

Att förebygga hot och våld i statliga myndigheter - en jämförelse mellan två perspektiv på säkerhetsarbete

SOFIA WIKMAN OCH ULRIKA RICKFORS



ARBETSLIV I OMVÄNDLING

02 2017

WORK LIFE IN TRANSITION

Att förebygga hot och våld i statliga myndigheter - en jämförelse mellan två perspektiv på säkerhetsarbete

Sofia Wikman & Ulrika Rickfors

WORK LIFE IN TRANSITION
02 2017



ARBETSLIV I OMVANDLING

ARBETSLIV I OMVANDLING

är utgiven av Institutionen för designvetenskaper (LTH), Lunds universitet
i samarbete med Forum för arbetslivsforskning (FALF),
Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA) Malmö högskola,
och Institutionen för arbetsvetenskap, ekonomi och miljöpsykologi, SLU Alnarp.

Redaktör: Calle Rosengren
Ansvarig utgivare: Fredrik Nilsson
Redaktionssekreterare: Peter Frodin
Redaktionsråd: Marita Flisback, Peter Lundqvist,
Mikael Ottosson och Christina Scholten, Måns Svensson
Teknisk redaktör och grafisk form: Peter Frodin
Omslagsfoto: Peter Frodin

Copyright © Institutionen för designvetenskaper (LTH) och författarna.

Institutionen för designvetenskaper (LTH)
Lunds universitet
Box 42
221 00 Lund

ISBN 978-91-87521-10-2 (E-publikation)
ISBN 978-91-87521-11-9
ISSN 1404-8426

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet
Lund 2017



**CLIMATE
COMPENSATED
PAPER**



REPA[®]
A part of FIT (the Packaging and
Newspaper Collection Service)

Abstract

En utgångspunkt i arbetsmiljölagen är att kartlägga de risker som finns i verksamheten. För att undersöka om det finns en diskrepans mellan vad lagen stadgar gällande arbetstagares rätt till deltagande i säkerhetsarbetet, och i vilken utsträckning det sker i praktiken, har vi intervjuat tio huvudskyddsombud på statliga myndigheter med krävande klientkontakter. I studien används två perspektiv på säkerhet som vi hämtat från säkerhetsforskning, *stabil* och *habil*.

Perspektiven används för att analysera hur arbetsmiljölagen implementeras i statliga myndigheters arbete med att göra riskbedömningar för att förebygga våld och hot. Huvudskyddsombuden efterfrågar mer habilitet och ett större inflytande i säkerhetsarbetet. Varför arbetstagarperspektivet inte integreras i den utsträckning som lagen gör gällande förklaras med att betoningen av den stabila, formella sidan av arbetsmiljöarbete sker på bekostnad av en utveckling i form av arbetstagarmedverkan.

Att arbetstagares möjligheter till input i säkerhetsarbetet saknas i praktiken innebär att säkerhetsarbetet därmed inte alltid motsvarar arbetsmiljölagens syfte.

Innehåll

Inledning	7
Bakgrund	8
Syfte	10
Forskningsfrågor	10
Tidigare forskning	12
Hot och våld i arbetslivet	12
Säkerhetsforskning	13
Styrning av säkerhet i arbetsmiljön	14
Teori	17
Definition av säkerhet	20
Säkerhetspyramiden som princip	20
Förklaring till hot och våld	22
Människosyn och prestation	23
Kunskapsproduktion	24
Metod	26
Arbetsmiljölagstiftning	26
Riktad innehållsanalys	27
Studiens teman	28
Gruppintervju med huvudskyddsombud	29
Kontext	29
Strategi	30
Intervjuguide	30

Analys	32
Nollvision	32
Regelefterlevnad	34
Kunskap	37
Delaktighet	40
Sammanfattning	43
Arbetstagarmedverkan i säkerhetsarbetet?	43
Diskrepans mellan lag och praktik	44
Habilit och stabilt i skyddsombudens utsagor	45
Referenser	47

Inledning¹

År 2010 knivskars en kvinnlig vårdare till döds av en intagen klient på ett LVU-hem. Två chefer dömdes i hovrätten till villkorlig dom för arbetsmiljöbrott genom vållande till annans död. Rätten ansåg att cheferna inte gjort en tillräcklig riskbedömning (2010-B-2098). Det var inte knivdådet i sig som betraktades vara ett brott, utan straffbarheten låg i att arbetsgivaren inte förebyggt risken i tillräckligt hög grad. Varje arbetsgivare har enligt arbetsmiljölagen (AFS 2001:1) ansvar att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete:

Arbetsgivaren ska regelbundet undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet. När ändringar i verksamheten planeras ska arbetsgivaren bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som kan behöva åtgärdas. Riskbedömningen ska dokumenteras skriftligt, ange vilka risker som finns och om de är allvarliga eller inte.

I det systematiska arbetsmiljöansvaret ingår att det ska finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena ska vara för att ”ohälsa och olycksfall i arbetet ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås” (5§). I Arbetsmiljöverkets allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna anges att en viktig utgångspunkt i arbetsmiljöpolicyen är de risker som finns i verksamheten

Vissa samhällsfunktioner, till exempel förvaring och internering av klienter, kan inte fullgöras om inte arbetstagarna utsätts för vissa former av risker som kan leda till ohälsa eller olycksfall. Den verksamheten är inte kriminell i sig, förutsatt att riskbedömningar kontinuerligt genomförs och åtgärder vidtas i förebyggande syfte (SOU 1993:81; Nordiska ministerrådet 2011). Det som är straffbart enligt arbetsmiljölagen 8§ är alltså att underlåta att göra en noggrann riskbedömning av verksamheten.

Statskontoret har i en rapport (2012) uppmanat till att undersöka vad hot och våld får för konsekvenser för enskilda myndigheters verksamheter. Hot och våld riktat mot statliga myndigheter är ett arbetsmiljöproblem men också ett demokratiproblem. Hot och våld kan påverka tjänstemännen i deras myndighetsutövning och utgör därmed en fara för rättssäkerheten.

1 Studien är finansierad av FORTE (2013-01670).

Av flera skäl förefaller det angeläget att systematiskt arbeta med att kartlägga de orsakssamband som kan finnas mellan utsatthet för våld i arbetslivet och de situationella betingelser som kan bidra till uppkomsten av hot och våldshändelser. Det kan handla om styrning och ledning av verksamhet, resurser, arbetsförhållanden, kompetens, rapportering och analyser av säkerhetsarbetet med mera. I den här artikeln inspireras vi av forskning som ligger till grund för säkerhetsarbete inom andra säkerhetsintensiva branscher som flygtrafik och patientsäkerhet för att undersöka hur kunskap skapas för att förebygga hot och våld i statliga myndigheter.

Det övergripande syftet i den här artikeln är att genom att använda två perspektiv hämtade från säkerhetsforskningen (*stabil* och *habil*) som verktyg, analysera hur arbetsmiljölagen implementeras i det praktiska arbetet att göra riskbedömningar för att förebygga hot och våld.

Bakgrund

Resiliensbegreppet har fått starkt genomslag i forskning om risk- och krishantering och används inom säkerhetsforskningen för att beskriva sociala systems förmåga till (åter)anpassning eller förmåga att absorbera chocken från oväntade händelser (Bergström 2016:81). Enligt Almklov och Albrechtsen (2016) fokuserar de flesta studier antingen på ett systems stabilitet eller på dess anpassningsförmåga.

För att uppmärksamma såväl stabilitet som anpassning används i denna studie två perspektiv på säkerhet som är hämtade från just resiliensforskningen; *Safety I* och *Safety II* (Hollnagel 2014) samt *Old view of human error* och *New view of human error* (Dekker 2006). Perspektiven beskriver en traditionell respektive ny syn på säkerhet. För enkelhets skull slår vi i denna studie samman perspektiven och benämner dem *det stabila* (*Safety I* och *Old view of human error*) respektive *det habila* (*Safety II* och *new view of human error*) perspektivet².

Inom det stabila perspektivet implementeras säkerhetsarbetet top-down i organisationen; från ledning till arbetstagare. Standardisering och rutiner är centrala för att så långt det är möjligt motverka att arbetstagare improviserar och avviker från föreskrivna riktlinjer. Arbetstagares handlingsvariabilitet anses utgöra en risk då den utmanar ett i övrigt felfritt system. Inom det habila perspektivet implementeras säkerhetsarbetet bottom-up i organisationen; från arbetstagare till ledning. Arbetstagares handlingsvariabilitet betraktas som ofrånkomlig och utgör en tillgång i utformningen

2 Vi är medvetna om att man inom andra fält såsom t.ex. organisationsforskning inom sociologi, psykologi och ledarskap ofta använder liknande begrepp för att beskriva handlingsutrymme och styrning. Till exempel talar man ibland om hur robust ett system är eller hur mycket tillit ett byråkratiskt system kan ge utrymme till i förhållande till rättssäkerhet, agentskap kontra struktur etc. I den här studien har vi valt att endast fokusera på en del av den senaste säkerhetsforskningen. För den som är intresserad av en översikt om begrepp för att beskriva dynamiken mellan styrning och handlingsutrymme rekommenderas Gillbergs och Lindgrens artikel i *Arbetsliv i omvandling* 2017:1.

av säkerhetsarbetet. Genom att anta ett arbetstagarperspektiv anses säkerhetsarbetet vara adekvat i relation till hur arbetet faktiskt utförs.

Crawford och Hutchinson menar att traditionell säkerhetsforsknings primära fokus på utformning och praktisk implementering av säkerhetsstrategier har resulterat i en kunskapslucka gällande dessa säkerhetsstrategier ur ett vardagligt perspektiv; hur säkerhet levs och upplevs av individer och grupper i deras vardag (2015:4). Ett vardagligt perspektiv kontextualiserar förståelsen av säkerhet genom att uppmärksamma hur säkerhet ”produceras, implementeras och designas av individer och grupper på sätt som är möjliga och produktiva snarare än enbart begränsande” (Ibid.:7f.).

Flera forskare menar att det behövs en mer komplex förståelse för våld i arbetslivet där säkerhet inte *antingen* studeras med fokus på individerna *eller* system utan istället breddar synsättet mot att studera relationer och roller mellan individerna *i* systemet (Wikman 2012; Bentley m.fl. 2014). Även Bowie identifierar en kunskapslucka eftersom riskanalyser gällande våld och hot i stort sett uteslutande fokuserar på interpersonella aspekter och därmed utesluter organisatoriska aspekter som företags-/organisationskultur och ledarstil – detta trots att de senare är relevanta ur säkerhetssynpunkt då de utgör och avgör organisationens inställning till våld och hot på arbetsplatsen (2011:1f). Säkerhetssystem på arbetsplatser förutsätter ofta att arbetstagare följer angivna riktlinjer – men med hänsyn till människors impulsivitet, kreativitet eller olydnad så kommer ”avvikelser att ske bortom planerarnas utopier, verklighetens aktörer glider iväg på egna irrvägar, bort från manus” (Garland 2015:3). Premissen är således att systemet är idealt i alla beståndsdelar förutom den oundvikliga mänskliga faktorn som utmanar systemet när människan inte följer dess regler.

I den här artikeln undersöks därför den kunskap som ligger till grund för myndigheters säkerhetsarbete gällande arbetstagares utsatthet för våld och hot. Mot bakgrund av att arbetstagare enligt arbetsmiljölagen har rätt till input i säkerhetsarbetet analyseras tio huvudskyddsombuds praktiska upplevelser av en eventuell närvaro respektive frånvaro av ett arbetstagarperspektiv i den kunskapsproduktion som ligger till grund för säkerhetsarbetet. Valet att studera myndigheter motiveras av deras reglerade och byråkratiska struktur, organisationernas storlek beträffande det stora antalet arbetstagare, samt att staten ska vara en ”attraktiv och föredömlig arbetsgivare” (Statskontoret 2012:11).

Utifrån det stabila och habila perspektivet uppmärksammas arbetstagares möjlighet till deltagande i säkerhetsarbetet, hur deltagandet ser ut samt huruvida det finns en systemteoretisk idé om individer i ett system, eller om individ och/eller system står i fokus. Avsikten är att problematisera detta i linje med en pågående diskussion inom fältet om att samhället genomsyras av system och strategier för att skapa säkerhet, utan att samhället därmed kan sägas ha blivit säkrare då misslyckanden och katastrofer fortsätter att inträffa (se t.ex. Dekker 2006; Boholm m.fl. 2012; Schuilenburg 2015; Crawford & Hutchinson 2015).

Syfte

Arbetsmiljölagen stadgar att arbetstagare ska medverka i säkerhetsarbetet. Studiens övergripande syfte är därför att undersöka hur den kunskap som ligger till grund för myndigheters säkerhetsarbete mot våld och hot skapas.

I studien analyseras hur arbetsmiljölagen implementeras med avseende på arbetstagarperspektiv i myndigheters praktiska arbete att göra riskbedömningar för att förebygga våld och hot riktat mot arbetstagare. Som analysverktyg används två perspektiv på säkerhet, *stabil* och *habil*. Inom det *stabila* perspektivet implementeras säkerhetsarbetet från ledning till arbetstagare. Inom det *habila* perspektivet är ett arbetstagarperspektiv centralt då säkerhetsarbetet implementeras i organisationen från arbetstagare till ledning.

Forskningsfrågor

Enligt arbetsmiljölagen ska arbetstagare medverka i den kunskapsproduktion som ligger till grund för myndigheters säkerhetsarbete mot våld och hot. Utifrån huvudskyddsombudens utsagor analyseras:

- Finns det en diskrepans mellan vad lagen stadgar gällande arbetstagares rätt till input i säkerhetsarbetet, och i vilken utsträckning deltagandet sker i praktiken?
- Hur framträder det stabila respektive habila perspektivet i säkerhetsarbetet?

Centrala begrepp

Nedan listas och definieras några vanligt förekommande begrepp.

- *Arbetstagarperspektiv*: arbetstagares upplevelser av deras vardagliga arbete. Även upplevda förutsättningar för att utföra arbetet inkluderas (stress/ arbetsbelastning/arbetsuppgifter/leveranskrav etc.).
- *Handlingsvariabilitet*³: arbetstagares anpassningsförmåga, möjlighet att avvika från rutiner och fallenhet att handla utifrån de förutsättningar de upplever sig ha i en given situation och kontext – även om detta innebär att avvika från rutiner.
- *Input*: information som tillförs till ett system (synpunkter/förslag/kritik/ erfarenheter/underrättelser etc.)
- *Rutiner*: på arbetsplatsen föreskrivna riktlinjer.
- *Tillbud* och *Händelser med negativt utfall*: våld, hot, arbetsplatsolyckor eller arbetsmiljörelaterad ohälsa.

3 Jfr. engelska. *Performance variability* (Hollnagel 2014:182).

- *Säkerhetsarbete*: myndigheternas arbete för att skapa en säker arbetsplats. Här ingår utformning av riktlinjer, strategier och riskbedömningar såväl som utredningar av händelser med negativt utfall samt preventionsarbete i form av exempelvis utbildning.
- *Stabil* och *Stabilitet*: varaktighet med så lite variation och avvikelse som möjligt. Inom det stabila perspektivet förespråkas dessa egenskaper.
- *Habil* och *Habilitet*: variation, kompetens och förmåga att reda ut svårigheter. Inom det habila perspektivet tillvaratas dessa egenskaper.

Tidigare forskning

Hot och våld i arbetslivet

Våld i arbetslivet började få ökad uppmärksamhet först på 1990-talet, dels från fackliga organisationer men även genom forskning (Wikman 2012:11). Det finns nu relativt mycket forskning som beskriver och förklarar prevalens och variationer av olika former av våld i arbetslivet (Bentley m.fl. 2014; Morken m.fl. 2015) samt diskussioner om hur våld i arbetslivet bör definieras i såväl kvalitativa (Waddington m.fl. 2005; Schindeler 2016) som kvantitativa studier (Chappell & Di Martino 2006; Wikman 2012; Thörnquist 2016).

Våld i arbetslivet är emellertid svårdefinierat då olika yrkesgrupper har olika uppfattningar om vad som är att betrakta som våld och hot (Wikman 2016:53). Några definitioner är breda och inkluderar såväl fysiskt våld som verbala hotelser, andra är smalare och fokuserar på huruvida handlingen varit uppsåtlig eller ej. De flesta definitioner innefattar både fysiskt och psykiskt våld (Waddington m.fl. 2005). I Arbetsmiljöverkets föreskrift om våld och hot definieras våld och hot i arbetslivet som ”Allt från mord till trakasserier i form av hot via brev eller telefon” (AFS 1993:5). Denna studie utgår från Arbetsmiljöverkets vida definition av våld och hot för att undvika missvisande tolkningar av intervjudeltagarnas utsagor⁴.

En analys av hur facklig press uppmärksammar våld i arbetslivet (Wikman 2012) visar att det över tid har blivit vanligare med beskrivningar av ”icketraditionella” gärningspersoner, vilket kan inbegripa personer med psykisk ohälsa, vårdpersonal och företag. En ökad medvetenhet om de risker vi utsätts för i arbetslivet kan också påverka hur handlingar värderas – situationen kan leda till en spiral där kunskap används reflexivt och att stigande anmälningstal bekräftar utsatthet och därmed ökar uppmärksamheten för problemet. Det har skett en utveckling mot att konfliktfyllda händelser som tidigare betraktats som en del av arbetet i större utsträckning börjar ses som yrkesrelaterat våld. Det har även skett en glidning mot att se våld som ett brottsproblem som ska lösas med polis och rättsväsende snarare än ett arbetsmiljöproblem som kan lösas internt. Endimensionella policys i form av ”nolltolerans”, som går ut på att från ledningshåll markera att våld inte är tillåtet, prioriteras framför genomlysningar av vilka arbetsvillkor som möjliggör våld (2012:62).

Trots att det råder relativ konsensus inom forskningen om att våldsförebyggande arbete kräver ett systemperspektiv fokuserar dagens åtgärder i stor utsträckning på den enskilde arbetstagaren. Denne bemyndigas med ansvar för sin utsatthet och påläggs beslutet att anmäla eller incidentrapportera. En polisanmälan riktar sig oftast mot enskilda individer som gärningspersoner, inte mot bakomliggande missförhållanden.

4 Det bör tilläggas att vi valt att beskriva både arbetsmiljölagstiftning gällande våld/hot och ohälsa/olycksfall då dessa sammankopplas i säkerhetsarbetet inom ramen för arbetsmiljö. Därav finner vi det lämpligt att bitvis inte explicit tala om våld och hot utan använder då begreppen tillbud och/eller händelser med negativt utfall.

Strafflagstiftningens förmåga att förebygga brott förefaller därmed vara begränsad då den är uppbyggd av regler för att åtala brott reaktivt, inte för att förebygga proaktivt (Wikman 2016).

År 2012 analyserade Statskontoret statliga myndigheters förebyggande arbete mot våld, hot och andra riskfaktorer. Enligt studien finns det en underrapportering av våld och hot på myndigheterna vilket härleds till att arbetstagare saknar incitament att rapportera. Att inte rapportera motiveras bland annat av ett bristande förtroende för chefer, att rapporteringssystemet är krångligt samt en rädsla för negativa konsekvenser (2012:62). I organisationer där arbetstagare upplever en närvaro av skuldfrågan tenderar säkerhetsarbetet att byråkratiseras. Med hänvisning till självbevarelsedrift följer arbetstagare i sådana organisationer skrivna procedurer istället för att i varje situation agera så säkert som möjligt (Jeffcott m.fl. 2006).

I BRÅ-rapporten "Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället" konstateras att om man ser till *statligt anställda som grupp tycks denna vara mer utsatta för hot och våld än den arbetande befolkningen som helhet. Personer som arbetar med myndighetsutövning uppges vara särskilt utsatta* (2015:10). Det finns alltså en konstaterad underrapportering av våld och hot bland statligt anställda samtidigt som personer som arbetar med myndighetsutövning uppges vara särskilt utsatta. Våld och hot riktat mot tjänstemän med myndighetsutövning utgör inte enbart ett säkerhets- och arbetsmiljöproblem för den enskilde – utan ett rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället i stort (Statskontoret 2012:59).

På senare tid har den organisatoriska delen av våld i arbetslivet uppmärksammats allt mer (Bowie 2011; Bentley m.fl. 2014) och det finns studier som problematiserar hur lagstiftning fungerar som styrning för att reglera den här typen av händelser (Haines 2011; Haines & Almond 2014; Almond 2015; Schuilenburg 2015; Almond & Gray 2016; Schindeler & Ransley 2016). Studier om de åtgärder som föreslås och vidtas är dock betydligt färre enligt både en internationell kunskapsöversikt av Wassell (2009) och en svensk av Wikman m.fl. (2010).

En rad forskare som studerar våld i arbetslivet inom det kriminologiska fältet rekommenderar en systemteoretisk forskningsinriktning för att förstå komplexa händelser (Bowie 2011; Boholm m.fl. 2012; Bentley m.fl. 2014; Crawford & Hutchinson 2015), men konkreta förslag lyser emellertid med sin frånvaro. Den här artikeln är dock ett sådant försök.

Säkerhetsforskning

Enligt en systemteoretisk ansats kan avvikelser inte härledas till enskilda beslut eller regelöverträdelser, utan till något som systematiskt produceras till följd av arbetsplatsers sociala dynamik. Att studera systemet som helhet innebär alltså något annat än att studera de delar det består av.

Dekker menar att för att integrera ett arbetstagarperspektiv i beslutsunderlaget för en organisations säkerhetsarbete krävs att arbetstagare är villiga att rapportera misstag och tillbud (2012:82). Huruvida en rapporteringskultur etableras eller inte beror ytterst på hur organisationen hanterar skuld och bestraffning. Människosynen är central för vilken legitimitet och tillförlitlighet arbetstagarna tillskrivs:

När du ser att någon tar en risk i sitt jobb, säger du då bara till hen att sluta? Eller försöker du förstå varför hen gör som hen gör? Arbetstagaren kom antagligen inte till jobbet för att med flit utföra ett dåligt jobb. Om det verkade rimligt för hen att agera på det sättet, så skulle det antagligen vara rimligt även för en annan person. Det är då det blir intressant att titta på förutsättningarna för arbetet (Dekker 2014:35) (vår översättning)

En rapporteringskultur där arbetstagare uppmuntras att leverera säkerhetsrelaterad information utifrån deras perspektiv förutsätter att organisationen genomsyras av tillit i relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare (Dekker 2012:82).

Styrning av säkerhet i arbetsmiljön

Styrning av arbetsmiljön påverkar och påverkas av en mängd olika faktorer, exempelvis lagstiftning och regelverk, organisationens vision och strategier, dess kultur och historia, samt normer och ideal (Arbetsmiljöverket 2013b). Arbetsmiljölagstiftningens historia visar att strategier byggda på åtgärdsinitiativ som kommer utifrån, oavsett om det gäller reglering och kontroll, arbetstagares medbestämmande eller förebyggande åtgärder, har haft begränsad och tillfällig betydelse då nya problem kräver nya ingripanden (Hydén 2004).

Hydéns påpekade är inget nytt. Aubert (1952) menade att straffrättens största problem ligger i det faktum att det inte finns möjlighet till kollektivt ansvar. Enligt Aubert innebär diskrepansen mellan civilrättens och straffrättens ansvarsbegrepp att det skapas ett tomrum i sanktionssystemet och att detta delvis fylls upp genom att enskilda personer åläggs en straffskuld som individualiserar ett egentligt systemfel. Här menar Ericson (2006) att lagen är begränsad till att lokalisera ansvar hos individen vilket försvårar möjligheten att utkräva företag på ansvar för konsekvenser av dess agerande.

I dag har företaget stort inflytande över arbetets interna kontroll. Rasmussen (2010) beskriver hur neoliberalismens genomslag i samhället sammanfaller med förändringar av styrning i arbetslivet. Huvudprincipen är att staten ger riktlinjer och mål för hur arbetsmiljöarbete skall skötas snarare än att vara kostnadsbärare och utförare av direkta inspektioner. Detta ökar kraven på att företaget internt kommunicerar och dokumenterar att de gör vad som ålagts dem. Styrningen utgör således en blandform av obligatoriska statliga regler och frivilliga standarder som utarbetats av statliga och privata aktörer samt arbetsmiljö- och säkerhetskonsulter.

Rasmussen (2010) påvisar även ett trendskifte angående vem på arbetsplatsen som ansvarar för förebyggandet av arbetsskador och olyckor, ett så kallat decentraliserat ansvarsgörande (Gray 2006). Ansvarsgörande är en del av en större samhällsförändring som kan beskrivas som ett skifte från kollektiva lösningar till ett individuellt risktagande – ett skifte som gäller i en såväl svensk som internationell kontext.

Enligt en kunskapsammansättning från Arbetsmiljöverket (2015) finns det mycket få systematiska jämförelser av olika metoder för att förbättra säkerheten på en arbetsplats. Antalet studier gällande interventioner som relativt sett håller en hög vetenskaplig klass är få. Ett undantag är en översiktsartikel av Guastello (1993) i vilken effekten av tio olika program för att förbättra säkerheten på arbetsplatser undersöks; rekrytering, tekniska interventioner, kampanjer, motions- och stresshanteringsprogram, så kallad nära-miss-rapportering, beteendebaserade program och ergonomiskt inriktade program. De metoder som visade statistiskt bäst effekt var beteendebaserade- och ergonomiskt inriktade program. Inom beteendeinriktade program tränas arbetstagare i specifika målbeteenden som minskar risker på arbetsplatsen (Arbetsmiljöverket 2015:50). Dessa beteenden observeras under arbetet och arbetstagarna ges sedan feedback. Ergonomiskt inriktade program relaterar till systematiska förändringar i en organisations arbetsmiljö och/eller utrustning för att minska risken för olyckor. Den metod med minst påvisad effekt var urval och rekrytering. Att rekrytera bort olyckor i arbetsorganisationen baseras på antagandet att vissa människor är mer olycksbenägna än andra, ett problematiskt antagande eftersom forskning pekar på att människors risktagande är inkonsekvent och situationellt (Ibid).

I Arbetsmiljöverkets analys *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen* identifieras ”väsentliga kunskapsluckor hos arbetsgivare om vad som krävs av deras arbetsmiljöarbete” (2013b:11:77). En slutsats är att en analys av styrsystem behöver behandla tre aspekter; styrningens innehåll, styrningens form samt styrningsideal eftersom styrsystem skapas och utvecklas i samspel mellan individer och strukturer (Ibid.:48). Styrningsidealet är stadigvarande (och ger inte uttryck för en individs eller ett kollektivs idéer vid en viss tidpunkt), men styrningsideal diskuteras sällan och det tas för givet att det som används är det enda tänkbara (Ibid.:55). Enligt Arbetsmiljöverket är ett *accepterat* styrningsideal en förutsättning för att en organisations systematiska arbetsmiljöarbete inte uteslutande handlar om administration. Det är viktigt att ”mobilisera handling hos avsedda aktörer” (Ibid) och att idealet är inriktat på att uppnå resultat, i sammanhanget att minska hälsorisker. En orsak till misslyckanden kan vara att styrningen bygger på en filosofi som enbart är kompatibel med mekaniserade processer i vilka människor inte spelar någon roll och att verksamheten därmed inte betraktas som ett socialt system (Ibid.).

Vidare anser Arbetsmiljöverket att det mest anmärkningsvärda i de fallstudier som analyserats är att det ofta finns en konflikt mellan styrningsideal (2013b:55). I ett exempel gällande styrning av hemtjänsten råder det en konflikt mellan ett omvårdnadsideal och ett ekonomiskt och administrativt ideal. Rapporten lyfter även konflikten mellan

ett genuint arbetsmiljöideal och ett starkt konkurrerande effektivitetsideal och administrativt ideal (Ibid.:77) (jfr. Aubert m.fl. 1952).

Arbetsmiljöverket efterfrågar riktade studier om vad som krävs för en bättre integration av systematiskt arbetsmiljöarbete i verksamhetsstyrningen (2013b:77) och menar att bland annat följande frågeområden bör prioriteras: Hur kan styrningsidealet påverkas för att främja arbetsmiljön? Hur kan arbetsmiljöidealet stärkas? Hur kan den många gånger alltför starka betoningen av den formella sidan av systematiskt arbetsmiljöarbete begränsas till förmån för en utveckling av mer interaktivitet? (Ibid). Den här studien bidrar till att fylla en del av kunskapsluckan avseende arbetsmiljöarbete mot våld och hot genom att undersöka arbetstagares delaktighet utifrån två perspektiv hämtade från säkerhetsforskningen. Dessa perspektiv presenteras mer ingående nedan.

Teori

Flera studier (Wikman 2012; Bentley m.fl.2014; Crawford & Hutchinson 2015) visar att för att förstå hur våld i arbetslivet kan förebyggas krävs studier som undersöker hur arbete i dess helhet planeras och organiseras – en systemteoretisk ansats. Vi har inspirerats av två sådana relativt nya perspektiv som härstammar ur resilience-engineeringskolan⁵ och som har fått stor genomslagskraft; Safety I och Safety II (Hollnagel 2014), samt Old view och New view of human error (Dekker 2006, se även Dekker 2015). Dessa perspektiv har stora likheter med varandra.

Hollnagel och Dekker har sitt ursprung i organisationspsykologi men båda är tydligt inspirerade av sociologen Vaughans studier om varför NASAs rymdfärja Challenger störtade 1986 (Vaughan 1996). Medan Vaughan konstaterar att Challengerkatastrofen var produkten av en ”normalisering av avvikelser”, går Hollnagel och Dekker vidare och beskriver hur negativa utfall inte enbart kan förklaras genom avvikelser från rutiner, utan systemet i sig *medverkar till att producera* avvikelser – som en biprodukt av ständiga kompromisser mellan oförenliga mål som effektivitet, lönsamhet och kvalitet.

I huvudsak är Hollnagels och Dekkers modeller lika varandra. Hollnagels modell beskriver system som helhet och konkretiserar kunskapsproduktionen i en organisation, varpå modellen således även behandlar *varför* ett system fungerar som det gör. Motsvarande helhetsgrepp återfinns hos Dekker men vår uppfattning är att Dekker har sin utgångspunkt i *praktiska konsekvenser* av respektive perspektiv. Dekker tar därför i viss mening vid där Hollnagel slutar. Genom att anta en praktikers hållning riktar Dekker fokus mot vad en organisation konkret kan göra för att skapa säkerhet. Eftersom uppbyggnaden av Hollnagels teoretiska modell lämpar sig väl för denna studies syfte har vi valt att utgå från strukturen i Safety I/Safety II. Till modellen har vi dock adderat Dekkers syn på kunskapsproduktion eftersom den belyser praktiska konsekvenser av ifall kunskap om risk sprids i en organisation från arbetstagare till ledning, eller från ledning till arbetstagare (Dekker 2015:51). Vi kommer även att påvisa likheterna med Dekker i notsystemet.

För att göra studiens teoretiska perspektiv mer lättillgängligt har vi skapat ett eget begreppspar; vi har slagit ihop Safety I med Old View of human error och benämner

⁵ Begreppet resiliens har inom skolan olika definitioner och är under utveckling (Strålsäkerhetsmyndigheten 2015:49); Hollnagels och Dekkers modeller är två bidrag inom denna utveckling. För en kritik av resiliensbegreppet, se Bergström 2016.

detta perspektiv *stabil*. Safety II har slagits ihop med New View of human error och benämns *habil*. Vi har valt begreppen *stabil* och *habil* för att de stämmer väl överens med och belyser de ursprungliga teoretiska perspektivens kärninnehåll; *stabil* signalerar att ett system är felfritt och pålitligt. Begreppet *habil* har i en svensk kontext konnotationer med psykisk hälsa. Människor med funktionsvariation kan vara i behov av habilitering eftersom deras optimala funktion kan bli nedsatt i mötet med vissa hinder i miljön. I sammanhanget är det här organisationen som har en inneboende funktionsvariation och kan behöva habiliteras för att fungera optimalt. Den "funktionsvariation" vi tänker oss kan till exempel vara känslighet för stress - både hos individerna och systemet, och behöver inte vara negativ. Tanken var att hitta en modell som fungerar analogt med andra begreppspar som används som metaforer inom arbetslivsforskning som t.ex.: människa/maskin, kropp/psyke, hårdvara/mjukvara och fysisk hälsa/psykisk hälsa. Även om vi här utgår från verk av Hollnagel och Dekker kan det nämnas att det finns andra, alternativa "skolor" som kunnat fungera som referenspunkter. En liknande idésfär till Safety II och New view, dvs det vi kallar habilitet, finns t.ex. i den forskning om High Reliability Organizations (HRO) som sedan tre decennier tillbaka studerar hur variabilitet och dynamik kan åstadkomma säkerhet och lyckade utfall (se t.ex. Perrow 1984 och Weick & Sutcliffe 2007).

Syftet med att skapa en ny begreppsram var att det i samband med intervjun var väsentligt att presentera ett begripligt begreppspar som snabbt gav en informativ bild (se Tablå 1) av perspektiven och som kunde användas som diskussionsunderlag. Presentationen fick inte stjäla utrymme från intervjun, och en längre presentation av Safety I/II samt Old/New view riskerade att förvirra deltagarna som inte kunde antas ha en relation till säkerhetsforskning från andra fält – varpå ord som "old och "new" skulle förlora sin intuitiva betydelse. Ytterligare ett syfte med att skapa ett nytt begreppspar var att det i denna studie sker en viss betydelseglidning; dels eftersom perspektiven här översätts till ett annat språk⁶, men även för att de översätts till ett annat fält. Perspektiven har inte tidigare applicerats för att förklara våld och hot i arbetslivet utan snarare används inom säkerhetsforskning för att förklara olyckor.

Hur kan då perspektiven sammanfattas? Inom det *stabila* perspektivet är strategin för att åstadkomma en säker verksamhet att maximera stabilitet och minimera flexibilitet. Strategin innebär "central planering, standardisering, hög automationsgrad, litet handlingsutrymme för operatörer och 'feed-forward-styrning'" (se t.ex. Strålskyddsmyndigheten 2015:48). Det *habila* perspektivet representerar ett alternativt sätt där fokus inte ligger på att undvika att "saker går fel" utan snarare på att försäkra sig om att "allt går rätt" i det dagliga arbetet, i sin kontext. Strategin inom detta perspektiv innebär "maximera flexibilitet genom lokal planering, låg grad av standardisering, stödjande teknologi, stort handlingsutrymme för operatörer och 'feed-back'-styrning"

6 Det görs en relevant åtskillnad mellan engelskans *safety* och *security*. Safety berör primärt säkerhet mot olyckor medan security används för att beskriva säkerhet mot brott. I en svensk kontext saknas denna åtskillnad varpå säkerhetsforskning kan innefatta såväl olyckor som konventionell brottslighet.

(Strålskyddsmyndigheten 2015:48). Strategierna utgör två styrnings*ideal* och det är just som idealtyper som det *stabila* och *habila* perspektivet ska förstås.

Enligt Hollnagel praktiseras både Safety I (*stabil*) och Safety II (*habil*) i det dagliga säkerhetsarbetet, men en fördel med att skilja dem åt i en tablå är att synliggöra att konsekvenserna skiljer sig åt avhängigt vilket perspektiv som säkerhetsarbetet primärt baseras på. De huvudsakliga dragen sammanfattas i Tablå 1 nedan⁷.

Tablå 1. Stabil och Habil – två perspektiv på säkerhet¹

	Stabil	Habil
Definition av säkerhet ²	Att saker inte går fel	Att saker går rätt
Princip	Reaktiv. Reagera när någonting hänt	Proaktiv. Förutse utveckling
Förklaring till hot och våld	Våld orsakas av att någonting gått fel. Utredningar syftar till att identifiera orsaker. Då kan problem förebyggas	Våld och ickevåld sker av samma anledningar. Utredningar går ut på att förstå varför det oftast fungerar bra
Människosyn	Den mänskliga faktorn utgör ett problem att få bukt med	Den mänskliga faktorn tillhandahåller flexibla lösningar
Prestation	Vi gör på samma sätt, alltid	Vi gör på olika sätt. Anpassar oss
Kunskapsproduktion ³	Top-down, från ledning till arbetstagare	Bottom-up, från arbetstagare till ledning

Tablå 1 visar skillnaderna mellan sex centrala teoretiska huvudfrågor och hur de besvaras inom respektive perspektiv. Hur *säkerhet definieras*; Vilken *princip* som gäller för säkerhetsarbetet; Hur *förklaringen till hot och våld* formuleras; Vilken *människosyn* som dominerar inom perspektivet; Hur *mänsklig prestation* förväntas se ut; Hur *kunskapsproduktionen* inom en organisations säkerhetsarbete ser ut?

Med utgångspunkt från tablåns respektive fält beskrivs härnäst perspektivens skillnader.

⁷ Fotnötter i Tablå 1 återfinns efter referenslistan, sista sidan.

Definition av säkerhet

Det *stabila* perspektivet (jfr. Hollnagels Safety I) motsvarar en konventionell syn på säkerhet vilken Hollnagel sammanfattar på följande sätt:

Säkerhetsavdelningarnas största huvudbry har alltid varit att hitta orsaken, eller en hel uppsättning av orsaker, både för att förstå vad som har hänt och för att föreslå åtgärder (2013:22) (Vår översättning)

Genom att dekonstruera den konventionella synen på säkerhet påvisar Hollnagel dess brister (Dekker 2014:1). Hollnagel argumenterar för att synsättet vilar på en rad problematiska grundantaganden – eller teman – som benämns *Kausalitetstrosbekännelsen*, *Mänsklig faktor*, *Rotorsaksanalys* samt *Problempyramiden* (2014:61ff.). Tillsammans utgör dessa teman ramverket för det *stabila* perspektivet inom vilket säkerhet definieras som att så få saker som möjligt går fel.

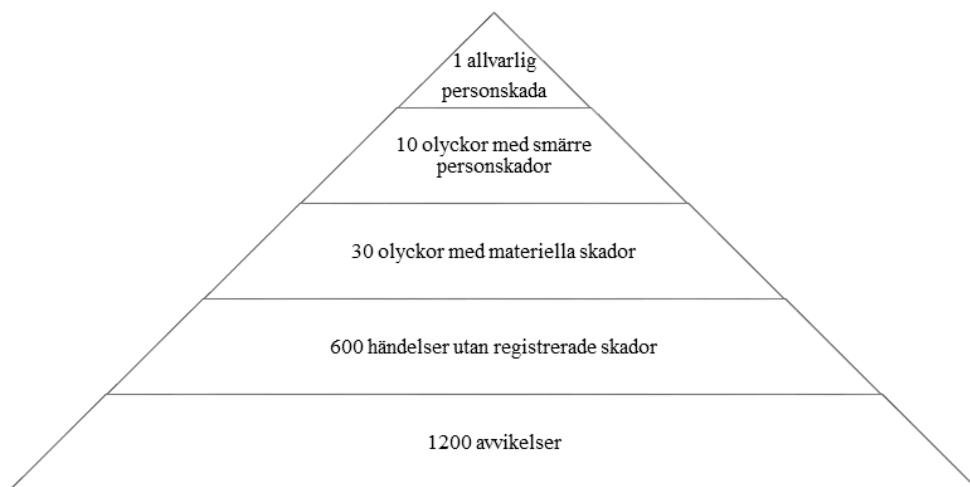
Med anledning av definitionen har forskning rörande säkerhet centrerats kring det som går fel – alltså när det *inte* råder säkerhet. Säkerhet är därmed paradoxalt synonymt med icke-händelser med konsekvensen att ”säkerhetsarbete bygger på ett antagande som snarare refererar till frånvaron av säkerhet (eller osäkerhet) snarare än närvaron av säkerhet (Hollnagel 2013:22).

Icke-händelser betyder emellertid inte att ’ingenting händer’, komplexa situationer uppstår ständigt, men utfallen blir lyckade snarare än misslyckade (Ibid.:23). Denna insikt gör att definitionen av säkerhet inom det stabila och habila perspektivet skiljer sig åt. Om säkerhet studeras med utgångspunkt i icke-händelser⁸ är antalet tillfällen att studera starkt begränsat. Inom det habila perspektivet (jfr. Hollnagels Safety II), där säkerhet definieras som att så många saker som möjligt går rätt, uppmärksammas istället varför alla de tillfällen med potentiellt negativa utfall i slutändan resulterat i positiva utfall. Istället för att förstå varför ett mindre antal våldssituationer uppstår riktas fokus mot de situationer där våld lyckats undvikas.

Säkerhetspyramiden som princip

Säkerhetspyramiden, eller *Problempyramiden* som Hollnagel benämner den, används som ett mått på säkerhet inom det *stabila* perspektivet. Pyramiden illustrerar en ”normal relation” mellan antal olyckor och olyckornas allvarlighetsgrad (Hollnagel 2014:67). Relationen kan på grund av den grafiska illustrationen tolkas som linjär – allvarliga personskador i toppen elimineras genom att eliminera avvikelser i botten – men som Hollnagel påpekar ”Livet är inte så enkelt” (Ibid.:69).

⁸ Jfr. att studera svarta svanar (Taleb 2007).



Figur 1: Säkerhetspyramiden (Hollnagel 2014:67).

Figur 1 visar att de olika nivåerna indikerar olika typer av händelser med olika allvarlighetsgrad. Dock saknas tydliga kriterier för respektive nivå. Avsaknaden av definitioner gör pyramiden ineffektiv som referensram, i synnerhet eftersom pyramidens ursprungliga data bygger på försäkringsskadestatistik av arbetsplatsolyckor på 1920-talet då arbetssysslorna inte sällan bestod i fysiskt arbete och handhavande av verktyg och/eller teknisk utrustning (Ibid.:70). Pyramiden är sprungen ur en arbetsmiljökontext som inte längre är relevant (se även Dekker 2018:90). Att det skulle finnas en relation nivåerna emellan saknar därtill teoretisk förankring. Det möjliggör fundamentalt olika tolkningar av pyramiden, här följer tre:

1) Det råder proportionalitet mellan orsak och effekt – om en sak går fel blir konsekvenserna små, om många saker går fel blir konsekvenserna stora. Prevention riktas därför mot den upplevda rotorsaken i pyramidens botten.

2) Mellan varje nivå finns inbyggda preventiva skyddsbarriärer. För varje skyddsbarriär ett ”fel” passerar, ökar utfallets allvarlighetsgrad. Det slutliga utfallet kan förebyggas vid varje barriär förutsatt att det inte finns ett latent systemfel som möjliggör att avvikelser oupptäckt klättrar i pyramiden.

3) Olika utfall har olika orsaker – nivåerna är oberoende av varandra – vilket underminerar pyramidens giltighet (Hollnagel 2014:67ff.).

Pyramidens princip genomsyrar etablerade uppfattningar om säkerhet och brottsprevention, däribland den kriminologiska kontroll- och tillfällesstrukturteorin ”Broken windows” som kortfattat går ut på att ett krossat fönster snabbt leder till fler krossade fönster. Analogt med kriminalitet så innebär det att brottsförebyggande insatser bör riktas mot ordningsstörningar, avvikande beteende och skadegörelse (jfr. pyramidens botten) eftersom sådant i förlängningen annars har depraverande konsekvenser för

lokalsamhället i form av exempelvis våld (jfr. pyramidens topp) (Wilson & Kelling 1982). Idén har intuitiva kvaliteter då korrelationen mellan samhällelig oordning och kriminalitet är giltig – frågan är emellertid huruvida det rör sig om ett kausalt samband. Gällande våld och hot i arbetslivet kan principen exemplifieras med Försäkringskassans policy att *alla* incidenter skall rapporteras så att korrekta åtgärder kan vidtas⁹ – det vill säga en nolltolerans även mot mindre avvikelser som preventiv åtgärd för att motverka allvarliga händelser.

Eftersom orsakssambandet mellan en allvarlig personskada och 1200 avvikelser saknar empirisk förankring kan pyramiden betraktas som ogiltigt. Tvärtom påvisar forskning inom byggnadskonstruktion en motsatt korrelation; ju *fler* rapporterade avvikelser desto *färre* allvarliga händelser (Saloniemi & Oksanen 1998; Dekker 2018:91). Inom det *habila* perspektivet förklaras det i termer av ”risk-kompetens”. När arbetstagare uppmärksammar och får gehör för upplevda avvikelser så ingår sådana händelser i underlaget för säkerhetsarbetet. En ökad uppmärksamhet för och medvetenhet om risker resulterar i en ökad kompetens att förutse, hantera och förebygga risker (Dekker 2014:36).

Förklaring till hot och våld

Inom det *stabila* perspektivet är *Kausalitetstrosbekännelsen*¹⁰ ett uttalat antagande om att tillbud är en effekt av tidigare orsaker, det vill säga en tro på kausalitet. Orsaken till negativa utfall är att någonting gått fel och orsaken till positiva utfall är att allt gått som förväntat. Slutsatsen är att orsaker bakom negativa respektive positiva utfall skiljer sig åt (Hollnagel 2014:63). Om alla händelser har kausala samband kan orsaken till ett tillbud sökas tillbaka i tiden genom *omvänd* kausalitet. Eftersom systemet i sig betraktas som felfritt beror tillbud på att systemet frångåtts. Inte sällan stannar sökandet efter orsaken då det framgår att en människa frångått föreskrivna rutiner – orsaken blir då *den mänskliga faktorn*.

Liksom kausalitetstrosbekännelsen bygger *Rotorsaksanalys* på antagandet att alla negativa utfall har en eller flera ursprungliga orsaker (Ibid.:82). En rotsorsaksanalys förutsätter ytterligare tre saker:

- 1) om de ursprungliga orsakerna elimineras så kan tillbudet inte ske igen
- 2) ett system kan studeras genom att studera enskilda delar
- 3) ett systems dynamik kan förstås utifrån de enskilda delarnas dynamik

9 Se ”Fler hot mot Försäkringskassans medarbetare än tidigare”. Nyhets-pm på försäkringskassans hemsida daterat 20160209.

10 Jfr. Dekkers *Hindsight bias* (2006:21ff.) där logiken i omvänd kausalitet kritiseras p.g.a. att ingen hänsyn tas till de olika perspektiv som utgör en händelse respektive en utredning av samma händelse. Den som studerar ett tillbud *utifrån och i efterhand* har kunskap om utfall och faror, den som är med om ett tillbud upplever situationen *inifrån i realtid* och saknar denna kunskap (Ibid.:26).

Problemet är att i samma stund en utredning anses ha funnit rotorsaken (jfr. mänsklig faktor) upphör incitamenten för ett fortsatt sökande efter alternativa förklaringar vilket resulterar i en förenklad verklighetsbild (Ibid.:86; Dekker 2006:25) där den mänskliga faktorn riskerar att bli en manifest rotorsak.

Centralt inom det *habila* perspektivet är det motsatta, vilket innebär en förståelse för att system inte är felfria och att människor därför måste tillåtas att identifiera och bemästra systemets brister¹¹:

Vi kan endast detaljspecificera arbetet för de situationer vi till fullo förstår, men sådana situationer är mycket sällsynta. På grund av denna oförmåga att specificera arbetet på detaljnivå är kunskap om människans handlings- och funktionsvariationer oundgänglig (Hollnagel 2014:126). (Vår översättning)

Att arbetstagare tillskrivs handlingsvariabilitet innebär i förlängningen en syn på avvikande från befintliga rutiner som någonting oundvikligt; människor tolkar rutiner och förhåller sig till regler utifrån de kontextuella förutsättningar de upplever sig ha i sitt vardagliga arbete (Hollnagel 2014:126). Istället för att betrakta 'den mänskliga faktorn' som orsak till varför saker går fel, ses människors handlingsvariabilitet inom det *habila* perspektivet som en faktor i *såväl* framgångar som misslyckanden (Ibid.:120). Positiva och negativa utfall anses alltså ske av *samma* orsaker.

Människosyn och prestation

Människosynen inom det *stabila* perspektivet utgår ifrån att människan utgör ett potentiellt problem att få bukt med (Dekker 2015:13) och misslyckanden introduceras i system uteslutande genom "the inherent unreliability of people" (Dekker 2006:1). I system som betraktas som felfria – som maskinerier – förutsätts människor fungera som beståndsdelar i maskineriet (jfr. Arbetsmiljöverket 2013b:55). Om människor förväntas prestera i paritet med maskiner är det därför inte konstigt att människor "have ended up being seen as imprecise, variable and slow" (Hollnagel 2014:44).

Inom det *habila* perspektivet där såväl positiva som negativa utfall kan härledas till människors handlingsvariabilitet är det kontraproduktivt att inskränka densamma; en eliminering av risker för att människor gör "fel" (jfr. mänsklig faktor) resulterar samtidigt i en eliminering av förutsättningarna för att människor ska kunna göra "rätt" (Ibid.:53). Människosynen i det *habila* perspektivet gör därmed gällande att människan betraktas som kapabel att uppmärksamma när någonting håller på att gå fel, samt kompetent att undvika att situationer får negativa utfall (Ibid.:120).

11 Jfr. Dekker: "Systems are not basically safe. People in them have to create safety by tying together the patchwork of technologies, adapting under pressure and acting under uncertainty" (2006:16).

Om majoriteten¹² negativa utfall i linje med det *stabila* perspektivet sägs orsakas av den *mänskliga faktorn*¹³, vad är det då som gör att majoriteten utfall totalt sett är positiva? Med kausalitetlogiken blir svaret återigen den mänskliga faktorn (Ibid.:76; Dekker 2006:24). Människan har en latent anpassningsförmåga och strävar efter att hennes handlingar ska resultera i en önskad effekt – en lyckad utgång. Vi beter oss alltid på detta sätt, *oavsett* om utfallet blir positivt eller negativt – för det kan vi ju inte veta på förhand (Hollnagel 2014:76f.; Dekker 2006:13,17). En strävan efter att handlingar ska resultera i önskade effekter talar emot att negativa respektive positiva utfall har olika orsaker.

Kunskapsproduktion

Det *stabila* perspektivet är av statisk karaktär med avseende på arbetstagares behörighet till handlingsvariabilitet och flexibilitet. Den mänskliga faktorn som anses utmana ett i övrigt felfritt system utgör ett problem att komma till bukt med, i huvudsak genom standardisering och kontroll. Säkerhetsavdelningar och organisationers ledningar ansvarar för utformningen av riskanalyser och säkerhetsarbetet implementeras sedermera i systemet top-down, från ledning till arbetstagare (Dekker 2015:48ff.).

Inom det *habila* perspektivet anses arbetstagares handlingsvariabilitet och anpassningsförmåga tillhandahålla flexibla lösningar snarare än att utgöra ett problem. En premis inom det *habila* perspektivet är således att rutiner bör utgå från ett arbetstagarperspektiv för att vara adekvata, dels för arbetstagares motivation att praktisera dem men även ur säkerhetssynpunkt då de harmonierar med det faktiska arbetet (Dekker 2018:185). Kunskapsproduktionen inom *habila* system sker därför bottom-up, från arbetstagare till ledning.

Teoretiska reflexioner

Det *stabila* och *habila* perspektivet kan i viss mening utläsas som varandras motsatser – därmed inte sagt att de två perspektiven *i praktiken* är dikotoma. Hollnagel tillstår att modellen över den konventionella synen på säkerhet, här det *stabila* perspektivet, ”egentligen är en halmgubbe, men det förändrar inte det faktum att perspektivet är vida praktiserat och spritt” (2013:23).

Även om perspektivet utsatts och utsätts för kritik så är det icke desto mindre en vedertagen utgångspunkt i säkerhetsarbete och brottsprevention. Dominerande system som i dagsläget är uppbyggda utifrån det *stabila* perspektivet har dock börjat

12 Uppskattningsvis 60-90% oavsett domän (Strålsäkerhetsmyndigheten 2015:53).

13 Jfr. Dekker: ”People are vital to creating safety. They are the only ones who can negotiate between safety and other pressures in actual operation conditions; Human errors do not come unexpectedly. They are the other side of human expertise – the human ability to conduct these negotiations while faced with ambiguous evidence and uncertain outcomes” (2006:16f.).

ifrågasättas till förmån för alternativa idéer. Även i verksamheter med ledningssystem som maximerar stabilitet ”finns en ökande uppmärksamhet på att flexibilitet och anpassningsförmåga behövs för att svara upp mot interna och externa variationer” (Strålsäkerhetsmyndigheten 2015:49).

En möjlig invändning mot det *habila* perspektivet är att en välfungerande organisation förutsätter regler och kontroll. Det är emellertid en missuppfattning att regler och kontroll inte existerar inom det *habila* perspektivet och att det *stabila* och *habila* perspektivet därmed utesluter varandra. Hollnagel betonar att det handlar om att säkerhetsstrategier skall harmoniera med det faktiska arbetet, och för att möjliggöra det är arbetstagares input utifrån deras perspektiv högst relevant. Att implementera ett *habilt* perspektiv betyder inte att allt måste göras på ett nytt sätt eller att innevarande metoder helt måste bytas ut. Den praktiska implikationen är snarare att anamma ett nytt synsätt på det som redan görs (Hollnagel 2014:145).

Metod

Analysen bygger på en gruppintervju med tio huvudskyddsombud från statliga myndigheter om myndigheternas säkerhetsarbete mot våld och hot. Intervjun analyseras utifrån studiens teoretiska ramverk *stabil* och *habil*. Avsikten är att studera huvudskyddsombudens praktiska upplevelser av det arbetsmiljölågstiftningen stadgar i fråga om arbetstagares delaktighet i säkerhetsarbetet.

Nedan ges en kort beskrivning av relevant arbetsmiljölågstiftning. Därefter redovisas tillvägagångssättet i analysen av intervjun.

Arbetsmiljölågstiftning

För att kunna diskutera säkerhetsarbete på myndigheterna är en förståelse av Arbetsmiljölågstiftningen central. För att påvisa eventuella diskrepanser mellan deltagarnas utsagor och vad arbetsmiljölågstiftningen stadgar i fråga om arbetstagarmedverkan i säkerhetsarbetet kommer vi att återge beskrivningar av lagtexterna i analysen.

De lagtexter som vi fördjupat¹⁴ oss i är arbetsmiljölågstiftning avseende våld och hot (AFS 1993:2) samt Systematiskt arbetsmiljöarbete mot ohälsa och olycksfall (AFS 2001:1). Generellt för föreskrifterna är att de gäller samtliga arbetsgivare och är tvingande. Därtill följer icke tvingande allmänna råd som syftar till att förtydliga föreskrifterna samt ge rekommendationer om hur föreskrifterna lämpligen implementeras i verksamheten.

Arbetskyddsstyrelsens föfattningssamling ”Våld och hot i arbetsmiljön” som trädde i kraft 1993 utgör den primära lågstiftningen mot våld och hot i arbetsmiljön. I bakgrundsbeskrivningen till AFS 1993:2, framgår att arbetsskadestatistiken för perioden 1985–1990 påvisar en ökning av skador på grund av våld, och att mörkertalet sannolikt är stort. Vidare konstateras att ”Mycket lidande kan förhindras med förebyggande åtgärder, välfungerande rutiner och ett bra omhändertagande av den som råkat ut för våld eller hot” (Ibid.) vilket föreskrifterna syftar till att reglera.

Även Arbetsmiljöverkets föfattningssamling ”Systematiskt arbetsmiljöarbete” berör ohälsa och olycksfall på arbetsplatsen. Det systematiska arbetsmiljöarbetet är

14 I mars 2016 trädde ”Föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö” (AFS 2015:4) i kraft. Dessa reglerar kunskapskrav, mål, arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling men har i denna studie valts bort då vi gjort bedömningen att de inte i avgörande utsträckning bidrar med någonting explicit nytt gällande våld och hot på arbetsplatsen som inte redan avhandlas i föreskrifter mot våld/hot samt ohälsa/olycksfall.

ett verktyg för att sammankoppla arbetsmiljöfrågor med säkerhetsarbete mot våld och hot (Statskontoret 2012:59). Att låta föreskrifter om ohälsa och olycksfall ingå som förförståelse till våld och hot på arbetsplatsen i den här studien motiveras av lagens vida definition av ohälsa. Förutom ohälsa enligt ”objektiva kriterier” ingår i lagens definition även ”kroppsliga och psykiska funktionsstörningar av olika slag som inte är sjukdom i objektiv mening. Exempel /.../ är olika former av stressreaktioner och belastningsbesvär” (AFS 2001:1:14).

Vi menar att stressreaktioner och belastningsbesvär kan relateras till risk för våld och hot, i synnerhet inom det *stabila* perspektivet där den mänskliga faktorn anses vara den svagaste länken i riskanalyser (Hollnagel 2014:45). Perspektivet lutar till individens rationalitet och det är inte osannolikt att stress påverkar denna i en riktning som inte är kompatibel med kalkylerade risker och säkerhetsrutiner. Även det omvända är rimligt; stressreaktioner och psykisk funktionsstörning som *konsekvenser* av våld och hot.

Det har varit relevant att fördjupa sig i föreskrifter både mot våld/hot samt ohälsa/olycksfall då de i arbetstagares vardagliga arbete kompletterar varandra i syfte att skapa en säker arbetsmiljö.

Riktad innehållsanalys

I studien uppmärksammas huvudsakliga teman. I en riktad innehållsanalys tillåts teoretiska ansatser och/eller tidigare relevant forskning styra kodning av materialet (Hsieh & Shannon 2005:1277). Den deduktiva ansatsen möjliggör för resultaten att växa fram genom en subjektiv tolkningsprocess inom studiens teoretiska ramverk. Borgström och Boréus beskrivning av olika former av kvalitativ innehållsanalys sammanfattar vår inställning; ”Det som söks är manifesta inslag i texter, d.v.s. det som uttrycks explicit. Men sökandet av manifesta inslag kan också användas för att komma åt det inte fullt utsagda” (2005:45). Till det inte fullt utsagda hänför vi materialets teoretiska kvaliteter – de uttrycks inte explicit men ligger likväl till grund för innehållet. Studiens två perspektiv, *stabil* och *habil*, används för att tolka intervjudeltagarnas utsagor.

Mot bakgrund av vad arbetsmiljölagstiftningen stadgar angående arbetstagares deltagande i säkerhetsarbetet syftar analysen till att synliggöra hur säkerhetsarbetet fungerar i praktiken genom att ställa en eventuell närvaro av ett arbetstagarperspektiv i relation till en eventuell frånvaro av ett arbetstagarperspektiv. I linje med Hsieh och Shannons beskrivning av riktad innehållsanalys där forskaren utifrån en bred teoretisk förförståelse initialt tolkar materialet utifrån befintliga teoretiska teman och begrepp (2005:1281f.) har vi med perspektiven *stabil* och *habil* som förförståelse tolkat materialet från intervjun.

Det övergripande initiala temat inom det *habila* perspektivet är *delaktighet* i och med perspektivets fokus på arbetstagarperspektiv. Inom det *stabila* perspektivet utgjorde *kausalitytstrosbekännelsen*, *mänsklig faktor*, *rotorsaksanalys* och *problempyramiden* initiala teman då dessa är perspektivets fyra grundantaganden.

Studiens teman

Enligt Hsieh och Shannon kan en djupare läsning av materialet resultera i att nya begrepp och teman uppmärksammas, inte sällan utvecklas och/eller breddas därför begreppsramen (Hsieh & Shannon 2005:1281f.). Lagtexter är formulerade för att frambringa homogena tolkningar men riktad innehållsanlys tillåter forskaren att bredda tolkningsutrymmet inom ramen för teori och tidigare forskning (Hsieh & Shannon 2005:1281). Genom att lägga ett "raster" av *stabil* och *habil* över lagstiftningen under den explorativa läsningen framgick det att studiens initiala teoretiska teman återspeglas i lagstiftningen. Till exempel återspeglades kausalitytstrosbekännelsen i innehåll rörande synen på prevention (AFS 1993:2:7), mänsklig faktor i innehåll rörande vikten av utbildning och övningar i säkerhetsfrågor (AFS 2001:1:17), rotorsaksanalys i innehåll rörande utredningar av tillbud (AFS 1993:2:10), problempyramiden i innehåll rörande att arbetstagares förberedelser kan minska den skadliga effekten av våldshändelser (Ibid.:5), och slutligen delaktighet i innehåll rörande arbetstagares och skyddsombuds rätt att medverka i systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1:7). Vissa delar av materialet kunde härledas till flera teman, till exempel har beskrivningar av utredningar av tillbud kopplingar till kausalitytstrosbekännelsen, mänsklig faktor samt rotorsaksanalys. Detta frambringade ett behov av en ny begreppsram som effektivt breddade ett, eller sammanfattade flera, teman.

Med inspiration från lagstiftningen utformades därför nya teman som samtidigt som de bibehåller sin teoretiska anknytning även ger en kontextuell koppling mellan teman, studie, och material – de utgör ett verktyg för att sammanbringa teorin med materialet. Dessa nya teman benämndes *Nollvision*, *Regelefterlevnad* och *Kunskap*. I analysen av intervjun visade sig dessa teman ligga mycket nära deltagarnas egen begreppsanvändning varpå vi valde att ersätta teorins initiala teman med *Nollvision*, *Regelefterlevnad*, *Kunskap*. Temat *Delaktighet* tolkade vi som fortsatt adekvat varpå det behölls.

Målet med en riktad innehållsanlys är att "validiera eller utvidga ett teoretiskt ramverk eller en teori" (Hsieh & Shannon 2005:1281). Häri ligger även metodens huvudsakliga svårighet – invändningar mot att riktad innehållsanlys skapar en teoretisk bias ligger nära till hands.

Vi ser dock vinster i att studiens teoretiska ramverk inbegriper en motsättning mellan det *stabila* och *habila* perspektivet. En teoretisk läsning vid ett av perspektiven omöjliggör en kritisk diskussion av materialet perspektiven emellan, vilket i sin tur riskerar att begränsa analysen.

Gruppintervju med huvudskyddsombud

Alla arbetsplatser med minst fem anställda skall ha ett skyddsombud och ”om det finns flera skyddsombud på en arbetsplats, ska ett av dem utses till huvudskyddsombud. Huvudskyddsombudet ansvarar då för att samordna skyddsombudens verksamhet” (ADI 314:3). Enligt arbetsmiljölagstiftningen ska arbetsgivare och arbetstagare samarbeta för en god arbetsmiljö – skyddsombud är arbetstagarnas förtroendevalda representanter i detta arbete. Skyddsombud har inget ansvar för arbetsmiljön (Ibid.) men om de ”anser att det finns brister i arbetsmiljön, kan han eller hon begära att arbetsgivaren sätter in åtgärder. Arbetsgivaren är skyldig att svara omgående på en sådan begäran.” (Ibid.:5)

Med anledning av huvudskyddsombudens roll som arbetstagares företrädare samt deras kompetens i arbetsmiljöfrågor, är deras narrativ värdefulla för denna studie. Målet med intervjun var att identifiera eventuella diskrepanser mellan vad arbetsmiljölagen om våld/hot och ohälsa/olycksfall föreskriver med avseende på arbetstagares möjlighet till deltagande i säkerhetsarbetet och vad detta deltagande består i, och hur huvudskyddsombuden upplever att detta fungerar i praktiken. Genom att diskutera dessa frågor med huvudskyddsombud, som utgör länken mellan arbetstagare och arbetsgivare, var förhoppningen att kunna skapa en helhetsbild av relationen mellan arbetsmiljölagstiftning och ett arbetstagarperspektiv.

Som alltid beträffande kvalitativ forskning då materialet utgörs av intervjuer finns det etiska och relationella implikationer att beakta (Kvale & Brinkmann 2009:139). Under intervjun har vi stort inflytande över vad som diskuteras (och inte diskuteras). Det kan även för deltagarna i egenskap av huvudskyddsombud finnas incitament att framföra kritik mot hur arbetsmiljöfrågor hanteras på myndigheterna. Tolkningen av materialet fordrar etisk reflexivitet – det handlar inte enbart om validitetsfrågor utan även ”om rätten och makten att tillskriva andras yttranden en mening” (Ibid.:234). Vi har strävat efter att vara uppmärksamma på dessa maktaspekter och att genomgående vara transparenta i våra avvågningar och reflektioner.

Kontext

På eget initiativ har huvudskyddsombud för ett tiotal statliga myndigheter skapat ett nätverk för utbyte av erfarenheter och idéer. Nätverket träffas några gånger om året, övrig tid har de mailkontakt. Träffarna är informella och inför varje tillfälle framarbetas en dagordning med aktuella frågor. Eventuella gäster bjuds in att delta i samtalet, till exempel forskare eller andra myndighetsanställda med relevanta ansvarsområden. Via tidigare kontakter på Arbetsmiljöverket kontaktade vi nätverket i januari 2016 med

en förfrågan om en gruppintervju med syfte att diskutera säkerhetsarbete på statliga myndigheter. Gruppintervjun skulle föregås av en kort presentation av vår forskning. Myndigheterna¹⁵ inom nätverket turas om att stå värd. Denna träff ägde rum i ett mötesrum på ett lokalkontor i Stockholm.

Strategi

I samtal om upplägg övervägde vi att på förhand ge nätverket en översikt av det *stabila* och *habila* perspektivet samt en skriftlig sammanfattning av våra frågeställningar. Vi ville dock inte begränsa deltagarnas subjektiva språkliga och begreppsliga frihet genom att på förhand ”vetenskapliggöra” kontexten. Därför valde vi bort att låta deltagarna ta del av skriftligt material innan intervjun för att skapa en spontan diskussion på plats efter det att vi gjort en kortfattad presentation. De två teoretiska perspektiven *stabil* och *habil* redovisades via Tablå 1. Ambitionen med presentationen var att den skulle vara genomgående lätt och inbjudande till delaktighet. Det var intressant att studera hur deltagarna omedelbart relaterade till teorin och upptog begreppen ’top-down’ och ’bottom-up’ i diskussioner om hur de upplevde att kunskap implementerades i myndigheternas säkerhetsarbete. Snarare än att de *anpassade* sina vokabulärer efter kontexten så tolkar vi det som att de ansåg begreppen vara användbara och illustrativa för skeenden de upplevde i sitt dagliga arbete – de satte så att säga ord på för dem välbekanta fenomen. Detta gav en fingervisning om teorins tillgänglighet och användbarhet som analysverktyg och vi tolkade det som ett tecken på att intervjun genomsyrades av en interaktiv kunskapsproduktion där forskare och deltagare var genuint intresserade av varandras perspektiv och kunskaper.

Farhågor om att deltagarna skulle uppleva presentationen som en ”klassrumssituation” och därmed känna sig ålagda att ”leverera” i linje med en vetenskaplig ton besannades ej. Vi ser två skäl till detta. För det första så hade situationen möteskaraktär snarare än föreläsningssituation och den interaktiva kunskapsproduktionen var påtaglig. För det andra uppmuntrade presentationen till delaktighet och deltagarna uttryckte att den var inspirerande, gav dem ’tankeställare’ och uppmuntrade dem till att ’visualisera’ processer inom organisationen.

Intervjuguide

I utformningen av intervjuguiden var genomläsningen av lagtexterna vägledande för att på ett tidigt stadi relatera analysen av intervjun till lagtexten. Fokus för intervjun var att undersöka hur säkerhetsarbetet mot våld och hot på myndigheterna går till i praktiken, samt att tolka detta utifrån perspektiven *stabil* och *habil*.

15 Några av de myndigheter som ingår i nätverket är Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Regeringskansliet, Kronofogden, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Läkemiddelsverket, Socialstyrelsen, Migrationsverket.

Under författandet av intervjuguiden skrev vi fem frågor var samt en tillhörande beskrivning av vad varje fråga ämnade få svar på. Frågorna jämfördes för att identifiera beröringspunkter och omformulerades slutligen. Ett urval av fem frågor gjordes, resterande frågor utgjorde en resurs av reservfrågor i händelse av att samtalet skulle avstanna. Tiden för intervjun var begränsad till två timmar. Med anledning av deltagarnas intresse för diskussionen var intervjuguidens fem frågor tillräckliga. Frågorna var öppna, till exempel ”Enligt arbetsmiljölagstiftningen har arbetstagare rätt till inflytande i säkerhetsarbetet, hur ser detta inflytande ut i praktiken?”. Hsieh & Shannon föreslår att öppna intervjufrågor med fördel kan kompletteras med teoretiska följdfrågor när materialet i en riktad innehållsanalys utgörs av intervjuer (2005:1281). Ett exempel på en teoretisk följdfråga var om deltagarna skulle beskriva säkerhetsarbetet som en top-down eller bottom-up process.

Samtliga medverkande var vana mötesdeltagare och för att inte avbryta varandra började de spontant att räcka upp händerna för att få ordet. Redan efter den första frågan efterfrågade deltagarna en talarordning och vi fungerade som moderatorer. Genom talarordningen kom alla till tals även om viss spontanitet sannolikt gick förlorad. Deltagarna var dock måna om att replikera tidigare diskussioner när de väl fick ordet.

Vi har i ett etiskt ställningstagande valt att inte namnge de berörda myndigheterna. Vidare har de citat som redovisas i studien genomgått viss redigering, dels i syfte att avidentifiera dem men även för att öka läsbarheten. Citatens kärninnehåll är dock intakt.

Analys

Analysen är strukturerad utifrån de teman som redovisas i metodavsnittet; *Nollvision, Regelefterlevnad, Kunskap* och *Deltagande*¹⁶. För att öka förståelsen av deltagarnas utsagor i relation till lagstiftningen presenteras även utdrag och tolkningar av arbetsmiljölagsstiftning avseende våld, hot, ohälsa och olycksfall. Ambitionen är att de ska tydliggöra relationen mellan lagstiftning i teorin (lagtexterna) och lagstiftning i praktiken (gruppintervjun).

Nollvision

Ett av grundantagandena inom det *stabila* perspektivet är att orsaken till negativa utfall kan spåras genom omvänd kausalitet (Hollnagel 2014:63). Genom att lokalisera rotorsaken är det möjligt att åtgärda felet och därmed eliminera risk för upprepning¹⁷. I aggregerad form ger idén om konstant förbättring en tro på att det är möjligt att eliminera *all* risk – vilket motsvarar idén om nollvision (Ibid.; Dekker 2015:237).

Lagtexterna uttrycker dock inte explicit en nollvision mot våld, hot, ohälsa och olycksfall, istället förekommer formuleringar liknande 'så långt det är möjligt' (AFS 1993:2:3, 7, 10) eller att 'ta bort eller minska risker' (AFS 2001:1:22). Givet att systemet i sig betraktas som felfritt så torde den bortre gränsen för vad som är möjligt utmyнна i just nollvision¹⁸.

Kausalitet genomsyrar föreskrifterna om ohälsa/olycksfall och utgör själva grundstommen i säkerhetsarbetet:

Tillbud är ofta en följd av brister i arbetsmiljöarbetet. // Ofta har tekniska faktorer, mänskligt handlande, organisatoriska förhållanden och ledning av verksamheten samverkat, exempelvis till ett olycksfall. Arbetsgivaren bör därför, så långt det är praktiskt möjligt, ta reda på samtliga bakomliggande orsaker till det inträffade. // Utredningen bör fokuseras på händelsen och de förhållanden som lett fram till den.

16 Delar av analysen har tidigare presenterats i ett examensarbete av Rickfors (2016).

17 Jfr. Rotoraksanalys.

18 En alternativ tolkning är naturligtvis det omvända; 'så långt det är möjligt' kan förstås som ansvarsfrihet i situationer där arbetsgivare upplevs ha kunnat 'gjort mer'.

Den bör göras i förebyggande syfte och inte uppehålla sig vid skuldfrågan. (AFS 2001:1:24)

Formuleringen i citatet ovan gällande att tillbud ofta är en följd av *brister* i arbetsmiljöarbetet är intressant då en brist signalerar att någonting som varit komplett har brutit, alternativt att någonting saknas för att skapa något komplett. Detta resonerar det med nollvision eftersom det implicerar att systemet syftar till att vara eller att bli komplett, och i ett komplett system sker inga tillbud.

Att söka sig tillbaka i tiden och lokalisera orsaken till tillbud förutsätter antaganden om rationalitet, logik och i förlängningen även determinism (Hollnagel 2014:64). Riskbedömningar och säkerhetssystem är följaktligen uppbyggda enligt samma princip. Giltigheten i en rationell förklaringsmodell där det råder symmetri mellan dåtid och framtid (Ibid.) kan dock ifrågasättas med hänvisning till att människans kognitiva förmåga inte sällan resulterar i en benägenhet att handla i motsägelse till logikens lagar (Myers 2008:84f.). Dekker hävdar till exempel att utredningar utförda genom omvänd kausalitet inte kan sägas motsvara något annat än efterkonstruktioner (2006:30f.).

Trots att lagen föreslår att tillbud sker på grund av samverkan mellan olika faktorer, däribland organisatoriska förhållanden (AFS 2001:1:24) framkom det i intervjun hur ett avstånd, dels mellan lagstiftning och myndigheternas ledning, men även mellan ledning och arbetstagare, resulterar i en avsaknad av systemteoretiska angreppssätt på säkerhetsarbetet. Följande citat är typiskt för hur flera deltagare resonerade:

Dom människorna som sitter [i säkerhetsorganisationen], de är IT-ansvariga, lokalansvariga och så, de är inte arbetsmiljöexperter. Så de har lite annan syn. Om jag anmäler ett tillbud så går det till min chef och högre upp. Beroende på tillbudstyp så går det till någon ansvarig handläggare hos oss. Och då blir det lätt ett enskilt ärende eller ett individärende – att 'du följde inte instruktionerna' eller 'du hade inte rätt bemötande, det var det som felade'. Men liksom, man gör ingenting organisatoriskt. Gemensamt. För att cheferna och säkerhetsansvariga inte har bottom-up kunskapen. Så hur många andra är det som saknar kunskap, och vad gör vi åt det. Där blir det någon slags obalans.

Det är tydligt hur deltagarna i sin roll som huvudskyddsombud tycks befinna sig mellan två motsatta perspektiv; mellan arbetsgivarperspektiv och arbetstagarperspektiv, eller på ett mer generellt plan mellan lagstiftning i teori och praktik. Det innebär i sin tur att det finns en diskrepans inbyggd i systemet – att det faktiskt uppstår en konflikt mellan vad arbetsgivare förväntar sig att arbetstagare ska göra och vad arbetstagare upplever att de gör. För att använda deltagarens egna ord: ”där blir det någon slags obalans”.

I föreskriften mot våld/hot står att ”Genom att kartlägga var, när och hur risker förekommer och genom att följa upp befintlig statistik, kan förebyggande åtgärder göras effektivare” (AFS 1993:2:7). Även om kartläggningar sker fortlöpande och med input från arbetstagare så framgår det i formuleringen av föreslagna frågor för

sådana kartläggningar att de som ska utreda och tillfrågas om 'var, när och hur risker förekommer' inte i första hand är arbetstagare, utan ledning och säkerhetsansvariga. Frågor om huruvida arbetstagare *fått information och utbildning* om säkerhetsregler och hur man hanterar en våldssituation (AFS 1993:2:14) innebär att säkerhetsarbete implementeras från arbetsgivare till arbetstagare, top-down. I citatet nedan antyder en deltagare att den inte upplever information och utbildning vara tillräckligt, att det snarare behövs en kultur:

Man kan inte bara få all den där informationen om arbetsmiljö när man är ny, utan det måste ju återkomma, det måste finnas i kulturen. Det måste vara okej att ta tid för det, man måste kunna prata om det regelbundet på veckomöten för att det ska bli naturligt.

Regelefterlevnad

Regelefterlevnad förutsätter kontroll då regler är meningslösa om arbetstagare inte följer dem. Regelefterlevnad i föreskriften mot våld/hot återspeglas i lagtextens tonvikt på rutiner.

"Särskilda säkerhetsrutiner skall finnas för arbete som kan medföra risk för våld" (AFS 1993:2:§3). "Övning av säkerhetsrutiner och åtgärder vid larm genomförs regelbundet" (Ibid.:§7). "Det är viktigt att det finns rutiner för att uppmärksamma, rapportera och följa upp alla tillbud och händelser med inslag av våld och hot" (Ibid.:10). 'Rutiner' och 'övningar' kan tolkas som en syftning till att eliminera antalet möjliga "alternativa" tillvägagångssätt som arbetstagare kan välja vid hot- och/eller riskfyllda situationer. Beredskapen går då ut på att göra lika varje gång snarare än att träna upp flexibilitet och förmåga att tänka.

Inom det *habila* perspektivet förväntas kunskap om säkerhet genereras och implementeras genom bottom-up processer. Utan ett arbetstagarperspektiv saknas en adekvat koppling mellan säkerhetsarbetet och arbetstagarnas dagliga arbete – något som uppmärksammas i föreskrifter mot ohälsa/olycksfall (AFS 2001:1:16) men saknas i föreskrifter mot våld/hot. Utan ett arbetstagarperspektiv utgår rutiner och övningar från ideala föreställningar snarare än hur arbetet sker i praktiken – varpå våldsförbyggande effekter riskerar att minska eller helt utebli.

Om nära nog noll incidenter av våld, hot, ohälsa och olycksfall anses uppnåeligt, betyder det att nära nog allt går att förebygga. Om nära nog allt går att förebygga så måste nära nog allt utredas (Dekker 2015:241). Inom konventionellt säkerhetsarbete är därför dokumentation essentiell. Förutom skriftliga policydokument, riktlinjer och regler ska även riskbedömningar, utvärderingar och handlingsplaner dokumenteras skriftligt (Hollnagel 2014:173, se även Rasmussen 2010).

Krav¹⁹ på dokumentation finns både i föreskrifter om våld/hot (AFS 1993:2:§10) och i ohälsa/olycksfall (AFS 2001:1:17, se även §5, 8, 10). Dessutom bör arbetsgivaren ”så långt det är praktiskt möjligt, ta reda på samtliga bakomliggande orsaker till det inträffade” (AFS 2001:1:24) vilket sannolikt resulterar i en omfattande dokumentation som sedermera ska läsas och sammanställas för att ha en säkerhetsförebyggande funktion. Flera deltagare menar att sådan feedback ofta uteblir:

Incidentrapportering får vi ju regelbundet på våra skyddskommittéer, men där skulle jag ju önska att det var oftare och mer systematiskt och att vi följer upp innehållet i dom här rapporterna. Vad har det lett till? Vad har man gjort? Och så vidare.

Deltagaren får medhåll och flertalet uttrycker att den input som finns tillgänglig i arbetstagares rapporter inte tillvaratas i, enligt dem, tillfredsställande utsträckning:

Hos oss ser ju det här med hot och våld väldigt olika ut beroende på var i organisationen det dyker upp. Jag upplever att vi har ett ganska enkelt rapporteringssystem, alla kan gå in i det och rapportera och skriva själv, du behöver inte gå via en chef men en chef ska vara informerad att det här har hänt. Jag får alltid en kopia på alla de här incidenterna som ramlar in, så jag får rätt mycket mejl. Varje månad görs det en sammanställning över vad det är som har hänt den här månaden och så blir det en månadsrapport. Tyvärr har vi inte haft ett bra analysystem för det här, vi har inte tagit hand om det på något bra sätt. Men nu ska det upp varje månad i vår centrala skyddskommitté.

Att samla in information från arbetstagare är ett uttryck för en bottom-up process och kan härledas till det *habila* perspektivet. Att det saknas analysverktyg för att hantera samlad input visar dock på att systemet i sin helhet saknar habilitet. Feedback och åtgärder kan vara ett sätt att öka rapporteringsbenägenheten (Brå 2016:13:139). Incidentrapportering som inte hanteras kan snarare förstås som en för arbetstagaren obegriplig rutin; ett krav från arbetsgivare till arbetstagare att rapportera om avvikelser. Intentionen med incidentrapportering går därmed förlorad och arbetstagare går miste om en möjlighet att påverka sitt dagliga arbete ur ett säkerhetsperspektiv.

Detta poängteras av en av deltagarna apropå att en arbetstagare via telefon mottagit hotet ”Du skall dö i veckan”. Hotet polisanmälades men eftersom den som hotade inte sa ”Jag ska döda dig i veckan” så rubricerades det inte som ett skarpt hot och utredningen lades ner. Arbetsgivaren gjorde då bedömningen att hotet inte var allvarligt.

Då undrar man ju såhär; när den personen råkar ut för något nytt, hur benägen är den personen att anmäla då? Det kommer den ju inte att göra.

Den mänskliga faktorn är en vedertagen organisatorisk förklaring till varför en händelse får ett misslyckat utfall, likväl utgör arbetstagaren en kunskapskälla i utredningar av

19 Krav på skriftlig dokumentation gäller företag med 10 eller fler anställda (AFS 2001:1) vilket studiens samtliga myndigheter uppfyller.

tillbud²⁰. När individen betraktas som den svaga länken utgör krav på att arbetstagare rapporterar ett teoretiskt validitetsproblem. Hänvisningar till den mänskliga faktorn är ett implicit skuldbeläggande av individen, vilket är ett både ineffektivt och kontraproduktivt förhållningssätt för den organisation som önskar engagerade arbetstagare. Ineffektivt eftersom standardlösningar med skärpta rutiner tangerar tautologi då skärpta rutiner har liten inverkan på att människor frångår rutiner, och kontraproduktivt eftersom skuldbeläggande minskar människans vilja till samarbete – med organisationen i allmänhet, med utredningsarbetet i synnerhet (Dekker 2012:82; 2015:97f.; Hollnagel 2014:81).

Dekker hävdar att det är orimligt att förvänta sig att arbetstagare skall rapportera om sina egna ”brister” när dessa brister definieras utifrån ideala förväntningar som inte är kompatibla med individens dagliga arbete (2015:97). Det är även möjligt att arbetstagare inte upplever sig ha begått något fel utan snarare gjort vad situationen krävde²¹, varpå ett utpekande av deras agerande som orsak till ett tillbud riskerar att upplevas som orättfärdigt för den enskilde.

I citatet nedan diskuterar en deltagare detta och argumenterar för att byråkrati är nödvändig men att den måste användas på ”rätt sätt” för att vara värdefull – dels ur arbetstagarnas perspektiv, men även för organisationens effektivitet:

Byråkratin blir så tungrodd. Vi behöver ett enklare system som visualiserar vad byråkratin står för, hur den fyller sitt syfte så att jag som medarbetare kan se helheten och inte bara sitter och rapporterar-rapporterar-rapporterar, utan ser att 'jomen titta här, det händer något, vi sprider kunskap'. Att man ser till helheten och inte individen, så att en individ inte känner att 'jag kan inte lyfta min fråga för då blir jag förstådd som att jag inte gör mitt jobb, ett tjänstefel eller liknande'. Trampad på för att det inte är högt i tak. Man borde jobba runtomkring byråkratin, visualisera, återkoppla – då tror jag inte den behöver vara så tungrodd och då ser man att det byråkratiska fyller sitt syfte.

Vi tolkar citatet som en efterfrågan på ett systemteoretiskt angreppssätt rörande hur säkerhetsarbetet bör organiseras; arbetstagare måste få delge sitt perspektiv, men de måste även se hur deras perspektiv utgör input i ett större sammanhang för att inte uppleva sig själva som isolerade enheter i ett abstrakt system. För att befolka ett system med ansvarskännande arbetstagare måste arbetstagare dels förstå helheten av det system de ingår i, samt känna ansvar för sina handlingar inom systemet (se Vaughan 2013:378ff.).

I citatet uttrycks även en rädsla för anklagelser om att inte göra sitt jobb korrekt²². I ett tillägg i föreskrifter mot ohälsa/olycksfall påtalas att utredningar av tillbud inte

20 Jf. Rotorsaksanalys.

21 Jf. Habilitet.

22 Jf. Mänsklig faktor.

skall landa i skuldfrågan (AFS 2001:1:24), men ur arbetstagarnas perspektiv tycks skuldfrågan emellertid vara reell.

En relevant distinktion kan göras mellan skuldbeläggande och ansvarsutkrävande system. Dekker menar att skuldbeläggande system minskar människors ansvarskänsla medan ansvarsutkrävande system snarare ökar ansvarskänslan (2012:82). I ansvarsutkrävande system uppmuntras människor att aktivt delta i utformningen av det system de arbetar inom (Ibid.:83) vilket är en av grundförutsättningarna inom det *habila* perspektivet.

Sammanfattningsvis finns det föresatser i lagstiftningen att integrera ett arbetstagarperspektiv. I praktiken tycks myndigheterna betrakta motsvarande inflytande som en rutin snarare än en kultur. Deltagarna upplever att arbetstagarperspektivet inte hörsammas i tillfredsställande utsträckning, *ambitionen* finns där, men det implementeras inte i praktiken. De beskriver hur det saknas strukturer för hur arbetstagarperspektivet ska uppmärksammas och implementeras i säkerhetsarbetet – samtidigt som det förefaller vara arbetstagarnas ansvar att bidra till att sådana strukturer fungerar. En deltagare ramar in denna motsägelse:

Hos oss försöker vi trumma igenom det här med riskbedömningar, och då ska ju alla arbetstagare ha möjlighet att vara med i riskbedömningarna, och sen i vad man det görs... är ju en annan sak. Och sen säger vi ju väldigt mycket att 'ni måste medverka som arbetstagare för hur ska arbetsgivaren kunna rätta till någonting om inte ni talar om vad som brister och vad ni råkar ut för'. För någonstans är det ju lite grann att arbetsgivaren måste gissa vad man tycker. Vi har någonting som vi måste bidra med själva.

Kunskap

I föreskrifter om våld/hot återspeglas kunskapstemat primärt i diskussioner om utbildning. Ett illustrativt exempel gäller övningar:

Det kan vara lämpligt att man övar hur arbetstagare skall agera vid en förutsebar våldssituation och på ett realistiskt sätt går igenom vad som kan hända. Syftet är att arbetstagaren skall känna till bästa sättet att undvika våld och hot. (AFS 1993:2:8)

Här anses inte arbetstagare lämpliga att själva avgöra vilket det bästa sättet att undvika våld och hot är. Istället syftar övningar till att implementera en slags ryggmärgskunskap i arbetstagarna via top-down processer genom utbildning och övningar. Genom att i riskfyllda situationer få arbetstagare att agera på inlärdd rutin via arbetsgivarens instruktioner, uppmuntras de implicit att inte tänka själva.

1961 rapporterade Hannah Arendt från rättegången mot Adolf Eichmann. För att förklara Eichmanns ”onda gärningar” talar Arendt om den banala ondskan. Med

det avser Arendt det som händer när individer betraktar sig själva som en isolerad del i ett gigantiskt maskineri (läs byråkrati). De blir då blinda för konsekvenserna av sina handlingar och därmed också oförmögna att tänka (1971:417). Vår avsikt är naturligtvis inte att dra paralleller mellan reella konsekvenser av otänkta tankar under andra världskriget och otänkta tankar på statliga myndigheter idag, men vi menar att det är relevant att uppmärksamma de lärdomar som kan dras utifrån ett systemteoretiskt perspektiv. På ett filosofiskt plan berör nämligen diskussionen såväl synen på människans legitimitet, som en långsiktig strävan att skapa på samma gång humana som säkra system. Ett av huvudskyddsombuden ramade in detta (och fick stort medhåll) i en diskussion om att arbetstagare bagatelliserar de hot de utsätts för i sitt dagliga arbete:

Vi reflekterar lite över respekt och självrespekt. Om vi lär oss att inte tycka det är viktigt att anmäla incidenter, då tappar vi ju självrespekten för hur viktiga vi är, och att vi också ska må bra på jobbet. Då suddar man ju ut självrespekten om vi inte åtminstone har ett system där vi uppmuntras att anmäla. Det finns ett mervärde i att vi faktiskt mår bra och har en fungerande byråkrati eller ett fungerande system. Cheferna har ett ansvar att hjälpa oss att visa att det är viktigt att vi har en kultur där vi respekterar oss själva. Ett hållbart arbetsliv talar vi om då. Men vi talar också om att vi har ett hållbart samhälle, och där kan vi faktiskt bidra med ganska mycket genom att vi respekterar vår roll på myndigheterna.

Citatet vittnar om en upplevd problematisk distans mellan ledning och arbetstagare – ett hierarkiskt avstånd – där arbetstagare och skyddsombud är beroende av att chefer skapar en habil och tillåtande ”kultur”. Begreppet kultur förekommer ett flertal gånger under intervjun. Deltagarna menar att säkerhetsarbetet bör ingå som en del av kulturen på myndigheterna:

Det är lite sorgligt att det måste hända något så att man incidentrapporterar innan man gör en rutin och tar reda på hur man ska hantera sakerna. Men, om man inte har med sig dom där uppe, down [gestikulerar och syftar till top-down processer], det måste ju ändå komma därifrån. Att tiden ska få tas, att det är viktigt för att få in i kulturen att man diskuterar regelbundet vad som är hot, vad är våld, vad ska vi anmäla och hur gör vi då.

[Säkerhetsansvaret] är toppstyrt. Vi ser inte längre någon säkerhetstjänsteman som vi är vana att prata med eller som vi kan hugga tag i. Utan här måste vi liksom använda våra sociala media internt, eller vi har kanske byggt upp en relation med säkerhetsstaben. Så jag tycker att det har blivit sämre med direktkontakten, det ingår inte i kulturen idag på våra lokala kontor utan det beror lite grann... det beror mer på idag om sektionschefen är engagerad. Och själv tycker jag att det är viktigt att prata om säkerhet och puffa för utbildning vi har på nätet och så vidare. Själv tycker jag att det har blivit sämre. Toppstyrt. Och man snålar med resurser.

I diskussioner om huvudskyddsombudens medverkan i säkerhetsarbetet uttryckte deltagarna frustration över att deras kunskaper om arbetstagarnas perspektiv och arbetsmiljölågstiftning inte tillvaratas inom myndigheten trots att lagen säger att så ska ske. Frustrationen rörde även en diskrepans mellan de befogenheter lagen ger skyddsombuden och vilka befogenheter de upplever sig ha i deras dagliga arbete. Diskussionen kan illustreras genom ett avstamp i föreskrifter mot ohälsa/olycksfall där kunskap utgör en central del i säkerhetsarbetet. Lagen gör gällande att arbetsgivaren bland annat ska se till att de som delegerats ansvar för arbetsmiljöarbete har tillräckliga kunskaper om:

...regler som har betydelse för arbetsmiljön, fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som innebär risker för ohälsa och olycksfall, åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall samt arbetsförhållanden som främjar en tillfredsställande arbetsmiljö (AFS 2001:1:§6)

Den kunskap som syftar till lagar är arbetsgivaren juridiskt bunden att tillägna sig, men häri finns utrymme för tolkningar. Vidare är det oklart vem eller vilka, och på vilka kunskapsmässiga grundvalar, som står bakom kunskapsproduktionen gällande komplexa frågeställningar om risk samt vad som anses främja en tillfredsställande arbetsmiljö. Att skyddsombud och arbetstagare skall ges möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet (AFS 2001:1:§4) förefaller deltagarna inte uppleva fungera i praktiken. Flera deltagare ifrågasätter framförallt chefernas kunskaper i arbetsmiljölagen:

Det är många chefer, ledning, säkerhetsorganisation, som inte känner till arbetsmiljölågstiftningen och skyddsombudens roll och att skyddsombud har sekretess. Så fort man nämner ordet 'sekretess' då är skyddsombuden borta. Man saknar kunskaper. Och man bjuder inte upp till dans så att säga.

Att inte bli uppbjuden till dans betyder att huvudskyddsombuden inte alltid får medverka när "deras" frågor diskuteras och beslutas. Sekretessen är till för att huvudskyddsombuden enligt lag ska kunna delta i viktiga möten, men deltagarna ger uttryck för att sekretessen snarare fungerar som ett skäl för arbetsgivare att stänga dem ute. Majoriteten deltagare instämmer i att det finns kunskapsbrister rörande arbetsmiljölågstiftning i myndigheternas ledningar och på säkerhetsavdelningar, en deltagare säger:

Cheferna vet inte vad skyddsombuden har för rättigheter, vad vi har rätt att ta del av, utan sopar bara bort oss och då är det 'jamen jag är chef, jag bestämmer'.

En annan deltagare menar att skyddsombuden negligeras och betraktas som en "speedbump" och en tredje säger:

Ibland har jag en känsla av att man trampar på ömma tår. Om man har en chef eller en tjänsteman på säkerhetsavdelningen och man säger någonting och det visar sig att vi kan och vet mer [om arbetsmiljöfrågor] än vad dom gör – då känner man hur taggarna kommer emot en.

Citaten ovan påvisar en tydlig diskrepans mellan lagen i teori och praktik. Trots att det finns lagstadgat utrymme för ett *habilt* perspektiv med bottom-up processer gällande kunskap i säkerhetsarbetet inom ramen för systematiskt arbetsmiljöarbete så menar deltagarna att vissa chefer förbiser detta.

Delaktighet

Inom säkerhetsforskningen uppmärksammas problemen med top-down processer där säkerhetsarbetet implementeras vertikalt i organisationen, från arbetsgivare till arbetstagare. I takt med att organisationers komplicerade sociotekniska system utvecklas till oöverskådlighet har det blivit omöjligt att precisera och standardisera alla sysslor inom ramen för dessa organisatoriska system (Hollnagel 2014:127). Det är helt enkelt omöjligt att förutse alla potentiella situationer och reaktioner. Dekker menar att avståndet är för stort mellan dem som initierar säkerhetsarbetet och dem som omfattas av säkerhetsarbetet:

The more safety policies and structures are developed or enforced bureaucratically by those who are at a distance from the operation, the less they might represent risk and how it is managed in practice. (2014:34)

För att undvika att organisationer blir oöverskådliga säkerhetsbyråkratiska system som producerar säkerhet inkompatibel med arbetstagarnas dagliga arbete, behövs alternativa systemteoretiska perspektiv av säkerhet som tar kontextuella hänsyn (Hollnagel 2014:115f.). Det *habila* perspektivet är ett sådant.

Utifrån ett *habilt* perspektiv betraktas arbetstagares handlingsvariabilitet som en given omständighet oundgänglig för att utföra all form av arbete. Det är därför viktigt att system genomsyras av arbetstagares delaktighet och att kunskap produceras genom bottom-up processer. Istället för att reglera bort arbetstagares habilitet bör den förstås som den främsta anledningen till att det så sällan uppstår situationer med misslyckade utgångar eftersom människor alltid handlar på samma (varierade) sätt, oavsett om utfallet blir positivt eller negativt.

I föreskrifter om ohälsa/olycksfall finns relevanta kopplingar till det *habila* perspektivet beträffande vikten av att uppmärksamma arbetstagares vardagsperspektiv då en ”tillfredsställande arbetsmiljö utmärks av till exempel möjlighet till inflytande, handlingsfrihet och utveckling /.../” (AFS 2001:1:14).

Möjlighet till inflytande och handlingsfrihet innebär emellertid inte att arbetsmiljöarbete mot ohälsa och olycksfall har en teoretisk utgångspunkt i det *habila* perspektivet, men

det möjliggör habila processer. I intervjun talade deltagarna om arbetstagarnas möjlighet till input och delaktighet. Vår övergripande uppfattning var att arbetstagarnas rätt till delaktighet inte praktiserades i den utsträckning som lagen tillåter. Deltagarna hade lite olika syn på varför så inte sker. En säger:

Jag tänkte på det här med samverkan. Vi har ju olika tolkningar av lagen. Jag anser ju att om man ska vara delaktig vid förändringar, då ska man vara med från början, man ska få ge synpunkter, och när riskbedömningen kommer så har man nästan tagit hand om alla risker som kan komma. Men vår chef anser ju att jag är delaktig vid förändringar om jag får ta del av riskbedömningen.

Citatet ovan ramar in problemet med tolkningsutrymme och tolkningsföreträdare, där chefens uppfattning beskrivs väga tyngre än huvudskyddsombudets och därmed implicit arbetstagarnas. En annan deltagare beskriver hur förändringar i säkerhetsarbetet inte motiveras för arbetstagarna:

Om man går ut på plats, på orten till personalen, så är inte personalen ett dugg delaktiga eller vet. Oavsett vilken säkerhetsfråga det är, det kan vara den mest banala eller... ja [exemplifierar med en ny säkerhetsrutin på ett lokalkontor]. Och då undrar vi så här: Varför då? Och det svar vi får är 'ah det har de bestämt i Stockholm på säkerhet, det är dom som har bestämt det'. Man bara säger någonting, och det kan ju vara för att chefen själv saknar kunskap eller inte har tid och lust att göra någon lång förklaring. Ofta blir det att 'det har dom bestämt'.

Beskrivningen är ett praktiskt exempel på en top-down process. En ny rutin har beslutats centralt av säkerhetsansvariga med fysiskt och kunskapsmässigt avstånd till arbetstagarna och deras dagliga arbete. När rutinen sedan implementeras uppmanas arbetstagarna endast att följa de nya rutinerna – det är ovidkommande huruvida arbetstagarna ens förstår rutinerna. Med hänvisning till Dekkers resonemang om att ansvarsutkrävande system skapar engagerade medarbetare så torde det beskrivna förfarandet verka i motsatt riktning – för vari ligger incitamentet för arbetstagarna att följa obegripliga rutiner som 'dom' har bestämt? Incitamentet ligger i skuldfrågan. Om en arbetstagare avviker från en rutin och utfallet blir negativt, så riskerar de att utpekas som orsak²³ till det inträffade. Rädsla för skuld skapar, måhända lydiga men inte ansvarskännande, medarbetare som engagerar sig i säkerhetsarbetet (Dekker 2012:83), varpå en källa till kunskap gällande hur arbetet faktiskt ser ut går förlorad. Även om de flesta av deltagarna beskrev liknande erfarenheter om att inte hörsammas, så påtalade de även i positiva ordalag den stora samlade kunskap i arbetsmiljöfrågor som finns på myndigheterna:

Springer efter gör vi ofta, då upplevs vi som tjetiga. Istället för att tidigt delta. Ta med oss på en gång och hör vad vi har att säga. Och att arbetstagarna är viktiga, vi är deras representanter – förtroendevalda. Vi skulle ha mycket att vinna av det. Men jag tror vi [myndigheten] har fått upp ögonen för det nu.

23 Jfr. Mänsklig faktor.

[Hos oss] finns det många med kunskap; säkerhetsbiträden, skyddsombud, arbetstagarna själva som har jobbat i många år har ögon för att se vad kan komma att hända och vad vi ska göra när någonting inträffar. Så vi har kunskap hela vägen bottom-up. Vi har experter i verksamheten, säkerhetsenheten, säkerhetschefer som har ögon för det här – men vad som saknas, vad det brister i är organisation. Hur ska vi jobba med frågorna? Hur ska vi samla vår expertis bottom-up och med experter? Hur ska vi driva det på olika nivåer? Det finns ju [kunskap].

Båda dessa deltagare understryker utifrån sin praktiska erfarenhet som huvudskyddsombud att arbetstagarperspektivet är viktigt, att det finns kunskap att hämta från arbetstagarnas dagliga arbete och erfarenheter, och att detta sannolikt skulle tjäna organisationen i sin helhet. Det kan tilläggas att ingen av deltagarna hade synpunkter på arbetsmiljölagen beträffande arbetstagares delaktighet, istället talade de om 'organisationen' 'chefer' och 'säkerhetsavdelningen' som avgörande för i vilken utsträckning ett bottom-up perspektiv anammas.

Sammanfattning

Arbetstagarmedverkan i säkerhetsarbetet?

Det finns betydande skillnader lagtexterna emellan eftersom det *habila* perspektivet är långt mer framträdande i föreskrifter mot ohälsa/olycksfall än i föreskrifter mot våld/hot. Detta tar sig främst uttryck i tonvikten på att arbetstagare och skyddsombud ska delta i säkerhetsarbetet för att säkerställa att ”arbetsmiljöarbetet bedrivs utifrån riskerna för ohälsa och olycksfall och *arbetstagarnas förutsättningar för arbetet*” (AFS 2001:1:16, vår kursivering).

En reflektion gällande skillnaden mellan lagtexterna avseende det utrymme som ges för habilitet, är att det skiljer nästan 10 år mellan dem. Föreskrifter mot våld/hot trädde i kraft 1993, föreskrifter mot ohälsa/olycksfall 2001. Uppmärksamhet och forskning gällande våld i arbetslivet har ökat sedan 1990-talet vilket är en trolig delförklaring till varför arbetsmiljölagstiftningen i dessa frågor anammade ”nya” perspektiv utifrån ett alternativt styrningsideal. Något som styrker detta är den nya lagen ”Organisatorisk och social arbetsmiljö” (AFS 2015:4) som trädde i kraft sista mars 2016. Redan i titeln framgår det att lagen syftar till att ha ett systemteoretiskt angreppssätt på arbetsmiljöfrågor – något som forskare inom fältet länge uppmanat till och som även deltagarna i gruppintervjun efterfrågade.

I vid mening rymmer arbetsmiljölagstiftningen stora möjligheter för att ett arbetstagarperspektiv ska få större utrymme i säkerhetsarbetet på myndigheterna och i intervjun framfördes inte någon kritik mot lagstiftningen. Däremot var det tydligt att det utrymme för habilitet som finns i lagstiftningen inte upplevdes tillämpas i praktiken. Deltagarna förklarade detta med organisatoriska hänvisningar, att systemet upplevdes tungrott, att det saknades ett intresse från ledningen att hörsamma arbetstagare och skyddsombud, att chefer hade kunskapsbrister i arbetsmiljöfrågor, att rapporteringssystem var bristfälliga etc. Problematiken med säkerhetsarbetet mot våld och hot på myndigheterna tycks således vara organisatorisk. Deltagarna i intervjun upplevde implementeringen av säkerhetsarbetet som toppstyrt och efterfrågade ett bottom-up perspektiv där arbetstagares kunskaper om deras dagliga arbete hörsammades i större utsträckning.

Diskrepans mellan lag och praktik

Det föreligger betydande diskrepanser mellan vad lagen stadgar gällande arbetstagares rätt till input i säkerhetsarbetet, och i vilken utsträckning det sker i praktiken. Under gruppintervjun diskuterades förklaringar till denna diskrepans och vår övergripande tolkning av det som framkom är att ledningen betraktar arbetstagares och skyddsombuds åsikter som besvärande snarare än betydelsefulla. Att arbetstagarperspektivet skulle vara besvärande för ledningen hänvisas till att arbetstagare upplever tidsbrist, har hög arbetsbelastning och orimliga leveranskrav – problem vars lösningar kan kräva (eventuellt kostsamma) omorganisationer. Därtill har även chefer leveranskrav vilket sannolikt minskar incitamenten för att tillstå att deras myndighet brister i arbetsmiljöarbetet. Vidare beskrevs hur arbetstagares delaktighet i stor utsträckning är en tolkningsfråga och avhängig chefernas inställning; en del chefer ansåg att delaktighet inbegrep att huvudskyddsombuden delgavs riskbedömningar och nya rutiner, andra ansåg att huvudskyddsombuden bör vara delaktiga i hela processen som leder fram till riskbedömningar och nya rutiner.

En konsekvens av att arbetstagarna inte känner sig delaktiga är att de hot de utsätts för normaliseras och inte betraktas som ”någon stor grej”, inte för att de *upplevs* som triviala rent subjektivt – utan för att de objektiva reaktionerna uteblir.

I studien framkommer att huvudskyddsombuden i intervjun efterfrågar ett större inflytande i säkerhetsarbetet än vad de har idag. Intressant nog möjliggör lagstiftningen en mer horisontell styrning där arbetstagarperspektivet integreras i säkerhetsarbetet än vad som förefaller råda på myndigheterna idag (jfr. Schuilenburg 2015:1). Varför arbetstagarperspektivet inte integreras i den utsträckning som lagen gör gällande förklarade deltagarna med primärt organisatoriska hänvisningar. Resultatet går i linje med Arbetsmiljöverkets rapport (2013b) som beskriver att betoningen på den formella sidan av arbetsmiljöarbete sker på bekostnad av en utveckling av mer interaktivitet i form av arbetstagarmedverkan.

Arbetstagare vill sannolikt trivas på sina jobb och utföra ett gott arbete, men för att kunna göra det måste de känna att de är en *viktig beståndsdel i systemet*. Agens legitimitet och ansvarskänsla är elementära för att främja sådana skeenden; lagen möjliggör det, men som deltagarna själva uttryckte det så måste organisationen ge utrymme för det – det måste finnas i ”kulturen”. Styrning som inte tar kontextuell hänsyn vare sig för arbetstagare eller klienter kan medföra negativa konsekvenser:

De senaste decenniernas forskning visar att säkerhetsarbete för med sig sekundära effekter som innebär en oförmåga att förutse oväntade händelser, ett fokus på ett byråkratiskt ansvarsutkrävande, kvantifiering och sifferfiffel, samt att implementeringen av säkerhetsarbetet och dess regler innebär en begränsning av arbetarnas frihet, diversitet och kreativitet (Dekker 2014:34)

I denna studie har studiens teoretiska perspektiv *stabil* och *habil* i två avseenden visat sig vara effektiva verktyg för att studera säkerhetsarbete på myndigheter. För det första bidrar de med en lättillgänglig begreppsram som i gruppintervjun var adekvat och användbar för deltagarna genom att de fick ett alternativt sätt att beskriva sina praktiska erfarenheter. För det andra synliggör perspektiven *stabil* och *habil* systemteoretiska aspekter av säkerhetsarbete genom att innefatta både *innehåll* och *implementering*. Innehållet består till exempel av nolltolerans policies och rutiner, och implementeringen består i huvudsak av top-down eller bottom-up processer.

Som framgått i denna studie omgärdas den konventionella synen på säkerhet – det stabila perspektivet – av en rad problem med avseende på byråkratisering. Riskanalyser som inte är kompatibla med arbetstagares dagliga arbete får negativa konsekvenser för säkerheten på arbetsplatsen. Det habila perspektivet är närvarande i lagstiftning som idealtyp men den praktiska tillämpningen är bristfällig, vilket också får konsekvenser för säkerheten.

Genom att tillämpa två styrningsideal som ramverk i studien har vi belyst hur interaktivitet och arbetsmiljöideal konkurrerar med effektivitetsideal och administrativa ideal i myndigheternas säkerhetsarbete. I intervjun med huvudskyddsombuden föreföll effektivitets- och administrativa ideal utkonkurrera arbetsmiljöidealet. För att möjliggöra jämförelser av säkerhetsarbetet myndigheter emellan kan studier som denna med fördel och i enlighet med Arbetsmiljöverkets rekommendationer kompletteras med fallstudier. Det finns ett behov av ny kunskap för ett mer effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete. För att få fram användbar kunskap om hur vi kan minska hinder och öka möjligheter för ett effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete behövs det djupare studier av goda exempel och med fokus på varför de fungerar (Arbetsmiljöverket 2013b:77).

Habilt och stabilt i skyddsombudens utsagor

Den huvudsakliga källan till kunskap om arbetstagarnas perspektiv tycks enligt deltagarna bestå i incidentrapporteringar, men det finns inte alltid fungerande analysverktyg för att utläsa kunskaper ur dessa. Det *stabila* perspektivet är alltså överordnat det *habila*. Det råder dessutom underrapportering på myndigheterna vilket i intervjun bland annat sades bero på tidsbrist samt att arbetstagare inte upplevde att det tjänade någonting till att rapportera. Inte heller deltagarna själva i sina roller som huvudskyddsombud var tillfreds med hur incidentrapporteringen hanterades – de efterfrågade återkoppling och uppföljning. Det finns således en stabil struktur som inte balanseras med löpande habiliterande processer.

Deltagarna vittnade om en uppdelning mellan arbetsmiljöfrågor och säkerhetsfrågor på myndigheterna. Säkerhetsfrågor beslutas på centrala säkerhetsavdelningar som sedermera implementerar rutiner top-down utan att förankra dess relevans hos

arbetstagarna vilket underminerar rutinernas legitimitet. En deltagare uttryckte att säkerhetsavdelningens arbete betraktades som nästintill ”hemligt”. I vissa avseenden tar sig frånvaron av ett arbetstagarperspektiv uttryck som är oförenliga med lagstiftningen – att huvudskyddsombuden ibland inte får ta del av sekretessbelagd information är ett sådant exempel.

Dekker menar att för att ett system ska upplevas som tillfredsställande av de individer som befolkar det så måste systemet vara ansvarsutkrävande snarare än skuldbeläggande (2012:82). En ansvarsutkrävande arbetsplats uppmuntrar arbetstagare till delaktighet och engagemang varpå de även kommer känna ansvar för sina handlingar och sitt arbete. Att arbetstagare får komma till tals i arbetsmiljöfrågor är därför avgörande (Dekker 2006:59ff.). Arbetstagarperspektivet har betydelse för säkerheten eftersom det är arbetstagarna som i slutändan omfattas av myndighetens säkerhetsrutiner. Är säkerhetsrutinerna inte adekvata i relation till det faktiska arbetets behov av habilitet – så kommer de heller inte resultera i ökad säkerhet.

En välfungerande organisation förutsätter regler och kontroll, men vi menar att arbetstgares berättelser är minst lika viktiga. Om säkerhetsstrategierna inte harmonierar med det faktiska arbetet och medför regler som hämmar kreativitet och fantasi innebär det en klar begränsning - inte bara för de scenarion vi kan föreställa oss inträffa i olycksförebyggande syfte - utan även i form att vi berövas en källa av tillit, excellens och innovation.

Referenser

- AFS 1993:2 *Våld och hot i arbetsmiljön* Stockholm: Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling.
- AFS 2001:1 *Systematiskt arbetsmiljöarbete* Stockholm: Arbetsmiljöverkets författningssamling.
- AFS 2015:4 *Organisatorisk och social arbetsmiljö* Stockholm: Arbetsmiljöverkets författningssamling.
- Arbetsmiljöverket (2013a) *Skyddsombud*. ADI 314. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket (2013b) *Systematiskt arbetsmiljöarbete, syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket 2015:7 *Riskperception och interventionsmetoder*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Almklov, P & Albrechtsen, E (2016) *Report: Infrastructures, societal safety and resiliens*. Stockholm: MSB.
- Almond, P (2015) Revolution blues: the reconstruction of health and safety as a 'common-sense' form of regulation. *Journal of Law and Society* 42:202–229.
- Almond, P & Gray, GC (2016) Frontline safety: understanding the workplace as a site of regulatory engagement. *Law and Policy* 39:5–26.
- Arendt, H., (1971) Thinking and moral considerations: a lecture. *Social Research* 3:417–446.
- Aubert, V, Eckhoff, T & Sveri, K (1952) *En lov i søkehyset. Sosialpsykologisk undersøkelse av den norske hushjelplov*. Oslo: Akademisk forlag
- Bentley T, Catley B, Forsyth D & Tappin D (2014) Understanding workplace violence: The value of a systems perspective. *Applied Ergonomics* 4:839–848.
- Bergström, J (2016) Vem bär ansvaret för samhällets katastrofriskreducering. In: Becker, P & Ullberg, SB eds. *Katastrofriskreducering*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, G & Boréus K (2005) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Boholm, Å, Corvellec, H, Karlsson, M (2012) The practice of risk governance: lessons from the field. *Journal of Risk Research* 1:1–20.
- Bowie, V (2011) "An emerging awareness of the role organizational culture and management style can play in triggering workplace violence" I: *Workplace violence in mental and general healthcare settings*, Pp. 43–58, Sudbury; Jones and Bartlett.

- BRÅ 2015:12, Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället, (2015), Stockholm; Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ 2016:13, *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*. Stockholm; Brottsförebyggande rådet.
- Chappell, D. & Di Martino, V. (2006) *Violence at work*. Genève: International Labour Office.
- Crawford A & Hutchinson, S (2015) Mapping the Contours of 'Everyday Security': Time, Space and Emotion. *British Journal of Criminology* 6:1184–1202
- Dekker, S (2006) *The field guide to understanding human error*. Aldershot: Ashgate.
- Dekker, S (2012) *Just culture. Balancing safety and accountability*, 2nd edition, Aldershot; Ashgate.
- Dekker S (2014) Employees. A problem to control or solution to harness, *Professional safety* 8:32–36.
- Dekker S (2015) *Safety differently. Human factors for a new era*. 2nd edition, Boca Raton: CRC.
- Dekker S (2018) *The safety anarchist*. New York: Routledge.
- Ericson R (2006) *Crime in an Insecure World*. Cambridge: Polity press.
- Ericson R & Haggerty K (1997) *Policing the risk society*. Toronto: University of Toronto.
- Furedi F (2002) *Culture of fear*. London: Continuum.
- Försäkringskassan (2016) ”Fler hot mot Försäkringskassans medarbetare än tidigare”. Nyhets-pm på försäkringskassans hemsida. Hämtat 20161101.
- Garland D (2015) ”Introduction”, I: Schuilenburg M (2015) *Securitization of Society: Crime, Risk, and Social Order* Pp 1–8 New York: NYU.
- Gillberg G & Lindgren H (2017) Distribution av förändringsintentioner: om styrning och handlingsutrymme i fyra förändringsarbeten. *Arbetsliv i omvandling* 2017:1.
- Gray G (2006) The regulation of corporate violations: punishment, compliance, and the blurring of responsibility. *British Journal of Criminology* 5: 875–892.
- Guastello S (1993) Do we really know how well our occupational accident prevention programs work? *Safety science* 3:445–463.
- Haines, F & Almond, P (2014) “Criminalization and Occupational Health and Safety”, In: Bruinsma, G & Weisburd D eds. *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* pp 838–847. New York: Springer.
- Haines F (2011) *The Paradox of Regulation: What regulation can achieve and what it cannot*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hollnagel E (2013) Is safety a subject for science? *Safety science* 67:21–24.
- Hollnagel E (2014) *Safety-I and Safety-II – the past and future of safety management*. London; Ashgate
- Hsieh H-F, Shannon S (2005) ”Three approaches to qualitative content analysis”, *Qualitative Health Research*, 9:1277-1288.

- Hydén H (2004) ”Hur får vi en bättre arbetsmiljö? Om strategier i arbetsmiljölagstiftningen över tid och vad vi kan lära av det.” I: Johansson B, Frick K, Johansson J (red): *Framtidens arbetsmiljö – och tillsynsarbete*, Pp 126–151, Lund: Studentlitteratur.
- Jeffcott S, Pidgeon N, Weyman A, & Walls J (2006) Risk, trust, and safety culture in UK train operating companies. *Risk analysis* 5: 1105–1121.
- Kvale S & Brinkmann S (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Morken T, Johansen, I & Alsaker, K (2015) Dealing with workplace violence in emergency primary health care: a focus group study. *BMC Family Practice* 16:51.
- Myers M (2008) *Social psychology*, 9th ed. New York: McGraw-Hill.
- Perrow C (1984) Normal accidents, living with high risk technologies. New York: Basic Books.
- Rasmussen J (2010) *Safety in the making: studies on the discursive construction of risk and safety in the chemical industry*. Örebro: Institutionen för Medicin- och kommunikationsvetenskap.
- Rickfors U (2016) *Styrning av säkerhetsarbete avseende våld och hot på statliga myndigheter – en analys utifrån två perspektiv*. Examensarbete. Stockholm: Kriminologiska Institutionen.
- Saloniemi A & Oksanen H (1998), Accidents and fatal accidents: some paradoxes. *Safety Science* 29:59–66.
- Schindeler E (2014) Workplace violence: Extending the boundaries of criminology. *Theoretical Criminology* 3:371–385
- Schindeler E & Ransley J (2016) *Prosecuting workplace violence: The utility and policy implications of criminalization*. Report to the Criminology Research Advisory Council Grant.
- Schuilenburg M (2015) *Securitization of society: crime, risk, and social order*, New York: NYU.
- Statskontoret (2012) *Om offentlig sektor. För säkerhets skull. Om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda*. Stockholm: Norrmalmstryckeriet.
- Strålsäkerhetsmyndigheten (2015) *Kännetecken för välfungerande ledningssystem i säkerhetskritisk verksamhet*. Rapport 2015:17. Stockholm: Strålsäkerhetsmyndigheten.
- Taleb, A (2007) Black swan. The impact of the highly improbable. London: Penguin.
- Thörnquist, A (2016) Lite får man tåla – eller? Strukturella och intersektionella perspektiv på hot och våld mot personal i hemtjänsten. *Arbetsliv i omvandling*.
- Vaughan, D (1996) *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA*. Chicago: UCP.
- Waddington, P, Badger, D, Bull, R (2005) Appraising the inclusive definition of workplace violence. *British Journal of Criminology* 2:141–164.
- Wassell, J (2009) Workplace violence intervention effectiveness: A systematic literature review. *Safety Science* 8: 1049–1055.
- Weick, K.E & Sutcliffe, K.M. (2007) *Managing the Unexpected*. San Francisco: Jossey Bass.
- Wikman, S, Estrada, F, och Nilsson, A (2010) *Våld i arbetslivet - en kriminologisk kunskapsöversikt*. Rapport 2010:4. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

- Wikman, S (2012) Våld i arbetslivet. Utveckling, uppmärksamhet och åtgärder. Stockholm: Kriminologiska Institutionen.
- Wikman, S (2016) Varför ökar det arbetsrelaterade våldet? *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 2:5–73.
- Wilson, J & Kelling, G (1982) Broken windows: the police and the neighborhood safety
In: McLaughlin, E & Muncie, J eds. *Criminological Perspectives: Essential Readings*. Pp 435–447, London: Sage.

(Fotnötter till Tablå 1, sidan 19)

- 1 Jfr. Hollnagels Safety I och Safety II, 2014:147.
- 2 Tablåns första fem fält; *definition av säkerhet, princip, förklaring till hot och våld, människosyn och prestation* är explicit hämtade från Hollnagels Safety I/Safety II (2014:147). Det sista fältet om *kunskapsproduktion* har vi hämtat från Dekker (2015:51). Syftet med inte endast använda Hollnagels modell trots att den står för merparten av innehållet, är att Dekkers distinktion ang. *kunskapsproduktion* tydligt svarar mot det arbetsmiljölagen stadgar gällande att ett arbetstagarperspektiv skall tillvaratas i säkerhetsarbetet. Dekker tydliggör *processen* för kunskapsproduktionen och sedermera implementeringen av säkerhetsstrategier i en organisation – vilket resonerar med studiens syfte.
- 3 Jfr. Dekker 2015:51.



ARBETSLIV I OMVANDLING

02 2017

SOFIA WIKMAN OCH ULRIKA RICKFORS

ATT FÖREBYGGA HOT OCH VÅLD I STATLIGA MYNDIGHETER - EN JÄMFÖRELSE MELLAN TVÅ PERSPEKTIV PÅ SÄKERHETSARBETE

Våld och hot i statliga myndigheter är inte enbart ett arbetsmiljöproblem utan även ett demokratiproblem. Hantering av arbetsrelaterat våld och hot regleras i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Arbetsgivaren är ansvarig för det förebyggande arbetet som ska utföras i samarbete med skyddsombud och medarbetare.

För att undersöka hur kunskap skapas i säkerhetsarbetet mot hot och våld har vi genomfört en gruppintervju med huvudskyddsombud på ett tiotal statliga myndigheter med krävande klientkontakter. Vi använder två perspektiv hämtade från fältet "resilience engineering" för att analysera hur arbetsmiljölagen implementeras.

Studien visar att det föreligger betydande diskrepanser mellan vad lagen stadgar gällande arbetstagares rätt till input i säkerhetsarbetet, och i vilken utsträckning det sker i praktiken. En välfungerande organisation förutsätter regler och kontroll, men regelstyrning och formalisering måste balanseras mot ett tillvaratagande av medarbetares omdöme och kompetens. Att arbetstagares input saknas innebär att säkerhetsarbetet inte motsvarar arbetsmiljölagens syfte.

Styrning som inte tar kontextuell hänsyn till arbetstagare eller klienter medför negativa konsekvenser. Strategier som inte harmonierar med det faktiska arbetet och regler som hämmar kreativitet och anpassning innebär en begränsning - inte bara för de scenarion vi i förebyggande syfte kan föreställa oss, utan också för att vi berövas en källa till tillit, diversitet och innovation.

ISBN: 978-91-87521-11-9

ISSN 1404-8426

Redaktör: Calle Rosengren



ARBETSLIV I OMVANDLING

är utgiven av Institutionen för designvetenskap (LTH), Lunds universitet i samarbete med Forum för arbetslivsforskning (FALF), Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA) Malmö högskola, och Institutionen för arbetsvetenskap, ekonomi och miljöpsykologi, SLU Alnarp.



LUNDS UNIVERSITET



ARBETSLIV I OMVANDLING

Institutionen för designvetenskap (LTH)
Lunds universitet
Box 42
221 00 Lund