

Programteori, virkemidler og mekanismer

Baggrundsnotat til 2. workshop

Limborg, Hans Jørgen ; Bramming, Pia; Seim, Rikke; Pedersen, Flemming; Nielsen, Klaus T.; Hasle, Peter

Publication date:
2012

[Link back to DTU Orbit](#)

Citation (APA):

Limborg, H. J., Bramming, P., Seim, R., Pedersen, F., Nielsen, K. T., & Hasle, P. (2012). Programteori, virkemidler og mekanismer: Baggrundsnotat til 2. workshop. Center for forskning i virkemidler og arbejdsmiljøindsatser, CAVI.

DTU Library Technical Information Center of Denmark

General rights

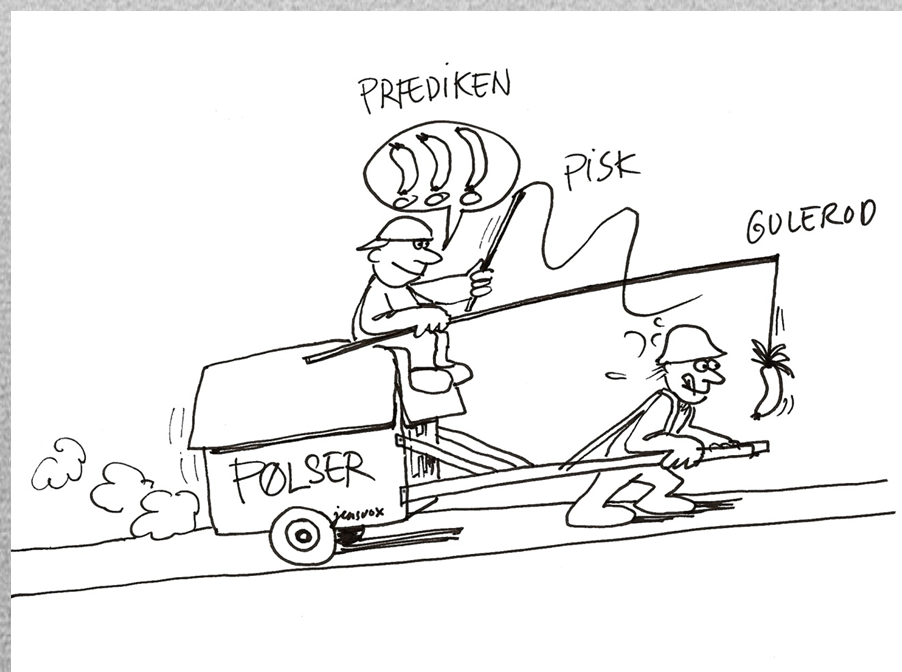
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Programteori, virkemidler og mekanismer

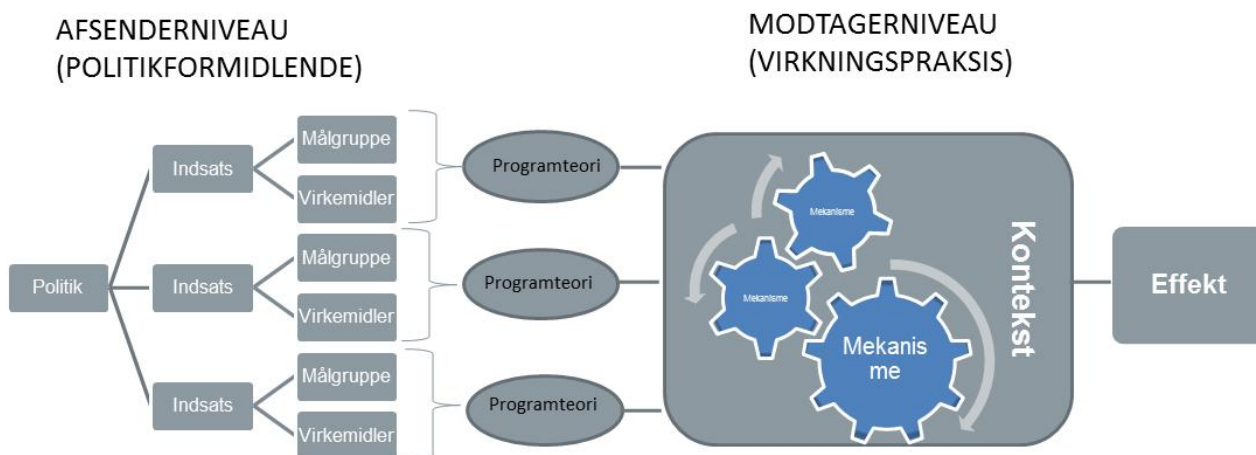
Baggrundsnotat til 2. workshop



Notatet er udarbejdet af Hans Jørgen Limborg, Pia Bramming, Rikke Seim, Flemming Pedersen, Klaus T. Nielsen og Peter Hasle, marts 2012.

Resumé

I notatet har vi skelnet mellem afsenderniveau og modtagerniveau, og vi diskuterer på den måde, hvorfor det er vanskeligt at forudsige sammenhænge mellem intentionerne bag en arbejdsmiljøindsats på afsenderniveau og den effekt indsatsen afstedkommer på modtagerniveau. Det har vi gjort ved at præsentere en model, der forholder sig til de særlige forhold, der gør sig gældende på afsender- og modtagerniveau.



Det centrale begreb på afsenderniveau er programteori. Programteori dækker over det samlede sæt af (reflekterede) antagelser, afsendere af indsatser gør sig om, hvordan en eller flere indsatser vil virke og få effekt i sidste ende. Disse antagelser kan så vise sig at holde stik, eller mislykkes, fordi arbejdsmiljøindsatsen får sit eget og ofte uforudsigelige liv, når det møder virksomhedens praksis.

Hovedpointen i notatet er netop, at der ikke kan findes en kausal sammenhæng mellem den direkte indsats og det langsigtede mål, en given arbejdsmiljøindsats har. Indsatser og virkemidler er begreber på afsenderniveau, og en programteori, som kan forudse de ønskede resultater, indeholder antagelser om, hvordan indsatsen med en bestemt kombination af virkemidler indbygget i tidsmæssigt afgrænsede aktiviteter fører til de ønskede ændringer i arbejdsmiljøet i virksomhederne.

Indsatser afstedkommer en særlig virkningspraksis i virksomhederne, der netop ikke kun kan ses som resultat af selve indsatsen, da den også påvirkes af den kontekst, virksomheden befinder sig i. Det kan være virksomhedskultur, branche, konjunkturer, ledelsespraksis og forhold i medarbejdergruppen. Det er også vigtigt at understrege, at modtagerniveauet jo ikke nødvendigvis kender eller accepterer den programteori afsenderne har for indsatsen, og netop agerer på indsatsen som en ekstern påvirkning. Og modtagerne agerer ud fra den erfaring, de har med egen arbejdsmiljøindsats, og de tillægger indsatsen betydning efter deres egen viden, vilje og motiv til at handle og til at ændre på egne arbejdsmiljøforhold.

I notatet bruger vi begrebet 'mekanismer', for at kunne sige noget mere præcist om, hvad der sker i mødet mellem arbejdsmiljøindsatser og virksomhedspraksis. Mekanismer er de motiver og handlinger, vi kan iagttage i en virksomhed og blandt dens aktører, og de foregår i en bestemt kontekst, som samlet bestemmer hvordan indsatsen får effekt.

En evaluering, der ikke kun skal være en effekt-evaluering, men også være en virkningsevaluering af en samlet indsats, skal med udgangspunkt i programteorien derfor kunne afdække de virkningsmekanismer, som medvirker til, at programteorien kan omsættes til praksis og føre til de ønskede resultater. Mekanismer på modtagersiden er altså de aktiviteter, beslutninger, aftaler, aktørroller og kommunikationskanaler, der som led i indsatsens gennemførelse medvirker til, at programteoriens forestillinger om virkninger og effekter realiseres eller ikke realiseres.

Introduktion

I dette notat præsenterer vi et begrebsapparat, som kan anvendes til at beskrive, hvordan arbejdsmiljøindsatser virker. En sådan beskrivelse giver mulighed for at forstå sammenhængen mellem indsatsen og resultatet af indsatsen, og den er dermed afgørende for at kunne tilrettelægge evalueringer på en sådan måde, at de giver ny viden, som kan anvendes til at forbedre kvaliteten af de næste indsatser. Dette begrebsapparat tager udgangspunkt i Pawsons (1997, 2006) teori for realistisk evaluering (i notatet fra sidst også omtalt som kritisk evaluering), men de centrale begreber er i høj grad også anvendelige indenfor andre evalueringsparadigmer, som på den ene eller anden måde alle har til formål at give viden, som kan forbedre fremtidige indsatser.

Det er måske også på sin plads med en advarsel til læseren. I et forsøg på at adskille æbler og bananer kommer vi til at diskutere en række abstrakte begreber, en diskussion som i nogen sammenhænge kan forekomme uvedkommende. Hvad betyder det nu for de konkrete arbejdsmiljøindsatser, som skal effektiviseres og i den forbindelse evalueres? Det er vores vurdering, at det faktisk kan betale sig at forsøge en præcisering af nogle af de begreber, vi anvender i flæng, når vi snakker om arbejdsmiljøindsatser, kampagner, interventioner, virkemidler og lignende. Det er en nødvendighed for at forstå, hvordan en indsats kan virke, og efterfølgende for at kunne evaluere, om den faktisk virker efter hensigten. Når det lykkes, kan evalueringer netop give værdifuld læring, som kan anvendes til at forbedre de efterfølgende indsatser.

Et af de spørgsmål, vi rejser i notatet, er, hvordan vi kan forklare, at arbejdsmiljøindsatser ofte har meget forskellig virkning på de virksomheder, de når. Hvorfor har nogen indsatser en stor effekt på én gruppe virksomheders arbejdsmiljøindsats, mens andre synes uberørte? Vi indleder med en tænkt historie fra et mejeri, som kunne være indgået i den case, der blev arbejdet med på den første workshop. Der er tale om et prisvindende projekt, hvor de eksterne aktører i stort omfang har planlagt og gennemført indsatsen på en forbilledlig måde med spændende nytænkning bl.a. gennem forankring i et netværk af virksomheder, der har givet hinanden håndslag på at samarbejde. Selv sådanne projekter giver dog ingen garanti for, at den ønskede effekt på arbejdsmiljøet opnås, når resultaterne vurderes på den enkelte virksomhed. Denne situation er illustreret af den fiktive historie fra mejeriet "Solskin" bygget på de faktiske vanskeligheder med implementeringen, som viste sig undervejs i projektet.

"Hvorfor står maskinen i hjørnet?"

Mejeriet "Solskin", der er en del af "Arbejdsmiljønetværk for mindre mejerier", havde gennem en måned afprøvet det nye hjælpemiddel, der tidligere var blevet udviklet på et andet mejeri. Hjælpemidlet var en vakuumløfter, som skulle anvendes ved pakning af opskårne oste i plastkasser. Da Gerda overtog fra nat-holdet, skubbede hun det lidt klodsede og girafagtige instrument over i hjørnet. "Hvorfor flytter du den?" spurgte Inge, "den er da en rigtig god aflastning". Gerda tog kittel og handsker på, før hun svarede. "Ikke for mig, jeg synes det tager alt for lang tid, og så står den i vejen. Jeg tror ikke, jeg kommer til at bruge den".

Lidt senere kom Finn, som er arbejdsmiljørepræsentant, forbi og bemærkede hjælpemidlet ovre i hjørnet. Han henvendte sig til Gerda: "Den er her jo, for at vi skal prøve den. Så jeg synes det ville være godt, hvis

du arbejdede med den. Den er jo taget ud af bonussen, så det betyder ikke noget, at det tager lidt længere tid i starten." Han begyndte selv at skubbe rundt med redskabet. "Jeg kan da godt se, at den er lidt uhandy, men det er jo også en prototype. Det bliver jo bedre, når vi en gang får bygget den sammen med pakkelinjen, ligesom vi har løftere ovre ved de store oste. Dem bruger I da altid". "Hvornår bliver det?" spurgte Inge, "det ser jeg frem til". Finn drejede lidt på et af håndtagene, før han svarede. "Det bliver nok ikke lige med samme. I dag vil alle supermarkederne have deres egne størrelser af papkasser, vi er allerede oppe på 14 forskellige slags, og lige nu dur den jo kun til de blå plastkasser. Så enten skal vi have noget, der er mere fleksibelt, eller også må vi ha' branchen til at forhandle med supermarkederne." Han sparkede blidt til gummihjulet og kørte redskabet over i hjørnet igen.

Historien er inspireret af projektet "Ergonomi på mindre mejerier".

Det centrale begreb i notatet er *programteori*, der dækker over antagelser om, hvordan en indsats vil virke. Antagelser, som i større eller mindre omfang kan vise sig at holde stik, når arbejdsmiljøindsatsen får sit eget – ofte uforudsigelige – liv i mødet med virksomhedens praksis. Mejerihistorien viser netop, at det ikke i alle tilfælde går som forventet. Men netop læringen fra sådanne erfaringer fra praksis kan anvendes til at forbedre indsatsen. Som Finn peger på, kan det være en god idé at udvikle hjælpemidlet videre, end projektet gjorde, med mere fleksible løsninger, hvilket dog kræver et samarbejde med supermarkederne.

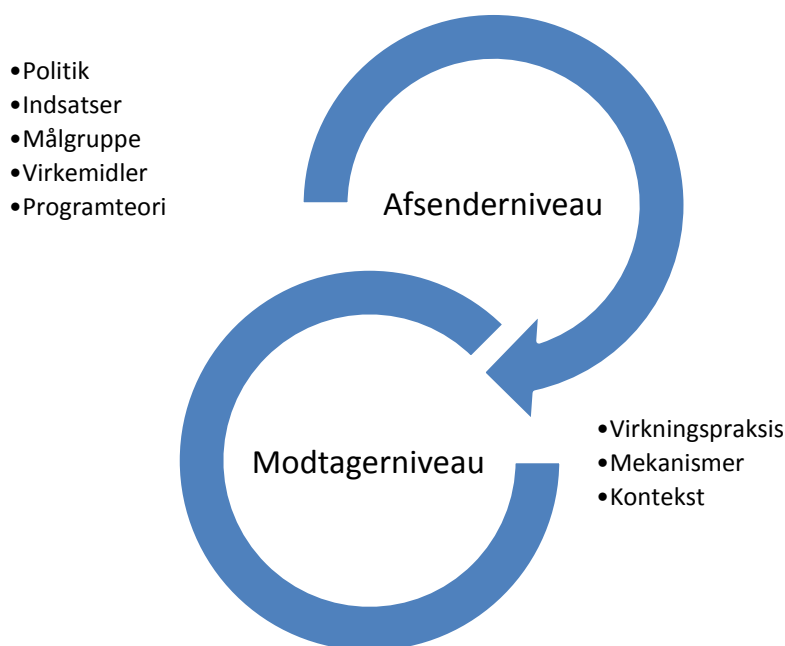
Det er ambitionen med dannelsen af CAVI på længere sigt at kunne sige noget mere præcist om, hvad der sker i mødet mellem arbejdsmiljøindsatser og praksis i virksomhederne og dermed åbne for den 'black box' (som det hedder i forskningsslang), som koblingen mellem arbejdsmiljøindsatser og praksis i virksomhederne udgør. Derfor handler dette notat om forholdet mellem programteori og virkningspraksis. Budskabet er, at man i rollen som afsender af arbejdsmiljøindsatser, men også som evaluator af disse indsatser, skal forholde sig til både afsenderniveau (programteori) og modtagerniveau (virkningspraksis) og specielt deres indbyrdes sammenhæng. Vi vil derfor opstille en model, der viser indholdet i og sammenhængen mellem disse niveauer.

Fra indsats til praksis

Vi skelner mellem afsenderniveau, hvor politikker og indsatser udvikles og planlægges, og modtagerniveau, hvor indsatserne udfoldes og omsættes til praksis.

Afsenderniveau udgøres af de arbejdsmiljøaktører, som udformer arbejdsmiljøindsatser. Det vil primært sige Arbejdstilsynets og arbejdsmarkedets parter samt de fælles institutioner i form af Arbejds miljørådet og BAR'ene. Andre aktører, som f.eks. Forebyggelsesfonden, indgår også. Det er her, de konkrete arbejdsmiljøindsatser udformes, og det er disse aktører, som gør sig antagelser om, hvad der vil virke, og hvordan det vil virke. Enhver indsats har dermed en programteori, som fortæller, hvad der vil virke, og hvordan det vil virke. En sådan programteori kan dog være mere eller mindre ekspliciteret på afsenderniveauet.

Det er virksomhederne og deres arbejdsmiljøorganisation, som udgør modtagerniveauet. På dette niveau konfronteres intentionerne bag indsatsen med den praktiske virkelighed. Dermed kommer den specifikke kontekst i virksomhederne og deres omgivelser til at have stor betydning for arbejdsmiljøindsatsens faktuelle forløb. I CAVI søger vi at finde frem til mere specifikke mekanismer, der kan forklare og dermed bidrage til at forudse, hvordan konkrete indsatser afstedkommer bedre arbejdsmiljøpraksis. Det vil sige, vi leder efter de mekanismer, der kan forklare, hvordan en arbejdsmiljøindsats fører til, at den konkrete arbejdsmiljøpraksis udvikler sig.



Figur 1: Forståelsesmodel for arbejdsmiljøindsatser

Ovenstående figur illustrerer, hvad der påvirker, hvordan indsatsen udvikler sig på henholdsvis afsender- og modtagerniveau, og den præsenterer de begreber, som vi vil introducere nærmere i den følgende tekst. Inden vi når dertil, er det vigtigt med nogle overordnede overvejelser om sammenhæng mellem afsender og modtager. Der er sjældent en direkte vej fra den centrale arbejdsmiljøaktør, som står bag en indsats, til modtagerne i en virksomhed. Indsatsen vil forløbe i et flow, hvor den passerer fra den ene aktør til den næste og videre til yderligere aktører, og når den ankommer til virksomhederne, vil der også der være et flow fra den ene aktør til den næste. En ny regel fra Arbejdstilsynet vil f.eks. bevæge sig fra et centralt niveau til de tilsynsførende, samtidig med at BAR'ene vil arbejde med vejledninger for, hvordan reglen efterkommes, og arbejdsmiljørådgivere vil inddrage den i deres rådgivning. Alle disse aktører vil have deres egen forståelse af, hvordan reglen skal fortolkes, og hvilken betydning den skal have i praksis. I virksomheden vil reglen og dens fortolkning måske blive modtaget af en arbejdsmiljøkoordinator, som skal formidle den til en arbejdsmiljøorganisation, som igen skal formidle videre til ledere og medarbejdere. Det betyder, at indsatsen får sit eget liv og i større eller mindre omfang transformeres til aktørernes egen forståelse af, hvordan den giver mening.

Denne forståelse kan af mange årsager være ganske forskellig fra den programteori, som indsatsen blev bygget op omkring, og resultatet af indsatsen kan dermed blive ganske anderledes end forventet. Nogle programteorier fungerer kun, hvis kæden af aktører i et vist omfang gennemfører indsatsen som forventet af de centrale igangsættere af indsatsen, andre programteorier formår at inddrage en forestilling om, hvordan indsatsen, gennem det flow den gennemløber, når sin målgruppe.

I den forbindelse må man skelne mellem implementeringsfejl og teorifejl (Kristensen 2005).

- Implementeringsfejl: Indsatsen implementeres ikke som forudsat i programteorien (f.eks. hvis den aldrig når ud til målgruppen, eller mellemlid har omformet indsatsen til noget helt andet end intenderet)
- Teorifejl: Hvis indsatsen gennemføres som forudsat i programteorien, men ikke opnår den forventede effekt (F.eks. blev der i 80'erne meget effektivt fjernet loftsplader med asbest i daginstitutioner. Denne implementering havde næppe nogen positiv effekt på risikoen for asbestrelaterede sygdomme og efterlod formodentligt mange daginstitutioner med flere frie asbestfibre efter renoeringen)

Implementeringsfejl skyldes således en ugenomtænkt eller mangelfuld programteori, hvorimod teorifejl skyldes en forkert programteori. I begge tilfælde kan der dog sagtens være en effekt – positiv eller negativ, men den har rod i andre forhold end den gennemførte indsats alene.

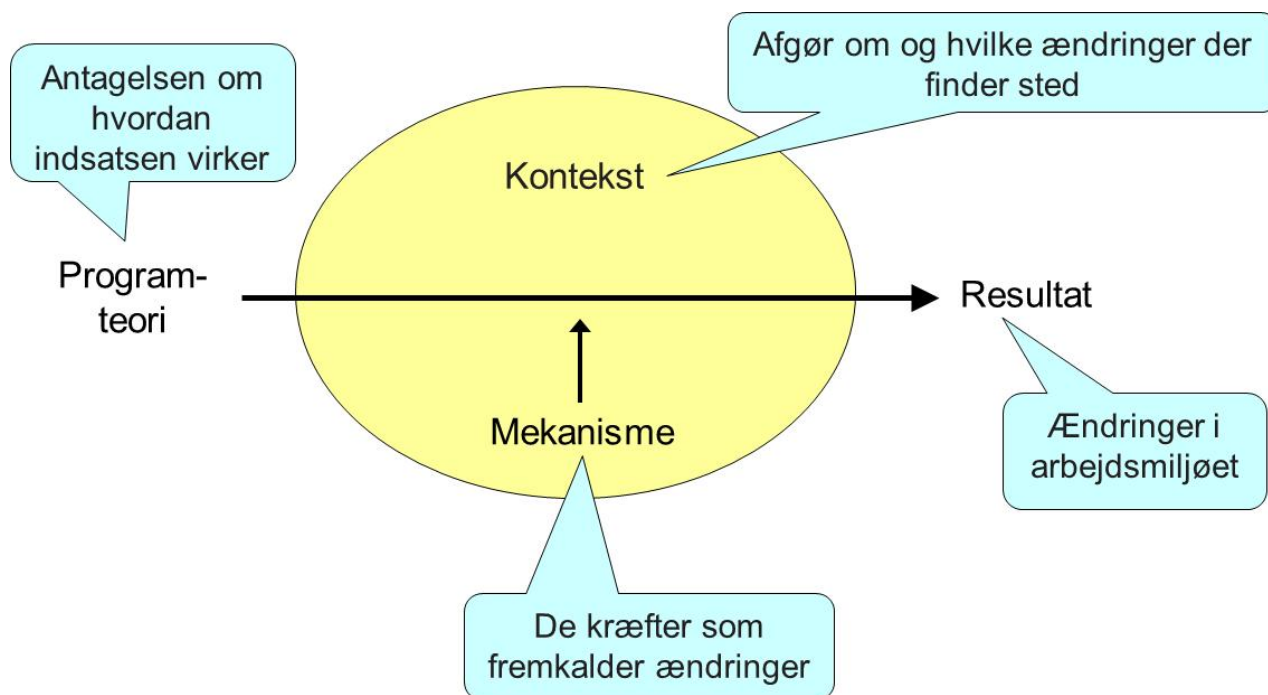
Implementeringen afgøres af praktikerne

Det har i mange år stået klart, at praktikerne har en afgørende indflydelse på implementering. Indenfor myndighedsområdet kaldes praktikerne 'street level bureaucrats' (SLB) (Lipsky, 1971), og det har vist sig, at uanset hvor stramt man fra toppen forsøger at styre sine SLB'ere, vil de altid forsøge at etablere den praksis, som de opfatter som meningsfuld. Det er vigtigt for SLB'ernes eget arbejdsmiljø, men det har også en god begrundelse i forhold til at få størst mulig effekt ud af udøvelsen af myndighed.

På arbejdsmiljøområdet har Julia Black (2001) således gennemført en undersøgelse af tilsyn med arbejdspladser. Hun viser, hvordan den tilsynsførende bliver en afgørende formidler af den programteori, som myndigheden (Arbejdstilsynet) har fastlagt på baggrund af lovgivningen. Den tilsynsførende er en aktør, der uanset tilsynsreglernes klarhed, udøver en række skøn gennem sin praksis. Skøn der baseres på den tilsynsførendes faglige viden, erfaring, egne performance mål og etableringen af den konkrete relation mellem virksomhed og tilsynsførende. Blacks analyse er et godt eksempel på, hvor komplekst det er at beskrive og forstå en indsats som arbejdstilsyn i praksis. Hendes pointe er, at afvejningen mellem, om man bør foretrække en "pisk", vælge en "gulerodsstrategi" eller fokusere på at "prædike", ikke kan afgøres på forhånd. Det er i mange tilfælde en afgørelse, der udvikles gennem den konkrete interaktion og relation mellem tilsynsførende og virksomhed. Myndigheden vil ifølge Black derfor ofte være i en konstant dialog med sig selv og med omverdenen om vægtningen mellem en kontrol-straf-strategi og en 'hjælp til selvhjælp'-strategi. Dialog bør derfor heller ikke tolkes som uklarhed, men som en nødvendig løbende undersøgelse og justering af de valgte virkemidler og af forståelsen mellem tilsynsførende og virksomhed. En justering som er nødvendig for i den konkrete situation at opnå det bedst mulige resultat.

Programteori

Set fra afsenderniveauet bliver arbejdsmiljøindsatsen sammenfattet i en programteori. Den kan defineres som det samlede sæt af antagelser om, hvad der kan føre til den ønskede effekt. Med udgangspunkt i Pawson & Tilley (1997) kan hovedbegreberne illustreres gennem nedenstående model.



Figur 2: Pawson & Tilley's model for virkningen af sociale programmer (her arbejdsmiljøindsatser)

Programteorien indeholder antagelser om, hvordan de konkrete indsatser og de virkemidler, de betjener sig af, kan fremkalde de ønskede ændringer. Disse arbejdsmiljøindsatser kommer på modtager-siden altid til udfoldelse gennem en række mekanismer, som afgør om og hvordan ændringerne finder sted. Mekanismerne udspiller sig altid i en kontekst, som afgør, hvordan arbejdsmiljøet ændres. Den interne kontekst er forhold i virksomheden, men også den eksterne kontekst i form af bl.a. marked og branchen kan have betydning. Det er imidlertid nødvendigt at supplere Pawsons model med to yderligere begreber, som han ikke har med. Det første er *indsatser*, som vi allerede løbende har anvendt i notatet, som et udtryk for det sæt af aktiviteter, som centrale arbejdsmiljøaktører samler sammen med henblik på at opnå et bestemt formål. Indsatser iværksættes bl.a. som led i den politik, som den (eller de) pågældende aktør(er) har for arbejdsmiljøet. Det andet begreb er *virkemidler*, der er de overordnede håndgrib, som de centrale arbejdsmiljøaktører har til rådighed for at opnå bestemte formål. Virkemidler optræder som bestemte tidsmæssigt afgrænsede aktiviteter, der tilsammen udgør en arbejdsmiljøindsats, og bygger på en erfaring med hvad der kan skabe forandring.

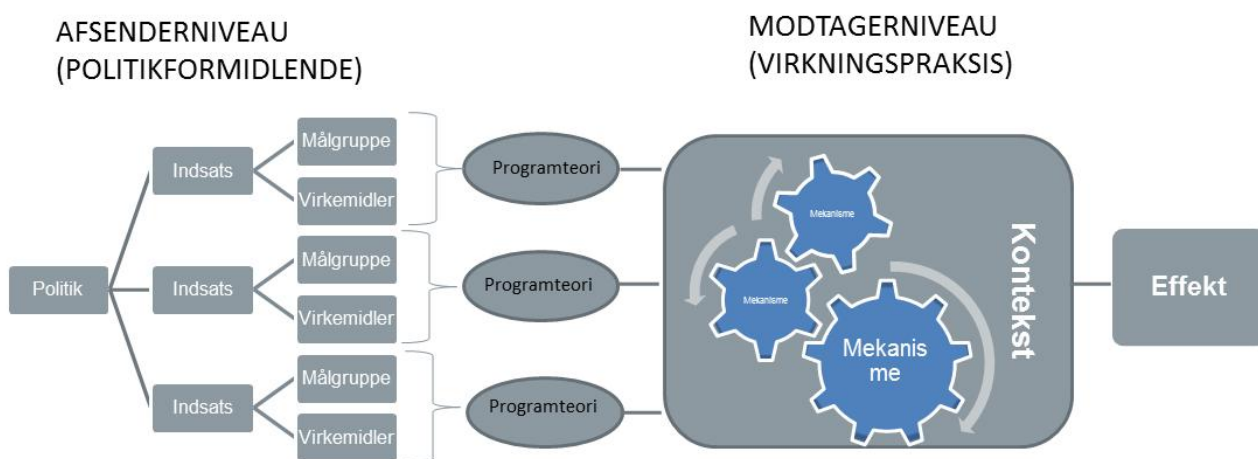
Indsatser og virkemidler er begreber på afsenderniveau, evalueringer skal bidrage til at gøre anvendelsen af dem bedre og mere målrettet fra gang til gang. Når evalueringer bidrager til at udforme en ny programteori, er det fordi, man ønsker at udvikle en så bevidst eller *refleksiv programteori* som muligt. Skal programteorien bidrage til, at de ønskede resultater opnås, er det nødvendigt at gøre sig antagelser om, hvordan indsatsen med en bestemt kombination af virkemidler indbygget i tidsmæssigt afgrænset flow af aktiviteter fører til de ønskede ændringer i arbejdsmiljøet i virksomhederne.

Programteorien skal for at bidrage til, at en indsats opnår resultater, være en begrundet antagelse om, hvordan kæden af eksterne aktører forstår og omsætter indsatsen kombineret med antagelser om, hvordan den konkrete virkningspraksis i virksomhederne kan påvirkes af de *mekanismer*, som får ændringerne til at ske. I forhold til mejerieksemplet kan afprøvningen af en prototype og spredning af erfaringerne betegnes som en mekanisme, der kan skabe ændringer. Mekanismen udspiller sig her i en særlig kontekst – netværket - som er afgørende for, om ændringer konkret kommer til udtryk. I fortællingen fra mejeriet "Solskin" er aftalen mellem den konkrete virksomhed og kunderne om typen af emballage et eksempel på, hvordan den konkrete kontekst kan udgøre en barriere for, at en ellers positiv ændring bliver realiseret. I nedenstående tabel har vi prøvet at definere de centrale begreber, vi nu har præsenteret.

		Definition
AFSENDERNIVEAU	Indsatser	Specifikke tidsmæssigt afgrænsede og sammenhængende aktiviteter, som en eller flere arbejdsmiljøaktører iværksætter for at gennemføre sin politik på området. Det kan fx være en BAR-kampagne eller særlige tilsyn.
	Virkemidler	De håndgrib arbejdsmiljøaktører kan anvende til at opnå de mål, som er indeholdt i en indsats.
	Programteori	Det samlede sæt af antagelser om, hvordan en indsats vil virke. Heri indgår en fastlæggelse af mål, afgrænsning af målgruppen, fastlæggelse af virkemidler og antagelser om hvilke mekanismer, der kan få virkemidlerne til at virke og hvilken indflydelse, kontekst har på mekanismerne. Programteorien beskriver, hvorfor den givne indsats gør en forskel.
MODTAGERNIVEAU	Virkningspraksis	Det samlede sæt af beslutninger, handlinger og italesættelser, som knytter sig til, at en indsats udfoldes og implementeres i virksomhederne.
	Mekanismer	De konkrete værdier, valg, relationer og handlinger, som forårsager bestemte udfald. Virkemidler aktiverer mekanismer, og et bestemt virkemiddel kan godt aktivere flere mekanismer i virksomheden.
	Kontekst	De forhold og betingelser, som mekanismerne udspiller sig indenfor. Konteksten omfatter både de interne og eksterne betingelser, som virksomheden arbejder indenfor.

Tabel 1: De centrale begreber fordelt på afsender- og modtagerniveau

I Figur 3 nedenfor viser vi, hvordan det sammenhængende system ser ud. På afsendersiden er udgangspunktet den overordnede politik hos en arbejdsmiljøaktør (eller gruppe af aktører). Denne politik udmøntes i konkrete indsatser, som er bygget op om en målgruppeafgrænsning (som kan spænde fra hele arbejdsmarkedet som i tilfældet med AMO-reformen til en afgrænset gruppe af virksomheder) og en bestemt kombination af virkemidler. Programteorien er afsender-sidens forståelse af, hvordan indsatsen og dens virkemidler vil fungere, så den ønskede effekt af indsatsen opnås. På modtagersiden udfolder der sig en virkningspraksis, hvor indsatsen sætter en række mekanismer i gang, som foregår i en bestemt kontekst, som er afgørende for resultatet af mekanismerne og dermed effekten.



Figur 3: Udvidet model for politikens transformation fra afsender til modtager

Vi fortsætter med at forsøge at anskueliggøre, hvordan disse begreber kan anvendes til at forstå forskellige arbejdsmiljøindsatser. AMO-reformen er udtryk for en omfattende indsats for at udvikle en mere effektiv organisering af virksomhedernes arbejdsmiljøarbejde, og vi starter med et konkret eksempel fra et lille hjørne af denne indsats – ændringen af udtrykket sikkerhedsorganisation til arbejdsmiljøorganisation. Her ved kan vi illustrere, hvordan de vigtigste begreber kan anvendes.

Ændringen fra sikkerheds- til arbejdsmiljøorganisation

Programteorien er, at man ved at udskifte begrebet sikkerhed med arbejdsmiljø i lovgrundlaget vil udbrede ændringen til virksomhederne, hvorved Arbejdsmiljøbegrebet bliver mere vedkommende og dermed fører til intensivering af arbejdsmiljøarbejdet.

Virkemiddel: Sikkerhed erstattes af arbejdsmiljø i lovgrundlag og formidlingsindsatser for at signalere en bred tilgang, hvor alle relevante problemer håndteres.

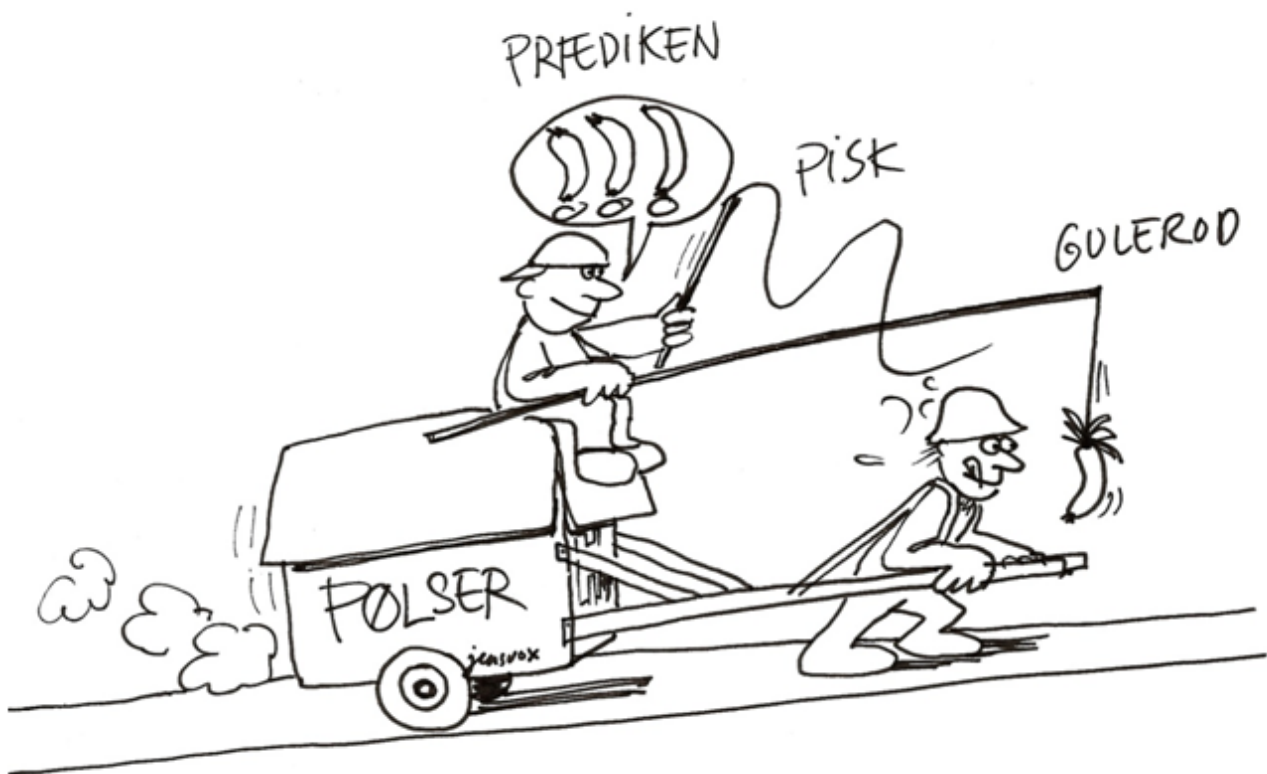
Målgruppen er hele arbejdsmarkedet, og *indsatsen* er reformen af lovgrundlaget for virksomhedernes interne arbejdsmiljøarbejde og formidlingen af denne ændring.

Mekanisme i virksomhederne: Medarbejdere og ledere benytter og udtrykker arbejdsmiljø i daglig tale og gør derved den bredere tilgang, som ligger i begrebet, til en integreret del af arbejdsmiljøforståelsen.

Kontekst: Sikkerhed afskrækker medarbejdere og ledere i brancher, hvor ulykker ikke er et stort problem. Omvendt kan eksklusion af sikkerhed som styrende udtryk skabe uklarhed i brancher, hvor ulykker er et vigtigt arbejdsmiljøproblem.

Virkemidler

Virkemidler er et nøglebegreb for arbejdsmiljøindsatsen, og det er derfor vigtigt at udfolde dette begreb nærmere. En overordnet definition af virkemidler findes hos Evert Vedung (1998), som i sin typologi opdelte de samfundsmæssige virkemidler i henholdsvis pisk, gulerod og prædiken. Virkemidler udtrykker den måde, indsatserne forventes at virke på. I daglig tale anvendes begrebet om mange forskellige typer aktiviteter, og det anvendes i flæng sammen med andre begreber som redskaber, værktøjer, kampagner, lovgivning, håndhævelse, politibetjentrolle og mange andre. Det er imidlertid vigtigt at skelne mellem virkemidlerne og de konkrete indsatsen som f.eks. en informationskampagne eller en bestemt tilsynsmetode. Som det fremgår af de eksempler, der beskrives i det følgende, vil arbejdsmiljøindsatser ofte betjene sig af flere forskellige virkemidler, og deres resultater vil afhænge af, hvordan modtagerne reagerer på virkemidlerne.



Figur 4: Vedungs opdeling af virkemidlers forskellige måder at virke på

Denne opdeling kan ikke beskrives som en egentlig teori for virkemidler. Vedung siger selv, at hans mål var at udvikle et begrebsset om alment anvendte "policy Instruments". Og han når frem til opdelingen på baggrund af en gennemgang af en lang række forskellige forsøg på at lave typologier over indsatsen og virkemidler. Han konstaterer, at der ikke optræder en almen teori som baggrund for disse typologiseringer, men at de altid bygger på en systematisering af empiriske data og observationer. Han finder, at der typisk optræder en opdeling af virkemidler efter de muligheder eller ressourcer, afsenderen har til rådighed.

I øvrigt er en af vanskelighederne i denne sammenhæng, at der ikke findes et engelsk ord for virkemiddel og det engelske "policy instrument" ikke er helt dækkende for begrebet virkemiddel i det danske sprog.

Vi har altså på nuværende tidspunkt ikke en samlet teori om virkemidler eller for den sags skyld en typologisering, som nødvendigvis er dækkende. Opdelingen i de tre generelle typer af virkemidler: pisk, gulerod og prædiken er dog ganske anvendelige for overvejelser om, hvordan man bedst kan dosere konkrete virkemidler eller indsatser, og den overordnede typologisering passer fint med en forståelse af, at spørgsmålet om, hvordan virkemidlerne virker, må være centralt, hvis man ønsker en eksplicit og refleksiv programteori.

Vedungs opdeling repræsenterer således en systematisering af forestillingen om, hvilke håndgreb samfundet kan gribe til for at fremme et godt arbejdsmiljø. En opdeling, der afspejles i de institutioner og strukturer, som er etableret, for at varetage arbejdsmiljøindsatsen, som f.eks. arbejdsmiljølov og tilsyn (pisk), BAR'erne (prædiken) og Forebyggelsesfonden (gulerod). Opdelingen kan således også sætte fokus på, hvorfor der er forskellige faglige vurderinger og politiske holdninger til, hvordan arbejdsmiljøindsatsen skal prioriteres; noget der i den sidste ende vil udmønte sig i en bestemt – langt fra altid uanfægtet – fordeling af ressourcer til de tre typer af virkemidler.

Indholdet i de tre virkemidler

Grundlæggende kan man sige, at de tre typer virkemidler peger på tre forskellige måder at motivere til handling på: At straffe, at belønne og at omvende. At straffe (piskan) kan fx ske gennem at udelukke/ekskludere, at fratage privilegier, iværksætte økonomiske sanktioner eller ultimativt helt at lukke virksomheden. At belønne (gulerod) kan fx ske gennem at legitimere, at brande, at favorisere eller ved direkte økonomisk støtte. At omvende (prædike) kan ske gennem målrettet rådgivning og vejledning, og gennem bredere formidlingskampagner f.eks. gennem edutainment (som vi fx ser det i de reklamespots Videncenter for Arbejdsmiljø udsender på tv), og dokutræning (som fx tv-serien om arbejdsmiljø) eller anden form for formidling. Disse virkemidler repræsenterer alle en asymmetrisk relation mellem afsender og modtager. Afsenderen har enten 1) magtbeføjelser til at effektuere straf, 2) har flere ressourcer, som kan tildeles dem, der findes værdige, eller 3) mere viden og kan derfor redegøre for, hvad der er rigtigt at gøre.

Vedungs tre typer af virkemidler er som nævnt ikke nødvendigvis teoretisk konsistente eller udtømmende. Det er derfor også muligt, at der findes andre virkemidler, som ikke hører til de tre typer. Det kan være virkemidler, som bygger på en mere symmetrisk relation. En mulighed er 'aftaler' som virkemiddel, hvor flere parter enes om at gennemføre en indsats, fordi de alle mener, at det vil gavne dem. Et eksempel herpå er aftalen om at gennemføre en fælles indsats, som blev indgået i netværket af små virksomhederkomma som vi så det i mejeri-casen. Men også aftaler på brancheniveau, hvor parterne i fællesskab støtter op om en konkret indsats, kan være udtryk for aftaler som en særlig type af et alment gældende virkemiddel. En karakteristik af aftaler som virkemiddel kan være betegnelsen "håndslag". Men håndslag indeholder også elementer af to af de klassiske tre virkemidler, eftersom en aftale eller et forpligtende netværk netop bindes sammen af forestillingen om, at det er til egen fordel (guleroden), og at et brud på aftalen kan medføre sanktioner i form af eksklusion(pisk). Tilsvarende kan man diskutere, om der også kan forekomme samarbejdsrelationer mellem en virksomhed og en rådgiver, der har en ligeværdig karakter. Et sådan virkemiddel kan evt. betegnes som "en krykke", hvis der skal findes en metafor, som matcher de øvrige.

Virkemidler (Vedung)	Andre mulige virkemidler
<ol style="list-style-type: none"> 1. at straffe (pisk) <ol style="list-style-type: none"> a. at udelukke/ekskudere b. at fratage privilegier c. at sanktionere (bøder) d. at lukke 2. at belønne (gulerod) <ol style="list-style-type: none"> a. at legitimere b. at brande c. at favorisere 3. at omvende (prædike) <ol style="list-style-type: none"> a. undervisning b. edutainment c. rådgivning d. docuteaching e. formidling 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Håndslag <ol style="list-style-type: none"> a. forpligtende netværk b. aftaler på branche-niveau 5. Krykke <ol style="list-style-type: none"> a. langvarigt samarbejde mellem virksomhed og rådgiver

Tabel 2: Oversigt over Vedungs virkemidler og mulige nye virkemidler

I konkrete arbejdsmiljøindsatser vil der typisk indgå forskellige doseringer (konfigurationer) af Vedungs tre typer af virkemidler og måske nogle af de to andre ovenfor foreslåede typer af virkemidler. Doseringen er et udtryk for en given sammensætning af konkrete virkemidler som fx tilsyn og informationsformidling. Det sker typisk med udgangspunkt i en forforståelse om den målgruppe, som indsatsen er rettet mod. Nedenfor viser vi et eksempel på, hvorledes forskellige virkemidler kan kombineres, og hvilken betydning det har for forventningerne om resultater, når målgruppens kontekst tænkes med ind i indsatsen. Arbejdstilsynets implementering af det særlige tilsyn er anvendt som eksempel på, hvordan en indsats kan tilrettelægges, således at den kombinerer forskellige virkemidler.

Analyse af programteori – Arbejdstilsynets særlige tilsyn

Arbejdstilsynet har indenfor de senere år udviklet en ny tilsynsstrategi, der omtales som "det særlige tilsyn". Denne tilsynsform indebærer, at virksomhederne efter et besøg af Arbejdstilsynet får en tidsfrist til at forbedre påpegede problemer i stedet for et egentligt påbud, og de får samtidig vejledning i, hvad de skal gøre for at løse problemet. Programteorien bag denne indsats er i kort form, at virksomhederne gennem muligheden for selv at løse problemet vil være mere motiverede til at forbedre arbejdsmiljøet, end hvis de får et direkte påbud. Denne programteori udspringer af Arbejdstilsynets egne mangeårige erfaringer med tilsynsbesøg.

Programteoriens forståelse af, hvordan indsatsen vil virke, vil imidlertid kun kunne opfyldes, hvis nogle grundlæggende forudsætninger, som afhænger af konteksten, er opfyldt. Arbejdstilsynet skal have politisk opbakning til at arbejde med denne kombination af kontrol og vejledning (pisk og prædiken), og de udførende tilsynsførende skal have kompetencer, der gør dem i stand til at udfylde rollen. På de interne linjer skal virksomheden have vilje og evne til at efterleve den vejledning, de modtager fra den tilsynsførende. Det kan man imidlertid ikke forudsætte, at alle virksomheder har. Programteorien kan således kun forventes at blive udfoldet i en afgrænset del af målgruppen.

Det vil derfor være væsentligt i en evaluering af en sådan tilsynsindsats at opnå et kendskab til, hvordan indsatsen og dens virkemidler påvirker forskellige segmenter i målgruppen. At opnå et sådant kendskab forudsætter kendskab til de tilsynsførendes praksis og til, hvordan forskellige typer af aktører i virksomhederne reagerer på denne tilsynsform.

Synergier mellem indsatser

Det særlige tilsyn er et eksempel på en indsats udformet og tilrettelagt af en arbejdsmiljøaktør (Arbejdstilsynet), som selv er i stand til at gennemføre en indsats med kombinationer af flere virkemidler. Ofte tilrettelægges indsatser dog således, at flere aktører inddrages og flere virkemidler og indsatser kombineres. Der arbejdes med synergi mellem indsatserne. Et sådan tilfælde kan illustreres af indsatsen fra BAR Byg i forhold til murerarbejde, som beskrives nedenfor.

En indsats der forandrer murerarbejdet

I en evaluering fra 2011 bliver det vist, at en betydelig del af murerbranchen kender til og arbejder efter de nye principper om højst en meters løft ved opmuringsarbejde. Dog er alle facetter af den nye arbejdsmetode ikke implementeret på alle byggepladser.

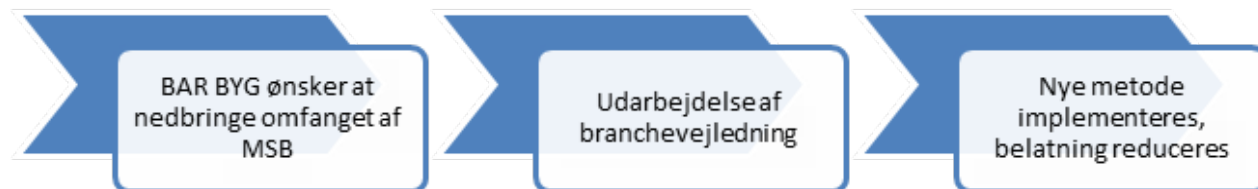
Indsats

Den samlede indsats består af en række elementer. Branchearbejdsmiljørådet for Bygge & Anlæg besluttede for over 10 år siden at sætte fokus på murerarbejdet. For mureren var der især erkendte muskelskeletbelastninger ved at mure under knæhøjde og over bryst/skulderhøjde, og for arbejdsmanden var der erkendte belastninger ved mange tunge løft, skub og vrid.

I et forarbejde blev det analyseret, hvilke konsekvenser der ville være af at omlægge arbejdet sådan, at stilladset bliver flyttet hver gang, der er muret en meter i højden frem for de gældende 1½ meter. Analysen viste, at belastningen for murerne ville blive betydeligt reduceret ved en afskaffelse af opmuring under knæhøjde og over brysthøjde. Analysen førte frem til forslag om, at mursten skal leveres på paller af ca. 25 centimeters højde og med færre mursten på hver palle, samt at der anvendes mørtelspande som ligeledes er løftet fra jorden. I forhold til arbejdsmanden er der fokus på, at børen til transport af stenhoveder ændres.

Den primære indsats består i, at BAR Byg udarbejder en branchevejledning, der beskriver principperne om udførelse af murerarbejdet. Som en del af indsatsen er der gennemført to forebyggelsesfondsprojekter, som udvikler hjælpemidler, der gør det muligt at udføre arbejdet efter de nye principper. Derudover har branchens parter været aktive med at informere deres medlemmer, og Arbejdstilsynet anvender vejledningen som grundlag for tilsynsaktiviteter på området.

BAR systemet har en samfundsmæssig bestemt opgave, som baserer sig på at oplyse ansatte og ledere om de til enhver tid gældende og de mest fornuftige måder at udføre arbejdet på set i forhold til at undgå/reducere nedslidning samt forebygge ulykker. Det traditionelle virkemiddel i de konkrete indsatser er branchevejledninger, som oplyser om principperne for en forsvarlig udførelse af arbejdet. Figuren nedenfor illustrerer en simpel og traditionel programteori for en branchevejledning.



Figur 5: Simpel programteori

Som eksemplet ovenfor viser, har BAR Byg gennemført en væsentlig mere omfattende og mangefaceteret indsats, hvor der netop har været satset på at opnå synergi mellem forskellige virkemidler både de konkrete (informationskampagne, forsøgsprojekter, tilsyn m.fl.) og de generelle (prædiken, pisk og håndslag).

Programteori – "Opmuringsarbejde i højden"

BAR'ene er både formet af deres samfundsmæssige opgave og er et produkt af partssamarbejdet. Hvis ikke parterne slutter op om en vis grad af fornyelse og innovation, er det ikke muligt for BAR'en at formidle de til enhver tid gældende mest fornuftige måder at udføre arbejdet til den primære målgruppe. Derfor indgår virkemidler 'aftaler' som en mere eller mindre blind makker i BAR samarbejdet. I det konkrete tilfælde har udarbejdelsen af branchevejledningen og de tilhørende udviklinger af tekniske hjælpemidler været en lang proces, som endte med, at parterne har stået bag de nye principper og deltaget i formidlingen af dem. De har givet hinanden håndslag på at stå bag den nye vejledning og aktivt arbejde for formidlingen af den. Det er primært sket ved at skrive om principperne i egne medlemsblade og på egne hjemmesider mv. samt ved at egne konsulenter har formidlet indholdet til ledere og medarbejdere. Virkemidlet er således fortsat oplysning, men oplysning som afsendes fra deltagerne i partssamarbejdet og ikke er initieret direkte fra BAR'en.

En del af motivationen for at udarbejde branchevejledningen er for parterne i branchen, at man ved at ændre på opmuringsarbejdet imødekommer Arbejdstilsynets krav om reduktion af belastninger. Pysken må derfor formodes at have været en driver for i det mindste Arbejdsgiversiden i partssamarbejdet. Parallelt med at hjælpemidlerne blev færdigudviklede og branchevejledningen blev publiceret og formidlet i branchen, har Arbejdstilsynet strammet sin tilsynspraksis op og begynder at have opmærksomhed på, om der mures efter de nye principper og er begyndt at afgive reaktioner, hvis ikke det er tilfældet. Virkemidlet regulering (pisk) fungerer derfor i den konkrete case i synergi med virkemidlet oplysning (prædiken).

Der kan således opstilles følgende programteori over denne indsats:

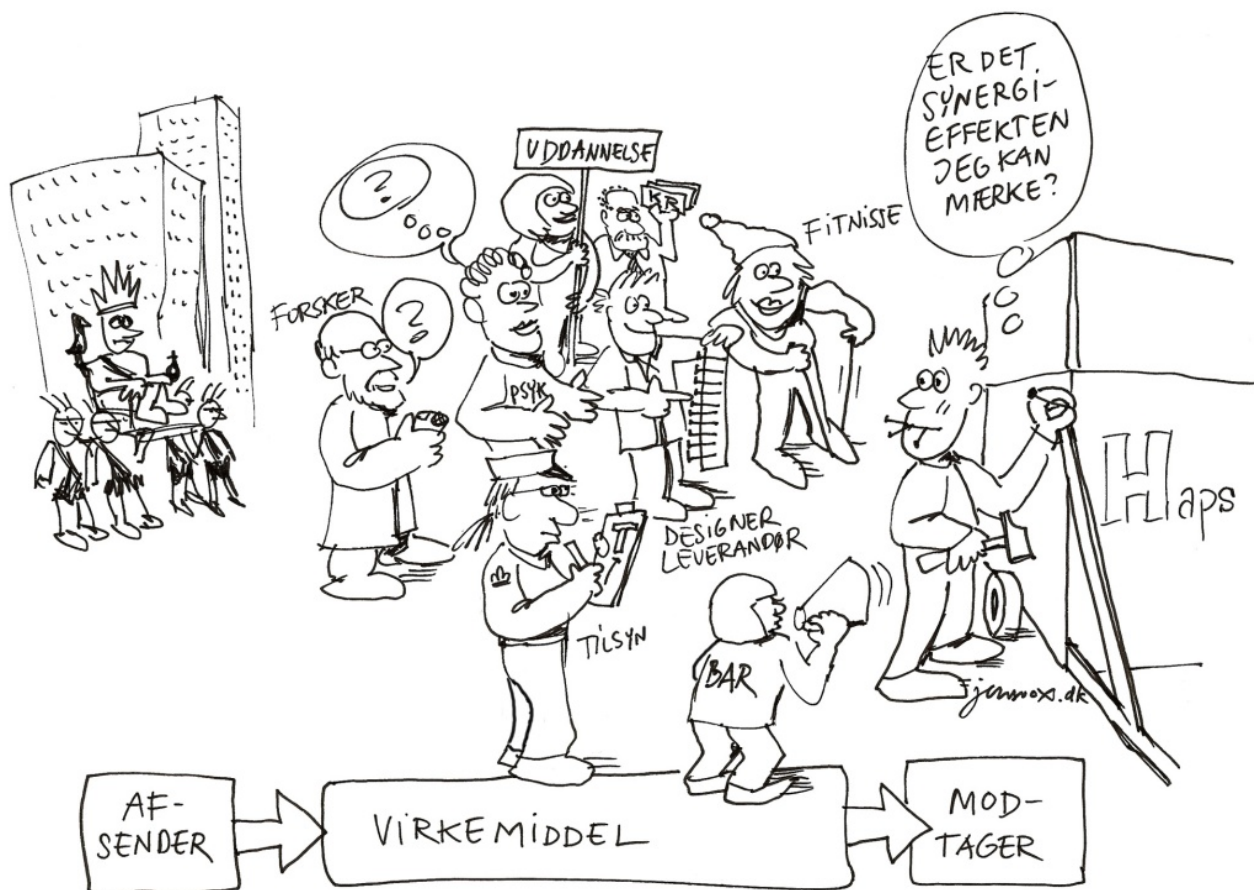
Mål og målgruppe: Nedsættes af MSB for murere

Virkemidler:

- Forundersøgelse (prædiken)
 - Mekanisme: at skabe enighed om problemets omfang og karakter
- Forsøgsprojekter i konkrete virksomheder (gulerod og prædiken)
 - Mekanisme: at vise, at løsninger er mulige
- Udarbejde branchevejledning (håndslag)
 - Mekanisme: at opbygge tillid til hinanden gennem respekt for alle parter legitime interesser
- Formidling af branchevejledning (prædiken og gulerod)
 - Mekanisme: at formidle kendskabet til vejledningen gennem mange kanaler
 - Kontekst: arbejdsgiverne og lønmodtagerne har tillid til egne organisationer og dermed fremmes effekten af mekanismen formidling
- Tilsyn med reaktioner på manglende efterlevelse af vejledning
 - Mekanisme 1: arbejdsgivere mister legitimitet gennem påbud
 - Mekanisme 2: myndighedens fokus understreger, at vejledningens krav nu er almen praksis i branchen (denne mekanisme er også i spil i forhold til organisationernes formidling)

Kommentar til boksen: Murer-casen viser, hvordan der er flere virkemidler og mekanismer i spil samtidig, og den understreger vigtigheden af, at de spiller **sammen**. Hvis der fx ville være aktører, som udsendte tvetydige signaler, er det let at forestille sig, hvordan en ellers succesfuld indsats ville kuldsejle.

Synergiproblematikken er kendt, og der er mange anbefalinger om, at regulering, tilsyn og kontrol altid skal følges med bred information, oplysning og vidensdeling. Det fordrer i sig selv et samarbejde mellem f.eks. myndighed og organisationer og det private marked for rådgivere, undervisere og vidensformidlere. Det ser således ud til, at de mest effektfulde indsatser bygger på synergi mellem flere under-indsatser, der hver især har forskellige programteorier og dermed abonnerer på forskellige virkemidler. Inddragelse af synergi i programteorien er dog ofte begrænset til at omfatte synergien mellem samfundsmæssige indsatser. Der vil imidlertid være meget at opnå, hvis man også kan inddrage synergien mellem de samfundsmæssige indsatser og de forskellige typer af reaktioner de mødes med fra virksomhedernes side. Der er derfor et behov for yderligere afdækning af mulige synergier, således at det bliver muligt, at indtænke disse i programteorien



Figur 6: Vox's illustration af synergieffekten mellem forskellige virkemidler

bag større indsatsstrategier.

Det er dog ikke altid synergien opstår som led i en planlagt arbejdsmiljøindsats, som kan ekspliciteres i en programteori. Der foregår en kompleks og på mange måder uforudsigelig udvikling i samfundet som ikke har sammenhæng med arbejdsmiljøområdet, men som får indflydelse på dannelse af holdninger og adfærd. Den sidste case i dette afsnit handler om alkohol på arbejdspladsen og viser, hvorledes der kan ske store positive ændringer uden en klar arbejdsmiljøindsats og uden en entydig afsender og dennes programteori.

Alkohol

Gennem de sidste tre årtier har der været et voksende samfundsmæssigt fokus på alkohols negative betydning for sundheden. Talrige kampagner har haft til formål at nedbringe alkoholforbruget. Alligevel har det samlede alkoholforbrug været nogenlunde konstant. (Statens institut for folkesundhed: Folkesundhedsrapporten). Der er imidlertid i samme periode sket store ændringer i det individuelle drikkemønster. Således drikkes mere om aftenen og i weekenderne, hvorimod alkoholindtag på arbejdspladsen er faldet markant (Sundhedsstyrelsen: Når alkoholproblemer bliver et problem, 2008).

Sammenhængen mellem alkoholindtag og ulykkesrisiko er kendt og dokumenteret - primært i sammenhæng med trafik, men også på arbejdspladser. Nedbringelsen af alkoholforbruget, måske især indenfor byggeri og produktion hvor problemet var kendt, måtte således antages at kunne være en vigtig faktor for at begrænse antallet af arbejdsulykker. Indsatser, der handler om alkohol på arbejdspladsen, f.eks. opfordring til formulering af en alkoholpolitik, har imidlertid primært haft et individuelt sundhedssigte, f.eks. ved at støtte medarbejdere med alkoholproblemer til at modtage afvænningsbehandling. Men de har ikke haft et egentligt arbejdsmiljøfokus (Sundhedsstyrelsen: Når alkoholproblemer bliver et problem, 2008). Der har således ikke været gennemført kampagner direkte rettet mod at nedbringe ulykker ved at reducere alkoholbruget på arbejdspladsen, men alligevel er det sket. Selvom langt de fleste virksomheder i dag har et forbud mod indtagelse af alkohol i arbejdstiden, er det antagelsen, at årsagen til denne markante ændring primært skal findes i en ændret samfundsmæssig holdning til accepten af at indtage alkohol og samtidigt kunne udføre sit arbejde. Ændrede samfundsmæssige normer og et stigende arbejdstempo, mere komplekse arbejdsopgaver og større effektivitetskrav ses således som den mekanisme, der har skabt denne positive ændring. (ibid.)

Virkningspraksis, mekanismer og kontekst

Når arbejdsmiljøindsatsen sættes i søen, bliver den mødt af den kontekst, der er til stede i den enkelte virksomhed. Dette møde med konteksten har afgørende betydning for i hvilken grad, arbejdsmiljøindsatsen vil leve op til de givne intentioner bag. Mødet med modtagerens kontekst kan man anskue som den måde virkemidlet udfoldes i praksis – dette betegner vi virkningspraksis. Heri indgår en række processer, der kan defineres som de forskellige mekanismer, der sættes i spil af arbejdsmiljøindsatsen og i større eller mindre omfang fremkalder effekter, som både kan være de ønskede eller helt andre effekter.

En virkningspraksis konstitueres således af selve indsatsens møde med modtager-virksomhedens eksisterende kontekst. For at kunne evaluere mere end blot effekten af en given arbejdsmiljøindsats må man derfor vide, hvordan den allerede eksisterende kontekst spiller sammen med indsatsen. Der er således behov for en kortlægning af praksis og kontekst hos modtageren af en arbejdsmiljøindsats. For at give et billede af hvad der er tale om i praksis, vender vi igen tilbage til casen fra mejerierne.

Mekanismer og kontekst - Ergonomi på mindre mejerier

I mejeri-casen er der flere integrerede virkemidler herunder økonomiske incitamenter og netværksstyring som de mest fremtrædende. På et overordnet niveau er branchen presset af Arbejdstilsynet og truslen om påbud. Pisk som virkemiddel har dermed virket som motivationsfaktor både i forhold til de virksomheder, der har fået afgørelser, men også indirekte på branchen som helhed gennem truslen om mulige påbud. Projekter udført i samarbejde med branchens store koncern har skabt fokus på problemer og løsninger knyttet til muskelskelet besvær i branchen og formidlet praktiske erfaringer. Opfordringen til at øge indsatsen er desuden fulgt op fra BAR Jord til Bord. Endelig åbner forebyggelsesfonden mulighed for økonomisk støtte til denne type af forebyggende indsatser. Branchen og temaet nedslidning af tunge løft er således mødt med virkemidler af typerne pisk, prædiken og gulerod, og disse virkemidler har dannet afsæt for den konkrete indsats, som ergonomiprojektet udgør.

Selve projektets programteori tog udgangspunkt i muligheden for at opnå økonomiske støtte. Et andet afgørende virkemiddel bag programteorien var, at arbejdsmiljøindsatsen blev udført i regi af netværket af mindre virksomheder, som gav hinanden "håndslag" på at arbejde sammen om den konkrete udvikling af redskaber og samtidig om at åbne dørene for hinanden. En grundlæggende motivationsfaktor var projektets målsætning om, at løsningerne samtidigt med at kunne reducere belastningerne, også skulle leve op til at være praktisk anvendelige og økonomisk rentable.

Som projektet forløb viste det sig, at den indledende delvist eksplicite programteori i store træk var korrekt, idet det lykkedes med de gældende virkemidler at skabe en positiv udvikling såvel i netværket som i udviklingen af konkrete hjælpemidler. I denne case er det vigtigt at undersøge, hvad der binder netværket sammen, og hvad der ligger til grund for, at konkurrenter gav hinanden "håndslag" på at arbejde med åbne døre. Det er således mekanismer, der handler om netværk som virkemiddel, og som CAVI er ved at undersøge nærmere. Ligeledes er udviklingen fra prototype til udbredt anvendelse en proces, der er afgørende for at skabe det ønskede slutresultat. Men det er samtidig en proces der for at kunne begribes, kræver kendskab til den kulturelle, organisatoriske og sociale kontekst, der kendetegner de små mejerier.

En bred udbredelse af hjælpemidlet til så mange mejerier som muligt følger dog ikke umiddelbart af, at projektet er succesfuldt gennemført. Nogle af de problemer, der kan opstå, blev illustreret i den indledende historie.

Der er ikke en kausal sammenhæng mellem den direkte indsats og det langsigtede mål om at reducere nedslidning i den samlede branche. Derfor kan et sådant effektmål ikke anvendes som det eneste succeskriterium for indsatsen. I denne case er der også opstillet specifikke og lettere dokumenterbare delmål, som f.eks. biomekaniske mål for belastningsgraden, når det enkelte udviklede redskab testes i brug, samt omfanget af, i hvor høj grad det udviklede redskab bruges i praksis, og hvor mange mejerier ud over testmejeriet der anskaffer redskabet. En simpel dokumentation af sådanne måltal giver dog ikke viden om, hvorfor og hvordan det lykkes at nå til et positivt resultat. For at kunne opnå en sådan viden bør en evaluering inddrage antagelser om betydningen af de mekanismer, der udfolder sig på virksomhedsniveau. Det kan f.eks. være motivation til adfædsændring, implementeringsstrategiens omfang af forpligtelse og kontrol, anvendelsesgraden i forhold til den samlede produktionsopgave osv.

Konklusion

Vi sluttede det første notat af med en række overvejelser om vilde problemer. Vi ved, at de fleste arbejdsmiljøindsatser optræder som vilde problemer, hvor der ikke kan forudsiges en sikker effekt. De overvejelser, vi har gjort os i dette notat, er forsøg på at indkredse, hvordan man kan sætte ord på disse vilde problemer i et forsøg på at forstå dem bedre.

I dette afsluttende afsnit skal vi først pege på resumeet i indledningen af nærværende notat, hvor vi kort ridser notatets hovedpointer op. Her afslutningsvis skal vi diskutere, hvordan modellen, vi har arbejdet med kobler sig på de forskellige evalueringsformer, der blev behandlet i notat 1. Hensigten er, at komme nærmere hvordan en nuanceret forståelse af konteksterne for arbejdsmiljøproblemerne kan gøre os bedre til både at forudsige, iværksætte og gennemføre indsatser, med de tilsigtede effekter.

I det første notat beskrev vi forskellige evalueringstyper. Vi forstår evaluering som en systematisk bedømmelse af udfald, præstationer og organisering af samfundsmæssige aktiviteter. Denne bedømmelse er rettet mod fremtidige handlingssituationer og man kan derfor sige, at evalueringer har et anvendelsessigte (Dahler-Larsen 2010; Vedung 1998).

I forhold til modellen i dette notat vil en klassisk effektevaluering, måle situationen før en bestemt intervention, gennemføre interventionen og efterfølgende gennemføre en effektmåling for på den måde at finde frem til, hvad der kom ud af interventionen. En sådan evalueringsform tager ikke højde for de mere uforudsigelige mekanismer, indsatser møder i en given virkningspraksis, og vil derfor enten ofte foretage meget snævre målinger, eller vil være behæftede med store usikkerhedsmomenter.

Den responsive evaluering vil derimod være i stand til at beskrive og følge det flow, en indsats udvikler sig gennem, og vil kunne have styrke i forhold til at udvikle processerne mellem de forskellige interessenter og mellem aftager og modtagerniveau. En svaghed vil være, at den responsive evaluering måske fokuserer på en smal kontekst, og dermed ikke kan følge en særlig indsats helt fra politisk intention til effekt, og den vil kunne komme til at fokusere på alle mulige andre tiltag, der kan have påvirket virksomhedskonteksten.

Monitorering bruges ofte i offentlige virksomheder, og har som effektevaluering den svaghed, at der er langt fra de konkrete aktiviteter til de slutmål, man ønsker at kunne udtale sig om. Målingerne kan derfor ofte ende med at blive statiske og ikke opleves som relevante i de konkrete virkningspraksisser, mens de på den anden side kan have stor politisk gennemslagskraft. Metoden kritiseres da også for, ikke så meget at være evaluering som den er en form for vidensopsamling i en politisk kontekst.

Den evidensbaserede evaluering udgøres af såvel effektevaluering som af kritisk realistisk evaluering. Effektevalueringen bruges ofte inden for fx medicinsk forskning til måling af effekten af medicin gennem sammenligninger. Denne metode er i forhold til de meget komplekse kontekster, arbejdsmiljøets vilde problemer udspiller sig, ikke velegnet. Den kritisk realistiske evaluering er også evidensbaseret, men søger efter de mekanismer, som i samspil med konteksten kan føre til et bestemt resultat (Dahler-Larsen & Krogsrup 2004; Pawson 2006; Pawson & Tilley 1997; Pawson, Wong, & Owen 2011). Formålet er, at man ved at finde frem til de mekanismer, som i samspil med konteksten kan føre til et bestemt resultat, kan finde ud af, hvad der virker og hvordan det virker, og gennem forståelsen af mekanismerne kan denne viden overføres til andre sammenhænge. Problemet er imidlertid, at vores viden om mekanismerne i arbejdsmiljøsammenhænge er sparsom. I notatet har vi forsøgt os med et første skridt, hvilket altså er at lave en forståelsesmodel for, hvordan mekanismer kan ses i den konkrete, komplekse kontekst, arbejdsmiljømæssige virkemidler udspiller sig i.

Referencer

Black, Julia. «Proceduralizing Regulation: Part II». *Oxford Journal of Legal Studies* 21, nr. 1 (2001): 33–58.

Dahler-Larsen, Peter. «Evaluering». I *Kvalitative Metoder. En Grundbog*, 165–184. København: Hans Reitzels Forlag, 2010.

Dahler-Larsen, Peter, Hanne Kathrine Krogstrup, og Kurt Alling Nielsen. *Nye veje i evaluering - Håndbog i tre evalueringsmodeller*. København: Systime, 2003.

Kristensen, T. S. 2005, "Intervention studies in occupational epidemiology", *Occupational and Environmental Medicine*, vol. 62, pp. 205-210.

Lipsky, Michael. «Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform». *Urban Affairs Review* 6, nr. 4 (Juni 1, 1971): 391–409.

Pawson, Ray, og Nick Tilley. *Realistic Evaluation*, udateret.

Pawson, Ray, Geoff Wong, og Lesley Owen. «Myths, facts and conditional truths: What is the evidence on the risks associated with smoking in cars carrying children?» *Canadian Medical Association Journal* (Januar 10, 2011).

Pawsons, Ray. *Evidence Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage, 2006.

Sundhedsstyrelsen. *Fokus på alkohol – alkoholpolitik og alkoholproblemer på arbejdspladsen*. København, 2008.

Vedung et al (Ed.). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. London: Transaction Publishers, 1998.

.