninger og opplevelser.

Virksomhetene etterspør i dag i stadig større utstrekning hvordan Arbeidstilsynet har gått fram for å samle data, hvor mange inspektøren har snakket med, hvem som har vært informantene og hvilke spørsmål som ble stilt som grunnlag for å gi eventuelle pålegg. Det er derfor viktig at inspektøren ber både arbeidsgivere og arbeidstakere om å beskrive hvordan arbeidsbetingelsene er. Det gjør det også lettere

for virksomheten og Arbeidstilsynet å komme fram til en felles virkelighetsoppfatning.

Arbeidstakeres og arbeidsgivers beskrivelser, vurderinger og opplevelser av arbeidsmiljøet vil alltid være en nødvendig inngangsdør til en virksomhets arbeidsmiljø. Samtidig er det viktig å vite hvilken av disse tre formene for informasjon en har hentet inn, for å kunne vurdere hvilke typer konklusjoner som er mulig å trekke. Det er også viktig å vite hvor mange en har snakket med, hvilke roller disse har i virksomheten og hvilke stemmer en velger å tillegge mest vekt i den samlede vurderingen.

4.4.2 Informasjon om helse- og velferdsmessige registreringer

Informasjon om arbeidsmiljøkartlegginger, skader og ulykker, kontakt med bedriftshelsetjeneste, innkomne tips, bekymringsmeldinger og uheldige belastninger, er alle eksempler på opplysninger som mange virksomheter samler inn. Arbeidsrelatert sykdom, arbeidsulykker og skader er virksomhetene pålagt å registrere etter arbeidsmiljøloven. Disse opplysningene kan gi indikasjoner på dårlige arbeidsbetingelser eller mangelfullt arbeidsmiljøarbeid, men vil ofte bare kunne gi et begrenset bilde av arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet. Det er også vanskelig å påvise en klar sammenheng mellom arbeidsbetingelser og helsekonsekvenser.

For det første tar det gjerne tid før dårlige arbeidsbetingelser slår ut i helseproblemer. For det andre er dagens arbeidsliv preget av kontinuerlige endringer i arbeidsbetingelser og arbeidsmiljøarbeid. Dette gjør det i seg selv vanskelig å innhente kunnskap om hvilke arbeidsbetingelser de ansatte utsettes for og hvordan disse forholdene samspiller og eventuelt utligner eller forsterker hverandre. For det tredje kan registreringene ofte være mangelfulle og avspeile andre forhold enn arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet. Det er ikke nødvendigvis slik at virksomheter med dårlig

arbeidsmiljø, rapporterer om mange skader og høyt fravær, i motsetning til hva mange tror. Det å etterspørre en virksomhets helse- og velferdsmessige registreringer er en inngangsdør som ofte brukes for å skaffe informasjon om de ansattes arbeidsbetingelser. Men alene gir registreringene sjelden tilstrekkelig informasjon for å forstå hvilke tiltak som eventuelt skal settes inn og hvor. Denne inngangsdøren bør derfor ikke brukes som den eneste informasjonskilden til arbeidsmiljøet i en virksomhet.

4.4.3 Egenskaper ved arbeidsstokkens sammensetning

Når en vet hvem som jobber i en virksomhet, vet en noe om arbeidsmiljøet. En bredt sammensatt arbeidsstokk når det gjelder alder, kjønn og etnisitet kan være en indikasjon på at arbeidsbetingelser og arbeidsmiljøarbeid er til å leve med for alle grupper. En virksomhet med en arbeidsstokk bestående utelukkende av menn i 30-årene, kan gi andre indikasjoner. Flere studier på 1970- og -80-tallet²⁸ brukte arbeidsstokkens sammensetning som en arbeidsmiljøindikator. Ett funn var at alders- og/eller kjønnsprofilen i en virksomhet ofte spilte viktige sider ved arbeidsmiljøet.

”En bredt sammensatt arbeidsstokk når det gjelder alder, kjønn og etnisitet kan være en indikasjon på at arbeidsbetingelser og arbeidsmiljøarbeid er til å leve med for alle grupper.”

Arbeidsgiver må ta hensyn til arbeidsstokkens sammensetning i vurderingen av behov for tilrettelegging og opplæring. For eksempel har unge arbeidstakere ofte mindre erfaring med å

28 Kaul 1995

vurdere risiko enn eldre, noe arbeidsgiver må ta hensyn til i sine vurderinger. Kunnskap om arbeidsstokkens sammensetning er derfor en inngangsdør til arbeidsmiljøet i en virksomhet.

Denne er først og fremst egnet til å gi indikasjoner på hvilke arbeidsbetingelser en spesielt må vurdere forsvarligheten av.

5 Arbeidsmiljømodellen som perspektiv på arbeidsmiljø

5. Arbeidsmiljømodellen som perspektiv på arbeidsmiljø

5.1 Sammenhengen og dynamikken mellom inngangsdørene

Pilene mellom de ulike inngangsdørene i arbeidsmiljømodellen viser et samspill mellom inngangsdørene internt i virksomheten og mellom inngangsdørene og ytre påvirkninger. Den tegner et bilde av en ideell sammenheng der

- alle arbeidsbetingelsene i en virksomhet ivaretas i arbeidsmiljøarbeidet
- arbeidstakers og arbeidsgivers beskrivelser, vurderinger og opplevelser av arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet er dekkende for de faktiske forholdene
- informasjon fra helse- og velferdsmessige registreringer og kunnskap om arbeidstokkens sammensetning gir informasjon om hvilke arbeidsbetingelser som er spesielt viktig å rette oppmerksomheten mot.

Hvordan sammenhengene er i praksis, vil imidlertid variere. Det er slett ikke alltid at arbeidsmiljøarbeidet griper tak i alle relevante arbeidsbetingelser. Da «treffer» arbeidsbetingelsene arbeidsgiver og arbeidstakere «direkte», slik det er illustrert i modellen med pil som omgår arbeidsmiljøarbeidet. Derfor er arbeidsmiljømodellen en påminner om at dårlige arbeidsbetingelser kan bli bedre gjennom et systematisk arbeidsmiljøarbeid.

Pilene i modellen kan gi et inntrykk av at den viser årsak-virkning, at inngangsdørene til

høyre i modellen utelukkende er konsekvenser av arbeidsbetingelser og arbeidsmiljøarbeid. Slik er den ikke ment. Innholdet i inngangsdørene på høyresiden kan fungere som kilde for avlesing av arbeidsbetingelser og arbeidsmiljøarbeid eller i hvert fall som indikasjoner på disse. Men samtidig er de i seg selv med å skape en virksomhets arbeidsmiljø. Dette er illustrert i modellen som viser at fortellingene om arbeidsmiljøet, informasjon fra helse- og velferdsmessige registreringer og kunnskapen om arbeidstokkens sammensetning, virker både på arbeidsbetingelsene og på arbeidsmiljøarbeidet i virksomheten. Videre er det slik at venstresiden i modellen – arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet – «snakker» for seg selv, uavhengig av om noen beskriver dem eller om det foreligger informasjon om helse- og velferdsmessige registreringer.

5.1.1 Arbeidsbetingelsene – og spesielt de organisatoriske

Arbeidsbetingelsene representerer mulige risikoforhold og helsefarlige eksponeringer, og loven stiller krav til virksomheten om at disse enkeltvis og samlet skal være fullt forsvarlige. Kunnskap om arbeidsbetingelsene gjør det mulig å forstå hvilke belastninger arbeidstakerne i den enkelte bransje eller virksomhet utsettes for, før disse eventuelt viser seg som dokumenterbare konsekvenser. Arbeidsbetingelsene representerer derfor en svært viktig inngangsdør. De organisatoriske arbeidsbetingelsene er spesielt viktige. Hvordan en virksomhet har organisert arbeidet, om det

er resultatstyrt avlønning, om mange jobber deltid og mange er midlertidig ansatt, hvordan arbeidstidsordningene er, om arbeidstakerne kan påvirke sin egen arbeidssituasjon og hvordan styringssystemene, informasjons- og kommunikasjonskanalene er utformet og blir brukt, alt dette veier tungt i beskrivelsen av en virksomhets arbeidsmiljø. De organisatoriske arbeidsbetingelsene er derfor en sentral inngangsdør.

Det er ikke uten videre enkelt å få tilstrekkelig informasjon om de organisatoriske arbeidsbetingelsene. Mange virksomheter regner dem ikke som risikoforhold som de må kartlegge, risikovurdere og ivareta på lik linje med for eksempel teknisk sikkerhet. Organisatoriske arbeidsbetingelser oppfattes også oftere å ha nærmere sammenheng med arbeidsgivers styringsrett enn for eksempel psykososiale, kjemiske og biologiske, ergonomiske eller fysiske arbeidsbetingelser.

Heller ikke arbeidsbetingelsene bør brukes som inngangsdør alene. Gode arbeidsbetingelser kan skyldes godt arbeidsmiljøarbeid. Hvis bare arbeidsbetingelsene og ikke arbeidsmiljøarbeidet blir kontrollert på et gitt tidspunkt, kan virksomheten komme til å senke ambisjonsnivået for arbeidsmiljøarbeidet. Konsekvensen kan bli at arbeidsbetingelsene fort blir mye dårligere. Arbeidsbetingelser som noen ansatte kan stå i uten at det gir seg negative helsemessige utslag, kan ha uheldige konsekvenser for andre. Derfor er det også viktig å skaffe informasjon om arbeidsstokkens sammensetning.

5.1.2 Arbeidsmiljøarbeidet

Arbeidsmiljøarbeidet skal ideelt sett være tilpasset arbeidsbetingelsene i virksomheten slik at arbeidsmiljøarbeidet bidrar til å redusere risikoen for uønskede helsekonsekvenser. Hvis det er mange deltidsansatte i en virksomhet, eller hvis det er lange arbeidsvakter etterfulgt av lange friperioder, skal arbeidsmiljøarbeidet ha oppmerksomheten rettet mot de problemene akkurat disse forholdene kan skape for arbeids-

takere og arbeidsgiver. Da er det ikke nok at arbeidsmiljøarbeidet inneholder rutiner for konflikthåndtering. Virksomheter med store risikoutfordringer skal ha avsatt flere ressurser til arbeidsmiljøarbeidet og ha et bedre utviklet system, enn virksomheter med færre og mindre alvorlige risikoforhold.

”Egenskaper ved arbeidsstokkens sammensetning vil ofte ha stor betydning for hvordan de ansatte beskriver, vurderer og opplever sitt arbeidsmiljø.”

Arbeidsmiljøarbeidet skal ta høyde for egenskaper ved arbeidsstokken, informasjon om helse- og velferdsmessige forhold, og for de ansattes beskrivelser, vurderinger og opplevelser av sitt arbeidsmiljø. Jo dårligere kvalifisert arbeidstakerne er til å utføre arbeidsoppgavene, jo bedre må arbeidsmiljøarbeidet være. Det er derfor ikke nok å ha kunnskap om virksomhetenes arbeidsmiljøarbeid når en skal vurdere om virksomheten ivaretar arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet. Risikoforholdene og egenskaper ved arbeidsstokkens sammensetning må også være kjent.

5.1.3 Arbeidstakeres og arbeidsgivers beskrivelser, vurderinger og opplevelser påvirkes av arbeidsstokkens sammensetning og registrerte helse- og velferdsmessige opplysninger

En kan kanskje tenke seg at ved å få arbeidsgiver og arbeidstakere til å beskrive og vurdere hvordan de opplever arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet, så får en et fullstendig bilde av arbeidsmiljøet i virksomheten. Men slik er det sjelden. Egenskaper ved arbeidsstokkens sammensetning vil ofte ha stor betydning

for hvordan de ansatte beskriver, vurderer og opplever sitt arbeidsmiljø. Sannsynligvis vil unge arbeidstakere både ha andre forventninger til arbeidsmiljøet og oppfatte arbeidsmiljøet forskjellig fra dem som har vært lenge på en arbeidsplass. På tilsvarende måte kan vi tenke oss at ansattes erfaringer fra tidligere arbeidsplasser, vil påvirke deres vurderinger av arbeidsmiljøet de har i dag. Informasjon fra helse- og velferdsmessige registreringer vil også påvirke de ansattes beskrivelser og vurderinger av arbeidsmiljøet. Dette innebærer at det heller ikke er nok å bruke beskrivelser, vurderinger og opplevelser som eneste inngangsdør til arbeidsmiljøet i en virksomhet.

Arbeidsbetingelsene og måten arbeidsmiljøarbeidet drives på, gir opphav til beskrivelser, vurderinger og opplevelser både blant arbeidsgivere og arbeidstakere. Disse beskrivelsene, vurderingene og opplevelsene skaper fortellinger om virksomheten som formidles blant de ansatte – fortellinger som påvirker de vurderingene som gjøres og vil kunne føre til endringer i arbeidsbetingelser, arbeidsmiljøarbeidet og de andre delene av arbeidsmiljøet. Arbeidsmiljøet i en virksomhet utsettes også, som tidligere

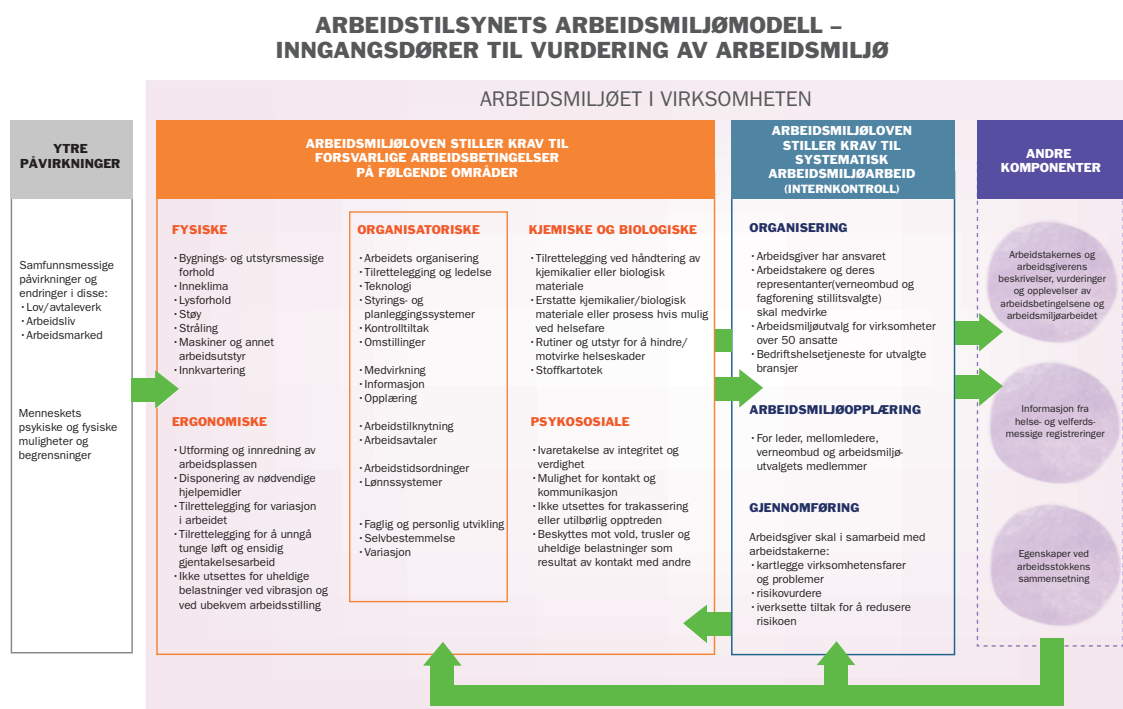
nevnt, for ytre påvirkninger som skaper behov for endringer eller tilpasninger internt.

Det er selvsagt ikke gitt at valg av en inngangsdør eller en bestemt kombinasjon av inngangsdører, alltid vil være det riktige. Valgene av inngangsdør og kombinasjoner av inngangsdører vil i stor grad avhenge av hva Arbeidstilsynet vil oppnå med tilsynet, hva som er temaet for tilsynet, hva inspektøren vet om temaet og virksomheten på forhånd og hvor store ressurser Arbeidstilsynet har til rådighet. De samme forholdene må også virksomhetene vurdere ved valg av inngangsdører i sitt interne arbeidsmiljøarbeid.

5.2 Modellens hovedpoenger

5.2.1 Løsningen på arbeidsmiljøproblemer ligger ofte i arbeidsbetingelsene

Arbeidstilsynets arbeidsmiljømodell er ikke ment å være uttømmende. Den skal imidlertid illustrere noen hovedpoenger.



Modellen legger hovedvekten på arbeidsbetingelsene. Modellen tar som utgangspunkt at temaene i loven er risikofaktorer som loven stiller krav til at virksomhetene vurderer og ivaretar. Lovkravene avspeiler med andre ord potensielle risikoforhold. Arbeidstilsynet er en forebyggende etat som ofte må handle ut fra kunnskap om arbeidsbetingelser og arbeidsmiljøarbeidet i en virksomhet uten å avvente dokumenterte helsekonsekvenser. Men arbeidsbetingelsene «snakker». Hvis en bransje kjennetegnes av lange arbeidsdager, hyppige omstillinger og høyt tempokrav som hver for seg ikke er ulovlige, vil allikevel helseskader kunne bli konsekvensen på lang sikt. Arbeidstilsynet kan imidlertid ikke vente på at helseskadene er dokumentert. Vi utdyper dette poenget nedenfor ved to konkrete eksempler.

Advokatfirma – et tenkt tilfelle

- Tidspress - frister fastsatt for eksempel av domstol
- Ingen eller mangelfull registrering av arbeidstiden "Arbeidstidsbestemmelsene passer ikke for oss"
- Høye krav fra klienter
- Ujevn fordeling av arbeidsoppgaver mellom de ansatte
- Mangelfullt utbygde medvirkningsordninger, for eksempel ikke vanlig med verneombud

Callsenter- et tenkt tilfelle

- Åpent 24 timer i døgnet
- Liten tid til pauser, eller ingen pause
- Overtidsarbeid
- Krav til høyt servicenivå
- Mange kunder i kø på telefonen
- Ensidig gjentakelsesarbeid, arbeid med mus og taster
- Åpent kontorlandskap og støy
- Ingen mulighet til selv å bestemme når arbeidet skal utføres
- Krav til konstant oppmerksomhet
- Ingen vikarer blir kalt inn ved fravær
- Medlytt eller avlytt
- Høy turnover – unge arbeidstakere

Eksempelene viser arbeidsbetingelser som hver for seg kan være innenfor arbeidsmiljølovens krav, men som samlet sett allikevel kan være uforsvarlige og i strid med lovens krav. Dette vil i de fleste tilfeller være basert på inspektørenes skjønnsutøvelse.

5.2.2 Oppmerksomheten om arbeidsbetingelsene er ikke ny

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Institutt for industriell miljøforskning (IFIM) var de to norske instituttene som var blant arkitektene når det gjaldt utformingen av arbeidsmiljøloven av 1977. Forskningsrapporter fra disse to instituttene dokumenterte at det var arbeidsbetingelsene som var det viktige å gripe tak i for å unngå uheldige helsemessige konsekvenser. «Arbeidsmiljøproblemer har i betydelig grad sammenheng med hvordan arbeidet er utformet og organisert, og belastninger i arbeidet kan reduseres gjennom at arbeidstakerne gis økt kontroll over sine arbeidsbetingelser», kan stå som en viktig konklusjon fra 1970-årene, selv om sitatet ovenfor er hentet fra NOU 1992:20: «Det gode arbeidsmiljøet er lønnsomt for alle».²⁹

5.2.3 Modellens hovedpoeng i stikkords form

Modellen

- Tydeliggjør og sammenstiller arbeidsmiljølovens krav
- Viser hvilke forhold loven stiller krav til at arbeidsgiver i samarbeid med tillitsvalgte skal risikovurdere. Dette gjelder både organisatoriske, psykososiale, ergonomiske, fysiske, kjemiske og biologiske krav
- Skiller mellom krav til arbeidsmiljøet og krav til hvordan en skal arbeide med arbeidsmiljøet

29 NOU 1992:20

- Viser de organisatoriske arbeidsbetingelsenes sentrale betydning for de psykososiale, ergonomiske, fysiske, kjemiske og biologiske arbeidsbetingelsene. De organisatoriske arbeidsbetingelsene er ofte årsaker til problemer på de øvrige fagområdene og kan også representere tiltak for å løse problemene
- Skiller mellom organisatoriske og psykososiale arbeidsbetingelser
- Viser ulike inngangsdører for å hente ut informasjon om en virksomhets arbeidsmiljø
- Viser hva som utgjør en virksomhets arbeidsmiljø
- Komprimerer, rydder og tydeliggjør Arbeidstilsynets mandat etter arbeidsmiljøloven – retter oppmerksomheten på arbeidsbetingelsene som de Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med
- Representerer en tilsynsfaglig plattform for Arbeidstilsynet
- Gir virksomhetene et «oversiktsbilde» av hva som er arbeidsmiljø ifølge loven og gir dem et hjelpemiddel for å jobbe med eget arbeidsmiljø
- Spørsmål om systematisk arbeidsmiljøarbeid (internkontroll) må knyttes opp mot konkrete arbeidsbetingelser
- En må skille mellom de arbeidsbetingelsene virksomheten gir sine ansatte og arbeidsgivers og arbeidstakernes opplevelse av disse
- En må ta i bruk alle inngangsdører til en virksomhets arbeidsmiljø for å få en komplett oversikt.

”Modellen kan ses som et kart over det terrenget Arbeidstilsynet og virksomhetene må navigere gjennom for å kunne vurdere en virksomhets arbeidsmiljø.”

5.3 Hva betyr det å ta arbeidsmiljømodellen i bruk?

- Loven må brukes aktivt ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av aktiviteter. Gjelder både for virksomhetene og for Arbeidstilsynet
- Mer oppmerksomhet om virksomhetens arbeidsbetingelser
- Organisatoriske arbeidsbetingelser må etterspørres på alle områder. Ser en arbeidstakere i høyden som ikke er sikret godt nok, er det ikke tilstrekkelig å gi pålegg om å sikre seg bedre. En må lete etter årsaken til at dette kunne skje, og da er årsaken ofte mangelfull opplæring eller tidspress – altså organisatoriske arbeidsbetingelser.

Modellen er omfattende og viser ulike inngangsdører til arbeidsmiljø. Innenfor hver inngangsdør er det mange ulike temaer å gripe tak i. Å ta modellen i bruk betyr imidlertid ikke at alle inngangsdører alltid skal brukes. Det betyr heller ikke at alle tema innenfor det enkelte område skal dekkes i alle tilsyn. Modellen kan ses som et kart over det terrenget Arbeidstilsynet og virksomhetene må navigere gjennom for å kunne vurdere en virksomhets arbeidsmiljø. Modellen viser mulighetene som foreligger, hvordan de ulike inngangsdørene samspiller og hvilken type informasjon som er å hente innenfor de ulike inngangsdørene. Det er formålet med tilsynet og hvilke tema som det skal føres tilsyn med, enten av Arbeidstilsynet eller virksomhetene selv, som er avgjørende for hvilke(n) inngangsdør(er) en skal gå inn gjennom først og sist. I følge modellen er det helt sentralt at uansett hvor en begynner, bør en ved de fleste tilsyn vurdere om årsakene til problemene ligger i de organisatoriske arbeidsbetingelsene.

6. Arbeidsmiljølovens utdyping av organisatoriske arbeidsbetingelser og systematisk arbeidsmiljøarbeid



6. Arbeidsmiljølovens utdyping av organisatoriske arbeidsbetingelser og systematisk arbeidsmiljøarbeid

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva arbeidsmiljøloven og de viktigste forarbeidene³⁰ sier om de organisatoriske arbeidsbetingelsene og kravene til systematisk arbeidsmiljøarbeid. Arbeidsmiljømodellen omfatter arbeidsbetingelsene på alle Arbeidstilsynets områder. I denne rapporten har vi som beskrevet i kapittel 4, i første rekke valgt å rette oppmerksomheten mot de organisatoriske arbeidsbetingelsene og kravene til systematisk arbeidsmiljøarbeid. Det er disse alle arbeidsmiljøområdene har felles.

For å innhente relevant informasjon om hvordan virksomhetene etterlever arbeidsmiljølovens bestemmelser, må både arbeidsgivere, arbeidstakernes representanter og inspektørene i Arbeidstilsynet ha kunnskap om lovkravene.

Tabellen nedenfor viser i hvilke paragrafer de enkelte kravene som beskrives i arbeidsmiljømodellen, er lovfestet i arbeidsmiljøloven.

³⁰ Gjennomgangen bygger på Ot.prp. 54 (2008-2009), Ot.prp. 49 (2004-2005), NOU 2004:5, Ot.prp. nr. 50 (1993-1994), Ot.prp. nr. 3 (1975-76), Ot.prp. nr. 41 (1975-76), Aune og Jakhellns kommentarutgave til arbeidsmiljøloven, Jan Fougner, Lars Holo, og Odd Fribergs kommentarutgave til arbeidsmiljøloven og Per Arne Larsens kommentarutgave til arbeidsmiljøloven.

ARBEIDSBETINGELSER OG ARBEIDSMILJØARBEID	ARBEIDSMILJØLOVEN OG FORSKRIFTER
· Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse	§ 4-1 (2) og § 4-2 (2)
· Teknologi, planleggings- og styrings-systemer og kontrolltiltak	§ 4-1 (2), § 4-2 (1) og kapittel 9
· Endring, omstillingsprosesser, vesentlig endring	§ 4-2 (3) og kapittel 8 § 4-2 (1) bokstav e, § 3-1 (1) og (2) bokstav d § 6-2 (4) § 7-2 (2) bokstav d
· Medvirkning	§§ 3-1(1), 4-2, 9-2, kapittel 6, 7 og 8 og forskrift om organisering ledelse og medvirkning
Arbeidstilknytning og tilsetning	
· Drøfte bruk av deltid	§ 14-1a
· Drøfte bruk av midlertidig ansettelse	§ 14-9 (1)
· Drøfte bruk av innleid arbeidskraft, herunder praktisering av kravet om likebehandling	§ 14-12 (3)
· Arbeidsavtaler	§ 14-5 og § 14-6
· Arbeidstidsordninger	§ 4 -1 (2), § 10-2 (1) og kapittel 10
· Lønssystemer	§ 4 -1 (2)
· Krav til systematisk arbeidsmiljøarbeid	§ 3-1, forskrift om helse, miljø og sikkerhet i virksomheter § 5 og arbeidsmiljøforskriftene
· Organisering	
· Opplæring av arbeidsgiver i arbeidsmiljøarbeid	§ 3-5 § 2-3 (3) og 3-2 (1)
· Opplæring av ledere	
· Bedriftshelsetjeneste	§ 3-3 og forskrift om organisering ledelse og medvirkning kapittel 13
· Krav til verneombud og AMU	Kapittel 6 og 7 og forskrift om organisering ledelse og medvirkning kapittel 3
· Helse- og velferdsmessige konsekvenser - o Registreringer av skader og sykdommer - o Virksomhetens egne vurderinger av sikkerhet og helserisiko	§ 4-1 (1) og (2) § 5-1 § 3-1 og Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i virksomheter § 5

Tabell1: Sammenhengen mellom krav beskrevet i arbeidsmiljømodellen og aktuelle lovbestemmelser.

6.1 Arbeidsgivers ansvar og Arbeidstilsynets rolle

Arbeidsgiver har ansvar for at arbeidsmiljølovens krav blir oppfylt. Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidsmiljøet er fullt forsvarelig gjennom å

kartlegge og vurdere arbeidsbetingelser³¹ som enkeltvis og samlet kan innvirke på arbeids-

31 Begrepet arbeidsbetingelser er definert i kapittel 4.1

takernes fysiske og psykiske helse og velferd, jf. § 4-1 og § 3-1. Arbeidstakernes medvirkning og et systematisk arbeidsmiljøarbeid er virkemidler som skal hjelpe arbeidsgiver å sikre fullt forsvarlige arbeidsbetingelser. Arbeidsmiljøarbeidet skal bidra til et kontinuerlig forbedringsarbeid i virksomhetens arbeidsmiljø – i takt med samfunnsutviklingen og ny kunnskap om sammenhengen mellom arbeidsmiljø og helse.

Arbeidsgiver må forvisse seg om at arbeidsmiljøarbeidet griper fatt i de arbeidsbetingelsene som kan føre til uheldige helsebelastninger. Arbeidstilsynet skal kontrollere at arbeidsgiver har sørget for nødvendig opplæring, forsvarlig medvirkning fra verneombud og arbeidsmiljøutvalg i arbeidsmiljøspørsmål, at det utføres et systematisk arbeidsmiljøarbeid, og at virksomheten er tilknyttet godkjent bedriftshelsetjeneste, når risikoforholdene tilsier det.

Det er særlig viktig å ha oppmerksomheten rettet mot arbeidsbetingelsene og sikre at disse er slik at arbeidstakerne ikke kan bli påført uheldige helsebelastninger, og at sikkerhetshensyn kan ivaretas. De organisatoriske arbeidsbetingelsene står i en særstilling, blant annet fordi disse er knyttet til en virksomhets kjernevirksomhet og jobbutforming i bred forstand.

Hvilke bestemmelser Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med, framgår av arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd. De viktigste bestemmelsene om de organisatoriske arbeidsbetingelsene presenteres i kapittel 6.3 nedenfor.

6.2 Når er arbeidsmiljøet «godt nok»

Mange av arbeidsmiljølovens krav er funksjonskrav. Et funksjonskrav angir lovgivers krav til resultatet, uten å angi måten resultatet skal oppnås på.

Et eksempel på et funksjonskrav er arbeidsmiljølovens krav om at arbeidstaker skal gis mulighet til variasjon i arbeidet. Loven sier

imidlertid ingen ting om hvordan virksomheten skal gå fram for å ivareta kravet og heller ikke når kravet er ivaretatt godt nok.

”Et funksjonskrav angir lovgivers krav til resultatet, uten å angi måten resultatet skal oppnås på.”

Slike krav forutsetter at Arbeidstilsynets inspektører utviser stort faglig skjønn når de vurderer om virksomheten har ivaretatt lovens krav. Funksjonskrav kan være både generelle og detaljerte³². Når lovgrunnlaget for et pålegg er formulert som et funksjonskrav, skal Arbeidstilsynet som hovedregel også gi pålegget som et funksjonskrav og overlate til arbeidsgiveren å vurdere hvilke konkrete løsninger som er nødvendige for å ivareta kravet³³.

Arbeidsbetingelsene skal være slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at sikkerhetshensyn ivaretas. Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Forebyggingsaspektet er grunntanken i arbeidsmiljøloven.

Arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av arbeidsbetingelser som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd, jf. § 4-1 første ledd. Dette er et minstekrav til alle virksomheter uten hensyn til virksomhetens økonomiske stilling. I de tilfellene loven stiller såkalte prosesskrav som for eksempel krav til informasjon og drøfting, kan de være oppfylt uten at kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø er oppfylt. På samme måte kan en arbeidstidsordning være innenfor lovens rammer, uten

32 NOU 2004:5 punkt 7.3.2

33 5.6.1 Retningslinje for bruk av pålegg og tvangsmulkt punkt 5.7. s. 9 godkjent 27.6.2014

at hensynet til sikkerhet og helse er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Kravet til forsvarlighet vil også kunne bli skjerpet i takt med samfunnsutviklingen, for eksempel med ny teknologi eller ny kunnskap om risikofaktorer i arbeidsmiljøet. Samtidig innebærer ikke et fullt forsvarlig arbeidsmiljø at enhver risiko skal elimineres.

Arbeidsmiljølovens forsvarlighetskrav er basert på skjønnsmessige kriterier. Selv om det å sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø først og fremst handler om å forebygge uheldige belastninger, er lovens ambisjon også å bidra til en helsefremmende arbeidssituasjon³⁴.

6.3 Lovens krav til organisatoriske arbeidsbetingelser

Arbeidsbetingelsene skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhets-hensyn ivaretas.

Arbeidsmiljøloven stiller generelle krav til:

- Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse
- Teknologi, styrings- og planleggings-systemer og kontrolltiltak
- Omstilling
- Medvirkning, informasjon og opplæring
- Arbeidstilknytning og arbeidsavtaler
- Arbeidstidsordninger
- Lønnssystemer, herunder bruk av prestasjonslønn

6.3.1 Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse

Med arbeidets organisering og tilrettelegging, menes jobbutforming i bred forstand. Loven stiller krav om at virksomhetene skal utforme arbeidet slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske og/eller psykiske belastninger.

Loven stiller også krav til den enkelte arbeidstakers arbeidssituasjon. Arbeidssituasjonen skal organiseres og tilrettelegges ut fra arbeidstakerens arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger. Dette innebærer at arbeidsgiver også må foreta individuelle vurderinger.

Det er viktig å understreke arbeidsgivers plikt til generell utforming og organisering av arbeidet. Det beste tiltaket vil som regel være å endre arbeidsbetingelsene for flertallet av arbeidstakerne, fremfor å fokusere på individuell tilrettelegging.

Jo, mer robust organiseringen av arbeidet er, jo mindre er sannsynligheten for at mange arbeidstakere har behov for individuell tilrettelegging.

”Det beste tiltaket vil som regel være å endre arbeidsbetingelsene for flertallet av arbeidstakerne, fremfor å fokusere på individuell tilrettelegging. ”

Det fremgår av forarbeidene at ledelse er tatt med i arbeidsmiljøloven § 4-1 andre ledd, for å tydeliggjøre at måten arbeidet og arbeidstakere blir ledet på, er en viktig arbeidsbetingelse.

6.3.2 Teknologi, planleggings- og styringssystemer og kontrolltiltak

Begrepet teknologi i arbeidsmiljøloven § 4-1 andre ledd, omfatter de fysiske, maskinelle, metodiske og styringsmessige betingelsene

34 Ot.prp.49 (2004-2005) s 62

generelt i en virksomhet. Lovens hensikt er å rette oppmerksomheten mot hva disse betingelsene betyr for fysiske, psykiske og sosiale forhold på arbeidsplassen.

Loven understreker behovet for å vurdere hvilke konsekvenser gitte teknologiske løsninger har for arbeidsmiljøet. Loven peker på at det som regel finnes ulike teknologiske løsninger å velge mellom³⁵.

Arbeidsmiljøloven § 4-2 første ledd stiller krav om at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. De har krav på nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og skal medvirke ved utformingen av dem. Det er ingen skarp avgrensning av hva som menes med styrings- og planleggingssystemer. Utforming av systemene må ses i sammenheng med utforming av jobben for den enkelte arbeidstaker, fordi jobbutforming gjerne skjer på grunnlag av valgt teknologi og styrings- og planleggingssystemer.

Kontrolltiltak er regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 9 og kan være alt fra tidsregistrering og kameraovervåkning til rusmiddeltesting. Grunnen til at kontrolltiltak iverksettes, kan være teknologiske, økonomiske, sikkerhets- eller helsemessige omstendigheter eller sosiale og organisatoriske behov i virksomheten. Kontrolltiltak har både en arbeidsrettslig og en personvernrettslig side. Den personvernrettslige siden reguleres av personopplysningsloven som forvaltes av Datatilsynet.

Et kontrolltiltak skal være saklige og forholdsmessige. Formålet må være forankret i virksomhetens behov. Det må foreligge saklig grunn i forhold til den enkelte arbeidstaker som blir omfattet av kontrolltiltaket. Dette innebærer at et kontrolltiltak som er saklig overfor én arbeidstaker, ikke nødvendigvis er

saklig overfor en annen. Samtidig skal kontrolltiltaket ikke være vilkårlig.

Kontrolltiltak skal så tidlig som mulig drøftes med de tillitsvalgte - før arbeidsgiver beslutter å etablere kontrolltiltaket. De arbeidstakerne som blir berørt av kontrolltiltaket, skal informeres. Arbeidsgiver skal sammen med arbeidstakernes tillitsvalgte jevnlig evaluere behovet for iverksatte kontrolltiltak.

6.3.3 Omstilling

Arbeidsgiver skal i samarbeid med ansatte og deres tillitsvalgte både under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet er i samsvar med lovens krav, og iverksette nødvendige tiltak.

Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal det gis den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 4-2 tredje ledd. Bestemmelsen gjelder i første rekke arbeidstakerne, men også arbeidstakernes tillitsvalgte.

Ved endringer som berører egen arbeidssituasjon, har den enkelte arbeidstaker krav på informasjon og opplæring, slik at vedkommende fortsatt er i stand til å utføre arbeidet, jf. arbeidsmiljøloven § 4-2 andre ledd bokstav e. Slike endringer kan være innføring i nye arbeidsoppgaver, ny teknologi, nye systemer for informasjonsbehandling, nye produksjonsplaner med mer.

For virksomheter med mer enn 50 ansatte er det egne krav til informasjon og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold. Reglene inneholder minimumsregler og gir generelle rammer for hvordan informasjonen og drøftingen skal gjennomføres. Retten til informasjon og drøfting i disse virksomhetene gjelder tillitsvalgte, ikke den enkelte arbeidstaker. Informasjon og drøfting skal skje «så tidlig

35 Ot.prp.nr. 3 (1975-76) s. 50

som mulig» når det gjelder aktuell og forventet bemanningssituasjon - inkludert eventuelle innskrenkninger - og beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold. Informasjonen må gis på et tidspunkt som gjør det mulig for de tillitsvalgte å sette seg inn i saken, foreta en passende undersøkelse, vurdere saken og forberede drøftingen. Informasjon om aktuell og forventet utvikling av virksomhetens aktiviteter og økonomiske situasjon skal skje på et passende tidspunkt. Dette er regulert i kapittel 8.

6.3.4 Medvirkning

Medvirkning er et sentralt virkemiddel for å unngå uheldige fysiske og psykiske belastninger. Arbeidsmiljøloven legger stor vekt på medvirkning i mange av sine bestemmelser. Arbeidstakerne har både en rett og en plikt til å medvirke. Vi kan skille mellom i direkte og indirekte medvirkning.

Ved direkte medvirkning deltar arbeidstakerne som individer. Det gjelder den enkeltes mulighet for å påvirke og ta beslutninger som angår ens egen arbeidssituasjon. Indirekte medvirkning gjelder tillitsvalgte eller andre valgte representanter for de ansatte, som for eksempel verneombud eller medlemmer av arbeidsmiljøutvalg³⁶.

Verneombudene er arbeidstakernes tillitsvalgte når det gjelder verne- og arbeidsmiljøsaker, og har først og fremst i oppgave å overvåke arbeidsmiljøet.

Arbeidsmiljøloven legger stor vekt på virksomhetens egenaktivitet og medvirkning fra arbeidstakerne. Begrunnelsen er at:

- virksomhetens egne ressurser bør utnyttes for å skape et bedre arbeidsmiljø

- arbeidsmiljøarbeidet må samordnes med virksomhetens øvrige planer og utviklingsarbeid
- det er et mål i seg selv å styrke arbeidstakernes innflytelse i arbeidsmiljøsaker
- de som opplever problemene må få være med å definere dem og finne løsninger

6.3.5 Informasjon og opplæring

Informasjon og opplæring er en nødvendig forutsetning for at arbeidstakerne kan utføre arbeidet på en trygg og sikker måte. Informasjon og opplæring er også en nødvendig forutsetning for at arbeidstakerne skal kunne mestre endringer i arbeidsoppgavene og ivareta sikkerheten.

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstakerne og deres representanter får løpende informasjon om risikofaktorer i tilknytning til arbeidet og hvordan disse kan unngås. Informasjonen skal være utformet på en slik måte at den er forståelig for den enkelte arbeidstaker.

Informasjon og opplæring er også en nødvendig forutsetning for at arbeidstakerne skal kunne medvirke. For verneombud er det i utgangspunktet et krav om 40 timers opplæring. Verneombudet skal ha tilstrekkelig tid til å utføre vernearbeidet på forsvarlig måte.

6.3.6 Arbeidstilknytning/tilsetting

Med arbeidstilknytning siktes det primært til midlertidig kontra fast tilsetting, innleide og utleide arbeidstakere og deltidsansatte kontra fulltidsansatte. Arbeidstakernes tilknytningsforhold kan ha betydning for hvilken informasjon de er villig til å gi, og i hvilke fora. Tilknytningsforholdet kan også ha betydning for arbeidsmiljøet for øvrig.

Arbeidstilsynet har ikke myndighet til å gi pålegg i forbindelse med om vilkårene for midlertidig tilsetting er oppfylt, eller om det er lovlig bruk av innleid arbeidskraft. Tvist

36 NOU 2010:1 punkt 1.7.4

om lovligheten må eventuelt bringes inn for domstolen.

Arbeidsgiver skal imidlertid drøfte virksomhetens bruk av deltid, bruk av midlertidig ansatte og bruk av innleid arbeidskraft med de tillitsvalgte minst en gang i året. Dersom det ikke er gjort, kan Arbeidstilsynet gi pålegg om drøfting.

Formålet med bestemmelsene om drøfting av bruk av midlertidig tilsetning og innleid arbeidskraft er å øke arbeidsgivers bevissthet om lovligheten og nødvendigheten av slike avtaler. Når det gjelder drøfting av bruk av midlertidig ansatte skal drøftingen blant annet omfatte grunnlaget for og omfanget av slik ansettelse, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet.

Arbeidsgiver skal gi tillitsvalgte tilstrekkelig informasjon og legge fram nødvendig dokumentasjon over virksomhetens deltidsbruk, bruk av midlertidig tilsetninger og innleid arbeidskraft slik at partene blir i stand til å gjennomføre en reell drøfting av forholdene³⁷.

6.3.7 Arbeidsavtaler

Arbeidsavtaler er regulert i arbeidsmiljøloven §§ 14-5 og 14-6. Arbeidstilsynet kan gi pålegg om at det skal foreligge utkast til arbeidsavtale og at den skal inneholde minimumskravene i loven. Arbeidstilsynets myndighet til å gi pålegg gjelder kun de formelle kravene³⁸.

6.3.8 Arbeidstidsordninger

Arbeidstidsordningene skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn. Et hovedformål med

arbeidstidsbestemmelsene er å sikre at arbeidstidsordningene ikke påfører arbeidstakerne og deres nærmeste familie unødige helsemessige og sosiale belastninger.

For å verne arbeidstakerne mot for lang og ubekvem arbeidstid og sikre balanse mellom arbeid og hvile, fastsetter arbeidsmiljøloven regler om hvor lang arbeidstiden kan være og når på døgnet den kan plasseres. Kravet om at arbeidstidsordninger må være fullt forsvarlige, gjelder for alle ordninger, det vil si også for ordninger som ligger innenfor rammene i arbeidstidskapitlet og eventuelt inngåtte tariffavtaler.

For å vurdere om arbeidstidsordningene er forsvarlige, må arbeidsgiver med medvirkning fra verneombud kartlegge og vurdere risikoforhold. Dersom arbeidstakerne arbeider til ulike tider av døgnet, skal hensynet til forsvarlig helse, sikkerhet og velferd vurderes i forbindelse med utarbeidelse av arbeidsplanen. Forsvarlighet skal også vurderes dersom arbeidstakerne avviker fra arbeidsplanen, f.eks. ved omfattende bruk av merarbeid og overtid og eventuelt bytte av vakter.

Når Arbeidstilsynets inspektører vurderer forsvarlighet, legger de særlig vekt på følgende forhold:

- Arbeidets art - oppgaver, innhold, krav til oppmerksomhet, passiv og aktiv tjeneste
- Arbeidstidsordningen - lengden på maksimal daglig og ukentlig arbeidstid, antall påfølgende arbeidsdager med varighet utover 9 timer, arbeidsfri periode mellom to hovedarbeidsperioder og om det eventuelt er gitt kompensierende hvile, og antall påfølgende nattevakter
- Om arbeidet kan utføres sikkert selv om arbeidstakeren er fysisk eller mentalt trett eller søvnig
- Helsemessige konsekvenser av arbeidstidsordningen for eksempel hjerte- og

37 Prp. 104 L (2009-2010), Prop. 74 L (2011-2012), Prop. 83 L (2012-2013), Innst. 208 L (2014-2015) og Prop. 37 L (201-2015)

38 Ot.prp. (2004-2005) nr. 49 s. 285

karsykdommer, overvekt, diabetes og søvnproblemer

- Balanse mellom arbeid og privatliv
- Om ordningen er ønsket av de arbeidstakerne
- Om det er iverksatt tiltak for å redusere eventuelle belastninger av arbeidstidsordningen

Kravet om at arbeidstidsordningene skal være fullt forsvarlig gjelder alle arbeidstakere og arbeidstakergrupper, også midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere.

For å kunne bedømme om en arbeidstidsordning ivaretar hensynet til arbeidstakernes helse, sikkerhet og velferd, må arbeidsgiver:

- sikre at leder og verneombud har nødvendig kunnskap om helse- og sikkerhetsmessige konsekvenser av ulike arbeidstidsordninger
- ha oversikt over arbeidstidsordningene i virksomheten både når det gjelder planlagt arbeidstid (arbeidsplaner) og faktisk arbeidstid

Dersom virksomheten selv ikke har nødvendig kunnskap om helse- og sikkerhetsmessige konsekvenser av ulike arbeidstidsordninger, må arbeidsgiver sørge for sakkyndig bistand til å gjennomføre forsvarlighetsvurderinger. Sakkyndig bistand kan f.eks. være bedriftshelsetjenesten.

6.3.9 Lønnssystemer

Lønnssystemene er et organisatorisk forhold som kan ha betydning for arbeidsmiljøet. Med lønnssystemer menes måten lønnen fastsettes på og hvilke kriterier som legges til grunn for beregning av lønn. Bestemmelsen gjelder bare lønnssystem, ikke lønnsnivå. Prestasjonslønn er et eksempel på et lønnssystem. Prestasjonslønn er et eksempel på et lønnssystem der den variable delen av lønnen utgjør en så stor del av avlønningen at den påvirker arbeidstakten og kan påvirke forholdet mellom kollegaer. Presta-

sjonslønn må ikke brukes når lønnssystemet i seg selv innebærer en uakseptabel risiko for at nødvendige sikkerhetshensyn blir tilsidesatt. Det må legges betydelig vekt på arbeidstakernes egen vurdering av hvordan lønnssystemene virker, blant annet fordi arbeidstakerne opplever virkningene av systemene og er de nærmeste til å ha meninger om dem³⁹.

6.4 Arbeidsmiljøarbeid og organisering av dette arbeidet

6.4.1 Organisering av arbeidsmiljøarbeidet

Arbeidsgivers ansvar

Det er arbeidsgiver som skal sørge for at lovens krav blir overholdt, herunder kravene til det systematiske arbeidsmiljøarbeidet. Å sørge for et godt og sikkert arbeidsmiljø skal inngå som en del av den ordinære styringen av virksomheten. Til hjelp i dette arbeidet har arbeidsgiver verneombud, arbeidsmiljøutvalg og bedriftshelsetjeneste. Arbeidsgiver kan imidlertid ikke overføre ansvaret til disse organene. Arbeidstakerne har på sin side en plikt til å delta i dette arbeidet.

I forbindelse med gjennomføring av lovens krav kan arbeidsgiver delegere oppgaver til ledere på lavere nivå i virksomheten. Dette fritar ikke arbeidsgiver for det overordnede ansvaret. Arbeidsgiver må selv vurdere hvordan arbeidsmiljøproblemene best kan løses og hvordan oppgaver kan delegeres slik at kravene overholdes.

”Å sørge for et godt og sikkert arbeidsmiljø skal inngå som en del av den ordinære styringen av virksomheten.”

39 Ot.prp. nr. 3 (1975-76) s. 57-60 og Ot. prp. nr. 54 (2008-2009) s. 17-18

Arbeidstakers medvirkningsplikt

Arbeidstaker har både en rett og en plikt til å medvirke i arbeidsmiljøarbeidet. Bestemmelsene omfatter samtlige arbeidstakere uavhengig av nivå. Arbeidstakers plikter er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 2-3.

Verneombud og arbeidsmiljøutvalg

Krav til verneombud og arbeidsmiljøutvalg er regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 6 og 7 og i forskrift om organisering ledelse og medvirkning. Det skal velges verneombud i virksomheten, men i virksomheter med færre enn 10 ansatte kan partene skriftlig avtale en annen ordning, også en ordning uten verneombud. Virksomheter med mer enn 50 ansatte skal ha arbeidsmiljøutvalg.

Verneombudets oppgave er å ivareta arbeidstakernes interesser i arbeidsmiljøspørsmål innenfor eget verneområde. Verneombudet skal se til at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt. Verneombudet skal få nødvendig tid til å utføre vernearbeidet på forsvarlig måte. Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde.

Arbeidsmiljøutvalget er et samarbeidsorgan med lik representasjon fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Utgangspunktet er at arbeidsmiljøutvalget skal være et eget utvalg skilt fra så vel arbeidsgivers ordinære linjeorganisasjon som fra de tariffavtalte medvirkningsordningene. I forskrift om organisering, ledelse og medvirkning er det imidlertid åpnet for at andre samarbeidsorganer kan fungere som arbeidsmiljøutvalg.

For verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg er deltakelse i etablering og vedlikehold av arbeidsmiljøarbeidet uttrykkelig fastslått i arbeidsmiljøloven § 7-2 andre ledd bokstave og § 6-2 fjerde ledd. I tillegg har arbeidstakerne og deres tillitsvalgte en rett til medvirkning i styrings- og planleggings-

systemer etter arbeidsmiljøloven § 4-2 (1). Arbeidsmiljøarbeidet anses som et styrings- og planleggingssystem som også omfattes av arbeidsmiljøloven § 4-2 (1).

Bedriftshelsetjeneste

Virksomheten har plikt til å tilknytte seg godkjent bedriftshelsetjeneste når risikoforholdene i virksomheten tilsier det. Dette innebærer at alle virksomheter skal vurdere om det foreligger en slik plikt. I forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 13-1 er det slått fast at virksomheter innenfor bestemte næringsgrupper skal være tilknyttet bedriftshelsetjeneste. Hvilke næringer dette gjelder, framgår av denne forskriften.

Bedriftshelsetjenesten skal bistå arbeidsgiver, med å skape sunne og trygge arbeidsforhold jf. arbeidsmiljøloven § 3-3. Bedriftshelsetjenestens oppgaver framgår av forskrift om organisering ledelse og medvirkning § 13-2. Bedriftshelsetjenesten har en fri og uavhengig stilling i arbeidsmiljøspørsmål.

6.4.2 Opplæring i arbeidsmiljøarbeid

Opplæring for å sikre innsikt og kunnskap om arbeidsmiljø og arbeidsmiljøarbeid er en nødvendig forutsetning for å oppfylle arbeidsmiljølovens krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå arbeidsmiljøopplæringer regulert i arbeidsmiljøloven § 3-5. Virksomhetens øverste leder skal gjennom opplæringen skaffe seg kunnskap om grunnprinsippene i systematisk arbeidsmiljøarbeid. Opplæringsplikten er personlig og kan ikke delegeres.

Arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollerer andre arbeidstakere, må ha nødvendig kunnskap om vernespørsmål for å kunne sikre at arbeidet innenfor sitt område blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte, jf. arbeidsmiljøloven § 3-2 (1) og § 2-3 (3). Dette gjelder alle ledere, uansett

hvor mange arbeidstakere de leder og hvilke risikoforhold som finnes på deres ansvarsområde. Arbeidsmiljøet er et klart lederansvar på alle nivåer. For å ivareta dette kravet må lederne ha nødvendig opplæring. Bestemmelsene fastsetter ikke objektive kompetansekrav. Omfanget av kompetansetiltak for ledere må vurderes ut fra ansvarsområde og risiko, og vil kunne være både mindre og betydelig mer omfattende enn den opplæring verneombudet skal ha.

Verneombudsopplæring vil i praksis ofte være et hensiktsmessig tiltak for å ivareta kravet om å gi ledere tilstrekkelig innsikt i vernespørsmål. Arbeidsgiver skal sørge for at verneombud og arbeidsmiljøutvalget får den opplæring som er nødvendig for at de kan ivareta sine verv på en forsvarlig måte. Hvilke krav som stilles til opplæringen og omfanget av denne er regulert i forskrift om organisering ledelse og medvirkning og i kapittel 3 i loven.

6.4.3 Systematisk arbeidsmiljøarbeid

Systematisk arbeidsmiljøarbeid er et virkemiddel og en metode som arbeidsgiver skal benytte for å sikre at lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, blir ivaretatt. Det er et krav i arbeidsmiljøloven § 3-1 at arbeidsgiver i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, skal sørge for at det utføres et systematisk arbeidsmiljøarbeid. *Lovkravet utdypes i forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) og i arbeidsmiljøforskriftene.* Å sørge for et godt og sikkert arbeidsmiljø, er en del av den ordinære styringen. Arbeidsgiver har blant annet plikt til å foreta løpende kartlegging og risikovurdering av arbeidsmiljøet og sørge for at arbeidet planlegges og organiseres og følges opp slik at kravene i arbeidsmiljøregelverket blir ivaretatt. Arbeidsmiljøarbeidet i virksomhetene skal være mer enn et pliktløp og avkrysning av skjema. Det skal være reelle vurderinger og samtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstakere om de forhold som er viktige for å ivareta arbeidsmiljøhensynene i virksomheten.

Arbeidsmiljøarbeidet skal integreres i den overordnede styringen og planleggingen av virksomheten. Virksomhetens systematiske arbeidsmiljøarbeid skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse og ha et omfang som er nødvendig for å etterleve krav i arbeidsmiljølovgivningen. Virksomhetene skal til enhver tid ha oversikt over hvilke arbeidsbetingelser som har betydning for de ansattes helse og velferd. Det innebærer at virksomheten også skal ha oversikt over hvordan fysiske, organisatoriske og psykososiale arbeidsbetingelser påvirker medarbeidernes helse.

6.5 Uheldig fysisk og psykisk helsebelastning – arbeidsmiljøloven § 4-1 første og andre ledd og § 5-1 første ledd

For å utløse et tilretteleggingskrav for arbeidsgiver, må det foreligge en fare for uheldig helsebelastning eller for arbeidstakerne blir påført sikkerhetsrisiko. Ikke alle belastninger er uheldige. Belastninger blir først uheldige hvis de kan gi skadevirkninger, eller går utover arbeidstakerens helsesituasjon. Det er nok å konstatere at arbeidet kan føre til helseplager for den enkelte arbeidstaker. En arbeidstaker kan for eksempel ikke pålegges større ansvar enn hun/han har kunnskaper til og forutsetninger for å klare. Bestemmelsen er av forebyggende art, og arbeidsgiver kan derfor ikke vente med tilrettelegging av arbeidet til etter at en skade eller helseplage er oppstått.

Arbeidsgiver skal føre register over sykdom og personskader som antas å ha sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsplassen. Registret skal i utgangspunktet ikke inneholde medisinske opplysninger av personlig karakter, jf. arbeidsmiljøloven § 5-1.

Arbeidsgiver har en plikt til å kartlegge arbeidsbetingelsene og deretter vurdere om de oppfyller lovens krav. Dette arbeidet skal dokumenteres. Arbeidsmiljødokumentasjonen bør inneholde informasjon om hva virksomheten selv oppfatter som risikofylt.

7. Litteraturliste



7. Litteraturliste

- Arbeidstilsynet. *Arbeidstilsynets retningslinjer for bruk av pålegg og tvangsmulkt*
- Aune, H. & Jakhell, H. (2006). *arbeidsretten. no Kommentarer til arbeidsmiljøloven*, 2. utgave, DAMM & Sønn
- Bohle, P. med flere (2009): A Report on the Occupational Health and Safety of Homecare Contract Workers in Adelaide and the Barossa Region. A report prepared for The South Australian Office of the Employee Ombudsman, Adelaide
- Fabiano, B. med flere (2008): A statistical study on temporary work and occupational accidents: specific risks and risk management strategies. *Safety Science*, 2008. 46: p. 535-544
- Forskrift av 6. desember 1996 om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter nr. 1127.
- Fougner, J. Holo L. & Friberg O. (2003): *Arbeidsmiljøloven kommentarutgave*, 8. utgave, Universitetsforlaget
- Gaupset, S., Hagen, I., Moløkken H., Skahjem, L.C (2010): Inngangsdører til arbeidsmiljøet. Rapport fra metodeprosjektet 2007-2010. Organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø. Arbeidstilsynet
- Gaupset, S. og Hegdal, B. (2012): Kvantitativ kartlegging av organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø. Medarbeiderundersøkelse som verktøy i utvikling av arbeidsmiljø. Internt AMU-notat juni 2012.
- Karlsen (2010): Det regulerte arbeidsmiljø. Oslo, Universitetsforlaget
- Kieselbach, T. med flere (2009): Health in Restructuring: Innovative Approaches and Policy Recommendations (HIRES): Final Report Project, University of Bremen
- Kaul, H. (1982). Når fravær er nærvær. SINTEF IFIM-rapport
- Kaul, H. (1995). Kjerringknuter. Kvinners identitet i omsorg og yrke. Dr.polit.avh. Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Universitetet i Trondheim.
- Larsen P. A. (2001): *Arbeidsmiljøloven: kommentarer, praksis, veiledning*, Gyldendal Akademisk.
- Laszlo, K.D. med flere (2010) : Job insecurity and health: A study of 16 European countries. *Social Science and Medicine*, 70: p.867-874
- Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov av 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov av 19. mai 2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetsloven)
- Nordrik, B. (2012): Psykososial arbeidsmiljø-kartlegging- en trojansk hest? Oslo: Gyldendal
- NOU 1992: 20.: *Det gode arbeidsmiljøet er lønnsomt for alle*

- NOU 2004:5: Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst
- NOU 2010:1: Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet
- Ot.prp. nr. 3 (1975-76)
- Ot.prp. nr. 41 (1975-76)
- Ot.prp. nr. 50 (1993-1994)
- Ot.prp. 49 (2004-2005)
- Ot.prp. 54 (2008-2009) (?)
- Prp. 104 L (2009-2010)
- Prp. 741 (2011-2012)
- Prp. 83L (2012-2013)
- Quinlan, M. og Bohle, P. (2009): Over-stretched and Unreciprocated Commitment: Reviewing research on the OHS effects of downsizing and job-insecurity. *International Journal of health Services*, 39 (1): 1-44
- Quinlan, M. (2001): The Global Expansion of Precarious Employment, Work Disorganization and Occupational Health: A review of Recent research. *International Journal of Health Services*, 31(2): 335-414
- Saloniemi, A. & Salminen, S. (2010): Do fixed-term workers have higher injury rates? *Safety Science* 48:693-697
- Skaar, S. (1987) *Arbeidsmiljø – trivsel – helse – En oversikt over noe av kunnskapen på området*. SINTEF IFIM- rapport
- Skaar, S. og Nicolaysen, B. (1997) *Arbeidstilsynets virkemidler – hvor kommer de fra og hva blir de til?* SINTEF IFIM-rapport
- Sparks, K. med flere (1997), The effects of hours of work on health: A metaanalytic review, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70:391-408
- Sterud, T. med flere (2014): Midlertidige ansettelsesformer og helse – en kunnskaps-oversikt. Nr.2, årgang 15, serie 2014, ISSN nr 1502-0932
- Virtanen, M. med flere (2005): Temporary employment and health: a review, *International Journal of Epidemiology* 34: 610-622
- Walters, D. med flere (2011): New and Emerging Risks and their Consequences for Labour Inspection (NERCLIS-rapporten). Final report. Cardiff University, Kooperationsstelle Hamburg, Mälardalen University, CIOP-PIB Warsaw
- Wergeland, E. (2012): Arbeidsmiljø- vitenskap på avveier i Gilbert, S.: Psyke, kultur og samfunn, Abstrakt forlag

