

Arbete och hälsa

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015

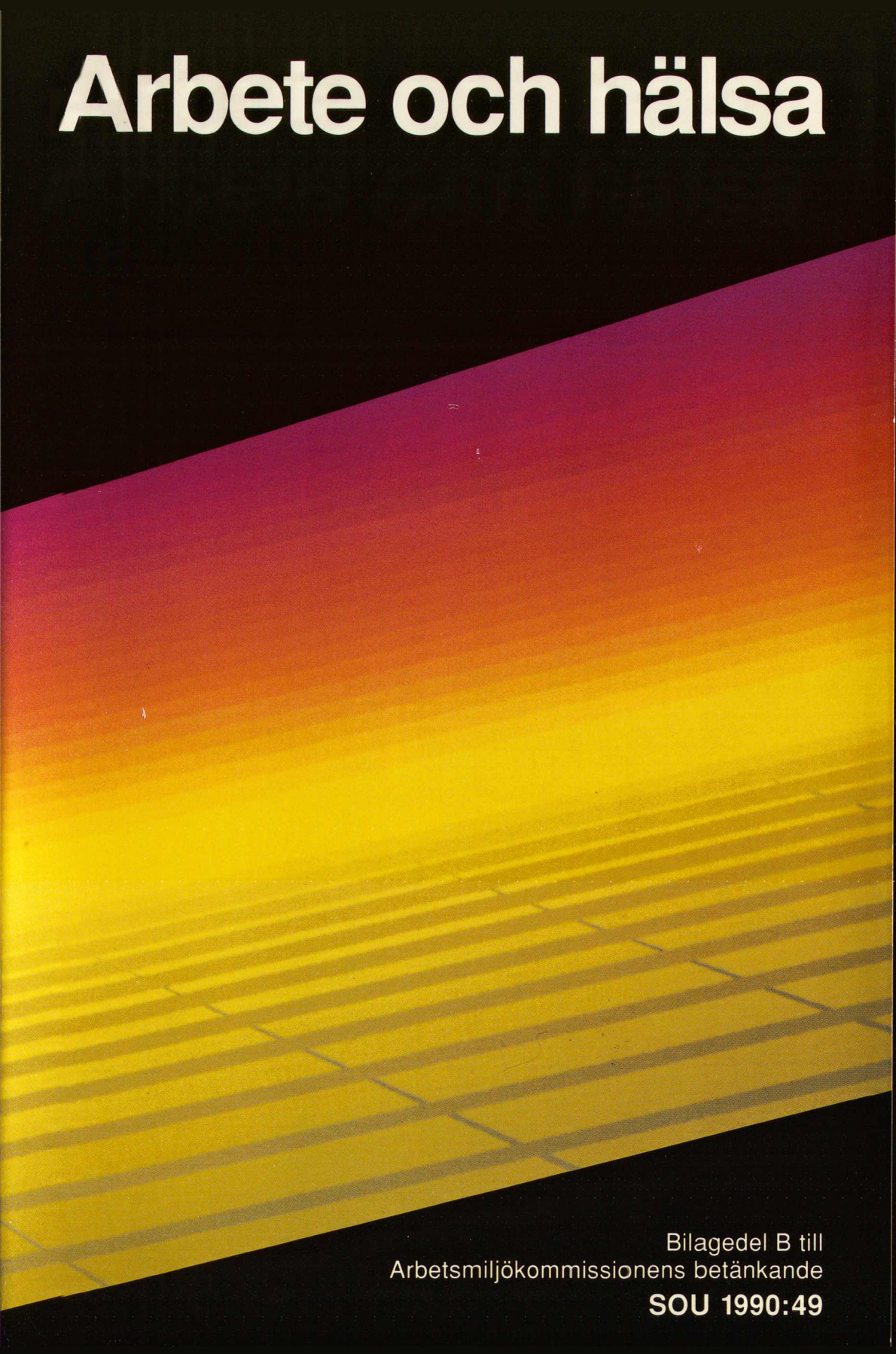


National Library
of Sweden

Bilagedel B till
Arbetsmiljökommisionens betänkande

SOU 1990:49

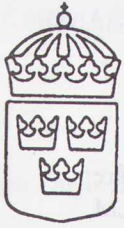
Arbete och hälsa



Bilagedel B till
Arbetsmiljökommisionens betänkande

SOU 1990:49

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar

1990:49

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbete och hälsa

Bilagedel B

Bilagedel till arbetsmiljökommissionens betänkande
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

NORSTEDTS TRYCKERI

Stockholm 1990

ISBN 91-38-10579-9

ISSN 0375-250X

INNEHÅLL

Bilagedel B

- Bilaga 5 Arbetsorganisation, arbetsmiljö och hälsa -
rapport från en arbetsgrupp under arbetsmiljö-
kommissionen

Förord

Enligt sina direktiv skulle arbetsmiljökommissionen inte bara utgå från sådana faktorer som ger upphov till relativt lätt identifierade skador eller sjukdomar utan även till förhållanden av mer sammansatt natur. Det kan handla om en kombination av fysisk arbetsmiljö, arbetets organisation och psykiskt påfrestande inslag i arbetet eller om otillräckligt inflytande över den egna arbets-situationen. Frågor om arbetsorganisation har hittills sällan behandlats i det lokala arbetsmiljöarbetet och myndigheternas tillsynsarbete.

Arbetsorganisation är en viktig arbetsmiljöfaktor och kommissionen tillsatte därför en särskild arbetsgrupp vars främsta uppgift var att analysera vilka medel som behövs för att förbättra arbetet med att utveckla en god arbetsor-ganisation.

Arbetsorganisationsgruppens rapport presenteras som bilaga 5. Rapporten har behandlats och beaktats i kommissionens arbete.

Anna-Greta Leijon
ordförande i arbetsmiljökommissionen

Arbetsorganisation, arbetsmiljö och hälsa

- Förändringsstrategier för det goda arbetet

Organisationsgruppens rapport till arbetsmiljökommissionen

Arbetsorganisation, arbetsmetoder och arbetsmiljö

Förhållanden för det goda arbetet

Organisationsgruppen rapport till arbetsmiljökommissionen

Innehållsförteckning	5
Förord	7
1. Organisationsgruppens uppdrag	9
1.1 Arbetsorganisationsgruppens arbete och rapporten	11
2. 90-talets förväntade centrala arbetsmiljöproblem	13
2.1 Arbetsmiljöproblem och förändringar i sjukdoms- panoramat	14
2.2 Strukturuomvandling och arbetsmiljöförändringar	16
2.3 Ungdom och arbete	22
2.4 Kunskapsbehov och FoU-profil	24
3. Arbetsorganisation och arbetsmiljö	27
3.1 Frihetsgrader vid förändring	29
3.2 Det goda arbetet: perspektiv och kriterier	30
3.3 Integration av hälso- och lärande-/inflytandeperspektivet	35
3.4 Från korrigerande till förebyggande och förekommande strategier	37
3.5 Utveckling av arbetets innehåll: motiv möjligheter och hinder	42
3.6 Arbetsorganisation och löneform	48
3.7 Exempel på strategier för lärande och utveckling inom offentlig tjänsteproduktion	52
3.8 Arbetsorganisation och arbetstider	55
3.8.1 Arbetstidsförläggning ur hälsosynpunkt	56
3.8.2 Arbetstidsförläggning ur social synpunkt	57
3.8.3 Arbetsorganisatoriska dimensioner av betydelse för arbetstidsförläggning	58
3.8.4 Valfärdstjänsternas organisation och arbetstidsförläggning	60
3.8.5 Konklusioner beträffande arbetstider och lagstiftning	61
3.9 Arbetsledningen och miljöarbetet	62
3.10 Aktörernas rollfördelning enligt arbetsmiljölagen behöver förtydligas.	63
3.11 Några sammanfattande synpunkter	66

4.	Samhällets stöd och styrning för ett bättre arbetsliv	68
4.1	Inledning	68
4.2	Tillbakablick på normering och kontroll	69
4.3.	Rättsregler om arbetsorganisation och arbetsmiljö	71
4.3.1	Inledning	71
4.3.2	Arbetsmiljölagen och dess förarbeten	72
4.3.3	Föreskrifter och allmänna råd	75
4.3.4	Rättstillämpningen	77
4.3.5	Arbetsmiljöavtalen	78
4.3.6	Lag och avtal om medbestämmande	78
4.3.7	AML och MBL i praktiken	81
4.3.8	Samordningen AML/MBL	82
4.4	Handlingsprogram för lokal aktivitet	82
4.5	Teknikutveckling och automation för bättre arbetsmiljö	84
4.6	FoU-verksamhet	85
5.	Slutsatser och förslag från arbetsorganisationsgruppen	87
5.1	Inledning	87
5.2	Stöd i och för lokal aktivitet	88
5.3	Utbildningssatsningar	88
5.4	Forsknings- och utvecklingsstöd för lokalt förändringsarbete	89
5.5	FoU-organisation som stöd för lokal verksamhet	91
5.6	Förändringar och förtydliganden av arbetsmiljölagen	93
6.	Referenser	114
	Bilagor	
1.	Författningsförslag	
2.	Direktiv till gruppen	
3.	Särskilda yttranden	

Förord

Arbetsmiljökommissionen beslöt den 18 oktober 1989 att tillsätta en särskild expertgrupp för att belysa problemkomplexet arbetsorganisation - arbetsmiljö - hälsa. Ett huvudsyfte för gruppen var att sammanställa kriterier/faktorer av betydelse för en god arbetsorganisation samt att ange strategier för utvecklingsarbete och exempel på praktiska lösningar som visat sig ge goda resultat.

Till expertgruppen förordnade arbetsmarknadsministern direktör Stefan Agurén, SAF, ombudsman Monica Breidensjö, TCO, ombudsman Bertil Elgstrand, LO, direktör Ingemar Hjältn, Sveriges verkstadsförening, ombudsman Inge Janérus, LO, klubbordförande Göran Johnson, (ordförande i arbetsorganisationsgruppen), ombudsman Rolf Lindh, LO, utredningschef Tord W Nilsson, SAV, ombudsman Christina Pettersson, TCO, sekreterare Lars Roswall, Kommunförbundet samt professor Carl Gustaf Sandberg, SAF. I januari 1990 kompletterades expertgruppen med psykolog Tommy Braathen, SACO.

Sekretariatet har bestått av docent Gunnar Aronsson, Arbetsmiljöinstitutet, huvudsekreterare, expeditionschef Dag Ekman, Arbetsmarknadsdepartementet, filosofie doktor Thomas Nordström, Volvo Personvagnar AB, Olofströmsverken och jur kand Oliver Renborg.

Organisationsgruppen har givit följande forskare/forskarlag i uppdrag att belysa specifika arbetsorganisatoriska frågor:

docent Gunnar Aronsson, Arbetsmiljöinstitutet och konsulent Carl Åborg, Statshälsan,

l:e forskningsingenjör Peter Friedrich och professor Gunnela Westlander, Arbetsmiljöinstitutet

filosofie doktor Karin Lundqvist.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Stefan Agurén, Ingemar Hjälmm och Carl Gustaf Sandberg för Svenska Arbetsgivareföreningen samt av representanterna Tord W Nilsson och Lars Roswall för de offentliga arbetsgivarna.

Arbetsorganisationsgruppen har arbetat under tidspress. Ett tack framförs till forskarna och övriga som beredvilligt hjälpt gruppen att slutföra sitt uppdrag.

Stockholm 15 maj 1990

Göran Johnson

Stefan Agurén

Tommy Braathen

Ingemar Hjälmm

Rolf Lindh

Christina Pettersson

Carl Gustaf Sandberg

Monica Breidensjö

Bertil Elgstrand

Inge Janérus

Tord W Nilsson

Lars Roswall

/Gunnar Aronsson

Dag Ekman

Thomas Nordström

Oliver Renborg

1. Organisationsgruppens uppdrag

Den 24 november 1988 bemyndigade regeringen chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en arbetsmiljökommission med uppgift att lägga fram förslag till åtgärder för att ändra sådan arbetsförhållanden som ger upphov till skador och ohälsa hos de anställda. Bakgrunden till regeringens beslut var en oroande utveckling av antalet anmälda arbetsskador, förtidspensioneringar och sjukbidrag. De offentliga utgifterna för arbetsskador, långa sjukskrivningar och förtidspensioneringar som 1987 uppgick till ca 37 miljarder kr beräknades för åren 1988 och 1989 öka till 45 respektive 53 miljarder.

I direktiven till arbetsmiljökommissionen uttalade arbetsmarknadsministern bl a:

Kommissionen skall inte bara utgå från sådana faktorer som ger upphov till relativt lätt identifierbara skador eller sjukdomar utan även till förhållanden av sammansatt natur. Kommissionen ... bör även föreslå andra åtgärder, som behövs för att ytterligare markera det ansvar som arbetsgivaren har enligt arbetsmiljölagen. ...

Kommissionen bör belysa hur det lokala arbetsmiljöarbetet och särskilt arbetstagarinflytandet i arbetsmiljöfrågor fungerar. ...

Kommissionen bör överväga, om det finns anledning att göra förändringar eller förtydliganden i arbetsmiljölagen eller annan lagstiftning.

Arbetsmiljökommissionen beslöt den 18 oktober 1989 att tillsätta en särskild expertgrupp för att belysa frågor rörande arbetsorganisationens betydelse i detta sammanhang. I sina direktiv till organisationsgruppen uttalade kommissionen bl a:

"Arbetsorganisationen är en viktig arbetsmiljöfaktor. Arbetets organisation, graden av specialisering och monoton i arbetet, tidspress och arbetsmängd spelar en stor roll för uppkomsten av belastningsskador, olycksfall och psykiska och sociala problem i arbetet. Belastningsfaktorer är också en vanlig orsak till förtidspensionering.

Omfattande kunskaper finns om sambanden mellan arbetsorganisation och arbetsmiljö. Hos bland andra arbetsmiljöfonden, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmiljöinstitutet, arbetslivscentrum och arbetarskyddsnämnden görs för närvarande satsningar på frågor som särskilt rör arbetsorganisation och belastningsskador. I detta forsknings- och utvecklingsarbete belyser man frågorna från olika utgångspunkter och i olika verksamheter.

Erfarenheterna visar emellertid att risker som hänger samman med arbetsorganisation traditionellt sett sällan behandlas i den lokala arbetsmiljöverksamheten och i myndigheternas tillsynsarbete.

Arbetsgruppens främsta uppgift ska vara att analysera vilka medel som behövs för att förbättra arbetet med att utveckla goda arbetsorganisationer.

Syftet är att med en kunskapssammanställning som grund analysera möjligheter och hinder för att aktivera arbetet med frågor om arbetsorganisation som en arbetsmiljöfaktor.

Av särskilt intresse är att sammanställa kriterier/faktorer som är av betydelse för en god arbetsorganisation samt strategier för och exempel på praktiska lösningar som visat sig ge goda resultat.

Analysen bör inriktas in på dels de formella förutsättningarna i form av lagar och föreskrifter samt tillsynsmyndigheternas arbete med de organisatoriska frågorna, dels på vilka praktiska villkor som gäller för arbete med frågorna lokalt inom företag och förvaltningar.

Ämnet bör belysas såväl från arbetsgivarens utgångspunkt som ur de anställdas och deras företrädares perspektiv. Att kunna påverka sin arbetssituation är en förutsättning för att individens hela kapacitet allsidigt skall kunna utvecklas och komma till användning.

Frågan om skyddsorganisationens roll samt möjlighet och förutsättningar för att agera i dessa frågor bör också klargöras.

Arbetet bör utgå från de kunskaper som redan finns och bör samordnas med den verksamhet som redan pågår inom bland andra de ovan nämnda organisationerna.

Arbetsgruppen bör fortlöpande informera kommissionen om hur arbetet fortskrider.

Arbetet bör utmynna i konkreta förslag om åtgärder som kommissionen kan ta ställning till".

Kommissionens direktiv bifogas i Bilaga 1.

Organisationsgruppen har i sin tur uppdragit åt forskare att belysa olika sidor av problemkomplexet arbetsorganisation - arbetsmiljö - hälsa. Hearings och presentationer har anordnats vid gruppens möten i vilka forskare och praktiker har deltagit.

1.1 Arbetsorganisationsgruppens arbete och rapporten

Arbetsorganisationsgruppens rapport bygger på den genomgång av forskning inom området som gjorts av gruppens sekreteriat samt på forskarrapporter som beställts av gruppen och kommissionen.

För arbetsorganisationens räkning har följande arbetsorganisatoriska frågor belysts skriftligt:

- *Hur uppmärksammas tjänstemännens arbetsvillkor i svensk forskning? - en sammanställning och analys.* Peter Friedrich och Gunnela Westlander
- *Datorstöd och bildskärmsarbete: utvecklingsstrategier och arbetsmiljökonsekvenser.* Gunnar Aronsson och Carl Åborg
- *Arbetsorganisationens och företagets utveckling.* Stefan Agurén
- *Om motiv, möjligheter och hinder i utvecklingen av arbetets innehåll - ett försök till systematisk analys.* Stefan Agurén
- *Arbetsorganisation - en kunskapsöversikt. Det historiska arvet och förutsättningar för arbetsorganisatorisk förnyelse.* Karin Lundquist

För att ytterligare vidga underlaget för föreliggande rapport har gruppen vid sina sammanträden fått redogörelser för särskilda frågor samt till sammanträdena inbjudit forskare inom området samt personer med erfarenheter av praktiskt förändringsarbete. Sådana inslag har varit redogörelser för;

- förändringsarbetet på Volvo Olofström; Thomas Nordström

- avtalet mellan Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet om utvecklingsarbete för att minska belastningsskador; Ingemar Hjälm
- forskning kring arbetsorganisation, stress och kompetenskrav; Gunnar Aronsson
- forskning kring arbetsorganisation och hjärt- kärlsjukdomar; Robert Karasek, Århus och USA
- den norska arbetsmiljölagen i praktisk tillämpning; Björg Aase Sörensen, Arbeidsforskningsinstituttet i Oslo
- nya arbetsformer för fördjupat medinflytande; Lars Myrberg, polischef i Eskilstuna
- Linusprojektet i Nacka (arbetsmiljöarbete i linjeorganisation); Mona Boström och Pähr Löfgren.

Delar av arbetsorganisationsgruppen har också gjort en studieresa till Norge för att studera norsk arbetsmiljölagstiftning och norskt utvecklingsarbete. Arbeidsforskningsinstituttet i Oslo var värd för besöket genom Björg Aase Sörensen. Gruppen besökte Ullevål sjukhus, justitiedepartementet, Senter for bedre arbeidsliv samt tillverkningsindustrin Elco.

2. 90-talets förväntade centrala arbetsmiljöproblem

I detta kapitel diskuteras de arbetsmiljöfrågor som kan tänkas få central betydelse under 1990-talet. Kapitlet innehåller därför en beskrivning av arbetsmiljörelaterad sjukfrånvaro och förtidspensionering samt en beskrivning av pågående och förväntad strukturuomvandling och andra förändringar med betydelse för arbetsmiljön inom olika arbetsmarknadssektorer. Avslutningsvis redovisas kortfattat arbetsmiljösektorns FoU-verksamhet i relation till förväntade problem under 1990-talet.

Inledningsvis vill vi dock fästa uppmärksamhet på kvinnornas situation i arbetslivet. Under de senaste årtiondena har allt fler kvinnor kommit ut på arbetsmarknaden för att stanna där. Parallellt med den utvecklingen har kvinnornas ställning i arbetslivet förbättrats. För närvarande är förvärvsfrekvensen för kvinnor 80 %.

Men fortfarande finns det både stora skillnader och allvarliga problem. Kvinnorna arbetar i färre yrken än män - arbetsmarknaden är fortfarande starkt könsuppdelad. Genom att kvinnornas arbetsmarknad är mer begränsad än männens och deras utbildningsbakgrund ofta är sämre, stannar många av dem i monotona och förslitande jobb, trots att de förr eller senare riskerar att bli arbetsskadade. Dessutom ger dessa jobb sällan möjlighet till utbildning eller inflytande.

Den svåra rollen som dubbelarbetande mor finns kvar. Fortfarande är det oftast kvinnan i familjen som har huvudansvaret för barn och hem. Svenska familjer med små barn har den längsta dagliga arbetstiden i världen. Hittills har kvinnorna ofta försökt ordna sin arbetsituation genom att ta jobb nära hemmet och arbeta deltid. Effekten av denna dubbla påfrestning börjar dock kunna avläsas i statistiken. Männens sjukfrånvaro har minskat under den senaste tioårsperioden. Kvinnornas sjukfrånvaro ökar. Kvinnorna står för 2/3 tredjedelar av sjuktalets ökning.

Genom ökad flexibilitet i arbetets uppläggning och mer eget inflytande över t ex arbetstidens förläggning torde trycket på de dubbelarbetande kvinnorna kunna minska. En sådan förändring skulle

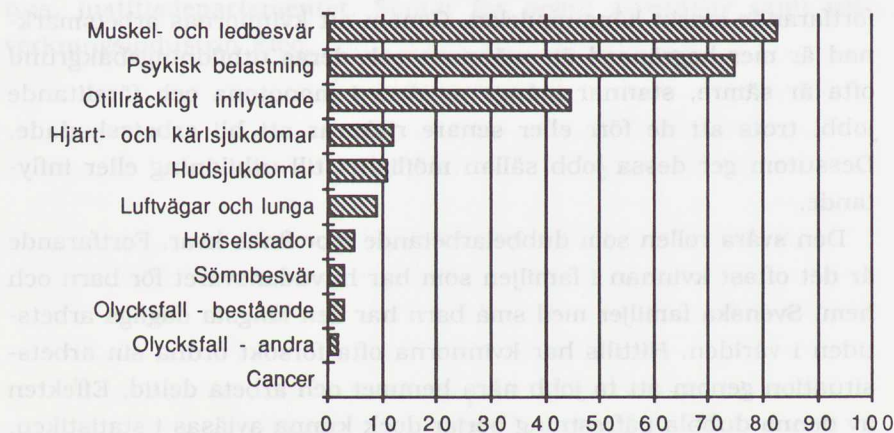
också ge kvinnorna ökade möjligheter till rörlighet på arbetsmarknaden

Arbetsorganisatoriska lösningar bör utvecklas som minskar trycket på kvinnorna i arbetslivet och i deras totala livssituation. Sådana lösningar kan också bidra till att den stränga könsuppdelningen på arbetsmarknaden luckras upp. Det är också viktigt att öka jämlikheten vad gäller positiva och utvecklande inslag i arbetet.

2.1 Arbetsmiljöproblem och förändringar i sjukdoms-panoramat

En del av det material som arbetsmiljökommissionens kartläggningsgrupp tagit fram ger underlag för framåtsyftande bedömningar. Det handlar dels om statistik kring utvecklingen av sjukfrånvaro och förtidspensionering dels om en enkät bland företagshälsovårdspersonal rörande arbetsmiljö och hälsorisker.

I företagshälsovårdsenkäten urskiljer sig tre slag av problem på ett markant sätt från övriga (figur 1).



Figur 1. Problem som kan tänkas få starkt ökad betydelse i framtiden (Källa:Företagshälsovården om arbetsmiljö och hälsorisker, 1990)

Sjukfrånvaroutredningen baserades på Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning (AKU) i oktober och november 1988, där ett

representativt urval av svenska befolkningen mellan 16 och 65 år tillfrågades om sin situation under en viss mätvecka. Resultaten från denna utredning gav följande bild. Av totalgruppen svensk arbetskraft, 4.418.000 personer, var 349.000 personer sjukskrivna vilket motsvarar 7.9 %. Närmare 1/3 av de sjukskrivna, 103.200 personer, relaterade orsakerna till frånvaron till arbetet. 28.900 uppgav sig vara frånvarande på grund av arbetsolyckor medan arbetssjukdomarna svarade för 74.300 fall.

Den helt övervägande delen av all arbetsrelaterad sjukfrånvaro rör besvär i nacke, hals, rygg, axlar och armar (Av de 103.200 fallen angav 78.400 sådana besvär). Av dessa 78 400 fall angav 4/5 att besvären hörde samman med påfrestande arbetsställningar och påfrestande arbetsrörelser.

Som mått på problem i arbetsmiljön är *förtidspensionering* sannolikt mer tidsförskjutet vad gäller orsaker än sjukfrånvaro. Bakom förtidspensionering kan ligga långvarig exponering för typiskt dåliga 1970- och 1980-talsmiljöer, som tack vare strukturomvandling eller andra orsaker kvantitativt kommer att reduceras under 90-talet. För en framtidsbedömning är det därför intressantast att se på trender i kartläggningsgruppens undersökning, som jämför 1982 med 1988. Några resultat;

- Andelen arbetare och egna företagare har minskat bland förtidspensionärerna medan andelen tjänstemän har ökat.
- Inom samtliga yrkesområden har en förskjutning skett från sjukdomar i cirkulationsorganen till sjukdomar i muskler, skelett och bindväv.
- Kvinnor har högre andelar belastningsbesvär medan männen har högre andelar av cirkulationsbesvär. Denna skillnad kvarstår även när hänsyn tas till befattningsnivå. För båda könen dominerar dock belastningsbesvärerna. (43 % av männens och 58 % av kvinnornas förtidspensioneringar 1988 sammanhänger med sjukdomar i muskler, skelett och bindväv).

Enligt AKU-undersökningen är det 70% fler kvinnor än män som har en arbetsorsakad sjukfrånvaro. Skillnaderna är extra stora bland personer i fysiskt krävande traditionellt mansdominerande yrken.¹

Av ovanstående genomgång kan man dra slutsatsen att en växande del av 1990-talets arbetsmiljöproblem kommer att vara av sådan art att förändringar i arbetsorganisationen och ergonomiska insatser kommer att vara adekvata motåtgärder.

Men hälsofrågorna kan också ses ur ett längre tidsperspektiv. Ända fram till 1800-talets senare hälft svarade infektionssjukdomarna för ungefär 2/3 av dödligheten i de västliga länderna. I ett globalt perspektiv är de fortfarande dominerande. Under 1900-talet har de s k civilisationssjukdomarna växt i betydelse. Cancer- och hjärt-kärlsjukdomar ökade länge men kurvan håller nu på att plana ut. Hjärt-kärlssjukdomar svarar dock fortfarande för nära hälften av dödsfallen i Sverige och cancer ensamt för 1/5.

Det finns anledning att tro att så kallade *tillitsbristsjukdomar* kommer att få en växande betydelse i framtiden². Det är psykologiska, emotionella, sociala och somatiska tillstånd som hänger samman med människors oförmåga att hantera osäkerhet och risker i tillvaron.

Sammanfattningsvis kan sägas att goda sociala nätverk skyddar. Goda relationer på arbetet och gott kamratskap förebygger isolering och bristande integration i samhället. En bra arbetsorganisation är ett hinder mot överutnyttjande, utbrändhet och stress som är andra aspekter av *tillitsbristsjukdomarna*.

2.2 Strukturuomvandling och arbetsmiljöförändringar

Sedan början på 1960-talet har näringslivet och arbetsmarknaden i Sverige varit föremål för omfattande strukturuomvandlingar. Ett flertal faktorer har samspelat i denna utveckling. De stora kraftfälten representeras av marknadsförändringar, teknikutveckling och förändringar i arbetskraftens storlek och utbildningsnivå. En av de viktigaste förändringarna har som nämnts varit att kvinnorna för gott

¹ Arbetsmiljökommissionen. Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker, bilagedel A, rapport 1, sid 14)

² Se Puranen, sid 4, 1989; Borgenhammar, 1985.

kommit ut på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter har i stor utsträckning samverkat kring denna utveckling.

I offentlig statistik delas arbetslivet vanligen in i tre sektorer: industri, handel och service samt vård och omsorg. I den kommande framställningen i detta kapitel har vård och omsorg inkluderats under avsnittet om den offentliga sektorn. Ur arbetsmiljösynpunkt är det väsentligt att särskilja den offentliga sektorn på grund av dess speciella villkor och de omfattande förändringar i olika verksamheter som pågår inom stat och kommuner. Avsnitten beskriver kortfattat krafterna i omvandlingen, de kvantitativa förändringarna och förväntade arbetsmiljökonsekvenser.

Omvandlingen av industrin

Under åren 1960 till 1985 minskade sysselsättningen inom industrin från 35 till 25 %. Framförallt har personalminskningen varit stor inom textil- och beklädnads- livsmedels- samt trävarubranscherna. Inom verkstadssektorn har maskinindustri minskat kraftigt medan metallvaruindustri och elektronikindustri haft en mer stabil utveckling. Denna utveckling av sysselsättningen inom industrin kan också uttryckas i arbetsmiljörelaterade termer. Andelen anställda med enklare hopsättningsarbeten har ökat men förväntas långsamt minska i framtiden. Andelen anställda som bedriver underhållsarbete, övervakar produktionen och utför produktionsomställningar ökar. Ett av skälen till detta är teknikutvecklingen, som gjort det möjligt att överlåta fler och fler tillverkande processer åt robotar och automater. Detta har lett till en förskjutning av sysselsättningen i riktning mot underhålls- och omställningsuppgifter av en dyrbar produktionsapparat.

En andra viktig förändring är att industrin för närvarande genomgår en utveckling från massproduktion i långa serier mot ökad variationsrikedom och därmed kortare serier och tätare omställningar³, vilket ökar kvalifikationskraven.

Dessa tendenser ökar kraven på personalens kvalifikations- och utbildningsnivå samtidigt som behoven av utbildad arbetskraft

³ För en framtidsbeskrivning av industrin se uppsatsen Från fabrik till verkstadskontor - om ny teknik och arbetslivet i framtiden, av Bengt Abrahamsson.

minskar. Effekter av dessa utvecklingstendenser i form av bättre arbetsmiljö har dock än så länge bara kommit en mindre del av de industrianställda till godo.

Aktuell statistik från Metallindustriarbetarförbundet⁴ visar att en 1/3 av Metalls medlemmar i verkstadsindustrin har arbeten med svår miljöbelastning⁵ medan 20 % av medlemmarna arbetar i en god arbetsmiljö. Denna statistik visar också att andelen kvinnor är störst i branscher där miljöbelastningen är störst och kvalifikationsnivån lägst. Samtidigt kan konstateras att utbildningsnivån inom industrin är relativt låg, vilket indikerar ett stort framtida utbildningsbehov; enligt en LO-utredning från 1988 har hälften av all arbetskraft inom industrin bara nioårig grundskola eller kortare som högsta grundutbildning.

Också annan statistik visar att andelen kvinnor är störst i branscher med låg kvalifikationsnivå. Detta beror bl a på den traditionella tayloristiska arbetsorganisationen, där lågutbildade kvinnor som debuterar på arbetsmarknaden till övervägande del besätter enkla repetitiva arbeten. Många studier har visat hur subtila mekanismer sorterar kvinnor och män i arbetslivet så att kvinnorna ofta hamnar i rutinarbeten och blir kvar där tills de slås ut. I praktiken tvingas många kvinnor att hoppa från tempoarbete till tempoarbete i takt med att dessa rationaliseras bort. Dessa rutinarbetande kvinnor har i många fall kommit att betraktas som en icke utvecklingsbar restgrupp. För de nya teknologiskt avancerade arbetsuppgifterna anlitas vanligtvis en helt annan arbetskraft.

Problemet kan exemplifieras med vad som hände när produktionsprocesser för mönsterkort förändrades från manuellt rutinarbete till automatiserad styrning och övervakning. Förändringen ledde till ökade kvalifikationskrav men istället för att ge tidigare anställda, lågt utbildade kvinnor, möjlighet till vidareutbildning och kompetensutveckling rekryterades färdigutbildade processtekniker.⁶

⁴ Se Metallindustriarbetarförbundets kongressrapport 1989: Solidarisk arbetspolitik för det goda arbetet, sid 67-72.

⁵ Måttet är baserat på graden av enformighet, buller, smuts tunga lyft etc.

⁶ Lundqvist, sid 8-9

Som en konsekvens av industrins omvandling bör arbetsorganisationen utvecklas mot

- flexibilitet
- ökade möjligheter för de anställda till kompetensutveckling och att växa i arbetet
- ökad hänsynstagande till negativa hälsoeffekter vid oregelbunden arbetstid
- ökad integration mellan olika yrkeskategorier samt mellan arbetare och tjänstemän

En mycket angelägen uppgift är att eliminera restarbetena, dvs de utarmade arbetsuppgifter som ofta kvarstår efter en automatiseringsvåg. Dessa arbeten uppfyller inte kraven på ett gott arbetsinnehåll och på sikt är de heller inte effektiva för verksamheten. Här bör man påskynda omvandlingsprocessen.

Handel och service

Sysselsättningsförändringarna inom handel och service har varit relativt små under perioden 1960-1985. Inom detaljhandel och samfärdsl minskade sysselsättningen medan den ökade kraftigt inom bank- och försäkringsväsen samt inom uppdragsverksverksamhet och fastighetsförvaltning. Dessa nyskapade tjänster har i regel krävt kvalificerad arbetskraft samtidigt som de arbeten som försvunnit varit relativt okvalificerade.

Arbetsmiljöförändringarna kännetecknas framförallt av den omfattande datoriseringen av administrativt arbete. Bildskärmsarbete är idag mycket vanligt och kommer att öka än mer i omfattning. Av Handelstjänstemannaförbundets medlemmar arbetar 54 % vid bildskärm, 22 % av kvinnliga medlemmarna arbetar mer än 4 timmar per dag vid bildskärm⁷⁸. En andra arbetsmiljöförändring är att förekomsten av obekväma och oregelbundna arbetstider ökat till följd av utsträckta öppettider vid olika serviceinrättningar. Inom t ex handel,

⁷ TCO: Tjänstemäns och tjänstekvinnors arbetsmiljö - Utveckling och nuläge, 1989.

⁸ För en beskrivning av arbetsvillkoren i administrativt arbete vid bildskärm se Datoriseringens vinnare och förlorare. (Aronsson, Åborg & Örelius, 1988)

hotell och restaurang, som är kvinndominerade områden har 59 % av de anställda arbetstider, som ligger helt eller delvis utanför tidsintervallet dagtid måndag till fredag⁹.

Offentlig sektor.

Offentlig verksamhet ställs idag inför både besparings- och förnyelsekrav. Den tidigare strategin att möta nya behov genom att inrätta nya institutioner eller expandera befintliga är inte längre möjlig. Förnyelsearbetet inom den offentliga sektor innebär bland annat att

- mål och ansvarsfördelning definieras klarare och resultaten sätts i centrum och följs upp ekonomiskt och prestationsmässigt
- förvaltningen möter medborgarnas krav och behov genom att mer och mer övergå från en myndighetsinriktad till en serviceinriktad förvaltningskultur
- beslutsfattandet decentraliseras enligt resonemanget att de som i sitt dagliga arbete möter medborgarna också har störst möjlighet att bedöma hur jobbet bör skötas
- intäktsfinansieringar av vissa verksamheter ökar så att kunderna direkt får betala för en viss service.
- den tekniska utvecklingen inom framförallt ADB-området leder till ändrade krav på de anställdas kompetens.

Förnyelsearbetet inom stat och kommun har bl a fått till följd att den offentliga sektorn idag utgör en dynamisk del av arbetsmarknaden med en kontinuerlig utveckling och förändring av organisation och uppgifter. Verksamhetsgrenar och arbetsformer omprövas, arbetsuppgifter avvecklas eller förs till nya huvudmän och nya uppdrag tillkommer. Omvandlingen har givit och ger upphov till ett omfattande förändringsarbete med i många fall genomgripande konsekvenser för de anställda. Det interna arbetsmiljöarbetet har intensifierats och erhållit stöd genom ett stort antal forsknings- och utvecklingsprojekt av generellt intresse. Avsnitt 3.7 ger exempel på denna verksamhet.

⁹ SOU 1989:53. *Arbetstid och välfärd*. Bilagedel A till arbetstidskommitténs betänkande. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm, 1989

Vård och omsorg. Vård- och omsorgssektorns särskilda problematik analyseras av en särskild grupp inom arbetsmiljökommissionen varför dess behandling här blir kortfattad.

Sysselsättningen inom vård- och omsorgsarbetet har ökat kraftigt under perioden 1960-85. Bakom ökningen ligger utbyggnaden av barnomsorgen, äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården. Den ökande förvärvsintensiteten, den förändrade åldersstrukturen och tvåförsörjarfamiljens definitiva genombrott under 1980-talet har i hög utsträckning påverkat utvecklingen. Väsentliga delar av samhällets omsorg om barn och äldre har flyttat ut ur familjen till offentliga institutioner.

Vård- och omsorgssektorn är en utpräglad kvinnoarbetsmarknad. Inom de flesta yrkesgrupper är kvinnoandelen 90 % eller mera.

Den framtida utvecklingen inom sektorn är i stor utsträckning avhängig den samhällsekonomiska tillväxten och politiska beslut. Möjligheterna att med tekniska medel förändra den både vad gäller kvantitativt omfång och arbetsinnehåll är begränsade, även om t ex nya operationsmetoder radikalt kan minska behovet av sjukhusvård för vissa sjukdomar. Sådan tekniska innovationer kan emellertid i sin tur påverka förhållandet mellan personal i slutenvård, öppenvård och hemtjänst, varför bättre metoder, organisation och rationaliseringar paradoxalt nog kan leda till ökad vårdtyngd för vissa personalgrupper inom denna sektor.

Ny teknik och nya metoder leder till att vårdkonsumtionen minskar kraftigt inom befolkningsgrupper upp till 70-årsåldern. Samtidigt ökar vårdkonsumtionen för gruppen 80 år och äldre. Enligt en bedömning¹⁰ kommer hälften av vårddagarna på sjukhusen att utnyttjas av de ca 5 % av befolkningen som är 80 år eller äldre vid 1990-talets mitt. En annan pågående utveckling är avinstitutionaliseringen som innebär att människor skall få ökade möjligheter till eget boende ute i samhället. Detta får stora konsekvenser för personal inom såväl sjukvård som hemtjänst.

Enligt kartläggningens gruppens analys upplevs arbetet inom vård- och omsorgssektorn som betydligt mera påfrestande än genomsnittet för arbetsmarknaden. Graden av arbetsmiljöproblem var starkt rela-

¹⁰ Uppgiften är hämtad från arbetsmiljökommissionens omsorgsgrupp.

terad till placering i organisationen. Ju längre ner i organisationshierarkin, desto fler sjukskrivningar, arbetsskador, arbetsolycksfall och förtidspensioneringar. De mest utsatta yrkesgrupperna har i dessa avseenden bland de sämsta värdena inom hela arbetsmarknaden.

Även vården präglas idag av stordrift och specialisering. ("sjukvård på löpande band"). Arbetet på en vårdavdelning präglas av rondsystemet genom vilket den samlade överblicken stannar hos avdelningsföreståndaren som leder och fördelar arbetet¹¹.

Med hänsyn till det psykiskt påfrestande arbetet, den hierarkiska organisationen, de fasta yrkes- och kompetensgränserna, det ofta styrda arbetet, den personalintensiva och patientnära verksamheten framstår det som särskilt viktigt att ändra och förbättra arbetsorganisationen inom vårdområdet.

2.3 Ungdom och arbete

Debatten kring ungdomars krav på arbete och goda arbetsförhållanden inrymmer en oro för att ungdomarnas förväntningar på kommande arbetsvillkor stämmer dåligt överens med vad som t ex industrin kan erbjuda¹². En fråga med bäring på framtiden är huruvida synen på det "goda arbetet" skiljer sig åt mellan ungdomar och vuxna/äldre. Denna frågeställning kan belysas åtminstone ur två perspektiv.

För det första finns en tydlig förskjutning mellan generationernas syn på vad ett bra arbete bör ge. Dagens ungdomar är uppfostrade med de krav på det goda arbetet som formulerades under 1960-talet och som stora delar av arbetsmarknaden ännu inte lyckats förverkliga. För den äldre generationen, som har makt och inflytande på arbetsplatserna, är detta synsätt inte lika självklart. Här är sannolikt möjligheterna eller utsikterna till inflytande och utveckling i det egna arbetet av central betydelse. Klyftan mellan å ena sidan de egna målen och planerna samt anspråken på fysisk och psykisk frihet och å andra sidan en styrd och tillrättalagd arbetsprocess blir för stor. Sannolikt bottnar en del av ungdomars otillfredsställelse med delar av

¹¹ Karin Lundqvist, sid 3

¹² Vid Arbetmiljöinstitutet finns ett nystartat forskningsprogram kring "Ungdomars arbetsvillkor nu och i framtiden".

dagens arbetsliv, t ex vissa slag av industriarbeten eller styrda och rutinbetonade service- och vårdarbeten i denna spänning. Att ungdomar i opinionsundersökningar rangordnar reseledaryrket högst avspeglar sannolikt att detta yrke inrymmer en hög grad av såväl fysisk som mental rörlighet och frihet. Sådana generationsolikheter leder självklart till konflikter och motsättningar, som ytterligare skärps genom att den yngre generationen under sin skoltid fått lära sig framtidstro och kritiskt tänkande.

Det andra perspektivet utgår från olikheter i ungdomars och vuxnas existentiella och psykologiska situation. Dessa olikheter framträder tydligast när man undersöker totalsituationen d v s när arbetsegenskaperna sätts i relation till den totala livssituationen.

För det första finns individuella utvecklingspsykologiska frågeställningar, som berör ungdomars identitetsutveckling och vuxenblivning, där identitetssökande är ett huvudtema. Denna problematik kan belysas med ett antal frågor:

- Vilka särskilda konflikter kännetecknar ungdomars identitetsformande?
- Vilka sociala miljöer finns tillgängliga där ungdomar får söka och pröva identiteter?
- Hur ser en arbetsplats ut som kan erbjuda en sådan social miljö?
- Hur handskas man på arbetsplatserna med konflikten mellan en skolutbildning som betonar ifrågasättande och kritisk analys och ett arbetsliv med mer auktoritära värderingar?
- Under vilka betingelser kan de vuxna på en arbetsplats utgöra konstruktiva identifikationsobjekt?
- Under vilka betingelser framträder grupper och sociala kategorier som kan utgöra identifikationsobjekt?
- I vilken mån framstår t ex arbetarkollektivet som ett positivt identifikationsobjekt, som en bärare av gemensamma intressen och värderingar?

För det andra handlar det om samspelet mellan ungdomars egna rollförväntningar och förväntningarna från familj, kamrater och samhälle. Ett tema är ungdomars rollprioritering och hur de handskas med kulturella, värderingsmässiga och tidmässiga konflikter mellan

arbetsrollen och övriga livsroller. Frågan är vilka förutsättningar arbetslivet i sin helhet respektive specifika företag eller organisationer har för att möta ungdomars särskilda önskemål om flexibilitet. Idag ställer ungdomarna allt högre krav på flexibilitet i sina arbetsliv för att de också kunna genomföra sina övriga livsprojekt - pröva olika livsstilar och forma sin identitet. Företag och verksamheter som kan hantera sådana flexibilitetskonflikter kommer sannolikt att bli attraktiva för ungdomar.

2.4 Kunskapsbehov och FoU-profil

Ovanstående genomgång av olika utvecklingstendenser har syftat till att ge ett underlag för en bedömning av vilka arbetsmiljöfrågor som kan tänkas bli centrala under 1990-talet. Denna bedömning ger en vägledning om vilka problem som måste lösas och vilken kunskap som behöver utvecklas för att förebygga arbetsmiljörelaterad ohälsa genom utveckling av bra arbeten och goda arbetsorganisationer.

Den problembild som växer fram kan ställas i relation till resurstilldelningen för FoU rörande arbetsmiljöfrågor. Här bör nämnas att regeringen i november 1990 tillsatte en snabbutredning av arbetslivsforskningen i Sverige. Utredningen skall lämna sitt betänkande redan 30 maj 1990 och skall särskilt belysa Arbetslivscentrums organisation, verksamhet och roll i arbetslivsforskningen. För en bredare och djupare översikt av den faktiska FoU-profilen hänvisar arbetsorganisationsgruppen till den utredningen. Vi nöjer oss därför här med att redovisa resursfördelningen vid Arbetsmiljöfonden och Arbetsmiljöinstitutet och utelämnar Arbetslivscentrum. Kostnader för olika områden är inte direkt jämförbara ur prioriteringssynpunkt eftersom hänsyn måste tas till kostnader för utrustning m m. Då ger personalfördelningen en bättre bild av prioriteringen.

Inom Arbetsmiljöinstitutet var personalfördelningen i procent 1988 ¹³; psykologi 7.5, kemi 24.0, teknik 17.0, medicin 21.0 fysiologi 19.0 och toxikologi 11.5.

¹³ Källa: Arbetsmiljöinstitutet: Ett forskningscentrum för arbetsmiljöfrågor. Arbetsmiljöinstitutet, 1988

Arbetsmiljöfondens fördelning av FoU enligt en prognos för budgetåret 91/92 på sammanlagt 199 miljoner kronor har följande områdesprofil i miljoner: kemiska 40.0, fysikaliska 17.0, arbetsställning/arbetsbelastning 30.0, arbetsolycksfall 11.5, arbetsplatsutformning 21.1, psykiska och sociala aspekter/arbetsorganisation/ medbestämmande 51.8, lokalt skyddsarbete/företagshälsovård 12.5 samt forskartjänster 15.0. Sett på sikt har arbetsmiljöns psykiska och sociala aspekter fått ökat utrymme i Arbetsmiljöfondens totala resursfördelning.

Ett annat faktaunderlag för en bedömning av framtida forskningsbehov finns i den rapport som beställts av organisationsgruppen om hur tjänstemannagruppernas arbetsvillkor uppmärksammas i forskningen¹⁴.

Företagstagshälsovården har en viktig roll att spela i 1990-talets arbetsmiljöarbete. Företagshälsovården byggdes upp och kunde bedriva ett framgångsrikt arbete under ett antal år då fysiska arbetsmiljöproblem dominerade. Dess kompetensprofil med stark medicinsk inriktning avspeglar fortfarande detta förhållande. Under 1980-talet har dock tyngdpunktsförskjutning skett inom arbetslivet, från tung och manuell till högteknologiskt styrd varuproduktion, från organisatoriskt tungrodda byråkratier till mer lättrörliga och decentraliserade administrativa enheter. Den största förändringen på svensk arbetsmarknad är dock omvandlingen i riktning mot tjänsteproduktion. Denna kommer att ytterligare accentueras under 1990-talet.

Av Sveriges drygt 4 miljoner anställda är drygt 3 miljoner anslutna till företagshälsovården. Svensk företagshälsovård hade 1987 ca 9 000 anställda. Storleken på de olika ingående professionerna avspeglar dess kompetensprofil. De två största yrkesgrupperna är företagssköterskor (2.500) och företagsläkare (1.500). I övrigt inrymmer företagshälsovården beteendevetare (500), företagssjukgymnaster (1.000), skyddsingenjörer (1.200) och övrig administrativ personal (1.800).

¹⁴ Rapporten heter "Hur uppmärksammas tjänstemännens arbetsvillkor i svensk forskning En sammanställning och analys". och är skriven av Peter Friedrich och Gunnela Westlander.

Företagshälsovårdens innehåll och arbetssätt är reglerat i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Den bakomliggande tanken är att företagshälsovården, genom dess närhet till de anställda och omsorg om deras arbetsmiljö, är en gemensam angelägenhet för parterna.

I denna rapport avslutningskapitel presenteras slutsatser och förslag rörande arbetsmiljösektorns forsknings-, kunskaps- och utbildningsbehov.

3. Arbetsorganisation och arbetsmiljö

Trots den offensiv mot dåliga arbetsmiljöer som pågått i Sverige i snart 20 år återstår ännu mycket innan det goda arbetet för alla är en realitet. Olikheterna är fortfarande stora vad gäller hälsa, arbetsinnehåll och möjligheter till utveckling mellan olika yrken och branscher. Det förekommer också fortfarande en omfattande utslagning från arbetslivet, som hänger samman med arbetsvillkor som inte är anpassade till människors förmåga och kapacitet.

Vissa erfarenheter tyder på att åtgärder riktade mot arbetsorganisationens utformning kan betyda mycket för utvecklingen mot en bättre arbetsmiljö. (Eftersom utrymme saknas för en genomgång av olika organisationsteorier¹⁵ berörs frågan helt kort.) Arbetsorganisationen kan betraktas ur olika perspektiv. Man skiljer mellan

organisation i betydelsen en grupp människor som samverkar för kända mål i form av produktionsresultat eller framställda tjänster och

organisering av arbetet i vardagstal också *arbetsorganisation*.

Det sätt på vilket arbetet fördelas och omfördelas måste i det praktiska sammanhanget värderas ur flera perspektiv. Den uppgift som skall lösas genom arbetet är alltid det överordnade perspektivet. Inom ramen för verksamhetens mål avpassas arbetets organisation till de anställdas krav, vilka också varierar med hänsyn till individ och tidpunkt.

Arbetsorganisationen bestämmer hur olika individer exponeras för hälsorisker liksom för förhållanden som innebär möjligheter till lärande och utveckling. Därför är förändringsarbete riktat mot arbetsorganisationen effektivt för att åstadkomma arbetsmiljöförändringar. De centrala arbetsmiljöaspekter som i större eller mindre utsträckning bestäms genom arbetets organisering är ¹⁶

¹⁵ För en sådan genomgång se Sjöstrand, 1988).

¹⁶ Se Metallindustriarbetarförbundets kongressrapport 1989: Solidarisk arbetspolitik för det goda arbetet, sid 156-158.

- arbetsinnehåll, fördelningen av beslutsbefogenheter, graden av beslutshierarki
- möjligheter att lära och utvecklas i arbetet; på längre sikt påverkar detta den anställdes ställning såväl på arbetsplatsen som på arbetsmarknaden och i samhället som helhet.
- fördelningen av belastningar och risk för ohälsa bland de anställda.

Kunskaperna är idag relativt omfattande och tillförlitliga beträffande vilka förhållanden i arbetsmiljön och arbetets organisation som är kritiska vad gäller hälsa och arbetstillfredsställelse, dvs beträffande målen för arbetets utveckling och innehållet i det goda arbetet. Vad gäller medlen att uppnå det goda arbetet är dock kunskaperna inte lika goda och problemen större.

I enlighet härmed är fokus i detta tredje kapitel i huvudsak riktat mot företagets/förvaltningens inre dynamik - drivkrafter, möjligheter och hinder - och mot sambandet mellan arbetsförhållanden och hälsa. I kapitel 4 behandlas samhällets stöd för och försök till styrning mot ett bättre arbetsliv, med tonvikt på det lokala arbetet i företag och förvaltningar. Sådant stöd och styrning består framförallt av forskning och kunskapsförmedling samt av lagar och föreskrifter¹⁷. Ny kunskap ger stoff till den offentliga debatten och underlag för politiska beslut för lagstiftning samt för beslut i företagen kring teknik, arbetsorganisation och utbildning.

I ett framtidsperspektiv kan dessa samhällets insatser värderas och bedömas gentemot de strukturella, ekonomiska och teknologiska krafter som ständigt omgestaltar arbetslivet och arbetets organisation och som kort beskrivits i kapitel 2. Detta väcker nya frågor såsom

Vilka arbetssätt och strategier är effektiva med avseende på vilka problem?

Inom vilka områden krävs en omorientering?

Hur kan företagens inre arbetsmiljöverksamhet bäst stödjas av samhällelig kunskapsproduktion?

¹⁷ Se Oscarsson, 1987.

3.1 Frihetsgrader vid förändring

Följande avsnitt är en översikt över och introduktion till frågor som tas upp längre fram i rapporten.

Samspelet mellan teknik/produkter, arbetsorganisation och personalpolitik skapar människors arbetsvillkor. Förståelse av detta samspel och dess konsekvenser öppnar möjligheter att göra val som kan leda till bättre arbetsvillkor¹⁸.

Val av teknik och produkt påverkar direkt arbetsfördelningen och kommunikationen mellan människa och maskin liksom graden av maskinstyrning. Valet av teknik är också ett val av vilken grad och typ av kompetens och färdighet som behövs för att hantera och styra den tekniska utvecklingen. Valet av teknik och produkt bestämmer också i stor utsträckning den fysiska miljön, de ergonomiska förhållandena och olycksfallsriskerna.

Val av arbetets organisering påverkar inte bara fördelningen av arbetsinnehåll utan också arbetets planering, styrning och kontroll. Genom arbetets organisering påverkas samverkans- och kontaktmöjligheterna i arbetet.

Val av personalpolitik, där bl a rekrytering, utbildning och lönesättning ingår, har betydelse för individens utvecklingsmöjligheter i arbetet men även för hur företaget utvecklas. Information och medbestämmande är andra aspekter av personalpolitiken med såväl direkt som indirekt arbetsmiljöinnebörd.

Den vikt som ur arbetsmiljösynpunkt skall tillmätas teknik/produkter, arbetsorganisation och personalpolitik varierar mellan olika sektorer. Tjänste- och servicesektorn inrymmer kunskaps- och personalintensiva verksamheter för vilka den stora potentialen för bättre arbetsvillkor och större utvecklingsmöjligheter finns i personalåtgärder och i utbildning. Inom industriell verksamhet kan ny teknik innebära radikala förbättringar av den fysiska arbetsmiljön. Samtidigt samspekar sådana teknikförändringar med arbetsorganisation och personalpolitik. Arbetsorganisatoriskt ger tekniken möjlighet att fysiskt och socialt föra samman arbetsplatser och personal som tidigare varit isolerade och låsta vid sina respektive arbetsuppgifter. Personalpolitiskt finns valet att antingen rekrytera ny personal

¹⁸ Lennerlöf, 1985.

eller fortbilda anställda som genom tekniken blivit felkvalificerade i förhållande till de nya arbetsuppgifterna.

3.2 Det goda arbetet: perspektiv och kriterier

Vad som betecknas som det goda arbetet är beroende av samhällets ekonomiska och teknologiska utvecklingsnivå samt den rådande kultur- och människosynen. Att det är fråga om tids- och kulturellt anknutna värden betonas inte minst i arbetsmiljölagen, som understryker att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande *med hänsyn till arbetets natur och den tekniska och sociala utvecklingen i samhället*. Trots denna relativism med avseende på samhällets utvecklingsnivå är graden av samstämmighet ganska hög kring det goda arbetets egenskaper ur ett arbetsmiljöperspektiv.

Forskningsperspektiv.

De idéer om industriell demokrati som på 1960-talet formulerades av Thorsrud och Emery¹⁹ har haft stor genomslagskraft. Utifrån en teori om människan som en aktiv varelse formulerades psykologiska arbetskrav, som skulle göra det möjligt för individen att ha ett kreativt och aktivt förhållningssätt till sitt arbete. Detta synsätt liksom författarnas reformtänkande har i hög grad påverkat värderingarna av vad som är god arbetsmiljö och utgör idag en del av det allmänna tankegodset hos människor som arbetar med att förändra arbetsmiljöer.

Thorsrud och Emery formulerade sex psykologiska principer som borde genomsyra både arbetsuppläggning och organisationsprinciper och som kan sägas vara forskningens inspel i en lokal diskussion:

- (1) Behovet av innehåll i arbetet som kräver något utöver ren ut hållighet och som betyder ett visst minimum av variation även om detta inte nödvändigtvis innebär ständiga nyheter.
- (2) Behov av att lära något i arbetet och att fortsätta och lära.
- (3) Behov av att kunna fatta beslut åtminstone inom ett avgränsat område som den enskilde kan kalla sitt eget.

¹⁹ Thorsrud och Emery, 1969.

- (4) Behov av anseende, åtminstone en viss grad av mellanmännskligt stöd och respekt på arbetsplatsen.
- (5) Behov av att se sammanhanget mellan arbetet och omvärlden, åtminstone att se förbindelsen mellan det man utför i arbetet och vad som betraktas som nyttigt och värdefullt.
- (6) Behov av att se att arbetet är förenligt med en önskvärd framtid utan att detta nödvändigtvis innebär avancemang.

Utvecklingen efter Thorsruds och Emerys 1960-talsansats karakteriseras av att forskningen utifrån empiriska studier kunnat utveckla en fördjupad kunskap om samband mellan psykiska och sociala aspekter i arbetet samt om mänskliga förhållningssätt och reaktioner. Kunskapen kan grupperas under tre huvudområden: stress, lärande och sociala relationer²⁰. I människors vardagsliv samverkar dessa tre områden i skapandet av enskilda människors arbets- och livsvillkor.

Stressforskningen har identifierat och beskrivit en mängd förhållanden som innebär risker för psykosomatiska besvär och sjukdomar. I korthet handlar det om att undvika *kvalitativt utarmade* och *kvantitativt överbelastande* arbeten. Detta kan också uttryckas negativt i ett antal psykologiska sk anti-krav, dvs kännetecken på hur arbetet inte skall vara om stressreaktioner och stressrelaterad ohälsa skall kunna undvikas.

- mekaniskt styrd arbetstakt
- standardiserade rörelsemönster
- i detalj förutbestämda arbetsmetoder och arbetsredskap
- ständig upprepning av kortcykliga arbetsmoment
- höga krav på ytlig uppmärksamhet
- ianspråktagande av enbart eller i huvudsak motoriska funktioner hos individen
- kombination av ovanstående arbeteegenskaper med prestationslön
- håftiga kast mellan under- och överstimulering
- nattarbete

²⁰ Lennerlöf (1981) breddar perspektivet med kriteriet att arbete - förutom att gynna mänsklig och personlig utveckling, hälsa - också skall tillföra individen resurser.

Stressforskningen har visat att inflytande och kontroll över det egna arbetet sannolikt är det viktigaste medlet för individen att hantera arbetskrav och belastningar. När individen kan agera och reglera balansen mellan omgivningens krav och sin kapacitet att möta dessa krav, föreligger de bästa möjligheterna för lärande och för hälsa²¹.

Kompetens och lärande handlar om anställdas möjligheter att använda sina mentala resurser, att lära och utvecklas i arbetet. Även här handlar det om grundläggande processer med betydelse för individens välbefinnande och hälsa. Den arbetsmiljöforskning som har sin utgångspunkt i arbetets förutsättningar att bidra till lärande samt kompetens- och personlighetsutveckling har visat att individen i sin huvudsakliga verksamhet måste få använda sig av såväl sina intellektuella, som sina perceptuella och sensorisk-motoriska förmågor. Genom att i arbetet ställas inför nya intryck, utmaningar och upplevelser kan individen utveckla sin egen förmåga och yrkesskicklighet. Att nå framgång i det egna arbetet har en positiv innebörd för alla människor. Arbetsorganisationer som ger de anställda möjlighet att vara effektiva i sitt arbete erbjuder också större självkänsla och arbetstillfredsställelse.

Men det finns också ett lärande som inte bidrar till ökad kompetens, utveckling och hälsa. I arbetssituationer där möjligheterna till påverkan är små och möjligheterna att lära något nytt är begränsade så lär man sig istället att man är hjälplös. Forskningen om inlärđ hjälplöshet har pekat ut följande tre typer av konsekvenser: individen passiviseras, problemlösningsförmågan hämmas och stämningsläget sänks - i extremfallet uppträder depressiva symtom. Det finns en omfattande forskning kring dessa mekanismer även om den vanligen inte haft direkt arbetslivstillämpning. I Sverige har inlärđ hjälplöshet i arbetslivet studerats av Lennart Lennerlöf²²

Sociala relationer och strukturer är ett tredje område av stor betydelse för människans arbets- och livsvillkor. Goda sociala relationer är en källa till välbefinnande och hälsa. Arbetsfördelning, lednings-

²¹ Se t.ex. Frankenhaeuser & Ödman, 1983; Aronsson, 1987.

²² Se Lennerlöfs skrift *Kompetens eller hjälplöshet* som redovisar såväl fallstudier som epidemiologiska data. Se även Lennerlöf, 1989.

former och teknik skapar förutsättningar för bra sociala relationer och stabila nätverk på arbetsplatsen.

Social interaktion och sociala relationer kan ha olika kvalitet och intensitet. I situationer där människor samverkar för att uppnå ett kvalificerat och gemensamt mål har de sociala relationerna en helt annan innebörd än vid t ex löpandebandproduktion där beroendet av andra människor kan upplevas som begränsande och utgöra en källa till irritation och konflikt.

Gemenskap med andra människor är å andra sidan särskilt viktigt i okvalificerade arbeten utan möjlighet till identifiering med arbetsuppgiften. I sådana fall kan en social gemenskap ha en identitetsstabiliserande funktion. En utveckling mot mer ensamarbete kan inte enbart betraktas ur skyddssynpunkt. Bra arbetskamrater är en källa till arbetstillfredsställelse och identitetsupplevelse och utgör ett skydd mot ohälsa i pressande situationer.

Partsperspektiven

Såväl tjänstemannarörelsen som LO-kollektivet ställer krav på en utveckling av arbetet som ligger nära den bild som forskningen gett. Vid 1976 års TCO-kongress sammanfattade TCO sina krav på arbetsorganisation i följande punkter:

- "Arbetets organisation ska ge
- tillfälle att uppleva meningsfullhet och personligt engagemang i arbetsuppgifterna,
- rätt att vara med och bestämma över och ta ansvar för sitt eget och det gemensamma arbetet
- möjlighet till både självständighet och gemenskap med andra i arbetet,
- läro- och utvecklingsmöjligheter, samt
- trygghet nu och i framtiden för arbete och hälsa.

En sådan arbetsorganisation ger arbetet det värde som det idag bara är förunnat ett fåtal att uppleva. En förutsättning för skapa sådana arbetsorganisationer är, att de anställdas medbestämmande omfattar samtliga frågor i företag och förvaltningar"²³.

²³ Från "Villkor i arbetet". Kongresstryck nr 2, TCO,1976, sid 12.

LO-kollektivet kan här få representeras av Metallindustriarbetareförbundet som 1985 sammanfattade sin syn på "Det goda arbetet" i följande nio kriterier:

- 1) Trygghet i anställningen - en förutsättning för förändringar.
- 2) En rättvis andel av produktionsresultatet
- 3) Ett medbestämmande i företagen
- 4) En arbetsorganisation för samarbete
- 5) Ett yrkeskunnande i alla arbeten
- 6) Utbildning - en del av arbetet
- 7) Arbetstider utifrån sociala krav
- 8) Jämlikhet på arbetsplatserna
- 9) En arbetsmiljö utan risker för ohälsa och olycksfall

Arbetsgivarsidan kan representeras av Sveriges Verkstadsförening som anger följande kännetecken på ett bra arbete²⁴.

God fysisk miljö
Stimulans av själva arbetet
"Lagom" arbetsbelastning
Bra arbetsgemenskap
Positivt arbetsledningsklimat
Arbetstakten skall kunna påverkas
Rättvis lön - en del av ett bra jobb

Sammanfattningsvis kan sägas att de kriterier som formulerats utifrån partsperspektiven²⁵ till stora delar sammanfaller med de forskningsbaserade kriterierna.

²⁴ Kriterielistan kommer från Rekrytering, arbete, utveckling. En idéhandbok utgiven av Sveriges Verkstadsförening, 1987.

²⁵ Här kan nämnas att Metall och Verkstadsföreningen gemensamt nyligen har träffat avtal om utvecklingsarbete mot belastningsskador. För att eliminera problemen med högrepetitiva arbeten med ensidiga arbetsställningar utpekas olika tekniska, ergonomiska och organisatoriska lösningar. Källa: Överenskommelse VF och Metall 1989-05-16.

Samspelet mellan arbetsroll och andra livsroller

Ovanstående genomgång fokuserar arbetsorganisationen och arbetets egenskaper. Men man kan också betrakta arbete ur ett helhetsperspektiv - som en del av individens tillvaro.

I ett helhetsperspektiv präglas individens tillvaro av krav från många olika livssfärer, krav som varierar i styrka under olika faser i livscykeln. Westlander²⁶ framhåller att man inte ska se arbetsrollen isolerat utan att man måste relatera den till övriga roller som individen spelar i samhället. Westlander sidoställer här förvärvsarbetet med familjerollen och samhällsrollen - de roller som måste kunna kombineras utan alltför svårartade kollisioner. Det innebär att arbetsbetingelserna måste ses och värderas utifrån deras inflytande på familje- och samhällsrollerna. Inte minst svensk forskning har funnit överspridningseffekter mellan arbetets lärande aspekter och deltagande i samhälleliga aktiviteter under fria tiden²⁷ samt mellan arbetskrav och effekter inom den privata sfären, dels akuta stresseffekter som t ex kvällströtthet²⁸ och dels långsiktiga effekter på individens hälsosituation²⁹ och möjligheter att fungera inom familjen³⁰. Hänsynstagande till sådana effekter spelar utan tvivel stor roll när individen värderar ett arbete. Detta gäller inte minst kvinnorna som oftast bär det största ansvaret för familjens vardag

3.3 Integration av hälso- och lärande-/inflytandeperspektivet

1980-talets arbetsmiljöforskning har visat att hälso- och lärande-/inflytandefrågorna hör samman och måste beaktas samtidigt i såväl arbetsanalyser som i förändringsstrategier. Hälsofrågorna har traditionellt varit kopplade till *belastningarna* i arbetet och inte till individens *beslutsutrymme* och *möjligheter att lära*. Den belastningsinriktade forskningen identifierade belastningsfaktorer på befattnings- och organisationsnivå, som bidrog till stress och ohälsa. De praktiska slutsatserna blev att man skulle försöka avlägsna belastningarna, vilket ofta resulterade i sk passiva arbeten.

²⁶ Se Westlander, 1978.

²⁷ Se t. ex Karasek, 1979.

²⁸ Se t ex Johansson & Aronsson, 1984.

²⁹ Johnson & Hall, 1988.

³⁰ Westlander, 1977.

När individens *beslutsutrymme* beaktas i arbetsanalyserna nyanseras bilden och handlingsutrymmet för förändringar utökas. Belastningar/krav har en dubbel karaktär. Under förhållanden som karaktäriseras av kontrollmöjligheter för individen kan höga krav leda till fysisk och mental utveckling och ökad kompetens s k aktiva arbeten medan motsvarande belastningar och krav under andra förhållanden som karakteriseras av brist på kontroll kan leda till fysisk och psykisk förslitning s k påfrestande arbeten. Det mest gynnsamma arbetsinnehållet finns alltså i krävande arbeten som samtidigt ger utrymme för individen att fatta egna beslut, att utöva kontroll över sin egen arbetssituation. Konsekvenserna av hög egenkontroll är nästan alltid positiva medan konsekvenserna av höga psykiska krav antingen är positiva eller negativa just beroende på individens möjligheter till kontroll i sin arbetssituation. Det innebär att det i första hand är kombinationen beslutsutrymme - krav/belastning som bör fokuseras. I förhållande till belastningsparadigmet innebär detta en förskjutning i riktning mot åtgärder som i första hand handlar om att på olika sätt utöka individens resurser, individuellt och kollektivt, för att bemästra belastningar.

Detta synsätt, där beslutsutrymme kopplas till hälsoaspekter, får stöd i en rad undersökningar³¹. I Sverige har forskning med denna utgångspunkt framför allt inriktats på hjärt-kärlsjukdom, särskilt hjärtinfarkt, som är en av de vanligaste orsakerna till långtidssjukskrivning, förtidspensionering och död i tidig ålder - i synnerhet bland män. Töres Theorell, en av de ledande svenska forskarna inom detta område, uppskattar att arbetets psykiska påfrestningar bidrar med 3-7 % av hjärtinfarkterna bland män och 9-13 % av fallen bland kvinnor under 65 år³². Arbetsmiljökommissionens kartläggningsgrupp bedömer att arbetsmiljön totalt bidrar med 10 % av hjärtinfarktfallen i åldrarna under 65³³.

Beträffande den andra aspekten, lärande, är forskningen inte så omfattande. Det finns dock stöd för påståendet att lärandet i den

³¹ För en bred översikt av denna forskningsinriktning se Karasek & Theorell, 1990. Se även Gardell, 1979; Karasek 1979, 1981, Karasek m fl 1981; Alfredsson m fl. 1982, 1985; Johnson m fl 1988; Thålin 1987; Lennerlöf, 1989;

³² Theorell & Karasek, 1989.

³³ Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker, sid 30.

egna arbetsuppgiften påverkar individens allmänna sociala deltagande både på och utanför arbetet³⁴.

3.4 Från korrigerande till förebyggande och förekommande strategier

Den långsiktiga målsättningen för den hälsoinriktade arbetsmiljöverksamheten skall vara att förskjuta tyngdpunkten från efterhjälpande till förebyggande och förekommande insatser. En förutsättning för att detta skall lyckas är att företagsledning, linjeorganisationens chefer, företagshälsovård, personalavdelning och de anställda och deras fackliga företrädare lär sig att upptäcka och agera på förhållanden och mänskliga reaktioner som utgör tidiga varningstecken ur hälsosynpunkt.

Sambanden mellan arbetsvillkor och ohälsa kan vara av olika slag och komplexitet. En första komplikation finns i tidsaspekten. Ohälsa utvecklas under en tidsperiod av varierande längd beroende på vilken sjukdom det gäller. En andra komplikation är att sambanden mellan exponering för en hälsorisk och ohälsa sällan är enkelt och förutsägbart. Sambanden återfinns istället på en skala som sträcker sig från specifika besvär till generell sårbarhet. Exempel på det förstnämnda är en viss ensidig arbetsställning under längre tid leder till ryggbesvär, vilket olika klassiska yrkessjukdomar också illustrerar. (Sannolikt spelar även psykiska processer en förmedlande roll.) Detta kallas i fortsättningen för "typ 1 process". I mitten av skalan finns mera komplexa samband enligt processen: den onda stressen - fysiologisk aktivering avspeglad i katekolamin- och kortisolutsöndring - förhöjd risk för hjärt-kärlsjukdom ("typ 2 process"). Exempel på den mest diffusa typen av samband, "generell sårbarhet", är de fall där psykosociala processer spelar en roll för människors allmänna sårbarhet för sjukdomar ("typ 3 process")³⁵.

Beträffande den första typen av samband finns det relativt stor erfarenhet på arbetsplatserna där förhållanden i miljön som för tungt arbete, ensidigt och intensivt arbete eller under- och överstimulering är indikatorer för ingripande. Preventivt arbete innebär i dessa fall

³⁴ Se t ex Karasek & Theorell, 1990; Karasek, 1979; Karlson m fl 1975; Westlander, 1976; Lennerlöf, 1986, 1989.

³⁵ Se t. ex Endresen, m fl 1987; Ursin m fl 1984; Karasek & Theorell, 1990, kapitel 3

direkt agerande mot den fysiska miljön och arbetsorganisationen. Att invänta reaktioner hos individen vore felaktigt och icke-preventivt eftersom flertalet individer i det långa loppet reagerar med ohälsa på denna typ av förhållanden. Här finns också generella kunskaper för hur arbetsuppgifterna bör se ut med hänsyn till olika arbetsmiljö-kriterier.

Det är framförallt i förhållande till den andra och tredje typen av ovannämnda processer som arbetsmetodiken behöver utvecklas. Det handlar om att lära sig att identifiera och uppmärksamma tidiga indikatorer på en dålig arbetsmiljö samt att utforma arbetssätt för att effektivt ingripa mot orsakerna bakom denna. Här utgörs indikatorerna av mänskliga reaktioner och beteenden som hör samman med psykosociala processer. Stressforskningen har visat att människor är goda mätinstrument och har identifierat en rad fysiologiska och psykologiska indikatorer på belastningar som under vissa omständigheter kan ge upphov till ohälsa. Företagshälsovården möter dessa problem och har en arsenal av instrument som avläser indikatorer på ohälsoprocesser av denna mer diffusa typ. Vilka åtgärder som vidtas beror på vilket synsätt som dominerar vid den berörda företagshälsovården och på arbetsplatsen. En traditionellt medicinskt orienterad företagshälsovård riktar sina insatser mot individen medan en företagshälsovård med bredare kunskapsbas lägger tyngdpunkten i sitt arbete på att påverka miljön.

Eftersom det fortfarande ofta är kostsamt och svårt att genomföra psykofysiologiska undersökningar på arbetsplatsen kommer i allmänhet olika beteendeindikatorer till användning. Ökad sjukfrånvaro är emellertid en sen varningssignal och innan arbetsmiljöförhållanden resulterar i sjukdom finns det en hel uppsättning av signaler som indikerar problem. För att kunna komma in i ett tidigt stadium och avbryta psykosociala processer som kan leda till ohälsa måste dock ansvariga arbetsmiljöaktörer lära sig att uppmärksamma och agera även på dessa signaler.

Stressforskningen har beskrivit ett antal förhållanden som resulterar i stressreaktioner hos individen, t ex kvalitativ och kvantitativ

över- och understimulering, olika slag av rollkonflikter etc. Det finns också ett antal varningssignaler av mera social karaktär såsom³⁶

- minskat intresse för arbetsuppgiften och olustkänsla
- vantrivsel hos några personer som sprids till allmänt missnöje
- klagomål på fysiska faktorer; dessa kan ha sin grund i att toleransen för fysiska påfrestningar minskar när individen utsätts för psykisk påfrestning, men också i att allmän irritation kanaliseras mot fysiska miljön
- samarbetssvårigheter; konkurrerande smågrupper bildas, syndabockar utses, vissa människor isolerar sig
- låsta regler och överdriven byråkratisering som svar på missnöje på arbetsplatsen
- brister i kommunikationen som blir formell eller upphör; ryktesspridning ersätter saklig information och skapar oro
- otrygghet som avspeglar sig i rädsla att göra fel, överdriven försiktighet
- passivitet baserad på rädsla som förlamar initiativkraft, engagemang och företagsamhet
- arbetsprestationerna som sjunker kvalitativt och kvantitativt
- upplösning av skrivna och oskrivna regler, vilket skapar oro, otrygghet och stressreaktioner
- felhandlingar och olyckstillbud; problem på arbetsplatsen och hög stressnivå hos individen kan leda till bristande koncentration, till rigida reaktioner som inte är anpassade till det problem som skall lösas, till skygglappsbeteende
- missbruk av alkohol eller mediciner; missbruk, oavsett om det härrör från arbetssituationen eller omständigheter utanför arbetet, skapar irritation och ökad belastning hos övriga personalen
- korttidsfrånvaro
- personalomsättning

Ovanstående varningssignaler är indikatorer på typ 2 och typ 3 processer. I dessa fall krävs ett annorlunda arbetssätt än för typ 1 processer. Ett preventivt arbetssätt gentemot dessa processer har som

³⁶ Översikten av indikatorer är baserad på Statshälsans kursmaterial "Stress - ett arbetsmiljöproblem".

huvudmål att bidra till att skapa arbetsorganisatoriska frihetsgrader som gör att individen själv kan hantera de krav han eller hon utsätts för och därmed själv bli delaktig i ansvaret för sin hälsa. Stressforskningen har visat att inflytande och kontroll över det egna arbetet sannolikt är det viktigaste medlet för individen att hantera över- och underbelastningar. När individen kan agera och skapa en balans mellan omgivningens krav och sin egen kapacitet för att möta dessa krav föreligger de bästa förutsättningarna för såväl lärande som för hälsa.

Om höga krav kan mötas med hög kontroll får vi den glada stressen, den lustfyllda aktiviteten, arbetsglädje och effektivitet. Om kontroll och inflytande saknas för att möta höga krav dominerar anspänning, olustkänslor och ointresse för arbetet. Dessa arbetsupplevelser sprider sig också över till individens fria tid ³⁷. Egenkontroll har alltså stor betydelse för huruvida upplevelsen av anspänning eller olust dominerar en stressfylld situation.

Kontroll kan också vara *direkt* skyddande genom att individen då själv kan reglera förhållanden som är kritiska ur hälsosynpunkt nämligen

- hur ofta han eller hon utsätts för belastningen
- hur länge belastningen pågår
- tiden för återhämtning efter belastningar

Kontroll kan också ha en mer *indirekt* skyddsfunktion. En individs upplevelse av att veta att han eller hon har situationen i sin hand är sannolikt stressdämpande.

Obalans mellan omgivningens krav och individens kapacitet kan bemötas på två sätt: antingen genom att omgivningens krav förändras (uppåt eller nedåt) eller genom att individens handlingsutrymme ökas. Detta senare kan åstadkommas genom arbetsorganisatoriska förändringar eller genom att individen tillägnar sig kompetens som gör honom eller henne bättre skickad att hantera kraven, t ex utbildning som ger större yrkesskicklighet. Det finns alltså ett tydligt samband mellan stress och lärande: stress hämmar lärande och lärande hämmar stress.

³⁷ Se t.ex Frankenhaeuser & Ödman, 1983; Aronsson, 1987.

Högstressituationer och en hög ångestnivå hämmar den normala förmågan till informationsbehandling och att acceptera utmaningar och blir således ett hinder för nytt lärande.

En hög ångestnivå kan vara resultat av långvarig belastning (typ 2 och 3 processer). Nytt lärande minskar individens oro för nya utmaningar, ökar kompetensen och därmed hämmas stressen³⁸.

Som ett tillägg till kontroll av den egna arbetssituationen fungerar *medmänskligt stöd* som en buffert mot ohälsa³⁹. Sådant stöd kan vara emotionellt, värderande, informativt eller instrumentellt. Olika slag av stöd har effekt på olika slag av problem.

Arbetets organisation har betydelse för möjligheterna till och formerna för medmänskligt stöd. Instrumentellt stöd är det handgrip-liga stödet, t ex att få avbytare för korta stunder, kunna få hjälp av extrapersonal under hög belastning, kunna lämna arbetet för kortare stunder etc. Denna form av medmänskligt stöd relateras till välbefinnande genom att det *direkt* reducerar belastningen och därmed förser individen med mer energi för arbete och för fritidsaktiviteter.

Medmänskligt stöd kan även *indirekt* påverka hälsa och välbefinnande genom att det tillgodoser grundläggande mänskliga behov av t ex trygghet, social kontakt, gillande och tillhörighet eller genom att det minimerar konflikter mellan anställda.

Inte minst arbetsledning och ledningsformer kan spela en viktig roll för såväl den indirekta som direkta formen av stöd. Frånvaro av stödjande arbetsledare har visats vara signifikant relaterad till ökad risk för hjärt- kärlsjukdom⁴⁰. Arbetsledarkompetens inom detta område är att kunna skapa en trygg dialogsituation där delegering av uppgifter, ansvar och arbetsmängd sakligt kan diskuteras och anpassas till den enskilde anställdes aktuella förmåga och resurser.

Det är i denna dynamiska verklighet som arbetsmiljöns företrädare skall agera för att bromsa och förebygga ohälsoprocesser av typ

38 I detta sammanhang bör förändringsstress nämnas. Den accelererande omvandlingen av arbets- och produktionsprocesser resulterar i att förändringsstress blir ett allt vanligare fenomen. Denna nya stressor kommer att drabba främst de personer som saknar eller har bristfälliga kunskaper och erfarenheter för att hantera och bemöta förändringar.

39 Se t ex Gardells studie "Tjänstemännens arbetsmiljöer - Psykosocial arbetsmiljö och hälsa", som omfattade ca 10.000 TCO-medlemmar.

40 Haynes & Feinleb, 1980.

2 och 3. Det förtjänas att återupprepas att utgångspunkten för miljöarbete måste vara att skapa ökade möjligheter för individen att själv reglera sina arbetsvillkor. Detta gäller i det dagliga arbetet men också vid omorganisation, planering och förändring av arbetsmiljöer. För att kunna tillämpa detta synsätt måste arbetsmiljöverksamheten breddas och fördjupas. Rollen för företags- och produktionsledningen blir att i samarbete med olika expertfunktioner utveckla arbetsformer som gör att den enskilde anställda blir medskapare av sin egen arbetsmiljö och sina egna arbetsvillkor.

3.5 Utveckling av arbetets innehåll: motiv möjligheter och hinder

Utvecklingen av arbetsinnehållet för en viss person påverkas av flera förhållanden: *verksamhetens karaktär, dvs uppgiften i sig, de tekniska lösningarna, de mänskliga förutsättningarna och ekonomin.*⁴¹ Alla dessa förhållanden på en arbetsplats inrymmer motiv, möjligheter och hinder för utvecklingen av arbetets organisation och därmed för den enskildes arbetsinnehåll. Motiven kan växla och samverka på olika sätt från fall till fall, möjligheterna kan uppmärksammas i olika grad och hindren kan variera till art och styrka, allt beroende på vilka erfarenheter och vilken förmåga att använda dessa som människorna på den aktuella arbetsplatsen har.

Mot den bakgrunden förvånar det inte att de arbetsorganisatoriska lösningarna och arbetsinnehållet på en arbetsplats i sin konkreta form väsentligen kan skilja sig från en annan arbetsplats vid samma tidpunkt. Vilket "nästa steg" i utvecklingen av arbetets organisation som är det rätta på en arbetsplats beror på en rad specifika omständigheter med rötter i det förflutna och under ständig utveckling. Några standardlösningar kommer aldrig att finnas utan man måste alltid ta hänsyn till olikheterna i t ex marknadsituationen, produktionssituationen, den ekonomiska situationen och inte minst till traditioner och uppfattningar på olika nivåer i organisationen.

Nedan följer en genomgång av *motiven, möjligheterna och hindren* såsom dessa framträder i verksamhetens *uppgift, tekniken,*

⁴¹ Avsnittet 3.5. bygger på Stefan Aguréns uppsats "Om motiv, möjligheter och hinder i utvecklingen av arbetets innehåll - ett försök till systematisk analys.

människorna och ekonomin. En avgränsning har gjorts till företaget, förvaltningen eller organisationen även om många omvärldsfaktorer av kulturell och regional karaktär t ex brukstraditioner, närhet till akademisk miljö eller glesbygdsproblem också kan ha stort inflytande på utrymmet för utvecklingen på den enskilda arbetsplatsen.

Motiven

1. *Uppgiften som motiv.* Verksamhetens krav eller förändringar i dessa krav kan ensamma motivera förändringar i arbetsorganisationen.

Ett exempel kan vara nya kunder med särskilda önskemål om snabba leveranser. En ökad flexibilitet i arbetets organisation som innebär en omfördelning av arbetsuppgifter kan då vara av stort värde för företaget och kunderna.

2. *Tekniken som motiv.* Ny teknik som inte omedelbart kan försvaras av ekonomiska skäl, utan har strategisk betydelse, (t ex investering i CAD/CAM-teknik, vilket motiverar integrering av konstruktions- och beredningsfunktioner) kan vara en viktig drivkraft till en omstrukturerad av företagets organisation i stort, med åtföljande konsekvenser för arbetsinnehållet för många anställda.

3. *Människan som motiv.* Människorna på den enskilda arbetsplatsen, med sina önskemål om förbättringar i arbetsmiljön, kan ha större eller mindre bäring på arbetsinnehållet. Arbetets organisation är bara en aspekt på arbetsinnehållet, men ofta en avgörande sådan. Listan över mänskliga motiv kan göras lång. Vanliga motiv är minskad bundenhet, ökad egenkontroll, minskad monoton, mer ansvar och mer social interaktion.

4. *Ekonomin som motiv.* Ekonomin är i vissa fall det främsta motivet till förändringar i arbetets organisation.

Ett exempel är möjligheten till lägre total kostnad när administrativa funktioner integreras i produktionen. Ett annat exempel är de korta genomloppstider och den mindre kapitalbindning som

kan erhållas när personalen vid behov växlar arbetsuppgifter i en flexibel arbetsorganisation.

Motiven för förändringar i arbetets organisation kan uppträda ett i taget och i sig vara tillräckligt för en åtgärd. Men vanligtvis föreligger flera motiv samtidigt vilket innebär att trycket på förändringar blir i motsvarande grad större.

Möjligheterna

1. *Uppgiften som möjlighet.* Ingen verksamhet och inga uppgifter består för alltid utan de förändras i takt med förändringarna i en dynamisk omvärld. Varje förändring och anpassning av verksamheten utgör samtidigt en möjlighet till utveckling av arbetets organisation. Även i en befintlig organisation finns vanligen dolda möjligheter som kan exploateras för att göra arbetets organisation mer effektiv eller bättre från rent mänsklig synpunkt.

Att låta en bilmekaniker få överta kundmottagning är ett exempel på arbetsutvidgning som kan vara bra från såväl effektivitets- som arbetsinnehållssynpunkt.

2. *Tekniken som möjlighet.* Befintlig teknik uppfattas ibland som ett hinder för förändring av en arbetsorganisation. I samma grad kan ny teknik innebära nya möjligheter. Det gäller att ställa krav på teknikleverantörerna, krav som utgår från arbetsorganisatoriska kriterier. Dessa kriterier kan dock inte presenteras direkt för leverantören utan måste översättas till tekniska specifikationer. Då kan ny teknik också innebära möjligheter till nytt arbetsinnehåll.

3. *Människan som möjlighet.* "Människorna utgör vår viktigaste resurs", heter det ofta. Men människan är mer än en resurs. Med sin tankeförmåga och sin fantasi är hon öppningen till ett oändligt utvecklingsperspektiv. Mer än något annat är det människorna som står för möjligheterna i den arbetsorganisatoriska utvecklingen. Varje steg i en organisations utvecklingsprocess föregås av bilder av det möjliga i de berörda människornas medvetanden. Ju fler som omfattar gemensamma bilder, desto större är utvecklingsmöjligheterna.

Nya, unga medarbetare med nya kunskaper och värderingar innebär nya möjligheter till förändring av hela företaget och dess verksamhet - något som kan vara nog så utmanande för de äldre.

4. *Ekonomin som möjlighet.* I allt utvecklingsarbete uppträder ekonomiska förhållanden inte bara som motiv eller hinder utan också som möjlighet. Företag och organisationer med god ekonomi har större uthållighet inför de experimentella inslag som finns i allt genuint utvecklingsarbete.

Här, liksom i uppräknningen av motiv, är kombinationer vanliga. Möjligheter på ett område, t ex ny teknik, kombineras med möjligheter på ett annat, t ex nya medarbetare eller nya kunskaper. Genom samverkan mellan de båda områdena ökar möjligheterna till ett genombrott för en ny arbetsorganisation.

Hindren

Analysen av förekommande hinder kompletteras i det följande också av en analys av hur hindren kan angripas. Efter en genomgång av hindrens uppträdande i de fyra dimensionerna uppgiften, tekniken, människorna och ekonomin diskuteras hinders olika komplexitet och relevanta angreppssätt.

1. *Uppgiften som hinder.* Varje verksamhet med sina särpräglade uppgifter och affärsidéer återfinns på en fallande skala där uppgiftens karaktär utgör ett successivt minskande hinder för organisationsförändringar. Å andra sidan kan uppgiftens krav utgöra ett motiv för att ändra en felaktig organisation.

Att framföra en jumbojet eller att hålla en kärnreaktion under kontroll kräver väldefinierade gränssnitt mellan olika ansvarsområden. Varje förändring av arbetsfördelningen i en sådan verksamhet, dvs utveckling av arbetsorganisationen, kräver noggranna överväganden. Säkerheten i processen är här det överordnade "hindret".

2. *Tekniken som hinder.* För många arbetssituationer som det är angeläget att förändra saknas ibland tekniska lösningar. Tekniska restriktioner varar dock sällan för evigt, utan utgör i allmänhet mellanstadier i en fortgående utveckling.

Ett exempel på tekniskt system som brukar hindra en utveckling av arbetsinnehållet är det löpande bandet. Andra exempel är maskinbuller som omöjliggör samtal samt processtekniska lösningar med stora avstånd och dålig kontakt mellan människor.

3. *Människan som hinder.* På samma sätt som människorna i sig utgör den största möjligheten till en förändrad arbetsorganisation, så är de samtidigt ofta det svåraste hindret. Här förekommer svårigheter av flera slag alltifrån kunskapsbrister, felaktiga föreställningar, dåligt självförtroende, negativa attityder och misstänksamhet till mer svåråtkomliga faktorer som allmän ligkiltighet eller ovillighet.

Dessa hinder för utveckling kan finnas på alla nivåer i organisationen och bottnar inte sällan i bristande information och kommunikation.

Ett exempel är motstånd från arbetsledare att delegera ansvar och befogenheter till underställda. Ett annat exempel är motstånd från mera kvalificerade medarbetare att dela med sig av sina arbetsuppgifter till andra.

4. *Ekonomin som hinder.* Vem har inte hört repliken: "Idén är bra men vi har inte utrymme för den i budgeten". Även lönsamma organisationsförändringar kan avvisas eller försenas med sådana argument. Oklarhet om de ekonomiska följderna kan utgöra ett lika stort hinder som genuina ekonomiska begränsningar. Även om nya metoder för kalkylering utvecklas finns ofta en kvardröjande osäkerhet i detta sammanhang. Hur väl en ny arbetsorganisation fungerar beror ju t ex på möjligheterna att rekrytera personal med rätt utbildning, något som i en högkonjunktur kan vara ett problem. Ett annat hinder kan vara att hög frånvaro och personalomsättning inte möjliggör en utökning av arbetsinnehåll som förutsätter en stabil personalsituation och kunskapsnivå.

Enkla och komplexa problem

Den mest elementära indelningen av hinder efter komplexitet är i a) individnivå och b) systemnivå. Här avser begreppet "individ" inte bara person utan också element i ett system, t ex ett produktsystem, ett produktionssystem eller ett ekonomiskt system.

Hinder på individnivån, dvs enstaka maskiner eller enskilda personer som ensamma förhindrar en arbetsorganisatorisk utveckling, är vanligen lätta att upptäcka och därmed också bearbeta. Hinder som ligger i hela system, t ex datorsystem, ventilationssystem, företags organisation etc kräver åtgärder av ett helt annat slag. Det går naturligtvis inte att göra en fullständig kartläggning av kopplingarna mellan hinder inom olika system t ex tekniska och sociala system. Istället måste man försöka finna en metodik så att de lokala parterna i företagen kan angripa rätt hinder med rätt åtgärd vid rätt tidpunkt.

Relevanta angreppssätt

Ett systematiskt lokalt utvecklingsarbete för att förbättra en arbetsorganisation måste avse både verksamhetens krav och dess tekniska, mänskliga och ekonomiska förutsättningar. På varje arbetsplats pågår vanligen också en samtidig successiv förändring av alla dessa faktorer med olika aktörer inblandade med växlande eller blandade motiv. Eftersom en central samordning av allt arbete knappast är möjlig måste hoppet stå till möjligheten att på varje arbetsplats skapa en beredskap inför förändringarna. Här har arbetsledarna ett särskilt ansvar eftersom alla utvecklingsansträngningar på den enskilda arbetsplatsen sammanstrålar till resultat och konsekvenser i den s k linjen.

Kartläggning, handlingsprogram, åtgärder och utvärdering måste utgå och styras från arbetsplatsen. På varje arbetsledarområde bör ansvar och befogenheter fastställas. Genom horisontellt och vertikalt samarbete med sido- och överordnade kan handlingsutrymmet vidgas till en omfattning som motsvarar hindrens komplexitet och möjligheterna till lösningar.

Denna ordning, där respektive chef också leder och ansvarar för detta utvecklingsarbete, gör att stabsfunktioner och myndigheter får en stödjande roll medan den lokala arbetsplatsens efterfrågan på expertis är styrande.

3.6 Arbetsorganisation och löneform

Inledning

Till arbetsorganisationsgruppens uppdrag har hört att bedöma löneformer och arbetsorganisation. Inledningsvis presenteras viss statistik varefter följer ett avsnitt om ackord som riskfaktor för olyckor och arbetsskador och ett avsnitt om prestationslöneform och organisationsförändring.

Inom SAF/LO-området förekommer två huvudtyper av lön: tidlön och prestationslön. Tidlön utgår vanligtvis per timme som ersättning för arbetad tid men kan även avse längre tidsperioder. Vad gäller prestationslön finns en mängd varianter med olika beteckningar. (Trots intresset för och betydelsen av lön saknas det en enhetlig terminologi.) I den gemensamma SAF/LO-statistiken betecknas varje löneform som inrymmer en prestationsberoende del, oberoende av dess storlek, som ackord. Dessutom används i statistiken begreppet "ackordsvolym" i procent av antal arbetade timmar. Dessa omständigheter begränsar möjligheterna att ur statistiken utläsa samband mellan löneform och t ex arbetsskador.

Den långsiktiga trenden för ackordsvolymer är nedåtgående. Andra kvartalet 1988 var ackordsvolymer 47 %, mot 65 % 1965.

Enligt SAFs löneformsundersökningar var andelen arbetstimmar med rena ackord 48 % 1965. 1985 var motsvarande andel 12 %.

De prestationslöneformer som tillämpas idag har små likheter med dem som tillämpades på 1950- och 60-talen. Bakom förändringarna ligger dels nya definitioner av prestationsbegreppet, dels en anpassning av löneformerna till utvecklingen av arbetsorganisationen.

Inom det privata tjänstemannaområdet har rörliga löneformer växt fram under 1980-talet. Här finns inte samma utförliga bakgrundsstatistik att tillgå som inom SAF/LO-området. En färsk undersökning⁴² visar dock att ca 20 % av SIF-klubbarna omfattas av någon form av bonussystem. Forskning som belyser bonussystemens inver-

⁴² En beskrivning av bonussystemens omfattning och utformning inom industritjänstemannaområdet finns i skriften Bonus för industritjänstemän - lönar det sig? SIF, 1990.

kan på produktivitet, effektivitet och arbetsmiljö/arbetsorganisation saknas emellertid nästan helt.

Den dominerande löneformen inom det *statliga området* är fast månadslön med olika former av lönetillägg. Ackordsarbete är mycket ovanligt men olika former av prestationslön förekommer i viss mån på det s.k. AST-R området ⁴³, vilket innefattar flertalet arbetstagargrupper som enligt KK 1970:940 överfördes från arbetaranställning till tjänstemannaanställning.

Antalet AST-R anställda uppgick 1970 till ca 32.000 tjänstemän och har sedan successivt minskat till ca 11.000 tjänstemän 1989, vilket motsvarar ca 3 % av det totala antalet anställda i statlig tjänst.

De lönestystem som gäller för AST-R området innebär bl a att fast månadslön utgår och ovanpå denna ett rörligt tillägg som kan vara prestationsberoende eller beroende av arbetad tid. Andelen statligt anställda med sådan prestationsberoende premielön utgjorde 1989 ca 38 %. Premiearbetets andel av totala antalet arbetade timmar uppgick till ca 16 %. Motsvarande andel 1970 var 55 %.

Utanför AST-R området förekommer även premielön bland statligt skogsanställda. Det gäller ca 85 % av tjänstemännen för vilka den rörliga lönedelen utgör ca 12 % av utgående lön.

På det statliga tjänstemannaområdet, särskilt inom affärsverken, blir det allt vanligare med olika typer av bonussystem. Inom t ex Televerket tillämpas sedan mitten på 1970-talet ett system med resultattillägg.

På det *kommunala området* förekommer löneformerna: månadslön, timlön och ackordslön.

Fast lön i form av månadslön är det vanligaste. Timlön förekommer i huvudsak för de som har låg sysselsättningsgrad eller är korttidsanställda. Ackordslön förekommer enbart inom fastighetsrenhållningen, vilken omfattar högst ett par tusen anställda.

Alternativa löneformer som resultatlön, bonuslön och dylikt diskuteras för närvarande. Några försöksverksamheter är igång och flera kan förväntas.

⁴³ Fr o m 1988 har AST-R avtalet inarbetats i resp sektorsavtal.

Utöver ovan angivna löneformer förekommer även olika slag av betingssystem med tidlistor. Dessa är under avveckling.

Inom landstingen är tantiem den löneform som kan betraktas som prestationslön. Antalet (årsarbetare) tandläkare och tandtekniker med tantiem var 2780 årsarbetare 1980-03-01. Totalt antal årsarbetare i landstingen var 347.000. Andelen årsarbetare med prestationslön motsvarar därmed 0.8 %.

Forskning

På uppdrag av kommissionen har Carin Sundström-Frisk granskat forskningen kring löneformens betydelse för hälsa och säkerhet⁴⁴. Inledningsvis kan konstateras att forskning kring löneformer så gott som uteslutande är inriktad på skador till följd av olycksfall och inte på sambandet mellan löneform och arbetsskador. Det finns därför ingen samlad bild av löneformens roll för uppkomsten av arbetsskador. Man kan dock konstatera att ackordsvolymen är stor i branscher med många arbetsskador.

En ytterligare inskränkning är att den forskning som gjorts i hög grad är begränsad till "rena" löneformer varför systematisk kunskap saknas om effekterna av den mängd av blandformer för löner som introducerats under senare år⁴⁵.

Det effektivaste sättet att förebygga arbetsskador är naturligtvis att eliminera de faktorer i arbetsmiljön som leder till skador. Av många skäl kan dock inte alla verksamheter och alla miljöer göras helt riskfria. Förekomsten av arbetsskador och olycksfall beror därför till viss del på beteendet hos de individer som skall hantera kvarstående risker. Genom skyddsföreskrifter och utbildning försöker man styra individens beteende, men intresset för att få arbetet slutfört inom en viss tid kan fungera som ett konkurrerande styrmedel genom att öka antalet *oavsiktliga felhandlingar samt risktagandet* - två slag av beteenden som har samband med olycksfall och hälsa. Detta intresse kan hänga samman med företagets åtaganden gentemot kunder att leverera inom viss tid, men det kan också härröra från den anställ-

⁴⁴ Sundström-Frisk, 1989.

⁴⁵ Arbetsmiljökonsekvenser av tantiemsystemet inom folktandvården har studerats av Eva Beijerth: Tandvård på ackord, 1989.

des önskan att arbeta upp en buffert av tid för egen disposition. Det kan också finnas gemensamma ekonomiska intressen bakom en effektiv användning av arbetstiden, som t ex vid ackordsarbete.

Sundström-Frisks sammanfattande slutsats är att löneformen har betydelse för arbetstagarnas hälsa och säkerhet; ackordsarbete ökar risken för både olycksfall och arbetsskador. Detta samband är dock inte generellt och enkelt utan "gäller för vissa typer av ackord, under vissa typer av riskbetingelser, för vissa typer av arbetsuppgifter utförda av individer som svarar på ackordet som styrmedel"⁴⁶.

Arbetsmiljölagen ger regeringen möjlighet att bemyndiga arbetarskyddsstyrelsen att förbjuda ackord i särskilt riskfyllda arbeten⁴⁷. Det är dock svårt att lägga så komplexa samband som det här rör sig om till grund för generella regler eller rekommendationer. Detta avspeglar sig i styrelsens praxis. Arbetsmiljölagens tillämplighet i löneformsfrågor är dock inte begränsad till detta bemyndigande att meddela straffsanktionerade förbud mot ackord i specifika situationer. Det får anses ingå i den helhetsbedömning av arbetsförhållandena som skall göras att ta i beaktande även löneformens eventuella betydelse för olycksfalls- och hälsorisker. Då löneformen har betydelse först i samspel med andra faktorer i arbetsmiljön är det naturligt att insatserna i första hand riktas mot de risker som är förbundna med själva arbetet och andra omständigheter i arbetsmiljön.

Lönesystem som medel för att främja den arbetsorganisatoriska utvecklingen

En arbetsorganisation måste utformas med hänsyn till en mängd olika aspekter. Den tillgängliga teknologin innebär såväl hinder som

⁴⁶ Se Sundström-Frisk, 1989, sid 1.

⁴⁷ I propositionen till arbetsmiljölagen heter det (sid 230). "Jag vill tillägga att enligt arbetsmiljölagen bör regeringen kunna bemyndiga arbetarskyddsstyrelsen att med direkt straffsanktion förbjuda en arbetsmetod, om det är av särskild betydelse från skyddssynpunkt. ... Till arbetsmetod som sålunda skall kunna förbjudas bör enligt min bedömning kunna räknas arbetsmetod som bygger på ackordssystem som är klart olämpligt från skyddssynpunkt".

möjligheter. Kvalitetskrav och kundrelationer är andra aspekter som måste beaktas liksom arbetsmiljö och hälsa för de anställda. I verksamheter där produktionsresultatet är beroende av samarbete mellan de anställda är en organisation med grupper en naturlig form. Grupparbetsformen skapar möjligheter för arbetsrotation, minskar ensidigheten och ger förutsättningar för flera anställda att utveckla kompetens på flera områden. Arbetsformen ger också ökad flexibilitet i produktionen och ökar förståelsen hos berörda för problem inom andra delar av produktionen.

Lönedifferentiering kan också utnyttjas i denna positiva mening som medel för att påverka de anställdas beteende och främja produktivitet; löneutveckling som bygger på att den anställda lär sig flera arbetsuppgifter främjar dessutom arbetsrotation och arbetsbyte, vilket är bra från belastningssynpunkt.

Utformningen av prestationslönesystem måste utgå från den organisationsform som är mest ändamålsenlig ur verksamhetens, företagets och de anställdas perspektiv. Möjligheten att genom ackordsarbete uppnå en hög förtjänst som bekräftelse på en god prestation kan i vissa arbetsuppgifter vara en viktig faktor för arbetstillfredsställelsen.

Av dessa skäl kan såväl individuella prestationslöner som grupp-löneformer förekomma. I båda fallen är det angeläget att välja resultat-kriterier som på bästa möjliga sätt avspeglar resultat som är eftersträvarsvärda med hänsyn till den aktuella affärsidén. Detta innebär att det alltmer sällan är fråga om att enbart premiera hög arbetstakt. Idag strävar man i stället efter att premiera uppnådda resultat, t ex produktionsvolym per timme, rätt kvalitet, låg kapitalbindning. Vid resultatlön måste man alltid fastställa rationella och säkra arbetsförutsättningar som överenskommelsen om resultatlön ska gälla under.

3.7 Exempel på strategier för lärande och utveckling inom offentlig tjänsteproduktion

Svenskt arbetsliv har en lång tradition av utvecklingsarbete med mer eller mindre profilerad arbetsmiljöinriktning. Förutsättningarna,

formerna och målen har varierat över tid⁴⁸. Typiskt för 1980 och 90-talen är de stora omställningarna av tjänsteproduktionen inom den offentliga sektorn liksom ökningen av tjänsteproduktionen inom den privata sektorn. I kapitel två har motiven för och kännetecken i denna utveckling skisserats. Mot bakgrund härav presenteras ett exempel där forskning och förändringsarbete kombinerats samt forskning kring lärandestrategier för förändring.

Arbetsmiljö i anstalt

"Arbetsmiljö i anstalt" (AMA) är benämningen på ett utvecklingsarbete inom kriminalvårdverket som har sitt ursprung i krav utifrån på förändringar i myndighetens inre arbete. Bakgrunden till AMA är de vårdideologiska strävanden som började påverka kriminalvården under 1970-talet med innebörden att de intagnas situation skulle liberaliseras och humaniseras. Frivård var t ex ett bärande element i den kriminalvårdsreform som genomfördes 1974. Vid sidan av den traditionella övervakningen skulle mål som vård och rehabilitering uppvärderas.

Motsägelsefullheten i denna reform, som initierades och genomfördes utifrån och uppifrån, kom att påverka kriminalvårdarnas arbetssituation på ett djupgående och inte helt avsett sätt. De arbetsmiljöproblem som härrörde av denna reform till följd av vårdpersonalens låga deltagandenivå - var bakgrunden till AMA - ett forskningsprojekt med inriktning på stress och hälsa som genomfördes av forskare⁴⁹ från institutet för psykosocial miljömedicin i samarbete med Statshälsan. I studien identifierades bristfälliga organisatoriska förhållanden som en viktig faktor bakom psykofysiologiska stressreaktioner och ohälsa. En central fråga var ledningsstilens betydelse. En icke-hierarkisk stödjande ledningsstil, gemensamma mål och handlingsutrymme utgjorde skydd mot stressreaktioner hos vårdarna. AMA-undersökningens resultat har kommit att utgöra utgångspunkt för en omfattande arbetsmiljöverksamhet inom

⁴⁸ För sådana övergripande värderingar se t ex Gustavsen & Hunnius, 1981. Sandberg, 1983)..

⁴⁹ Se Annika Härenstams doktorsavhandling, Prison personnel - working conditions, stress and health. Karolinska institutet, 1989.

kriminalvårdsverket. Såväl centrala som regionala åtgärdsprogram har utarbetats. Syftet med dessa beskrivs som att

"identifiera, analysera och konkretisera arbetsmiljöfrågorna och skapa en dialog kring dessa. Åtgärdsplanen bör innehålla mål, ambitioner, arbetsformer, resursbehov och resursanvändning, tidplan för de olika åtgärdernas genomförande och utvärdering."

Arbetsmiljöarbetet har utifrån forskningsresultaten kommit att inriktas mot ledningsfrågor och förändrade yrkesroller (enhetspersonal och färre yrkeskategorier). Detta har banat väg för den decentralisering som skall ersätta den gamla hierarkiska organisationen. Omvandlingen skall genomföras lokalt av den egna personalen under de närmaste åren.

Reformverksamheten inom kriminalvårdsverket är intressant på flera sätt. Dess historiska bakgrund är ett exempel på hur arbetsmiljöproblem uppstår när verksamhetsförändringar genomförs med begränsat deltagande från berörd personal. Den exemplifierar ett fruktbart samspel mellan forskning och arbetsmiljöarbete och den visar hur verksamhetsförändringar och arbetsmiljöarbete kan kombineras och integreras.

Lärande som strategi inom statsförvaltningen

Omorienteringen inom den offentliga sektorn kan sammanfattas under begrepp som service, marknadsorientering, mål- och resultatstyrning, lokal flexibilitet och professionalisering. Utöver denna omorientering är olika verksamheter föremål för avveckling, bl a genom att ny teknik tar över manuella uppgifter. Alla dessa förändringar skapar kompetensluckor hos myndigheterna och stora krav på omställningar hos den personal som har fel kompetens i förhållande till den nya situationen. Denna problematik var utgångspunkten för Fokus-projektet⁵⁰ vars syfte var att finna former för att ta tillvara och vidareutveckla kompetensen hos dem som tillhörde förändringarnas "riskgrupper" samtidigt som kompetensluckorna i respektive myndighet skulle fyllas.

⁵⁰ Det följande avsnittet bygger på boken *Kompetens i fokus*. Stjernberg, Dilschmann, Henriksson, Lundqvist & Docherty, 1989.

De erfarenheter som gjordes inom projektet genom studier av ett antal myndigheter som genomgick dessa omställningar och problem har utvecklats till en teori om lärande som strategi för förändring enligt vilken organisatoriska förändringar och individuell utveckling måste gå hand i hand för ett lyckat resultat för båda parter. Organisations- och verksamhetsförändring och individuell utveckling skall betraktas som sammanvävda och stödjande processer. Genom att de anställda är med och påverkar utformningen av teknik och verksamhet utvecklar de, de kunskaper som de behöver när ny teknik och nya verksamhetsformer förverkligas.

Lärandestrategin bygger också på att det finns likheter mellan kunskapsutveckling inom verksamheter och individuellt kunskaps-tillägnande. Kunskap utvecklas genom en växelverkan mellan observationer, reflekterande, förståelse, aktivt experimenterande, nya observationer etc. I den lärandestrategi som Fokus-projektet utvecklade var en av de bärande idéerna att dessa kunskapscykler inte enbart skulle förekomma i en liten grupp av experter och "utvecklare" som kanske lämnade organisationen efter en tid utan att de var en angelägenhet för alla, för verksamhetsledning, fack, och anställda. Strategin innebär ett möte mellan experterna, som har en överblick men begränsade kunskaper om vardagens arbetsvillkor och rutiner, och de anställda, som har svårt att relatera övergripande mål och visioner till vardagsverkligheten. Förutom att skapa nya och gemensamma kunskaper leder detta möte också till gemensamma insikter och hållningar som formar organisationen.

Detta arbetssätt, som bygger på kontinuitet och bred medverkan, bryter med traditionellt utvecklingsarbete och stämmer illa med de villkor som brukar präglade praktiskt förändringsarbete. En slutsats från Fokus-projektet är att sådana möten eller läroprocesser inte uppstår spontant i ett utvecklingsförlopp utan måste organiseras och bygga på ledningens medvetna val. För att de skall kunna förverkligas krävs ofta stor möda och mycket stöd.

3.8 Arbetsorganisation och arbetstider

Arbetstidsfrågorna rymmer en mängd perspektiv och frågeställningar, de kan betraktas ur såväl individens som ur produktionens och konsumtionens perspektiv. I denna framställning dominerar det

förstnämnda perspektivet även om det faktiska utfallet, dvs de arbetstidslösningar som reellt existerar, naturligtvis är resultat av kompromisser mellan samtliga dessa intressen. Inte heller frågor rörande arbetstidsförkortning och arbetstidens längd behandlas här.

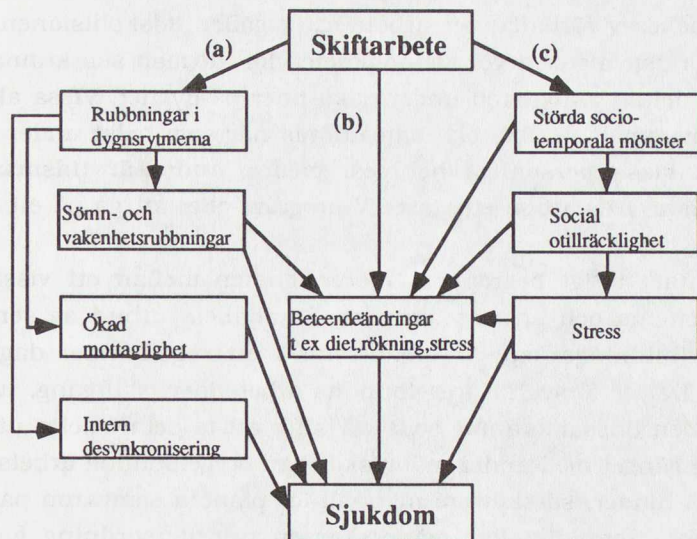
3.8.1 Arbetstidsförläggning ur hälsosynpunkt

Inom både svensk och internationell forskning har framförallt effekterna på hälsan vid arbete på oregelbunden och obekväm arbetstid uppmärksamats.

Inom arbetsmiljökommissionen har skiftarbete ur hälsosynpunkt behandlats i en särskild rapport: "Oregelbundna och obekväma arbetstider som hälsorisk" av Torbjörn Åkerstedt och Anders Knutsson. Arbetstidskommittén har också i sitt betänkande "Arbets tid och välfärd" presenterat aktuell statistik över arbetstiderna i Sverige.

Enligt Åkerstedt och Knutsson är oregelbundna och obekväma arbetstider, i synnerhet om de medför nattarbete, förenade med ökad risk för sömn- och vakenhetsrubbningar, olyckshändelser och hjärt-kärlsjukdom. De branscher som har stor andel nattarbete är stål-, pappers-, och träindustri för män samt hälso- och sjukvård, service och kommunikation för kvinnor. Författarna beskriver också tre huvudvägar som hypotetiskt förbinder skiftarbete med hjärt-kärlsjukdom (se figur 2).

En väg (a) går över störd fysisk och psykofysiologisk dygnsrytm, dvs att dessa rytmer kommer ur fas med varandra eller med omgivningen. Detta kan leda till sömn/vakenhetsrubbningar och ge en ökad mottaglighet för sjukdom. Den andra vägen (b) går ut på att skiftarbete direkt eller indirekt inducerar beteendeförändringar som innebär ökad risk för hjärt-kärlsjukdom, t ex rökning, olämplig kost eller störningar i måltiders följd och längd. En tredje väg (c) går över socialt störd tidsrytm, dvs att individens sociala aktiviteter kommer ur fas med omgivningens sociala mönster. Detta leder till social otillräcklighet och stressreaktioner, som är en riskfaktor för hjärt-kärlsjukdom.



Figur 2. Tre hypotetiska huvudvägar mellan skiftarbete och hjärt-kärlsjukdom (från Åkerstedt & Knutsson, 1990).

Forskningen är sparsam kring *kombinationseffekter av arbetstidens förläggning och arbetets organisation* med avseende på hälsa, olycksfall och säkerhet. Forskningsresultat som visar på två-skift-arbetets nackdelar i förhållande till tre-skift avspeglar möjligen olika arbetsinnehåll i de olika arbetstidssystemen. Inom två-skiftsarbete är det förmodligen vanligare med ensidiga och stressande arbeten.

3.8.2 Arbetstidsförläggning ur social synpunkt

I analogi med individens biologiska rytm kan man säga att individen också har en social rytm liksom att samhället har en särskild tidsrytm - samhällets normalrytm med ursprung i naturens rytm: dag-natt, ljus-mörker, värme-kyla. Genom elektrifieringen slogs denna naturens rytm sönder och tiden blev utbytbar på ett helt annat sätt än tidigare. Denna utbytbarhet har dock inte drivits till sin yttersta konsekvens, utan man kan fortfarande tala om en samhällets normalrytm. För flertalet innebär denna rytm i grova drag arbete i intervallet 7-18, fritid 18-22 och sömn under nätterna.

En aspekt av förhållandet arbete-fritid gäller tidskollisionen. En aktivitets tidsmönster avgör sannolikheten för att man ska kunna utföra eller delta i aktiviteten under olika tider på dygnet. Vissa aktiviteter är maximalt flexibla och kan utföras när som helst under dygnet, t ex vissa personliga hobbies, medan andra är tidsmässigt mycket låsta, t ex att se ett visst TV-program eller att gå på ett visst möte.

Ett annat viktigt begrepp är oförenligheten mellan ett visst arbetstidsschema och en viss aktivitet. Samhällets utbud av service, kultur, utbildningar etc är organiserat i ett regelbundet dagtidsmönster. Därför försvårar oregelbundna arbetstider, skiftgång, turlistetid etc den tidssamordning som krävs för att ta del av detta utbud. Även i umgänget med andra människor kan oregelbundna arbetstider utgöra ett hinder, särskilt om man vill förplanera samvaron på litet längre sikt. Samtidigt har människor en prioritetsordning för fritidens användning där det absolut nödvändiga och det som har stor betydelse på grund av olika sociala hänsyn avgör fritidsinnehållet, oavsett om egna önskemål och/eller tidsramen rymmer andra alternativ. Här har faktorer som barntillsyn, makes/makas arbetstider, arbetsfördelning i hemmet etc stor betydelse genom att de i hög utsträckning påverkar såväl arbetssituationen som fritidens användande. Utöver detta kan en eventuell psykisk eller fysisk miljöpåverkan i arbetet "spridas över" till fritiden eller tvärt om.

Eftersom kvinnornas sociala "basbehovstryck" ofta är större än männens på grund av dubbelarbete, gamla föräldrar etc är redan påfrestningarna av fasta arbetstider stora. Kvinnornas marginaler för att klara heltidsarbete är begränsade och ännu svårare kan det vara med oregelbunden arbetstid

3.8.3 Arbetsorganisatoriska dimensioner av betydelse för arbetstidsförläggning

Är det möjligt att med arbetsorganisatoriska medel anpassa den enskildes arbetsuppgifter till hans eller hennes biologiska och sociala rytmer?

Arbetsuppgifter kan för det första placeras in i en social dimension, dvs hur tidsmässigt fritt de kan utföras i förhållande till arbets-

kamraterna. Denna dimension kan också uttryckas i termer av individuellt-kollektivt arbete⁵¹.

Det finns knappast några renodlat individuella arbetsuppgifter. Också mycket självständiga yrkesutövare som programmerare, journalister eller forskare utgör delar av arbetsgrupper och måste samordna sin verksamhet i möten. Å andra sidan finns det tidsmässigt renodlat kollektiva arbetsuppgifter som inte kan utföras om inte en ersättare träder in i stället för den som är frånvarande. Sådana arbetsuppgifter finns inom verksamheter där säkerhet är en nyckelfråga, t ex kirurgi, flygtrafik etc. Här kan eller får arbetet inte utföras om laget inte är komplett. I vissa fall är individen överhuvudtaget inte utbytbar på kort sikt, t ex huvudrollsinnehavaren i en teaterpjäs.

En andra dimension handlar om hur *fria eller beroende* arbetsuppgifterna är i förhållande till kunder/marknad och till produktionstekniken. Inom service och omsorg styrs arbetstiderna i stor utsträckning av kundernas krav. Kapitalintensiv produktion i kombination med en teknik som gör det kostsamt och svårt att avbryta en produktionsprocess kräver högt utnyttjande för lönsamhet. Inom tjänstesektorn finns verksamheter som kräver ständig beredskap, t ex polis, tull, militär, brandväsen, sjukvård etc. Denna typ av verksamhet inrymmer en annan form av begränsning för individens inflytande över sina arbetstider.

En tredje dimension handlar om graden av *förutsägbarhet* hos en arbetsuppgift eller i en verksamhet. Flertalet arbetsuppgifter är förutsägbara och arbetstiden kan läggas fast långt i förväg. All verksamhet innehåller samtidigt oförutsedda inslag. I varuproduktion kan sådana händelser ge upphov till förseningar som kan fortplanta sig genom hela verksamheten. I ett senare stadium återkommer sådana händelser ofta som extra tidspress eller övertid för att reducera konsekvenserna av förseningen. En annan typ av oförutsägbarhet finns inom tjänstesektorn där exempelvis service- och sjukvårdspersonal med kort varsel måste vara beredd på insatser utanför ordinarie arbetstid eller tjänstgöringsschema

⁵¹ Dimensionerna individuellt-kollektivt, fritt-beroende samt förutsägbart-oförutsägbart är hämtade från skriften "Tid att arbeta - tid att leva", som är en rapport från TCOs arbetstidsutredning.

Arbets- och produktionsorganisationens utformning har betydelse för den arbetstidsmässiga flexibiliteten. I gruppbaseade produktionsorganisationer med många olika slag av uppgifter och med ett stort inslag av övervakningsuppgifter är flexibiliteten långt större än i produktionssystem av typ löpande band eller "en man - en maskin".

I Sverige saknas nästan helt studier av vilka arbetstider som är bäst ur produktionens perspektiv. Ur ett sådant perspektiv bör driftstiden vara längre än den är idag, framförallt för kapitalintensiv produktion inom industrin. Arbetsorganisatoriska och tekniska lösningar som innebär att driftstiden kan utsträckas med en måttligt ökad bemanning under obekväm arbetstid är värdefulla innovationer. Bristen på forskning och erfarenheter inom detta område gör det dock svårt att beräkna hur produktionens krav och de anställdas intressen kan optimeras i olika arbetstidslösningar.

3.8.4 Velfärdstjänsternas organisation och arbetstidsförläggning

I industriell produktion har tidstyrningen varit och är ett centralt styrnings- och rationaliseringsinstrument. Tiden definieras i mätbara enheter vilket möjliggör en systematisk tidsanvändning. Tid kan flyttas, fördelas, sparas etc. Den anställda får betalt för den tid han ställer till arbetsgivarens förfogande och inte för arbetet som sådant. Vid prestationslön modifieras detta förhållande. Spänningen mellan de lag- och avtalsbaserade arbetstidsöverenskommelserna och den faktiska arbetstiden är begränsad.

Inom vård och omsorgsarbete är situationen annorlunda. Casten von Otter⁵² och andra som forskat om velfärdstjänsteproduktion har pekat på olikheterna mellan detta slag av arbete och industriell produktion samt på vilka svårigheter och problem som uppstår när industrins tidsrationaliseringsmodeller överförs till andra sektorer utan att verksamhetens speciella karaktär beaktas.

Vård- och omsorgssektorn kännetecknas av spänningen mellan formellt reglerad tid och socialt rimlig tid. Patienters och gamla människors behov varierar och låter sig inte fogas in i centralt reglerade tidsmoduler. Strikt tidsreglering hotar såväl velfärdstjänsternas

⁵² Se tex von Otters bidrag "Arbetstidsorganisation i vård och omsorg" i Arbetsmiljöfondens essäsamling "Om arbetstider" 1987.

kvalitet som personalens möjligheter att uppleva tillfredsställelse och meningsfullhet i arbetet⁵³. Personalen slits mellan s k omsorgsrationalitet och tidsrationalitet. Den svåra fråga som vård- och omsorgssektorn står inför och där arbetstidens organisation är en viktig del är: Går det att organisera avlönat omsorgsarbete så att tidsknapphet, arbetsfördelning, byråkratisering och uppkomst av rutiner inte skjuter åt sidan kvaliteter som är avgörande i omsorgsrelationer?⁵⁴

3.8.5 Konklusioner beträffande arbetstider och lagstiftning

Arbetstiderna regleras genom arbetstidslagen som innehåller en rad bestämmelser om arbetstidens förläggning. Dessa kan ersättas, och ersätts också ofta, av regler i kollektivavtal. Denna allmänna reglering av arbetstiden tillåter arbetstider som i sig utgör en belastning ur hälsosynpunkt.

Genomgången ovan av sambandet mellan arbetstid och hälsa visar att det fortfarande finns ett beaktansvärt skyddsintresse i samband med arbetstidens förläggning. Detta måste beaktas i samband med arbetsmiljölagens tillämpning på ifrågavarande arbetsuppgifter.

Det är viktigt att man tar hänsyn till verkningarna av arbetstidens förläggning när man - organisatoriskt och innehållsmässigt - utformar ett arbete som ska utföras på en arbetstid som i sig utgör en hälsomässig belastning. Arbetet måste utformas så att dess sammanlagda belastningar, arbetstiden som belastningsfaktor inberäknad, inte leder till fysisk eller psykisk ohälsa. Arbetets innehåll, bemanning, organisation och ledningsformer skall utformas med hänsyn till att arbetstidsordningen i sig redan innebär en stor belastning på hälsan. Den allmänna skyldigheten att se om den enskilde kan utföra arbetet utan risk för skada eller ohälsa innebär även att man måste se efter om arbetstidsordningen utgör en hälsofara.

⁵³ En insiderskildring av denna problematik finns i studien "Tyvärr jag hinner inte ... Om arbetet vid servicehus. och om olika faser i en kunskapsprocess." av Mary Freed Solfeldt.

⁵⁴ Frågan ställs av Kari Waerness, norsk vårdforskare i boken Kvinnor och omsorgsarbete, 1983, sid 41.

3.9 Arbetsledningen och miljöarbetet

Arbetsmiljöarbete som inte integreras i företagets/förvaltningens ordinarie planering och ledning av verksamheten riskerar att bli ineffektivt⁵⁵. De intentioner som funnits att föra in miljöverksamheten i linjens styrning har varit svåra att förverkliga. Skyddsorganisationen har beskrivits som en sidovagn till verksamhetens styrning.

Linjechefen är den som möter problemen i det dagliga arbetet och som har ansvar för en mängd praktiska vardagsfrågor. Det är också han eller hon som har det bästa perspektivet för att upptäcka samband mellan produktionsuppläggnings och negativa arbetsmiljöaspekter och därmed också att genomföra fungerande lösningar som integrerar arbetsmiljöaspekterna i planering och produktionsuppläggning.

Att ha det bästa perspektivet för att upptäcka och analysera problem garanterar dock inte handlingskraft så att t ex en organiserad verksamhet och åtgärder kommer till stånd. Den rollfördelning som utvecklats har istället lett till att många linjechefer passiviserats. Kaj Frick, som gjort ett antal fallstudier om "Arbetsmiljöstyrning som ledningsproblem", uttrycker det på följande sätt:

På arbetsplatserna fortsätter skyddsombud och företagshälsovård att ta på sig chefernas ansvar att planera och genomföra arbetsmiljöarbetet. Både den externa regleringen och den interna sammanblandningen av rollerna upprätthåller ledningens "välvilliga passivitet" i miljöarbetet. Vad som förväntas av en "god chef" är att betala föreskrivna åtgärder och positivt överväga övriga önskemål, inte att han/hon ska integrera miljöarbetet i sin styrning av verksamheten (Frick, 1989, sid 11).

Att få en förändring till stånd handlar alltså inte bara om att påverka och utbilda ledningen i allmänhet och första linjens arbetsledare i synnerhet⁵⁶. "Ledning" finns på alla nivåer i ett företag eller en förvaltning, inte minst hos den enskilde anställde och arbetsgruppen, som ju dagligen fattar en mängd beslut om arbetssätt osv med kort-

⁵⁵ Kaj Frick vid Arbetslivscentrum har gjort en djupgående analys av denna problematik. Se t ex hans rapporter "Kan cheferna styra arbetsmiljön?" och "Bättre arbetsmiljö genom förenade strategier".

⁵⁶ Landstingsförbundets skrift "Nyckelrollen - Basenhetsledningens ansvar för arbetsmiljön" ger en uttömmande exemplifiering av ansvarsfördelningen mellan förvaltningschef, basenhetschef och avdelningsföreståndare.

eller långsiktiga konsekvenser för säkerheten och välbefinnandet/hälsan.

Dagens arbetsmiljöverksamhet uppvisar ett komplext och svåröverskådligt mönster av aktörer, roller, förväntningar, ansvarsrelationer och beslut. En revidering och ett tydliggörande är särskilt angeläget om aktivitetsnivån skall öka och den lokala nivån få större ansvar för miljöarbetet. Vid en övergång till ett handlingsplansbaserat arbetsmiljöarbete i linjen är det en viktig punkt för alla anställda, såväl i linjen som i stabs- och expertfunktioner att ansvarsförhållandena beträffande initiativ, utredningar och åtgärder gentemot upptäckta problem tydliggörs. Inte minst är frågan om initiativ viktig. En bättre integrering av arbetsmiljöarbetet i linjen betyder att initiativpunkten kan flyttas fram så att förutsättningarna för ett preventivt arbetssätt ökar.

Ovanstående resonemang kan sammanfattas i två huvudpunkter. För det första finns det organisatoriska problemet, dvs att arbetsmiljöverksamheten skall integreras i företagets/förvaltningens styrsystem. Arbetsmiljöfrågorna skall vara en väsentlig fråga för personal med produktionsansvar. För det andra finns den innehållsliga aspekten; genom att arbetsmiljöverksamheten integreras i styrsystemet finns förutsättningar för helhetsperspektiv och ett förebyggande arbetssätt. Verksamheten ändrar tyngdpunkt från enskilda enkla frågor till en planerad utvecklingsprocess.

3.10 Aktörernas rollfördelning enligt arbetsmiljölagen behöver förtydligas.

Inledning

Arbetsmiljölagen förutsätter att arbetsgivare, arbetstagare och andra aktörer påtar sig specifika roller för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Genom rollfördelningen klargörs vars och ens arbetsuppgifter, vilket i sin tur underlättar ett systematiskt förebyggande arbetsmiljöarbete. En viktig utgångspunkt för arbetsmiljölagstiftningen är vidare en god samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på de enskilda arbetsplatserna. I korthet kan de olika aktörernas rollfördelning beskrivas på följande sätt.

Arbetsgivaren har i kraft av sin beslutsrätt huvudrollen, dvs ansvaret för att det förebyggande arbetsmiljöarbetet integreras i produk-

tionsstyrningen. I AML beskrivs detta som en generell handlingsplikt dvs arbetsgivaren skall "vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsättes för ohälsa eller olycksfall".

Arbetstagare skall följa givna instruktioner och föreskrifter samt medverka i arbetsmiljöarbetet. Arbetstagarna företräds av skyddsombud, vars uppgift är att tillse att arbetstagarnas synpunkter blir beaktade av arbetsgivaren. Om detta inte sker, har skyddsombudet rätt att få erforderligt bistånd av yrkesinspektionen.

Skyddsombuden skall fungera som "påtryckare" och har, för att balansera arbetsgivarens rätt att fatta beslut i företagslednings- och arbetsledningsfrågor, givits rätt till information och rätt att delta i planeringen m m samt vissa maktbefogenheter (t ex rätten att i vissa situationer avbryta arbetet):

Skyddskommittén är ett samverkansorgan vars huvuduppgift är att bevaka att beslut som fattas i linjeorganisationen tar vederbörlig hänsyn till olika arbetsmiljöaspekter.

Företagshälsovården, vars uppgifter regleras i kollektivavtal, skall huvudsakligen arbeta förebyggande och har en konsultroll ("rådgivande expertfunktion"). Den har framför allt till uppgift att kartlägga risker och brister i arbetsmiljön samt att som expertorgan svara för erforderligt beslutsunderlag.

Tillsynsmyndigheterna, slutligen, skall genom föreskrifter och tillsyn garantera en minimistandard på alla arbetsplatser. Dessutom skall tillsynsmyndigheterna utifrån en helhetsbedömning främja det lokala arbetsmiljöarbetet och bevaka att arbetsgivaren planerar och bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljökraven - i vid mening - tillgodoses.

Rollfördelningen i praktiken

Nedan skall göras några konstaterande om hur rollfördelningen utkristalliserats i praktiken.

Arbetsgivaren - dvs i första hand företags- eller förvaltningsledningen - har i otillräcklig utsträckning behandlat arbetsmiljöfrågorna som en prioriterad del av produktionsstyrningen. Istället har det funnits en tendens att i första hand låta experter och den s k skyddsorganisationen engagera sig i dessa frågor. Konsekvensen har blivit en rollförskjutning där framför allt skyddskommitté, men även

skyddsombud, företagshälsovård och i viss mån tillsynsmyndigheter tvingats överta aktivitetsplikten, något som lett till att skyddsorganisationen kommit att beskrivas som en sidovagn till verksamhetens styrning. Se ovan avsnitt 3.9.

Arbetsdagarna som enligt lagen skall kunna påverka sin arbetssituation, har i stor utsträckning passiviserats. Delvis kan detta vara en följd av en otidsenlig arbetsorganisation. Delvis kan det vara en följd av att arbetsmiljölagstiftningen i alltför stor utsträckning utformats såsom "kollektiv" rätt, dvs att arbetstagarnas anspråk och engemang kanaliseras via ombud. Slutligen kan en delförklaring vara att arbetsmiljöfrågorna uppfattas som ett område för experter, något som i sin tur lett till att arbetstagarnas egna erfarenheter och kunskaper kommit i skymundan.

När det gäller skyddsombuden har det visat sig att de lokala skyddsombuden i vissa fall har svårt att få gehör för sina idéer och krav. Detta gäller inte minst på det psykosociala området. Det torde delvis hänga samman med att 1:a linjens arbetsgivarföreträdare, arbetsledare, är oklara över sin roll och sitt ansvar för arbetsmiljön och dessutom ofta saknar både kompetens och tillräckliga ekonomiska befogenheter för att kunna lösa en uppkommen fråga på nivån arbetsledare - lokalt skyddsombud - arbetstagare. Mer eller mindre vattentäta skott mellan fackliga förtroendemän, som hanterar MBL, och skyddsombud (där MBL-handläggarna uppfattas ha högre ställning) är ytterligare en faktor som kan ha bidragit till att många skyddsombud intar en avvaktande attityd. Huvudskyddsombudens starka ställning på många arbetsplatser kan även den bidra till en passivering av de lokala skyddsombuden.

Beträffande skyddskommiténs roll, så har denna i viss utsträckning kommit att överta arbetsgivarens huvudansvar. Detta har aldrig varit avsikten. Problematiken har även förstärkts av att detaljfrågor till viss del remitterats till skyddskommittén istället för att lösas i linjen och då företrädesvis på arbetsledarnivå.

En rollförskjutning hos företagshälsovården i relation till avtalens intentioner är, att den i alltför hög grad arbetar med sjukvård istället för med förebyggande arbete. En anledning är att såväl arbetsgivare som arbetstagare i första hand efterfrågar dessa tjänster (låg beställarkompetens). En annan är att FHV-personalens kompetens ofta är

individinriktad. Brister i den reguljära, öppna sjukvården kan naturligtvis också bidra till detta förhållande.

Utbyggnaden av företagshälsovården gör att Yrkesinspektionen i dag ej skall behöva ikläda sig någon konsultroll. Ändå tycks information och s k kontaktbesök ta tämligen stora resurser i anspråk, eventuellt på bekostnad av tillsynsverksamheten. Ett nytt inslag i tillsynsverksamheten är dock användningen av systemtillsyn. Systemtillsyn innebär att yrkesinspektionen i första hand granskar arbetsgivarens rutiner, resurser, åtgärdsplaner och organisation av betydelse för hanteringen av arbetsmiljöfrågorna. Systemtillsyn är således tillsyn av arbetsgivarens sätt att hantera arbetsmiljöfrågorna, till skillnad från den traditionella s k detaljtillsynen, som innebär en kontroll av den faktiska arbetsmiljön. Systemtillsynen kräver att arbetsgivaren skall ha en systematisk planering, ledning och kontroll av företagets verksamhet av betydelse för arbetsmiljön. Systemtillsynen kräver således en "internkontroll" från företagets sida.

Sammanfattning

Vad som sagts här ovan och i föregående avsnitt (3.9) ger vid handen att det lokala arbetsmiljöarbetet behöver reorganiseras och att arbetsmiljöfrågorna måste integreras bättre i produktionsstyrningen, vilket ytterst är en fråga för företagsledningen. Vidare kan konstateras att samtliga aktörers roller behöver förtydligas och förstärkas. Detta ger anledning till att överväga vissa förtydliganden och förändringar i arbetsmiljölagen, något som skall behandlas särskilt i senare avsnitt.

3.11 Några sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis kan sägas att riktlinjer och kriterier på det goda arbetet och på bra arbetsorganisation finns sedan lång tid tillbaka. Det finns också kunskaper om vilka förhållanden i arbetsmiljön och vilka organisatoriska faktorer som bidrar till ohälsa. Denna kunskap och dessa kriterier ingår även som en del av partsöverenskommelser (se t ex Statens arbetsmiljönämnd och Statshälsans gemensamma policyskrift "Bildskärmsarbete och arbetsmiljö" från 1988).

Samtidigt är det inte möjligt att uppifrån och utifrån föreskriva hur en ideal arbetsorganisation skall se ut. Den kan inte formas uti-

från utan genom kunniga aktörer som utöver den lokala kunskapen också har insikt om generella principer och kriterier och förmår anpassa dem till de lokala förhållandena. En viktig uppgift för forskning är att bidra med att utveckla sådana kriterier och principer även om det i många fall krävs en långtgående anpassning till de lokala förhållandena. En bra organisation är en "interaktiv organisation" som skapas och kontinuerligt utvecklas av de lokala aktörerna.

En ytterligare slutsats från detta kapitel är att den hälsoinriktade arbetsmiljöverksamheten än mer måste utveckla förebyggande och förekommande strategier. Arbetssätt behöver utvecklas som gör det möjligt att agera mot psykosociala processer som leder till stressrelaterad eller psykosomatisk ohälsa eller minskad motståndskraft mot sjukdom.

4. Samhällets stöd och styrning för ett bättre arbetsliv

4.1 Inledning

I kapitel 3 har organisationens inre egenskaper och processer behandlats. En huvudslutsats som drogs var att den lokala verksamheten måste få en alltmer växande roll i det framtida arbetsmiljöarbetet. I detta kapitel fokuseras intresset på samhällets stöd och styrning för en sådan utveckling. Tyngdpunkten ligger vid arbetsmiljölagstiftningen. Inledningsvis ifrågasätts den traditionella norm- och kontrollbaserade ansatsens möjligheter att möta lokala arbetsmiljöproblem inom det arbetsorganisatoriska området. Därefter görs en genomgång av gällande lagstiftning och partsavtal med iniktning på arbetsorganisatoriska frågor, vilken avslutas med förslag på förändringar och förtydliganden av AML. Utöver lagfrågorna diskuteras också kortfattat och generellt forsknings- och utvecklingsverksamhet för bättre arbetsmiljö liksom betydelsen av teknikutveckling och automation.

Innan vi går in på samhällets styrning och stöd är det viktigt att än en gång poängtera att lagstiftning och andra yttre åtgärder har ringa genomslagskraft om de inte samspelar med utveckling av den enskilda anställdes arbetsinnehåll. 1970-talets forskning identifierade ett bra arbetsinnehåll och kvalitet i arbetet, som viktiga förutsättningar för lokala arbetsmiljöaktiviteter. Arbetssituationen ger upphov till social inlärning av förhållningssätt och attityder, något som individen för över till såväl aktiviteter på den egna arbetsplatsen t ex facklig aktivitet, arbetsmiljöverksamhet som till verksamheter under den fria tiden. Enformiga och systemkontrollerade arbeten ger en dålig grund för utveckling och kompetens och skapar därför dåliga förutsättningar för lokala aktiviteter och engagemang ⁵⁷.

Den slutsats som kan dras är att om de anställda ej har ett aktivt förhållningssätt till sina arbetsvillkor och problem i arbetsmiljön är risken stor att arbetsrättsreformer enbart blir byråkratiska och formella regelsystem. Detta har beaktats i den norska arbetsmiljölagens § 12 där principen om professionell utveckling förts in. Vidare är

⁵⁷ Se t ex Gardell, 1977; Karasek, 1979; Karlsen m fl 1975..

det nödvändigt att lokalt motverka dequalificering och att öka arbets-
tets kvalifikationsgrad. Höjda kvalifikationer i yrkesrollen ökar indi-
videns resurser för kontroll av arbetsbelastning samt hans/hennes
motivation och kompetens för deltagande i organisatoriskt och tek-
niskt utvecklings- och förändringsarbete.

4.2 Tillbakablick på normering och kontroll

I reformeringen och regleringen av arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor
har normering, offentlig kontroll och tillsyn spelat en viktig roll.
Under 1970-talet innehöll arbetsmiljölagen och annan lagstiftning en
rad element som syftade till att lägga tyngdpunkten i arbetsmiljö-
arbetet på lokal nivå. Lagstiftningen bidrog till att skapa institutioner
och nätverk som stöd för företags- och förvaltningsinterna arbets-
miljöaktiviteter, t ex skyddskommittéer, skyddsombud och företags-
hälsovård. Förstärkningen av skyddsombudens ställning var ett steg i
den riktningen. De lokala aktiviteterna stöddes också av såväl
centrala som lokala avtal. Samhället försökte främja lokala aktiviteter
genom att stipulera tid för de anställda och deras fackliga represen-
tanter att driva arbetsmiljöfrågor. På samma sätt innefattade medbe-
stämmandelagen skyldighet för arbetsgivaren att informera och för-
handla.

Den traditionella normeringen och kontrollen av arbetsmiljön byg-
ger på klara, entydiga och preciserade regler till skydd för arbets-
tagarna vilka resulterat i en ramlagstiftning med föreskrifter som i
många fall varit mycket smala och detaljreglerande. Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter har utgått från problem som
vetenskapligt kunnat bekräftas och beläggas. Klara, kvantifierbara
gränser har eftersträfvats och föreskrifterna har ofta byggts upp med
tekniska maskinskyddskrav och medicinska gränsvärden som före-
bild.

Björn Gustavsen är en av dem som kritiskt analyserat denna tradi-
tionella arbetarskyddsansats. Hans kritik kan i korthet sammanfattas
i följande punkter:

* Arbetsmiljöfrågor och -åtgärder för vilka det är möjligt att ställa
upp generella regler har fokuserats och prioriterats.

* Arbetsmiljöerna kännetecknas idag av ökad komplexitet och många påfrestningar i arbetslivet härrör inte från en enda faktor utan från två eller flera i samverkan. De flesta generella regler är emellertid enbart giltiga för enstaka isolerade faktorer. Ett exempel på en sådan faktor som "faller mellan stolarna" är låg men långvarig exponering för kemiska ämnen, arbetsställningar eller vardaglig förhöjd psyko-fysiologisk aktivering i kombination med höga uppmärksamhetskrav eller smärre konflikter.

* Arbetsmiljöfrågor förvandlas till mät- och tolkningsproblem, som kräver experter medan de anställdas kunskaper ställs åt sidan. Detta leder i sin tur till att man lokalt blir lågt motiverad att efterleva de utifrån kommande krav som kan bli följden.

* En fortsatt satsning på den traditionella strategin förutsätter att nätet av normer och föreskrifter ytterligare förfinas för att möta en alltmer komplex verklighet.

* En ytterligare aspekt är snabbheten i strukturella och teknologiska förändringar. Förändringstakten har betydelse för effektiviteten i arbetsmiljöarbetet på flera plan: för det rättspolitiska regelverkets karaktär, för kunskapsproduktionen och för avvägningen mellan centralt och lokalt⁵⁸.

En slutsats av denna kritik är att den traditionella arbetsmiljöstrategin måste kompletteras, bland annat för att bättre anpassas till den snabba utvecklingen. En alternativ strategi, som med blandat resultat prövats i Norge, är s k reflexiv eller procedural rätt. I stället för att ange vad som ska göras, anger reglerna vilka procedurer som skall följas för att lösa problem. Det innebär en förskjutning av lagstiftningen från skydd i riktning mot inflytande för de berörda.

Utgångspunkten för denna strategi är att det lokalt finns stora kunskaper och stor motivation för att arbeta med arbetsmiljöfrågor. De som direkt berörs av arbetsmiljörisiker har av naturliga skäl starka motiv att ta itu med problemen. Samtidigt är det uppenbart att de, liksom andra på arbetsplatsen som lokalt försöker driva arbetsmiljö-

58 Gustavsen, 1989

frågor, ibland behöver hjälp av expertis. Kraft och kunskap utifrån kan stödja, samspela med och frigöra det lokala kunnandet och engagemanget.

Syftet med procedurstrategi är att kraftigt stimulera den lokala aktiviteten på arbetsplatserna. I en förlängning bör det leda till en struktur där övergripande funktionskrav samt aktivt och lokalt anpassat arbetsmiljöarbete kan ersätta tillsynsmyndigheternas detaljregler och detaljkontroll. Strategin gör det också möjligt att i ökad utsträckning ha de problem som arbetstagarna upplever som utgångspunkt för arbetsmiljöarbetet.

Sammanfattningsvis kan man säga att det behövs en *komplementerande* strategi som kan lyfta fram nya resurser för att ta itu med arbetsmiljöproblemen. Och den främsta resurs som finns är de anställdas kunskaper ute på arbetsplatserna. I konsekvens med kritiken mot expertberoende och expertinflytande bör den lokala kunskapen legitimeras, dvs de anställdas egna erfarenheter och definitioner av vad som är arbetsmiljöproblem och vad som skall betraktas som relevanta fakta. Som bevis och belägg i arbetsmiljöfrågor bör därför också de anställdas erfarenheter - den beprövade lokala kunskapen - accepteras och uppvärderas.

4.3 Rättsregler om arbetsorganisation och arbetsmiljö

4.3.1 Inledning

Äldre tiders arbetarskyddslagstiftning tog främst sikte på att förhindra olycksfall och vissa yrkesskador. Arbetsmiljölagen (AML), som trädde ikraft 1978, har ett bredare perspektiv. Den grundar sig bl.a. på insikten att även monotona och starkt styrda arbeten, social isolering, stress m.m. kan leda till ohälsa. Forskningen under 1980-talet i kombination med den sociala och tekniska utvecklingen samt den snabba förändringstakten i arbetslivet har lett till nya insikter. En är att arbetsorganisationens utformning har stor och ibland avgörande betydelse för att förhindra utslagning i arbetslivet till följd av t.ex. belastningsskador. En annan är att många av dagens arbetsmiljöproblem är komplexa och att detta förhållande ställer ökade krav på en helhetssyn och på lokal aktivitet. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att undersöka om gällande lagstiftning uppfyller de krav som i dag ställs på arbetsmiljön och

arbetsmiljöarbetet. Vid en diskussion om eventuella förändringar i arbetsmiljölagen är det väsentligt att beakta såväl intresset av att förhindra ohälsa och i övrigt uppnå en så god arbetsmiljö som möjligt som intresset av att skapa förutsättningar för en effektiv och lönsam produktion.

För att kunna ta ställning till om gällande arbetsmiljölagstiftning behöver förtydligas eller förändras, är det nödvändigt att göra en översikt över de rättsregler som behandlar olika arbetsorganisatoriska aspekter och hur dessa tillämpats. I detta sammanhang bör även medbestämmandelagens (MBL) regelsystem beaktas.

4.3.2 Arbetsmiljölagen och dess förarbeten

Arbetsmiljölagen (AML) är en offentligrättslig lagstiftning vars syfte är att skydda den enskilde arbetstagarens liv och hälsa. Enligt lagen skall samhället - genom föreskrifter och offentlig tillsyn - garantera arbetstagaren "betryggande säkerhet" och "en tillfredsställande arbetsmiljö". Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare framhålls i lagen som ett viktigt medel att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö men ytterst kan tvångsmedel (vite/straff) tillgripas för att förhindra att arbetstagare utsätts för ohälsa.

Arbetsmiljölagen speglar en ny syn på arbetslivet genom att den betonar samspelet mellan fysiska, organisatoriska och sociala förhållanden i arbetet.

I dagligt tal används ofta uttrycken psykosociala faktorer eller psykosocial arbetsmiljö för att beteckna denna nya syn. Begreppet psykosocial är något oklart och mångtydigt. Följande citat ur lagens förarbeten är ägnat att belysa innebörden (Prop. 1976/77:149 s. 223).

Som en sammanfattande term används i debatten om arbetsmiljön ofta uttrycket psykosociala faktorer. Begreppet är delvis svårfångat. Jag vill därför göra vissa preciseringar av hur dessa faktorer kommer in när det gäller att lagstifta om arbetsmiljön. Utgångspunkten är att arbetsmiljöfaktorer kan indelas efter art och innehåll. Det är sålunda vanligt att arbetslivets fysikaliska miljöfaktorer delas upp i grupper såsom klimat, buller, vibrationer, belysning, strålning osv. Vid sidan

härav har vi de kemiska miljöfaktorererna. Tillsammans kan de omgivningshygieniska faktorerna sägas utgöra den fysiska arbetsmiljön. I denna ingår också ofta olika arbetstekniska faktorer såsom arbetstygnd, arbetsställningar, utrymme, tekniska säkerhetsanordningar o.d. En annan viktig typ av faktorer utgörs av de organisatoriska och sociala förhållandena på arbetsplatsen, t.ex. arbetsuppgifternas innehåll och möjligheterna till kontakt, samarbete, inflytande och personlig utveckling. Mellan nämnda faktorer sker ett samspel. Den fysiska miljön ger ramen för den sociala och samtidigt påverkas den fysiska miljön av värderingar och anspråk hos dem som arbetar där. Gemensamt bildar alla dessa typer av faktorer det totala sammanhang i vilket arbetet bedrivs. Detta sammanhang ger för den arbetande effekter som kan sägas ha en fysiologisk och en psykologisk sida. Fysiologiskt kan arbetet påverka den kroppsliga hälsan. De psykiska reaktionerna på arbetsmiljön kan å andra sidan ta sig uttryck i upplevelser av trygghet eller otrygghet, i tillfredsställelse eller vantrivsel. Dessa upplevelser kan i sin tur i vissa fall ge upphov till psykiska störningar och kan också vara bestämmande för rent kroppsliga återverkningar.

De psykosociala faktorerna utgör sålunda inte någon avskild grupp av arbetsmiljöfaktorer. Psykosociala faktorer i arbetsmiljön framkommer genom att arbetsmiljön betraktas från psykologisk och sociologisk synvinkel. Detta perspektiv omfattar såväl fysiska som organisatoriska och sociala arbetsmiljöfaktorer.

Denna begreppsredovisning torde visa att den psykosociala aspekten i mycket sammanfaller med den helhetssyn på arbetsmiljön som jag har förordat i det föregående. Redovisningen ger på så sätt också en bakgrund till bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaffenhet i mitt förslag till arbetsmiljölag.

Det andra kapitlet i lagen har rubriken arbetsmiljöns beskaffenhet. I lagen uttrycks helhetssynen framför allt genom bestämmelsen i 2 kap. 1 andra stycket (arbetsmiljöns s.k. portalparagraf).

"Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt hänseende".

Enligt lagens förarbeten riktar sig denna bestämmelse i hög grad mot arbetsformer som är bundna och innebär ständig upprepning av kortcykliga arbetsmoment. Möjligheterna till sociala kontakter och samarbete med hänsyn till buller och maskinuppställning är andra frågeställningar som tas upp. I förarbetena betonas vikten av att organisatoriska frågor särskilt beaktas vid nyanläggningar och då nya arbetsmetoder införs i befintliga anläggningar (Prop. 1976/77:149 s. 223-229).

Grundsynen i arbetsmiljölagen är att arbetet i möjligaste mån skall vara riskfritt i fysiskt och psykiskt avseende och att det också skall ge möjlighet till engagemang, arbetsglädje och personlig utveckling. Denna grundsyn uttrycks i 2 kap. 1 andra stycket genom följande bestämmelse:

"Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation".

I motiven anförs bl.a. i denna del att grupporganisation och arbetsutvidgning kan vara två vägar att öka självbestämmandet och det yrkesmässiga ansvaret och att ett aktivt deltagande från de anställdas sida är avgörande för att förverkliga syftet med arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljölagen tar alltså otvetydigt sikte på såväl den fysiska som den psykosociala sidan av arbetsmiljön. Bestämmelserna i lagen, som är en ramlag, är dock allmänt hållna och anger översiktligt kraven beträffande arbetsmiljöns beskaffenhet. De mera konkreta reglerna i lagen tar närmast sikte på den fysiska arbetsmiljön.

En av förklaringarna till att de arbetsorganisatoriska frågorna inte markerats tydligare direkt i lagtexten torde vara att MBL trädde i kraft året före AML och att lagstiftaren i sistnämnda fall tycks ha utgått från att de fackliga organisationerna skulle få ett ökat inflytande över arbetsorganisation och arbetsinnehåll via MBL-förhandlingar och medbestämmandeavtal. I AML:s förarbeten sägs således följande (Prop. 1976/77:149 s. 228 - 229):

"Utredningen har framhållit att det synes vara riktigt att bedömningar beträffande arbetets uppläggning och innehåll i första hand görs av parterna. Det blir nämligen här i stor utsträckning fråga om en prioritering i förhållande till olika alternativ. När det gäller psykiskt påfrestande arbetsformer har emellertid härutöver ansetts finnas ett utrymme för föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen och för hänskjutande av tvistiga frågor till yrkesinspektionen. I en rad remissyttranden har dessa frågor ägnats stort utrymme. Bl.a. har efterlysts generella föreskrifter i dessa hänseenden från arbetarskyddsstyrelsen.

Jag har redan tidigare framhållit att enligt min åsikt lämpar sig frågor som inte är av omedelbar skyddskaraktär och inte heller ingår i en allsidig bedömning av den fysiska arbetsmiljön bäst för avgöranden mellan parterna. Det bör vara en uppgift för arbetarskyddsstyrelsen att följa utvecklingen och i de fall när entydigt underlag finns i nära samråd med arbetsmarknadsparterna meddela de föreskrifter som anses behövliga.

Yrkesinspektionens uppgift blir i huvudsak att fästa uppmärksamheten på dessa frågor och ge allmän information. Till detta kan komma att bevaka efterföljden på områden där tillämpningsföreskrifter har meddelats."

Detta uttalande bör förstås så att partssamverkan är en bättre metod än detaljerade myndighetsföreskrifter när det gäller att komma tillrätta med de arbetsmiljöproblem som det här är fråga om.

4.3.3 Föreskrifter och allmänna råd

De föreskrifter och allmänna råd som behandlar arbetsorganisatoriska förhållanden är få i jämförelse med dem som behandlar den fysiska arbetsmiljön. Exempel på föreskrifter som tar upp arbetsorganisatoriska aspekter är Ensamarbete (AFS 1982:3), Arbetsställningar och arbetsrörelser (AFS 1983:6), Arbete vid bildskärm (AFS 1985:12) samt Pressar (AFS 1987:15).

Föreskriften om ensamarbete definierar även social isolering från andra människor som ensamarbete och föreskriver att hänsyn skall

tas till individens egen upplevelse av påfrestningarna vid ensamarbete. I övrigt kan följande två föreskrifter få tjäna som exempel:

- 1) "Arbete skall utformas så att onödigt tröttande eller på annat påfrestande arbetsställningar och arbetsrörelser undviks". (1 i kungörelsen om Arbetsställningar och arbetsrörelser).
- 2) "Arbete vid bildskärm som innebär stark styrning eller bundenhet eller ensidigt rutinarbete skall undvikas eller begränsas". (6 i kungörelsen om Bildskärmsarbete).

De allmänna råd som har betydelse i detta sammanhang är i första hand Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön (AFS 1980:14), Våldsrisker i arbetsmiljön (AFS 1983:1), Omvårdnadsarbete i hemmiljön (AFS 1984:11) samt Datorstöd i arbetet (AFS 1986:27).

I såväl allmänna råd om Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön som i allmänna råd om Datorstöd i arbetslivet behandlas arbetsorganisatoriska frågor i vid mening. Följande arbetsmiljöaspekter framhålls - vid en sammanvägning av dessa båda författningar - som speciellt viktiga:

- att arbetet är meningsfullt
- att arbetet ger möjlighet till variation
- att arbetet ger möjlighet att påverka den egna arbetssituationen (t.ex. ordningsföljden mellan olika moment, mängden arbete, tidpunkten när det skall utföras samt kvalitet och resultat av utfört arbete)
- att arbetstagaren får utnyttja sin begåvning på olika sätt
- att arbetstagaren ges möjlighet att fortlöpande utveckla sina kunskaper
- att arbetstagaren får ta ansvar och fatta beslut
- att arbetstagaren kan överblicka den egna insatsens bidrag till slutprodukten
- samt att arbetet organiseras, så att förutsättning skapas för goda kommunikationer och kontakter mellan människor och ett öppet utvecklande klimat.

4.3.4 Rättstillämpningen

På många arbetsplatser börjar i dag de psykosociala aspekterna - inklusive arbetsorganisationens betydelse för att komma tillrätta t.ex. med belastningsskador och monotona arbeten - att diskuteras på allvar. Fortfarande råder dock viss osäkerhet från skyddsombuds och arbetstagares sida i vilken utsträckning dessa frågor kan tas upp med stöd av AML respektive med stöd av föreskrifter och allmänna råd. Till detta finns flera förklaringar. En grundläggande förklaring är säkert att arbetsmiljöarbetet traditionellt brukat inriktas mot den fysiska arbetsmiljön. En annan förklaring kan vara att frågorna är komplexa och att det därför är svårt att ställa tillräckligt preciserade krav, inte minst rättsliga. Om rättsreglerna är vaga ökar detta självfallet svårigheterna. Härutöver kan påpekas att arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd (t.ex. AFS 1980:14 om Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön) ansetts ha så låg rättslig status att de inte utgör tillräckligt stöd för att driva dessa frågor. Dessutom har yrkesinspektionen inte förrän på senare tid uppmärksammat dessa frågor i någon högre utsträckning. Inspektionen har tidigare saknat kompetens att närma sig en mer uttalad helhetssyn. Sedan en tid tillbaka finns dock en sakansvarig för de psykosociala frågorna på varje yrkesinspektionsdistrikt och dessa genomgår för närvarande en längre vidareutbildning där ett mål är att hitta rätt tillsynsmetodik på detta område. Arbetarskyddsstyrelsen håller även på att utarbeta en inspektionshandledning som tar sikte på arbetsorganisatoriska och psykosociala frågor.

I rättstillämpningen kan konstateras, att yrkesinspektionen utfärdat en del förelägganden och förbud med psykosociala förtecken. Några av dessa har inriktats mot arbetsorganisatoriska frågeställningar, t.ex. monotona arbetsuppgifter med hög statisk belastning. Generellt kan sägas att trycket på yrkesinspektionen i denna del trots allt har ökat under senare år. Detta har bland annat avspeglats i att antalet arbetsskadeanmälningar ökat, att skyddsombudsstopp aktualiserat yrkesinspektionens ingripande (främst vårdsektorn) samt att antalet förfrågningar om inspektioner initierade av framför allt skyddsombud ökat markant.

Ur samhällets och lagstiftarens synpunkt har helhetssynen framstått som mer och mer angelägen och detta har bl.a. tagit sig uttryck

i ett betänkande (DS A 1985:1) där yrkesinspektionens s.k. systemtillsyn introduceras (se tidigare avsnitt) och genom ett senare tillägg i 15 i arbetsmiljöförordningen. Sista meningen i denna paragraf har sålunda följande lydelse: "Vid tillsynen skall en helhetsbedömning eftersträvas".

4.3.5 Arbetsmiljöavtalen

Arbetsmiljöavtalen kompletterar och fyller ut arbetsmiljölagens regler om samverkan och uttrycker parternas gemensamma syn på dessa frågor. SAF-LO-PTK-avtalet från 1976 (delvis reviderat 1983), Miljö -81 (avtalet för kommuner och landsting) samt AMLA-89 (det statliga arbetsmiljöavtalet, som nyligen reviderats) behandlar således framför allt samverkanssystemet (skyddsombud och skyddskommitté) och företagshälsovårdens verksamhet.

Arbetsmiljöavtalet mellan SAF-LO-PTK, vars stomme har utgjort förebild för kapitel 6 i AML, hänvisar beträffande arbetsorganisatoriska aspekter i tämligen allmänna ordalag till arbetsmiljölagen. AMLA -89, som är det modernaste centrala arbetstmiljöavtalet, markerar helhetssynen betydligt starkare och understryker dessutom behovet av en klar rollfördelning och de anställdas aktiva deltagande i arbetsmiljöarbetet. Beträffande företagshälsovården framgår - på samtliga avtalsområden - att denna skall bestå av såväl medicinsk/teknisk som psykosocial verksamhet. Inrättandet av en speciell psykosocial funktion är mest markerat på det statliga avtalsområdet.

4.3.6 Lag och avtal om medbestämmande

I motsats till arbetsmiljölagen är medbestämmandelagen (MBL) en civilrättslig lagstiftning. Den reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och innehåller bl a regler om förhandlingsrätt och informationsrätt. Enligt MBL är arbetsgivaren skyldig att förhandla med de fackliga organisationerna, innan han fattar beslut som innebär en viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena för en enskild arbetstagare, som är medlem av en sådan organisation. Rättskonflikter löses i huvudsakligen genom förhandling på lokal eller central nivå och i sista hand genom avgörande av arbetsdomstolen. Eftersom alla viktigare för-

ändringar av t ex arbetsorganisationen, val av arbetsmetoder, ny- och ombyggnation, arbetstider m m, har arbetsmiljökonsekvenser, ges de fackliga organisationerna med stöd av MBL möjlighet att påverka arbetsgivaren i arbetsmiljöfrågor.

AML och MBL gäller vid sidan av varandra. Arbetsgivaren är alltså skyldig att följa båda regelsystemen. Enligt AD:s praxis räcker det inte att ta upp t ex en ombyggnation i skyddskommittén. Har ingen annan överenskommelse träffats, måste arbetsgivaren även genomföra en MBL-förhandling.

Arbetsmiljölagens tvingande karaktär medför att arbetsgivaren alltid måste uppfylla sina förpliktelser gentemot skyddsombud och skyddskommitté. Överträder arbetsgivaren lagens bestämmelser kan han drabbas av straff eller vitesföreläggande.

MBL saknar motsvarande sanktionssystem eftersom en huvudtanke är att en utveckling främst skall komma till stånd genom att avtal ingås mellan parterna. Överträdelse av lagen kan dock, om parterna inte enas förhandlingsvägen, leda till att arbetsdomstolen dömer ut ett allmänt skadestånd. Vid överträdelse av ingångna MB-avtal har parterna i stället valt andra modeller för att lösa uppkomna rätts tvister. Vanligt är att något forum tillskapas som vid tvister kan avge auktoritativa uttalanden/rekommendationer.

I Miljö-81 respektive AMLA-89 föreskrivs att en arbetsmiljöfråga som faller under båda regelsystemen endast behöver behandlas i skyddskommittén. Motsvarande bestämmelse finns inte i SAF-LO-PTK-avtalet, vilket medför att parterna i detta fall är hänvisade till att träffa överenskommelse lokalt för att undvika att ett arbetsmiljöärendet behandlas enligt båda regelsystemen.

Enligt samtliga centrala medbestämmandeavtal är MBL avtalens plattform. Avtalen inskränker inte lagens rättigheter eller skyldigheter, utan skall ses som en påbyggnad för att främja utveckling och samverkan. I Utvecklingsavtalet mellan SAF-LO-PTK (1982), vilket tillkom betydligt senare än det statliga respektive det kommunala medbestämmandeavtalen, betonas att avtalet inte avser att ändra på den praktiska tillämpningen av MBL som de lokala parterna kommit överens om och som de anser fungerar väl.

Det personalpolitiska utvecklingsavtalet inom det kyrkokommunala området (ikraft 90-04-01) kan förtjäna att nämnas eftersom man i

detta avtal försöker samordna MBL och AML på ett mer strukturerat sätt.

De centrala medbestämmandeavtalen är till sin uppbyggnad tämligen likartade. I avtalen räknas ett antal betydelsefulla områden upp, varefter avtalen reglerar hur medbestämmandet skall utövas inom varje område. Enligt utvecklingsavtalet är lokal överenskommelse en förutsättning för införande av andra medbestämmandeformer än de som anvisas i MBL (t.ex. linjeförhandling och linjeinformation).

Samtliga medbestämmandeavtal tar upp arbetsorganisationen som ett centralt utvecklingsområde. Här kommer dock endast utvecklingsavtalet att redovisas.

I Utvecklingsavtalet är arbetsorganisationen ett av de tre utvecklingsområden som ägnas särskild uppmärksamhet.

I avsnittet som har rubriken Utveckling av arbetsorganisation (3) betonas att en fortlöpande utveckling av arbetsorganisationen är nödvändig för att öka företagets styrka och kompetens.

Vidare framhålls bl a

- Omväxlande och utvecklande arbetsformer eftersträvas så att den enskilde kan öka sina kunskaper och erfarenheter i arbetet och därigenom få mer krävande och ansvarsfulla arbetsuppgifter. Det är väsentligt att arbetet och arbetsorganisationen utformas med utgångspunkt från de anställdas behov och av god arbetsmiljö (3 mom 2).
- Delegering av ansvar och beslutsfattande kan inom en organisatorisk enhet och inom väl preciserade avsnitt ges till en grupp av anställda, som själva lägger upp det gemensamma arbetet (3 mom 5).
- De anställda skall ges möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen samt förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet (3 mom 5).

Utvecklingsavtalet framhåller således att utvecklingen av arbetsorganisationen måste ställa de anställdas behov av större inflytande, ökat ansvar och successivt mer krävande arbetsuppgifter i centrum.

4.3.7 AML och MBL i praktiken

AML och de särskilda inflytandereglerna i MBL har i dag - när arbetsorganisation, belastningsskador och den psykosociala arbetsmiljön står i focus - en mycket stor gemensam beröringsyta. I princip omfattas alla viktiga arbetsmiljöfrågor också av MBL:s regler om förhandling och information.

Trots att arbetsorganisatoriska frågor otvivelaktigt omfattas av arbetsmiljölagen, kan man nog konstatera att skyddsombud och skyddskommitté hittills mest befattat sig med den fysiska arbetsmiljön medan arbetsorganisatoriska frågor i huvudsak tas upp genom MBL-förhandlingar och projektmedverkan (jfr organisationsförändringar, teknikförändringar och byggprojekt.).

På de flesta företag har MBL hittat sina praktiska former och är tämligen väl integrerad i linjeorganisationen. Generellt har parterna en positiv värdering av medbestämmandet. Det anses framför allt ha medfört ökad information för facket och medfört en bättre förankring av besluten för arbetsgivarna. Det fackliga inflytandet anses vara störst i arbetsmiljö- och personalfrågor. Kritiken går mest ut på att beslutsfattandet har blivit mer tungrott och tar längre tid. Relativt få lokala medbestämmandeavtal har ingåtts och de som ingåtts har i de flesta fall bekräftat redan etablerad praxis

De flesta företag och förvaltningar anser idag att medbestämmande, deltagande och gemenskap är viktiga aspekter för att stärka företagskulturen och för att höja effektivitet och konkurrenskraft.

När det gäller arbetsmiljöarbetet är en allmän uppfattning att formerna har stelnat och att skyddsorganisationen delvis förhindrar en effektiv verksamhet. De flesta är överens om att arbetsmiljöarbetet måste integreras bättre i produktionsstyrningen och således inte får behandlas vid sidan om den ordinarie verksamheten. Yrkesinspektionens systemtillsyn och arbetarskyddsstyrelsens pågående arbete med att ta fram en föreskrift om internkontroll är några vägar som nu prövas för att förmå företags- och förvaltningsledningar att i högre utsträckning än i dag organisera ett målinriktat och systematiskt arbetsmiljöarbete.

4.3.8 Samordningen AML/MBL

En bättre samordning av AML och MBL är på sikt förmodligen nödvändig. Samtidigt kan konstateras att samverkanssystemet enligt AML, som har mycket gamla rötter, skiljer sig avsevärt från reglerna om förhandling och om rätt till information enligt MBL.

Såväl AML som MBL är som ovan redovisats normalt tillämpliga i en arbetsmiljöfråga. Det bör dock framhållas att arbetsmiljöaspekterna inte är de enda aspekter som har betydelse när arbetsgivaren planerar t ex att automatisera en viss del av produktionen. Exempelvis är beslutets inverkan på sysselsättningen en viktig facklig fråga, vilket ibland kan leda till intressemotsättningar mellan MBL-förhandlare och skyddsombud.

En närmare analys av förhållandet mellan AML och MBL är önskvärd. En sådan bör ske inom ramen för en mer allmän översyn av det arbetsrättsliga regelsystemet. I varje fall ryms inte analysen inom ramen för detta arbete. I avvaktan på en utvärdering av arbetsrätten får en samordning av AML och MBL utvecklas på det lokala planet. Noteras kan att gällande lagar och avtal inte lägger hinder i vägen och att vissa företag och förvaltningar på väg att integrera och samordna AML och MBL i den ordinarie verksamheten. För att intensifiera denna utveckling vore det önskvärt om FoU-verksamhet med denna inriktning gavs hög prioritet. Dessa projekt kunde bli en anvisning om hur ett kommande regelsystem kunde utformas. Viktigt är att samhället och de centrala parterna stödjer en lokal utveckling i denna riktning.

4.4. Handlingsprogram för lokal aktivitet

Mot bakgrund av de problem som diskuteras i kapitel 4 bör ett rättsligt regelverk utformas som bättre än AML och MBL kan stödja det lokala arbetsmiljöarbetet och kan fungera förebyggande.

En svårighet för det rättspolitiska regelverket är att den centrala nivån vid snabba förändringar inte hinner med i utvecklingen utan släpar efter i förhållande till den lokala nivåns krav. "De vanligaste formerna för rättslig reglering med alla sina led och processer blir för långsamma"⁵⁹. Ett alternativ till detta rättstänkande är då

⁵⁹ Se Gustavsen 1989, kap 6.

s k reflexiv eller procedural rätt. Den innebär att man inte reglerar innehållet i vad olika aktörer skall göra utan att regleringen riktas mot de procedurer som skall följas, dvs en förskjutning från skyddsregler och mot inflytande för den berörde. Erfarenheter från sådan proceduriell lagstiftning finns framför allt i Norge där arbetsmiljölagen inrymmer element⁶⁰ med lagstadgad generell handlingsplikt på företagsplanet i arbetsmiljöfrågor.

Handlingsplikten bör leda till att arbetsmiljöarbetet bedrivs på ett mer planerat, systematiskt och målinriktat sätt. Kraven kan bl a innefatta:

- etablering av *lagbestämda organ*, förutom skyddskommitté, som är självklart, t ex projektgrupper.
- *policybeskrivning* av företagets/förvaltningens mål och medel i arbetsmiljöarbetet, fördelning av ansvar, befogenheter och resurser
- obligatorisk *arbetsmiljöutbildning* och särskild utbildning för de specifika arbetsmiljöproblem som kan förekomma vid det enskilda företaget/förvaltningen.
- *kartläggning* av problem med syfte att formulera utgångspunkter för handlings- eller åtgärdsprogram; kartläggningen skall alltid leda fram till kontrakt om åtgärder.
- *handlingsprogram* för förbättring av arbetsmiljön; programmet, som skall ha samma kvalitet som planeringen på andra områden inom företaget/förvaltningen, skall visa prioriteringar och innehålla åtgärdsplaner för en viss tidsperiod.
- *intern kontrollverksamhet* och *erfarenhetsåterföring* för att säkerställa att handlingsprogram genomförs och att verksamheten i övrigt följer lagstiftningens krav.

⁶⁰ Gustavsen, 1989; Gustavsen & Hunnius, 1981

Den aktuella kartläggningen kan vara av olika slag, men dess huvudsyfte skall alltid vara att utgöra en inkörsport för åtgärder. Handlingsprogrammet skall innehålla dels konkreta åtgärdsplaner för det närmaste budgetåret, dels en flerårsplan som inte behöver preciseras numerärt. Ettårsprogrammet skall formuleras så att man efter periodens slut enkelt ska kunna bedöma om de uppsatta förändringsmålen uppnåtts.

Kartläggning och handlingsprogram innebär att arbetsmiljöproblemen görs synliga. En ytterligare möjlighet i denna riktning är att göra s k sociala redovisningar som visar nivå och kostnad för personalomsättning, sjukfrånvaro etc. En sådan redovisning kan också omfatta personalens kompetensnivå samt gjorda investeringar i kompetens och utbildning inom företaget eller förvaltningen⁶¹. Dessa uppgifter kan antas påverka den externa värderingen av ett företag, dvs kursen på företagets aktier.

4.5 Teknikutveckling och automation för bättre arbetsmiljö

Teknisk förändring leder till arbetsmiljöförändringar. Resultaten av den relativt omfattande forskningen kring teknikutveckling och förändrade kvalifikationskrav inom industriellt arbete⁶² är emellertid motsägelsefulla - ett förhållande som närmast bör tolkas som ett argument mot s k teknikdeterminism. Det torde med andra ord finnas ett relativt stort utrymme för val av teknik⁶³ liksom för olika organisationsformer kring en given teknik⁶⁴.

Även om den tekniska utvecklingen går snabbt är utvecklingen av enskilda maskinsystem och produkter en långdragen process.

⁶¹ Här föreligger åtminstone initialt en svårighet innan praxis etablerats. Eftersom en människa inte är någon ägodel är det osäkert hur värdet av en individs kompetens kan tillskrivas en organisation. (Se Sjöstrand 1987, sid 122). Därför kommer den offentliga redovisningen att präglas av företagets reala tillgångar (dvs av penningtillgångar och skulder, aktier, fastigheter, lager etc.). För ett företag med litet realkapital och mycket mänsklig kompetens kommer denna redovisningsmetod att bli missvisande.

⁶² Se t ex Aronsson, 1983; Lennerlöf, 1984, Löwstedt, 1989.

⁶³ Ett exempel på stor frihet i teknikval gäller brödbakning som kan bedrivas såväl renodlad hantverksform som i helautomatiserade fabriker. Ett annat exempel är biltillverkning där valfriheten visserligen är mer begränsad men där det ändå finns utrymme för variationer som har stor betydelse ur arbetsmiljösynpunkt.

⁶⁴ Lennerlöf, 1984, kap 5.

Möjligheterna att väga in arbetsmiljösynpunkter i denna process avtar över tid. Ju tidigare arbetsmiljöaspekterna beaktas desto enklare och mindre kostsamt är det att tillgodose arbetsmiljökrav. Här finns en stor outnyttjad potential för arbetsmiljöarbete och för forskning; insatser här skulle på sikt stärka såväl de tillverkande företagens som användarföretagens konkurrenskraft.

Investeringar och satsningar som leder till genomgripande tekniska förändringar och rationellare arbetsprocesser kan i många fall på lång sikt vara fördelaktigare än kompromisser och lappa/laglösningar. Om miljökraven driver fram teknologiskt nytänkande stärks företagets konkurrensförmåga med åtföljande förbättring av företagets ekonomi⁶⁵.

Det är av stor vikt att humanvetenskaplig kunskap blir en del av den tekniska utvecklingsprocessen. Tekniker och humanvetare bör samarbeta för att anpassa tekniken till människan⁶⁶. Tekniken får inte styra arbetets innehåll och organisation. Detta leder såväl till dåliga arbetsvillkor som ineffektivitet. Tvärvetenskaplig kunskap av detta slag bör få större utrymme i olika informationsteknologiska utvecklingsprogram som nu pågår i Sverige (t ex IT 4) eller som planeras för framtiden på internationell basis. Dessa program kommer att på sikt starkt påverka framtidens arbetsliv och framtida arbetsmiljöer. Om arbetsmiljöaspekter på ett organiserat och systematiskt sätt på ett tidigt skede kan komma in i sådana program kan effekten bli betydande.

4.6 FoU-verksamhet.

Sedan arbetsmiljöfondens tillkomst 1973 har Sverige haft en intensiv arbetsmiljöforskning. Genom medel från fonden har t ex arbetslivscentrum och arbetsmiljöinstitutet kunnat byggas upp, institutioner med ansvar för långsiktig kunskapsutveckling på arbetsmiljöområdet.

Långsiktig kunskapsutveckling och kunskapsförmedling har emellertid svårt att hinna med i arbetslivets snabba sociala och tek-

⁶⁵ Se Kronlund & Larsson, 1989.

⁶⁶ MDA-programmet (Människa -Datateknik - Arbete) som samfinansieras av Arbetsmiljöfonden och Styrelsen för Teknisk Utveckling är ett exempel på detta.

niska utveckling. Forskning kräver tid och vilket ibland ger upphov till irritation hos praktiskt verksamma - särskilt när uttrycket "forskning pågår" uppfattas som ett argument mot förändringar som många upplever som nödvändiga. I vissa fall är kraven på åtgärder mot arbetsmiljöproblem så starka att man ifrågasätter om det är möjligt att vänta på att ett tillfredsställande vetenskapligt kunskapsunderlag blir tillgängligt. Ett exempel på detta är utvecklingen av nya typer av bildskärmar.

Snabbheten i strukturella och teknologiska förändringar ökar betydelsen av kvalitet hos lokala aktiviteter, men den ställer också särskilda krav på samarbetet mellan forskning och arbetsmiljöns lokala praktiker.

Forskning kan klassificeras efter dess grad av generalitet och efter brukare av dess resultat. För central samhällsplanering behövs övergripande kunskaper kring näringslivs- och yrkesstruktur, förväntat sjukdomspanorama etc. Mycket av den samhällsvetenskapliga forskningen har denna karaktär. Dess främsta målgrupper är beslutsfattare inom politik, företag, förvaltningar och fackliga organisationer. Sådan forskning tillsammans med teknisk och medicinsk forskning genererar kunskaper som kan användas för att formulera relativt generella handlings- och åtgärdsprogram på bransch- och sektorsnivå.

I en utveckling där den lokala nivåns insatser och kunskaper uppvärderas krävs emellertid delvis andra forskningsansatser både vad gäller forsknings- och utvecklingsarbetets organisation och dess metodik. En förutsättning för att goda relationer och beständiga kontakter mellan forskare och användare är geografisk närhet. Kunskapsproduktionen måste beskrivas i nära samarbete med de berörda. Spridningen av kunskap sker i större utsträckning genom bildande av lokala eller branscbaserade nätverk för erfarenhetsutbyte.

5. Slutsatser och förslag från arbetsorganisationsgruppen

5.1 Inledning

En första allmän och övergripande, slutsats som arbetsorganisationsgruppen drar av kunskapsammanställning och interna diskussioner är att den lokala verksamheten måste få en mera framträdande roll i det framtida arbetsmiljöarbetet. Orsakerna till detta är flera och har presenterats i de tidigare kapitlen.

En andra slutsats är att ett effektivare arbetsmiljöarbete på lokal nivå förutsätter en bättre samordning än för närvarande. Arbetsmiljöarbetet måste integreras i företagets/förvaltningarnas styrsystem och bedrivs lika systematiskt som annan verksamhet. Aktörernas ansvarsområden måste tydliggöras.

En tredje slutsats är att den hälsoinriktade arbetsmiljöverksamheten inom företag och förvaltningar måste satsa mer på att utveckla förebyggande och förekommande strategier. Nya arbetssätt behöver utvecklas som gör det möjligt att agera mot processer som leder till stressrelaterad eller psykosomatisk ohälsa eller till minskad motståndskraft mot sjukdom.

En fjärde slutsats är att lokal aktivitet kring arbetsorganisatorisk utveckling för bättre arbetsmiljö behöver stöd av procedurregler snarare än av traditionell normerande lagstiftning. Forskning och kunskap om utveckling av arbetsmiljöarbetets organisation kan ge viktigt underlag för sådana procedurer.

En femte slutsats pekar på vikten av att olika arbetsmiljöinstitutioner samverkar och att olika insatser koordineras för att uppnå största möjliga verkan. Detta överensstämmer med erfarenheter från Norge som visar att en s k flernivålinje med parallella ändringar i lagstiftning, i bruk av offentliga medel, av utbildning, av organisations roll samt av lokala arbetsförhållanden är mer framgångsrik än den s k spetslinjen som bygger på modellösningar som förväntas ha spridningseffekt⁶⁷.

⁶⁷ Se Gustavsen & Hunnius, 1981, sid 183.

I de följande avsnitten skall vi peka på förhållanden som vi menar kan bidra till att *stödja och utveckla lokal verksamhet*, som kan möta 90-talets arbetsmiljöproblem.

5.2 Stöd i och för lokal aktivitet

Organisationsgruppen ser lokala handlingsprogram som viktiga instrument kring vilka lokal verksamhet, lärande och arbetsmiljöförändringar kan utvecklas. Dessa lokala program skall stärka och lyfta arbetsmiljöverksamheten till samma nivå som företags/förvaltningens övriga verksamhet.

Som underlag för handlingsprogrammen kan s k *personalekonomiska bokslut* eller *sociala redovisningar* tjäna, vilka bör ingå i företags/förvaltningarnas ekonomiska redovisningar och bokslut.

För att *företagshälsovården* (FHV) skall kunna fullgöra sin uppgift i en arbetsmiljöverksamhet med allt tyngre inslag av psykiska och sociala aspekter i problembilden krävs en tyngdpunktsförskjutning i fråga om arbetsmetoder och kompetens. För att FHV ska kunna uppnå åsyftad effekt vad gäller de anställdas arbetsmiljö måste den tillägna sig fördjupade kunskaper om *organisationen* som specifikt socialt system, om hur *människor upplever* och reagerar på detta system samt om vilka *konsekvenser det får på hälsa och sjukdom*.

Ett andra kunskapsområde där FHV behöver ökad kompetens är hur förhållanden i arbetsmiljön formas av och påverkar individer, grupper och organisationer. En sådan utökad kompetens krävs för att FHV på ett bra sätt skall kunna samverka med den enskilda arbetsplatsen på det sätt som kommer till uttryck i denna rapport. Företagshälsovården bör specialiseras i förhållande till sina konkreta uppgifter vid den enskilda arbetsplatsen. Dess roll och kompetens behöver inte nödvändigtvis vara densamma på alla arbetsplatser. Denna omorientering bör avspeglas i utbildningen av FHV-personalen.

5.3 Utbildningssatsningar

För att ge den lokala aktiviteten och arbetet med handlingsprogram en god start behövs särskilda utbildningsinsatser. Tidigare utbildningssatsningar har varit fokuserade på lagstiftningens innehåll och arbetsmiljöns olika faktorer. Huvudsyftet för en ny utbildningssats-

ning bör vara att förmedla ett nytt perspektiv på arbetsmiljöfrågorna och därmed bidra till den perspektivförändring som är nödvändig för att uppnå ökad lokal aktivitet. Att förstå hur arbetsmiljöer och organisationer skapas och förändras, hur förändringsverksamhet initieras och bedrivs, samt hur handlingsprogram utarbetas och blir medel för förändring bör vara viktiga moment i denna utbildning. Utbildningssatsningen skall riktas mot alla på arbetsplatsen och bör bedrivas över partsgränser. Utbildningen bör bl a bestå av aktivitetsinriktade och verksamhetsnära moment.

En sådan utbildningssatsning, liksom ett nytt och mindre regelstyrt arbetssätt, torde leda till att människor som hittills saknat intresse för arbetsmiljöarbete kommer att engagera sig i denna fråga.

Arbetsmiljöutbildning med ovanstående inriktning bör också utgöra en obligatorisk del i högskoleutbildning av tekniker⁶⁸ och ekonomer.

5.4 Forsknings- och utvecklingsstöd för lokalt förändringsarbete.

I kapitel två gavs ett försök att bedöma vilka arbetsmiljöproblem som kan tänkas bli huvudfrågor under 1990-talet samt hur dagens FoU-profil överensstämmer med dessa problemområden. Organisationsgruppens slutsats är att FoU-resurserna inom arbetsmiljöområdet såväl beträffande fördelning som kompetensprofil är dåligt anpassade till 1990-talsfrågorna. En bättre anpassning av FoU-resurserna till de förväntade problemen är följaktligen en nödvändighet, såväl organisatoriskt som kunskapsmässigt.

Beträffande forskning som stöd för ökade lokala insatser är tre områden särskilt angelägna⁶⁹:

⁶⁸ Se Sjöberg, S. Förslag om ökad utbildning och forskning inom arbetsmiljöområdet vid de tekniska högskolorna. PM till Arbetsmiljökommissionen, 1989-11-28.

⁶⁹ Arbetarskyddsfondens rapport "Mänsklig arbetsmiljö" 1984:4, innehåller bl a en analys och inventering av beteendevetenskapliga kunskapsluckor i arbetsmiljöforskningen. Synpunkterna nedan är delvis hämtade från den rapporten, vars slutsatser om önskvärd forsknings- och utvecklingsarbete fortfarande i stor utsträckning är aktuella.

1) *Forskning som beskriver arbetsmiljön och dess effekter.* Det viktigaste syftet här är att bidra med kunskaper om arbetsmiljöproblem som är svåra att uppfatta utifrån vardagserfarenheter. Detta är särskilt motiverat med tanke på målsättningen att i den lokala arbetsmiljöverksamheten utveckla ett förebyggande och förekommande arbetssätt. Risker är särskilt stora att man lokalt inte noterar effekter som

- är *relativt sällsynta* men ändå betydelsefulla p g a deras allvarliga karaktär,
- är *smygande och ospecifika* och sällan förknippas med arbetsmiljön,
- inte *upplevs av människan* men som ändå är av betydelse för hälsan t ex förhöjt blodtryck, samt
- kan vara vanliga men som av olika anledningar *döljs* (exempelvis missbruksproblem)

2) *Forskning för utveckling av tillämpningsbara förändringsstrategier.* Om forskningsresultat översatts till konkreta åtgärdsförslag men de nödvändiga åtgärderna ändå uteblir är ytterligare forskning om problemet ointressant. Då bör forskningen istället inriktas på att finna former för lokalt arbetsmiljöarbete som på bästa sätt tillvaratar den forskningsbaserade kunskap som redan tagits fram.

Sådan tillämpningsinriktad forskning kan handla om

- vad som bidrar till att människor aktivt engagerar sig i praktiskt arbetsmiljöarbete,
- olika former för informationsspridning,
- vad som hindrar eller underlättar användning av erhållna forskningsresultat,
- hinder för förändringar,
- hinder för integrering av arbetsmiljöarbete i företagens styrsystem,
- relationerna mellan konstruktörer, leverantörer och brukare av ny teknik.

3) *Forskning för utveckling av beteendvetenskaplig metodik för lokal användning.*

Ett tredje område handlar om att utveckla metoder som är praktiskt användbara på det lokala planet när man vill studera den egna arbetsmiljön, t ex för att få fram underlag till handlingsprogram. Sådana metoder är idag relativt sällsynta, särskilt sådana som inte kräver forskarmedverkan. Inom företagshälsovården finns behov av praktiskt användbara mätmetoder beträffande arbetsmiljöns psykiska och sociala aspekter⁷⁰. Det kan dels röra sig om relativt strukturerade metoder såsom checklistor, arbetsanalyser, metoder för att sammanställa sjukfrånvarostatistik och sjukdomspanorama etc, dels om metoder av mera dynamisk karaktär som aktiverar de anställda till deltagande samt till framtagande av information och riktlinjer för arbetsmiljöarbete och organisationsutformning⁷¹.

Forskning för utveckling av metoder kring arbetsmiljöns psykiska och sociala aspekter bidrar till att höja den lokala handlingsberedskapen liksom kvaliteten på det lokala arbetsmiljöarbetet.

5.5 FoU-organisation som stöd för lokal verksamhet

Den tid som organisationsgruppen haft till sitt förfogande har inte givit utrymme för någon mer omfattande och djuplodande analys av hur FoU-stöd för lokala arbetsmiljö aktiviteter bör organiseras, varför dessa frågor bör utredas närmare. Några synpunkter på inriktningen av FoU-stödet kan dock ges.

I avsnitt 4.4 berörs FoU-frågorna kortfattat. En slutsats är att forskningsstöd för lokalt förändrings- och utvecklingsarbete behöver en annan organisation än kunskapsproduktion av mer generell art. FoU-verksamheten bör organiseras så att den kan vara en värdefull partner i en kunskapsutvecklande dialog kring lokala och regionala utvecklings- och förändringsbehov. FoU-verksamhetens huvudupp-

⁷⁰ Se t ex "Metoder för arbetsmiljöanalyser" (1990) från enheten för social- och organisationspsykologi, Arbetsmiljöinstitutet, vilken innehåller beskrivningar av ett antal sådana praktikeranpassade metoder. Se även slutrapporten från Arbetsmiljöfondens "Småföretagsprogram", där såväl branschspecifika som allmänna checklistor diskuteras.

⁷¹ Exempel på sådana arbetssätt är de "konferensmetoder" som används inom framförallt Ledning, organisation och medbestämmandeprogrammet (LOM) vid Arbetsmiljöfonden.

gifter bör med andra ord vara att dels delta i organiserandet av förändringsprocesser, dels att vara en förmedlare av den kunskap som skapas i dels det lokala förändringsarbetet, dels den internationella forskningsfronten inom ett kunskapsområde.

Några förutsättningar för att skapa en verksamhet med sådan inriktning är

- att kunskapsproduktionen sker i nära samarbete med de berörda. Detta kräver *beständiga* och *täta kontakter* över lång tid mellan FoU-verksamheten samt företag och förvaltningar. Geografisk närhet underlättar - eller är ibland en förutsättning för att upprätthålla - detta slag av kontakter.
- att ledningsformer för FoU-verksamheten utvecklas som gör att dess kompetensprofil och inriktning svarar mot regionala och lokala behov. Detta förutsätter att de lokala parterna aktivt och kontinuerligt engagerar sig i FoU-verksamhetens utformning och övergripande ledning. Ett annat medel för att uppnå lokal anpassning är att FoU-verksamheten i högre utsträckning än vad som är brukligt för kortare eller längre perioder knyter praktiker direkt till projekt och program.

En nyckelfråga är FoU-verksamhetens geografiska lokalisering. Enligt organisationsgruppens mening bör FoU-verksamhet för stöd till lokala arbetsmiljöaktiviteter ligga nära berörda intressenter. Att bygga upp nya forskningsinstitutioner är emellertid en långvarig och kostsam process och det behövs också en viss "kritisk massa" för att ett forskningscentrum skall kunna fungera effektivt. Därför skapas sannolikt nya resurser för stöd till lokal verksamhet bäst genom att existerande regionala och centrala institutioner med arbetsmiljöanknytning knyts samman i nätverk. Det finns idag en mängd institutioner som kan bära upp sådana nätverk såväl inom hälsoområdet som beträffande teknikutvecklings- och organisationsfrågor.

De nätverk som skapas kommer att ha olika karaktär. Ett gemensamt kännetecken kommer dock att vara såväl tvärvetenskaplighet

som specialkompetens gentemot de arbetsmiljöproblem och utvecklingsfrågor som kännetecknar näringslivet i respektive region.

5.6. Förändringar och förtydliganden av arbetsmiljölagen

Inledning

Som framhållits i inledningen till detta kapitel är arbetsorganisationsgruppens övergripande slutsats, att den lokala aktiviteten måste få en mer framträdande roll i det framtida arbetsmiljöarbetet. Vi anser att denna utveckling behöver stöd av procedurregler snarare än av traditionell normerande lagstiftning.

Det förslag till förändringar och förtydliganden av arbetsmiljölagen som arbetsorganisationsgruppen lägger fram i denna rapport syftar därför i första hand till att åstadkomma en dynamik och en dialog mellan de lokala aktörerna i arbetsmiljöarbetet. Det bör härvid betonas att föreslagna förändringar skall ses som ett av flera medel att effektivisera det lokala arbetsmiljöarbetet i syfte att i ökad utsträckning kunna förebygga arbetsskador, ohälsa och utslagning.

Förslagets syfte och innehåll

Förslagets huvudsyften är

att utveckla en större lokal aktivitet i arbetsmiljöarbetet

att förtydliga den enligt AML gällande rollfördelningen mellan de lokala aktörerna

att understryka de psykosociala och organisatoriska faktorernas inverkan på arbetsförhållandena

samt att underlätta införandet av en ändrad tillsynsstrategi präglad av minskad detaljstyrning.

Förslagets innehåll kan i korthet sammanfattas på följande sätt

1. En ändamålsbestämmelse, som anger att lagens syfte bl.a är att ge arbetsgivare och arbetstagare en grund för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö, införs.

2. Arbetsmiljölagens huvudstadgande, om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande och anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende, konkretiseras.
3. En ny bestämmelse om sk internkontroll införs.
4. Arbetstagarrollen förtydligas.
5. Skyddsombudets rätt att begära ingripande av yrkesinspektionen klargörs.

Samordningen av AML och MBL

Idag tillgängliga forskningsresultat, vilka redovisats i kapitel 3, är i huvudsak samstämmiga. För att minska antalet arbetsskador liksom för att öka arbetstillfredsställelsen, är det nödvändigt att ta hänsyn till samtliga faktorer som påverkar arbetsmiljön. Arbetsorganisationens utformning utgör härvid en mycket väsentlig del.

Tidigare i rapporten har konstaterats att en arbetsmiljöfråga omfattas av både AML och MBL samt att hanteringen enligt AML kommit att förläggas vid sidan av den löpande verksamheten. I syfte att integrera arbetsmiljöarbetet i den ordinarie verksamheten är en bättre samordning av dessa båda lagar angelägen. Detta är i själva verket en förutsättning för att beslutsfattandet i linjen skall kunna präglas av en helhetssyn som omfattar såväl arbetsmiljö som inflytandeperspektivet.

Det bör samtidigt framhållas att gällande regelsystem inte lägger hinder i vägen för en samordning av hanteringen av arbetsmiljöfrågorna enligt AML och MBL. Många företag och förvaltningar har genomfört eller är på god väg att genomföra en samordning och integrering av arbetsmiljöarbetet i den ordinarie verksamheten. Även vissa centrala avtal, t ex det nya statliga arbetsmiljöavtalet (AMLA-89) betonar att arbetsmiljöfrågor endast bör behandlas i ett sammanhang. I 22 § föreskrivs således, att en arbetsmiljöfråga som behandlas i skyddskommittén inte behöver bli föremål för MBL-förhandlingar. Juridiskt-tekniskt har AML och MBL, som tidigare framhållits, olika utgångspunkter. Arbetsmiljölagen är således en offentlighetslag,

där skyddsintresset ytterst är den enskilde arbetstagarens liv och hälsa. Genom denna lagform har lagstiftaren markerat, att det yttersta ansvaret för att arbetstagaren inte drabbas av ohälsa p.g.a arbetsmiljön måste åvila samhället. Samtidigt står det idag klart att det är på den enskilda arbetsplatsen, som den komplexa verkligheten framträder, och att det är där som problemen måste lösas. Detta gör det nödvändigt för samhället att med olika styrmedel förmå arbetsgivaren att tillsammans med arbetstagarna organisera och bedriva ett effektivt förebyggande arbetsmiljöarbete.

Medbestämmandelagen har en civilrättslig karaktär. Detta innebär att det ankommer på parterna själva att bevaka lagens efterlevnad. Lagens syfte är att ge arbetstagsidan formella möjligheter att få insyn i och att kunna påverka arbetsgivarens beslutsprocess. Lagen förutsätter att parterna vidareutvecklar medbestämmandet genom avtal.

Trots olika utgångspunkter har AML och MBL således viktiga beröringspunkter och kompletterar till viss del varandra. En gemensam utformning av dessa båda regelsystem måste dock föregås av en noggrann analys. En sådan bör lämpligen utföras inom ramen för en kommande översyn av hela arbetsrätten.

För att bättre integrera AML och MBL i den löpande verksamheten är det önskvärt att lokala projekt med denna inriktning ges hög prioritet. Dessa kunde bli ett underlag för hur ett kommande regelsystem skulle kunna utformas.

Arbetsorganisationsgruppen förordar att medel från arbetslivs- och arbetsmiljöfonden tas i anspråk för att stödja lokala utvecklingsprojekt av detta slag.

Den enskilde arbetstagarens inflytande

En av grundtankarna i såväl AML som MBL är att den enskilde arbetstagarens inflytande skall förstärkas. Idag tillgängliga forskningsresultat understryker att möjligheten att själv aktivt delta i förändrings- och utvecklingsarbete är av stor betydelse för den enskilde individens tilfredsställelse i arbetet. Lagstiftningen har också inneburit att arbetstagaren i första hand genom de fackliga organisationerna fått ett ökat inflytande. Lagstiftningen ger däremot inte den enskilde arbetstagaren ett direkt inflytande. Inom ramen för en kommande översyn av arbetsrätten bör möjligheten att öka inflytan-

det för den enskilde arbetstagaren övervägas. Det bör härvid omnämnas att Utvecklingsavtalet mellan SAF-LO-PTK, som tidigare redovisats, understryker betydelsen av den enskildes aktiva medverkan liksom betydelsen av att tillskapa en arbetsorganisation som ökar den enskildes ansvar och engagemang på arbetsplatsen.

Behovet av ökad lokal aktivitet

Dagens komplexa arbetsmiljöproblem i kombination med den snabba förändringstakten i arbetslivet innebär - som tidigare påtalats - att det inte är möjligt att åstadkomma förbättringar i arbetsmiljön genom ökad detaljstyrning och ökad myndighetsaktivitet. Det helhetsperspektiv på arbetsmiljön, som idag omfattas av de flesta, förutsätter att arbetsmiljöfrågorna på ett bättre sätt integreras i linjeorganisationen. Detta är företagsledningens ansvar.

Vid en ökad integrering av arbetsmiljöfrågorna i linjeorganisationen är det viktigt att säkerställa att arbetstagare och skyddsombud får insyn och inflytande över arbetsmiljöarbetet. Skyddsombud och skyddskommitté kan härvid få en ny viktig uppgift när det gäller att bevaka att arbetsgivarens internkontrollsystem (mål, undersökningar, handlingsplaner etc) uppfyller de krav som kan ställas på arbetsmiljön utifrån gällande regelsystem.

Analys av rättsläget

I föregående kapitel har lämnats en redogörelse för gällande rätt på det psykosociala- och arbetsorganisatoriska området.

Arbetsmiljölagen är en ramlag som kompletteras med föreskrifter och allmänna råd som meddelats med stöd av lagen (i kraft 1 juli 1978). Tidigare skyddslagstiftning (arbetarskyddslagen) ersattes således av en arbetsmiljölag och den största nyheten var betoningen av att arbetsmiljöarbetet skall präglas av en helhetssyn innefattande såväl fysiska som psykiska och arbetsorganisatoriska frågor. Bakgrunden till denna förändring var framför allt den arbetsvetenskapliga forskningen om arbetstillfredsställelse, där inte minst den svenske forskaren Bertil Gardell visat att monotona arbetsuppgifter i kombination med lågt inflytande leder till ohälsa och låg arbetstillfredsställelse. Forskningen gav således vid handen att arbetsorga-

nisationens utformning är en väsentlig och för arbetsinnehållet ofta avgörande arbetsmiljöfaktor.

Helhetsperspektivet kom framför allt till uttryck i lagens s k portalparagraf (2 kap 1) där det står inskrivet

att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället, att arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende,

samt att det skall eftersträvas att arbetet anordnas så att arbetstagaren själv kan påverka sin arbetssituation.

Det bör framhållas att arbetsmarknadens parter liksom de politiska partierna var eniga om dessa utgångspunkter.

Vidare kan konstateras att paragrafen i rättstillämpningen lett till ett flertal föreskrifter och allmänna råd, meddelande av förelägganden och förbud, ny tillsynsstrategi (systemtillsyn) samt en ny skrivning i arbetsmiljöförordningen där det understryks att en helhetsbedömning skall eftersträvas i samband med yrkesinspektionens tillsynsverksamhet.

Det bör vidare framhållas, att det psykosociala och arbetsorganisatoriska området fått större genomslag i de avtal som ingåtts mellan arbetsmarknadens parter (tex Utvecklingsavtalet och AMLA 89). Det finns en viss tradition på arbetsmiljöområdet, som alltid präglats av en gemensam samsyn mellan parterna, att låta en utveckling avtalsvägen få genomslag i lagstiftningen. Ett exempel är SAF-LO-PTK avtalet (1976), som fått tjäna som förebild för arbetsmiljölagens sjätte kapitel om samverkan. Det motivuttalande till AML som framhåller att de psykosociala frågorna bäst lämpar sig för avgörande mellan parterna bör ses mot denna bakgrund. Uttalandet innebär att traditionell partssamverkan är särskilt viktig på det psykosociala området. Däremot kan uttalandet i denna del inte ges den innebörden att psykosociala och arbetsorganisatoriska frågor skall hållas utanför AML eller undantas från myndigheternas tillsyn eftersom lagen är tvingande.

Rättstillämpningen visar således att de arbetsorganisatoriska och psykosociala frågorna har blivit föremål för ingripande av yrkesinspektionen. Detta står också i god överensstämmelse med gällande rätt. Redan med stöd av stadgandet att arbetsmiljön skall vara tillfredställande har yrkesinspektionen - principiellt sett - alltsedan lagens ikraftträdande haft möjlighet att meddela förelägganden och förbud på det psykosociala området.

Arbetsmiljölagens portalparagraf konkretiseras

Det är idag oomstritt att arbetsmiljöarbetet måste utgå från ett helhetsperspektiv där sambanden mellan såväl fysiska, psykiska som organisatoriska förhållanden i arbetet beaktas. Endast genom ökad insikt och ökad lokal aktivitet på inte minst det arbetsorganisatoriska området kan exempelvis starkt bundna arbeten undvikas eller begränsas.

Vi har funnit att en konkretisering av arbetsmiljölagens regel om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande och anpassad till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende skulle kunna tjäna som ett positivt incitament för de lokala aktörerna. En konkretisering av lagen i denna del skulle också kunna leda till att behovet av nya föreskrifter och allmänna råd skulle minska högst avsevärt.

Behovet av procedurregler (internkontroll)

Som inledningvis framförts behöver en ökad lokal aktivitet stöd av procedurregler snarare än normerande lagstiftning. Yrkesinspektionens arbete med att utveckla tillsynsformerna, främst s.k. systemtillsyn, har denna inriktning. För att stadfästa arbetsgivarens skyldighet att organisera och bedriva ett systematiskt förebyggande arbetsmiljöarbete - i samverkan med arbetstagare och skyddsombud - krävs dock ytterligare incitament. Ett viktigt sådant är eventuella ekonomiska styrmedel. Eftersom denna fråga är föremål för övervägande i annat sammanhang i arbetsmiljökommissionen behandlas den inte i denna rapport. Däremot har arbetsorganisationsgruppen funnit anledning att ta ställning till arbetarskyddsstyrelsens rapport till arbetsmiljökommissionen dagtecknad 1990-02-15 och med rubriken "Regeringsuppdrag angående styrmedel i det förebyggande ar-

betsmiljöarbetet." I rapporten vidareutvecklar arbetarskyddsstyrelsen vissa tankegångar som tidigare framförts av den s.k. generaldirektörsgruppen - bestående av generaldirektörerna för ASS, AMS och RFV - inom arbetsmiljökommissionen.

Styrelsens övergripande förslag gäller sk internkontroll, dvs arbetsgivarens hantering av arbetsmiljön, och har till syfte att utveckla företagets och förvaltningarnas egenaktivitet i arbetsmiljöarbetet samt att säkerställa att miljöarbetet i första hand bedrivs i linjeorganisationen. I denna del avser arbetarskyddsstyrelsen att utfärda särskilda föreskrifter där krav ställs på arbetsgivaren

att utfärda måldokument att klargöra ansvar och uppgifter för arbetsmiljöarbetet

att göra kartläggningar i syfte att identifiera och bedöma risker på ett systematiskt sätt

att upprätta årliga åtgärdsplaner

samt att redovisa ett personalekonomiskt bokslut (tex arbetsskador, sjukfrånvaro och personalomsättning)

Ett grundelement i styrelsens förslag är att internkontrollen skall vara dokumenterad.

Som stöd för den nya inriktningen lägger styrelsen fram två förslag till ändringar i arbetsmiljölagen. Det första avser att förtydliga arbetsgivaransvaret och innehåller bl a krav på att en arbetsgivare skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i lag och föreskrifter samt en mer preciserad undersöknings- och åtgärdsplikt.

Det andra avser att tydliggöra linjeorganisationens roll i förhållande till skyddskommittén i vad avser skyldigheten att planera arbetsmiljöarbetet. Styrelsen anser, att gällande skrivning i lagen som säger att " skyddskommittén skall planera skyddsarbetet och övervaka dess genomförande", av skäl som tidigare redovisats, bör ändras genom att "skall planera" utbytes mot "skall delta i planeringen".

Arbetsorganisationsgruppen är i huvudsak överens med den inriktning och de tankegångar som redovisas arbetarskyddsstyrelsens rapport. Gruppen anser dock att två frågeställningar inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

För det första har behovet av att säkerställa en helhetssyn i arbetsgivarens internkontrollsystem inte närmare analyserats. Erfarenheterna från Norge, där kravet på internkontroll sedan flera år gällt inom t.ex. oljeindustrin, visar att det finns en risk att internkontrollsystem i första hand riktar uppmärksamheten på olycksfallsrisker och den fysiska arbetsmiljön och att den psykosociala arbetsmiljön inklusive arbetsorganisatoriska frågor kommer i skymundan.

För att minska denna risk anser arbetsorganisationsgruppen, att det är viktigt att den föreskrift, som arbetarskyddsstyrelsen avser att utarbeta, har helhetssynen för ögonen och att tex skyldigheten att undersöka risker och brister i arbetsmiljön även kommer att omfatta arbetsorganisatoriska frågeställningar eftersom dessa visat sig ha stor betydelse för såväl den fysiska som den psykiska arbetsmiljön.

För det andra har arbetstagsidans reella inflytande och möjligheter att påverka internkontrollsystemet inte uppmärksammats i tillräcklig utsträckning. Arbetsorganisationsgruppen instämmer helt och hållet i styrelsens betoning av arbetsgivarens och linjens ansvar för att säkerställa en god arbetsmiljö. Samtidigt har arbetsorganisationsgruppen kommit till den slutsatsen, att även övriga aktörers roller behöver förtydligas och förstärkas. Det är således den lokala aktiviteten totalt sätt som måste öka för att det förebyggande arbetsmiljöarbetet skall kunna förbättras.

Arbetsorganisationsgruppens utkast till förändringar av AML - där en konkretisering av helhetssynen samt införandet av internkontroll utgör huvudmoment - innefattar således styrelsens förslag. För att säkerställa en ökad dynamik och dialog i det lokala arbetsmiljöarbetet anser dock gruppen, att styrelsens förslag bör kompletteras på en punkt, nämligen att skyldigheten att upprätta handlingsplaner tillförs förslaget. Motivet till detta tillägg är, att framtagandet och upprättandet av handlingsplaner generellt sett är ett viktigt moment i en mer procedurbetonad reglering och att arbetet med att upprätta handlingsplaner kan aktivera samtliga lokala aktörer.

Förslag till förändringar i AML med kommentarer.

Arbetsgruppens förslag till kompletteringar av AML skall från tillämpnings- och tillsynssynpunkt ses som en samverkande helhet. Förslagets huvudsyften har redan beskrivits. En huvudpunkt i förslaget är att markera kravet på en ökad lokal aktivitet för att uppnå lagens syften.

Denna delvis nya inriktning av regleringen motiveras av de psykosociala och arbetsorganisatoriska miljöfaktorernas speciella natur. Det rör sig om komplexa samband, såväl mellan miljö och hälsa som mellan den enskildes arbetsförhållanden och den aktuella produktionsuppgiften, som inte enkelt låter sig regleras genom normerande regler.

Arbetsgruppens analys har visat, att ett effektivt förebyggande arbete riktat mot hälsorisker av psykosocial art, som har arbetsorganisatoriska orsaker, kräver ett systematiskt angreppssätt. Syftet är att reducera de fysiska och psykiska belastningar som kan ge upphov till ohälsa, omedelbart eller på längre sikt, och även att organisera arbetet så att de anställda har frihet och kompetens att själva i större utsträckning påverka sin arbetssituation.

Frågan om huruvida det finns risk för fysisk eller psykisk belastning som kan ge upphov till ohälsa måste bedömas utifrån ett flertal utgångspunkter. Även om kunskapen om samband mellan miljö och hälsa hela tiden ökar, är det likväl så att ett effektivt förebyggande arbete måste beakta symptom, vars orsakssamband kan vara mer eller mindre väl dokumenterade. Sådana indikationer kan vara t ex hög sjukfrånvaro, förekomst av vissa psykosomatiska reaktioner, uttalad otrivsel, hög personalomsättning, relationsproblem etc. Även de anställdas egna bedömningar av arbetets belastningar och deras definitioner av vad som är arbetsmiljöproblem skall beaktas.

Det är av största vikt att det i varje företag görs kartläggningar och undersökningar som förmår att fånga tidiga signaler på psykosociala och arbetsorganisatoriska förhållanden som kan föranleda ohälsa.

Med detta synsätt är det naturligt att ställa metodiken i det kartläggande arbetet och systematiken i de planerade förebyggande insatserna i centrum för uppmärksamheten. De berörda anställdas liksom deras företrädare medverkan är ett väsentligt inslag i arbetets samtliga led. Det är mot denna bakgrund som arbetsgruppen disku-

terat en konkretisering av arbetsmiljölagens s.k. portalparagraf samt arbetarskyddsstyrelsens förslag till förtydligande av arbetsgivaransvaret i AML (sk internkontroll).

I det följande presenteras lagförslaget paragraf för paragraf.

Målsättningsparagraf

Föreslagen lydelse 1 kap 1a §

1 kap Lagens ändamål och tillämpningsområde

1 §

Lagens ändamål är:

1. att säkerställa en arbetsmiljö som förhindrar att arbetstagare utsättes för skadlig påverkan eller risk för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället och
2. att ge arbetsgivare och arbetstagare en grund för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö.

Arbetsmiljölagen saknar idag en uttrycklig ändamålsbestämmelse. Dess karaktär av ramlag, som i första hand syftar till att verka handlingsdirigerande på arbetsmarknadens parter, innebär att dess ändamål behöver komma till klart uttryck. Förebilden till den föreslagna paragrafen är dels hämtad från den norska arbetsmiljölagen, dels från 2 kap 1 § 1 st i AML, som överförts ordagrant.

Genom att tillföra lagen en ändamålsbestämmelse anser vi att lagen blir tydligare och att förståelsen för lagstiftarens ambitioner kommer till klarare uttryck.

Det första målet är att säkerställa en arbetsmiljö som förhindrar att arbetstagare utsätts för skadlig påverkan eller risk för ohälsa eller olycksfall. Detta har alltid varit lagens huvudmålsättning men har tidigare endast kommit till uttryck i samband med regleringen av arbetsgivaransvaret (jfr 3 kap 2 §). Genom införandet av en motsva-

rande bestämmelse i 1 kap skapas en symmetri mellan lagens ändamål och arbetsgivaransvaret.

Vidare antyder ordet "säkerställa", som saknar tidigare motsvarighet, att det handlar om ett systematiskt förebyggande arbete vilket stämmer väl överens med den föreslagna paragrafen om internkontroll (3 kap 2a §).

Den andra delen av den första punkten är flyttad från 2 kap 1 § 1 st AML. Denna uttrycker utvecklingstanken, d v s att arbetsmiljön skall förbättras i takt med den sociala och tekniska utvecklingen.

Vår uppfattning är att denna bestämmelse inte passar in under 2 kap, som behandlar arbetsmiljöns beskaffenhet. Noteras kan att den norska lagen har motsvarande skrivning i sin målsättningsparagraf.

Den sista punkten, som säger att lagens ändamål är att ge arbetsgivare och arbetstagare en grund för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö, är en nyhet där den norska lagen i viss mån fått tjäna som förebild.

Eftersom arbetsorganisationsgruppens uppfattning är att en god arbetsmiljö förutsätter en ökad lokal aktivitet anser vi att denna del har ett stort pedagogiskt värde. Visserligen betonas samverkan mellan parterna i AML men den föreslagna skrivningen har ett vidare innehåll. Den betonar nämligen att lagen (och indirekt även med stöd av lagen utfärdade föreskrifter och allmänna råd) skall ses som parternas hjälpmedel för att gemensamt åstadkomma en god arbetsmiljö. De arbetsorganisatoriska frågornas komplexa karaktär förstärker detta behov. Det bör framhållas att denna del av målsättningsparagrafen självklart inte påverkar vare sig samhällets sista-handsansvar (offentligrättslig lagstiftning) eller den rollfördelning som föreskrivs i 3 kap AML.

Förtydligande och förändringar i 2 kap 1 §.

Föreslagen lydelse

2 kap 1 §

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Arbetstagare skall ges möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall skall inte användas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt, samarbete och sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

Arbetsmiljölagens s.k. portalparagraf, 2 kap 1 §, är den bestämmelse, som i första hand ger lagen dess karaktär av ramlag. Denna typ av lag erhåller regelmässigt sin konkretisering genom föreskrifter allmänna råd från myndigheter.

De psykosociala och arbetsorganisatoriska aspekterna på arbetsmiljön har visat sig få växande betydelse. Det helhetsperspektiv på arbetsmiljön som detta påkallar låter sig inte fångas i en ökad detaljreglering. Lagstiftningen måste därför syfta till att öka de berörda parternas egen aktivitet när det gäller att identifiera problem och utforma deras lösning. Detta synsätt kommer främst till uttryck i den i det följande förordade kompletteringen av 3e kap AML. För att förverkliga detta syfte synes det dock erforderligt att konkretisera lagen på ett sätt som tydliggör för de lokala parterna vilka generella kriterier som bör vara utgångspunkter i en bedömning av huruvida denna aktivitet leder till en god arbetsmiljö.

Första stycket har bibehållits från tidigare. Dess funktion i sitt nya sammanhang är, förutom att vara en portaldeklaration, att markera att hänsyn alltid skall tas till individuella olikheter i fråga om tålighet

mot fysiska och psykiska belastningar. Andra stycket har hämtats från utvecklingsavtalet (3 § mom 5) och utgör en konkretisering av den nuvarande bestämmelsen i 2 kap 1 § 2 st 2 p att det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation.

Till resterande delar av lagrummet, d v s styckena 3-5, har den norska arbetsmiljölagens § 12 tjänat som förebild.

Beträffande det andra stycket, som behandlar den enskilde arbetstagarens möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen etc, bör inledningsvis framhållas, att arbetsmiljölagens förarbeten betonar att ett aktivt deltagande från de anställdas sida är avgörande för att förverkliga syftet med arbetsmiljölagen. Gällande stadgande skiljer sig inte markant från den föreslagna bestämmelsen. En skillnad är dock att möjligheten att medverka i utformningen av förändrings- och utvecklingsarbete får en starkare betoning. Forskningen visar i denna del, att förändrings- och utvecklingsarbete som inte involverar de berörda är en mer eller mindre belastande psykisk hälsofaktor i sig liksom att den enskildes involvering i förändringsarbete oftast bidrar till att förbättra den psykosociala arbetsmiljöns kvalitet. Dessutom kan inflytandet via skyddsombud och andra fackliga förtroendemän aldrig ersätta egenaktiviteten.

Mot denna bakgrund anser arbetsgruppen det motiverat att med denna bestämmelse markera att den ökade lokala aktivitet som gruppens förslag åsyftar att stimulera skall nå ut till och engagera envar anställd. Det bör slutligen framhållas att överföringen av avtalsbestämmelser till lag har visst stöd i tidigare praxis på arbetsmiljöområdet. Ett exempel, som tidigare redovisats, är samverkanskapitlet i AML som hämtat sin förebild i SAF-LO-PTK-avtalet.

Beträffande det tredje stycket kan först konstateras att arbetsorganisatoriska frågor otvetydigt omfattas av lagen i dess gällande lydelse. Detta framgår redan av förarbetena till första stycket. Den föreslagna konkretiseringen avser som tidigare nämnts att öka den lokala aktiviteten på detta område samt att ge en grund för konstruktiva dialoger mellan de lokala aktörerna.

En fråga som inställer sig är i vad mån yrkesinspektionen kan ingripa med tvångsåtgärder i detta sammanhang och vilka förhållanden som då skall råda. Som konstaterats i ett tidigare avsnitt har yrkesin-

spektionen - principiellt sett - vidsträckta befogenheter att meddela förelägganden och förbud. Enligt 7 kap 7 § AML kan ett föreläggande meddelas mot den som har skyddsansvar enligt 3 kap om det behövs för att lag (t ex 2 kap 1 §) eller föreskrifter skall efterlevas. Samtidigt bör det noteras, att antalet tvångsingripanden på detta område är mycket få och att yrkesinspektionen för närvarande är i färd med att utveckla en tillsynsmetodik varvid syftet är att finna lämpliga former för sitt agerande.

Föreslagen bestämmelse om arbetsorganisationen innebär att yrkesinspektionen skall ingripa med förbud och förelägganden riktade mot arbetsmiljöns beskaffenhet endast om "fysiska eller psykiska belastningar kan medföra ohälsa eller olycksfall". Detta innebär att man vid en bedömning av den aktuella situationen skall ha grundad anledning att anta att arbetet ger eller kommer att ge upphov till ohälsa. Ett exempel på en situation där yrkesinspektionen kan ingripa - och redan ingripit med stöd av gällande rätt - är när det med hänvisning till vetenskapliga rön gjorts trovärdigt att monotona arbetsuppgifter medför en förhöjd risk för belastningsskador. Detta kan även uttryckas så att ingripanden kan ske mot arbeten som typiskt sett, genom erfarenheter från arbetsplatser, kan sägas innebära skadlig belastning. Andra fall där ingripanden med stöd av denna bestämmelse kan ske är när man på arbetsplatsen kunnat kartlägga omständigheter som typiskt sett är indikationer på att arbetets belastningar utgör en akut eller ackumulerande fara för ohälsa.

Beträffande löneformer och arbetstidsordningar kan konstateras, att dessa stadganden utgör en utvidgning jämfört med gällande rätt. Visserligen finns vissa förarbetsuttalanden som tar upp möjlighet att ingripa mot prestationslönsystem när dessa medför höjd säkerhetsrisk eller fara för annans säkerhet. Beträffande arbetstidsformer finns vissa generella uttalanden som betonar att arbetstidsfrågor i vissa situationer kan bedömas som en skyddsfråga. Dessa förarbeten har dock i princip inte medfört att tillsynsmyndigheterna agerat, utan löne- och arbetstidsformer har hittills i praktiken ansetts vara en ren partsfråga.

Motivet till att dessa frågor ändå tas upp i förslaget är de forskningsresultat som visar att prestationslönsystem respektive vissa arbetstidsformer samt mycket övertid som varar under en längre

tidsperiod - framför allt i kombination med andra arbetsmiljöfaktorer - kan medföra risk för ohälsa. Samtidigt bör inskjutas, att t ex den forskningsrapport om lönesystem som refererats i tidigare avsnitt även framhåller att prestationslönesystemet av den enskilde arbetstagaren ofta uppfattas som positivt. Detta oaktat kan inte bortses från att löne- och arbetstidsformer ingår i en helhetsbedömning av arbetsmiljön och att samhället har det yttersta ansvaret för att förhindra att arbetstagare utsätts för ohälsa. Det bör slutligen framhållas att parterna - som hittills haft ansvaret att i praktiken bevaka dessa frågor - haft svårt att klara av denna roll och att en lagreglering skulle kunna öka såväl arbetsgivarens som arbetstagarnas insikt om att dessa faktorer även har arbetsmiljöaspekter.

I förslaget sägs, att löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa inte skall användas. Det bör i sammanhanget erinras om att det i AMLs 1 sägs att det vid lagens tillämpning skall tas hänsyn till arbetets natur. Detta innebär t. ex att arbetstidsförläggningar som generellt sett får anses utgöra en hälso-mässig belastning får godtas som en följd av arbetets natur. Den helhetssyn som AML ger uttryck åt innebär i sådana fall att arbetets innehåll, bemanning, organisation och ledningsformer skall utformas med hänsyn till att arbetstidens förläggning i sig innebär en belastningsfaktor av betydelse.

Uttrycket "påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall" avser att markera att bestämmelsen riktar sig mot löneformer och arbetstidsordningar som utgör en riskökande faktor av betydelse i sitt aktuella sammanhang. Med hänsyn till komplexiteten i sambandet mellan arbetstidsförläggning resp löneform å ena sidan och hälsa å andra bör yrkesinspektionens ingripanden med stöd av denna bestämmelsen inte grundas enbart på generell kunskap annat än i klara fall. I övrigt bör ingripandet dessutom stödjas av indikatorer på att det i det aktuella fallet är fråga om en påtaglig risk som väsentligen reduceras genom den anvisade åtgärden. Det bör vidare tilläggas att t ex löneformen ofta har betydelse i samspel med andra faktorer i arbetsmiljön och att det därför kan vara naturligt att insatserna i första hand riktar sig mot de risker som är förbundna med själva arbetet och andra omständigheter i arbetsmiljön.

Fjärde och femte styckena i förslaget upptar vissa förhållanden som av de flesta bedöms vara grundläggande kriterier för en tillfredsställande arbetsmiljö. Dessa krav har stöd i de förarbetsuttalanden som gjorts i anslutning till första stycket och har vidare ett brett stöd i senare års forskningsresultat. Även i detta fall återfinns väsentliga delar sedan 1977 i den norska lagens tolfte paragraf. Användandet av ordet "eftersträvas" har till syfte att markera (ange) att lagen kräver att ansatser görs för att förbättra arbetsmiljön i dessa avseenden utan att för den skull fastställa en objektiv norm för arbetsmiljöns beskaffenhet.

Procedurregel (internkontroll)

Föreslagen lydelse

3 kap 2a §

En arbetsgivare skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och med stöd av lagen utfärdade föreskrifter. Han skall fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten, upprätta handlingsplaner och vidta de åtgärder, som föranleds därav. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.

Arbetsgivaren skall dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den i den utsträckning verksamheten kräver.

Skyddskommitténs deltagande i planeringen av skyddsarbetet

Föreslagen lydelse

6 kap 9 § 1 p

Skyddskommittén skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa dess genomförande.

Ovannämnda förslag har utarbetats av arbetarskyddsstyrelsen i en rapport till arbetsmiljökommissionen, dagtecknad 1990-02-15 och

med rubriken "Regeringsuppdrag angående styrmedel i det förebyggande arbetsmiljöarbetet". Förslaget till ny paragraf i 3 kap gäller s.k. internkontroll. Beträffande den närmare motiveringen får, förutom vad som sagts ovan under rubriken Behovet av procedurregler (internkontroll), hänvisas till arbetarskyddsstyrelsens rapport. Arbetsorganisationsgruppen ställer sig bakom förslaget. För att ytterligare öka den lokala aktiviteten har arbetsgruppen utökat arbetarskyddsstyrelsens förslag med ett tillägg att handlingsplaner skall upprättas när detta föranleds av konstaterade brister i arbetsmiljön.

Styrelsens förslag till ändring i 6 kap 9 §, där nuvarande lydelse att "skyddskommittén skall planera skyddsarbetet" föreslås ändrad till att "skyddskommittén skall delta i planeringen av skyddsarbete", avser att förtydliga att huvudansvaret för arbetsmiljöarbetet ligger i arbetsgivarens linjeorganisation.

Arbetstagarrollen

Föreslagen lydelse

3 kap 4

Arbetstagare skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som beslutats för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall utföra arbetet i enlighet med gällande föreskrifter samt använda föreskrivna skyddsanordningar, visa aktsamhet och i övrigt medverka till att förhindra ohälsa eller olycksfall.

Om en arbetstagare upptäcker brister eller risker i arbetsmiljön skall han påtala detta för arbetsgivaren.

Finner arbetstagare att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underätta arbetsgivaren eller skyddsombud. För skada till följd av att arbetstagaren underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas är han fri från ersättningsskyldighet.

Gällande lydelse i 3 kap 4 paragraf, som är den paragraf i lagen som behandlar arbetstagarens skyldigheter inleds med ett stadgande som anger att arbetstagare skall medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Detta stadgande ges inte någon närmare precisering i lagens förarbeten. (Jfr Prop 1976/77:149 s 258 f). Därefter följer en bestämmelse som tar upp arbetstagarens skyldigheter att följa givna föreskrifter, använda skyddsanordningar etc. Denna bestämmelse, som hade sin tidigare motsvarighet i arbetarskyddslagen, blir noggrant penetrerad i AML:s förarbeten. Bland annat tas arbetsgivarens rätt att som en sistahandsåtgärd skilja arbetstagaren från anställningen - om arbetstagaren underlåter att följa gällande skyddsföreskrifter - upp till behandling. Slutligen innehåller denna paragraf ett stadgande som innebär en skyldighet för arbetstagare att snarast underrätta företrädare för arbetsgivaren eller skyddsombud om han finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv och hälsa. Av förarbetena (Prop s 260) framgår att arbetstagare normalt först bör vända sig till arbetsgivarens ställföreträdare och därefter - om inte enighet uppnås - ha möjlighet att konsultera skyddsombudet. Till sistnämnda stadgande är kopplat en bestämmelse som säger, att arbetstagare som underlåter att utföra arbetet i denna situation, i avvaktan på besked om arbetet skall fortsättas, är fri från ersättningsskyldighet.

Arbetsorganisationsgruppen, anser att en ökad lokal aktivitet och ett effektivare förebyggande arbetsmiljöarbete förutsätter att den enskilde arbetstagarens erfarenheter och engagemang i arbetet och i arbetsmiljö får ökat utrymme. Förslaget att arbetstagare skall ges möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen etc, som tidigare redovisats har detta syfte.

Första punkten i första stycket upptar ett stadgande som säger att arbetstagare skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som beslutats för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Avsikten med denna punkt, är att på ett tydligare sätt markera att envar arbetstagare har en viktig funktion i arbetsmiljöarbetet. Alla arbetstagare ges således en skyldighet att på ett aktivt sätt medverka i arbetsmiljöarbetet, vilket även innefattar att delta i utarbetande och genomförande av t.ex. handlingsplaner i syfte att förbättra arbetsmiljön.

Andra punkten i första stycket om arbetstagarens skyldighet att följa föreskrifter etc innebär i sak inga förändringar jämfört med gällande rätt. Däremot har vissa språkliga justeringar gjorts för att stadgandet skall bli tydligare. Att uttrycket "förebygga" ersätts med "förhindra" avser att markera att arbetstagarens skyldigheter naturligtvis är begränsade och att det är arbetsgivaren som har ansvaret för att "förebygga" ohälsa och olycksfall (jfr lydelsen i 3 kapitlet 1 paragrafen, där det stadgas att arbetsgivaren skall vidtaga alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsättes för ohälsa eller olycksfall). Samtidigt bör noteras, att arbetstagarnas medverkan är av stor betydelse, inte minst för att komma till rätta med arbetsmiljöproblem på det psykosociala och arbetsorganisatoriska området.

Andra stycket har hämtat sin förebild från arbetsmiljöavtalet mellan SAF-LO-PTK men kan även sägas ha stöd i förarbetsuttalandet som gjorts i anslutning till tredje stycket, vilket refererats ovan. Stadgandet i andra stycket innebär att arbetstagare skall påtala brister eller risker som han upptäcker till arbetsgivaren. Detta är en procedurregel och åsidosättande av denna regel kan inte medföra straffansvar för den enskilde. Syftet med regeln är att tydliggöra den s k hänvändelseordningen, dvs att ange det första steget i den handläggningsordning som bör gälla om en arbetstagare upptäcker brister eller risker i arbetsmiljön och dessa kräver någon form av åtgärd från arbetsgivarens sida. Denna regel innebär inte att arbetstagaren beskärs sin rätt att ta kontakt med sitt skyddsombud.

Tredje stycket har samma lydelse som tidigare och innebär således ingen förändring.

Det bör slutligen betonas, att de förändringar som föreslås i 3 kap 4 § inte avser att påverka arbetsgivarens och arbetstagarens ansvar som följer av gällande rätt

Skyddsombudets rätt att begära ingripande av yrkesinspektionen m m

Föreslagen lydelse

6 kap 4 § AML

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och skall verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap 2a §.

Skyddsombud skall delta vid planering av nya eller ändrade lokaler och anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och arbetsorganisation liksom vid planering av användning av ämnen som kan medföra risk för ohälsa eller olycksfall.

Arbetsgivare skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för arbetsmiljöförhållandena inom ombudets område.

Arbetsgivare och arbetstagare svarar för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

Föreslagen lydelse

6 kap 6a AML

Om skyddsombud anser att åtgärder behövs vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren. Skyddsombud kan också begära att viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På begäran skall arbetsgivaren lämna skyddsombudet skriftligt bevis på dennes framställning. Arbetsgivare skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Sker inte detta eller beaktas inte framställningen inom skälig tid, har skyddsombud rätt att

begära att yrkesinspektionen tar ställning till om föreläggande eller förbud enligt 7 kap 7 § skall meddelas.

Där skyddskommitté enligt 6 kap 8 § finns, kan skyddsombud direkt begära att kommittén behandlar en skyddsfråga.

Ovannämnda paragrafer utgör till största delen en uppdelning och ett förtydligande av 7 § arbetsmiljöförordningen. Flertalet regler i denna bestämmelse är enligt vår uppfattning av sådan principiell betydelse att de bör ingå i arbetsmiljölagen. Vi föreslår därför att bestämmelserna i 7 § i förordningen - med undantag för sista stycket som handlar om skyddsron - överförs till de paragrafer i lagen som här behandlas. Som en konsekvens av förslaget måste 7 § arbetsmiljöförordningen justeras.

I 6 kap 4 § första stycket har gjorts det tillägget att skyddsombudet fått ett bevakningsansvar beträffande arbetsgivarens internkontroll.

I 6 kap 6a § stadgas uttryckligen att skyddsombud som inte får en framställning till arbetsgivaren beaktad inom skälig tid har rätt att begära att yrkesinspektionen tar ställning till om föreläggande eller förbud enligt 7 kap 7 § AML skall meddelas. Gällande lydelse i 7 § AMF om "begäran om ingripande" har dock samma rättsliga innebörd varför den föreslagna ändringen i huvudsak innebär ett förtydligande av gällande rätt.

Motivet till ovannämnda förändringar är dels att stärka skyddsombudets ställning vid införandet av procedurregler (internkontroll), dels att ge skyddsombudet uttrycklig rätt att vid långtidseffekter t ex belastningsskador initiera att yrkesinspektionen tar ställning till om tvångsmedel skall meddelas om arbetsgivaren inte vidtagit erforderliga åtgärder.

6. Referenser

- Abrahamsson, B. *Från fabrik till verksstadskontor - om ny teknik och arbetslivet i framtiden*. Ingår i "Hela människan i arbetslivet", Tidens förlag: Falköping, 1988.
- Agurén S & Edgren J. *Annorlunda fabriker. Mot en ny produktionsteknisk teori*. SAF: Stockholm, 1979.
- Agurén, S. *Om motiv, möjligheter och hinder i utvecklingen av arbetets innehåll - Ett försök till systematisk analys*. Stencil, Avdelningen för företagsutveckling, SAF, 1990.
- Arbetsarskyddsfonden. *Mänsklig arbetsmiljö*. Rapport från Arbetsarskyddsfonden. 1984:4.
- Arbetsarskyddsnämnden. *Utveckling och tendenser på arbetsmarknaden inför 90-talet. Ett underlag för arbetsarskyddsnämndens 90-talsverksamhet*. Stockholm, 1990.
- Arbetsmiljöinstitutet: *Ett forskningscentrum för arbetsmiljöfrågor*. Arbetsmiljöinstitutet, 1988
- Arbetsmiljöinstitutet. *Metoder för arbetsmiljöanalyser*. Enheten för social- och organisationspsykologi, Stencil, 1990.
- Aronsson G. *Arbetspsykologi. stress- och kvalifikationsperspektiv*. Studenlitteratur: Lund, 1987
- Aronsson, G. *Det goda arbetet ur psykologiskt perspektiv - med särskild betoning på ungdomars situation*. I Ungdomars arbetsvillkor i dag och i morgon B.A Olsson & F. Gamberale, F. (Red.) *Arbete och hälsa* 1989:19.
- Aronsson, G. Åborg C. & Örelius, M. *Datoriseringens vinnare och förlorare. En studie av arbetsförhållanden och hälsa inom statliga myndigheter och verk*. *Arbete och hälsa* 1988:27
- Aronsson, G., Åborg, C. *Datorstöd och bildskärmsarbete: utvecklingsstrategier och arbetsmiljökonsekvenser*. Rapport till Arbetsmiljökommissionens organisationsgrupp, 1990.
- Aronsson, G. (red.) *Arbetets krav och mänsklig utveckling*. Prisma, Stockholm, 1983.
- Backström, T. *Systemtillsyn och internkontroll i Sverige - en utredning av läget hösten 1989*. Arbetsmiljöinstitutet, Undersökningsrapport 1989:29.
- Bejerot, E. *Tandvård på ackord*. Institutet för psykosocial miljömedicin, Rapport nr 216, 1989.

- Björkman T, Lundqvist K. *Från MAX till PIA. Reformstrategier inom arbetsmiljöområdet*. Arkiv avhandlingsserie 12, 1981.
- Borgenhammar, E. *Tillit och hälsa*. Libris, Stockholm, 1985.
- Endresen, I.M. Værnes, R., Ursin H. & Tønder, O. Psychological stress-factors and concentration of immunoglobulins and complement components in Norwegian nurses. *Work & Stress*, 1987, 1, nr 4, 365-375.
- Frankenhaeuser M, Ödman M. *Stress - en del av livet*. Värnamo: Brombergs, 1983.
- Freed Solfeldt M. *Tyvärr jag hinner inte ... Om arbetet vid servicehus. och om olika faser i en kunskapsprocess*. Almqvist & Wiksell: Stockholm, 1990.
- Frick, K. *Kan cheferna styra arbetsmiljön?* Rapport nr 3 från projektet Arbetsmiljöstyrning som ett ledningsproblem. Arbetslivscentrum, 1989.
- Frick, K. *Bättre arbetsmiljö genom förenade strategier*. Rapport nr 4 från projektet Arbetsmiljöstyrning som ett ledningsproblem. Arbetslivscentrum, 1989.
- Friedrich, P., Westlander, G. *Hur uppmärksammas tjänstemännens arbetsvillkor i svensk forskning? En sammanställning och analys*. Rapport till Arbetsmiljökommissionens organisationsgrupp, 1990.
- Gardell B. *Produktionsteknik och arbetsglädje*. PA-rådet: Stockholm, 1971.
- Gardell, B. *Arbetsinnehåll och livskvalitet*. Prisma, Stockholm, 1977.
- Gardell, B. *Tjänstemännens arbetsmiljöer. Psyko-social arbetsmiljö och hälsa*. Preliminär rapport. Forskargruppen för arbetslivets socialpsykologi, Psykologiska institutionen, Stockholms universitet, Nr 24, 1979.
- Gardell, B. *Arbetets organisation och människans natur. En forskningsöversikt om människans behov av att behärska tekniken*. Arbetsmiljöfonden, 1986.
- Gardell, B, Gustafsson, R.Å. m fl. *Sjukvård på löpande band*. Prisma, Stockholm, 1979.
- Gardell B., Gustavsen, B. Work Environment Research and Social Change - Current Developments in Scandinavia. *J of Occ Behaviour*, vol 1, 1980, 1, 3-17.

- Gustafsson, R.Å. *Traditionernas ok. Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv.* Esselte Studium, Falköping, 1987.
- Gustavsen, B., Hunnius, G. *New Patterns of Work Reform.* The case of Norway. Universitetsforlaget, Oslo, 1981.
- Gustavsen, B. *Utvecklingsarbete och rättsliga betingelser.* I Strategier för utveckling i arbetslivet. (under utarbetande, 1989)
- Hart, H. Arbetsmiljö och reformering av arbetsrätten. Manuskript 1989-10-26.
- Haynes, S., Feinleb, M Women, work and coronary heart disease: Prospective findings from the Framingham heart study. *Am J of Public Health*, vol 70, 1980, 133-141.
- Härenstam, A. *Prison personnel - working conditions, stress and health. A study of 2.000 prison employees in Sweden.* Dokorsavhandling i medicinsk vetenskap. Institutet för psykosocial miljömedicin, Stockholm, 1989.
- Höög, J., Stattin, M. *Förtidspensionärers yrkesbakgrund.* Rapport inom arbetsmiljökommissionens kartläggning. Bilagedel A. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1990.
- IMU-Testologen. *Företagshälsovården om arbetsmiljö och hälsorisker.* En enkätundersökning till arbetsmiljökommissionens kartläggningsgrupp. IMU-testologen, 1990.
- Johansson, G Aronsson, G. Stress reactions in computerized administrative work. *J of Occup Behav*, 1984, 5, 159-181.
- Johnson J V, Hall E. Job strain, workplace social support and cardiovascular disease: a cross-sectional study of a random sample of the Swedish working population. *Am J of Public Health*, 1988, 78, 1336-1342.
- Karasek R. Job Demands, Job Decision Latitude and Mental Health: Implications for Job Redesign. *Adm Science Quarterly*, 1979,24, 285-308.
- Karasek, R, Theorell, T. *Healthy Work. Stress, Productivity and the Reconstruction of Working Life.* Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1990.
- Karlsen, J.I., Næss, R., Ryste, Ø., Seierstad, S. & Sörensen, B. *Arbeidsmiljø og vernearbeid.* Tanum, Oslo, 1975..

- Kronlund, J, Larsson, T.J. *Att förebygga arbetsskador - den svenska modellen i framtiden*. Rapport till arbetsmiljökommissionen, Oktober 1989.
- Landstingsförbundet. *Nyckelrollen. Basenhetsledningens ansvar för arbetsmiljön*. Landstingsförbundet, Malmö, 1989.
- Larsson, T.J. *Accident information and priorities for injury prevention*. Akademisk avhandling, Ipso Factum, 21, 1990.
- Lennerlöf, L. *Arbetsmiljön ur psykologisk och sociologisk synvinkel*. Liber: Stockholm, 1981.
- Lennerlöf, L. *Automatisering och människor*. Liber, Stockholm, 1984.
- Lennerlöf, L. *Föreläsning*. 1985.
- Lennerlöf, L. *Kompetens eller hjälplöshet? Undersökningssrapport*, Arbetarskyddsstyrelsen, 1986:32.
- Lennerlöf, L. *Learning at work: some basic findings*. I H. Leymann & H Kornbluh (red.) *Socialization and learning at work*. Gower, Avebury Aldershot, 1989.
- Lundqvist, K. *Arbetsorganisation - en kunskapsöversikt. Det historiska arvet och förutsättningar för arbetsorganisatorisk förnyelse*. Rapport till Arbetsmiljökommissionens organisationsgrupp, 1990.
- Löwstedt, J (red.) *Organisation och teknikförändring*. Studentlitteratur, Lund, 1989.
- Madsen, T. (Red) *Vem skall göra jobben? Om ungdomar och industriarbete på 90-talet*. Studentlitteratur, Lund, 1988.
- Nilsson, T. *Bonus för industritjänstemän - lönar det sig? En studie av prestations- och vinstbonus för tjänstemän i industrin*. SIF, Stockholm, 1990.
- Nordström, T. *Företagsdemokrati. Försök till teorikonstruktion*. Akademisk avhandling i sociologi. Lunds Universitet, 1980
- Oscarsson, B. *Arbetslivets utveckling och dess drivkrafter*. I Nordisk konferens om arbetsrättens utformning och nya krav på flexibilitet och utveckling på företagsnivå. Nordisk Ministerråd och Arbetslivscentrum, 1987.
- Projekt Lindholmen. *Omsättning av FoU-resultat i praktisk tillämpning*. Rapport till arbetsmiljökommissionen, 1990.

- Puranen, B. *Folkhälsan och våra framtida folksjukdomar - Hur hälsa och sjuklighet påverkas av samhällsförändring*. Stencil, Institutet för framtidsstudier, 1989-04-11.
- SAF/LO. *Löner inom SAF/LO-området. 2:a kvartalet 1988*. SAF/LO, 1989.
- SAN (Statens arbetsmiljönämnd) & Statshälsan. *Bildskärmsarbete och arbetsmiljö. Partsgemensam policy för det lokala arbetsmiljöarbetet*. SAN & Statshälsan, 1989.
- Sandberg, Å. *Vad kan vi lära av tidigare faser av forskning och förändring i arbetslivet? I "Förändringsprogram i arbetslivet. Några svenska och internationella erfarenheter av forskningsmedverkan"*. Red. B.Gustavsen & Å. Sandberg. Arbetslivscentrum, Varia-rapport nr 47. 1984.
- Sandberg, Å. (Red.) *Ledning för alla? Om perspektivbrytningar i företagsledning*. Stockholm: Arbetslivscentrum, 1987.
- Sjöberg, S. *Förslag om ökad utbildning och forskning inom arbetsmiljöområdet vid de tekniska högskolorna*. PM till Arbetsmiljökommissionen, 1989-11-28.
- Sjöstrand, S.E. *Organisationsteori*. Lund, Studentlitteratur, 1987.
- SOU 1989:53. *Arbets tid och välfärd*. Bilagedel A till arbetstidskommitténs betänkande. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm, 1989
- Stjernberg, T., Dilschmann, A., Henriksson, M., Lundqvist, K. & Docherty, P. *Kompetens i fokus Lärande som strategi inom statsförvaltningen*. Helsingborg: Publica Allmänna Förlaget, 1989.
- Sundström- Frisk, C. *Löneformens betydelse för hälsa och säkerhet*. Rapport inom arbetsmiljökommissionens kartläggning. Bilagedel G. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1990.
- Svenska Metallindustriarbetareförbundet. *Det goda arbetet*. Rapport till Svenska Metallindustriarbetareförbundets kongress 1985.
- Svenska Metallindustriarbetareförbundet. *Solidarisk arbetspolitik för det goda arbetet*. Rapport till Svenska Metallindustriarbetareförbundets kongress 1989.
- Svensson, L. *Grupper och kollektiv. En undersökning av hemtjänstens organisations i två kommuner*. Arbetslivscentrum, Utredningsrapport nr 2.

- Sveriges Verkstadsförening. *Rekrytering, Arbete, Utveckling En idéhandbok* Sveriges Verkstadsförening, 1987.
- TCO. *Villkor i arbetet*. Kongresstryck nr 2, TCO, 1976.
- TCO. *Tid att arbeta - tid att leva*. Rapport från TCOs arbetsutredning. 1987.
- TCO-kongress 89. *Vår kunskap formar Sveriges framtid. Fackliga strategier för ett kunskapsrikt arbetsliv*. TCO, 1988.
- Tengblad, P., Joelsson, L. *Fördjupat medbestämmande i statsförvaltningen*. Rapport från ett partsgemensamt utvecklingsarbete. LOM-OFF- programmet, Arbetslivsecentrum, 1989.
- Theorell, T., Karasek, R. Kan vi minska antalet hjärtinfarkter genom att förbättra den psykosociala arbetsmiljön? *Läkartidningen*, 1989, 16, 1455-1456.
- Thorsrud E, Emery F E. *Medinflytande och engagemang i arbetet*. Norska försök med självstyrande grupper. Stockholm: URAF. 1969
- Thålin, M. *Psykosociala arbetsvillkor och nedsatt hälsa i olika yrkesgrupper i Sverige. En analys på grundval av levnadsnivåundersökningen 1981*. Rapport inom arbetsmiljökommissionens kartläggning. Bilagedel F Stockholm: Allmänna Förlaget, 1990.
- Ursin, H., Mykletun, R., Tønder, O., Værnes, R., Relling, G., Isaksen, E. & Murison, R. Psychological stress-factors and concentrations of immunoglobulins and complement components in humans. *Scandinavian Journal of Psychology*, 1984, 25, 340-347.
- Waerness, K. *Kvinnor och omsorgsarbete*, Prisma: Stockholm, 1983
- Westlander, G. *Arbetets villkor och fritidens innehåll. En socialpsykologisk studie av manliga fabriksarbetare*. På-rådet, Stodkholm, 1976.
- Westlander, G. *Vad är psykosociala frågor?* Arbetarskyddsfonden, Stockholm, 1978.
- Wikman, A. *Sjukfrånvaron och yrkessjukligheten*. Rapport inom arbetsmiljökommissionens kartläggning. Bilagedel A. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1990.
- Winkel, J , Kilbom Å (Red.) *Fysisk belastning och tidsaspekter på arbetsorganisation vid repetitivt och monotont arbete*. Arbetsmiljöinstitutet. Undersökningsrapport, 1989:21

- von Otter, C *Arbetsbetsorganisation i vård och omsorg*. Ingår i AMFOs
essäsamling "Om arbetstider" Arbetsmiljöfonden, 1987.
- Åkerstedt, T., Knutsson, A. *Obekväma och oregelbundna arbetstider
som hälsorisk*. Rapport inom arbetsmiljökommissionens
kartläggning. Bilagedel G. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1990.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till

Lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160)

dels att 2 kap 1 §, 3 kap 4 §, 6 kap 4 och 9 §§ samt att rubriken till 1 kap skall ha följande lydelse

dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 1 kap 1a §, 3 kap. 2a § och 6 kap 6a §.

Nuvarande lydelse

1 kap Tillämpningsområde

1a §

Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation.

Föreslagen lydelse

1 kap Lagens ändamål och tillämpningsområde

Lagens ändamål

1. att säkerställa en arbetsmiljö som förhindrar att arbetstagare utsätts för skadlig påverkan eller risk för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetsnatur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället och

2. att ge arbetsgivare och arbetstagare en grund för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö.

2 kap

1 §

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Arbetstagare skall ges möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

medföra ohälsa eller olycksfall. Löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall skall inte användas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt, samarbete och sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

3 kap

2 a §

En arbetsgivare skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och med stöd av lagen utfärdade föreskrifter. Han skall fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten, upprätta handlingsplaner och vidta de åtgärder, som föranleds därav. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.

Arbetsgivaren skall dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den i den utsträckning verksamheten kräver.

4 §

Arbetstagare skall medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iakttaga den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Arbetstagare skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som beslutats för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall utföra arbetet i enlighet med gällande föreskrifter samt använda föreskrivna skyddsanordningar, visa aktsamhet och i övrigt medverka till att förhindra ohälsa eller olycksfall.

Nuvarande lydelse

Finner arbetstagare att arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta företrädare för arbetsgivaren eller skyddsombud. För skada till följd av att arbetstagaren underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas är han fri från ersättningsskyldighet.

6 kap

4 §

Skyddsombud företräder arbetstagarna i skyddsfrågor och skall verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall. Ombudet skall delta vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom vid planering av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivare skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för skyddsförhållandena inom ombudets område.

Skyddsombud skall söka vinna arbetstagarnas medverkan i skyddsarbetet.

Arbetsgivare och arbetstagare svarar gemensamt för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

6a §

Föreslagen lydelse

Om en arbetstagare upptäcker brister eller risker i arbetsmiljön skall han påtala detta för arbetsgivaren.

Finner arbetstagare att arbetet innebär omedelbar eller allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud. För skada till följd av att arbetstagaren underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas är han fri från ersättningsskyldighet.

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och skall verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap 2a §.

Skyddsombud skall delta vid planering av nya eller ändrade lokaler och anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och arbetsorganisation liksom vid planering av användning av ämnen som kan medföra risk för ohälsa eller olycksfall.

Arbetsgivare skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för arbetsmiljöförhållandena inom ombudets område.

Arbetsgivare och arbetstagare svarar för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

Om skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren. Skyddsombud kan också begära att viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På

Nuvarande lydelse

Skyddskommitté skall planera och övervaka skyddsarbetet på arbetsstället. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I skyddskommitté skall behandlas frågor om företagshälsövård, frågor om planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall samt frågor om upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön. Skyddskommitté skall vidare verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället.

9 §

Föreslagen lydelse

begäran skall arbetsgivaren lämna skyddsombudet skriftligt bevis på dennes framställning. Arbetsgivare skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Sker inte detta eller beaktas inte framställningen inom skälig tid, har skyddsombud rätt att begära att yrkesinspektionen tar ställning till om föreläggande eller förbud enligt 7 kap 7 § skall meddelas.

Där skyddskommitté finns, kan skyddsombud direkt begära att kommittén behandlar en skyddsfråga.

Skyddskommitté skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa dess genomförande. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I skyddskommitté skall behandlas frågor om företagshälsövård, frågor om planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och arbetsorganisation liksom av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall samt frågor om upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön. Skyddskommitté skall vidare verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetspassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället.

Arbetsorganisationens betydelse för arbetsmiljön

1 Bakgrund

I direktiven (1988:63) för arbetsmiljökommissionen står bland annat: "Kommissionen skall inte bara utgå från sådana faktorer som ger upphov till relativt lätt identifierbara skador eller sjukdomar utan även till förhållanden av sammansatt natur... Kommissionen ... bör också föreslå andra åtgärder, som behövs för att ytterligare markera det ansvar som arbetsgivaren har enligt arbetsmiljölagen. ... Kommissionen bör belysa hur det lokala arbetsmiljöarbetet och särskilt arbetstagarinflytandet i arbetsmiljöfrågor fungerar. ... Kommissionen bör överväga, om det finns anledning att göra förändringar eller förtydliganden i arbetsmiljölagen eller annan lagstiftning."

Arbetsorganisationen är en viktig arbetsmiljöfaktor. Arbetets organisation, graden av specialisering och monoton i arbetet, tidspress och arbetsmängd spelar en stor roll för uppkomsten av belastningsskador, olycksfall och psykiska och sociala problem i arbetet. Belastningsfaktorer är också en vanlig orsak till förtidspensionering. Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen tagit fram underlag för hälsopolitiska program bland annat för att förebygga rörelseorganens sjukdomar. I rapporten (Socialstyrelsen redovisar 1987:14) "Att förebygga sjukdomar i rörelseorganen" föreslås bland annat att "Speciell uppmärksamhet riktas mot arbetstempo, arbetstid, avlöningsform (prestationslön), inflytande och stress."

Omfattande kunskaper finns om sambanden mellan arbetsorganisation och arbetsmiljö. Hos bland andra arbetsmiljöfonden, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmiljöinstitutet, arbetslivscentrum och arbetarskyddsnämnden görs för närvarande satsningar på frågor som särskilt rör arbetsorganisation

och belastningsskador. I detta forsknings- och utvecklingsarbete belyser man frågorna från olika utgångspunkter och i olika verksamheter.

Erfarenheterna visar emellertid att risker som hänger samman med arbetsorganisationen traditionellt sätt sällan behandlas i den lokala arbetsmiljöverksamheten och i myndigheternas tillsynsarbete.

Kommissionen har bland annat mot denna bakgrund bedömt det angeläget att genomföra ett projekt om arbetsorganisation.

Arbetet bör utföras av en särskild arbetsgrupp.

2 Uppdraget

Arbetsgruppens främsta uppgift ska vara att analysera vilka medel som behövs för att förbättra arbetet med att utveckla goda arbetsorganisationer.

Syftet är att med en kunskapssammanställning som grund analysera möjligheter och hinder för att aktivera arbetet med frågor om arbetsorganisation som en arbetsmiljöfaktor. Här ingår också att redovisa de allmänna utvecklingstendenserna i arbetslivet på det arbetsorganisatoriska området.

Av särskilt intresse är att sammanställa kriterier / faktorer som är av betydelse för en god arbetsorganisation samt strategier för och exempel på praktiska lösningar som visat sig ge goda resultat.

Analysen bör riktas in på dels de formella förutsättningar-
na i form av lagar och föreskrifter samt tillsynsmyndig-
heternas arbete med de organisatoriska frågorna, dels på
vilka praktiska villkor som gäller för arbete med frågorna
lokalt inom företag och förvaltningar.

Ämnet bör belysas såväl från arbetsgivarens utgångspunkt

som ur de anställdas och deras företrädares perspektiv. Att kunna påverka sin arbetssituation är en förutsättning för att individens hela kapacitet allsidigt skall kunna utvecklas och komma till användning.

Frågan om skyddsorganisationens roll samt möjlighet och förutsättningar för att agera i dessa frågor bör också klargöras.

Arbetet bör utgå från de kunskaper som redan finns och bör samordnas med den verksamhet som redan pågår inom bland andra de ovan nämnda organisationerna.

Arbetsgruppen bör fortlöpande informera kommissionen om hur arbetet fortskrider.

Arbetet bör utmynna i konkreta förslag om åtgärder som kommissionen kan ta ställning till.

3 Organisation med mera

I arbetsgruppen bör ingå tre representanter för LO, två för TCO, tre för SAF, en för Kommunförbundet och en för SAV. Ordförande utses särskilt. Gruppen bör ha särskild sekreterare. Till gruppen kan även knytas experter.

Arbetsgruppen bör redovisa sitt uppdrag till kommissionen senast den 1 april 1990.

SÄRSKILT YTTRANDE AV REPRESENTANTERNA FÖR DE OFFENTLIGA ARBETSGIVARNA I ARBETSGRUPPEN . .

Vi står bakom den allmänna inriktningen av arbetsgruppens synpunkter och förslag. De lyfter på olika sätt fram de viktiga sambanden mellan arbetsorganisation och arbetsmiljö. Därmed stöder vi också den i rapporten redovisade slutsatsen från gruppen att den lokala verksamheten måste utvecklas och ges en mera framträdande roll i det framtida arbetsmiljöarbetet än vad som hittills skett.

Att de lokala samarbetsformerna markeras och görs tydligare på det sätt som sker i rapporten kan enligt vår mening bidra till ett mer effektivt arbetsmiljöarbete i linjeorganisationen på varje arbetsplats. Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar framhålls tydligare, arbetstagarnas ansvar och medverkan lyfts fram och skyddsorganisationen deltar i planeringen och följer upp arbetsmiljöarbetet. Vikten av samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare betonas. Allt detta är positivt.

Något vi dock inte kan ställa oss bakom i rapportens förslag till förändringar av arbetsmiljölagen är formuleringarna i 2 kap 1 § om löneformer, arbetstider och styrt eller bundet arbete.

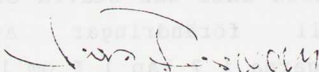
Som vi vid flera tillfällen under arbetets gång framhållit, anser vi inte att de analyser som arbetsgruppen genomfört på dessa områden utgör tillräcklig grund för de förslag till utvidgningar av gällande rätt som här förs fram. I de motiveringar som fogats till dessa förslag betonas snarare behovet av helhetssyn. Här framhålls t ex att det "kan vara naturligt att insatserna i första hand riktar sig mot de risker som är förbundna med själva arbetet och andra omständigheter i arbetsmiljön" (sid 107).

De föreslagna förbudsformuleringarna i de angivna frågorna medför enligt vår mening stor risk för tolkningsproblem vid tillämpningen. Är t ex allt nattarbete att betrakta som hälsovådligt i lagens mening? Är alla former av ackord ohälsosamma?

Konsekvenserna av de på dessa punkter framlagda majoritetsförslagen är svåra att förutse. Vi känner starka farhågor för att en tillämpning av dessa tvingande lagformuleringar skulle kunna ge upphov till stora svårigheter för och i vissa fall kanske omöjliggöra delar av offentlig verksamhet.

Om det trots allt i den slutliga bedömningen av arbetsgrupps förslag till förändringar och förtydliganden av arbetsmiljölagen anses angeläget att ta med regler om löneformer, förläggning av arbetstider och starkt styrt eller bundet arbete måste dessa få formen av rekommendationer, t ex på så sätt att "skall" i de två aktuella meningarna utbytes mot "bör".


Tord W Nilsson


Lars Roswall

SÄRSKILT YTTRANDE AV LEDAMÖTERNA STEFAN AGURÉN,
INGEMAR HJÄLM OCH CARL GUSTAF SANDBERG

Enligt vår mening finns i arbetsgruppen en gemensam uppfattning om att utveckling av arbetsorganisation och förbättring av arbetsmiljö bäst kommer till stånd i en partssamverkan på den enskilda arbetsplatsen.

Enligt vår uppfattning är arbetsgruppen också enig om att en förskjutning av tyngdpunkten i styrningen av arbetsmiljöarbetet skall ske från central myndighetskontroll till egenkontroll i enskilt företags linjeorganisation. Detta synsätt har stöd i underlaget som arbetsgruppen genom konstruktiva diskussioner bearbetat till gemensamma skrivningar och slutsatser (exempel 3.5).

Företag är komplexa system, vars utformning, vad avser arbetsorganisation och arbetsinnehåll, styrs av unika mänskliga och verksamhetsmässiga förutsättningar. Det är viktigt att all arbetsrättslig lagstiftning återspeglar detta.

Vi ser det inte vara möjligt att ändra i en enskild lagstiftning utan en noggrann belysning av hur detta påverkar eller påverkas av andra gällande lagar.

I arbetsgruppens gemensamma skrivning (4.1 och 5.1) dras också dessa slutssatser. Detta till trots har en knapp majoritet av gruppen ansett att förbättringar av arbetsorganisation och arbetsmiljö kan uppnås genom förändringar i en enskild lagstiftning.

Föreslagna förändringar av lagstiftning ökar enligt vår mening inte den lokala aktiviteten.

En fördjupning av arbetsgruppens diskussion om lokala aktörers roller (3.10) samt om hinder och möjligheter (3.5) hade sannolikt lett till att mera verklighetsanpassade åtgärder för att öka det lokala engagemanget kunnat föreslås. På grund av tidsbrist gavs nu arbetsgruppen inte den möjligheten.

Som exempel på föreslagna förändringar inom områden, vilka redan regleras genom gällande lagar och avtal, kan nämnas löner och löneformer vilka normalt regleras

genom kollektivavtal. Nu gällande förarbetsuttalanden i denna fråga tar endast sikte på arbeten med "hög säkerhetsrisk" eller "som har betydelse för annans säkerhet". Någon utvidgning bör icke komma ifråga.

Samma gäller frågan om arbetstider, som nu konsekvent regleras i arbetstidslagen (frånsett vissa minderåriga).

Rapporten lägger fram förslag i form av lagtextutkast till förändringar av olika bestämmelser i AML. Dessa redovisas utan egentlig analys och utan att man klart motiverar varför nya lagregler är att föredra framför andra medel att påverka arbetsmiljön. Avsaknaden av en analys är särskilt anmärkningsvärd, eftersom det bl a i rapportens avsnitt 4.3.8 anges, dels att nuvarande lagstiftning inte utgör något hinder för de lokala parternas agerande, dels att ändringar i lagen måste föregås av en närmare analys. Grundläggande frågeställningar, t ex avvägningen i förhållande till verksamhetens krav och dess ekonomi liksom det ekonomiska ansvaret vid eventuella myndighetsingripanden, har inte ens berörts.

De föreslagna ändringarna (främst AML, kapitel 2, §1) innebär i verkligheten en systemförändring i förhållande till vad som nu gäller. De förarbetsuttalanden till nu gällande lag, som författarna hänvisar till, ger klart uttryck för slutsatsen att arbetsmiljölagen inte skall innehålla regler av den typ som föreslås. I propositionen 1976/77:149, sid 228 anges t ex följande:

"Utredningen har framhållit att det synes vara viktigt att bedömningar beträffande arbetets uppläggning och innehåll i första hand görs av parterna. Det blir nämligen här i stor utsträckning fråga om en prioritering i förhållande till olika alternativ. När det gäller psykiskt påfrestande arbetsformer har emellertid härutöver ansetts finnas ett utrymme för föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen och för hänskjutande av tvistiga frågor till yrkesinspektionen. I en rad remissyttranden har dessa frågor ägnats stort utrymme. Bl a har efterlysts generella föreskrifter i dessa hänseenden från arbetarskyddsstyrelsen."

Jag har redan tidigare framhållit att enligt min åsikt lämpar sig frågor som inte är av omedelbar skyddskaraktär och inte heller ingår i en allsidig bedömning av den fysiska arbetsmiljön bäst för avgörande mellan parterna. Det bör vara en uppgift för arbetarskyddsstyrelsen att följa utvecklingen och i de fall när entydigt underlag finns i nära samråd med arbetsmarknadsparterna meddela de föreskrifter som anses behövliga."

Enligt vår uppfattning skulle den i utkast föreslagna regleringen sålunda innebära en helt ny linje. Om lagstiftningsfrågan blir aktuell även i det fortsatta kommissionsarbetet förutsätter vi att den i så fall blir föremål för en sakkunnig och allsidig analys. Det nu framlagda underlaget är helt otillräckligt och ger anledning till missförstånd om de konsekvenser och de svårigheter, som lagstiftningen medför. Att enbart skildra förslagets effekter som "att stimulera en ökad lokal aktivitet" är aningslöst.

Mot bakgrund av ovanstående reserverar vi oss mot den del i arbetsgruppens förslag som omfattar utkast till lydelse av nya bestämmelser i arbetsmiljölagen.

xxxx

Rapport till arbetsmiljökommissionen.

Det historiska arvet och förutsättningar för arbetsorganisatorisk förnyelse.

Karin Lundqvist

Mars 1990

Besöks och postadress

Telefon

Postgiro

Bankgiro

Organisationsnummer

Mäster Samuelsgatan 10, 3 tr
111 44 STOCKHOLM

08 - 24 59 80

460 75 149

344-9055

556271-7487

Inledning.

Arbetsorganisationen formas huvudsakligen i rationaliseringsprocessen. Arbetsmiljölagen och skyddsorganisationen har hittills spelat en marginell roll vad gäller arbetsorganisationens utformning. Inflytandet har traditionellt funnits hos tekniker och ekonomer, vilket pekar på en del av de problem man nu står inför när det gäller att förnya arbetsorganisationen. De traditionella "förändrarna" är experter på ekonomi och teknik, inte på mänskliga krav och social organisation. Verksamhetskraven håller på att förändras och den traditionella arbetsorganisationen hämmar effektiviteten. Det finns ett tryck mot minskad hierarki och integration av uppgifter. Inom företag och myndigheter upplevs idag stora behov av förnyelse, men också stor osäkerhet om hur man skall bedriva förändringsarbetet.

När vi skall förändra arbetsvillkoren har vi ett historiskt arv att ta hänsyn till. Därför kan det finnas skäl att göra en tillbakablick för att få perspektiv på dagsläget. Vilka utvecklingstrender kan spåras och vilka nya möjligheter öppnar sig när det gäller förnyelse av arbetsorganisationen? Får vi kanske "rationaliseringsvinnare" respektive "-förlorare"?

Vad händer med arbetsorganisationen?

1950- och 60-talen: Arbetsrationalisering och mekanisering.

Läran om "vetenskaplig arbetsledning" (taylorism) har varit den doktrin som sedan sekelskiftet styrt rationaliseringen av industriproduktionen och senare även tjänsteproduktionen. I Sverige spreds idéerna i större skala först på 20- och 30-talen då tidsstudierna började användas på allvar. Verksamheten är främst riktad mot att intensifiera det mänskliga arbetet, som studeras, bryts ner i sina beståndsdelar och sätts samman igen på ett nytt och "maskinligt" sätt. Planering skiljs från utförande och förutsättningar skapas för en långtgående arbetsdelning. Denna arbetsorganisation har underlättat det successiva införandet av maskiner och andra tekniska hjälpmedel i produktionen. Arbetet lades till rätta för mekanisering och automation.

Med mekaniseringen av produktionen ökade kapitalintensiteten. Dyrbara maskiner måste utnyttjas till fullo. Idealet därvidlag är produktion i långa serier, men i Sverige överväger den blandade tillverkningen; arbetsobjekten och serielängderna växlar. För att kunna utnyttja stordriftsfördelar och maskinell utrustning maximalt organiserades produktionen i funktionsverkstäder. Ur de produkter som tillverkas inom ett företag, bryter man ut de

moment som kräver samma tillverkningsoperation. Var och en av dessa utförs sedan i en särskild verkstad (t ex plåt-, maskin-, målnings- och monteringsverkstad). Befattningar och yrken skapas för att passa maskinparken i de olika funktionsverkstäderna. Man anställs för att tjänstgöra i en viss lokal, vid en speciell maskin eller maskinpark som svarare, fräsare, montör osv. Funktionsverkstäderna innebär således en ny typ av arbetsdelning och specialisering. Man är bunden till en funktion, men bearbetar många olika produkter, vilket innebär att man blir yrkesskicklig inom ett smalt fält.

Taylors och Fords idéer har som bekant även tillämpats på kontors- och annat tjänstearbete, men redan på 1800-talet fastslog Charles Babbage att arbetets totalkostnad kunde sänkas genom att sätta olika pris på arbetsmomenten. En viktig tillämpning av detta synsätt är att skilja ut de manuella momenten från intellektuellt arbete. Tänkande måste ofta dokumenteras i form av text, uträkningar, ritningar och liknande. Babbage menade att denna dokumentation är en manuell uppgift som kan köpas till väsentligt lägre pris än den mentala. Denna insikt har fått stora konsekvenser för arbetsorganisationen på kontoren, eftersom den ledde till uppkomsten av befattningar som skriv- och ritbiträden. Babbage har i konsekvens härmed kallats för biträdesbefattningarnas fader.

Efterkrigstiden kännetecknas av stordrift, vilket bidragit till att skapa ytterligare arbetsdelning och funktionell uppdelning av verksamheten i storföretag och förvaltningar. Kontoren specialiserades alltmer långtgående efter funktion, t ex konstruktion, beredning, ekonomi. Kontorsmekaniseringen fortskred. Vi började få "kontorsfabriker" eller "sifferverkstäder" för löpandebandsproduktion av räkenskaper, offerter, korrespondens, försäkringsärenden osv. Det byråkratiska arbetssättet lämpade sig väl för införandet av ADB, dvs 60- och 70-talens genomgripande och stela datorisering av manuella register och så småningom av administrativa funktioner. Försäkringsbolag, banker och storföretag var först. Sedan följde myndigheterna med datorisering av skatte-, socialförsäkrings- och löneadministration. Dessa datorlösningar krävde manuell inregistrering av stora datamängder. Registreringen utfördes satsvis av biträdena, som fick ensidiga och monotona arbeten. Ärendehandläggningen var en uppstyckad process, som utfördes av kvinnor i "kontorsfabrikerna". Arbetet övervakades ofta av män.

Även vården kom att präglas av stordrift och specialisering. Man brukar tala om "sjukvård på löpande band". En kontaktstudie av en medicinsk vårdavdelning i början av 70-talet visade t ex att fyra normalpatienter under två dygn hade 218 kontakter med 45 olika personer i vårdorganisationen. Arbetet på vårdavdelningarna har präglats av rondsyste-met. Arbetsuppgifterna utförs verkligen enligt löpandebandsmetoden; man går från sal till

sal och och gör en uppgift i taget; sätter dropp, tar prover, tempor, pulsar, bäddar, delar ut mat osv. Den samlade överblicken stannar hos avdelningsföreståndaren, som leder och fördelar arbetet.

Konsekvenserna av denna arbetsorganisation är välkända idag.

Till de ljusa sidorna hör att vi fick ett ökat utbud av billiga varor. Produktivitetsökningen inom industrin var påfallande under 50- och 60-talen, vilket får tillskrivas arbetsrationalisering och mekanisering. Frånvaro, hög personalomsättning, fysiska och psykiska förslitningsskador blev det materiella välbefindets skuggsida. Även produktionresultatet påverkades negativt. Kvaliteten försämrades. Kassationsfrekvensen var hög pga ackordshetsen. Inom vården sågs patienterna som "nummer" eller som en "arm" eller en "mage" etc. Byråkratins avarter och opersonliga behandling av allmänheten har gisslats i många sammanhang.

1970-talet: Kapitalrationalisering.

Den traditionella arbetsrationaliseringen fortsatte under 70-talet, men samtidigt började en ny princip träda i förgrunden. Man uppmärksammade den höga kapitalbindningen i Produkter I Arbete (PIA). För storföretaget ASEA, som var först i Sverige med att övergå till kapitalrationalisering, gällde i början av 1970-talet att PIA var nästan 50% större än fastighets- och maskinkapitalet. Enbart räntan på varukapitalet motsvarade de årliga investeringarna i fastigheter och maskiner. Följaktligen förskjöts intresset mot att rationalisera varukapitalet.

Ju längre tid en produkt befinner sig i produktionssystemet, desto dyrare blir den. Allra dyrast är att hålla färdigvarulager. Det gäller därför att öka genomströmningshastigheten och försöka undvika lagerhållning. Moduliserad produktion och kundorderstyrning är att föredra. Från genomströmningssynpunkt är funktionsverkstäder mindre lämpliga, eftersom varje produktionsdetalj skall passera genom hela verkstaden. Mycket tid går åt under vilken produkterna befinner sig i väntan på att bli bearbetade eller är under transport. Beräkningar har givit vid handen att bearbetningstiden i allmänhet var mindre än 1 % av produktionstiden, 99 % bestod av väntetid eller transporter. ("Produkter i vila" (PIV) är här en adekvatare beteckning än "Produkter i arbete".) Linje- eller positionslayout är att föredra framför funktion om man vill minska omloppstiden. Produktionen omorganiseras därför i produktverkstäder och flödesgrupper. För funktionsverkstäderna är likheten i bearbetningsmoment indelningsgrunden. För produktverkstäderna gäller det

istället att hitta produkter med likartad följd av bearbetningsmoment. Det som en gång bröts ut och fördelades på olika verkstäder integreras igen i samma lokal och ställs på linje. Produktverkstäderna rör organisationen på verkstadsnivå. Flödesgrupperna innebär att man på maskingrupsnivå delar upp tillverkningen längs produkt- eller detaljflödet och inte tvärs över flödet som tidigare. Man bryter med den funktionella uppdelningen i svarvgrupp, fräsgrupp osv. Med en flödesgrupp menas vanligen en maskingrupp eller ett produktionsavsnitt som är uppbyggt för att göra färdig en viss "familj" detaljer. Den bör också vara utformad så att den vid körplaneringen kan betraktas som en planeringspunkt, vilket förenklar planeringen avsevärt.

Kapitalrationaliseringen bryter på ett radikalt sätt med den gamla rationaliseringstraditionen. Nu är det material- och produktflödet, inte människor och maskiner, som står i centrum för rationaliseringsintresset. Arbetet förändrar karaktär. I stället för att stå ensam vid en maskin eller grupp av maskiner och tålmodigt utföra sina specialiserade uppgifter som svarvare, fräsare, montör osv anställs man som maskinoperatör el liknande och förväntas plötsligt ha helhetssyn, vara rörlig, initiativrik och bra på att improvisera och samarbeta. Kvalifikationskraven är som synes till stor del av förhållningsmässig karaktär. Till detta kommer vanligen krav på "mångkunnighet."

Det finns flera positiva drag i den här utvecklingen, t ex förändringen från ensamarbete, bundenhet, snäv specialisering till lagarbete, rörlighet och mångkunnighet. Medaljen har dock en baksida. Genom PIA-filosofins krav på "timing" förändras arbetsintensiteten från att ha varit jämn till att bli ryckig. Störningskällorna är många till följd av ökande krav på kundanpassning, användning av komplicerad teknik och bantade buffertlager. Större andel väntetid kombineras med "ruscher." Operatörerna kan få tjäna som buffertar i systemet. Kapitalrationaliseringen kan om den drivs för hårt leda till stress och förslitning. Sådana exempel saknas inte. Detta aktualiserar betydelsen av att skapa en arbetsorganisation som ger arbetslagen största möjliga kontroll över situationen.

1980-talet: Marknadsorientering och flexibel datorteknik.

Under 80-talet blev kapitalrationaliseringen den helt dominerande rationaliseringsprincipen inom varuproduktionen. Japanerna, som är föregångarna, tillämpar redan den "högre skolans" kapitalrationalisering. Massproduktionen är nu ett förlegat ideal. Istället har den blandade tillverkningen blivit förebild för massproduktionen. Standardprodukter ersätts av "skräddarsydda" och kundanpassade varor. Kunderna skall kunna få personliga önskemål tillgodosedda. Den variation och kundanpassning som erbjuds är ännu

starkt begränsad. Inom t ex bilindustrin har antalet varianter av grundmodellen ökat, vilket medför att det vid monteringen ständigt dyker upp olika delar som skall sättas ihop. (Vilket för övrigt försvårar en automatisering av monteringen.)

Den nya tekniken, framförallt den småskaliga flexibla datortekniken, är ett viktigt hjälpmedel i 80-talets kapitalrationalisering. Konceptet för den framtida utvecklingen är datorstyrda integrerade produktionssystem (CIM), vilket idealt innebär ett samlat grepp om de administrativa, produktutvecklande, beredande och tillverkande funktionerna. Målet är att med hjälp av datorer och ett gemensamt informationsflöde kunna styra och samordna alla funktioner från det att en produktidé skapas tills dess att betalningen kommer in från kunden. På så vis kan kapitalets omloppstid reduceras, inte bara för själva produktionen, utan avseende företagets hela verksamhet.

Produktframtagningstiderna har reducerats avsevärt, sedan CAD/CAM börjat komma in i bilden. De har i många fall minskats från flera år till månader. Även tillverkningstiderna har pga olika kapitalrationaliserande åtgärder, datorisering och flexibel automation i många fall minskats från månader till timmar. Det är i detta ljus man bör betrakta CIM-konceptet och tankarna att integrera administration och produktion. En ny obalans håller på att uppstå; kontorsarbetet försenar leveranserna! Med persondatorns hjälp kan t ex fakturor snabbt och lätt skrivas ut i samband med paketering och leverans. Datoriseringen möjliggör att administrativa uppgifter förläggs ute i produktionen.

90-talet: Mot enklare företagsorganisation och "flexibla" arbetsorganisation.

Utvecklingen i arbetslivet går på ett plan mot centralisering och hårdare styrning, medan den på ett annat plan går mot decentralisering och enklare organisationsformer.

Stora koncerner och organisationer är svåra att styra och hålla samman. Med tilltagande storlek ökar kravet på decentralisering, eftersom möjligheterna att detaljstyra och övervaka de olika enheterna minskar. Under 70- och 80-talen har vi haft en bolagiseringsvåg, som nu tycks ha nått kulmen. Storföretagen har divisionaliserats och bolagiserats i självständiga resultatenheter. Den offentliga sektorn genomgår en likartad utveckling. De centrala myndigheterna bantas och de lokala enheterna stärks. Förutsättningarna för marknadsanpassning och kundorientering förbättrats. Målstyrning håller på att ersätta regelstyrning. De övergripande målen fastställs centralt av ledningen i form av ekonomiska avkastnings- och/eller servicekrav, medan medlen att uppnå dem får väljas lokalt

ute i resultatenheterna. Genom målstyrning öppnas möjligheter att öka inflytandet på "golvnivå" i organisationerna.

För att få arbetet att flyta snabbt och störningsfritt i produktverkstäder, automatiserade anläggningar, vård, offentlig förvaltning och andra tjänsteproducerande verksamheter med "kunden i centrum" krävs korta beslutsvägar och en "flexibel" arbetsorganisation.

Under 90-talet kommer nya grupper att beröras av rationaliseringar. Inom företagen har tjänstemännen blivit fler i takt med att den tayloristiska arbetsdelningen brett ut sig. Handläggningskedjor och beslutsgångar har blivit långa och komplicerade i både företag och myndigheter. Stabsfunktioner och centrala enheter bryts ner och vissa uppgifter flyttas ofta med stöd av datorer närmare produktionen. Beräkningsuppgifter och andra biträdessysslor automatiseras och kvar på kontoren blir de mer avancerade uppgifterna. Kraven på samverkan mellan experter och operativ personal ökar. Mellannivåerna bantas och antalet chefsnivåer minskar. Inte minst förändras arbetsledarrollen.

Liknande krav som på varuproduktionen ställs i ökad utsträckning på tjänsteproduktionen. De nya ledningsfilosofierna syftar till att åstadkomma ökad marknadsorientering. Vi fick en "servicevåg". Den började på den privata sidan med bl a Volvo och SAS. "Kunden i centrum" har blivit en välkänd paroll. Rationaliseringstrycket skulle läggas på mellannivåerna och "frontpersonalen", dvs den personal som har direkta kundkontakter, uppvärderas. "Riv pyramiderna" heter en bok av en känd företagsledare. De affärsdrivande verken Televerket, SJ och Posten var inte sena att följa efter i servicevågen. Förnyelseprogrammet inom den offentliga sektorn bygger på likartade tankegångar. Kraven på effektivisering, avreglering, större flexibilitet samt bättre kundanpassning gäller inte bara näringslivet, utan även här. "Myndighetskulturen" skall överges till förmån för en "servicekultur." Nya nyckelord är "service, delaktighet, brukarinflytande och målstyrning."

Industriella rationaliseringsprinciper har, som bekant, en tendens att spridas till nya områden. Kapitalrationaliseringens tankegångar börjar nu i olika former göra sig gällande inom den offentliga förvaltningen. De servicemätningar som många myndigheter har låtit utföra, visar på ett stort missnöje med långa handläggningstider. Samtidigt ökar kostnaderna för den offentliga verksamheten. "Ärenderationalisering" enligt kapitalrationaliseringens förebild kan bli ett medel att "öka genomströmningen" och därigenom bidra till bättre service.

Den tid personalen aktivt arbetar med ärendena utgör ofta bara en bråkdel av den totala tid ärendet befinner sig inom myndigheten. Uppskattningar har visat att "ärendetiden" vid handläggning liksom vid varufremställning till i det närmaste 99 % består av vänte- och transporttid. En av de viktigaste åtgärderna för att påskynda handläggningen är att minska väntetiderna. Hela ärendekedjan bör analyseras. Var uppstår ärendet? Var finns flaskhalsarna? Kundens första kontakt med myndigheten är viktig; telefonväxeln, registratören, kundmottagningen. Effektivisering av den första sorteringsfunktionen kan i hög grad bidra till minskade handläggningstider. Om telefonväxeln har kunnig personal kan ärenden hänvisas rätt från början. Har man en kvalificerad kundmottagning kan enklare ärenden besvaras på direkten.

Det kan låta trivialt att påstå att väntetiderna kan minskas om ärendena besvaras omedelbart när de inkommit. Men för att lösa detta problem krävs okonventionella åtgärder. För det första behövs det många handläggare som självständigt kan ta sig an ärendena. Så stor andel av den tillgängliga personalen som möjligt bör i det perspektivet användas till handläggning. Uppdelningen i handläggare - biträden är från detta perspektiv helt irrationell. Handläggningen går dessutom fortare om arbetsdelningen minskas; om en och samma person handlägger ett ärende från början till slut. Ju fler "stationer" ett ärende måste passera i handläggningsskedjan, desto längre blir den totala handläggningstiden, pga att väntetiderna ökar. Funktionell specialisering bör därför brytas ned. Fler behöver få bredare kompetensområden.

Ny småskalig och flexibel dator teknik (ordbehandling, kalkylprogram, elektronisk post, informationsförsörjning, kunskapsbaserade system (KBS) osv) introduceras fortlöpande och verkar för att upphäva Babbage's princip. Biträdesuppgifterna är på väg att integreras i handläggarbefattningarna. Det belastande inregistreringsarbetet sprids därmed på flera händer. Monotona utskriftsarbeten försvinner då handläggarna får ordbehandling och själva skriver sina manus. Den resurs som biträdena utgör kan användas betydligt bättre, tex kan de omskolas till generalisthandläggare som snabbt sorterar och besvarar ärenden samt hjälper "kunder" tillrätta. Deras arbete kan understödjas av information som hämtas fram från databaser och register via datorerna. Experthandläggarna kan då ägna sig åt de komplicerade fallen samt understödja generalisthandläggarna i deras arbete.

Även på vårdområdet sker förändringar. Som en reaktion på löpandebandsvården börjar alternativa former att växa fram. En ny vårdfilosofi, primär omvårdnad, har börjat göra sig gällande. Man vill åstadkomma ett helhetstänkande; patientens behov skall sättas i centrum och den personal som har den patientnära kontakten skall få ett större inflytande

över vården. Man arbetar i vårdlag och istället för att springa runt från sal till sal har man hela ansvaret för några få patienter. Vårdarna skall planera och följa hela processen från intagningen av patienten till utskrivningen. Arbetet blir mer omväxlande och innehållsrikt, belastningarna minskar genom att kroppsarbete varvas med planerande och intellektuellt arbete. Och inte minst viktigt, patienten får en människovärdig behandling.

Rationaliseringsvinnare och -förlorare?

Det talas mycket om förändring, men i praktiken har arbetsorganisationerna sällan hunnit anpassas till de nya förutsättningarna. Det saknas systematiska data om det arbetsorganisatoriska läget i svenskt arbetsliv. På några teknologiska "spjutspetsarbetsplatser" har man nått förhållandevis långt vad gäller uppgiftsintegration. Några sådana fall har studerats. (Lundqvist 1988:a.) Nyheter såsom grupporienterade vårdformer, flexibla tillverkningssystem osv, växer ofta fram som "öar" i traditionell verksamhet. Nytt och gammalt existerar många gånger sida vid sida i samma lokal eller vägg i vägg. Vissa förändringar är resultat av medvetna satsningar och har dokumenterats i form "praktikfall" (exempelvis inom Utvecklingsprogrammet). Andra har vuxit fram spontant och sprids via hörsägen. De tempobetonade arbetena håller på att rationaliseras bort, men processen fördröjs av olika skäl. Det kan röra sig om uppgifter som har blivit över när man automatiserat eller uppgifter som är svåra eller olönsamma att eliminera med teknikens hjälp. Arbetskraftstillgången är avgörande för tempoarbetenas överlevnadsförmåga. Om det står en reserv av korttidsutbildade kvinnor till förfogande ökar livslängden.

Arbetsorganisationen kan inte ses isolerad från de arbetandes krav och anspråk. För att en arbetsorganisation skall fungera krävs inte bara en produktionsapparat utan också människor som är villiga att utföra arbetsuppgifterna ifråga. Hur har den gamla modellen kunnat överleva så länge? En anledning är att det funnits en reserv av korttidsutbildade kvinnor med mycket låga anspråk, av vilka många har varit glada att överhuvudtaget ha fått ett lönearbete. Det är kvinnorna som till övervägande del befolkade de enkla repetitiva arbetena. De fysiskt "lätta" tempoarbetena har ansetts vara speciellt lämpade för kvinnor. Så sent som på 70-talet lokaliserade man industrier av sådan art till orter där man behövde kvinnoarbeten.

En mängd studier visar hur subtila mekanismer verkar för att sortera kvinnor och män i arbetslivet. (Tex Baude 1989, Fürst 1985, Lindgren 1985, Ressner 1985, Wikander 1989.) Kvinnor synes obönhörligt hamna i rutinarbetena och bli kvar där tills de slås ut. I praktiken tvingas många att hoppa från tempoarbete till tempoarbete i takt med att dessa

rationaliseras bort. Den som en gång blivit arbetslös hamnar lätt i en gråzon mellan arbete och arbetslöshet och försvinner så småningom från den öppna arbetsmarknaden. (Davies och Esseveld 1988, Gonäs 1989.) De rutinarbetande kvinnorna synes nämligen betraktas som en icke-utvecklingsbar restgrupp. För de nya teknologiskt avancerade arbetsuppgifterna har arbetsgivarna vanligtvis en helt annan arbetskraft i åtanke.

Detta kan exemplifieras av hur mönsterkortstillverkning förändras. (Lundqvist 1988:b.) En studie av en traditionell fabrik visade på en flödesorienterad tillverkning, som var uppdelad i ett tjugofemtal tempon. Huvuddelen av arbetsuppgifterna bestod av laddning, tillpassning och lossning av kortämnena i olika maskiner och krävde noggrannhet, gott handlag samt mycket stående och gående. Avsynings- och kontrolluppgifterna var däremot extremt stillasittande och synkrävande. Verksamheten var personalintensiv och kvinnodominerad.

Den gamla mönsterkortsfabriken skulle ersättas av en ny, lokaliserad till en annan ort. I informationsbroschyren kunde man läsa:

"Vi bygger framtidens fabrik..... Produktionen kräver ny teknik som laser, robotar och datorer....Helautomatiskt flöde, snabbare och effektivare. Ett nytänkande bl a i materialflödet, är kännetecken för den nya fabriken. Robotar tar över de monotona arbetsmomenten i hanteringen. Samtidigt innebär automatiseringen snabbare och effektivare produktion. Ett avancerat laboratorium för analys av de kemiska vätskorna och kvalitetskontroll kommer att finnas i fabriken. --- För att nå våra högt ställda kvalitetsmål finns flera kontrollmoment inbyggda i processen. Först avsynas mönsterkorten genom en optisk metod och slutligen kontrolleras kvaliteten i elektriska test. ----- I X-området finns redan yrkeskunnig arbetskraft på det processtekniska området. Ett fortbildningsprogram planeras i syfte att ge blivande medarbetare de special och fackkunskaper som krävs för omställningen..."

Detta är ett typexempel på hur en produktionsprocess i ett slag kan förändras från manuellt rutinarbete till styrning och övervakning av en automatiserad process. Kvalifikationskraven förändras. Istället för kvinnor utan yrkesutbildning söker man nu utbildade processtekniker.

Det framhålls ibland att bristen på utbildad arbetskraft hindrar en förändring av arbetsorganisationen. I exempelvis maskinverkstäder med NC-bearbetning bibehåller man den traditionella arbetsorganisationen med ställare, instruktörer och maskinövervakare så

länge man endast har icke-yrkesutbildade, främst då kvinnor att tillgå. Istället för att integrera uppgifterna blir den monotona maskinpassningen kvinnornas lott, medan programmeringen och riggningen utförs av de manliga yrkesarbetarna.

I många industrier upplever man sig ha stor brist på yrkesarbetare och människor som vill åta sig mer kvalificerade uppgifter. Istället för att tillämpa kollektiva lösningar som utvecklar rutinarbetet, t e x att bilda arbetslag och tillföra dessa uppgifter som följer av exempelvis tekniska förändringar, tenderar arbetsledare m fl istället att befordra enskilda anställda som uppvisar rätt förhållningssätt (det gäller även kvinnor). Som tidigare diskuterats krävs nu ett förhållningssätt som är rakt motsatt rutinarbetets, man talar ofta om behovet av personal med ny "personlighet". Istället för att vara tålmodig, noggrann och förbli vid sin "läst", skall man nu plötsligt vara rörlig, flexibel och initiativrik. Istället för att vänta på "order", skall man vara "självgående." Att befordra enskilda personer som visar framfötterna är att följa minsta motståndets lag. Man vet eller tror sig veta att rutinarbetarna kommer att säga nej. De upplever nya uppgifter som att ta på sig mer arbete, utan att få mer betalt. "Det räcker bra som det är", brukar man säga. I föreställningsvärlden ingår inte att det arbete man har skulle kunna utvecklas och bli stimulerande. Man har ju inget "yrke" och då är det bara rutinjobb som står till buds. För att få ett intressant arbete, krävs både utbildning och byte av arbetsplats, tror man. Ett annat problem består i bristen på överblick och dålig kännedom om vad andra inom företaget sysslar med. Det man nu gör vet man i alla fall att man klarar. En bättre strategi på sikt är att, trots eventuellt initialt motstånd, successivt tillföra rutinarbetarna nya uppgifter, så att de skolas in i ett nytt förhållningssätt.

Arbetsledare m fl har olika förväntningar på kvinnorna respektive männen i produktionen, förväntningar som ofta förstärks av respektive köns eget förhållningssätt och agerande. Relativt männen både utestängs och utestänger kvinnorna sig själva från utveckling och befordran. Man befinner sig i en ond cirkel som är svår att bryta. Kvinnor har svårt att beträda mansdominerade områden och män svårt att komma in i exempelvis kvinnodominerade vård- och tempoarbeten. De kulturella mekanismerna verkar olika; kvinnorna hålls kvar, medan män tenderar att skjutas uppåt i organisationen. Arbetskulturerna är med andra ord effektiva sorteringsmekanismer och hinder för förändring.

Kvinnors kompetens och det nya industriarbetet.

Såväl kvinnor som män medför kompetens till arbetslivet, som utvecklats i övriga levnadssfärer. Kvinnor saknar ofta formell yrkesutbildning. Deras kompetens är i allmänhet informell och förvärvad under uppväxten i socialisationsprocessen och i rollerna som hemarbetande och dubbelarbetande. Vissa typer av arbeten, t ex inom vård och omsorg, anses vara speciellt lämpade för kvinnor, inte pga att de besitter någon speciell kompetens, utan för att de anses ha de rätta "egenskaperna". Den kompetens som kvinnoarbetena kräver är många gånger dold och därmed inte erkänd.

Andreasen och Jörgensen (1986) har utvecklat en kvalifikationsmodell som synliggör de "kvinnospecifika kvalifikationer som kvinnor som grupp har möjlighet att föra över i lönearbetet". För att uttrycka det mycket kortfattat, så är de kvalifikationer som kvinnor brukar tillägna sig genom hemarbetets organisering och innehåll generella till sin användning. Dessa är förmåga till planering, flexibilitet och behovsorientering. Kvinnor fostras till att ta ansvar i relation till familjen och utvecklar också förmåga till empati. Att ta ansvar är en kvalifikation som kvinnor för över i lönearbetet, menar Andreasen och Jörgensen. Ansvarskänslan kan ta sig olika uttryck; ett är viljan att åstadkomma en kvalitativt god arbetsprodukt. Förmågan till planering och flexibilitet ökar dessutom genom de krav som ställs på kvinnorna i dubbelarbetet.

Gunnarsson (1989) utgår från den nämnda modellen och har empiriskt studerat de kvinnliga kvalifikationernas användning i kvalificerat industriarbete, där det finns frihetsgrader i arbetsorganisationen. Bl a framkom att kvinnor tar större ansvar för helheten, förplanerar sin arbetsinsats och arbetar mer systematiskt. Hon konstaterar också att "omsorgsrationaliteten tar sig uttryck i allt från mellan-mänskliga relationer till omsorg i människa-maskinrelationer uttryckt i skyddsarbetet och till en omsorg i bemärkelsen renhållning, städning i förhållande till maskiner och arbetsplats" (s 46). Det är t ex väl känt att kvinnor brukar hantera den maskinella utrustningen varsammare än män. Inte bara industriarbetet, utan också kontorsarbetet bygger i praktiken på dessa generella kvalifikationer.

Faktum är att kvinnlig kompetens kommer att bli allt mer användbar i framtidens arbetsliv. Förändringen går från specifika kvalifikationskrav till generella och förhållningsmässiga, typ att kunna ta ansvar, arbeta systematiskt och analytiskt, vara kvalitetsmedveten och flexibel. Det finns en stor potential i kvinnokraften, som det gäller att synlig-

göra och tillvarata. Det är slöseri att förvisa kvinnor till tempoarbetena och låta dem "hoppa hage på arbetsmarknaden" (Davies och Esseveld op cit.)

Strategier för förändring.

Det historiska arvet.

Det tog närmare ett sekel att genomföra den vetenskapliga arbetsledningens idéer fullt ut. Kapitalrationaliseringens idéer började vinna insteg redan på 60-talet, men det dröjde närmare 20 år innan de fick en bred uppslutning i vårt land. Hittills är det produktionen som stått i centrum, under 90-talet berörs nya områden inom företag och förvaltningar. Tjänstemannagrupperna kommer sannolikt att stå i fokus på ett annat sätt än tidigare.

Många företag och myndigheter är fortfarande kvar i taylorismens grepp, medan andra är på väg mot nya mål. Arbetskraftstillgången är synnerligen betydelsefull, för möjligheterna att påskynda eller förhala omställningsprocessen. Tempoarbetet lever fortfarande kvar. På många arbetsplatser är man, trots att man genomfört kapitalrationalisering och automatiserat, formellt kvar i gamla tayloristiska arbetsorganisationen fastän den är ineffektiv. Det finns också "spjutspetsarbetsplatser" där man är på väg mot ökad samverkan och uppgiftsintegration. Vägen framåt är snårig, man förändrar inte arbetsorganisationen över en natt. Det finns många hinder att passera.

Arbetsrotation har ofta fått bli patentlösningen på hur man skapar omväxling i repetitiva arbeten. Tyvärr har arbetsrotation mestadels inneburit växling mellan flera ensidiga arbetsuppgifter och innehållsligt inte tillfört någonting. I stället för omväxling har rotationen inneburit ytterligare en belastning. Den har försvårat både möjligheterna att bibehålla ackordet och att psykologiskt kompensera monotonin exempelvis genom dagdrömmeri. För att med organisatoriska medel kunna förbättra arbetsvillkoren krävs att de tillförs intellektuella och problemlösande inslag. Arbetsuppgifter som utförs på andra nivåer i organisationen, av t ex arbetsledare, planerare, beredare osv måste integreras med uppgifter i produktionen.

Arbetsvillkoren förbättras emellertid inte bara genom förändrad arbetsorganisation. Det är inte lösningen på alla problem. Som vi har kunnat iaktta har organisatoriska förändringar både understött och understötts av teknikutveckling. För att eliminera belastande arbetsmoment kan det vara nödvändigt med t ex automation. Överhuvudtaget krävs ett nytänkande vad gäller både produkters och anläggningars konstruktion.

Behovet av en flexibel arbetsorganisation.

Som vi kunnat konstatera ställs idag nya krav på sättet att producera både varor och tjänster. Det är ett skifte från att producera långsamt, standardiserat till att producera snabbt, varierat och kundanpassat. Det förstnämnda idealet har man försökt förverkliga med hjälp av arbetsdelning, strikt definition av arbetsuppgifter och en mekanisk organisation.

Det nya sättet att framställa varor och tjänster kräver helt annorlunda arbetssätt. Hela processen håller på att snabbas upp: Från idé eller kundkrav till tillverkning, distribution och försäljning och fram till dess kunden har betalat. Flödet går allt snabbare. Helheten kommer i centrum på ett annat sätt än tidigare samtidigt som det krävs flexibilitet och samverkan för att lösa de problem som uppstår. Funktionstänkandet ersätts av ett flödes-tänkande, arbetsuppgifter tenderar att integreras och arbetsformerna att bli organiska och gränsöverskridande.

Man skall klara att handlägga ett helt ärende, tillverka en hel produkt eller produkt-del, vårda hela patienten osv. Yrkesrollen breddas och man förväntas vara "mångkunnig". Det hela är emellertid något utöver sina delar. Arbetet får också nya dimensioner, vilket innebär krav på kvalitativt annorlunda kunskap: Samverkan kräver social kompetens; Kundkontakt kräver lyhördhet och behovsorientering; Helheten kräver systemsyn och ibland kunskap om bakomliggande samband och principer; Störningshävning i avancerade tekniska anläggningar och styrning av komplexa processer kräver experimentell och analytisk förmåga osv.

Arbetslagen måste vara självstyrande, dvs själva kunna detaljplanera sitt arbete och skapa tillräcklig framförhållning samt ha befogenhet att fatta beslut i den löpande verksamheten. Annars får man svårt att verka effektivt utan fördröjningar och riskerar istället att få en stressig buffertroll.

Vad karakteriserar en god arbetsorganisation?

Arbetsorganisationen kan inte betraktas isolerat vare sig från människa eller verksamhet. I en god arbetsorganisation förenas människans krav och verksamhetens mål på ett för båda produktivt sätt. Hittills är det som vi sett verksamhetens krav som fått styra utformningen av arbetsorganisationerna. Människan har fått anpassa sig till priset av fysisk och psykisk ohälsa. Visionen om det goda arbetet är nödvändig som komplement till ratio-

naliseringsmodellerna, så att människors behov kan tillgodoses vid utformningen av arbetsorganisationen.

Nu är det dags att erkänna vad vi alla innerst inne vet och vad som arbetslivsforskningen visat för länge sedan, nämligen att arbetsuppgifternas karaktär är det väsentligaste för arbetstillfredsställelsen. Alla behöver vi en uppgift att "bita i", så att vi får använda vårt huvud och lösa problem. För att vi skall bli tillräckligt stimulerade och känna oss motiverade att arbeta måste yrkeskunnandet ständigt fördjupas. Lärande sker inte enbart genom utbildning, utan också genom de erfarenheter man gör. Arbetsorganisationen bör därför utformas så att den främjar lärande och utveckling.

Visst har vi också behov av sociala kontakter eller "att komma ut och träffa folk", som så många i rutinarbeten brukar svara på frågor om vad som är viktigt i arbetet. Men vad är det som får beslutsfattare och experter att inte vilja lämna arbetet ens när arbetsdagen är slut? Jo, för att arbetsuppgifterna är så stimulerande, man känner ett ansvar och upplever att man har något personligt att tillföra. Kompetensen växer genom att man kontinuerligt ställs inför svårare uppgifter eller nya "utmaningar". Man får status och respekteras för sin expertis.

Arbetsorganisationerna är synnerligen ojämlika. Ett fåtal får rika tillfällen att utveckla sin kompetens. Oftast är denna också användbar även utanför arbetet; man får t ex också lättare att hävda sig som samhällsmedborgare. Denna medalj har också en baksida, som kan vara stress, för många krav samt konflikter mellan arbete och familjeliv.

Andra får hålla till godo med själsdödande rutinjobb, som det är omöjligt att identifiera sig med och känna stolthet över. I stället för att få använda sin kreativitet att lösa utmanande arbetsuppgifter, går kraften och initiativförmågan åt att psykiskt försöka kompensera monotonin. Det som blir viktigt i arbetet är kringfaktorerna; samvaron med arbetskamraterna, bra arbetstider, trevliga pausutrymmen osv. Istället för att lära sig föra sin talan, får man lära sig att bli tålmodig, noggrann och fingerfärdig. Rutinarbetet ger få möjligheter till utveckling och anspråken på arbetet justeras i förhållande därtill: "Att man skall vara sysselsatt"; "Att det inte är långtråkigt"; "Man måste försörja sig, något måste man ju göra" är typiska intervjusvar. Till sist kapitulerar man, ser man inga andra möjligheter blir det viktigaste att få behålla arbetet.

Rutinarbetare som fått möjlighet att arbeta med mer utmanande uppgifter ändrar sin syn och får högre anspråk på arbetet. En kvinna som var mönsterkortsarbetare tröttnade och

fick ett datajobb. Hon beskriver förändringen så här: *"Tidigare då jag hade ackordsjobb betydde kamratskapet allt. Nu tycker jag att arbetet är jättekul; jag får lära mig nya saker hela tiden..... Det hinner aldrig bli rutin..... Det är roligt när man får tänka och se om man klarar av det."* En annan kvinna utbildade sig till verktygsmakare. På frågan om vad hon nu ser som det viktigaste i arbetet svarade hon: *"Att tänka och anstränga sig. Att lösa problem. Man kan inte lösa dem själv, utan man måste diskutera sig fram tillsammans med arbetskamraterna. Attityden är hjälpsamhet. På kretskort var grejorna självklara, man behövde inte hjälp."*

Slutsatsen måste bli att den allra viktigaste måttstocken när det gäller att bedöma om arbetsvillkoren är produktiva från individens synpunkt är huruvida de ger möjligheter att lära nytt och utvecklas. Det räcker inte med att eliminera belastningarna, för att vara stimulerande måste arbetsvillkoren också vara utvecklingsbefrämjande.

Några riktlinjer för arbetsorganisatorisk förnyelse.

Vi måste utgå från dagens verklighet, vårt historiska arv, när vi skall förändra arbetsvillkoren. Kraven på en flexibel arbetsorganisation synes inrymma möjligheter att skapa en god arbetsorganisation. Nu gäller det att försöka utnyttja potentialen i de nya rationaliseringsbehoven och utforma arbetsorganisationer som är både effektiva för verksamheten och utvecklingsbefrämjande för de människor som skall befolka dem.

En mycket angelägen uppgift blir att eliminera restarbetena, dvs tempoarbeten och biträdesuppgifter. De uppfyller ingalunda kraven på en god arbetsorganisation. På sikt är de inte heller effektiva för verksamheten. De utgör lämningar från en rationaliseringsstrategi som håller på att överges. Här bör man påskynda omvandlingsprocessen. Är detta inte möjligt kan lösningen istället bli att stimulera uppbyggnad av mer attraktiva verksamheter, så att de arbetande, speciellt kvinnorna på småorterna får alternativ. På så vis bör man kunna få till stånd en självsanering.

Det är också angeläget att stimulera arbetsorganisatorisk utveckling på "spjutspetsarbetsplatserna" där processen redan har kommit en bit på väg så att man får förebilder och referensexempel för andra som vill förändra.

Här följer några riktlinjer.

Bryt ner:

- Hierarkin samt skapa korta och effektiva informationsvägar.
- Funktioner och flödesinriktad verksamheten.
- Gränserna mellan kontor och verkstad.

Bilda :

- Sammanhållna enheter längs flödet.
- Arbetslag kring dessa helheter.
- Goda kontaktvägar och skapa förutsättningar för vertikal samverkan i organisationen.

Breda :

- Befattningarna genom att integrera uppgifter, t ex inskrift och utskrift, administration och produktion, hela ärendet, osv.

Bygg in:

- Inflytande: Målstyr och delegera befogenheter till arbetslagen. Initiera mål och medeldiskussioner. Försök formulera mätbarhetskriterier för verksamheten.
- Lärande i organisationen genom möjligheter till problemlösning och tillgång till successivt svårare uppgifter.
- Lärande genom samarbete med erfarna kollegor.
- Karriärstegar, dvs möjligheter till befattningsutveckling kombinerad med utbildning.
- Rätt sorts teknisktöd, så att man lätt kan få information, administrera, analysera, beräkna, skriva osv.
- Tillräcklig grundbemanning, så att det finns utrymme att delta i utbildningar, konferenser, handledning, föräldrarledigheter mm.

Motkrafter i förändringsarbetet.

Det finns förvisso ett förändringstryck, men också en mängd motverkande faktorer. Förändringsresultatet är också beroende av hur de berörda grupperna handlar. Rationaliseringstrycket kommer framöver sannolikt att läggas på mellannivåerna i organisationspyramiden. Många av de tjänstemannauppgifter som skapats genom taylorismen försvinner ; planerarna, tidsstudiemännen, beredarna, biträdena. Hur reagerar mellanchefer och arbetsledare som måste dela med sig av sina befogenheter, handläggare som får betjäna sig själva, rutinarbetare som anpassat sig och inte vågar pröva nytt osv.

Fackliga bevara-strategier och revirbevakning är exempel på andra potentiella motkrafter. Likaså arbetsgivare som inte vill eller vågar satsa på sin personal. Förhållningssättet är ambivalent hos många grupper. Man vet ju inte riktigt vad slutresultatet blir.

Att övervinna motstånd och lyckas med förändringar.

Satsa på lokalt utvecklingsarbete! Förutsättningarna för förändring skiftar, men här följer några allmänna riktlinjer.

- Satsa ordentligt; avsätt tid och resurser!
- Utbilda tekniker, ekonomer (dvs de traditionella rationaliserarna) och personal-avdelningarna i arbetsvetenskapliga frågor .
- Låt dem sedan arbeta med att medvetendegöra de berörda i sina organisationer.
- Låt dem skissera förändringsmöjligheter och låt personalen diskutera gamla och nya roller utifrån dessa. Utveckla konkreta målbilder av den nya arbetsorganisationen. Varva diskussionerna med utbildningsinsatser och ge dem som behöver extra stöd.
- Skapa utvecklingsmöjligheter för alla berörda.

Om de berörda aktivt deltar i utvecklingsarbetet skolas de samtidigt in i nya förhållningssätt.

Det börjar växa fram en arsenal av exempel på medvetet förändringsarbete som genomförts ute i arbetslivet och av dessa kan man dra många lärdomar. Förändringsprojekt bör dokumenteras och samlas i en databas. Förebilder och referensexempel är oerhört viktiga i förändringsarbete, särskilt som inställningen är ambivalent.

Referenser.

- Andreasen, K och Jörgensen, E. 1987: *Hvem sagde kvinder er svage? - Om kvinders kvalifikationer*. Kulturgeografiske haefters skriftserie 17. København.
- Baude, A. m fl 1987: *Kvinnoarbetsliv. Visioner och forskning för ett bättre arbetsliv*. Arbetslivscentrum.
- Baude, A. 1989. *Kvinnorna i livsmedelsindustrin. Dolda strukturer och återskapande processer*. Preliminärt manus. Arbetslivscentrum.
- Björkman, T och Lundqvist, K. 1981: *Från MAX till PIA. Reformstrategier inom arbetsmiljöområdet*. Arkiv, Lund.
- Björkman, T och Lundqvist, K. 1986: *Yrkeskunnande och datorisering*. Statskontorets småskrifter 13.
- Björkman, T och Lundqvist, K. 1989: *Styra eller styras? Om deltagande i utvecklingsarbete*. Brevskolan.
- Björkman, T och Wiberg, A. 1990: *Kontorskomplexet*. Carlssons bokförlag.
- Conradsson, B: *Kontorsfolket. En etnologisk studie av livet på kontor*, Nordiska museets handlingar 108, Stockholm.
- Davies, K och Esseveld, J. 1988: *Att hoppa hage i den svenska arbetsmarknaden. En studie av arbetslösa fabriksvinnor*. Tema Nova.
- Ehn, B. 1981: *Arbetets flytande gränser - en fabriksstudie*, Prisma.
- Ehn, S. 1981: *Arbete och kvinnoroll - en fabriksstudie*, Tema Nova.
- Fürst, G. 1985: *Reträtten från mansjobben*, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Fürst, G. 1987: Arbetsmarknadskrafter och könssegregation ur Hellberg, och Månsson (red) *Sociologer ser på arbete*, Arbetslivscentrum.
- Gestrelus, K (red). 1989: *Befattningsförändringar, kompetenskrav, utbildningsbehov*, nr 85 i serien Pedagogisk orientering och debatt. Lärarhögskolan i Malmö.
- Gestrelus, K (red). 1989: *Arbetsuppgifter, kompetenskrav, utvecklingsmöjligheter*, nr 87 i serien Pedagogisk orientering och debatt. Lärarhögskolan i Malmö.
- Gonäs, L. 1989: *En fråga om kön*. Arbetslivscentrum.
- Gunnarsson, E. 1989. *Kvinnors arbetsrationalitet och kvalifikationer*. Arbetsrapport nr 6 i Qvist-projektet. Arbetslivscentrum.
- Henriksson, B. 1989: *Vilja Våga Lära. Erfarenheter av en utbildningsmodell*. Statens förnyelsefonder. Arbetsrapport nr 1: 1989.
- Jones, B och Scott, P. 1987: Flexible Manufacturing Systems in Britain and the USA. *New Technology, Work and Employment*, no 1, sid 27 - 36.
- Jämfo: *Kvinnor i monotont arbete*. 1988 :Rapport nr 12.

- Kern H och Schumann, M. 1984: *Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der Industriellen Produktion*. Verlag Beck, München.
- Larsson, S. m fl 1986: *Arbetsupplevelse och utbildningssyn hos icke-facklärda*. Göteborg Studies in Educational Sciences 57.
- Lindgren, G. 1985: *Kvinnor, kamrater, kollegor*, Sociologiska institutionen. Umeå universitet.
- Lundqvist, K. 1988:a: *Industriarbetets renässans. Studier av CAD/CAM och flexibla tillverkningssystem*. Arkiv förlag och Arbetslivscentrum.
- Lundqvist, K. 1988:b: "Automationen bryter traditionen " *Om gamla och nya förhållningssätt till industriarbetet vid Teli i Nynäshamn*. Allmänna förlaget.
- Lundqvist, K. 1990: *Primär omvårdnad. Ett nytt arbetsätt inom vården. Ett praktikfall från en medicinsk vårdavdelning*. Ingår i en kommande delrapport om arbetsorganisation och löneformer från LO:s demokrati- och inflytandeutredning.
- Ressner, U. 1985: *Den dolda hierarkin*. Rabén och Sjögren.
- Stjernberg, T. m fl. 1989: *Kompetens i Fokus*. Allmänna förlaget.
- Projektgruppe Automation und Qualifikation, 1987: *Widersprüche der Automationsarbeit*. Argument Verlag, Berlin West.
- Sandberg, Å (red) 1987: *Ledning för alla? Om perspektivbrytningar i företagsledning*. Arbetslivscentrum.
- TCO, 1988: *Nya tider, nya yrken. En antologi om några tjänstemannayrken inför 90-talet*.
- Toikka, K. m fl. 1986: *Development of Work in FMS*, ur Skill Based Automated Manufacturing, IFAC Worksshop, Karlsruhe, sept 3 - 5 1986.
- Utvecklingsprogrammet (1988): *Nytt arbetsinnehåll ger bra resultat, SKF D3 fabriken i Göteborg*. Arbetsmiljöfonden.
- Utvecklingsprogrammet (1988): *Kompetens för kvalitet. Teknikrevolution i Långasjönäs pappersbruk*. Arbetsmiljöfonden.
- Wikander, U. 1988: *Kvinnors och mäns arbeten: Gustavsberg 1880 - 1980*. Arkiv förlag. Lund.
- Åström, L. 1986: *I kvinnoled - om kvinnors liv i tre generationer*. Liber.

Till

Arbetsmiljökommissionen

Arbetsgruppen ARBETSORGANISATION

Hur uppmärksammas tjänstemännens arbetsvillkor i svensk forskning?

En sammanställning och analys.

**Peter Friedrich
1:e forskningsingenjör
Arbetsmiljöinstitutet**

**Gunnela Westlander
professor
Arbetsmiljöinstitutet**

FÖRORD

Av rapportens titel framgår att författarna sökt besvara en fråga som egentligen fordrar ett avsevärt större utrymme. Översikten skall till sin karaktär och sitt budskap betraktas som ett bidrag grundat till stor del i författarnas egna erfarenheter av vad som i dagens läge är angeläget att ta itu med när det gäller tjänstemännens arbetsvillkor.

Rapportens inledning beskriver utgångspunkterna och framställningen bygger på en genomgång och diskussion av vad svenska forskningsprojekt under senare delen av 80-talet har behandlat.

Solna den 5 mars 1990

Peter Friedrich

Gunnela Westlander

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	4
BETRÄFFANDE AVGRÄNSNING TILL "TJÄNSTEMÄN"	5
CENTRUM FÖR ARBETSLIVSFRÅGOR (ALC)	8
LOM-PROGRAMMET (Ledning Organisation Medbestämmande)	10
ARBETSMIJÖFONDEN - ETT URVAL PROJEKT	12
DELEGATIONEN FÖR SOCIAL FORSKNING	19
INSTITUTET FÖR PSYKOSOCIAL MILJÖMEDICIN	22
ARBETSMILJÖINSTITUTET	24
UTVECKLINGSORIENTERAD FORSKNING	28
Om Utvecklingsavtalet	28
Utvecklingsprogrammet	28
MDA-programmet (Människor-Datateknik-Arbetsliv)	31
Sammanfattande synpunkter	33
LÄRANDE FÖR FRAMFÖRHÅLLNING - DEN PEDAGOGISKA FORSKNINGENS BIDRAG	34
NÅGRA SAMMANFATTANDE SLUTSATSER MED ORIEN- TERING MOT FRAMTIDEN	38

BILAGOR

Hur uppmärksammas tjänstemännen i svensk forskning?

En sammanställning och analys.

Peter Friedrich
Gunnela Westlander

Kap 1. INLEDNING

Föreliggande översikt har föranletts av önskemål från TCO om att arbetsgruppen ARBETSORGANISATION inom arbetsmiljökommissionen skulle ges ett underlag som har fokus på tjänstemännens arbetsvillkor. Forskning som berör detta område borde utvärderas utifrån: Vilka frågor ställs och vilka problem belyses vad gäller tjänstemännen? Vilket värde har resultat och inriktning på forskningen med hänsyn till aktuella och kommande problem för tjänstemannakåren?

Frågorna föranleds inte minst av att tjänstemän liksom andra arbetande deltar i ett arbetsliv under tydlig förändring. Förändringen frammanas för Sveriges del av ett ökat omvärldsberoende: skärpt konkurrens och konjunkturkänslighet på den privata sektorn och större inriktning på målpuppfyllelse inom den offentliga. Medel som nyttjas för att tackla dessa problem är organisationsförändringar, datorisering och ekonomiska strategier. En fråga av särskilt intresse är därför i vilken mån tjänstemäns arbetssituation analyseras i skenet av dessa förändringar.

Nämnda faktorer är generella för västvärlden och för vissa länder i övriga världsdelar. Utvecklingstakten är dock olika snabb och andra utgångsbetingelser åtskiljer länderna. Vi begränsar oss därför helt till forskning om svenska förhållanden.

Rapporten är resultatet av en förutsättningslös genomgång av svensk fondfinansierad forskning med visst aktualitetsvärde. Vi uppehåller oss främst vid forskning från den sistlidna femårsperioden. Vi vill dock inledningsvis nämna några tidigare arbeten som haft betydelse för att väcka uppmärksamhet och ge en karaktäristik åt det specifika i tjänstemännens arbetssituation.

De första är Fritz Croners två arbeten, Tjänstemannakåren i det moderna samhället (Almqvist och Wiksell, 1951) och Tjänstemännen (Rabén

och Sjögren, 1963). Croner pekar på ett drag i tjänstemännens yrkesutövande som är allmängiltigt och oberoende av bransch: lojaliteten till ledningen och solidaritet med organisationens officiella målsättning. Tjänstemännen var en ledningens förlängda arm. Croner behandlar tiden innan den fackliga aktiviteten bland tjänstemännen växte sig starkare.

Detta skedde årtiondet därefter. Det blev då angeläget att lyfta fram tjänstemännens villkor i sådana aspekter som kunde förtydliga brister i arbetssituationen och sätta tummen på olika arbetsmiljöfaktorer som den fackliga organisationen kunde enas kring som väsentliga.

De andra arbetena som inte minst därför är viktiga att nämna är Gunilla Bradleys Arbetsmiljö och tjänstemän (TCO rapport, 1974, medförf. K. Börjesson och M. Lundgren) och Yrkesroller och livsmiljö, psykosociala aspekter på tjänstemännens arbetsvillkor och arbetsmiljö (Wahlström och Widstrand, 1979). Bradley är en av de första svenska forskarna som framhållit de psykosociala faktorerna och dessas specifika innehåll just för tjänstemän och fortsatt sin forskning inom detta tema. TCO har i anslutning därtill gjort en rad breda undersökningar av statistiskt- sociologiskt slag för att ge slagkraft åt den psykosociala arbetsmiljön. (Tjänstemännens arbetsmiljöer. Arbete. Hälsa. Välbefinnande. Wahlund, I., Nerell G. TCO. Stockholm 1976).

Kap 2. BETRÄFFANDE AVGRÄNSNING TILL "TJÄNSTEMÄN".

En avgränsning till tjänstemän låter sig enklast göra genom att ta fasta på facklig tillhörighet. Tjänsteman skulle då vara liktydigt med TCO-ansluten arbetstagare. Den yrkesverksamma arbetskraften fördelar sig därmed på följande sätt, se tabell 1. Siffrorna säger att tjänstemännen uppgår till halva antalet LO-anslutna (och är fyra gånger så stort om SACO-SR anslutna). Till TCO-kollektivet hör dessutom ytterligare 10 % icke-yrkesverksamma.

De mest skilda arbetsvillkor inrymmer i denna stora tjänstemannagrupp. De yrkesverksamma fördelar sig på förbund av skiftande storleksordning och med varierande könssammansättning (se tabell 2).

Tabell 1. Fördelningen av tjänstemän på olika arbetsmarknadssektorer. Uppgifter för årsskiftet 88/89

(Ur tabell 205. Yrkesverksamma: fördelning på statlig, kommunal och enskild tjänst i SCB. Statistisk årsbok 1990):

	LO	TCO	SACO-SR
Statlig tjänst	209.930	258.448	109.798
Komm. tjänst	636.273	315.585	71.872
Enskild tjänst	1.429.517	564.596	62.768
Fria yrkesutövare			7.742
Totalt	2.275.720	1.138.629	252.180

(Medlemmarna i statliga bolag och stiftelser har förts till enskild tjänst)

Tabell 2. Antal tjänstemän och andel kvinnor per TCO-förbund Uppgifter för årsskiftet 88/89

(Ur tabell 205 Yrkesverksamma: fördelning på statlig, kommunal och enskild tjänst i SCB. Statistisk årsbok 1990)

	N	Andel kvinnor i %
<i>Tjänstemännens central-organisation. TCO</i>	<i>1.259.681</i>	<i>52</i>
Apotekstj fbd	6.801	89
Arbetsled fbd	88.259	6
Bankmannas fbd	52.436	57
Facklärarfbd	98.707	72
Folkhögsk lärar fbd	1.953	33
Försvarets civiltj fbd	13.410	47
Försäkr tj fbd	20.273	47
Handelstj fbd	121.763	61
Hälso- och sjukv tj fbd	97.751	79
Industri tj fbd	300.607	37
Journalist fbd	15.426	31
Kommunaltj m fbd	184.548	69
Lärary fbd	73.644	69
Officerarnas riksfbd	14.886	0
Polis fbd	21.150	10
Skogs- och lantbrukstj m fbd	2.023	28
Statstjänst m fbd	127.431	61
Teaterfbd	6.044	43
TCOs studerandeföreningar	5.163	
Tulltjänst m fbd	5.567	28
Yrkesmusiker fbd	1.750	24

De största förbunden anger tjänstemännens höga förekomst i kommunal tjänst, statlig tjänst, i industrisektorn och i handel. En kvinnlig majoritet finns i flera förbund: apoteks-, facklärar-, hälso- och sjukvården, kommunal förvaltning. En manlig majoritet är tydlig i arbetsledarförbundet, i officers- och polisverksamhet.

Inom industrin har antalet manliga tjänstemän enligt siffror från 1987 sjunkit sedan 1982 med över 7.000, medan antalet kvinnliga tjänstemän ökat med knappt 1.500 personer (se tabell 190 i SCB. Statistisk årsbok 1990). Minskningen har skett över de flesta industrigrenar.

Tjänstemännen omfattar arbetande med varierande inte bara utbildningsbakgrund utan också utbildningsnivå. Den grova socioekonomiska indelningen som folk- och bostadsräkningen använder ger en indikation på spännvidden (se tabell 3).

Den fackliga anknytningen till Tjänstemännens centralorganisation som ett kriterium på att man är tjänsteman medför vissa problem om man som forskare/utredare vill studera tjänstemannarbetets villkor. Många SACO-anslutna är också tjänstemän i ordets arbetsmässiga bemärkelse, ävenså en del LO-anslutna. De frågeställningar om tjänstemän som passar bäst att behandla i forskning och där TCO-anslutningen kan användas som en definition på tjänsteman är sådana som berör fackliga krav och fackligt inflytande.

Vi begränsar vår framställning och för vår diskussion på basis av genomgång av fondfinansierade program och projekt, av forskningsinstitut som verkar för arbetslivets utveckling och av vissa enskilda forskningsinsatser som vi bedömt värdefulla för syftet med denna rapport. Den valda avgränsningen har styrts av vårt uppdrag som vi tecknat i inledningsavsnittet. Förutom den forskning vi grundar våra resonemang och slutsatser på finns säkerligen ytterligare arbeten att tillfoga, vars upphovsmän förhoppningsvis inte ser sig som förbigångna utan ser som sin uppgift att ge ytterligare bidrag till belysningen av tjänstemännens arbetsvillkor.

Tabell 3. Socioekonomisk indelning av sysselsatta: arbetare, tjänstemän och företagare och övriga.

(Ur tabell 195. Förvärvsarbetande befolkning efter socioekonomisk indelning (SEI) i november 1985. SCB. Statistisk årsbok 1990)

	N	% kv.
Totalt	4.285.109	47
Arbetare	1.924.586	46
varav		
ej facklärd, varuprod.	398.993	28
ej facklärd, tjänsteprod.	861.382	69
Facklärd, varuprod.	481.616	7
Facklärd, tjänsteprod.	182.595	79
Tjänstemän		
varav	1.700.148	51
Lägre tjänstemän *	654.223	66
Tjänstemän på mellan nivå**	667.405	47
Högre tjänstemän ledande befattn.***	378.520	32
Företagare	265.787	26
varav		
Fria yrkesutövare med akad yrken	6.010	19
Företagare exkl lantbrukare	167.397	26
Lantbrukare	92.380	27
Övriga	394.588	50

* Lägre tjänstemän: yrken med krav på mindre än tre års utbildning efter grundskola.

** Tjänstemän på mellannivå: yrken med krav på minst tre men ej sex års utbildning efter grundskola.

*** Högre tjänstemän: yrken med krav på minst sex års utbildning efter grundskola.

Kap. 3 CENTRUM FÖR ARBETSLIVSFRÅGOR (ALC)

Vi kommenterar först Arbetslivscentrums (ALC) forskning.

ALC har fyra programområden: 1. Styrning och delaktighet i offentlig verksamhet, 2. Arbetsorganisation, ledning och produktionsteknisk utveckling, 3. Strukturförändringar och huvudmannafrågor. Dessutom har ALC ett fjärde område som inkluderar korta koncisa analyser/utred-

ningsuppdrag vilka i ett senare led kan vara avstamp för större forskningsprojekt (men behöver inte vara det).

I ALC:s styrelse ingår representanter från TCO och några av dess förbund. Krav ställs på forskarna att utgå i frågeställningar som har att göra med fackliga krav och fackligt inflytande för att befrämja utvecklingen av anställdas medbestämmande. I ALC:s skrift¹ "För och om tjänstemän", en sammanställning av forskning vid institutet påpekas att renodlad tjänstemannaproblematik mindre ofta är utgångspunkt för projekten. Mestadels har forskningen kommit att röra tvärfackliga eller flerpartsliga problemställningar. Vissa tjänstemannakategorier har dock fått särskild uppmärksamhet, t ex de som varit starkt berörda av datateknikutvecklingen. Antingen har det rört inbördes nya, p g a teknikens införande, konfliktladdade relationer *mellan* tjänstemannakategorier (grafiker, journalister, perforatörer); (apotekstekniker och farmaceuter); eller mellan arbetsgivar- och arbetstagarpart (försäkringsanställda; banktjänstemän). Det har handlat om att vidmakthålla kvalifikationsnivån, handskas rättvis med minskande arbetsstyrka, få inflytande på systemutveckling o s v.

Vår kommentar till denna forskning är att den med säkerhet varit mönsterbildande för hur man praktiskt på många håll i Sverige handskas med liknande problem i samband med t ex införande av ny teknik, och att den genom sin process-uppläggning och kvalitativa analysansats givit mycken kunskap som åtminstone under de närmaste åren är av stor praktisk nytta främst i fackligt lokalt arbete.

ALC:s forskning under rubriken Arbetsorganisation, ledning, och produktionsteknisk utveckling har haft karaktär av kritisk granskning av organisatoriska former, och av reflexion och nytänkande (i riktning mot avbyråkratisering) och därmed givit impulser för praktiskt verkssamma. Tjänstemannen har vanligtvis ingen särställning i dessa projekt.

Bland ALC:s forskning som är mer empiriskt, praktiskt orienterad återfinns studier av olika vård- och därmed knutna arbetsformer inom offentlig sektor. Men även här är intresset på samordning och samarbete mellan olika yrken på det lokala planet och tjänstemannayrken får ej "separat" uppmärksamhet.

¹ Arbetslivscentrum: Ett urval av arbetslivsforskning FÖR OCH OM TJÄNSTEMÄN gjord på arbetslivscentrum 1977-1987. Stockholm 1987.

Ett annat sätt att definiera "tjänsteman" är att primärt ta fasta på yrken/yrkesutövare som traditionellt hör till s k tjänstemannyrken. Med denna utgångspunkt kan självfallet även facklig hemvist bli av intresse men då i ett andra steg och utifrån frågor som "tar den fackliga organisationen hand om befintliga eller anade yrkesutövningsproblem"? Ett forskningsprogram som ligger i gränslandet mellan fackligt perspektiv och yrkesperspektiv är LOM-programmet. I detta deltar flera forskare från Arbetslivscentrum.

Kap. 4 LOM- PROGRAMMET (Ledning Organisation Medbestämmande - ett program inom Arbetsmiljöfonden).

Detta program med nära anknytning till Arbetslivscentrum och med programmets ledare och en rad forskare förankrade i detta institut, syftar till att stimulera och initiera forskning och utveckling med inriktning på ledarskap, arbetsorganisation och medbestämmande. Den formella grunden lades i medbestämmandelagen, de medbestämmandeavtal som träffats för olika sektorer på arbetsmarknaden och utvecklingsavtalet mellan LO, SAF och PTK 1982. LOM-programmet startades 1985 och de flesta projekt kommer att vara avslutade under 1990.

Ett 70-tal företag och drygt 30 offentliga förvaltningar har startat projekt som ingår i programmet ². I fokus för projekten är förändringsarbete. De två huvudfrågor som programmets³ forskningsarbete skall ge kunskap om är dels en "precisering av organisationsmönster och mötesformer där de anställda kan påverka både löpande produktions- och förändringsarbete" och dels "strategier för att skapa den önskade organisationsutvecklingen."

I uppläggningsen av projekten fäster man stor uppmärksamhet vid att utveckla mötesformer för projektarbete som möjliggör en öppen dialog mellan olika grupper av anställda. Det handlar om en bred medverkan kring både utformningen av vardagsarbetet och kring vilka andra fora som behövs för att säkerställa de anställdas medverkan i olika utvecklingsarbeten. I alla projekt har man strävat efter att många personalkategorier kan medverka i förändringsarbetet; dvs arbetare, tjänstemän och före-

² för en översikt över pågående LOM-projekt: LOM på väg. Läs om hur det gått till förändra arbetslivet. Arbetsmiljöfonden, 1989.

³ Info från LOM. Halvtidsrapport. Arbetsmiljöfonden, 1987 (opublicerat PM.)

tagsledare.

Man utgår ifrån att företagens ökade inriktning mot marknad och kunder förutsätter decentraliserat beslutsfattande och en ökande uppslutning och ett engagemang hos varje anställd.

LOM-projekten gäller olika slags företag och offentlig verksamhet, men dess gemensamma nämnare är bestämda organisationsmönster och mötesformer där alla anställda medverkar i förändringsprocessen och som forskarna inbjuder till som ett avstamp i projektet. Tjänstemännen betraktas i dessa projekt i sin relation till LO-kollektiv och företagsledning. LOM-ansatsen förefaller kunna bidra till att studera och utveckla arbetsutformningen utan att begränsning till av den form av arbetsdelning som utbildning och professionsgränser dikterat.

Ett problem som flera LOM-projekt belyser är att om arbetet möjliggör utveckling av kompetens, beslutsrätt och sociala kontakter så uppstår för den enskilde frågan hur han/hon skall finna mötesformer för att kunna använda denna vunna kompetens till gagn för företagets verksamhet. Och det är en situation som många tjänstemän befinner sig i.

I en rad projekt studeras utvecklingen mot plattare organisation för att få kortare beslutsvägar, snabbare beslut och decentralisering. Detta är försök som är av stor betydelse för tjänstemäns arbetsförhållanden. Dessas situation kännetecknas ju oftast av en slags mellanställning i den organisatoriska strukturen och som kommer att påverkas av ovannämnda idéer.

En annan tendens som följs i några projekt är den tilltagande användningen av kunskap på alla nivåer i företagen och vad detta har för innebörd för organisationen⁴. Här handlar det också om olika aktörers roll i designprocessen vid utformning av t ex fabriker. Ett projekt har till syfte att förändra expertrollen (konstruktörer, produktionstekniker, systemutvecklare) - en f ö vanlig och typisk tjänstemannauppgift oberoende facklig tillhörighet). Denna expertroll innebär mera av öppenhet till synpunkter och förändringsidéer från golvet⁵.

⁴ AMF-projekt 87-1398: Alvensson, M. Företagskultur, ledning och arbetsvillkor. Studier av organisation, ledarskap och arbete ur kulturperspektiv.

⁵ AMF-projekt 84-1235: Ekvall, G. Experterna och förnyelsen. Ett aktionsforskningsprojekt med syfte att ändra innehållet i expertrollen.

Sammanfattningsvis kan man slå fast att det finns flera projekt inom LOM-programmet som kan vara intressanta ur tjänstemannasympunkt. Frågan är bara om dessa erfarenheter från så många utvecklingsprocesser i de olika företagen och förvaltningarna kommer att kunna summeras till mera generella slutsatser om processer för framgång eller misslyckande i utvecklingsarbete och just med speciell hänsyn till tjänstemannakåren.

Kap. 5 ARBETSMILJÖFONDEN - ETT URVAL PROJEKT

Följande urvalsprocedur styrde vår kommentar till arbetsmiljöfundsfinansierad forskning. Utifrån projektbeskrivningarna i Arbetsmiljöfondens projektkataloger under perioden 1982 - 1989 har sådana projekt valts ut där den lämnade informationen tydde på att respektive projekt berör tjänstemannafrågor. Endast projekt under rubriken "psykosociala problemområden" har beaktats. Denna rubrik omfattar följande områden:

- arbetslivsforskning, allmänt
- arbetstider,
- arbetsmiljö och frånvaro/personalomsättning
- arbetsorganisation med inriktning på produktionsteknik/tekniska förändringar
- arbetsorganisation, övrigt
- planerings- och projekteringsprocesser,
- medbestämmande/inflytandefrågor
- arbetslivsforskning, psykosociala områden,
- lokalt skyddsarbete och företagshälsovård

Arbetsmiljöfondens programsatsningar (såsom LOM- och MDA-programmen) behandlas i andra kapitel i rapporten.

Projektbeskrivningarna har ofta varit så allmänt hållna att det i vissa fall har varit svårt att med någorlunda säkerhet kunna veta att det på ett eller annat sätt ska kunna handla om tjänstemän. I tveksamma fall valdes respektive projekt ut för att på basis av annan information senare kunna bestämmas mera exakt.

Genomgången av projektkatalogen gav följande resultat:

År	Antal projekt
82	5
83/84	23
84/85	19
86-89	40

=====

S:a 1982 - 1989: 87

De utvalda 87 projektens inriktning och frågeställningar bedömdes sedan utifrån ytterligare några informationskällor. För de äldre projekt som redan hade avslutats och för vilka det finns redovisning i Arbetsmiljöfondens sammanfattningar eller andra publikationer gjordes en ytlig granskning av det föreliggande materialet. I projektförteckning över samtliga 87 projekt (se bilaga 1) har dessa, sammanlagt 36, märkts med **.

En rad nyare men även äldre projekt hade icke lett till skriftlig dokumentation. Av den anledningen valde vi att granska sådana projekt som verkade vara särskild intressanta ur tjänstemannasynpunkt. Ansökningshandlingar och i förekommande fall opublicerade slutrapporter till Arbetsmiljöfonden studerades. Denna andra kategori av projekt, sammanlagt 24, har märkts med *. Övriga 20 projekt har bara kunna bedömas utifrån de korta projektbeskrivningar i projektkatalogerna och i förekommande fall utifrån vår personliga kännedom av vissa projekt.

Resultatet av den ovan beskrivna genomgången är att av de 87 ursprungligen valda projekten bedömdes 31 som särskild intressanta, 19 projekt som någorlunda intressanta och 37 projekt som mindre intressanta för vårt uppdrag.

Att vissa projekt bedömts som i detta sammanhang mindre intressanta beror på att tjänstemanna-arbetet bara behandlats perifert eller utifrån sådana aspekter som inte är av betydelse i det här sammanhanget (t ex forskning om tjänstemännens fackföreningsrörelse, allmän medbestämmandeforskning utan speciell hänsyn till arbetsorganisatoriska frågeställningar).

Den stora gruppen mindre intressanta projekt kan delvis förklaras med att vårt ursprungliga urval på basis av projektkatalogen har varit gene-

röst men också med att det i många projekt (framförallt projektansökningar) inte går att läsa sig till om tjänstemännens arbete kommer att behandlas. Dessutom är definitionen av tjänsteman så pass oprecis att det i vissa fall först genom studium av projekthandlingar har kunnat avgöras om det verkligen handlar om tjänstemanna-arbete.

Våra kommentarer som följer grundar sig i huvudsak på de tankegångar, resultat, avsiktsförklaringar osv som har redovisats i de 31 projekt som bedömdes som i detta sammanhang särskild intressanta.

Dessa har - utifrån den information som vi har haft tillgång till - klassificerats i sex olika områden.

Verkligheten som studeras i forskningsprojekt med arbetsmiljöinriktning är mycket komplex, medan däremot forskningen ofta inriktar sig på bestämda, avgränsade frågeställningar. Den här valda indelningen är ett försök att klarlägga vilken inriktning projekten har där tjänstemannarbetet diskuteras. Det bör påpekas att många av projekten behandlar inte enbart tjänstemän utan även andra personalkategorier.

1. Studier där arbetsförhållanden och -situation för tjänstemän i chefs- och arbetsledarställning står i centrum.

- o Chefers arbets- och livssituation samt dess konsekvenser för medarbetare och närstående (projekt-nr 84-0644).
- o Ledare på mellannivå i vårdinriktade organisationer. Ledares inverkan på grupporganiserat arbete och nedslitning respektive omsättning av personal (87-0149).
- o Förändringsstress bland arbetsledare i samband med förändrade organisationsformer vid införande av ny teknik (86-0883).
- o Mellanchefer - en nyckelgrupp för organisationers framgång eller misslyckande (85-0267).

2. Projekt där de övergripande verksamhetsmålen knyts ihop med frågeställningar förbundna med arbetsmiljön.

- o Experten och förnyelsen. Ett aktionsforskningsprojekt med syfte att ändra innehållet i expertrollen (projekt nr 84-1235).
- o Interna och externa mål samt arbetsorganisation; arbetskultur och servicekultur i skärningspunkten mellan myndighet och klienter inom AMS (84-0719).
- o Organisationsteori, lärande och teknisk utveckling (83-0782)
- o Arbetsmiljökonsekvenser vid datorstödd integrering av produktion - organisatorisk spelrum...(86-1030).
- o Organisation av FOU-arbetet när produktionsorganisation tillämpas

- Förstudie (85-0331).

- o Ledning och företagsutveckling - exemplet Ericsson. En studie i ledarskap, organisation och medbestämmande (84-1308).

3. Projekt som studerar verksamheter i kris och aktivt bidrar till förändringen av arbetsorganisation och arbetsförhållandena.

- o Osynliga kontrakt i vården - ett utvecklingsprojekt inom vård och om sorsgrsksamheten i Göteborgs och Bohusläns landsting (projekt-nr. 85-1123).
- o Förändring och identitet-ett aktionsforskningsprojekt kring civil personals arbetsvillkor inom försvarsmakten (83-0763).
- o Strukturuomvandling, arbetsmiljöförändringar och kunskapsbehov. Hur kan man bättre möta tekniskt betingade förändringar i arbetsmiljö och arbete med personalutveckling? (84-0356).
- o Riskgrupper. En studie av åtgärder för yrkesgrupper för vilka data tekniken kan komma att innebära problem vad gäller sysselsättning, yrkeskunnande eller arbetsinnehåll. (84-0135).

4. Studier av nya arbetsmiljöer

- o Kunskapsbaserade datorsystem - organisatoriska och psykosociala aspekter på införande och användning (87-0225).
- o Kvinnor i nya arbetsmiljöer (87-0411).
- o Förstudie: CAD-system inom byggnads-, anläggnings- och karteringsarbete (83-0042).

5. Projekt, i vilka ny teknik och dess inverkan på arbetsinnehåll och arbetsorganisation studeras.

- o Yrkesskicklighet, teknikvärdering och arbetslivets förändring (projekt-nr 87-1500).
- o Ny teknik och arbetslivets villkor - ett tvärvetenskapligt forskningsprogram (83-0132).
- o Den nya teknikens inverkan på arbetsorganisation, arbetsinnehåll och arbetsmiljö. En förstudie till ett utvecklingsprojekt inom den grafiska industrin (83-1092).
- o Kompetensutveckling i CAD/CAM (projekt-nr. 83-1113).

6. Projekt som studerar faktorer som kan anses vara symptom på befintliga arbetsförhållanden.

- o En kartläggning av arbetsmiljö - hälsa hos motorbranschens tjänstemän och arbetsledare. En studie ur fysisk, psykisk och social synvinkel, med ADB-stöd och processinriktad arbetsmetod (projekt-nr 84-0450).
- o Belastning, hälsa och sjukfrånvaro i en stor statlig organisation. Steg 1 (86-0790).
- o Arbetsmiljöfaktorer som grund för frivilliga uppsägningar (87-0160).
- o Stress och hälsa i datorförmedlat arbete. En uppföljning efter sju år (84-0136).

- o Vilka belastningar i arbetet ger anställda behov av copingsjukfrånvaro? (84-0753).
- o Datorisering och ny teknik i arbetslivet - medicinska hälsoeffekter, arbetsanalys och stress (86-0344).

Utöver dessa sex områden finns det enstaka projekt som behandlar andra speciella arbetsorganisatoriskt intressanta frågeställningar:

- löneformens betydelse och
- det omgivande stöd- och styrssystemets betydelse för tjänstemännens arbetsmiljö.

Därutöver kan man nämna enstaka projekt som undersöker sådana verksamheter som syftar till att utveckla arbetsmedel för annan personal eller som studerar särskilda aspekter som anses vara av betydelse för en bra arbetsmiljö (t.ex. decentralisering).

- o Rättvis lön - fördelningsnormer, jämförelser och uppfattningar om lönerättvisa (projekt-nr 84-0906).
- o Stöd- och styrssystemets betydelse för anställdas arbetsmiljö (83-0960).
- o Tankearbetet i livsmedelsproduktionen - metoder för utveckling av en decentraliserad planering, samordning och uppföljning, etapp I (83-1104).
- o Mot en helhetssyn på systemutveckling - En alternativ systemutvecklingsmodell med betoning på sociala faktorer (84-0333).

Våra slutsatser blir att det finns endast få projekt som klart uttalat studerar tjänstemanna-arbetet och det är då framförallt projekt som rör *chefer, ledare och arbetsledare* som man har valt att studera tjänstemän. Tjänstemannagrupper på mellannivå inom barnomsorgen (distriktschefer, daghemsföreståndare, tjänstemän i förvaltning med ledningsansvar, avdelningschefer inom socialförvaltningen) studeras i en undersökning för att få en ökad kunskap om betydelsen av ledning och arbetsledning på mellannivå i grupporganisatoriskt arbete (87-0149).

En studie (83-0132) visar på en utveckling som kommer att ha stor betydelse för bl.a. tjänstemännens arbetsförhållanden; integrationen av befintliga dataystem till nätverk. Att information kan sändas från och till många olika arbetsplatser kan leda till att dagens arbetsfördelning mellan olika tjänstemannakategorier, mellan arbetare och tjänstemän, mellan olika företag, mellan olika länder osv kommer att behöva omprövas och förändras (jmf 86-1030). I denna studier som gällde transportbranschen har man funnit att den tekniska utvecklingen innebär för arbetsledare och tjänstemän en risk för utarmning, om rederiernas egna tjänstemän och arbetsledare via sina terminaler kan planera fartygens lastning

respektive lossning i hamnen.

Det finns en rad projekt som handlar om företag och offentlig verksamhet som befinner sig i *kris* pga t.ex. strukturreform. Här finns det flera projekt som berör tjänstemannagrupper men inte för att forskningen rör specifikt tjänstemanna-problematik utan för att man har valt en verksamhet där tjänstemän är anställda. I ett projekt (84-0315) har forskarna analyserat omställningsbehov och faktorer som har gett stöd respektive varit hindrande för kompetensutveckling på Stockholmspolisens kriminalavdelning och på lantmäteriverket. En strategi har tillämpats som gick ut på att tillvarata och vidareutveckla personalens kompetens för att utveckla organisationen och dess anställda. Frågeställningen i ett annat projekt (84-0356) var 'hur kan man möta tekniskt betingade förändringar i arbetsmiljö och arbete med personalutveckling'. Särskild intresse riktades mot teknikergrupper samt grupper av kontorsansatta.

Vi konstaterar vidare att endast några få forskningsprojekt har fått möjlighet att studera *nya arbetsmiljöer för tjänstemän*. I en studie (87-0411) av kvinnornas arbetsmöjligheter i den privata tjänstesektorns expanderande delar undersöks bl.a. vad arbetsorganisationen betyder för kvinnornas möjligheter att lösa konflikten mellan familj och yrkesarbete. Studien genomförs inom branschen datatjänster (konsult, serviceyrken, programutveckling), marknadsföring och övrigt uppdragsverksamhet. I en studie av introduktionen och användningen av kunskapsbaserade datorsystem (87-0225) beskrivs och analyseras förändringar i arbetets organisation och den psykosociala arbetsmiljön, ändringar i den formella företagsorganisationen och nya yrkesroller och nytillkomna befattningar (såsom kunskapsingenjörer).

En mängd projekt belyser arbetsförhållanden utifrån ett '*ny-teknik-perspektiv*'. Studierna har startats utifrån en förväntning att den nya tekniken kommer att ha en inverkan på arbetsmiljön. Urvalskriteriet är här oftast tekniken. Tjänstemän som använder den nya tekniken gäller framförallt för CAD-användare.

I några projekt inriktade på att studera *symptom på dåliga arbetsmiljöer* (belastning, hälsoeffekter, sjukfrånvaro, frivilliga uppsägningar osv) finns även tjänstemannagrupper företrädde. I ett projekt har sådana belastningar i och utanför arbetet identifierats, som ger upphov till s k co-

ping-sjukfrånvaro; i studien ingår bl.a kvinnliga tandsköterskor och administrativ personal, manliga tandläkare och tandtekniker (84-0753). I en pågående studie (87-0160) av bl.a. industri- och kommunaltjänstemän undersöks vilka arbetsmiljöfaktorer som ligger till grund för frivilliga uppsägningar.

Utöver de nämnda studierna om chefers och arbetsledares arbetssituation finns det få projekt som motiverats med att det är tjänstemannens specifika villkor som är av särskilt intresse.

Ser man närmare på de projekt som undersöker vilka former av ledarskap och organisation som engagerar och motiverar människor och leder till både högre produktivitet och bättre arbetsvillkor ingår i huvudsak tjänstemannabefattningar i studierna.

Arbetsförmedlingstjänstemännens arbetsförhållanden (84-0719) belyses med. samspelet mellan interna förhållanden (arbetsmiljö, MBL, tekniska förändringar) och mål samt utåtriktade mål (förbättrat servicenivå). I en stor elektronikkoncern undersöks (83-0782) vad som är en bra utvecklingsorganisation för teknisk utveckling och vad det har för konsekvenser avseende arbetsorganisation och ledningsmönster. Där gäller det framförallt tekniker, institutsingenjörer, gymnasieingenjörer och civilingenjörer som ingår i studien. Produktchefer (civilingenjörer) utvecklingsmöjligheter och en möjlig polarisering av kompetens studeras i ett projekt i kemi- och livsmedelsindustri (85-0331).

Sammanfattningvis kan vi konstatera att det är det enskilda projektets generella inriktning (d v s ny teknik, strukturomvandling och företag i kris, verksamhetsmålets förändring o s v) som bestämmer om och hur tjänstemän inkluderas i studien. Det är alltså sällan så att man valt att studera tjänstemännens arbetsförhållanden

När det gäller industritjänstemän så får man intrycket att det är framförallt ingenjörsyrken (framförallt konstruktörer) som undersöks, medan när det gäller kommunal- och statstjänstemän finns ett bredare urval av yrkeskategorier representerade.

Vi finner något överraskande, att det bara finns några få projekt som studerar tjänstemanna-arbetet ur perspektiv att dessa befattningar planerar, styr, utveckla, 'programmerar', lägger upp osv *andras* arbetsförhål-

landen. I den mån sådana frågeställningar tas upp så belyses oftast själva 'processen' (t.ex. systemutveckling) men inte de personer som utför arbetet. Vi vill påpeka att två saker är lika viktiga: 1) att studera systemutvecklarnas, programmarnas, produktionsteknikernas, planerarnas osv arbete och arbetsorganisation, 2) att fråga sig hur deras arbetssituation påverkas av resultatet av deras ansträngningar, att forma andras arbete och möjligheter att organisera arbetet.

Kap. 6 DELEGATIONEN FÖR SOCIAL FORSKNING (DSF)

DSF har sju programområden: 1. Allmän socialpolitik, arbetsliv och ekonomiska trygghetssystemet, 2. Socialtjänst och samhällsplanering, 3. Barn-, ungdoms- och familjepolitik, 4. Hälso- och sjukvård, 5. Alkohol och andra beroendeframkallande medel, 6. Handikappfrågor, 7. Äldrefrågor.

Vi har ställt frågan hur många projekt inom varje programområde⁶ som (av projektbeskrivningen att döma) tar upp yrkesutövarnas situation i relation till klienten/patienten och vårdsituationen. Vid en genomgång av projektbeskrivningarna föll ut ett antal av tänkbar betydelse för tjänstemäns arbetsvillkor (se bilaga 2). Summerar vi antalet sådana projekt och sätter det i relation till totala antalet inom problemområdet ifråga blir bilden följande, se tabell 4.

De programområden som DSF ställt upp motsvarar i stort sett olika verksamhetsområden inom offentliga sektorn (främst). Här skall göras en kommentar till inriktningen på projekten med hänsyn till om/hur olika tjänstemannayrken får uppmärksamhet.

⁶ Källa: Delegationen för social forskning. Verksamhetsberättelse 1986-1988. Socialdepartementet. Allmänna förlaget. Stockholm).

Tabell 4. Områden, antal projekt (även i %,) som uppmärksammar yrkesutövare i relation t totalt antal projekt

Område	Antal projekt totalt	Antal	
		av relevans	i %
ALLMÄN SOCIALPOLITIK, ARBETSLIV OCH EKONOMISKA TRYGGHETSSYSTEMET	41	0	0
SOCIALTJÄNST OCH SAMHÄLLSPLANERING:	65	27	42
BARN-, UNGDOMS- OCH FAMILJEPOLITIK	72	7	10
HÄLSO- OCH SJUKVÅRD:	105	11	10
ALKOHOL OCH ANDRA BEROENDEFRAMKALLANDE MEDEL:	62	2	3
HANDIKAPPFRÅGOR:	57	3	5
ÄLDREFRÅGOR:	31	6	19

Socialtjänst och samhällsplanering.

Närmare hälften av projekten handlar om yrkesutövarnas situation och arbetssätt gentemot klienterna. Många av projekten är utvecklingsarbeten för nya arbetsformer och högre måluppfyllelse gentemot klienten. Alltså, en klart arbetsorganisatorisk problematik belyses i projekten. Det är vissa yrkeskategorier som får speciellt mycket uppmärksamhet: socialsekreterare och socialarbetare (en något allmän term, men vi uppfattar att den står för en stor del av det kvalificerade fältarbetet). Förbättrad inre administrativ effektivitet verkar inte vara så framträdande som problematik. Högre tjänster relativt lägre är inte heller något som projekten behandlar!

Dock är andelen projekt som tar tag i arbetsinnehåll och organisation mycket stor och uppseendeväckande vid en jämförelse med programområdet Hälso- och sjukvård .

Hälso- och sjukvård

Endast 10 % av projekten berör personalens situation. Företrädesvis är det arbetssituationen för personal i öppenvård /primärvård som belyses. Vårdlag studeras i ett projekt; samarbete mellan öppenvårdspersonal och socialtjänst i några andra. Några projekt gäller tandvården; dessa omfattar troligen alla nivåer av personal inkl läkare. Läkarna är annars en kategori yrkesutövare som ej blir föremål för studium. (Jämför IPM:s forskning). Det förefaller som projekten som berör personalens situation emanerar från behovet av kunskap om vårdens decentralisering, nya organisationsformer som följer härav. Det gäller, vad man kan ana mest en utvärdering av sådana. Personalens arbetsmiljö och hälsa är således inte studerade så att det framträder i sammanfattningarna!

Barn-, ungdoms- och familjepolitik

Här rör det sig också om endast 10 % av projekten som är orienterade mot involverade yrken och då inom den institutionaliserade offentliga omsorgen, huvudsakligen förskola, daghem. Några av projekten fokuserar det hierarkiska mönstret. Inga projekt synes behandla arbetsmiljöaspekter.

Handikappfrågor.

Här är det endast 3% av projekten, som orienteras mot de vuxna yrkesutövarnas insatser: specialutbildade vårdare och lärare.

Alkohol och andra beroendeframkallande medel

Inom detta område är det endast 2 % av projekten som intresserar sig för de vårdandes insatser. Man måste säga att detta är påfallande dåligt, eftersom området är synnerligen beroende av att det finns vuxna som satsar i dessa svåra uppgifter.

Äldrefrågor

Närmare vart 5:e projekt handlar om vårdarna till gamla.

Sammanfattningsvis kan sägas att den enkla analys som här gjorts torde ge en del insikter av värde för TCO-området. Vissa områden där personal blir kraftigt försliten och/eller psykiskt påfrestad är inte tillgodosedda med forskning som skulle kunna gagna personalen. DSF synes gynna socialtjänstens anställda när det gäller att ge medel till forskning som kan

utveckla denna verksamhet organisatoriskt och psykosocialt för personalen. Styvmoderligt behandlade av DSF (men kanske andra fonder eller institut gör insatser) är sjukvårdens anställda och de som jobbar med tung rehabilitering. Här tycks kunskaper om arbetsmiljön och yrkesutövningens villkor inte vara angelägna.

Kap 7. INSTITUTET FÖR PSYKOSOCIAL MILJÖMEDICIN (IPM)

IPMs forskning drivs inom de tre huvudområdena vårdmiljö och hälsa, arbetsmiljö och hälsa och allmän social miljö och hälsa. Teoretiskt läggs forskning upp utifrån ett stressparadigm inkluderande bakomliggande fysiologiska, sociala och arbetsmässiga faktorer och följdverkningar av psykiskt och fysiskt slag. Hantering av stress (coping) har också en roll i undersökningarna.

Genomgången av IPMs verksamhet baserar sig på verksamhetsbeskrivningen för 1988/89 och verksamhetsplanen för 1990/91 samt publikationslistor för åren 1982-1989. Flera projekt (av projektbeskrivningen att döma) tar upp olika tjänstemannakategoriernas arbeten.

Sex serviceinriktade yrken (läkare, flygtrafikledare, lastare, flygmekaniker, servitörer och symfonimusiker) studeras med avseende på arbetsmiljö och hälsa. Samband mellan arbetskrav/beslutsutrymme och variationer i fysiologiska funktioner står i centrum (projekt: risk för hjärt-kärlsjukdom i sex konstrasterande yrken).

I studien 'psykosocial arbetsmiljö och hälsa för kriminalvårdspersonal' studeras vid ett 60-tal fängelser i landet. Upptill 2 000 anställda varav en stor del troligtvis tjänstemän. Studien är inriktad på stress, hälsa och arbetskrav.

Tandvårdspersonal står i centrum i en studie (Tandläkarnas och tandsköterskornas arbetsmiljö och hälsa) i vilken man studerar betydelsen av införandet av prestationslön för den psykosociala arbetsmiljön.

I studien 'distriktssköterskornas arbetssituation och hälsa' studeras årstidsvariationer i arbetssituation och ohälsa hos 65 distriktssköterskor. Man har t.ex funnit att distriktssköterskor är mera stressade när de ar-

betar under sommarhalvåret - man förmodar att det beror på personalbrist.

Desutom bedrivs en studie om 'arbetslöshet och ohälsa', där man har följt 292 kvinnor i en arbetslös, en av arbetslöshotad, och en i sin anställning trygg grupp över två år. Det framgår inte om tjänstemän ingår i denna studie.

För 1990/91 planerar man att genomföra följande projekt där tjänstemän troligtvis ingår:

- I projektet 'strukturförändringar i arbetslivet' har man för avsikt att undersöka förändringarnas och olika anpassningsåtgärders effekter och bieffekter.

- I samarbete med företagshälsovården vid Volvo Olofström ska 'arbetsmiljö och hjärt/kärlsjukdom hos tjänstemän' undersökas. 500 tjänstemän över 40 år beräknas ingå i studien.

Inriktningen av forskningen på IPM har hållit en konsekvent linje allt sedan 1982: projekten har alla behandlat hälsa i fysiskt och psykosocialt hänseende och studierna har flyttats till nya utforskade yrkeskategorier. En kronologisk summering ger följande:

1982 - 1985: Lärare och skollärare,

1985 - 1986: maskinbefäl i svenska handelsflottan,

1986 - 1989: tandläkare,

1986 - 1989: läkare

1988: länsstyrelsen

1989: distriktsköterskor,

1987 - 1989: kriminalvårdspersonal, personal vid kriminalvårdens anstalter och häkten,

IPMs forskningsinriktning har haft ambitionen att ge kunskap om de karaktäristiska stressorerna för olika yrkesutövare. Analyserna har varit breda och syftat till att ge generellt giltiga resultat. Lokala förändringsstudier har varit mindre ofta förekommande.

Kap. 8. ARBETSMILJÖINSTITUTET (AI)

Inom detta institut verkar 22 forskningsenheter inom medicin, teknik och psykologi. Största delen av forskningen har gällt fysisk arbetsmiljö. Forskningen är orienterad mot ett antal prioriterade områden: belastningsskador; datorn som hjälpmedel; lungsjukdomar; olycksfall; elektromagnetiska riskfaktorer; sjukvårdens arbetsmiljö; den goda arbetsmiljön - ungdomars villkor; arbetsmiljön för äldre; kemiska och mikrobiologiska hälsorisker; fysikaliska hälsorisker; sociala och psykologiska faktorer. En av psykologienheterna (IPS) har arbetets organisation ett huvudtema. Även andra forskningsenheter beaktar enskilda arbetsorganisatoriska parametrar såsom pausförläggning, arbetstidsförläggning, arbetsinnehållets grad av ensidighet, rörlighet under arbetet etc. Forskningen har tidigare varit starkt inriktad på LO-kollektivets yrken.

Tjänstemannayrken har varit i centrum för forskningen om psykiskt och fysiskt våld (bank- och posttjänstemän, vårdpersonal). Forskningen har delvis varit klart åtgärdsinriktad.

De senaste åren har tjänstemannagrupper uppmärksamats alltmer i institutets forskning. En anledning är intresset för datoranvändningens hälsokonsekvenser. Tidigt datoriserade yrken inom bank, resebyrå, posten, offentlig administration har blivit föremål för studier i omfattande hälsokartläggningar (med datoranvändning förbunden hälsa).

Inom enheten för social- och organisationspsykologi (IPS) har även i flera projekt⁷ studerats organisationsförändringar eller försök till sådana. Dessa har till övervägande del haft inslag av ökad datorisering. I undersökningarna har ingått kommunaltjänstemän, industritjänstemän, och tjänstemän inom handel och service och på senaste året även sjukvårdspersonal. En större undersökning gäller företagshälsövårdspersonals förebyggande arbetsmetoder.

Enhetens inriktning på ny teknik har gått parallellt med den tekniska utvecklingen under 80-talet i Sverige då datoriseringen vunnit en kraftig spridning. En uppföljning 1989 av en riksstatistisk undersökning från 1984 visar att antal datoranvändare i förvärvsarbetet ökat med drygt en

⁷ se t.ex. AMFO-projekt 85-106; Kontorsarbete och datorisering -Inflytande under förändring.

halv miljon och uppgår nu till 1 1/2 miljon av den arbetande befolkningen (5,3 milj).⁸

De dataarbetsuppgifter som i dagens läge de flesta människor sysslar med är typiska tjänstemannauppgifter och de har också ökat förhållandevis mer under de senaste fem åren. Det är också där kvinnorna är i majoritet eller närmar sig lika proportion som männen. (se tabell 5). Den mest rekordartade ökningen har ord- och textbehandling bakom vilken döljer sig sekreteraryrkena.

Kompetensen i datoranvändning tycks vara ganska bred. Av tabell 6 framgår t ex att många fler ägnar sig åt ord- och textbehandling än dem som har det som huvudsyssla.

Dock finns några intressanta resultat från detta nämnda riksrepresentativa material, som antyder brister i datorkunnande (otillfredsställande kompetensnivå) eller om man så vill, angelägenhet att lära sig mer om tekniken. På en fråga "Anser du att du har tillräckliga kunskaper och utbildning för dina nuvarande dataarbetsuppgifter?" svarar en ansenlig del av de tillfrågade negativt. Vi har valt ut ett antal yrkesgrupper som domineras av tjänstemän, och som därför kan illustrera tjänstemäns behov på denna punkt (se tabell 7).

Denna fråga rörande kompetensutveckling rör ju specifikt datorisering, som endast är en del av ett mycket större problemkomplex vi tar upp i de två följande kapitlen.

⁸ Westlander, G och B. Magnusson. Swedish women and new technology. I: Westlander, G och Stellman, J M (red). Government Policy and Women's Health Care. The Swedish Alternative. The Haworth Press. New York 1988. också i: the Journal Women and Health, vol 23, no 3 and 4 1988.

Tabell 4. Datoranvändare i förvärvsarbete - huvudsaklig dataarbetsuppgift

Efter analys av ett riksrepresentativt undersökningsmaterial från 1984 och 1989
(SCB/AKU/Datoranvändningsundersökningen)

Dataarbetskategorier:		År 1984: 968.000 pers.		År 1989: 1.445.000 pers.	
		Antal utövare i tusental	varav % kv.	Antal utövare i tusental	varav % kv.
A.	Terminalarbete typ kassa	183	58	284	54
B.	Terminalarbete i datasystem	183	56	299	53
C.	Administrativa system	264	47	379	45
D.	Ord/textbehandling	41	68	186	60
E.	Överv, kontroll, styrsystem	66	14	66	11
F.	Tekniska system	48	14	41	27
G.	Datasystem f sökn, analys	16	12	38	29
H.	Programmering/systemering	69	17	42	9
I.	Drift	8	12	11	9
J.	Reparation, service	17	12	11	
K.	Försäljning, konsultarbete	23	13	12	17
L.	Utbildning, forskning	21	29	13	23
M.	Övrigt	12	50	30	27

Tabell 5. Datoranvändare i förvärvsarbete enl. "huvudsakl. dataarbetsuppgift"(I) resp enl "genomför bl a viss typ av dataarbetsuppgift" (II)

Efter analys av ett riksrepresentativt undersökningsmaterial från 1989.
(SCB/AKU/Datoranvändningsundersökningen)

		I. Huvudsaklig dataarbetsuppgift	II. Har bl a viss typ av data- arbetsuppgift
Dataarbetskategorier:		Antal utövare i tusental	Antal utövare i tusental
A.	Terminalarbete typ kassa	284	561
B.	Terminalarbete i datasystem	299	661
C.	Administrativa system	379	667
D.	Ord/textbehandling	186	509
E.	Överv, kontroll, styrsystem	66	106
F.	Tekniska system	41	99
G.	Datasystem f sökn, analys	38	166
H.	Programmering/systemering	42	136
I.	Drift	11	63
J.	Reparation, service	11	35
K.	Försäljning, konsultarbete	12	51
L.	Utbildning, forskning	13	67
M.	Övrigt	30	49

Tabell 6. SVAR PÅ FRÅGAN "ANSER DU ATT DU HAR TILLRÄCKLIGA KUNSKAPER OCH UTBILDNING FÖR DINA NUVARANDE DATAARBETSUPPGIFTER"?
Resultaten för några TCO dominerade yrkesgrupper (SCB:s nomenklatur):

Efter en analys av ett riksrepresentativt undersökningsmaterial från 1989 (SCB/AKU/Datoranvändningsundersökningen). Frågan besvarades i telefonintervju med ja, nej, vet inte.

	Totalt	andel m. otillräckl...	Män	andel m. otillräckl...	Kvinnor	andel m. otillräckl...
<i>Tekniskt arbete</i>	172.000 pers	28%	154.000 pers	30%	21.000 pers	16%
<i>Pedagogiskt arbete exkl förskollär.</i>	55.000 pers	34%	34.000 pers	35%	21.000 pers	33%
<i>Hälsö- och sjukvård</i>	37.000 pers	38%	7.000 pers	57%	30.000 pers	33%
<i>Samh. o företags- administrativt</i>	103.000 pers	22%	73.000 pers	26%	30.000 pers	17%
<i>Sekreterar- och mask skrivn arb</i>	244.000 pers	24%	20.000 pers	15%	225.000 pers	22%

Kap 9 UTVECKLINGSORIENTERAD FORSKNING

Om utvecklingsavtalet.

I anslutning till utvecklingsavtalet tecknades har det kommit igång ett antal program som en direkt följd av avtalet. Det mest kända är det av Arbetsmiljöfonden finansierade utvecklingsprogrammet (1982-1987). Även inom verkstadsindustrins område etablerades en samverkan mellan VF, Metall, SIF, SALF och CF för att gemensamt främja och följa arbetslivsforskningen. För detta syfte inrättade parterna Verkstadsindustrins forskningsnämnd. 1983/84 genomfördes på verkstadsindustrins initiativ fem olika forskningsprojekt⁹ i företag som då låg långt framme i tillämpningen av ny teknik.

Utöver utvecklingsprogrammet och de projekt som har bedrivits med stöd av verkstadsindustrins forskningsnämnd pågår sedan 1987 MDA-programmet (Människor - Datorteknik- Arbetsliv), en forskningssatsning som finansieras av Styrelsen för teknisk utveckling och Arbetsmiljöfonden. Vi granskar här dessa satsningar utifrån en bestämd synvinkel: hur har tjänstemanna-arbetet belysts och problematiserats? Vi vill påpeka att även LOM programmet som vi diskuterat i ett tidigare avsnitt har viss anknytning till denna forskningsinriktning.

Utvecklingsprogrammet

Under åren 1982 till 1987 genomfördes utvecklingsprogrammet för Ny teknik, Arbetsorganisation och Arbetsmiljö. Programmet finansierades av Arbetsmiljöfonden i samarbetet med arbetsmarknadens parter. Över fyrtio olika företag och myndigheter medverkade i programmet. Projektet hade alla gemensamt att de belyste införande av datorbaserad teknik i verksamheten.

Syftet med utvecklingsprogrammet var att i praktiken pröva olika sätt att förverkliga de ambitioner som formulerats i utvecklingsavtal och medbestämmandeavtal inom arbetsmarknadens olika sektorer. Det handlade om att finna former för de anställdas reella medverkan i förändringsarbetet och för att vidareutveckla företag och myndigheternas verksamhet, samtidigt som arbetsorganisation och arbetsmiljö förbättras och de an-

⁹ Ett av projekten studerar bl.a. förändringen av tjänstemanna-arbetet: En utvärdering av datorstödd konstruktion och produktion vid Ericsson koncernen. Sveriges Verkstadsförening 1985.

ställdas kunskap ökar.

Utvecklingsprogrammet skulle bestå i att genom stöd, främst genom konsult- och utbildningsinsatser, försöka driva förändringsarbetet ytterligare ett steg framåt främst genom att underlätta de anställdas medverkan i själva projektarbetet.

Under programmets gång framfördes kritiken¹⁰ "...att en brist i projekten inom Utvecklingsprogrammet är att uppmärksamheten fokuseras på arbetarna i sådan grad att andra grupper lätt hamnar i skymundan. Det saknades idéer om hur också *tjänstemännen* ska utvecklas.

I anslutning till den kritiken vi vill peka på att det finns en tendens att ta för givet att tjänstemän på något vis automatiskt anpassar sig till de nya situationer som uppstår. I själva verket är förutsättningen för att arbetarna får en kontinuerlig utveckling och lärande, att tjänstemännen får motsvarande. Det ligger en väldig dynamik i samarbetet mellan arbetare och tjänstemän. Detta visar flera av de projekt som ingår i programmet."

Man kan med fog ställa frågan:

- på vilket sätt har i utvecklingsprogrammet tjänstemännens arbets-situation behandlats?
- har tjänstemäns ofta specifika roll såsom anställda att *formaandras* arbetssituation uppmärksamats?

Att även tjänstemännens arbete ovillkorligen förändras när arbetsorganisationen förändras för arbetarna framhåller Eric Giertz¹¹ i en intervju:

"jag tycker att tjänstemännen är lite grann negligerade i den omvandlingsprocess som pågår i företagen. Man uppmärksammar ofta operatörernas arbets-situation. Och man talar om en ny arbetsledarroll. men jag tror att det är på gång att uppmärksamma också teknikernas situation ."

"...jag tror att det blir svårt att skilja på tjänstemän och arbetar i framtiden. Jag tror att nuvarande arbetar- och tjänstemannauppgifter med nödvändighet kommer att slås samman för att få en bra produktion."

"I en automatiserad produktion där arbetarna arbetar i lag behöver administration och planering föras närmare produktion till arbetsgruppen eller verkstadskontoret. Då passar inte en långt driven arbetsuppdelning för teknikerjobben heller. Tjänstemännen måste också rekvalificeras samtidigt som deras och operatörernas arbetsuppgifter griper in i varandra".

"..skillnaderna mellan kvalificerade arbetare och produktionsnära tjänstemän

¹⁰ Intervju med U. Sarlén (TCO) i Utvecklingsprogrammets bulletin 9/1987, s 3 och 4.

¹¹ Stort utvecklingsbehov för tjänstemän i: Utvecklingsbulletinen 8/1987, s 10 och 11.

blir mindre. De omfattas också av samma resultatlönesystem. Däremot ökar klyftan mellan okvalificerade och kvalificerade tjänstemän liksom mellan produktionsnära och utvecklingsorienterade tjänstemän.”

Granskar man Utvecklingsprogrammets sammanfattande publikationer¹² framgår att många projekt har berört känsliga frågor som just arbetsfördelning och yrkesgränser

- o ingenjörer-kartritare (MBK-verksamheten i Malmö¹³)
- o tjänstemän-arbetare (Alimak¹⁴, Boliden och SKF¹⁵)
- o centrala-lokala tjänstemän (Sandvikens kommun¹⁶)
- o industriarbetare/programtillverkare-tjänstemän/systemerare (TELI¹⁷)
- o läkarsekreterare-undersköterskor-sjuksköterskor (Gråbo vårdcentral¹⁸)

Vi ser det som uppenbart att tekniken ger förutsättningar för att lösa upp rådande yrkesgränser. Och eftersom ett effektivt teknikutnyttjande i regel kräver organisationsförändringar, förs också yrkesförändringar upp på ”utvecklingens dagordning”. Om vissa grupper riskerar att förlo- ra i denna utveckling, kan det uppstå interna och mellanfackliga kon- flikter. Detsamma gäller om en facklig part eller en yrkesgrupp vill an- vända förändringen som en hävstång för egna intressen.

Giertz¹⁹ uppmärksammar att:

”I och med att själva tillverkningen automatiseras ändras också tjänstemän- nens arbetsuppgifter.Tjänstemän i tillverkningens närhet bör i detta läge bli mer av internkonsulter åt linjen, som tillsammans med arbetarna utvecklar maskinsystemen och deras produktionsförmåga. I stället för att viss personal styr andra personalgruppers arbete samverkar olika personalkategorier för att nå gemensamma mål.”

”En utveckling av ovanstående slag kommer dock inte som någon direkt följd av

¹² Utvecklingsprogrammet. Medverkan i utveckling. Arbetsmiljöfonden, Stockholm, 1988. s 51.

¹³ Utvecklingsprogrammet. Nya jobb och bättre kartor. Malmö Stad. Arbetsmiljöfonden, 1988.

¹⁴ Utvecklingsprogrammet. Alimaks lyft en ny affärsidé. Alimak AB Skellefteå. Arbetsmiljöfon- den, 1988.

¹⁵ Utvecklingsprogrammet. Nytt arbetsinnehåll ger bra resultat. SKF - D3 Fabriken i Göteborg. Arbetsmiljöfonden, 1988.

¹⁶ Utvecklingsprogrammet. Stora Visioner och många små steg. Sandvikens kommun arbetar med en ny förvaltningsorganisation. Arbetsmiljöfonden, 1988.

¹⁷ Utvecklingsprogrammet. Industriarbetare blir programtillverkare. AXEPT-projektet vid TELI i Nynäshamn. Arbetsmiljöfonden 1988.

¹⁸ Utvecklingsprogrammet. Vårdcentraler utvecklar Datasystem. En beskrivning av utveckling- sarbetet vid vårdcentralerna i Gråbo och Säffle. Arbetsmiljöfonden, 1988..

¹⁹ Docherty, P. & J. Löwstedt (Red). Utvecklingsprogrammet. Vägval inför CAD/CAM. Arbets- miljöfonden, 1988

tekniken. Den horisontella och vertikala samordning, som skisserats ovan strider mot etablerade yrkesroller, organisationsstrukturer, ledningsfilosofier, styrsystem, fackliga organisationsuppdelningar, invanda sociala relationer osv. Dessutom ställer den helt andra kompetenskrav på stora grupper anställda”.

Sammanfattningsvis gäller att flertalet projekt i utvecklingsprogrammet inte berör tjänstemannarbetet specifikt. Bara i tre av projekten har man valt arbetsplatser där tjänstemannarbetet är det centrala (vårdcentralerna i Gråbo och Säfte, Malmö Kommun och Sandvikens kommun). I andra projekt där man berör tjänstemännens arbete sker det framförallt när det gäller fördelningen av arbetsuppgifter mellan tjänstemän och arbetare. Diskussionen riktar sig dock snarare mot att förbättra arbetsförhållanden för arbetare än att undersöka hur tjänstemannarbetet förändras vid införande av datorbaserad teknik. Ännu mera sällsynt är att förändringen av TCO- och LO-kollektivets arbete och arbetsförhållanden undersöks utifrån en integrerad ansats, dvs där man behandlar yrkeskategorier inte efter deras fackliga anslutning utan utifrån en gemensam målsättning att undersöka arbetsförhållandena för samtliga anställda oberoende av facklig tillhörighet.

MDA-programmet (Människor-Datateknik-Arbetliv, ett program inom Arbetsmiljöfonden och Styrelsen för teknisk utveckling)

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) och Arbetsmiljöfonden gick 1987 samman om ett gemensamt forskningsprogram: Människor-Datateknik-Arbetliv (MDA). Programmets syfte är att initiera och stödja tillämpningsinriktade, tvärvetenskapliga projekt avseende datoriseringens arbetsmiljökonsekvenser. Forskningsanslag har beviljats till 18 tvärvetenskapliga projekt omfattande totalt ett drygt 100-tal forskare. I dagsläget är inget av projekten avslutat och av den anledningen finns inga slutrapporter. Utgående från korta beskrivningar av inriktningen för varje projekt kan man räkna med att ca hälften av alla projekt kommer att behandla tjänstemanna-arbete. Dominerande är tekniska yrken som konstruktörer, arkitekter, produktionsplanerare. Ett av projekten berör tjänstemän i vården och i två projekt inriktar man sig på tjänstemän i offentlig förvaltning (socialsekreterare, försäkringskassa). I fem av de nio projekten som berör tjänstemanna-arbete har man lagt upp projekten så att man också tar hänsyn till samspelet/samarbetet med andra personalkategorier. I detta program finns alltså både projekt som fokuserar på enskilda tjänstemännens arbetetssituation och sådana som också tar hänsyn till samspelet mellan olika tjänstemanna-kategorier och mel-

lan tjänstemän och LO-kollektivet.

Det är för tidigt att kunna göra någon bedömning av MDA-programmet i sin helhet vad gäller dess betydelse för tjänstemannakåren. Jämfört med Utvecklingsprogrammet, som har gemensamt med MDA-programmet att det är datoriseringen som är det centrala, har man i MDA-programmet mera tagit hänsyn till att det är flera yrkeskategorier än kollektivanställda (dvs också tjänstemän) som påverkas av datoriseringen och som därför måste bli föremål för forskares uppmärksamhet.

Tabell 8. En sammanställning av MDA-projekten²⁰ med avseende på bransch som studeras, typ av arbete och ingående tjänstemannayrken.

(** studiernas huvudsakliga inriktning vad gäller tjänstemanna-arbete; *** projekt som har valt en ansats som gör det möjligt att studera tjänstemannens funktion som skapare av annan personals arbetsmiljö; ** projekt som också studerar tjänstemannens samarbetsrelation med andra tjänstemän eller arbetare; * projekt som framförallt studerar effekter för tjänstemanna-arbetet).

Projekt	bransch/arbetsplats	typ av arbete
MDA 1		prof. programmerare
MDA 2	processindustri, sjukvård	operatörer
MDA 3	verkstadsindustri	operatörer
MDA 4*	el- och maskin konstruktion	konstruktörer, samspel med andra
MDA 5**	konstruktionsarbete	konstruktörer, ritare, utvecklings- och beräkningsingenjörer
MDA 6	metodutveckling	
MDA 7	verkstadsindustri	(eventuellt ingår tjänstemän)
MDA 8	verkstadsindustri	operatörer
MDA 9**	byggbranschen	platschef, arbetsledare, lagbaser, inköpare, arkitekter, konstruktörer
MDA 10	metodutveckling	kontorsmiljö
MDA 11*	byggbranschen	arkitekter, konstruktörer, ritare
MDA 12***	tillverkande industri	administrativ infobehanling
MDA 13**	primärvården	olika kategorier vårdgivare
MDA 14***	offentlig förvaltning	socialsekreterare, försäkringsanställda
MDA 15	industriarbete	operatörer
MDA 16**	offentlig förvaltning (F-kassa) privat tjänsteproduktion/ service (försäkringsbolag) och försäljning (dataföretag)-	tjänstemän
MDA 17**	verkstadsindustri	tjm- och arbetare kollektiv
MDA 18	verkstadsindustri	operatörsarbete

²⁰ En kompletterande beskrivning av MDA-projekten återfinns i bilaga 3.

Sammanfattande synpunkter

Jämföres MDA-programmet och Utvecklingsprogrammet finner man att båda programmen inriktar sig på sådana yrkeskategorier som eventuellt kan komma att påverkas av datoriseringen. Däremot finns det varken i utvecklingsprogrammet eller MDA-programmet några projekt som tar fram kunskap om teknikutvecklingens organisation, process och aktörer (läs tjänstemän) i syfte att kunna ta fram åtgärder som riktar sig mot dessa tre områden för att skapa andra och bättre förutsättningar för teknik- och verksamhetsutvecklingen.

I den mån man har tagit upp tjänstemännens arbetsförhållanden i Utvecklingsprogrammets olika projekt berör de ofta frågan hur teknisk utveckling påverkar själva gränsdragningen mellan arbetare och tjänstemän. Denna gränsdragning baseras snarare på en social beslutsprocess mellan arbetsmarknadens parter än på en reell verksamhetsproblematik rörande yrkesinnehåll och yrkesidentitet. I ett perspektiv där det centrala är utformningen av arbetet och arbetsorganisationen borde i själva verket en gränsdragning mellan arbetare och tjänstemän inte ha någon primär roll. Vad vi vill säga är att en sådan uppdelning av ett företags, en offentlig förvaltnings eller kommuns verksamhet i tjänstemän, kollektivanställda och andra onödigt begränsar utrymmet varifrån man kan hämta lösningar till förbättringar för såväl tjänstemän som arbetare.

En annan fråga som ofta ställs när det gäller den tekniska utvecklingens effekter gäller fördelningen av arbetsuppgifter mellan kvinnor och män. Rationalisering inom tjänstemannasektorn väntas i första hand påverka arbetsuppgifter som i dag utförs till övervägande del av kvinnor. Kommer då den tekniska utvecklingen att medföra att fler kvinnor kan komma in i mansdominerade jobb eller kommer den könsuppdelade arbetsmarknaden att ytterligare konserveras?

Att Utvecklingsprogrammet innehåller relativt liten substans vad gäller tjänstemännens arbetssituation borde också bedömas utifrån att "frågor om arbetsorganisation eller hur avancerade produktionssystem som introduceras och/eller hur arbetsmiljön påverkas aldrig blev någon huvud-

fråga²¹. Björkman och Lundqvist²² konstaterar att "urvalskriterierna in-
nebar att arbetsmiljöaspekter i traditionell mening aldrig blev någon
central fråga i valet av projekt utan behandlades på ett traditionellt sätt."

En annan möjlig orsak till varför Utvecklingsprogrammet ger relativt lite
information om tjänstemännens arbetssituation är att mycket av forsk-
ning och utredningsverksamhet om datorisering och automatisering har
i första hand inriktat sig på LO-kollektivet. Tekniken har där ofta setts
som en möjlighet till bl a mindre fysisk förslitning.

När det gäller tjänstemännens arbetsuppgifter (ingenjörer, ekonomer m
fl) har man ofta accepterat ett synsätt som enbart beskrivs i termer av t ex
planering, konstruktion och programmering utifrån någon slags mo-
dellvärld, dvs utifrån hur reglerna och teorierna säger att saker och ting
skall fungera. När det gäller tjänstemän har man inte funderat över hur
denna modellvärld skapas och påverkas utifrån av andra. Många
tjänstemäns arbete bestäms just i hög grad av *andras* modellvärld (tänk
bara på företagsekonomiska strategier).

Kap. 10. LÄRANDE FÖR FRAMFÖRHÅLLNING - DEN PEDAGOGISKA FORSKNINGENS BIDRAG.

Här ska vi ta upp sådana studier om tjänstemännens arbete som i *förs-
ta hand* handlar om hur tjänstemän kan förbereda sig för framtida till-
stånd i syfte att förhindra att egna yrkesproblem uppstår.

Vi nämner först en specialstudie om tjänstemän, främst sådana vars an-
ställningstrygghet hotas av pågående förändringar inom arbetslivet. Den
har utförts på Lärarhögskolan i Malmö, under åren 1987 -1988. (Projek-
tet Näringslivets strukturomvandling och utbildningsbehovet, NSU-pro-
jektet). Studien syftade till att undersöka hur man kan överbrygga gapet
mellan den kompetens, som tjänstemän i företagen besitter idag och de
kompetenskrav som företagens utveckling medför, samt föreslå riktlinjer
och handlingsmodeller för utbildning och utveckling av den aktuella per-
sonalen. I studien intervjuades 220 tjänstemän i tio olika företag.

²¹ Björkman, T. och K. Lundqvist. Styra eller styras. Om deltagande i utvecklingsarbete.
Utbildningsförlaget Brevskolan., Stockholm, 1989.

²² op cit

En tydlig tendens i undersökningen²³ är att det i företagen sker en utveckling av organisationen som innebär att man, i vissa frågor, strävar mot att ge ett ökat inflytande och ansvar åt mindre arbetsenheter på lägre nivåer i organisationsstrukturen. Dylika organisationsförändringar påverkar direkt och indirekt tjänstemännens arbete.

Resultaten visade att inrättandet av nya befattningar för tjänstemän till stor del kunde sammankopplas med de organisatoriska förändringar som skett. Administrativa tjänster tenderar alltmer innefatta även ekonomiska funktioner av olika slag. Ekonomernas befattningar utvecklas mot arbetsuppgifter där ekonomisk överblick och analys är centrala inslag. Införandet av datasystem ger upphov till nya befattningar, såsom systemmän och programerare. Det är främst tekniker som går in på dessa befattningar, där datakompetensen är grundläggande, men det förekommer också relativt många med ekonomisk kompetens. Ett annat expanderande arbetsfält utgörs av informationssektorn. Här finns nya olikartade befattningar, såsom salespromotor, informationssekreterare och PR-assistent.

Dagens metoder för personalutveckling inte är tillräckliga för att stora grupper av tjänstemän skall klara de närmaste årens omställningar och förändringar, som ställer krav på både kompetens och flexibilitet. Forskarna i nämnda projekt anser att de tre viktigaste orsakerna till befattningsförändringar är förändrade företagsekonomiska strategier, organisationsförändringar och introduktion av mikrodatorer

Kapitalrationalisering, kundorderstyrning, decentralisering och ny affärsidé är de ekonomiska strategier som berör olika befattningar i olika hög grad. I studien redogörs bl a för vilka befattningar som främst blivit berörda av vilka strategier. Klassificeringen ovan stödjer ansatsen att den tekniska utvecklingen bara är en av många faktorer som har betydelse för förändringen av tjänstemanna-arbete. Klassificeringen är därför synnerligen värdefull vid bedömning av andra projekts inriktning.

Ett värdefullt bidrag från detta projekt är en katalog över befattningsförändringar och därmed sammanhängande utbildningsbehov för olika

²³ Gestrelus, K. (red). Befattningsförändringar, kompetenskrav, utbildningsbehov. Pedagogisk orientering och debatt 85. Institutionen för pedagogik och specialmetodik. Lärarhögskolan i Malmö, Lunds universitet, 1989.

typer av tjänstemannarbete²⁴.

UHÄ²⁵ dryftar möjligheterna att på ett tidigt stadium spåra förändringar i arbetslivet och då i synnerhet tjänstemanna-arbetet. Sikten är inställd på att göra dylika förändringar tillgängliga i diskussioner om den framtida utbildningens utformning och inriktning. Därvid blir också principiella överväganden om lämpliga relationer mellan utbildning och arbete påkallade. Några tänkbara undersökningar föreslås som av allt att döma gäller studier av förändringar i arbetets sociala organisering; dvs segmentering av arbetsmarknader (vertikalt, horisontellt, inom företaget/organisationer); relationer mellan utbildnings-, arbets- och "kontakt-/sociala" meriter; yrken (deras distinkthet, variationer i arbetsinnehåll och kvalifikationskrav) och utbildningarnas förändring över tid efter rekrytering.

Den kunskapstrategiska tanken bakom detta är enl UHÄ-rapportens författare att dessa förändringar är så mycket lättare att undersöka och att de kan vara hypotesgenererande till innehållsliga förändringar i arbetet. Det centrala i den ovan beskrivna framställningen är att belysa (högskole) utbildningens koppling till arbetsmarknaden som ett kvalitativt problem och därmed komplettera den hittintills förhärskande kvantitativa ansatsen. Sådana frågor av mer kvalitativ natur hör tex följande frågor; har kraven på olika typer av yrken förändrats och i så fall hur? Sker det successivt en polarisering av kvalifikationskraven så att kraven höjs för en del yrken medan de sänks för andra? Inom vilka områden kommer kvalifikationskraven att förändras?

Den ovan beskrivna diskussionen har sedan en tid tillbaks förts för vissa områden i industrin där man har svårt att rekrytera personal (framförallt LO-ansluten). När det gäller tjänstemännens arbete så har den diskussionen inte kommit igång på allvar; överhuvudtaget har kvalifikationsdebatten framförallt berört LO-kollektivet och bara i mycket begränsad omfattning TCO-kollektivet. Vad beror det på?

Pedagogisk arbetslivsforskning behandlar frågor om utbildningen som hjälpmedel för individens och gruppens anpassning till arbetsmarkna-

²⁴ Bäcklund, A.-K. och Y. Kjellberg. Befattningsförändringar, kompetenskrav och utbildningsförslag - en förändringsförslag. Pedagogiska hjälpmedel nr 41. Institutionen för pedagogik och specialmetodik. Lärarhögskolan. Lunds universitet. Malmö, 1989.

²⁵ Gullberg, Anders. Tjänstearbetets framtid - om kvalifikationsförändringar och innehåll i tjänstearbete. Universitets- och högskoleämbetet. Arbetsrapport 1988:1. Stockholm, 1988.

den. Den behandlar också frågor om utbildningens uppgifter att medverka till förändring av arbetslivet. Denna typ av forskning har inte beaktats och utnyttjats tillräckligt mycket i diskussionen om arbetsmiljön.

Vi vill också nämna ett betydelsefullt arbete²⁶ som gäller offentliga sektorn och som handlar om personalstrategier för att avvärja arbetslöshet i samband med personalminskningsbeslut. Fyra statliga förvaltningar studerades. Verksamheten det här är fråga om är således offentlig administration. Ögren följde och dokumenterade hela den process som utvecklades med avseende på vilka konflikter, koalitioner och allianser som uppstod under loppet av en period som slutligen ledde till nyorientering av verksamheten. Arbetet utmynnar i en mer allmängiltig processmodell som innefattar de kritiska tillfällen då personalen (i det här fallet uteslutande tjänstemän) aktivt bör ingripa för att vända utvecklingen i konstruktiv riktning. Modellen har sedan använts i praktiskt utvecklingsarbete och kan användas för liknande situationer.

Ytterligare en infallsvinkel på utvecklingen av tjänstemännens arbete ger den sociologiska forskning²⁷ som studerar framväxten av professionella grupper. Begreppet profession är knutet till en rad kriterier (legitimation, etiska regler, systematiserad kunskap osv.) vilket gör att forskarna helt naturligt kommit att diskutera främst tjänstemanna-arbeten. Professionalisering kan betraktas som strävanden till yrkesmässig identitet och sammanhållning bland personal med likartade arbetsuppgifter - ett organisatoriskt, nära nog institutionaliserat skydd mot utbytbart.

Från tjänstemannafackligt håll har professionsfrågorna varit intressanta framförallt för att kunna matcha utbildning mot arbetslivets krav. Då är det viktigt att ta hänsyn till hur arbetslivet fungerar, och inte minst hur olika yrken inom en arbetslivs- eller arbetsmarknadssektor förhåller sig till varandra, vilken yrkespolicy och attityd till omvärlden de omfattar, vilken rörlighet som finns dem emellan. För att diskutera sådana frågor behövs kriterier för att klassificera yrken och professioner, och för att fastställa hela strukturer inom yrkesområden.

En variant på profession är den så kallade experten. Den tekniska, ekono-

²⁶ Ögren, T. Organisationens svar. svarsmönster, strategier och lärande vid personalminskning/nyorientering. Akademisk avhandling. Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet. Akademitryck. Täby, 1989.

²⁷ för en översikt se: Broady, D. (red). Professionaliseringsfällan. Stockholm, 1985.

miska och sociala utvecklingen ha medfört en våldsamt ökande arbetsdelning och specialisering med ständigt nya former av expertkompetens och det påstås ofta att vi befinner oss i ett expertsamhälle. Experterna har vad gäller antal och viss inriktning ökat kraftigt. De har främst en snäv "teknisk" kompetens. Experternas kunskaper och fackspråk ger dem en maktpotential. Samtidigt slår denna makt dåligt igenom på grund av att experterna saknar helhetsförståelse och är specialiserade.

Sett ur den anställda tjänstemannens arbetssituation är expertfenomenet viktigt att beakta. Vad händer med näraliggande funktioners arbete och arbetsorganisationen när det skapas expert-befattningar i ett företag? En tendens är att i nästa steg föredra konsultroller; vad innebär det för kompetensutvecklingen i företaget och samarbetet med andra funktioner i företaget?

Eftersom ingenjörerna är en av de största yrkesgrupperna på tjänstemannasidan skall vi ägna dem speciellt utrymme. Denna kår har varit ett omtyckt föremål för professionaliseringens forskare. Berner²⁸ är den som som bredast belyser ingenjörnsrollen i ett historiskt perspektiv. Bradley²⁹ behandlar ingenjörnsrollens förändring i samband med införandet av den nya datatekniken. Bradley belyser ingenjörnsrollen som ett exempel på anställda som har en mellanställning eller buffertroll, dvs en position mellan olika grupper i organisationen och utom densamma. Bradleys grepp om vad arbetskraven för många tjänstemän handlar om, nämligen att klara av denna mellanställning och fungera som buffert mellan överordnad och underordnad är i vårt tycke högrelevant.

Kap. 11 NÅGRA SAMMANFATTANDE SLUTSATSER MED ORIENTERING MOT FRAMTIDEN

Vi avslutar denna diskuterande översikt om hur forskningsfrågorna om tjänstemän ser ut i aktuell svensk forskning med att peka på vad vi uppfattar som de angelägnaste problemen att hålla ögonen på och göra något konstruktivt av.

²⁸ Berner, B. Teknikerns värld. Teknisk förändring och ingenjörarbetet i svensk industri. Arkiv avhandlingsserie 11. Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia. Lund, 1981.

²⁹ Bradley, G. Ingenjörnsrollen och den nya datatekniken. Carlssons Bokförlag. Malmö, 1988.

1.

När det gäller informationsteknologin som ett instrument för effektivisering har frågorna beträffande tjänstemännen i huvudsak gällt arbetsinnehåll för enskilda tjänstemannakategorier, bevarandet av dessas kvalifikationskrav, hälsokonsekvenser av terminalanvändning. På senaste tid har några forskare kommit in på frågor om på vilket sätt avancerade informationssystem ingriper/omformar tjänstemännens arbete, ex vis hur informationssystem för problemlösande arbete (KBS) ingriper i tjänstemäns arbetsuppgifter och i deras roll och betydelse i organisationen (AMFO projekt 87-0225), ; eller vilka arbetsinsatser som fordras vid integration av administrations- och produktionsfunktioner (AMFO projekt 86-1030).

Dessa mer avancerade informationssystem ingriper - i motsats till de administrativa system som stöder utförandet av rutinbetonat kontoristarbete - snarare i hela organisationen, d v s i de olika tjänstemannafunktionerna än i enstaka befattningar.

Vi anser det nödvändigt att forskningen ger ett fastare grepp om de inbördes relationerna mellan olika tjänstemannayrken. Forskning bör alltså inriktas på att ge en bättre förståelse av hur tjänstemäns arbetsuppgifter förändras utifrån olika OU-perspektiv och företagsstrategiska grepp.

Det är också viktigt att inte släppa taget kring de numerärt stora tjänstemannagrupper som fullgör administrativt rutinarbete på storskalig basis, - inte minst inom offentlig administration. Ergonomiskt tillfredsställande lösningar som bl a genom forskning utarbetats kan hittills ju garantera en acceptabel arbetsmiljö enbart i fysisk mening.

2.

Vi kan konstatera att förändringar av organisationsstruktur för att bemästra hårdare krav från marknad/omvärld mestadels är utvärderade ur företagsekonomisk synpunkt. De förändringar av tjänstemännens villkor och inbördes förhållanden som i realiteten äger rum är i mycket ringa utsträckning beskrivna i mer systematisk och för utomstående tillgänglig form. (Därmed inte sagt att företagen själva inte är fullt medvetna om de arbetsmässiga förhållanden som uppstår!).

Det är emellertid viktigt att påpeka att de typer av organisationsförändringar som nu vidtas har just som syfte att förändra tjänstemäns inbör-

des ansvar, roller och samarbetsformer. (Jmf med under 70-talet då organisationsstrukturer valdes i primärt personalutv befrämjande syfte). Tendensen under 80-talet och som troligtvis kommer att intensifieras under 90-talet är att tänka i "affärsområden" eller liknande termer, dvs strukturera organisationen efter någon slags avnämjarprincip. Detta görs under olika namn: divisionalisering, projektorganisation etc. Tvärprofessionella arbetsgrupper uppstår därmed och inte minst för tjänstemän uppstår ett viktigt effektivitetskrav, nämligen att kunna fasa ihop sina resp kompetenser till optimal och fullödlig arbetsinsats. Själva gränserna mellan olika tjänstemannakategorier inom en organisation blir därmed mindre intressant att bevaka än konstellationer av experter. Forskning om och utveckling av tjänstemännens arbetsvillkor bör kanske därför i olika hög grad inriktas på att ta fasta på dessa företeelser snarare än enstaka tjänstemannayrken.

Det decentraliserade budgetansvaret hör ofta ihop med denna typ av organisationsform/er/, och när det gäller det kan ett visst forskningsintresse spåras för detta fenomen framförallt inom kommunala sektorn. Decentralisering av budgetansvar för med sig nya arbets- och kompetenskrav som framförallt gäller tjänstemannasidan.

3.

I spåren på dessa organisationslösningar för ökad effektivitet och måluppfyllelse följer ofta en benägenhet att vilja skala av från organisationen service- och stabsfunktioner som ej är högutnyttjade jämnt över tid. (eufem. spr. avknoppning). Att denna strategi, välsignad av många ekonomer, har en negativ konsekvens för anställda, inte minst tjänstemän, är helt klart. Den skapar oro och osäkerhet bland många tjänstemän just i dessa funktioner.

I dagens läge har vi ingen systematisk överblick av hur avknoppning går till, hur småföretagsbildningar uppstår i dess spår, vilka problemlösningar som har lyckats. Detta är frågor som behöver bli besvarade för att man rätt ska kunna tolka förändringar t ex i medlemstal i olika tjänstemannaförbund.

4.

Att arbeta i mellanställning har börjat framträda som ett synbart psykosocialt arbetsmiljöproblem. Det gäller inom yrkesgrupper som förmodli-

gen kommer att växa, bl. a. sociala och pedagogiska yrken, befattningar med samordnande uppgifter i ett alltmer komplicerat arbetsliv.

Många tjänstemäns arbete karakteriseras också av att de intar en form av mellanställning som är av betydelse för utformningen av arbetsförhållanden för *andra* personalkategorier. Tjänstemännen har ofta funktioner där de genom produktionsplanering bestämmer/påverkar ramen för andra yrkeskategoriers arbetsinsats eller där de genom val av 'tekniska' förutsättningar (maskiner, program, arbetsorganisation) bestämmer handlingsutrymmet för annan personal. Ur ett arbetsmiljöperspektiv är den senare typen av mellanställning väl så viktig som de andra.

Friedrich³⁰ diskuterar teknikers mellanställning vad gäller utformningen av teknisk utrustning som i sin tur skapar förutsättningar för arbetarnas och tjänstemännens arbetssituation. Men det finns alltför få studier och utvecklingsprojekt som tar fram tjänstemännens mellanställning mot bakgrund av inre organisatorisk effektivitet och god kvalitet på arbetsmiljön.

Tjänstemännens/teknikernas arbete i termer av deras mellanställning är alltså en problematik som forskning, utveckling och konsultation borde orientera sig mer mot i framtiden.

³⁰ Friedrich, Peter. Teknikers roll vid utformning av produktionssystem med speciell hänsyn till datorisering. Forskningsläge och forskningsbehov. MDA-rapport 1987:17. Arbetsmiljöfonden och Styrelsen för teknisk utveckling, 1987.

Bilaga 1: Förteckning över ett urval projekt finansierad av Arbetsmiljöfonden under tidsperioden 1982-1989.

Underlag för bedömningar: **rapporter och AMFOs sammanfattningar; * ansökningshandlingar och slutrapportering till fonden; 'utan tecken' - beskrivningar i Arbetsmiljöfondens projektkataloger.

Bedömning: **särskilt intressanta projekt;** *någorlunda intressanta projekt;* mindre intressanta projekt.

projekt-nr projekttitel

- 82-0076** Arbetsmiljökonsekvenser vid datorstödd automatisering inom verkstadsind.
 82-0284 Psykosocial arbetsmiljö för civilanställda inom ÖB-området
 82-0420 Beslutsfattande och medinflytande vid datorisering
 82-0465** Skolan som arbetsorganisation
 82-0845** Kreativitet och effektivitet i kommunala serviceorganisationer (KESO)
 83-0042** Förstudie: CAD-system inom byggnads-, anläggnings- och karteringsarbete
 83-0132** Ny teknik och arbetslivets villkor - ett tvärvetenskapligt forskningsprogram
 83-0135 Lantbrukets psykosociala arbetsmiljö
 83-0215 Informationssystemstrategier och decentraliserade organisationsformer
 83-0314* Utvärdering av nationella program för arbetsorganisatorisk förnyelse.
 Den industriella produktionsorganisationens utveckling
 83-0763** Förändring och identitet - ett aktionsforskningsprojekt kring civil personals arbetsvillkor inom försvarsmakten
 83-0782* Organisationssteori, lärande och teknisk utveckling
 83-0906 Studier avseende psykiska reaktioner hos banktjänstemän som varit utsatta för bankrån
 83-0960** Stöd- och styrssystemets betydelse för anställdas arbetsmiljö
 83-1092** Den nya teknikens inverkan på arbetsorganisation, arbetsinnehåll och arbetsmiljö
 En förstudie till ett utvecklingsprojekt inom den grafiska industrin
 83-1104* Tankearbetet i livsmedelsproduktionen - metoder för utveckling av en decentraliserad planering, samordning och uppföljning, etapp I
 Kompetensutveckling i CAD/CAM
 83-1113** Arbetsmiljö, levnadsvanor och risk för hjärt-kärlsjukdom
 83-1191** Arbetsmiljöförändringar och medbestämmande vid en stor teknisk förändring på ett pappersbruk
 84-0030** Informationsstöd för decentraliserad ekonomiskt ansvar i industriproduktionen
 84-0110 Riskgrupper. En studie av åtgärder för yrkesgrupper för vilka datatekniken kan komma att innebära problem vad gäller sysselsättning, yrkeskunnande eller arbetsinnehåll.
 84-0135** Stress och hälsa i datorförmedlat arbete. En uppföljning efter sju år
 84-0333** Mot en helhetssyn på systemutveckling - En alternativ systemutvecklingsmodell med betoning på sociala faktorer
 84-0356* Strukturiomvandling, arbetsmiljöförändringar och kunskapsbehov. Hur kan man bättre möta tekniskt betingade förändringar i arbetsmiljö och arbete med personalutveckling?
 84-0450* En kartläggning av arbetsmiljö - hälsa hos motorbranschens tjänstemän och arbetsledare. En studie ur fysisk, psykisk och social synvinkel, med ADB-stöd och processinriktad arbetsmetod
 84-0537** Möjligheterna att anpassa databaser till personal inom konstruktion och tillverkning
 84-0543** Sammanställning av erfarenheter av arbetsorganisationsutveckling inom Volvokoncernen
 84-0544,
 84-0545,
 84-0546
 84-0559** Informationsteknologi och verksamhetsutveckling. En strukturering och prioritering av forskningsfrågor
 84-0637** Arbetsmiljön vid vådertjänsten på Sturups flygplats
 84-0644** Chefers arbets- och livssituation samt dess konsekvenser för medarbetare och närstående

- 84-0719*** Interna och externa mål samt arbetsorganisation; arbetskultur och servicekultur i skärningspunkten mellan myndighet och klienter inom AMS
- 84-0753**** Vilka belastningar i arbetet ger anställda behov av copingssjukfrånvaro?
- 84-0763**** Kommunikationsmönster hos ledare. En studie av hur ledare tillgodoser organisationen och dess medlemmars behov av effektivitet och tydligt ledarskap
- 84-0906**** Rättvis lön - fördelningsnormer, jämförelser och uppfattningar om lönerättvisa
- 84-0920**** Tandvård på akord - en undersökning av den psykosociala arbetsmiljön i folktandvården
- 84-1013**** Läkarnas psykosociala arbetsmiljö. Registerstudie och intervjuundersökning.
- 84-1042**** Ny produktionsteknik: hot eller möjlighet? En internationell attitydundersökning
- 84-1193*** Fackliga arbetsformer och förändrad arbetsorganisation vid Folksam
- 84-1235*** Projekterings- och igångsättningsbidrag till forskningsprogram om organisationsklimat och innovativ förmåga
- 84-1235** Experten och förnyelsen. Ett aktionsforskningsprojekt med syfte att ändra innehåll i expertrollen
- 84-1241*** Arbetsformer i rum och tid - tendenser i informationssamhället
- 84-1308*** Ledning och företagsutveckling - exemplet Ericsson. En studie i ledarskap, organisation och medbestämmande.
- 85-0267*** Mellanchefer - en nyckelgrupp för organisationers framgång eller misslyckande
- 85-0292**** Bro-projektet. Organisationsstudien.
- 85-0331**** Organisation av FOU-arbetet när produktionsorganisation tillämpas - Förstudie
- 85-1123**** Osynliga kontrakt i vården - ett utvecklingsprojekt inom vård och omsorgs verksamheten i Göteborgs och Bohus läns landsting
- 86-0344**** Datorisering och ny teknik i arbetslivet - medicinska hälsoeffekter, arbetsanalys och stress
- 86-0623*** Arbetsorganisation, datateknik och medbestämmande i försäkringsbranschen
- 86-0790**** Belastning, hälsa och sjukfrånvaro i en stor statlig organisation. Steg 1
- 86-0883**** Förändringsstress bland arbetsledare i samband med förändrade organisationsformer vid införande av ny teknik
- 86-1030**** Arbetsmiljökonsekvenser vid datorstödd integrering av produktion - organisatorisk spelrum
- 87-0137*** Strukturuomvandling som psykosocialt arbetsmiljöproblem inom näringslivet
- 87-0149*** Ledare på mellannivå i vårdinriktade organisationer. Ledares inverkan på grupporganiserat arbete och nedslitning respektive omsättning av personal
- 87-0160*** Arbetsmiljöfaktorer som grund för frivilliga uppsägningar
- 87-0164*** Det decentraliserade företaget - nya möjligheter och problem
- 87-0225**** Kunskapsbaserade datorsystem - organisatoriska och psykosociala aspekter på införande och användning
- 87-0411**** Kvinnor i nya arbetsmiljöer
- 87-0751*** Användare- och verksamhetsstyrd systemutveckling
- 87-0905*** Vad gör arbetskraften rörlig
- 87-1172*** Offentliga organisationer i förändring
- 87-1204** Distriktsköterskans arbetsmiljö
- 87-1214** Lokal lönebildning och alternativa belöningsformer
- 87-1247**** Lärararbetets natur ur psykosocial synvinkel - en förstudie
- 87-1433** Bättre arbetsmiljö för veterinärer, hursdjurteknisk personal och avbrytare
- 87-1500*** Yrkesskicklighet, teknikvärdering och arbetslivets förändring
- 87-1505** Arbetsmiljö och vårdkvalitet inom primärvården
- 88-0033** Hjärtinfarkt och psykosocial arbetsmiljö. En epidemiologisk studie grundad på en databas avseende befolkningen i fem län
- 88-0052**** Övertalighet och arbetsmiljö
- 88-0276** Ortstudier av arbetstidsförkortningar i Robertsfors och Göteborg
- 88-0345** Tillfredsställelse, lojalitet och deltagande i fackliga organisationer
- 88-0536** Arbetsorganisation, pedagogik, teknik i nya arbetsmiljöer (APT-projekt)
- 88-0702** Lön, utbyte och kompetens i framtidens arbetsliv

- 88-0744* Psykosocialt och fysiologiskt kartläggning- och förändringsarbete i arbetsmiljön - om hälsan i relation till arbetsorganisation, socialisation/kvalifikation, extrema stresshändelser och kvinnors arbete
- 88-0754 Att förstå arbetstidsönsknings
- 88-1398* Nya yrkesroller och förbättrad arbetsmiljö
- 88-1449* Marmaverken - från avveckling till utveckling
- 89-0068 Arbete för lön - men inte vara fast anställd. En sociologisk studie
- 89-0077 Integration av datorstödda moment i konstruktionsarbete
- 89-0086* Arbetsorganisationsförändringar och karriärmodeller med särskild inriktning mot kvinnor. Tillvaratagande och utveckling av kvinnors kompetens och kvalifikationer - villkor för arbetslivets förnyelse
- 89-0116 Lärarnas Sjukfrånvaro och arbetsmiljö i skolan
- 89-0151 Löne- och motivationssystem i tekniskt orienterade kunskapsföretag
- 89-0410 Effektiv byggande, arbetsmiljö och hälsa
- 89-0564** Planering av projekt avseende god användning av IT inom offentlig verksamhet
- 89-0662 De yngre forskarnas arbetsmiljö
- 89-0729 Omsorgsarbetets omstrukturering - ett möte mellan två skilda vårdformer.

Bilaga 2. Forskningsprojekt finansierade av Delegationen för social forskning från 1986, vilka beaktats i rapporten.

(I höger kolumn är angivet de yrkeskategorier som eventuellt enligt projektsammanfattningarna är uppmärksammade i)

Område A: ALLMÄN SOCIALPOLITIK, ARBETSLIV OCH DET EKONOMISKA TRYGGHETSSYSTEMET:

A 81/1002 *Unga förtidspensionärer - analys av rehabiliterings- och arbetsmarknadsåtgärder*

A 83/1001 *Den ersatta sjukfrånvarons diagnoser*

A 81/123 *Otrygghet i arbetet och arbetslöshet*

Område B: SOCIALTJÄNST OCH SAMHÄLLSPLANERING:

B 80/42 *Det sociala arbetets identitet (för hållandet mellan yrkesarbetet och studierna)* högsk stud i soc.arb.

B 81/105 *Socialarbetaren som resurs - fältstationsbaserad studie av förutsättningar och hinder för socialsekreterarens arbete under socialtjänsten* socialsekreterare

B 83/13 *Mot en teori om organisationer för socialt arbete* socialsekreterare

B83/82 *Klienternas och socialarbetarnas perspektiv på socialtjänsten - ett aktionsforskningsprojekt om mötet mellan socialarbetare/klient* socialarbetare

B 83/190 *Användning av FoUresultat i socialt arbete*

B 84/73 *Socialtjänsten åtgärder och metoder mot ungdomsarbetslöshet* soci förv tjänst.män
arb förmedl tj m

B84/121 *Socialarbetaren, socialbidraget och klienten. En studie av klientiseringsprocesser* socialarbetare

B 84/243 *Stöd och styrsystemets betydelse för kompetensuppbyggnad i socialarbetaryrket* socialarbetare

B 84/2014 *Social arbete*

B 84/3031 *Bättre beslut. En studie av socialsekreterarnas handläggning av omhändertagande av barn* socialsekreterare

B 85/5 Effekter av handledning i psyko-socialt arbete (handledningsgrupper intervjuas)	handledare
B 85/60 Handledning i psykosocialt arbete. (yrkesverksamma socionomer)	socionomer
B 85/162 Eskilstunas socialtjänstorganisation	
B 86/50 Att utveckla empatin i det sociala arbetet	socialarbetare
B 86/141 Mötet mellan socialarbetare och klient	socialarbetare
B 86/191 Arbetsmiljö på hem för vård eller boende - psykosocial arbetsmiljö på socialtjänstens institutioner för socialt behandlingsarbete	behandlare
B 86/2009 Relationsorienterat synsätt och socialt arbete med missbrukare (socialarbetare)	socialarbetare
B 86/2010 Socialtjänstens behandlingsarbete från handlingspsykologiska utgångspunkter	behandlare
B 86/2023 Socialarbetaren och de små barnen	socialarbetare
B 87/19 Relationen behandlare - klient i det psykosociala arbetet	socialarbetare
87/49 Socialt arbete i glesbygd	socialarbetare
B 87/99 Om relationen socialarbetare klient som ett möte i språket	socialarbetare
B 87/125 Studie av förväntnignarnas roll i samspelet socialarbetare klient	socialarbetare
B 87/171 Samverkan inom socialtjänsten (barn- och äldreomsorgsassistenten och socialsekreterare)	äldreomsorgsassistent barnomsorgsassistent.
B 88/191 Occupational social work in Sweden.	socialarbetare

Område C: BARN-, UNGDOMS- OCH FAMILJEPOLITIK

C 81/57 Ledning och styrning i relation till pedagogisk process i förskolan daghemspersonal	förvaltn personal
---	-------------------

C 81/78 <i>Barn med behov av särskilt stöd i förskolans institution och organisation</i>	förskolepersonal
C 82/14 <i>Studier av daghemsklimat och dess effekter på barns sociala och emotionella utveckling</i>	daghemspersonal
C 82/61 <i>Grupporienterat arbetsätt och personlighetsutveckling hos barn i förskolan</i>	förskolepersonal
C 83/69 <i>Föräldrastödsprojektet</i>	socialarbetare
C 84/199 <i>Metoder för kvalitetsförbättring av enskilda daghems inre verksamhet</i>	barnoms ass, - barnomsinspekt. daghemspersonal
C 87/54 <i>Att leda en decentraliserad förskola - ett projekt om ledningsarbetet i förskolan och betydelse för den pedagogiska verksamheten</i>	daghemsföreståndare

Område D: ALKOHOL OCH ANDRA BEROENDEFRAMKALLANDE MEDEL

D 84/84 <i>Frivårdsarbete med drogmissbrukare. Övervakningens betydelse för social anpassning (handläggare inom frivården)</i>	frivårdsassistenter
D 88/39 <i>Områdesinriktat behandlingsarbete i Farsta Strand</i>	soc.sekreterare

Område E: HANDIKAPPFRÅGOR:

E 81/67 <i>Decentraliserad vård och habilitering av barndomspsykotiska tillstånd i ... län. Lärare, förskollärare, personliga assistenter)</i>	lärare förskollärare personliga assistenter
E 82/42 <i>Tidiga samspelsmönster mellan blinda synskadade barn och deras vårdare</i>	vårdare t synskadade
E 88/74 <i>Föräldrars och vårdare bedömning av begreppslig kapacitet hos barn med och utan förståndshandikapp</i>	vårdare t först handik

Område F: HÄLSO- OCH SJUKVÅRD:

F 78/90 <i>Ekologisk analys av psykisk hälsovård projekt öppen psykiatri</i>	vårdlag
F 79/66 <i>Samverkan mellan social och medicinsk personal i primärvården i olika länder</i>	primärvårdspersonal
F 80/43 <i>Hagaprojektet samverkan mellan primärvård och socialtjänst på en vårdcentral</i>	primärvårdspersonal

F 82/24 Rundgång i vårdsystemet

socialtj män
soc tj män

f 82/87 European collaborative health services study

F 82/755 Omvårdnadsforskning i primärvården

distr.sköterskor

F 84/46 Produktivitet och effektivitet inom tandvården i Sverige

folktandvpersonal
privattandv pers

Område G: ÄLDREFRÅGOR:

G 83/176 De gamla, deras anhöriga och hemtjänsten

anhörigsamariter

G 84/138 Äldre pensionärer, deras informella och formella omsorgssystem (hemtjänsten)

hemtj.assistenter

G /86/22 Den sociala hemtjänsten

hemtj.assistenter
vårdbiträden

G 86/175 Arbetet inom hemservice

vårdbiträden

G 82/24 Kvalitetsegenskaper inom den sociala hemtjänsten

Bilaga 3 : Sammanställning och kortfattat beskrivning av MDA-projekten¹

MDA 1 (IPLab, NADA, KTH)

Användarorienterat studium och utveckling av datorstöd för skrivande, ritande, redigerande och programmerande i yrkesverksamhet.

anges inga yrkeskategorier; endast professionella programmerare nämns

MDA 2 (CMD, Uppsala Universitet):

Datorstött mänskligt arbete: människa-dator-interaktion i termer av arbetsuppgifter (dynamiska system).

processindustri, sjukvård (patientadministration), man nämner **operatörer**, det är oklart om tjänstemanna-arbete studeras.

MDA 3 (Psykologiska Inst (Gbg Uni) och IVF):

Avnämkrav på CNC-maskiner.

verkstadsindustri, **operatörer**

MDA 4 (Inst för mask.element, KTH och Psyk Inst):

Samspel mellan människa och dator system:- CAD/kunskapssystem i el- och maskin konstruktion -

konstruktörers yrkeskompetens och yrkesroll, samspel med **andra befattningshavare** i produktframställningskedjan

MDA 5 (Psyk. Inst vid Lund Univ och Arbetsmiljöteknik):

Integration av datorstödda moment i konstruktionsarbete.

konstruktionsarbetet ska sättas i en övergripande referenram; studeras **relationerna** mellan konstruktion och tillverkningssystemet som helhet; **konstruktörer, ritare samt utvecklings- och beräkningsingenjörer.**

MDA 6 Arbetsmiljöteknik och Psykolo Inst i Lund):

Dynamisk beskrivning med datorstödd bild

utformning av ett **kollektivt teknikstöd** för att underlätta reellt brukardeltagande i planering och beslut avseende förändrade arbetsplatsförhållanden

¹ Källa: MDA. Översikt, projekt, publikationer. Oktober 1989.

MDA 7 (IVF; FA-rådet och Sociol Inst (Gbg)):

Decentraliserad produktionsplanering

datorisering av planeringsprocesser.
Sågs ingenting om yrkeskategorier men
det kan handla om tjänstemän.

MDA 8 (IVF och Psykolog Inst (Gbg)):

Arbete i högautomatiserade produktions-
anläggningar.

operatörernas arbete i bågsvetsanlägg-
ningar; samverkan med andra vad
gäller, service, underhåll, förbyggande
av störningar osv.

MDA 9 (SICS, KTH-Arkitekt samt Arori):

Datorstöd för planering och styrning på
byggarbetsplatsen.

planeringssystem för byggarbetsplatsen
som ger kontroll, ger överblick och bättre
samarbetsmöjligheter, för säkerhetspla-
neringen, ökar möjligheterna till läran-
de och kunskapsöverföring. Anpassat
till olika användargrupper: **platschef,**
arbetsledare, lagbaser och arbetslag,
inköpare, underentreprenörer, arkitek-
ter, konstruktörer.

**MDA 10 (Psykol Inst (Stockh) och Inst för ADB
och datalogi Uppsala):**

Användaranpassning i datorsystem för infor-
mationshantering (AIDAI).

metodik för systemutformning.
Studeras i anslutning till datorstöd
meddelandehantering i kontorsmiljö.
Olika typer av befattningshavare.

**MDA 11(Sociol inst och Avdeln för bärande konstrukt
vid Lund Uni):**

Kunskapsutveckling, samverkan och konflikt vid
datostöd i byggprocessen, i hög skolan och
arbetslivet.

studeras interaktion högskoleutbildning
-utformning av arbetslivet; förändrade
roller och arbetsinnehåll, liksom för-
ändringar för **arkitekter, konstruktörer,**
ritare.

**MDA 12 (Inst för infobehandl och ADB och Inst för
tillämpad psykologi vid Lunds Uni):**

Ansvars- och medverkansformer i kon tinuerlig -
systemutveckling (AMIS).

utprovning och utvärdering av nya
arbetsformer och hjälpmedel för
vidareutveckling av stora administrativa

system.

administrativ informationsbehandling i tillverkande industri (redovisning, materialplanering, orderbehandling).
aktionsorienterad

MDA 13 (IDA, Avd för socialmed och Avd för medicinforbehandling, Linköpings uni):

Datorstö(r)d vid konsultation.

utformning av datorstöd för primärvården som stöd för dialogen mellan **patient och vårdgivare** och mellan olika kategorier vårdgivare; klientarbete.

MDA 14 (Statskontorert, Pedagog Inst, Stockholms Uni):

Erfarenhetsbildning, kunskapsteknik och arbetets kvalifikationsutveckling inom förvaltningen

socialsekreterarnas och försäkringsanställdas arbeten; effekterna för personal och klienter studeras; lärande i arbetet; aktionsforskning.

MDA 15 (SFG på KTH, Inst för tillverkn system):

Kompetens, lärande och roller i verkstaden.

lärande- och utvecklingsmöjligheter i industriarbete; styrsystem i FMS; verkar vara inriktad på **operatörer**; fallstudier.

MDA 16 (Inst för infobehand och ADB och Psykolog Inst vid Lunds univ):

Samverkan och/med framtidens informationsteknologi i arbetet.

effekterna av datorstödet på **lärande och kompetensutveckling** vid tex kollektivt beslutsfattande.
kontorsarbete inom offentlig förvaltning/service (F-kassa), privat tjänsteproduktion/service (försäkringsbolag) och försäljning (dataföretag).
fallstudier

MDA 17 (IMIT; inst för industr organ och Arbetsvetskollegiet:

Arbetsorganisation i framtida produktion och produktutveckling.

verkstadsföretagens val vid införande av datatekniken och effekterna av strategivalet på bl a arbetsförhållanden.

öveskridande av hittillsvarande uppdelning i tjänstemän- och arbetare, fallstudier

MDA 18 (Arbetsvetenskap Inst KTH och IVF):

Modellering av tillverkningssystem

modellering av tillverkningssystem

operatörsarbete

Datorstöd och bildskärmsarbete: utvecklingsstrategier och arbetsmiljökonsekvenser

Gunnar Aronsson
Arbetsmiljöinstitutet

Carl Åborg
Statshälsan

Rapport till arbetsmiljökommissionens
organisationsgrupp

Innehållsförteckning	1
1. Inledning	3
2. Bildskärmsarbete: psykosociala aspekter och hälsa.	5
2.1 Inledning	5
2.2 Arbetsvillkor och hälsa i bildskärmsarbete	7
2.2.1 Arbetsvillkor i bildskärmsarbete	7
2.2.2 Arbetsvillkor och sjukfrånvaro i inmatningsarbete	9
3. Implementations- och förändringsprocesser	13
3.1 Allmänna betingelser för lyckade förändringar	13
3.2 Acceptans av datoranvändning i en organisation	13
3.3 Strategier för implementation och systemutveckling	14
3.3.1 Kritik av traditionellt systemutvecklingsarbete	14
3.3.2 Användarorienterad strategi	17
4. Datorisering i tre statliga myndigheter	23
4.1 Bakgrund	23
4.2 Sammanställning av intervjuer	25
Statistiska centralbyrån, Örebro	25
Riksförsäkringsverket, Stockholm	31
Centrala studiestödsnämnden, Sundsvall	36
4.3 Kommentar till fallstudierna	43
5. Litteratur	48
Bilagor	
1. Intervjutomata	50
2. Intervjuade personer	52

1. Inledning

Syftet med rapporten

Denna uppsats behandlar två ämnesområden; arbetsvillkor i bildskärmsarbete och strategier och utvecklingsarbete för bättre arbetsmiljö. Inledningsvis redovisas några av de kritiska *arbetsorganisatoriska* förhållanden som forskningen om datorisering och bildskärmsarbete har förknippat med ohälsa. Denna avgränsning innebär att frågor kring elektromagnetiska fält, hudbesvär, graviditetsstörningar med flera förhållanden ej behandlas. En andra avgränsning är att uppsatsen fokuseras på bildskärmsarbete och inte på andra tillämpningar av datateknik. En del av resonemangen i uppsatsens andra ämnesområde - strategier och utvecklingsarbete - är dock av generell art.

Datateknikens utveckling ger en stor potential för planerat omorganiseringsarbete och människor kommer i allt större utsträckning att få leva med ständiga smärre förändringar i vardagen kombinerade med större strukturella förändringar. Ny teknik och datakraft marknadsförs som lösningar på produktivitetproblem men också som vägar till bättre arbetsvillkor. Teknisk utrustning omvandlar kontorsmiljöerna. Forskning har visat att effekterna av sådana förändringar angående såväl arbetsmotivation som hälsa är starkt förbundna med hur dessa förändringsprocesser sker inte minst med avseende på de anställdas möjlighet att spela en roll i dessa processer.

En anledning till att utlovade löften beträffande effektivitet och arbetsvillkor inte uppfylls är den starka fokuseringen på tekniken i sig och negligeringen av det sociala sammanhang vari tekniken förs in. Om fokus riktas mot den sociala sidan av kontorsdatorisering finner man en dynamisk process med klara inslag av oförutsägbarhet. Ur ett planeringsperspektiv kan man skilja på tre slag av effekter vid teknikinförande

- 1) det man vill uppnå, dvs de direkta effekterna som är lätta att förutsäga
- 2) de omedelbara men övergående effekterna som är lätta att se
- 3) de sociala bestående effekterna som är svåra att både se och förutsäga

Slutsatsen är att sociala och organisatoriska faktorer spelar stor roll vid införande av datateknik och i systemutvecklingsprocesser och att detta också i högre utsträckning borde beaktas vid studier av sådana processer.

Uppsatsens disposition är att i ett första avsnitt redovisa forskning kring bildskärmsarbete och psykiska, sociala och medicinska aspekter med tonvikt på individens inflytandemöjligheter i sitt eget arbete, och arbetsbelastningar. Forskningen har kunnat identifiera och beskriva problematiska förhållanden i bildskärmsarbete (3, 6, 17, 18, 24). Denna kunskap är relativt väl dokumenterad varför avsnittet blir kortfattat.

I uppsatsens andra block behandlas förändringsprocesser, dels generellt och dels med avseende på ny teknik. I det senare fallet beskrivs dels en traditionell systemutvecklingmodell, dels en strategi som i högre grad syftar till att involvera användarna i förändringsprocessen.

Andra delen utgör en bakgrund till tredje delen i vilken redovisas ett antal intervjuer med ansvariga vid tre myndigheter kring systemutveckling och förändringsprocesser. Avslutningsvis sammanfattas och diskuteras de tre fallen.

2. Bildskärmsarbete: psykosociala aspekter och hälsa.

2.1 Inledning

Forskningen har identifierat balansen mellan individens möjligheter till kontroll i sin arbetssituation och de krav som ställs på honom/henne som en nyckelfråga ur stressynpunkt (2, 9, 15, 16). I tillägg till detta bör arbetets sociala sidor uppmärksammas. Goda sociala relationer och socialt stöd är en grund för arbetstillfredsställelse men spelar också en roll för uppkomsten av ohälsa (14). Vi skall nedan peka ut några betydelsefulla sidor av arbetet som kan förändras genom datorisering i dimensionerna kontroll, belastning och sociala relationer.

Kontroll. anknyter till användarens möjlighet att utöva inflytande över hur och när uppgifter utförs och under vilka betingelser. Förutsättningar för att individen skall kunna få en ökad kontroll är bl a (10)

- 1) användarna måste ha de relevanta *kunskaperna och färdigheterna* för att kunna manipulera systemet;
- 2) systemet skall vara *funktionellt*, dvs det skall utöka användarens möjlighet att utföra arbetsuppgiften väl;
- 3) systemet skall vara *transparent* varmed avses att användaren skall kunna skapa sig en sammanhållen mental modell av systemets funktioner.

På en mera allmän nivå kan datorisering förändra individens möjligheter att kontrollera eller förutsäga

- mängden arbete som skall utföras och "deadlines",
- variationen ifråga om arbetets art (inmatning av data, uttag av data, enkelt eller komplext interaktivt arbete, datorarbete kontra annat arbete),

- fördelningen av mängden tid vid terminal/dator (långa pass, korta pass, datorarbete kontra arbete med mänskliga kontakter,
- avbrott och väntetider i datasystemet (igångsättande och varaktighet),
- längden och tidpunkten för pauser.

Utöver ovanstående är naturligtvis möjligheterna till inflytande och kontroll över val av teknik och introduktionsförfarande centralt. Dessa frågor utvecklas i kommande delar av uppsatsen.

Belastningar. Den mest kritiska faktorn är att felaktig arbetsorganisation skapat vissa datorarbeten som är uttalat repetitiva med höga ensidiga krav på uppmärksamhet och koncentration, -" sitt och tittarbeten". Lärandeinslaget i detta slag av arbete är begränsat och ensidigheten beträffande arbetsställning leder till att sådant arbete även måste betecknas som fysiskt belastande.

Mera direkt knutet till tekniken är att avbrott och väntetider leder till att arbetsbelastningen blir ojämn över dagen. Arbetstempot drivs upp för att man skall ha en buffert mot eventuella avbrott. Detta problem accentueras om personalen är starkt beroende av datorsystemet och saknar andra arbetsuppgifter att ta till vid avbrott (13).

Sociala aspekter. Teknologiska förändringar modifierar den sociala miljön genom att påverka interaktion och sociala nätverk på arbetsplatsen, vilka kan vara viktiga förmedlare av socialt stöd i olika former. Arbetskamrater ersätts av bildskärmsterminaler och teknik. Också förhållandet till överordnande kan förändras. Övervakning och kontroll av produktionen kan bli datorförmedlad, opersonlig och fysiskt avlägsen. Kontakterna mellan arbetsledare och de enskilda individerna ändrar karaktär. Stöd från arbetsledare har befunnits vara ett skydd mot ohälsa (12). Inom detta område är kunskaperna och erfarenheterna mera begränsade men ovanstående är några aspekter som uppmärksammas.

2. 2 Arbetsvillkor och hälsa i bildskärmsarbete

Syftet med detta avsnitt är dels att ge en representativ bild av arbetsvillkor i bildskärmsarbete, dels att beskriva situationen för en extremgrupp vars arbete utmärks av många av de ovan angivna negativa kännetecknen.

2.2.1 Arbetsvillkor i bildskärmsarbete

Det kan konstateras att det är svårt att få en representativ bild av hur datoriseringen påverkat arbetsmiljöerna i Sverige. Det finns inga svenska representativa undersökningar av bildskärmsarbete där situationen vid olika tidpunkter kan jämföras. 1984 publicerade SCB skriften "Svenska folkets datorvanor" där vissa frågor var arbetsmiljöinriktade. Westlander & Magnusson (23) som senare bearbetat detta representativa material finner en tydlig segregering av mäns och kvinnors dataarbetsuppgifter. Kvinnomajoritet finns i arbeten vid a) dataterminaler inrättade för särskilda uppgifter t ex kassaterminal etc. b) dataterminaler vid befintliga system för att ändra och påverka information t ex kundtjänst, bokning, uttag eller överföring av information och uppgifter c) ord- och textbehandling. Kvinnors erfarenheter var också begränsade till färre typer av dataarbete. Forskarnas slutsats var att denna segregering föreföll på ett övergripande plan vara relaterad till den könsbundna sektoriseringen av arbetsmarknaden.

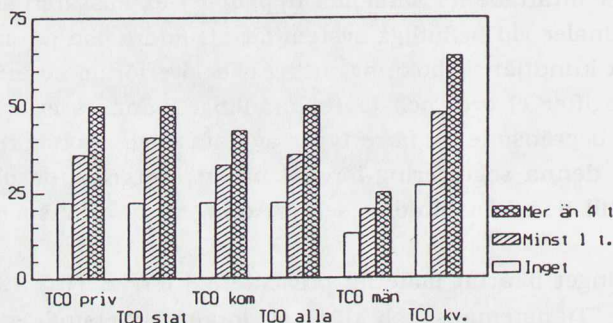
Därefter har inget likartat material presenterats förrän TCO 1989 gav ut skriften "Tjänstemäns och tjänstekvinnors arbetsmiljöer" - utveckling och nuläge (22). Denna situation måste betraktas som otillfredsställande. Det borde ur många synpunkter vara angeläget att få en representativ bild av datateknikens påverkan på det svenska arbetslivet och på befolkningens arbetsvillkor.

TCO-studien har framtagits i samarbete med SCB och bygger på ett representativt material från SCBs levnadsförhållandeundersökningar. Den visar att nästan hälften (43 %) av TCOs medlemmar brukar arbeta vid bildskärm. Ungefär 20 % av samtliga med bildskärmsarbete - vilket motsvarar omkring 90.000 personer - arbetar 4 timmar eller mer per dag vid bildskärm. Av LOs medlemmar uppgår 12 % att de

brukar arbeta vid bildskärm medan närmare 20 % av SACOs medlemmar arbetar vid bildskärm.

Det är vanligare att kvinnor arbetar lång tid per dag vid bildskärm. 24 procent av kvinnorna (TCO) arbetar mer än fyra timmar per dag vid bildskärm jämfört med 13 % bland männen (60.000 kvinnor resp 30.000 män).

När personal utan bildskärmsarbete, med minst 1 timme per dag och med mer än 4 timmar per dag jämförs beträffande arbetsvillkor framstår tydliga skillnader. Genomgående gäller att ju mer bildskärmsarbete desto större andel som anger att deras arbete kännetecknas av upprepade och ensidiga rörelser. Samtidigt gäller att personal i bildskärmsarbete genomgående anger mer besvär än personal utan bildskärmsarbete. Denna skillnad blir än mer uttalad när kvinnors och mäns arbetssituation betraktas separat (figur 1).



Figur 1. Upprepade och ensidiga arbetsrörelser. Andel bland TCO-medlemmar med olika omfattning på bildskärmsarbetet (Källa: Tjänstemäns och tjänstekvinnors arbetsmiljöer. TCO, 1989)

I genomsnitt gäller att tjänstemän som arbetar vid bildskärm oftare än andra anser att arbetet är *enformigt*. Denna skillnad visar sig helt förklaras av kvinnogruppens höga värden. Bland män med eller utan bildskärm finns ingen skillnad beträffande upplevelse av *enformighet* medan skillnaden inom kvinnogruppen är mycket stor. Här är

det nästan tre gånger fler bland dem med bildskärmsarbete som upplever sitt arbete som enformigt.

Påtagliga skillnader finns även mellan män och kvinnor huruvida arbetet innebär att man lär sig nya saker. Bland kvinnorna är andelen lika stor som tycker att arbetet innebär möjlighet att lära nya saker oberoende av om man arbetar med bildskärm eller ej. Bland männen är däremot bildskärmsarbete förenat med att man oftare anser arbetet utvecklande.

2.2.2 Arbetsvillkor och sjukfrånvaro i inmatningsarbete

Om olika datorarbetsuppgifter betraktas utifrån dimensionerna möjligheter till kontroll och belastning framträder inmatningsarbete som speciellt kritiskt. Inmatningsarbete kännetecknas av hög arbetstakt, få naturliga avbrott, låg egenkontroll i arbetet och få tillfällen till beslutsfattande.

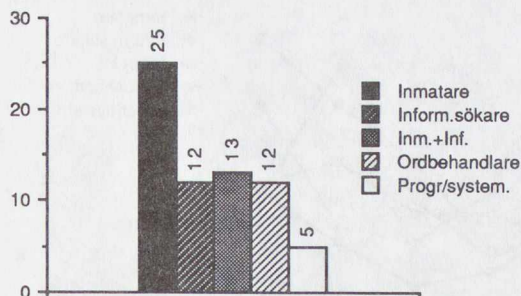
I en studie av drygt 1.700 statligt anställda jämfördes grupper med olika slag av datorarbete med avseende på arbetsvillkor, hälsa och sjukfrånvaro (3). Urvalet bestod av personal som besvarat Statshälsans basformulär och dataformulär. En första observation är den starka könssegregeringen i förhållande till arbetsuppgift. Kategorin inmatningsarbete består till ungefär 90 % av kvinnor och kvinnoandelen stiger med större andel bildsskärmsarbete per dag. I övriga grupper finns också en påtaglig kvinnoövervikt med undantag av den mest kvalificerade gruppen nämligen programmering och systemering där männen utgör ungefär 2/3.

När de olika användargrupperna jämförs beträffande arbetsvillkor framträder påtagliga skillnader till inmatningsgruppens nackdel. Gruppen rapporterar i lägre grad än andra att de har möjlighet att påverka sina arbetsförhållanden och att de har engagerande arbetsuppgifter. Arbetet beskrivs som ensidigt och koncentrations- och uppmärksamhetskraven bedöms som höga. Datorn betraktas som ett styrmedel och inmatningsgruppen är den grupp som drabbas mest av driftavbrott och väntetider, faktorer som är identifierade som väsentliga källor till stress och arbetsbelastning. Också beträffande arbetets sociala sidor (dålig kontakt med chefer och sällan informa-

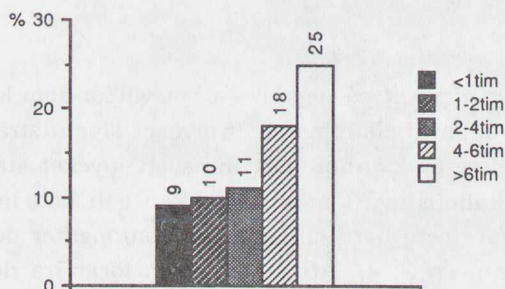
tion huruvida man gör ett bra arbete) förefaller inmatningsgruppens situation vara den minst gynnsamma.

Också på hälsosidan finns ett samband mellan graden av repetitivitet och rapportering av symtom. Sjukfrånvaromåttet kan antas ge en sammanfattande bild genom att samla upp olika besvär och därmed sägas vara en indikator på totalbelastningen från arbets- och livsmiljön. Som framgår av figurerna 2 till 4 avviker inmatningsgruppen från övriga grupper genom den synnerligen höga frånvaron. Det finns ett snarast exponentiellt samband mellan sjukfrånvaro och tid/dag i bildskärmsarbete. När typ av arbete och tid vid terminal kombineras blir bilden ännu tydligare (figur 4). Omkring 40 % i gruppen med inmatningsarbete och mer än 6 timmar/dag vid dataskärm har varit frånvarande mer än en månad under det senaste året.

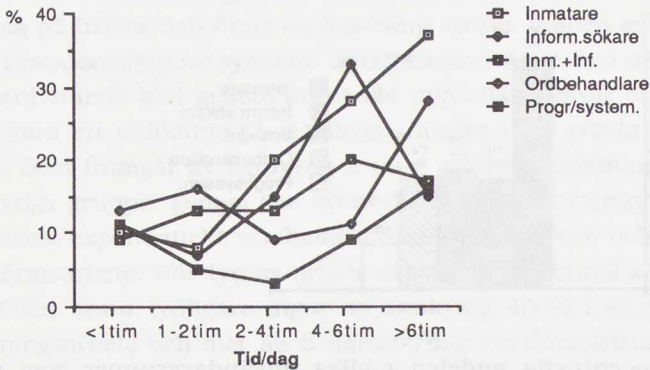
I detta material har kvinnor betydligt högre sjukfrånvaro än män (17 % respektive 7% har varit borta mer än 4 veckor) om hänsyn inte tas till typ av datorarbete. När typ av arbete beaktas förändras bilden. I gruppen inmatningsarbete (där dock endast 14 män ingår) har männen i stort sett samma höga frånvaro som kvinnorna (21 % av männen jämfört med 25 % bland kvinnorna har varit sjukfrånvarande mer än 4 veckor under det senaste året). I användargrupperna inmatning/informationssökning och programmering/systemering där män och kvinnor jämställdes med avseende på tid vid terminal fanns inga statistiskt signifikanta skillnader för detta sjukfrånvaromått.



Figur 2 Procentuella andelen i olika användargrupper som varit frånvarande mer än 4 veckor under senaste 12 månaderna (n = 1738) (Källa: Aronsson, Åborg & Örelius, 1988)



Figur 3 Procentuella andelen som varit frånvarande mer än 4 veckor under senaste 12 månaderna i relation till tid/dag vid dataterminal (n = 1738) (Källa: Aronsson, Åborg & Örelius, 1988)



Figur 4 Procentuella andelen som varit frånvarande mer än 4 veckor under senaste 12 månaderna i relation till tid/dag vid dataterminal och användargrupp (n = 1738) (Källa: Aronsson, Åborg & Örelius, 1988)

Kort sammanfattning.

De refererade studierna har pekat på negativa arbetsvillkor som kännetecknar vissa slag av datorarbetsuppgifter. I mycket stor utsträckning utförs dessa uppgifter av kvinnor. Det finns ett mycket starkt samband mellan kvalifikationsnivå i arbetsuppgiften och kön innebärande att ju enformigare och mera enhanda arbetsuppgifter desto större andel kvinnor (se även 3, 4). Att åtgärda och förändra detta slag av arbetsuppgifter är i första hand en hälsofråga men också en kvinnofråga eftersom insatser här kan uppgradera arbetsuppgifter inom en stor kvinnosektor på arbetsmarknaden.

3. Implementations- och förändringsprocesser

I detta avsnitt behandlas strategier för förändringar i allmänhet och för implementation av datateknik i synnerhet. En utgångspunkt är att strategier som inkluderar deltagande från de anställda har bättre förutsättningar att leda till lyckat resultat. Inledningsvis redovisas kort betingelser för förändringar i allmänhet varefter fokus riktas mot implementation av datateknik. Förutsättningar för, komponenter i och konsekvenser av deltagandestrategier presenteras.

3.1 Allmänna betingelser för lyckade förändringar.

Följande sex förhållanden har ansetts nödvändiga för en lyckad förändring (7).

1. Krismedvetande. Det måste finnas en relativt spridd uppfattning om att något är fel och måste åtgärdas.
2. Medhåll uppifrån. Maktens centrum måste vara medveten om nödvändigheten av förändring. Förändringen behöver dock inte utgå uppifrån.
3. Förändringsagenter. Det måste finnas en eller flera personer som aktivt driver förändringen.
4. En vision. Det måste finnas medvetenhet om ett önskat framtida tillstånd.
5. Såväl intellektuellt som emotionellt engagemang.
6. Tid. En större förändring kräver tid.

3.2 Acceptans av datoranvändning i en organisation

Det torde inte råda något tvivel om att sättet att introducera datateknik på arbetsplatsen har betydelse för graden av acceptans och för produktivetet och hälsa. Motstånd mot ny teknik eller organisationsförändringar i allmänhet där de anställda saknar kontroll är oftast inte organiserat och explicit. Motståndet är snarare indirekt och passivt. Det resulterar i minskad produktion, information sprids inte som den borde, formalism, passivitet och brist på handlingskraft och kreativitet när problem uppstår. På det psykologiska planet är svaret

på icke-inflytande minskad motivation, minskat lärande och känslor av uppgivenhet.

Följande aspekter har bedömts som bidragande till acceptans vid införande (10):

- tidigare kunskap om datorteknik
- deltagande från de anställda i införandeprocessen
- bra utbildning
- den konkreta arbetssituationen speciellt med avseende på individens möjligheter till kontroll, komplexitet och stressnivå
- att nya arbetssituationen inte innebär dequalificering
- förväntan om positiva konsekvenser såväl personligt som socialt (t ex bättre arbetsvillkor, större möjligheter till avancemang)

Till dessa punkter kan också fogas villkoret att den anställde ej fruktar att hans arbetsuppgifter hotas av bortrationalisering genom data-tekniken, med åtföljande känsla av osäkerhet inför framtiden.

3.3. Strategier för implementation och systemutveckling

I detta avsnitt beskrivs traditionellt systemutvecklingsarbete, som det har bedrivits inom statlig förvaltning. Erfarenheterna från denna typ av utvecklingverksamhet pekar på att det är nödvändigt att utveckla flexibla modeller (1), varför vi skisserat vad som kan kallas en användarorienterad strategi.

3.3.1 Kritik av traditionellt systemutvecklingsarbete

Många av de datasystem som i dag finns i funktion, både inom den offentliga sektorn och inom det privata näringslivet, har utarbetats med hjälp av formaliserade, systematiska metoder, utifrån särskilda systemutvecklingsmodeller.

Den dominerande modellen har varit den s.k. "SIS/RAS-modellen", som är Standardiseringskommissionens (SIS) "Riktlinjer för administrativ systemutveckling"(20). SIS/RAS bygger på 8 etapper, från förstudie till efterstudie, som genomgås stegvis i bestämd ordning.

Under senare år har denna modell, och andra principiellt likartade modeller, ifrågasatts allt mer. Kritiken går framförallt ut på att arbetssättet blir för stelt och låst.

Modellen innehåller en linjär, stegvis utveckling, som innebär att beslut och åtgärder i tidigare steg skapar lösningar och begränsar handlingsutrymmet i efterföljande steg.

I många fall har dessutom utvecklingsarbetet bedrivits av särskilda experter, datakonsulter med flera som utgått mer från kunskap om datateknik och informationsbehandling än från verksamheten som skall stödjas av de nya systemen. Eftersom datatekniken och data-systemen betraktats som egna specialområden som handhåfts av särskilda experter har datoriseringsprojekten ibland blivit isolerade och inte samordnats tillräckligt med övrig metod- och organisationsutveckling. En "gammaldags" syn på arbetsmiljöbegreppet (betoning på fysisk miljö och individuella symtom) har dessutom bidragit till att arbetsmiljöaspekter och medverkan från arbetsmiljöansvariga och skyddsorganisation saknats i många dataprojekt. Krav på inflytande från användarna eller "brukarna" har växt sedan modellen introducerades. Att tillfredsställa de kraven med formellt fackligt, representativt inflytande har visat sig vara svårt. Genom det stegvisa arbetssättet har synpunkter som framförs i "fel" skede inte alltid kunnat beaktas. Användarnas synpunkter har ofta kommit "för sent".

"Varför har ni inte sagt det tidigare? Nu blir det för dyrt att ändra i systemet" och liknande reaktioner från systemerna har inte varit ovanligt.

Förutsättningarna för utveckling av datasystem förändras i snabb takt. Viktiga förändringsprocesser pågår inom arbetslivet, som påverkar metoderna för systemutveckling.

Den tekniska utvecklingen går fort. Både prestanda och pris på den tekniska utrustningen förändras oavbrutet, datorerna blir kraftfullare till relativt sett allt lägre pris. Den viktigaste förändringen inom det här området är persondatorutvecklingen. Tack vare persondatorerna kan ett effektivt datorstöd få stor spridning inom hela arbetslivet. Inte bara hårdvaran utan också mjukvaran, dator-

programmen, utvecklas och gör att allt fler kan få allt mer varierat och kvalificerat datorstöd.

De yttre kraven, marknadskraven, förändras också i hög grad och i högt tempo. Det gäller inte bara näringslivet utan under senare år även offentliga sektorn. Kraven på service, marknadsföring, kostnadseffektivitet, ökad produktivitet osv betonas starkt. Allt fler områden blir utsatta för olika former av konkurrens.

Dessa krav ger följdkrav avseende organisation, ledning, kompetens, personalutveckling m.m. Inom många verksamheter pågår omorganisationer i riktning mot decentralisering av ansvar och befogenheter, i riktning mot mindre, mer självständiga och mer flexibla enheter.

Kraven på, och formerna för, inflytande från de anställda och deras organisationer påverkar organisation och arbetssätt. De anställda ställer högre krav på arbetsmiljön, och arbetsmiljöbegreppet har vidgats. Inflytande från fackliga organisationer och från skyddsorganisationen (skyddskommittéer och skyddsombud) gäller allt fler områden. Medbestämmandelag, arbetsmiljölag och avtal och föreskrifter som bygger på dessa, ger nya förutsättningar.

Det finns alltså många och starka, samverkande faktorer som har lett till att utveckling av datasystem i dag måste ske på ett annat sätt än enligt SIS/RAS.

Det finns nu ett flertal olika modeller och metoder, de flesta mer flexibla än SIS/RAS. Termer som används för att beskriva den nyare systemutvecklingens karaktär är t.ex. "öppen" i motsats till sluten och "rund eller cirkulär" i motsats till rak eller linjär. "Öppen" syftar på att arbetet sker i nära samband med andra utvecklingsprocesser inom verksamheten; Organisations-, personal-, chefs-, kompetensutveckling osv.

"Rund" syftar på ett arbetssätt som gör det lätt att gå tillbaka till tidigare skeden, förändra eller komplettera.

Dagens arbetssätt utgår mycket mer uttalat från den verksamhet som tekniken skall stödja. Därför läggs stor vikt vid verksamhetsanalys, och många olika modeller och metoder för det praktiska arbetet med den analysen har utvecklats.

Den pågående snabba omvandlingen av arbetslivet ökar kraven på de anställdas kompetens. Förändringarna i organisation och arbetsuppgifter ställer krav på bredare och flexiblare kompetens. Datatekniken påskyndar denna utveckling.

Datasystem som berör allt fler delar av verksamheten och allt fler av de anställda måste utvecklas i nära samverkan med användarna. Modeller och metoder måste bygga på aktiv medverkan från "slutanvändarna". Sådan medverkan blir samtidigt en viktig del av kompetensutvecklingen (19, 21).

Utvecklingen av både hård- och mjukvara har medfört ökade förutsättningar för lokal, användarstyrd systemutveckling. Man kan nu arbeta med s.k. experimentell systemutveckling eller med "prototyper", som gör det möjligt att konkret demonstrera olika lösningar för de tänkta användarna.

Den ökade medvetenheten om psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljö har lett till en "helhetssyn", där datateknikens effekter på såväl den fysiska miljön som på arbetsorganisation och arbetsinnehåll beaktas. En sådan medvetenhet bör leda till att framtida systemutvecklingsarbete vägleds av tydliga och inspirerande mål. Inte bara mål i ekonomiska och produktionstekniska termer, utan också personal- och arbetsmiljörelaterade mål. Dessa mål kan sedan följas upp kontinuerligt, när olika förslag provas, när systemet införs och när det varit i drift en tid.

3. 3. 2 Användarorienterad strategi

Detta avsnitt skall vi anknyta till de avslutande tankegångarna i föregående avsnitt och skissera vad vi menar vara väsentliga förutsättningar och delar i en strategi, som på ett bättre sätt än traditionella systemutvecklingsmodeller involverar och tar till vara de berörda användarnas synpunkter och kunskaper. I sakens natur ligger att processen och resultatet skapas av aktörerna; några färdiga recept på deltagandestrategier kan inte skrivas ut av forskare eller andra experter.

Allmänna förutsättningar

Om man utgår från en användar/deltagarorienterad strategi blir följande förutsättningar centrala (10):

- Människor behöver utbildas för deltagande.
- Implementationsprocesser är sociala processer som kräver tid.
- Anställdas deltagande skall komma in i behovsinventeringsfasen
- Datorsystem skall installeras med premissen att senare anpassningar lätt skall kunna ske (prototyputveckling, experimentell systemutveckling).
- Information skall ges tidigt. Den skall vara relaterad till de faktiska arbetsuppgifterna och arbetsprocedurerna - inte tekniskt orienterad
- Perfekta planer för införande skapade av professionella administratörer och tekniker skall undvikas då de tenderar att förhindra användarinflytande.

Former för participation. Här kan man tala om en direkt och en indirekt form. Den direkta formen är när användarna av systemet själva deltar i processen. Den indirekta formen betyder att användarna har representanter som inte nödvändigtvis är användare. Direkta former anses speciellt fördelaktiga när människor som "utsätts" för förändringar känner oro inför förändringen. Direkt deltagande ger möjlighet till mera korrekt information och möjlighet till påverkan vilket kommer att bidra till minskad oro och ökat engagemang. I de fall direkt deltagande inte är möjligt är representation generellt bättre än inget deltagande alls.

Innehåll i participation. Besluten kan graderas i termer av tid de omspänner och betydelse för företag och anställda. Besluten kan omfatta den operationella verksamheten i vardagen, beslut på halvlång sikt som rör budget eller inköp av viss utrustning och policy-beslut med långsiktiga konsekvenser

Participationsnivåer. Här kan man gradera deltagande utefter en skala från konsultation över demokratiskt inflytande till en situation

där deltagarna inte bara fattar beslut utan även har ansvar, befogenheter och resurser för att genomföra besluten.

Grupper involverade i participation. Tre användargrupper kan särskiljas utifrån sitt förhållande till system och teknologi och andra användare (11).

Primäranvändare. Dessa arbetar direkt med systemet/teknologin. De har kunskapen att modifiera systemet/teknologin och är ansvariga för att det fungerar effektivt och driftsäkert. De skall se till att systemet fungerar bra för andra användare. Exempel är programmerare och systemerare.

Sekundäranvändare. Dessa arbetar direkt med systemet genom att mata in eller ta fram information från systemet men har inte kunskaper eller befogenhet att förändra det. De kan påverka genom programmerare eller systemerare. Exempel är banktjänstemän som arbetar on-line och sekreterare som arbetar med ordbehandling.

Tertiäranvändare. Dessa är användare som inte interagerar med systemet/teknologin men vars arbetssituation ändå påverkas genom att de använder produkter från systemet. Tertiäranvändare kan inte heller direkt påverka systemets funktion; bara indirekt genom att vända sig till någon ansvarig person. Tertiäranvändare finns både inom och utom företaget. Ett exempel på det senare är en firmas kunder, vilka erhåller olika slag av dokument från firman.

Stadier för participation. Varje system eller teknologi genomgår en livscykel från idéstadium till utdatering. Stadieindelningen varierar mellan olika forskare och vägledning för användare. En allmän princip är att deltagande skall komma tidigt in i denna process. En annan princip är att olika slag av insatser och kompetens krävs i olika stadier.

Konsekvenser av en användarorienterad strategi.

- Deltagande innebär personlig utveckling och ökad självkänsla; detta resulterar i mera positiv attityd
- Deltagande är en utmaning och i sig själv belönande; detta resulterar i en mera positiv attityd.
- Deltagandestrategin resulterar i att människor känner sig mera delaktiga i förändringen, vilket innebär att man använder data-systemen mera.
- Användare som deltar i implementationen inhämtar kunskaper som gör att de bättre kan kontrollera systemets tekniska kvaliteter och blir skickligare användare.
- Systemen blir bättre.

Villkor för dialog

Användarorienterade strategier bygger på att olika intressenter träder in i en dialog. Den norske forskaren Stein Bråten har i sin bok "Dialogens villkår i datasamfunnet" pekat på förhållanden som hotar dialogen (8). Bråten utgår från begreppen modellstarka och modellsvaga aktörer (individer och grupper).

Med modellstyrka avses att aktören har tillgång till tolkningsramar och teorier för att strukturera ny information till meningsfulla helheter, selektivt prioritera information. Aktörer är starka eller svaga i förhållande till ett visst faktaområde.

Utifrån det här perspektivet kan en rad tankeväckande slutsatser dras av betydelse för systemutvecklingsarbete:

1) För de modellstarka betyder ökad information att de blir ännu starkare.

För modellsvaga kan ytterligare information bli en belastning och inte en resurs.

2) De modellstarka kastar sig in i informationsströmmen och kommer styrkta ut genom att de kan sortera in informationen enligt sina mentala ordnings- och filtreringsmekanismer.

- 3) De modellsvaga viker ofta undan informationen, stänger ögon och öron, drar ner mössan över huvudet.
- 4) De modellsvaga kan bli än mer beroende av de modellstarka, för att få hjälp med att tolka och ge mening åt informationsströmmen, behovet av enkla sanningar växer.
- 5) Informationsnät kan öka genomslagskraften för dem som har ett utbud.
- 6) När modellsvaga och modellstarka kopplas samman i en gemensam handling eller i informationssökningsprocess tenderar de modellsvaga att överta de modellstarkas modeller.
- 7) Övertagande innebär inte att de modellsvaga ökar sin egen kontroll av sin verklighet. Tvärtom är det modellstarkas kontroll som ökar (att ha kontroll över något förutsätter att man har en modell av det som kontrolleras) Kontrollen blir maximal när de modellstarka kan föregripa, och förstå de andras förståelse.
- 8) Sentensen "Kunskap är makt" räcker inte till. Om jag ger Dig min kunskap är det jag och inte Du som blir mäktigare och som ökar kontrollen. Jag inte bara förstår dig, jag förstår också din förståelse. Jag kan simulera dina mentala simuleringar.
- 9) Vem tjänar på informationsöppenhet? Den part som ställer upp med de starkaste modellresurserna och samtidigt är villig att leverera ifrån sig information (som representerar egna premisser) är den som tjänar mest på öppenheten och ökar sitt inflytande.

Bråtens problematisering av villkoren för en dialog är naturligtvis inte ett argument emot användarorienterade strategier utan varningssignaler mot övertro på information och dialog mellan ojämlika parter. Hur kan man då undvika att modellmonopol utvecklas? Det är inte möjligt att formulera konkreta råd som täcker alla möjliga situationer men ett par exempel kan ges:

Om det är mycket stor skillnad i modellstyrka mellan parterna är det kanske bäst att avbryta dialogen till dess den modellsvaga parten utvecklat sin kompetens utifrån egna premisser.

När skillnaden i modellstyrka är stor måste informationsmängden begränsas.

Den kanske viktigaste mekanismen är att teorin om modellmonopol kan vara självupphävande. Om deltagarna uppmärksammas på och inser att modellmonopol håller på att utvecklas kan denna insikt medverka till att upphäva modellmonopolet.

4. Datorisering i tre statliga myndigheter

4.1 Bakgrund

Inom statsförvaltningen har under 1980-talet pågått rationaliseringar där omorganisationer och ny teknik spelat en viktig roll. Även om motiven huvudsakligen har varit ökad produktivitet har arbetsmiljö-aspekter också spelat en roll.

För att få en bild av denna process valdes tre myndigheter ut för intervjuer. Urvalet syftade till att nå och beskriva myndigheter som utgjorde "goda exempel". De tre myndigheterna var:

SCB i Örebro, där arbetsmiljöinslaget bestod i att försöka förändra monotona arbeten och bryta trenden mot ökning av antalet arbets-skador.

Riksförsäkringsverket där arbetsmiljöinslaget innebar förändring av relationer mellan yrkeskategorier och kompetensutveckling hos assistenter.

Studiemedelsnämnderna, där datoriseringen innebar en upplösning av gränsen mellan handläggare och assistenter och ett försök att med datorn som hjälpmedel få en effektiv arbetsfördelning.

Intervjupersoner och intervjuteman

Urvalet av intervjupersoner syftade till att nå den personal som varit direkt engagerad i förändringsarbetet och haft ansvar för detta.

Ett antal temata enligt det perspektiv som presenterats i kapitel 2 formulerades i en intervjuguide. Strukturen på intervjun var enligt följande.

- 1) Förändringsprocessen i sig
 - 2) Inre betingelser
 - 3) Yttre betingelser
 - 4) Resultat för organisation, anställd och kund
- I bilaga 1 finns intervjuguidens innehåll närmare beskrivet.

Bearbetning av insamlat material

Intervjumaterialet sammanställdes direkt efter intervjuerna. Den skrivna texten sändes till deltagarna som kunde göra korrigeringar och tillägg. Ett fåtal smärre ändringar infördes. De reviderade sammanställningarna finns i avsnitt 4.2. Fackliga företrädare har kommenterat resultaten och vissa tillägg har gjorts i texten med de fackliga synpunkterna.

Intervjustudiens art

Innehållet i detta kapitel bör betraktas som en snabbutredning och inte som ett forskningsarbete med dess krav på allsidig och kritisk belysning av frågeställningarna.

4.2 Sammanställning av intervjuer

Statistiska centralbyrån (SCB) Örebro

Intervjuade: Enhetschef och tidigare projektledare för "ADA-projektet". Nuvarande projektledare ADA samt personalutvecklingsansvarig. Synpunkter har också inhämtats från huvudskyddsombudet.

Förändringsprocessen:

SCB i Örebro omfattar 4 ämnesavdelningar, administrativ avdelning, utvecklingsavdelning samt en driftavdelning. Inom driftavdelningen finns en databeredningsenhet. Ämnesavdelningarna får uppdrag att utföra olika typer av utredningar, och lägger sedan i sin tur ut jobb på databeredningsenheten. Fram till 1986 var dataregistreringen en del av datacentralen. Registrering sköttes av särskilda anställda, som enbart matade in data via tangentbord. Tidigare utfördes inmatningsarbetet på ackord, men det avskaffades under 70-talet. Kodning, rättning, granskning sköttes av andra anställda, och gjordes huvudsakligen manuellt.

1986 inleddes en omfattande förändring. Organisationen ändrades så att registreringen överfördes från datacentralen till databeredningsenheten. Samtidigt avskaffades en chefsnivå, sektionschefsnivån, och grupperna placerades direkt under enhetschefen.

1986 startade också det s.k. ADA-projektet (Anskaffning av Dataregistreringsutrustning), med uppdrag att ta fram en kravspecifikation för ny datautrustning. Ursprunget till uppdraget var ekonomiskt, tekniskt. Den gamla utrustningen behövde helt enkelt bytas av tekniska skäl.

Samtidigt växte ett annat önskemål sig allt starkare: Önskemålet att integrera registreringen med andra moment i databearbetningen. Motiven till det var dels ekonomiska, verksamheten skulle på det sättet bli effektivare, dels arbetsmiljömässiga. Det fanns en medvetenhet om att registreringsarbetet var olämpligt ur arbetsmiljösynpunkt och det fanns en del problem med arbetsskador och omplaceringar från den arbetsplatsen. Integreringstanken var inte ny. Under åren 1978-80 pågick en försöksverksamhet ("ÖVA-projektet") där granskning, kodning, registrering utfördes integrerat. Resultatet var

positivt, dels genom att personalen upplevde det nya arbetssättet positivt, dels genom att ekonomiska vinster gjordes. Betydande hinder fanns emellertid för ett fortsatt arbete enligt de tankegångarna.

Den dåvarande organisationen innebar att registrering resp. övrig databearbetning fanns på olika enheter. Den dåvarande tekniken var oflexibel och svår att anpassa till nya arbetssätt. Slutligen fanns ett uttalat motstånd från personalen, främst grundat på en rädsla för att arbetsuppgifterna skulle minska och vissa anställda förlora jobbet.

1986 var de två första av dessa hinder undanröjda. Ett visst motstånd mot förändring fanns kvar bland de anställda, främst på databeredningsenheten, som såg risken att personal från registreringen skulle ta över en del av deras uppgifter.

ADA-projektets arbete med kravspecifikation ändrade snart delvis karaktär och blev allt mer inriktat på arbetsorganisation och arbetsmiljö. De ergonomiska kraven på utrustningen betonades, liksom kraven på att underlätta ett integrerat arbetssätt.

Sommaren 1987 var utrustningsönskemålen klara. Man hade då bestämt sig för registrering på persondatorer, och byggde upp ett system med både persondatorer, minidator och stordator.

I april 1988 var utrustningen på plats och den första gruppen (med cirka 10 personer) började arbeta enligt den nya modellen. Ytterligare två grupper följde efter under hösten. Dessa grupper var utvalda sedan tidigare, hade fått viss förberedelse och hade själva planerat uppläggningsenheten av arbetet.

I varje grupp fanns två anställda som tidigare arbetat med registrering.

Enligt den traditionella modellen är driftsavdelningens arbete med en enkätundersökning uppdelat på fem olika arbetsgrupper.

En grupp sänder ut enkäter, en tar emot inkommande enkäter, en sköter granskning, kodning och rättning, en registrerar in data från enkät till datorsystem och en grupp arbetar med telefonkompletteringar av ofullständiga uppgifter. I praktiken var arbetet inte fullt så strikt uppdelat, men principen var ändå en långt driven specialisering och arbetsuppdelning. Enligt det nya arbetssättet ("ADA-

modellen") är samtliga dessa moment samlade till samma arbetsgrupp.

Ytterligare insatser pågår f.n. för att stärka det grupporienterade arbetssättet. Syftet är att delegera allt mer ansvar till gruppnivå.

Måldiskussioner pågår därför på gruppnivå inom databeredningsenheten. Diskussionerna leder till att handlingsprogram formuleras, t.ex. rörande arbetsrotation, friskvård, utveckling av arbetssätt och produkter. Dessa insatser sker delvis inom ett samarbetsprojekt mellan LO, TCO och SAF, kallat "aktiva arbetsplatser".

Som ett led i samma utvecklingsprocess ingår dessutom s.k. kvalitetscirklar.

Organisatoriskt leddes ADA-projektet av en projektgrupp, sammansatt av repr. för ledningen och de fackliga organisationerna, inkl. skyddsombud. Under projektgruppen fanns en systemgrupp, som arbetade med den tekniska kravspecifikationen, och en användargrupp, som främst arbetade med den nya utrustningens ergonomiska utformning. I den nuvarande införandefasen leds arbetet av enbart linjepersonal. Företrädare för fackliga organisationer och för skyddsorganisationen var alltså involverade i projektets inledning, när det gällde underlag för upphandling av ny utrustning. Därefter har deras direkta engagemang minskat. Skyddskommittén har inte haft någon egentlig roll i det här förändringsarbetet.

Inre betingelser

De fackliga organisationerna har hela tiden medverkat i, och varit positiva till, förändringsarbetet.

Eldsjälar har funnits, både bland fackliga företrädare och andra.

Ledningen, på alla nivåer, har varit positiv till projektarbetet och de nya organisationsprinciperna.

Hela ADA-projektet har genomförts med enbart interna resurser, utan några externa konsulter.

Datormognaden inom organisationen är relativt hög. Det finns, och fanns vid ADA-projektets inledning, stor erfarenhet av att arbeta med terminal mot stordator. Det är emellertid för de flesta fråga om en begränsad och "passiv" erfarenhet.

De mycket arbetskrävande Folk- och Bostadsräkningarna (FoB) är exempel som givit sådan erfarenhet. 1975 gjordes inmatningsarbetet till FoB via terminal. Det var ett mycket ensidigt och låst arbete, som helt styrdes av tekniken, och som gav negativa personalreaktioner. Till FoB 1980 genomfördes därför vissa förändringar. Avtal slöts om möjlighet att begränsa terminalarbetspassen till 2 timmar och möjlighet gavs att arbeta från papperslista i stället för terminal. Det konkreta arbetssättet förändrades i praktiken ganska lite jämfört med 1975, men personalen var mer positiv.

Omfattande intern personalutbildning har bedrivits. Alla anställda på databeredningen har fått cirka 100 timmar utbildning, utspärrt över några år. Utbildningen har innehållit information om driftavdelningen och dess verksamhet, introduktion till persondator, ergonomi och direkt uppgiftsorienterad utbildning.

Utbildning och övning på persondatorer erbjuds också genom en särskild "datastuge-verksamhet".

Databeredningsenheten har en mycket stabil personalgrupp, med låg omsättning. Det är en stor majoritet kvinnor, medelåldern ligger runt 50 år, de flesta har varit anställda mellan 10 och 20 år.

Den tekniska utrustningen har tidigare varit en begränsande faktor när det gäller att förändra arbetsinnehåll och arbetsorganisation.

Utrustningen har konstruerats för enbart rutinmässig inmatning i så hög takt som möjligt. Den nya utrustning som nu införts är emellertid mycket flexibel. I och med att inmatningen görs på persondator finns goda möjligheter till arbetsutvidgning.

Yttre betingelser:

Den centrala regleringen för hela statsförvaltningen, t.ex. när det gäller inköp av datorutrustning, har tidigare varit en svårighet. Det utgör emellertid för närvarande inget egentligt hinder.

Kraven från omgivningen på snabbare och effektivare service har varit en positiv, pådrivande faktor.

I stort sett finns all kompetens som behövs i förändringsarbetet inom organisationen. Statshälsan har anlitats för den fysiska utformningen av arbetsplatsen, och har t.ex. konstruerat en typarbetsplats

som möjliggör växling mellan sittande och stående arbete. Från fackligt håll finns synpunkten att förändringsarbetet hade kunnat gå snabbare om även extern kompetens använts.

Försök pågår med olika typer av ny teknik för att underlätta inmatningsarbetet, t.ex. streck-kodsläsare och optiska läsare.

En annan lösning som f.n. provas är att intervjuarna själva matar in intervjuvaren direkt på en bärbar dator.

Arbetsmarknadssituationen är för tillfället positiv för SCB i Örebro. Personalomsättningen är låg och rekryteringsläget är gott.

Resultat

De olika uppdrag databeredningsenheten arbetar med, olika produkter, har ganska olika karaktär, t.ex. olika grad av registreringsintensitet. Därmed har de också olika rationaliseringspotential. Generellt sett finns emellertid en hög rationaliseringspotential, det finns t.ex. en hel del väntetid att vinna genom att produkten med ett mer integrerat arbetssätt inte behöver flyttas mellan olika ansvariga.

När ADA-projektet introducerades garanterade projektledningen de ansvariga för de produkter man började tillämpa den nya metodiken på, att med centrala medel ersätta ev. merkostnader.

Resultatet blev emellertid i stället en ekonomisk vinst. Rationaliseringsvinsten har visat sig bli ca. 10%, men med stora skillnader mellan produkter och grupper.

En erfarenhet i det sammanhanget är, att det är lämpligt att börja med en grupp som är välfungerande innan förändringen, och med en blandad "produkt-mix", som möjliggör omväxling.

En effekt av förändringen som man bör se upp med är, att den rationellare hanteringen driver upp tempot och tar bort behövliga "andhämtningsperioder". När det visar sig att det finns outnyttjade resurser stoppar ledningen in extrajobb, som kan vara ren registrering. Åtgärden mot det är den pågående delegeringen av planering och ansvar. De ökade lokala påverkansmöjligheterna har använts bl.a. till att införa arbetsrotation och bättre ergonomisk utformning av arbetsplatserna.

När det gäller personalens hälsoläge kan konstateras, att det sedan tidigare finns en del arbetsskador och andra belastningsbesvär. Det är för tidigt att bedöma om det förändrade arbetssättet påverkat dessa problem. Frånvaron är relativt hög (över riksgenomsnittet) på SCB totalt och på driftavdelningen. Även här är det för tidigt att säga om ADA-projektet haft några påtagliga effekter.

Gruppcheferna har aktiverats när det gäller frånvaro, t.ex. för att hålla personlig kontakt med sjukskrivna.

Riksförsäkringsverket (RFV) Stockholm

Intervjuade: Personalchef samt tre personer från personalenhetens PU- och PA-delar, administrativ chef vid ADB-avdelningen. Synpunkter har inhämtats från två fackliga företrädare.

Förändringsprocessen

Allmän utveckling: Genomgripande förändringsarbete har pågått inom hela organisationen de senaste åren. Ursprunget och drivkraften på en övergripande nivå kommer från regeringen, via verksledningen. Motiven är huvudsakligen ekonomiska, verksamheten skall rationaliseras och effektiviseras. RFV omfattas av de generella strävandena inom statsförvaltningen i riktning mot decentralisering. En förutsättning och ytterligare drivkraft är den tekniska utvecklingen. En decentralisering av datasystemen har påbörjats och kommer att bli mycket omfattande (enligt den s.k. FAS 90-utredningen). Den centrala datordriften kommer att minska i omfattning och betydelse, men kommer att finnas kvar, kompletterad med persondatorer och lokala nätverk.

Rationaliseringssträvandena och den tekniska utvecklingen tillsammans ger ett alltmer teknikberoende arbete, terminaltättheten ökar kraftigt. Samtidigt skapas möjligheter att avskaffa eller minska de mest ensidiga och monotona arbetsuppgifterna. Indatarutinerna har ändrats från central stansning till lokal inmatning via terminal ute på försäkringskassorna (teoretiskt kan arbetsuppgiften därmed spridas på cirka 9.000 personer).

Det rena skrivarbetet minskar också, i takt med att persondatorer införs och handläggare börjar skriva mer själva. Det finns fortfarande en liten skrivcentral med 6 anställda, men principen är att flytta ut skrivpersonalen till de olika enheterna. Därmed får de möjligheter till ett mer varierat arbetsinnehåll.

Det finns nu ett starkt betonat långsiktigt mål, att anpassa hela organisationen till ett mer förebyggande arbetssätt, för att minska hälsoproblemen i samhället. Därmed kommer arbetsinnehåll och yr-

kesroller att förändras, och många anställda kommer att få mer kvalificerade och varierade uppgifter.

Speciell utbildning för biträden och assistenter. Ett speciellt projekt, kallat SUBA, har genomförts, med assistentpersonal som målgrupp.

Ursprunget var att en hel byrå (avgiftsbyrå) med ca. 200 anställda avvecklades fr.o.m. 1985, och arbetsuppgifterna överfördes till skatteförvaltningen.

Omfattande utbildningsinsatser gjordes då, med huvudsyftet att ge berörd personal möjlighet till anställning inom skatteförvaltningen

Den ovan beskrivna utvecklingen, som leder till ett minskat behov av assistent- och biträdespersonal och ett ökat behov av handläggarpersonal, gjorde det nödvändigt med fortsatta utbildningsinsatser för biträdande personal.

Den första SUBA-utbildningen genomfördes 1986-87, med 11 deltagare, och den andra 1988-89, med 15 deltagare.

Syftet med utbildningen är, att ge de enskilda deltagarna möjlighet till kompetensutveckling, samt att tillfredställa verksamhetens kompetensbehov. Utbildningen omfattar tre terminers studier på heltid. Innehållet omfattar främst socialförsäkringskunskap, rättskunskap, offentlig administration, utredningsmetodik samt psykologi och personalfrågor. Efter denna teoretiska utbildning ingår individuellt upplagd praktik inom RFV.

ADB-avdelningen, Sundsvall: Vid ADB-avdelningen i Sundsvall har central inmatning av data utförts åt hela Riksförsäkringsverket.

Det är ett mycket ensidigt och monotont arbete. Inmatningspersonalen har haft en hög frekvens av arbetsrelaterade hälsobesvär, främst belastningsbesvär i nacke, axlar, armar och händer. Hälso och arbetsmiljöskäl har haft stor betydelse för arbetet med att förändra inmatningsrutinerna. Den centrala inmatningen har successivt utvecklats under några års tid. Under 1990 kommer den att vara helt avvecklad. I stället kommer inmatningen att utföras på de lokala försäkringskassorna. Dessutom har den totala mängden registreringsarbete reducerats genom att vissa statistikregister bantats. Utvecklingen har alltså gått successivt och personalen har efter hand

omplacerats till andra arbetsuppgifter. Vissa har fått intern vidareutbildning.

RFV har t.ex., med stöd från Statens förnyelsefonder, bedrivit intern programmerarutbildning. Utbildningen motsvarar den 1-åriga kommunala högskoleutbildningen. 7 anställda från RFV deltog.

För att få tillräckligt antal elever till en kurs togs kontakt med några andra statliga myndigheter i Sundsvall, som fyllde på med deltagare till en grupp på 16 elever. Utbildningen arrangerades av en extern konsultfirma. RFV:s deltagare arbetade halvtid på sina ordinarie arbeten under studietiden. Utbildningen bedrevs både på arbetstid och fritid. Efter den teoretiska delen ingick tio veckors praktik inom RFV.

En annan grupp vid ADB-avdelningen vars arbete behöver förändras av bl.a. miljö- och hälsoskäl, är de nattarbetande dataoperatörerna.

Med hjälp av ny teknik kommer behovet av natt-tjänstgöring i datorhallen att minska. Det manuella bytandet av band i bandstationerna planerar man att ersätta med robotar.

Inre betingelser

De fackliga organisationerna har varit pådrivande i förändringsarbetet. Det finns "eldsjälar" bland de fackliga företrädarna, och i linjeorganisationen.

Samarbetsklimatet är gott, det beskrivs som öppet.

En strävan mot mer individuell lönesättning finns från arbetsgiversidan, men det bromsas från fackliga sidan pga risken att det blir till nackdel för mindre kvalificerad personal.

Individuell utvecklingsplanering, enskilda planerings- eller medarbetarsamtal, har börjat genomföras, men är inte allmänt förekommande i hela organisationen.

Verkets högsta ledning engagerar sig starkt i arbetet för att förändra det utåtriktade arbetet, framför allt för att öka de förebyggande insatserna.

När det gäller de interna arbetsmiljöfrågorna är engagemanget mer otydligt, på alla chefsnivåer. Friskvårdsinsatser får emellertid ökande stöd, och resurser ges för t.ex. rygg-gymnastik på arbetstid.

Det finns relativt mycket hälsoproblem bland de anställda, framför allt belastningsbesvär i rygg, nacke, axlar. Sjukfrånvaron är hög, det finns många långtidssjuka, bl.a. beroende på arbetsskador.

Arbetsmiljöaspekter har inte haft något större inflytande på det centralt beslutade förändringsarbetet.

Det finns stort behov av insatser för att höja utbildnings- och kunskapsnivån inom organisationen. Omfattande internutbildning bedrivs och ytterligare stora satsningar planeras.

Datatekniken är under snabb förändring, vilket både nödvändiggör och skapar förutsättningar för utveckling av organisation och arbetsmiljö.

ADB-kompetensen finns centralt i Sundsvall, men lokal datakompetens kommer att byggas upp på de enskilda kassorna.

Vid ADB-avdelningen bedrivs ett kontinuerligt utvecklingsarbete, för att effektivisera verksamheten och utnyttja tekniken på bästa sätt. Det finns emellertid också ett arbetsmiljömedvetande, som fungerar pådrivande på vissa förändringar. Initiativen kommer oftast från "linjen", medan skyddsorganisationen har en mer passiv roll.

Yttre betingelser

Yttre betingelser skapas av regeringen, och centralt beslutade rationaliserings- och förändringskrav är en avgörande drivkraft.

Servicekraven utifrån är höga, och ledningen har en hög ambition när det gäller att tillfredsställa dem. Således är det t. ex. inte möjligt att minska mängden nattarbete om det medför en försening av utskick av blanketter till de försäkrade.

Statens förnyelsefonder har gett ekonomiskt stöd till de speciella utbildningsinsatser som nämnts ovan.

Extern kompetens har använts i form av konsulter för chefsutveckling, teknisk utveckling, FAS 90-projektet samt arbetstagar-konsulter, engagerade genom de fackliga organisationerna.

I Sundsvall har konsult anlitats för arbetet med driftorganisation och drifrutiner. Där har man också ett frekvent och kontinuerligt samarbete med Statshälsan i hälso- och arbetsmiljöfrågor.

Arbetsmarknaden är en pådrivande faktor, på så sätt att det finns rekryteringsproblem, vilket nödvändiggör internutbildning.

En högre och bredare kompetens hos de anställda gör organisationen mindre sårbar i en svår rekryteringssituation.

Resultat

Ärendehandläggningen effektiviseras fortlöpande och det leder till att ett ökande antal ärenden handläggs av ett minskande antal anställda.

En mer omfattande resultatuppföljning just nu försvåras av de pågående stora förändringarna i arbetsuppgifter, organisation och teknik. Denna omställning kommer att kräva mycket resurser, medan effekterna kan bedömas först om ett antal år.

Utvärderingen av den första omgången SUBA-utbildning visar, att av de 11 deltagarna har 5 nu anställning utanför RFV.

Samtliga uppger att de fått förändrade arbetsuppgifter efter utbildningen, 8 st anger att förändringen helt eller delvis beror på SUBA.

Samtliga tycker att de utvecklats i sitt arbete, och 9 av dem säger att SUBA bidragit till den utvecklingen. Även deltagarnas chefer uppger att de som genomgått SUBA fått ökad kompetens och förändrade arbetsuppgifter. Det finns emellertid brister i utbildningens uppföljning och i organisationens tillvaratagande av den nya kompetensen.

Arbetsätt och arbetsfördelning på de enheter där SUBA-utbildad personal finns har enligt vad dessa själva uppger inte förändrats.

Resultaten av programmerarutbildningen i Sundsvall beskrivs som mycket positiva. Sex av de sju från RFV som genomgick utbildningen arbetar i dag som systemerare/programmerare.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) Sundsvall

Deltagare från CSN: Överdirektören och administrative chefen
Synpunkter har inhämtats från facklig företrädare.

Förändringsprocessen

CSN har genomgått flera omfattande förändringar, som starkt påverkat de anställdas arbete vid bildskärm.

1977-78 gjordes radikala förändringar av arbetsorganisation och arbetssätt. Dessa förändringar framtvingades av att myndigheten helt enkelt inte klarade av att lösa sina uppgifter.

Ett mer rationellt sätt att hantera de omfattande informationsmängderna måste snabbt utvecklas.

Åtgärderna omfattade både organisationsförändringar och ny teknik. En grupporganisation infördes, uppdelningen på handläggande och biträdande personal avskaffades. Den principiella inriktningen var att alla anställda skall dela på alla förekommande uppgifter.

Med nödvändiga individuella undantag blev den principen snabbt accepterad och genomförd. 1978 infördes också ett terminalbaserat datorsystem för handläggning vid Studiemedelsnämnderna (SMN).

1986 kom nästa stora förändring. CSN tog då över arbetsuppgifter från kommunerna, försäkringskassorna och postgirot.

Även då gjordes förändringar i både organisation och teknik.

Vuxenutbildningsnämnderna (VUN) datoriserades på motsvarande sätt som tidigare SMN.

Inregistrering av uppgifter i datasystemet, "datafångsten", är ett problematiskt moment ur både effektivitets- och arbetsmiljösynpunkt. 1986 överfördes en stor del av datafångsten från CSN ut till skolorna, där de studiestödsberättigade eleverna ändå registreras. CSN kan sedan hjälpa andra myndigheter, t.ex. SCB och SÖ, med uppgifter som de behöver. Därmed har mycket dubbel- och trippelarbete avskaffats.

Inmatningsarbetet har även rationaliserats med hjälp av streckodsläsare. Genom att den nödvändiga arbetstiden för inmatning minskat har ökad tid kunnat läggas ner på mer komplicerade ärenden och bättre service- och informationsinsatser.

Motiven var liksom 1978 främst av rationaliseringskaraktär, effektivare hantering var nödvändig för att klara den ökade arbetsmängden. Nu fördes emellertid också arbetsmiljöargument in. Att göra arbetet mer intressant och utvecklande och minska de ensidiga, belastande momenten ingick som mål för utvecklingsarbetet.

Datoriseringen hade inneburit ett alltmer terminalbundet arbete och negativa effekter, främst i form av nack-axelbesvär, blev alltmer påtagliga.

Även rekryteringsskäl, svårigheter att rekrytera ny personal, gjorde det angeläget att förbättra arbetsmiljö och arbetsinnehåll.

Den allmänna strävan inom statsförvaltningen, i riktning mot ökad decentralisering, är också stark inom CSN.

Ekonomiskt ansvar har i stor utsträckning delegerats till de lokala nämnderna. Ekonomiskt överskott får hanteras lokalt, för t.ex. arbetsmiljö- och personalutvecklingsändamål. Arbete pågår f.n. för att utöka det lokala ansvaret även för tekniken. Tidpunkten för centrala databearbetningar skall t.ex. kunna styras lokalt.

Nästa stora steg i utvecklingen har nu inletts. En ny länsorganisation skall införas, innebärande ett kansli per län. På de orter där det nu finns både Studiemedelsnämnd och Vuxenutbildningsnämnd kommer de att slås samman till ett gemensamt kansli. Handläggningen av återbetalningsärenden, som har skötts centralt i Sundsvall, kommer i stor utsträckning att flyttas ut till de lokala nämndkanslierna. Efter denna förändrings genomförande har CSN en organisation där alla förekommande ärenden hanteras på samma ställe. I princip kan man därmed också nå målet att alla anställda skall hantera alla typer av ärenden. Motiven för detta är främst av effektivitets- och servicekaraktär. Kunden skall få snabba svar på alla sina frågor, utan att hänvisas runt mellan olika personer.

Ett resultat av detta är samtidigt att en arbetsutvidgning genomförs, alla anställda får ett bredare och mer varierat arbetsinnehåll. Arbetet blir innehållsmässigt rikare, intressantare och även fysiskt mer varierat och mindre statiskt belastande.

När det gäller tekniken understöds decentraliseringssträvandena av införande av persondatorer i lokala nät.

Inre betingelser

Samarbetet arbetsgivare- fackliga organisationer beskriver de intervjuade som mycket gott. MBL-förhandlingar förekommer sällan. I stället är fackliga företrädare representerade i alla viktiga besluts-sammanhang, även i de kontinuerliga chefsmötena. Myndighetens högsta ledning har varit mycket pådrivande och engagerad i förändringsarbetet, och aktivt agerat enligt "modern ledningsfilosofi" (delegering, målstyrning o.s.v.)

CSN:s nuvarande generaldirektör tillträdde 1980.

1985 infördes ett individuellt "skicklighetsbegrepp" som en av grunderna för lönesättningen.

Arbetsgivare och fackliga organisationer var överens om detta, och sedan dess pågår en utveckling mot allt mer individuell lönesättning.

Organisationsutvecklingen har i allt väsentligt bedrivits med interna resurser, medan externa datakonsulter har använts för att tillföra mer teknisk datakompetens.

Personalens datormognad har utgjort ett problem på Vuxenutbildningsnämnderna (VUN), som datoriserades först 1986. Den personalen har ofta folkrörelsebakgrund. Dessa skillnader i bakgrund innebär också skillnader i "organisationskultur", vilket visat sig i form av en del svårigheter för vissa VUN-anställda att anpassa sig till de snabba omställningarna. Arbetsuppgifter och arbetssätt på VUN har blivit föremål för mycket omfattande och snabba förändringar. De tidigare skillnaderna mellan nämnderna har successivt minskat och har i dag i stort sett försvunnit.

Systemutvecklingen har bedrivits med omfattande användarmedverkan, och olika typer av intern ADB-utbildning bedrivs kontinuerligt. Förutom grundläggande ADB till all personal och tillämpningsutbildningar i samband med installationer finns särskilt utbildade ADB-ansvariga på alla enheter. SMN har haft en yngre, mer välutbildad personal(akademisk utbildning) och har längre praktisk erfarenhet av datorstöd. På SMN betraktas datormognaden sedan relativt lång tid tillbaka som hög. Kompetensnivån har även i övrigt betraktats som hög på SMN, medan den har behövt höjas på vissa punkter

inom VUN. I dagsläget är skillnaderna små mellan nämnderna när det gäller personalstruktur och kompetensnivå.

Personalutvecklingskostnaderna har ökat mycket kraftigt de senaste fem åren. Principen är att utveckla och använda intern kompetens. Satsningar har gjorts på chefsutveckling och ADB-utbildning. Sedan 1989 är det obligatoriskt för alla chefer att genomföra planerings-/utvecklings-samtal med underställd personal. Tidsbegränsade chefsförordnanden har också införts för vissa tjänster och förhandlingar pågår om att införa det för samtliga chefstjänster.

När det gäller ADB utbildar man "applikationsmänniskor", anställda som är både duktiga handläggare och duktiga på tekniken. Även arbetsmiljöutbildningen får mycket resurser. Alla chefer och fackliga förtroendemän genomgår en veckolång arbetsmiljökurs, som arrangeras tillsammans med Statshälsan. En stor satsning på den psykosociala miljön har nyligen genomförts.

Från fackligt håll betonas att de arbetsmiljöfrågor som är viktigast att arbeta med just nu är de psykosociala. Personalen har varit utsatt för en mycket pressande omställningsperiod, och arbetssituationen är fortfarande stressig för många. Det finns en god beredskap för att arbeta med dessa frågor, bl.a. tack vare att personalomsättningen är låg och personkänningen god.

Alla anställda har erbjudits tillfälle att i smågrupper diskutera samarbete m.m. , under ledning av en utomstående psykolog.

Skyddskommittén har nyligen bytt namn till arbetsmiljökommitté.

En avsikt, från både arbetsgivare och fackliga organisationer, är att kommittén skall bli mer aktiv i frågor som rör arbetsorganisation och ny teknik. Tidigare har skyddsorganisationen arbetat mest med de mer traditionella frågorna, t.ex. fysiska/ergonomiska problem.

Personalomsättningen är låg. Viss minskning av personalstyrkan har skett, genom naturlig avgång och utan att någon behövt byta tjänstgöringsort.

F.n. håller de "dumma" terminalerna på att bytas ut, och fr.o.m. 1 juli 1991 kommer datorstrukturen att bestå av persondatorer i lokala nät och terminaler kopplade till stordator.

Utvecklingsarbete och praktiska försök pågår med ny teknik för datainmatning. Streckkodsläsare används i dag, medan man för framtiden räknar med att optiska läsare skall användas i stället.

Yttre betingelser

Produktivitets- och effektivitetskraven har ökat starkt de senaste åren. CSN har tagit på sig nya uppgifter, och både nya och gamla "kunder" har ökande krav på snabb och korrekt service. Viktiga grunder för verksamheten utgörs av regelsystem som myndigheten själv inte beslutar om.

Förutom reglering i "sakfrågorna" finns också en administrativ, formell reglering och styrning från centralt håll; från regering, arbetsgivarverket, Riksrevisionsverket och Stadskontoret.

Centralstyrningen har utgjort ett hinder för myndighetens utveckling och förändring. De senaste åren har dessa hinder emellertid i stor utsträckning tagits bort.

I dag tycker sig myndighetsledningen ha stor frihet och gott samarbete "uppåt". Det goda samarbetet med civil-, finans- och olika fack-departement har utgjort en förutsättning för det förändrings- och utvecklingsarbete som bedrivits.

CSN är beroende av mycket samarbete med andra myndigheter, t.ex. UHÄ, SÖ och enskilda skolor och högskolor. Fortfarande sker mycket dubbelarbete, trots att stora förenklingar genomförts.

En reform som CSN hoppas på, som skulle vara mycket arbetsbesparande, är att helt ta bort studiemedelsansökningarna från högskolestuderande. I stället skulle högskolornas antagningsuppgifter utgöra underlag för beslut om studiemedel. Ett rationellare samarbete, av denna eller liknande typ, kan framför allt minska mängden av rutinmässigt inregistrerande av data i olika, parallella system.

Vid ett engångstillfälle har man fått ekonomiskt stöd från Statens förnyelsefonder. I stort sett har emellertid utvecklingsarbetet bedrivits utan extra medel. I huvudsak förlitar man sig också på intern kompetens.

Arbetsmiljökompetens får man externt tillskott av genom ett nära samarbete med Statshälsan. Samarbetet är hittills mest utvecklat rörande fysiska, "traditionella" miljöfrågor.

Datoriseringen har ställt, och fortsätter att ställa, höga krav på personalen, bl.a. genom att flera olika datorsystem används.

Fortfarande är man i hög grad beroende av centrala datorsystem och central datordrift. Systemen är delvis gamla och gradvis "påläppade". Det skapar tungroddhet och stelhet som försvårar decentralisering och flexibilitet.

Arbetsmarknaden är en viktig yttre faktor. Det blir allt svårare att rekrytera lämplig personal utifrån. Det har nödvändiggjort satsningar på internrekrytering, individuell karriärplanering, utbytestjänstgöring mellan olika orter och liknande.

Resultat

CSN försöker mäta verksamhetens resultat både kvantitativt och kvalitativt. Kvantiteten kan mätas med olika typer av nyckeltal, t.ex. för handläggningstider för olika ärenden. Sådana mätningar visar att produktiviteten stiger, men ojämnheten är stor, t.ex. beroende på centralt beslutade satsningar på viss typ av service. Kvaliteten mäts med hjälp av kundenkäter, dels i SIPUs regi och dels lokalt i egen regi.

Det har funnits oroande tecken när det gäller personalens hälsa och välbefinnande. De nya arbetsuppgifterna som tillkom 1986 medförde en hög arbetsbelastning. Det blev mycket övertidsarbete.

Sjukfrånvaron var relativt hög och över riksgenomsnittet.

I slutet av 1986 och början av 1987 gjorde Statshälsan en riksomfattande hälso- och arbetsmiljöundersökning på alla lokala nämnder, med speciell inriktning på bildskärmsarbete.

Resultaten visade relativt höga frekvenser av ögon-, nack-, axel- och ryggbesvär.

Missnöje framkom bl.a. med den höga arbetsbelastningen, med innehållet i arbetet (tråkigt, ensidigt) och med datasystemets bristande kapacitet och tillförlitlighet (avbrott och förlängda svarstider

var alltför vanligt förekommande). Sedan dess har förbättringar skett på de kritiserade punkterna.

Tekniken har förstärkts, datasystemen vidareutvecklats, utbildningen fortsatt, arbetsmängden minskat något och det lokala inflytandet och ansvaret ökat.

Övertidstalen har gått ner, liksom sjuktagen.

Myndigheten har satsat på motions- och friskvårdsaktiviteter. En speciell friskvårdstjänst har inrättats, och regelbundet genomförs kampanjer, typ friskvårdsvecka. De anställda har rätt att motionera 1 timme/vecka på arbetstid.

Personalomsättningen är låg.

4. 3 Kommentar till fallstudierna

En sammanfattande kommentar är att likheterna mellan de tre myndigheterna vad gäller problem och arbetssätt är stora. Orsakerna till detta kan vara flera. Ihågkommas bör att urvalet av myndigheter baserades på att vi sökte goda exempel - utvecklingsverksamhet som fungerat väl.

Förändringsprocessen

Det finns flera viktiga gemensamma drag i förändringsprocessen i de tre beskrivna fallen. Utgångspunkten och det huvudsakliga motivet för förändringarna har varit ett starkt behov av att effektivisera verksamheten. Trycket utifrån på ökad och bättre service har lett till beslut om utveckling av organisation, personal och utrustning. Syftet har alltså varit att nå produktivitetsvinster. Det syftet är generellt och övergripande. Det har medfört en mångfacetterad och i både tid och rum vidsträckt förändringsprocess. Flera olika typer av utvecklingsprojekt har ingått.

På det övergripande planet har det funnits en stor samstämmighet mellan arbetsgivare och fackliga organisationer. Inga motsättningar eller konflikter har framkommit i intervjuerna när det gäller målen.

Visst motstånd från enskilda anställda har funnits. En grund för detta är känslor av osäkerhet, otrygghet, oftast kopplad till rädsla för personalminskningar och andra rationaliseringseffekter.

Intervjuerna har gett vid handen att det finns en medvetenhet och vilja från både arbetsgivare och fack att lösa förväntade eller uppkomna svårigheter på det individuella planet. Den allmänna planenringen kompletteras med individuella utvecklingsplaner.

Förändringstakten bestäms av yttre faktorer och arbetsgivarna uppfattar det som svårt att anpassa den till personalens behov och förutsättningar.

Inre betingelser

En viktig förutsättning, som varit uppfylld i de här beskrivna fallen, är att det finns starka interna "förändringsagenter" eller "eldsjälar".

Samarbetsklimatet har generellt sett varit gott på de aktuella arbetsplatserna. Ledningen har medvetet försökt anpassa sig till en "modern ledningsstil", med ökad betoning på målstyrning och personligt ansvar. Hänsyn till s.k. psykosociala faktorer ingår i den arbetsstilen, men mer utifrån effektivitetsmål än utifrån mål i termer av arbetsmiljö och personalpolitik.

Stora satsningar görs på personalutbildning och andra insatser för att höja personalens kompetens. En del av detta är utbildning/utveckling kopplad till den nya tekniken, datatekniken. Teknikutvecklingen ställer stora krav på många anställda att snabbt lära sig helt nya saker.

Dessa krav möts inte alltid med tillräckliga resurser, i form av stöd, handledning, tid m.m., vilket skapar stressframkallande situationer.

Datatekniska resurser finns inte i tillräcklig omfattning eller tillräckligt lättillgängliga. Resurspersonerna finns t.ex. ofta geografiskt långt ifrån den personal som behöver hjälp.

Yttre betingelser

Starka yttre krafter verkar på de beskrivna myndigheterna. Kundkraven har ökat. Kunden kräver mer service på kortare tid. Dessa krav förstärks av ledande företrädare för den centrala statsmakten och för de enskilda myndigheterna. En allt aktivare marknadsföring ökar kundens förväntningar.

Från högre ort finns alltså ett uttalat verbalt stöd för utveckling av organisation och arbetssätt. Visst konkret stöd erbjuds i form av fondmedel och central kompetens (kompetens hos t.ex. Statskontoret och Statshälsan). Statshälsan erbjuder kompetens i arbetsmiljöfrågor, både centralt och lokalt. Den möjligheten utnyttjas mycket olika. Arbetsmiljöexpertis anlitas ofta i frågor om fysisk miljö, mera sällan när det gäller arbetsorganisationsfrågor, arbetsinnehåll och liknande.

Central reglering av både sakfrågor och administrativa frågor utgör en viktig, och ibland begränsande, faktor.

Lagar, avtal och föreskrifter på arbetsmiljöområdet har spelat en underordnad roll i de här aktuella förändringsprocesserna.

Teknikutvecklingen har också spelat en betydelsefull roll. Det är nu ekonomiskt möjligt att placera ut persondatorer i långt större utsträckning än tidigare. Detta har givit förutsättningar för ett mera kvalificerat datorarbete. Effektivare tekniska hjälpmedel för inmatningsarbete ger förutsättningar för att minska tiden med rutinarbete och öka andelen kvalificerat arbete.

Resultat

Regeringen och centrala myndigheter har under de senaste åren påtalat nödvändigheten av bättre och tätare resultatmätningar. I kvantitativa termer har effektiviteten ökat, fler ärenden hanteras per anställd och per tidsenhet. Detta är en orsak till att tidspressen på personalen ökat. Kvaliteten är svårare att mäta, men de intervjuades uppfattning är att förbättringar görs kontinuerligt.

Ett genomgående drag hos de studerade myndigheterna är betoning och satsning på kompetensutveckling. De anställda som direkt berörs av förändringarna har fått ökad och bredare kompetens och ett mer varierat arbetsinnehåll.

I de beskrivna förändringsprojekten har effekter på personalen i termer av hälsa, sjukfrånvaro och liknande ej studerats. En eftergranskning av ordinarie personalstatistik och genomförda hälsoundersökningar indikerar en viss förbättring beträffande frånvaro och belastningsbesvär för de direkt berörda grupperna.

För att få mätbara effekter av förändringar av denna typ krävs en längre uppföljningsperiod och en tidig och mera medveten planering av uppföljningar.

Sammanfattning och diskussion.

Målsättningen har i de tre fallen huvudsakligen varit ökad effektivitet och produktivitet. Medlen för detta har varit kompetenshöjning och decentralisering, som bland annat skett genom lokal utplacering av terminaler. Syftet är att inmatning skall ske lokalt och i nära anslutning till handläggningen. I ett andra skede byts terminalerna ut mot

persondatorer. Därmed frigörs tid från rutinarbete och möjligheter skapas för mera kvalificerat datoarbete och inflytande över den egna arbetssituationen. Det innebär också att den lokala arbetsgruppens beslutsutrymme ökar.

De resurser som använts i de beskrivna förändringsprocesserna har varit verksamhetsorienterade, dvs initiativtagarna och förändringsagenterna har varit personal med ansvar för att förbättra produktionen. Utifrån effektivitetsmålsättningen har dessa anlitat utbildningspersonal och andra från personalenheten för att skapa den kompetenshöjning och -förändring som var önskvärd ur effektivitetssynpunkt.

Trots att den primära målsättningen som nämnts inte varit förbättrad arbetsmiljö har påtagliga arbetsmiljöförbättringar skett. Resultatet har blivit bredare och mera varierade arbetsuppgifter, höjd kunskaps- och kompetensnivå.

Den fråga som kan ställas är vad som vunnits om projekten från början haft ett mera uttalat arbetsmiljöperspektiv integrerat med effektivitetsperspektivet. Frågan är svår att besvara men ett intryck är att terminalbundenhet och mängden terminalarbete hade kunnat angripas utifrån ett arbetsmiljöperspektiv.

Man skulle kunna tala om olika rationaliseringsfaser med avseende på arbetsmiljökonsekvenser. Rationaliseringsmodeller med tyngdpunkten i centralisering och specialisering avlöses nu av modeller som betonar decentralisering och arbetsutvidgning. I en första fas av decentralisering frigörs tidigare oanvänd kompetens och lokala resurser. Förutom effektivitetsvinster uppnås även arbetsmiljövinster trots att insatsen av arbetsmiljöorienterade resurser är perifera och ej beaktade från början.

Frågan är hur kommande krav på ökad effektivitet och ökad produktivitet kommer att slå ur arbetsmiljösynpunkt när decentraliseringsvinsterna inte längre finns att tillgå. Om man då förlitar sig på samma produktionsorienterade drivkrafter och samma effektivitetsperspektiv blir effekten sannolikt negativ med avseende på arbetsmiljön. För att uppnå fortsatta förbättringar måste arbetsmiljöaspekterna bli mera styrande och arbetsmiljöorienterade resurser få spela

en mycket större roll i hela förändringsprocessen. Arbetsmiljörelaterade mål bör med andra ord få lika stor betydelse som produktionsrelaterade mål.

6. Litteratur

1. Arbetsmiljöfonden. Att utveckla och införa datorstöd. Utvecklingsprogrammet, Arbetsmiljöfonden, Stockholm, 1988.
2. Aronsson G. Arbetspsykologi: stress- och kvalifikationsperspektiv. Studentlitteratur, Lund, 1987.
3. Aronsson G. Åborg C, Örelius M. Datoriseringens vinnare och förlorare. En studie av arbetsförhållanden och hälsa inom statliga myndigheter och verk. *Arbete och hälsa* 1988:27.
4. Aronsson G. Tönnes M. Förändringar i kvalifikationsstruktur 1977-1985 inom ett stort serviceföretag. En sociologisk studie av Televerkets BNT-register. *Arbete och hälsa* 1989:13.
5. Aronsson G, Tönnes T, Pettersson P. Sjukfrånvaro i olika typer av bildskärmsarbete. En registerstudie av 8.400 bildskärmsanvändare vid Televerket. *Arbete och hälsa* 1989:9.
6. Bergqvist U. Bildskärmsarbete och hälsa. En utvärdering av kunskapsläget. Arbetarskyddsstyrelsen, *Arbete och hälsa* 1986:9
7. Bjerke B. Några tankar inför företaget. Studentlitteratur, Lund, 1989.
8. Bråten S. Dialogens villkor i datasamfunnet. Universitetsforlaget. Oslo, 1983.
9. Frankenhaeuser M, Ödman M. Stress - en del av livet. Brombergs, Värnamo, 1983.
10. Frese M. Human- computer interaction in the office. *Int Rev of Industrial and Organizational Psychology*, 1987, 117-165.
11. Hirschheim R.A. Office automation. A social and organizational perspective. John Wiley & Sons, Chichester, 1985.
12. Haynes S, Feinleb M. Women, work and coronary heart disease: Prospective Findings from the Framingham heart study. *Am J of Public Health* 70 (1989) 133-141.
13. Johansson G, Aronsson G. Stress reactions in computerized administrative work. *J of Occupational Behaviour* 5 (1984) 159-181.
14. Johnson J V, Hall E. Job strain, workplace social support and cardiovascular disease: a cross-sectional study of a random sample

- of the Swedish working population. *Am J of Public Health* 78 (1988) 1336-1342.
15. Karasek R. Job Demands, Job Decision Latitude and Mental Health: Implications for Job Redesign. *Adm Science Quarterly* 24 (1979) 285-308.
 16. Karasek R., Theorell T. *Healthy Work. Stress, Productivity and the Reconstruction of Working Life*. Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1990.
 17. Knave B Widebäck P.G. (Eds.) *Work with display units* 86. North-Holland. Amsterdam, 1987.
 18. National Research Council (NRC). *Video displays, work and vision*. National Academy Press. Washington D.C. 1983.
 19. SAN (Statens arbetsmiljönämnd) & Statshälsan. *Bildskärmsarbete och arbetsmiljö. Partsgemensam policy för det lokala arbetsmiljöarbetet*. SAN & Statshälsan, 1989.
 20. SIS. *Riktlinjer för administrativ systemutveckling*. Sveriges Standardiseringskommission. Stockholm, SIS 113:1976.
 21. Stjernberg T, Dilschmann A, Henriksson M., Lundqvist K. & Docherty P. *Kompetens i fokus. Lärande som strategi inom statsförvaltningen*. Publica Allmänna Förlaget, Helsingborg, 1989.
 22. TCO. *Tjänstemäns och tjänstekvinnors arbetsmiljöer - Utveckling och nuläge*. TCO, Stockholm, 1989
 23. Westlander G, Magnusson B. Swedish women and new technology. *J of Women and Health* 13 (1988) 95-116.
 24. WHO-meeting. *Work with visual display terminals: Psychosocial aspects and health*. *J of Occupational Medicine* 31 (1989) 957-968.

Intervjutomata

Förändringsprocessen i sig

Ursprung, initiativtagare, inifrån - utifrån

Projektorganisation deltagare

Målformulering

Typer av mål.

Individuella (utvecklingsplaner) resp generella (organisationsmål)

Samstämmighet/konflikter

Motstånd mot förändring

Förändringar under resans gång

(nya personer, omformuleringar, perspektivförskjutningar etc)

Förändringsprocessens tempo

Förändringsprocessens metoder

Inre betingelser

Fack (enskilda personer som hjälp och stöd, resurser)

Eldsjälar

Samarbetsklimat mellan parter

Ledningsfilosofi (styrningsprinciper, personligt ansvar, målstyrning, grad av autonomi etc)

Kunskaps- och utbildningsnivå

Personalprofil (ålder, kön, etc)

Datateknik (gränser och möjligheter; stordator etc)

Enkel eller komplex teknologi

Dataavdelning (finns den nära eller centralt)

Yttre betingelser

Omgivande arbetsmarknad

Verksamhetens styrning genom lagstiftning etc

Kundkravens art

Teknikutveckling

Stöd i förändringsprocessen

Pengar, fonder etc

Extern kompetens (t ex Statshälsans roll)

Arbetsmiljölager och avtal

Resultat för organisation, anställd och kund

Resultatanalyser

Servicenivå, kvaliteten på arbetet

Effektivitet i ärendehandläggning (datatekniken och ärendenas väg genom organisationen)

Flexibilitet i organisationen

Nya initiativ, kreativitet

Hälsa

Välbefinnande

Frånvaro

Personalomsättning

Relationer mellan personalkategorier, socialt klimat

Förändring av yrkesroller

Förändring av arbetsinnehåll

Intervjuade personer inom de tre myndigheterna

Statistiska centralbyrån (SCB)

Jonny Hall, enhetschef, tidigare projektledare för "ADA-projektet".
Olle Bergsten, nuvarande projektledare ADA. Bo Melkersson,
personalutvecklingsansvarig.

Synpunkter har inhämtats från huvudskyddsombud Staffan Örneland.

Riksförsäkringsverket (RFV)

Personalchef Henry Molvidson, samt från personalenhetens PU- och
PA-delar: Roland Nord, Barbro Lönnberg och Märta Väisänen.

Telefonsamtal med Åke Bodvill, adm.chef vid ADB-avdelningen i
Sundsvall.

Synpunkter har inhämtats från Marie-Louise Larsson, facklig före-
trädare.

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

Överdirektör Karl-Johan Johansson

Adm.chef Per-Sune Holmvall

Synpunkter har inhämtats från Åke Linander, facklig företrädare.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
 2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
 3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
 4. Transportrådet. K.
 5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
 6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
 7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
 8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
 9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
 10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
 11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
 12. Meddelarrätt. Ju.
 13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
 14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
 15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
 16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
 17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
 18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
 19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
 20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
 21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
 22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
 23. Tomträttsavgäld. Bo.
 24. Ny kommunallag. C.
 25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
 26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
 27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
 28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
 29. Tobakslag. S.
 30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
 31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
 32. Staden. SB.
 33. Urban Challenges. SB.
 34. Stadsregioner i Europa. SB.
 35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
 36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
 37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
 38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
 39. Konstnäreans villkor. U.
 40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
 41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
 42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
 43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
 44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
 45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
 46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
 47. Beskattning av stipendier. Fi.
 48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
 49. Arbete och hälsa. A.
-

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateral utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]

Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattnings av stipendier. [47]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

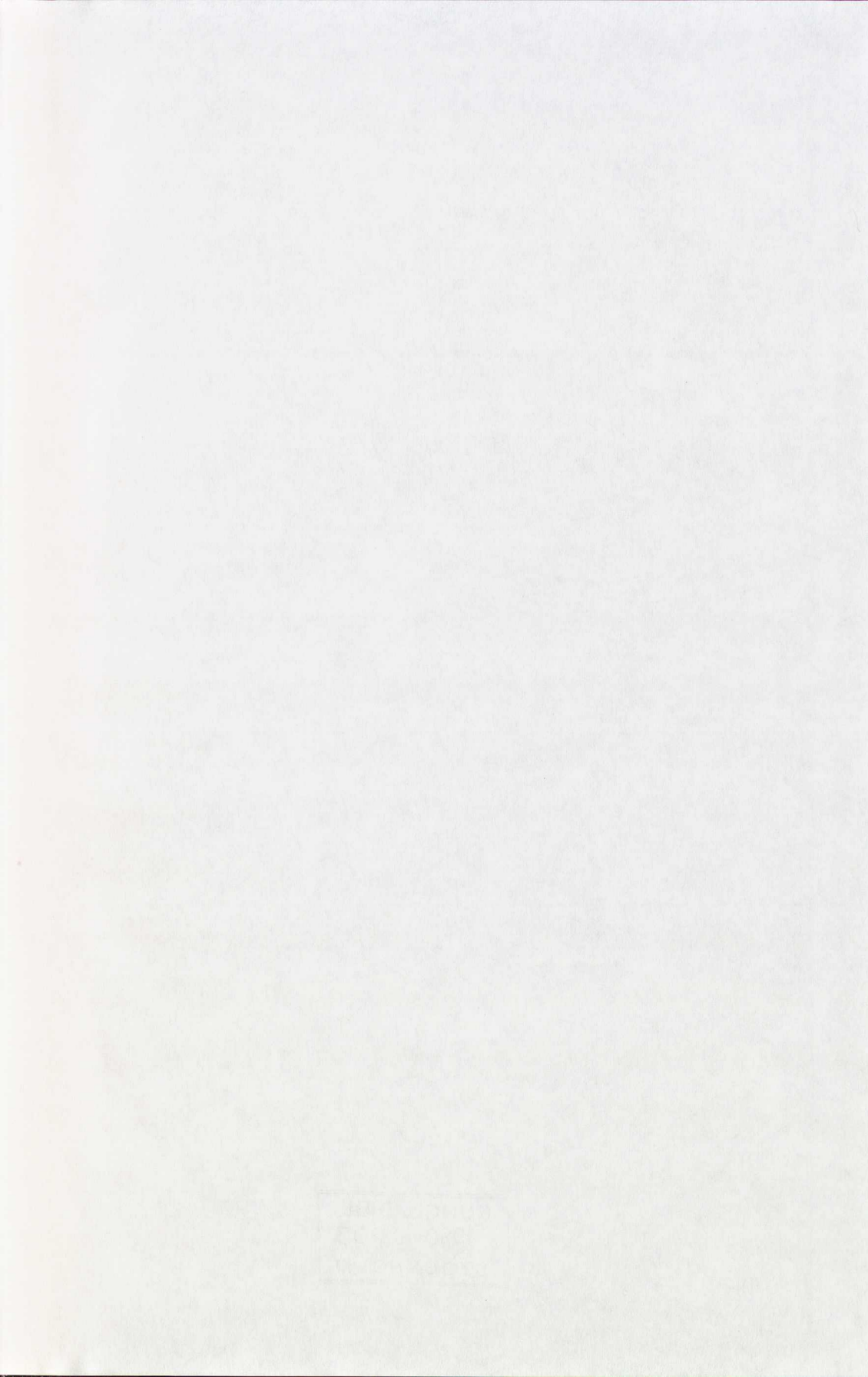
Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]



KUNGL. BIBL.
1990-09-03
STOCKHOLM