

Anpassningsgrupperna – en papperstiger?

Tomas Sikström

Anpassningsgruppernas tillkomst i början på 70-talet sågs som ett skapande av ett nytt arbetsmarknadspolitiskt instrument. Arbetsmarknadsmyndigheterna skulle härigenom kunna föra arbetsmarknadspolitiken in i företagen och få en mer aktiv roll när det gällde att lösa vissa arbetsmarknadsproblem. Stora förhoppningar ställdes på gruppernas möjligheter att anpassa arbetet till människors fysiska och psykiska förutsättningar. På så vis skulle utslagningen från arbetsplatserna minskas och uteslagna grupper av arbetssökande, främst äldre och handikappade, få ökade möjligheter till arbete. Erfarenheterna tyder emellertid på att anpassningsgrupperna i många företag blivit en reform som stannat på papperet. Ett stort antal grupper har visserligen bildats, f.n. finns över 5 000 grupper, men de praktiska resultaten av gruppernas verksamhet svarar inte alls mot förväntningarna.

Vilka hinder som finns och hur dessa kan avhjälpas diskuteras i denna artikel av Tomas Sikström, lärare på LO-skolan Brunnsvik, som deltar i ett utredningsarbete i syfte att ta fram underlag för ett utbildningsmaterial för fackliga företrädare i anpassningsgrupper.

organisationerna inom företaget. (Begreppet företag innefattar även arbetsplatser inom den offentliga sektorn) Gruppens uppgifter är kortfattat följande: att verka för en positivare inställning i arbetslivet till äldre och arbetshandikappade¹

att föreslå åtgärder som gör det lättare att på arbetsplatser nyanställa äldre och arbetshandikappade
att föreslå åtgärder som underlättar för redan anställda äldre och arbetshandikappade att behålla sin anställning

Anpassningsgrupper skall i första hand finnas inom företag med minst 50 anställda. I takt med tillgängliga resurser hos arbetsmarknadsmyndigheterna skall verksamheten byggas ut till att omfatta även mindre företag.

Arbetet i anpassningsgrupperna baseras i första hand på lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder (Främjandelagen) och lagen om anställningsskydd. Dessa lagar trädde i kraft 1 juli 1974. Dessförinnan hade de sk äldrelagarna (se nedan), som gällt sedan 1971, varit den juridiska grund som grupperna främst haft att arbeta utifrån. Även före 1971 fanns denna typ av verksamhet i begränsad omfattning. Under denna tid byggde verksamheten på ett frivilligt samarbete mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och berörda företag.

Vad är en anpassningsgrupp?

Anpassningsgruppen är en trepartssamverkan mellan arbetsförmedlingen, företaget och de fackliga

¹ Enligt AMS definition är en person arbetshandikappad som p.g.a ett fysiskt, psykiskt, förståndsmässigt eller socialmedicinskt handikapp har eller förväntas få svårigheter att erhålla eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Varför skapades anpassningsgrupper?

Förändringarna i arbetslivet under 60-talet medförde betydande omställningsproblem för ett stort antal arbetstagare. Tilltagande krav på effektivitet, rationaliseringar och kontroll ledde till en kraftigt försämrad arbetsmiljö och skärpta krav på människornas prestationsförmåga. Arbetsdelningen drevs allt längre, arbetsuppgifterna blev härigenom allt

.....

*Förändringarna i arbetslivet under 60-talet
medförde betydande omställningsproblem för
ett stort antal arbetstagare.*

.....

mer enahanda och monotona. Arbetet organiserades så att arbetstempot drevs upp och möjligheterna till gemenskap med arbetskamraterna blev allt mindre. Arbetstakten kom för allt fler att bestämmas av maskiner som infördes med ny produktionsteknik. Många fler exempel skulle kunna lämnas men de som redan nämnts är i det här sammanhanget tillräckliga för att peka på de förändringar i arbetslivet som fick till följd att många människor slogs ut från företagen och arbetsmarknaden. De skärpta kraven på människors fysiska och psykiska uthållighet blev samtidigt en effektiv spärr för nyanställning av äldre och arbetshandikappade.

Efter hand som det blev allt tydligare att en allt större del av de arbetslösa kom att bestå av personer i de högre åldersgrupperna och av handikappade växte kraven på motåtgärder från arbetsmarknadsmyndigheterna och statsmakterna. År 1969 tillsattes den s k Åmanska utredningen med uppgift att utreda frågan om ökad anställningstrygghet. Året därpå beslöt AMS anmoda länsarbetsnämnderna att ta upp diskussioner med företag, som sökte arbetskraft, om sådana förändringar av arbetsplatserna att de som ställts utanför produktionen kunde komma i arbete (denna anmodan till nämnderna utfärdades i cirkulärmeddelande nr A 23 år 1970).

Anpassa arbetet till människan

I meddelandet påpekades att de insatser som dittills gjorts för dessa grupper inte hade varit tillräckliga och att det därför framstod som nödvändigt att man sökte sig fram på nya vägar. Vad som menades med detta framgår av följande citat:

”Arbetsmarknadspolitiken har hittills i huvudsak varit inriktad på att underlätta arbetskraftens anpassning till rådande förhållanden i samhället och på arbetsplatsen. Den utveckling som ovan skisserats gör det nödvändigt att också pröva möjligheterna till en bättre anpassning av arbetet till människans fysiska och psykiska förutsättningar. Detta kan ske genom att arbetsprocesser, maskiner, utrustning och arbetsplatser bättre utformas med hänsyn till arbetskraftens förutsättningar”.

Samarbetet mellan länsarbetsnämnderna och företagen borde enligt AMS leda till att arbetsförmedlingen . . . ”tillsammans med funktionärer från personal- och produktionsavdelningarna och fackklubbar fick möjligheter att inom företagen undersöka vilka förändringar av arbetsplatser, maskiner och verktyg etc” som kunde vidtas för att äldre och arbetshandikappade skulle kunna arbetsplaceras.

Denna anmodan till länsarbetsnämnderna markerade viljan till en ny och mer aktiv roll för arbetsmarknadsmyndigheterna när det gällde att försöka lösa problemen ifråga. Även om det inte föreslogs någon fastare organisation av samarbetet med företagen så hänvisar man till en pågående försöksverksamhet (med s k anpassningslag) i ett par län som givit goda erfarenheter.

År 1971 beslöt statsmakterna, utan att avvakta den sittande Åmanska utredningens förslag, att vidta vissa åtgärder för att förbättra den äldre arbetskraftens sysselsättningsmöjligheter. Den ökade tendensen till en kategoriuppdelning av arbetsmarknaden i ett A- och B-lag, dvs en yngre efterfrågad grupp av arbetare och en grupp handikappade och äldre, låg bakom detta beslut. Sålunda infördes lagregler om förbättrat anställningsskydd för äldre arbetstagare och om åtgärder som skulle kunna vidtas för att öka möjligheterna för äldre att få nya anställningar på den öppna arbetsmarknaden. Den 11 juni 1971 trädde de s k äldrelagarna i kraft. Lagarna innebar i huvudsak dels förlängda uppsägningstider, garanterad lön vid uppsägning och längre tids permittering samt företrädesrätt till återanställning för vissa arbetstagare över 45 år, dels en uppgiftsplikt och skyldighet för arbetsgivare att överlägga med arbetsmarknadsmyndigheter om sysselsättningsmöjligheter för äldre arbetstagare samt rätt för dessa myndigheter att meddela arbetsgivaren anvisningar om åtgärder som bör vidtas i detta syfte (bl a

.....

De nya lagarna gav arbetsmarknadsmyndigheterna ett betydligt bättre utgångsläge, åtminstone formellt, inför överläggningarna om arbetets anpassning till människan.

.....

vid nyanställning öka andelen äldre arbetstagare). Dessa lagar ansågs vara av provisorisk karaktär i avvaktan på utredningens förslag.

I anslutning till dessa lagars tillkomst beslutade AMS, efter samråd med organisationerna på arbetsmarknaden, att den samverkan som skulle ske mellan berörda parter borde bedrivas i form av sk anpassningsgrupper.

Tvång eller samarbete?

De nya lagarna gav arbetsmarknadsmyndigheterna ett betydligt bättre utgångsläge, åtminstone formellt, inför överläggningarna om arbetets anpassning till människan. Länsarbetsnämnderna fick nämligen möjlighet att meddela företagen anvisningar om olika åtgärder som borde genomföras för att ge de äldre större chans att behålla eller erhålla ett arbete. Sådana anvisningar kunde ges ifall samförståndslösningar inte kunde uppnås i syfte att åstadkomma en ur arbetsmarknadssynpunkt rimlig ålderssammansättning i företaget. Vad som utgjorde en "rimlig" andel äldre arbetstagare skulle avgöras mot bakgrund av "ålderssammansättningen på tillgänglig arbetskraft och förhållandena i övrigt".

Först och främst skulle emellertid alla möjligheter till samförståndslösningar prövas innan tvångsåtgärder fick sättas in. Om så skedde skulle övervägandena om lämpliga tvångsåtgärder hållas på ett realistiskt plan. Om företaget avvisade nämndens förslag till åtgärder, exempelvis därför att man bedömde att produktionsresultatet kunde äventyras om de genomfördes eller att deras genomförande drog alltför höga kostnader, så fanns det enligt uttalanden från departementschefen, anledning att gå fram med stor försiktighet.

För att kunna få underlag för ställningstagande i dessa frågor fick nämnderna rätt att inhämta nödvändig information ifrån företagen. Här förutsattes en hel del utredningsarbete från nämndens sida och regelbundna överläggningar med företaget och de

.....

Först och främst skulle emellertid alla möjligheter till samförståndslösningar prövas innan tvångsåtgärder fick sättas in.

.....

fackliga organisationerna. Nämnderna hade dock möjlighet att lägga över en del av detta utredningsarbete på företagen om man fann det ändamålsenligt.

Åmanska utredningens förslag

I början av 1973 lade utredningen fram sitt förslag. Vid denna tidpunkt uppgick antalet anpassningsgrupper till närmare 2 500 och ungefär 400 tjänstemän inom länsarbetsnämnderna var engagerade i verksamheten, därav drygt 60 på heltid. Utredningens förslag innebar en utvidgning och en förstärkning av de tidigare äldrelagarna. För anpassningsgruppernas del slogs nu fast, att arbetet även skulle omfatta de arbetshandikappades möjligheter till arbete². Anpassningsgruppernas ställning som organ för trepartssamverkan blev också lagfäst. Företagen blev dessutom skyldiga att delta i överläggningarna med länsarbetsnämnderna. Tidigare var inte detta obligatoriskt. Fortfarande skulle dock arbetet inriktas på att uppnå samförståndslösningar. Möjligheterna att tvinga företagen till åtgärder skulle även de tillämpas med samma försiktighet som gällt sedan tidigare. De nya lagarna, som fick namnen lag om anställningsskydd (SFS 1974: 12) och lag om vissa anställningsfrämjande åtgärder (SFS 1974: 13) trädde i kraft den 1 juli 1974. (Den sistnämnda lagen behandlas närmare i en annan artikel)

Flera utredningar om anpassningsverksamheten

Vad har då hänt under den tid som grupperna funnits till? Som tidigare nämnts så ökade antalet anpassningsgrupper snabbt. I slutet på 1972 fanns ca 900 grupper och i mitten på 1974 över 4 000. Idag beräknas antalet anpassningsgrupper till över 5 000. Enligt AMS' bedömningar innebär det att omkring 25–30 000 personer är inbegripna i verksamheten.

Det har under årens lopp gjorts många undersökningar om anpassningsverksamheten. Förutom ett antal betygsuppsatser vid högskolorna i bl a Lund,

² Även om lagenlig skyldighet inte tidigare förelegat att ta upp denna grupps problem hade AMS, i den handledning för anpassningsgrupperna som utarbetades under 1972, framhållit att arbetet även borde inriktas på deras svårigheter att få arbete.

Idag beräknas antalet till över 5 000.

Linköping och Östersund har AMS själv gjort en undersökning 1975. Vidare har den statliga sysselsättningsutredningen under 1976 och 1977 studerat verksamheten och även bedrivit försöksverksamhet i samarbete med anpassningsgrupper inom vissa företag. Deras bedömningar finns redovisade i betänkandet "Arbete åt handikappade" (SOU 1978: 14). Riksrevisionsverket har under 1976-78 genomfört förvaltningsrevision vid arbetsmarknadsverket med huvudsaklig inriktning på de anpassnings- och arbetsvårdsinriktade åtgärderna. Revisionsrapporten "Arbetsmiljö, anpassning och arbetsvård" kom i maj 1978.

Därutöver så deltar jag sedan mitten på 1977 i ett utredningsarbete i LO:s skolavdelnings regi som syftar till att dels kartlägga utbildningsbehoven i samband med anpassningsverksamheten, dels ta fram ett underlag för utarbetande av studiematerial i dessa frågor. Som ett led i det arbetet har vi hösten 1977 genomfört en undersökning av anpassningsgruppernas arbete vid ett antal företag i mellan-sverige. Sammanlagt har dessa företag nära 6 000 anställda. Samtliga ledamöter i de anpassningsgrupper vi studerat har intervjuats om hur de ser på verksamheten, om samarbetet med arbetsförmedlingen, om utbildning för uppdraget osv.

Att i detalj redogöra för dessa undersökningars bedömningar finns inte utrymme för i denna artikel. Här vill jag bara kort beröra några av de mer övergripande konstateranden som gjorts. Därefter tar jag avslutningsvis upp några saker som enligt min åsikt är väsentliga i den fortsatta verksamheten.

Resultat och erfarenheter

Majoriteten av anpassningsgrupperna har haft en mycket liten aktivitet. Totalt sett har effekterna varit blygsamma såväl när det gäller åtgärder för att underlätta för redan anställda äldre och arbetshandikappade att behålla sitt arbete som inplaceringar av äldre och arbetshandikappade via arbetsförmedlingen. De anpassningsgrupper som varit aktiva har nästan enbart sysslat med frågor som rört de redan

anställda och då främst omplaceringar. Dessa omplaceringar har emellertid sällan föranlett en undersökning om arbetsvillkoren som sådana är orsak till problemen utan omplacering har som regel skett direkt till ett nytt arbete, som personen i fråga bedömts klara av. Vidare har de personer, som diskuterats i grupperna, nästan uteslutande varit kollektivanställda. Att tjänstemannasidan har liknande problem förnekas inte, men dessa löses på annat sätt än genom anpassningsgruppen. Att som tjänsteman bli föremål för diskussion i anpassningsgruppen, uppges av flera tjänstemannarepresentanter i vår undersökning, innebära ett "stopp i karriären". Därför undviker man att få sina problem lösta genom anpassningsgruppen. Denna negativa stämpel, som gruppernas verksamhet fått i flera företag, medför också att de kollektivanställda som får problem i det längsta försöker dölja det för att på så sätt förhindra, att frågan tas upp i anpassningsgruppen. Därigenom kopplas inte heller gruppen in förrän problemen blir akuta. Samtidigt måste emellertid påpekas, att det är få grupper som varit aktiva med att sprida information till de anställda för att klargöra verksamhetens syfte, vilken hjälp man kan ge osv.

Arbetsförmedlingens medverkan har varit av liten omfattning, vilket delvis förklaras av förmedlingarnas bristande personella resurser och att främjandelagens möjligheter varit tämligen okända ute på förmedlingarna. Dessutom har till helt nyligen saknats intern utbildning för förmedlingens personal i dessa frågor. Någon egentlig utbildning för ledamöter har inte heller genomförts i AMS regi, utan det har främst rört sig om endagarskonferenser i samband med bildandet av grupperna. Främjandelagens tvångsmöjligheter har inte tillämpats i något fall. Oklarhet vad gäller ansvarsfördelningen mellan anpassningsgruppen och övriga organ/kommittéer inom företaget har skapat viss tveksamhet i gruppernas arbete. Vilka förebyggande åtgärder vilar på

De anpassningsgrupper som varit aktiva har nästan enbart sysslat med interna frågor och då främst omplaceringar.

skyddskommittén/företagshälsovården och vilka skall anpassningsgruppen svara för? Något samarbete mellan dessa organ har inte heller organiserats för att komma förbi denna oklarhet. Slutligen har det förhållandet, att företagets representant ofta inte kunnat fatta för företaget bindande beslut i gruppen, lett till att de överenskommelser som gjorts i gruppen endera inte har genomförts eller så har de senare återkommit i förhandlingar mellan företaget och facket.

Vad måste göras?

Vi kan alltså konstatera att anpassningsverksamheten till väldigt liten del motsvarat de förväntningar som funnits. Frågan blir givetvis vad som bör hända för att förväntningarna skall bli verklighet. Några enkla patentröslningar som i ett slag skulle förändra dagens situation tror jag inte finns. Istället handlar det om insatser på flera områden. Arbetets anpassning till människan är en stor och svår uppgift men definitivt inte olöslig. Givetvis är fler arbetsförmedlare, ökad utbildning, forskning för utveckling av nya och bättre arbetstekniska hjälpmedel och anordningar på arbetsplatsen osv nödvändiga insatser för att ge arbete åt äldre och arbetshandikappade. Likaså att främjandelagen används så som avsetts. Ett utökat samarbete mellan anpassningsgrupperna och de lokala handikapporganisationerna är också ett viktigt led i det fortsatta arbetet, liksom ett reellt fackligt medbestämmande över personalpolitiken, arbetsmiljöns utformning etc. Den nya arbetsmiljölagens formulering om att "arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende" ger också ett helt nytt utgångsläge för skärpta krav vad gäller arbetsmiljöns utformning. Men så länge vi inte ändrar grundvillkoren för de enskilda företagens ekonomiska planering, så länge kommer vi också att ha många arbeten och arbetsplatser som inte ens är anpassade till de normala förändringar i människans funktioner som beror på åldern.

För den privata varu- och tjänsteproduktionen är ju det yttersta syftet med verksamheten att ge vinst. Valet av tekniska/organisatoriska lösningar för att producera varor eller tjänster bestäms alltså utifrån det grundläggande vinstintresset. Detsamma gäller

arbetsuppgifternas fördelning och arbetsinnehållet i olika befattningar inom ett företag. Hur den arbetsmiljö som skapats utifrån detta perspektiv påverkar de anställda blir av intresse först när tex personalomsättningen eller sjukfrånvaron blir "onormalt" hög, dvs när företaget åsamkas kostnader i en eller annan form. (Det visas bla av den diskussion om sjukfrånvaron SAF förde i samband med avtalsförhandlingarna). För företagen är hög sjukfrånvaro ett "bekymmer" främst för att den tvingar fram ett merarbete med att flytta över personal till olika arbetsuppgifter eller på annat sätt söka lösa "bortfallet" av vissa arbetsmoment. Att hög sjukfrånvaro oftast är ett symptom på brister i arbetet är något som vanligtvis bortses ifrån. I stället skjuter man över skulden på sjukersättningens storlek, individernas bristande ansvar osv.

De fackliga kraven på förändringar i arbetsmiljön har av samma skäl mött ett hårt motstånd. Som slutgiltigt argument för ett avvisande av olika krav har man hänvisat till de höga kostnaderna. Utgifter för bättre arbetsmiljö ses som "improduktiva investeringar", de ger inget direkt ekonomiskt utbyte för företaget. Det borde istället vara så att företagen ålades att parallellt med all övrig planering som förekommer idag också planera för arbetsmiljöförbättringar. En viss procentandel av tex företagets budget skulle avsättas för sådana åtgärder. Hur dessa medel används måste bli en fråga som avgörs av de fackliga organisationerna i företaget. Det är ju deras medlemmar som dagligen riskerar sin fysiska och psykiska hälsa i arbetet.

Att förhindra utslagning av de redan anställda är lika viktigt som att hjälpa utanförstående människor till arbete. Vi är knappast närmare lösningen på problemet om vi tar in utslagna eller utestängda grupper genom ena företagsgrinden om det samtidigt försvinner redan anställda ut genom den andra. Genom att förbättra de instrument vi för närvarande har för att påverka arbetsmiljöns utformning kommer vi en bra bit på vägen. Ännu längre kommer vi om vi i grunden ser över de enskilda företagens ensidiga inriktning på kapitaltillväxt. På den offentliga sidan borde sådana lösningar vara enklare att genomföra eftersom verksamheten där kontrolleras genom politiska beslut och det finns väl knappast något parti som inte strävar efter arbete åt alla?