



# LUND UNIVERSITY

## Personalpolitik och äldre arbetskraft i tre Skånekommuner. Helsingborg, Hörby och Trelleborg

Petersson, Jan

1998

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Petersson, J. (1998). *Personalpolitik och äldre arbetskraft i tre Skånekommuner. Helsingborg, Hörby och Trelleborg*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1998, Nr. 8), (Research Reports in Social Work; Vol. 1998, Nr. 8). Socialhögskolan, Lunds universitet.

*Total number of authors:*

1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

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

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

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

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

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# **MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖG- SKOLAN**

Jan Petersson

**Personalpolitik och äldre arbetskraft  
i tre Skånekommuner**

Helsingborg, Hörby och Trelleborg

**1998:8**



**Personalpolitik och äldre arbetskraft i  
tre Skånekommuner**

Helsingborg, Hörby och Trelleborg

**Jan Petersson**

## **Innehållsförteckning**

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Inledning</b>  | 1  |
| 1.1. Dokumentationsperiod och urval  | 1  |
| 1.2. Några kommunala utgångspunkter  | 2  |
| <b>2. Helsingborgs stad</b>  | 5  |
| 2.1. En bakgrund   | 5  |
| 2.2. Personalförändringar i Helsingborgs kommun 1991 - 95                                    | 7  |
| 2.3. Helsingborgs Lokaltrafiks projekt (HLT-projektet) - långtids-<br>sjukskrivna bussförare | 10 |
| 2.4. Vårdstyrelsens Utvecklingsprojekt   | 12 |
| 2.4.1. Några kommentarer till Utvecklingsgruppens arbete                                     | 17 |
| 2.4.1.1. Exitvägarna som personalpolitisk helhet   | 17 |
| 2.4.2. Finansiella kostnader   | 18 |
| 2.5. Servicenämnd Centrums Utvecklingsprojekt  | 20 |
| 2.6. Teknikgruppen   | 21 |
| 2.7. Kommunal personalpolitik åren 94 - 95   | 23 |
| 2.8. Arbetsmarknadsverket och Utvecklingsgruppen - en kommentar                              | 26 |
| 2.8.1. Arbetsmarknadsverket idag   | 26 |
| 2.8.2. Arbetsmarknadsverket och Utvecklingsgruppen   | 28 |
| <b>3. Hörby kommun</b>   | 30 |
| 3.1. Personalsammansättning åren 1992 - 96   | 30 |
| 3.2. Den äldre arbetskraften i Hörby   | 32 |
| 3.2.1. Kommentar   | 34 |
| 3.3. Hörby kommun och Arbetslivsfonden   | 35 |
| 3.4. Hälsoarbete, företagshälsovård och rehabilitering                                       | 37 |
| 3.5. Kommentar   | 39 |
| <b>4. Trelleborg kommun</b>  | 43 |
| 4.1. Personalsammansättning åren 1994 - 96   | 44 |
| 4.2. Arbetslivsfonden och Trelleborg   | 46 |
| 4.3. Otraditionella lösningar  | 48 |
| 4.3.1. Arbetsplatsintroduktion för invandrare / flyktingar                                   | 48 |
| 4.3.2. Trelleborgsmodellen initieras   | 51 |
| 4.4. Trelleborgsmodellen - efter första etappen  | 52 |
| 4.4.1. Den "danska modellen"   | 54 |
| 4.4.2. Vad skiljer sig i Trelleborg?   | 56 |
| <b>Litteraturförteckning</b>   | 60 |
| <b>Längre intervjuer</b>   | 61 |

# Personalpolitik och äldre arbetskraft i tre Skånekommuner

## 1. Inledning

### 1.1. Dokumentationsperiod och urval

Nedanstående dokumentation av kommunal personalpolitik, med speciellt fokus mot den äldre arbetskraften i tre Skånekommuner, är genomförd under perioden 1993-97. Syftet med dokumentationen har varit att exemplifiera kommunala reaktioner på kärvarer tider, dvs vad vi i ett forskningsprojekt över den äldre arbetskraften (Forsberg, Olofsson & Petersson) betraktat som *tiden efter den svenska modellens höjdpunkt*. I kommunerna började man nu brottas med problem genererade av statens budgetunderskott, vilket delvis transporterades vidare till just kommuner/landsting och hushåll genom att statens bidrag minskades. Parallellt fick man börja känna av att man var den yttersta utposten vid arbetslöshet genom att skatteintäkter sjönk och socialbidragskostnader svällde.

Urvalet av de tre Skånekommunerna har sökt variationer genom (1) att fånga upp tre olika kommunstorlekar, (2) att välja kommuner med olika politisk prägel. Valet föll på Helsingborg (stor och under perioden moderatpräglad), Trelleborg (mellanstor med stabil socialdemokratisk majoritet) samt Hörby (mindre med centerprägel). I fokus i projektet har "ödet" för den äldre arbetskraften varit. Det visade sig, i samtliga kommuner, vara svårt att särskilja strategier mot den äldre arbetskraften. De har varit integrerade i den allmänna personalpolitiken. Samtidigt har det varit uppenbart att en åldrande personalstyrka uppfattats som ett problem i samtliga tre kommuner. I den utsträckning och på vilket sätt man hanterat frågan har emellertid varierat. Dokumentationen har skett under en fyraårsperiod, vilket också medfört en viss spridning i tiden. Dokumentationen av Helsingborg skedde först och var i princip avslutad (1995) när den tog vid i Hörby. Avslutningsvis granskades Trelleborg, där dokumentationen avslutades först under 1997.

Dokumentationen betraktar äldre arbetskraft ur ett arbetsgivarperspektiv - som personalstrategi. Det är de officiella övervägandena och den officiella hanteringen av arbetskraften som den tar sig uttryck i explicit politik som tecknas. Dokumentationen bygger därför huvudsakligen på intervjuer med

personalansvariga, externa samarbetspartner (som Försäkringskassan), sekundärstatistik (årsredovisningar etc) samt annan dokumentation av processer (ex utvärderingsmateriel över Utvecklingsprojektet i Helsingborg).

## 1.2. Några kommunala utgångspunkter

Några viktiga förutsättningar för kommunernas verksamhet förändrades under 1990-talets förra hälft. För det *första* fördes landstingspersonal över till kommunerna genom den sk Ädel-reformen vilken trädde i kraft 1 januari 1992. Det rörde sig om en överföring av någonstans mellan 60 000-65 000 individer. I samband med den sk PsykÄdel-reformen har ytterligare ca 30 000 individer under perioden 1993-95 förts över till kommunerna (Personal i rörelse, s 24). Denna överflyttning från landstingen till kommunerna har alltså inneburit ett ansevärt bruttointflöde av anställda. Parallellt har en *andra* förändring i form av privatisering (bologisering och entreprenad) tagit fart vilken medfört ett bruttoutflöde av anställda. I exemplet Helsingborg kan man tydligt avläsa att personalpolitiken under undersökningsperioden präglas av dessa två omständigheter. Det accentueras av att Helsingborg tidigt var i gång med privatiseringen. Man bör tänka på att bruttoflöden av dessa slag är missvisande för verksamhetens omfattning, eftersom det huvudsakligen rör sig om omföring mellan arbetsgivare.

Den sammantagna förändringen av kommunal sysselsättning i riket kan studeras i tabell 1 nedan. Man bör ha i minnet att det oavsett institutionella förändringar alltid pågår ett ständigt flöde av individer in i och ut ur kommunal sektor. Under perioden är det flödet ut ur sektorn som varit det mest karaktäristiska. Kommunerna har svarat på effektivisering och neddragningar med att påskynda att personal lämnar verksamheter, huvudsakligen genom pensionsavgångar, men också genom uppsägningar. Pensionsavgångarna har haft tre former, nämligen normal ålderspensionering, förtidspensionering och garantipensionering. År 1995 lämnade ca 12 000 personer med ålderspension, 5 100 med förtidspension och 2 000 med garantipension (ibid:28). Avgångsproblematiken återkommer vi till i dokumentationen. Därutöver har många av de så benämnda "visstidsanställda" fått gå. Karaktäristiskt för denna grupp är den närmast totala avsaknaden av skydd vid lämnandet, samtidigt som ordinarie personal (de

tillsvidareanställda) är omgärdade av tämligen rigorösa lagregler och rättigheter.

Tabell 1: Antal sysselsatta i kommunal verksamhet 1991-95

| År   | Kommunal personal | Beredskapsarbeten mm | Totalt  |
|------|-------------------|----------------------|---------|
| 1991 | 710 200           | 21 100               | 31 300  |
| 1992 | 748 600           | 20 300               | 768 900 |
| 1993 | 726 200           | 20 500               | 746 700 |
| 1994 | 726 200           | 18 700               | 744 900 |
| 1995 | 749 800           | 15 500               | 765 300 |

Källa: Personal i rörelse, s 24

Granskar man de sektorer de anställda verkade inom visar det sig att 74% arbetade inom omsorg, vård och utbildning år 1995 (ibid:25).

Två ytterligare institutionella förändringar är av betydelse för hur personalpolitiken utvecklats under dokumentationsperioden. Under perioden har, för det tredje, kravet på rehabilitering av personal ökat. Detta har varit nära kopplat till att möjligheten att få sjukpension och förtidspension med klassad arbetsskada kringskurits kraftigt. Omsvängningen kodifieras i nya krav inom Arbetsmiljölagen, vilka trädde i kraft med ingången av år 1992. Nyordningen har medfört ökade kostnader för kommunerna, dels genom att man har kostnadsansvar i rehabiliteringen (vilket också gör förebyggande insatser lönsamma), dels att man som arbetsgivare i princip är skyldig att ta tillbaka arbetstagare som rehabiliterats. Denna institutionella nyordnings effekter är uppenbara i Hörby.

Kommunernas ansvar i arbetsmarknadspolitikerna har skjutits fram. Detta kan betraktas som en fjärde betydelsefull förändring för kommunal verksamhet. Ansvaret för ungdomsarbetslösheten (ungdomar under 20 år, avseende Kommunala ungdomsprogram och Datortek) har övertagits av kommunerna efter ett avtal med staten. Därmed har också indirekt ungdomarnas arbetsmarknadssituation i relation till andra åldersgrupper förts upp på den kommunala agendan. I takt med att långtidsarbetslösheten ökat i Sverige ökar också antalet individer som utförsäkras och där socialbidrag blir den kvarvarande försörjningsmöjligheten. Här övergår ansvaret till



kommunen från Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan. Också på detta sätt har kommunen dragits in tydligare som en part i arbetslösheten. Detta förstärks då också i de fall arbetslöshet blir ett socialt problem.

Också i beslutsgången har kommunernas position stärkts. Det kommunala inflytandet i Arbetsförmedlingsnämnderna har den 1 januari 1997 ökat, genom att kommunen har politisk majoritet. Samtidigt är missnöjet stort från kommunalt håll över att det de facto inte inneburit den "islossning" man förväntat sig. Möjligheterna till kommunala initiativ med hjälp av sk "okonventionella" lösningar inom politikområdet har ökat med ingången av 1996. Detta har inneburit att kommunerna börjat skilja sig åt vad avser insatser för arbetslösa. Också möjligheten att få mål 3 medel ur den Europeiska Socialfonden har präglat det kommunala beslutsfattandet. Trelleborg är ett exempel på en kommun som försöker ta egna initiativ, och som frikommun getts friare tyglar av staten. Från kommunhåll vill man också genomföra något av ett paradigmskifte inom arbetsmarknadspolitiken. Traditionellt har arbetsmarknadspolitiken setts ur ett nationellt perspektiv. Det klassiska målet har varit att underlätta strukturrationalisering och rörlighet på marknaden. Politiken har haft en makroorientering. Idag vill kommunerna (sannolikt påverkade av den höga arbetslösheten/långtidsarbetslösheten) framhålla mikroorienteringen. "Vi anser att åtgärderna måste utgå från individens förutsättningar", uttrycker man sig i Komarb:s slutrapport *Vänd upp och ner på arbetsmarknadspolitiken* (s 36). Denna nyorientering mot individen i centrum är också en följd av att Arbetsförmedlingarna från och med den 1 juli 1997 skall upprätta individuella handlingsprogram för de långtidsarbetslösa. Man kan konstatera att kommunernas krav på ökad självständighet och inflytande ökat under dokumentationsperioden.

Man kan sammanfattningsvis påstå att det just nu förekommer en *meningsmotsättning mellan kommunen och Arbetsmarknadsverket mellan standardisering i ett nationellt intresse respektive individualisering i ett kommunalt intresse*. Man kan kanske säga att det till och med föreligger en viss konflikt mellan parterna och att kommunernas position är på väg att stärkas. Detta kan ses i både Helsingborg och Trelleborg. I bred mening kan alltså personalpolitik i kommunen ses *både som politik i relation till kommunalt anställda* (traditionell roll) *och politik i relation till kommunens arbetslösa* (ny roll).

Den höga arbetslösheten som etablerats under 1990-talet har också visat hur individer slussas runt mellan tre aktörer nämligen Arbetsmarknadsverket (Arbetsförmedlingen), Försäkringskassan och Kommunen. För att klara arbetsfördelningen finns *tämligen strikta regler för ansvarsfördelningen*. Ett exempel är att om kommunen som arbetsgivare vill genomföra en personalneddragning kan man i princip räkna med att dra in Af i problematiken först när individen formellt blivit arbetslös. Utbildningspaket eller annat kan alltså inte sättas in proaktivt utan enbart reaktivt. Denna problematik avspeglas i Vårdstyrelsens Utvecklingsprojekt i Helsingborg. Där kringgicks problematiken dels genom att inkorporera funktioner i kommunen som normalt faller på Af och FK, dels genom att förhandla fram utfästelser från Af om vissa bestämda insatser *innan* man avskedat och formellt fört över ansvaret. I denna aktörsavgränsning finns också en tendens att *försöka vältra över kostnader på varandra*. Sålunda kan individer med hjälp av Trelleborgsmodellen återkvalificera för a-kassa och, utan att antyda att det är ett uttalat motiv, lyckas alltså Kommunen och Arbetsförmedlingen i Trelleborg med hjälp av modellen åter sätta "Svarte Petter" hos Försäkringskassan. Denna arbets- och ansvarsfördelning mellan de tre aktörerna kan naturligtvis betraktas som olycklig. Också i detta fall har kommunerna försökt att ta över dirigentpinnen. I ett antal kommuner finns försök med "samordning av potter" under kommunal ledning. "Kalmarmodellen" är en sådan variant. I dokumentationskommunerna försöker Hörby att bygga upp en egen modell för arbetsdelning där a-kassemedel nyttjas. Generellt sett förekommer initiativ till ökat *samarbete* mellan de tre parterna i relation till den äldre arbetskraftens rehabilitering och avpensionering. Här betonas ofta att det är viktigt med personkontakter aktörerna mellan och det är uppenbart att den "lilla" kommunen har fördelar här *om* just personkemin fungerar. Hörby anser sig kunna se en sådan fördel, vilket som sagt inte varit fallet i Helsingborg.

## 2. Helsingborgs stad

### 2.1. En bakgrund

Den borgerliga majoriteten i Helsingborg påbörjade i mitten på 80-talet en period av decentralisering, privatisering och trimning av kommunala verksamheter. När socialdemokraterna under perioden 1988-90 övertog led-

ningen i Statshuset, var förändringstrycket fortsatt högt även om färdriktningen ändrades marginellt.

Med en ny borgerlig period 1991-93 drevs takten upp igen. Denna första del av vår undersökningsperiod kan karaktäriseras med orden " omstrukturerings och övertalighet". Med den socialdemokratiska majoritet som åter uppkom 1994 har politiken präglats av mer försiktighet och eftertanke. Men under 1993 började det också inom den borgerliga oppositionen växa fram en uppfattning om att allting kanske hade gått för fort åren innan. Perioden 1994-95 präglas av "rationalisering men uppsägningsstopp". Den förändrade inriktningen kommer att analyseras närmare i det avslutande avsnittet.

Intressant med Helsingborg som studieobjekt är att förändringstrycket/-tempot varit osedvanligt högt i en nationell jämförelse. Det finns en dubbel bakgrund till denna omständighet. För det första deltog Helsingborg i det första sk Frikommunförsöket - en av Civildepartementet initierad "Försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse" under perioden 1985-88. Enbart kommuner som aktivt eftersträvat att få delta anslöts till försöksverksamheten via dispensansökningar till Civildepartementet. Helsingborg blev en av de nio primärkommuner som utvaldes. Deltagandet var en indikation på förändringsvillighet, men beredde också vägen för extra möjligheter till kommunalt initierade förändringar. Frizonen hade precisrats i ett betänkande från stat- kommunberedningen i februari 1984. Beredningen ansåg att de tilltänkta frikommunerna borde ges möjlighet att:

- \* slopa den traditionella sektorsindelade, nämnd- och förvaltningsorganisationen
- \* använda statsbidragen friare
- \* slippa underställa statliga myndigheter vissa kommunala beslut för fastställelse
- \* få dispens från vissa föreskrifter som meddelas av statliga myndigheter
- \* befrias från viss statlig tillsyn i form av inspektioner
- \* finna nya vägar för nära samverkan mellan den statliga länsförvaltningen och kommunala organ samt mellan landstingskommunen och kommunerna

Kommunens inriktning på decentralisering, privatisering och trimning frigjordes redan genom denna skrivning och underlättade för Helsingborg att bli pionjärer på kommunalt systemskifte.

För det andra har Helsingborgs borgerliga politiker (den "borgerliga fyrklöver") under det tidiga 90-talet varit medvetet "fundamentalistiska" när

det gäller att tillskapa förändring. Man har nyttjat strategin att förändra först och utvärdera därefter. Man har medvetet valt att ta två steg framåt för att eventuellt retirera ett. Med denna offensiva hållning avsåg de borgerliga politikerna att inte låta omvandlingen stanna på planeringsstadier.

## 2.2. Personalförändringar i Helsingborgs kommun 1991-95

Sammanfattningsvis präglas tiden 1991-93 av systemskifte (borgerligt ledd) och tiden efter 1994 av konsolidering (socialdemokratiskt ledd). Låt oss inleda med att teckna helhetsbilden för perioden. Förändringen i den fasta personalstyrkan i Helsingborg under perioden 1991-95 framgår av tabell 2:

Tabell 2: Tillsvidareanställda i Helsingborgs kommun 1991-95

|      | <i>Män</i>                              | <i>Kvinnor</i> | <i>Totalt</i> |
|------|---|----------------|---------------|
| 1991 | 5 414                                   | 1 938          | 7 352         |
| 1992 | minskning totalt med ca 1 000 individer |                |               |
| 1993 |   |                | 7 174         |
| 1994 |   |                | 6 735         |
| 1995 |   |                | 6 603         |

Av tabell 2 framgår att det totala antalet tillsvidareanställda individer i kommunen minskat under perioden (med drygt 10%). Ser vi till den totala personalstyrkan, uppvägs emellertid detta i sin helhet av att individer med tidsbegränsad anställning (huvudsakligen vikarieanställda) ökat i närmast motsvarande grad vilket framgår av tabell 3.

Tabell 3: Andelen tillsvidareanställda och de med tidsbegränsad anställning

|      | <i>Tillsvidareanställda</i> | <i>Tidsbegränsad anst</i> |
|------|-----------------------------|---------------------------|
| 1991 | 86,5%                       | 13,5%                     |
| 1992 | 90,3%                       | 9,7%                      |
| 1993 | 86,8%                       | 13,2%                     |
| 1994 | 79,4%                       | 20,6%                     |
| 1995 | 79,1%                       | 20,9%                     |

En slutsats mot bakgrund av siffrorna i tabell 3 är att det bedrivs en personalpolitik i riktning mot flexiblare (för kommunen) men otryggare (för individen) anställningsförhållanden i Helsingborg. När "kostymen minskar" är det vidare naturligt att andelen vikarier i personalstyrkan ökar för att klara tillfälliga toppar, menar personalchefen. Vid en första sammantagen bild tycks den totala personalstyrkan inte ha reducerats nämnvärt, men denna bild ändras av att kommunen tillförts personal 1992 när Ädel-reformen genomfördes.

Ädelreformen medförde att 850 anställda från Malmöhus läns landsting övergick i kommunal anställning 1 januari 1992. Den 1 januari övertog också kommunen ansvaret för primärvården, vilket resulterade i att ytterligare 450 anställda fördes över från landstinget. Detta innebar totalt ett tillskott till personalstaben på ca 1 300 individer (huvudsakligen tillsvidareanställda) och förklarar den andelsökning för nämnda grupp i januari 1992 som kan noteras i tabell 2. Räknar vi in detta tillskott till personalstyrkan har förändringstrycket varit väsentligt högre under perioden: Totalt sett har en personalminskning motsvarande tillskottets storlek genomförts, trots att alltså nya arbetsuppgifter tillkommit.

Personalneddragningarna måste också vägas mot anställdas sysselsättningsgrad/arbetstid. Sysselsättningsgraden fördelad på ålder och kön för år 1995 framgår av tabell 4.

Tabell 4: Procentuell fördelning på sysselsättningsgrad med avseende på ålder och kön år 1995

|         | <i>Män</i> | <i>Kvinnor</i> |
|---------|------------|----------------|
| 0 - 40  | 0%         | 1%             |
| 41 - 50 | 4%         | 7%             |
| 51 - 75 | 3%         | 24%            |
| 76 - 99 | 2%         | 9%             |
| 100 -   | 91%        | 60%            |

---

Anmärkning: Summan avseende sysselsättningsgrader för kvinnor, hämtad från Årsredovisning 1995 är 101%

Det framgår att kvinnor i kommunen i inte ringa del är deltid arbetande, vilket inte är förvånande när man tänker på omsorgernas centrala position i kommunala verksamheter. Bakgrunden till dagens siffror är att under åren 1991-94 minskade andelen heltidsantällda men att trenden vändes 1995 - i samband med det anställningsstopp och uppsägningsstopp som infördes detta år (mer om detta senare).

1992 identifierades ett övertalighetsproblem i kommunen som skulle åtgärdas. Arbetskraftsöverföringen vid Ädel-reformen och att den kommunala driften gick med underskott var två orsaker, den tredje var den omorganisering av kommunala verksamheter som den borgerliga majoriteten ville få till stånd. En kommunaldelsreform genomfördes 1991 med en indelning i 11 kommundelar. 1992 minskades dessa till 6 servicenämnder. Barnomsorgen och äldreomsorgen gjordes till fristående enheter och Vårdstyrelsen i kommunen upphandlade femåriga kontrakt med dessa (löper alltså ut 1997). I samband med denna reform blev personalstyrkan för stor, dels var det en följd av effektivisering, dels en följd av att vid privatiseringen överfördes inte personal automatiskt. Kris och ideologi banade vägen för en personalreduktion på ca 1 000 individer. 500 fick nya anställningsförhållanden - som egenföretagare eller under nya chefer (barnomsorg/ äldreomsorg). 250 sades upp enligt turordningsregler. 250 löstes genom garantipensioner eller andra lösningar enligt Trygghetspaketet.

Trots personalnedskärningen under 1992 identifierades också 1993 ett övertalighetsproblem. Nu menade emellertid kommunalrådet Jerker Swannstein (m) - som varit systemskiftets general - att man inte kunde säga upp fler i det rådande konjunkturen. Det fanns också en begynnande oro av konsekvenserna av uppsägningspolitiken: "Säger vi upp folk nu riskerar vi att få kostnader i slutändan i alla fall, till exempel genom ökade socialbidrag" (Kommunaktuellt 19/93 ). Man valde därför en annan linje denna gång.

I tre fall har man arbetat med metoden att *överföra personal till fristående utslusningsprojekt*. De överförda individerna anställdes i utslusningsprojekten, men arbetsgivaransvaret kvarstod formellt sett under utslusningsperioden som varierade i längd och ambition för de tre projekten. I det faktum att de anställdes i projekten gör att vi kan betrakta metoden som en där en ad hoc-organisation tillskapades (jfr Zetterberg, 1996). I projekten har det arbetats på att finna individuella slutlösningar för de överförda individerna. Det största genomfördes av Vårdstyrelsens Utvecklingsprojekt (372 in-

divider). Utöver en reduktion av vårdpersonalen, bedömdes det föreligga övertalighet på Servicenämnd Centrum (barnomsorg, skola och idrottsarrangemang), där det inte ansågs möjligt att erbjuda 93 individer plats i den nya organisationen och ett Utvecklingsprojekt tillskapades. Också de tekniska förvaltningarna omstrukturerades vid denna tidpunkt och den tredje utslussningsgruppen "Teknikgruppen" fick 78 överförda till sig. De tre projekten kommer att granskas nedan, men först analyseras ett mindre projekt med specifik inriktning, nämligen HLT-projektet - vilket vände sig till långtidssjukskrivna busschaufförer och var av mindre omfattning (38 individer). De förra projekten kan delvis förklaras av att kommunen påförts vårdpersonal från landstinget (jfr ovan) och / eller såg en möjlighet till en mer genomgripande utsortering/trimning. Det senare var ett ensidigt resultat av en privatisering av lokaltrafiken. Granskar man de totala personalneddragningarna med utgångspunkt i den äldre arbetskraften ger följande tabell en första vägledning (tabell 5).

Tabell 5: Andelen individer 50 år och däröver bland kommunens personal för åren 1991-94

|      |       |  |
|------|-------|--|
| 1991 | 27%   |  |
| 1992 | 29%   | (varav 9,1% 55-59; samt 6,2% 60-)      |
| 1993 | 32%   | (varav 10,6% 55-59; samt 6,4% 60-)     |
| 1994 | ca30% | (varav 10,4% 56-60; samt 4,1% 61-)     |
| 1995 | ca33% | (varav ca 11% 56-60; samt ca 4,5% 61-) |

Av tabell 5 framgår att den äldre delen av arbetskraften i Helsingborg fått bära "sin del" av bördan men inte mer.

Sammantaget innebar perioden 1989-95 en kostnadsreduktion runt 30%, enligt den dåvarande personalchefen.

### 2.3. Helsingborgs Lokaltrafiks projekt (HLT-projektet) - långtidssjukskrivna bussförare

Vid årsskiftet 1990/91 upphörde Helsingborgs Lokaltrafik (HLT). Helsingborgs Buss AB (ett kommunägt transportaktiebolag) och en ny förvaltningsenhet Helsingborgstrafiken som sköter upphandling och planering tillskapades. Vid ombildningen fanns ett 40-tal långtidssjukskrivna buss-

chaufförer (de flesta i över två år) i det gamla bolaget. Dessa fördes nu över till ett projekt HLT-projektet med inriktning mot rehabilitering under Kommunhälsan ABs ledning. Man kan se projektet som en följd av marknadsorientering där olönsamma medarbetare sorterades bort.

En projektgrupp med deltagare från trafikstyrelsen, trafikkontoret, kommunens personalkontor, Försäkringskassan, Svenska Kommunförbundet samt Kommunhälsan (fr o m 1/1 1992 Hälsoborgen). Projektet pågick under åren 1991-93 och totalt tillskötts 5,5 miljoner kronor.

Projektet kom att omfatta 38 individer. 12 var kvinnor och 26 män. 15 hade invandrabakgrund. Bara 5 hade något arbete vid tidpunkten för projektstarten. Åldersfördelningen framgår av tabell 6.

Tabell 6: Åldersfördelning i HLT-projektet

| <i>Födelseår</i> |      |    |
|------------------|------|----|
|                  | - 39 | 11 |
| 1940             | - 49 | 21 |
| 1950             | - 59 | 3  |
| 1960             | - 69 | 3  |
| <hr/>            |      |    |
| <i>Totalt</i>    |      | 38 |

Målet med projektet formulerades i termer av att söka individuella insatser och de anställda fördelade sig på insatser enligt följande:

Tabell 7: Insatsfördelning i HLT-projektet

| <i>Insatsåtgärd</i> |  |    |
|---------------------|--|----|
| Rehabilitering      |  | 16 |
| Utbildning          |  | 3  |
| Praktik             |  | 4  |
| Vikariat            |  | 10 |
| <hr/>               |  |    |
| <i>Totalt</i>       |  | 33 |



Efter genomgångna insatser fördelade sig exitvägarna på följande sätt:

Tabell 8: Exitvägar ut ur HLT-projektet

| <i>Exitvägar</i>                 |    |
|----------------------------------|----|
| Tillsvidareanställning           | 6  |
| Egen uppsägning /Avgångsvederlag | 11 |
| Förtidspension                   | 21 |

Endast 6 individer kom tillbaka ut på den öppna arbetsmarknaden, vilket måste betraktas som ett klen result. Två faktorer bakom detta kan uppmärksammas. För det första fanns ingen egentlig arbetsgivare att samarbeta med eftersom den tidigare arbetsgivaren upphörde, det fanns därmed inte heller någon som hade ett rehabiliteringsansvar (någon att gå tillbaka till). För det andra var enligt Nilsson, Roman & Lannerberth (1995) arbetsmotivationen låg bland många deltagare. En bidragande orsak var att det inte fanns några ekonomiska fördelar av att återgå till arbete "...., tvärtom. Nästan alla hade hög sjukpenning tack vare mycket obekvämt arbetstid. Andra hade en godkänd arbetsskada som väl kompenserat tidigare inkomster" (s 23). Ett nytt arbete hotade med att ge en lön som var lägre än ersättningen via Socialförsäkringen.

#### 2.4. Vårdstyrelsens Utvecklingsprojekt

Det mest omfattande utslusningsprojektet var det sk Utvecklingsprojektet som övertog 374 anställda (ca 12%) från Vårdstyrelsen den 1 maj 1993. Projektets löptid var från 930501 till 941231 och kommunen avsatte 76,5 miljoner för detsamma. Avvecklingen var en direkt följd av det tillskott av personal kommunen erhöll när den övertog landstingsuppgifter och anställda den 1 januari 1993. Man kan betrakta det hela som en avveckling till följd av ett övertagande, där målsättningen formulerades till att man sökte "balans mellan antalet anställda och det personalbehov som fanns 93/94".

Arbetsgivaren valde ut individerna, och genom att de formellt fortsatte att vara anställda av kommunen under projektiden kunde valet ske utan att turordningsprinciper blev helt vägledande. Formellt sett sköt man alltså på detta problem tills dess att projektet löpt ut. Utöver att anföra tur-

ordningsprinciper formulerades skäl som "olämplig i vården", samarbets-svårigheter och olika former av fysiska och psykiska arbetshinder (Nilsson, Roman & Lannerberth, 1995) vid urvalet. Grovt sett kom sammansättningen på de överförda att till 1/3 bestå av individer som kunde återgå i likvärdigt arbete i vården, medan 2/3 var långtidssjuka eller hade någon form av arbetshinder. De senare kunde vid tillfället för överlussningen inte återgå till likvärdigt arbete i vården.

En överväldigande majoritet av individerna var kvinnor (14 var män). Åldersfördelningen vid ingången i projektet framgår av tabell 9.

Tabell 9: Åldersfördelning vid ingången i projektet

| <i>Födelseår</i> | <i>Antal</i> | <i>Procent</i> |
|------------------|--------------|----------------|
| - 39             | 94           | 25,3           |
| 1940 - 49        | 120          | 32,3           |
| 1950 - 59        | 90           | 24,3           |
| 1960 - 69        | 55           | 14,8           |
| 1970 -           | 12           | 3,2            |
| <hr/>            |              |                |
| <i>Totalt</i>    | 371          |                |

Källa: Zetterberg (1994)

Bland de mest representerade yrkeskategorier fanns vårdbiträden (161), undersköterskor (57), sjuksköterskor och distriktssköterskor (49), ekonomi- och städpersonal (44).

Till projektet knöts en personalstab bestående av projektchef, projektledare, fyra utvecklingsledare, vikarieförmedlare och assistent. Också personal i befintliga funktioner i Helsingborgs kommun användes. En styrgrupp fanns också för projektet bestående av chefen för vårdstyrelsen, personaldirektören, företrädare för de fackliga organisationerna (SACO, SHSTF, SKAF och SKTF) och projektledningen.

Till följd av att urvalet av individer skedde på arbetsgivarens initiativ, samt att flertalet av dem var sjukskrivna eller hade annat arbetshinder, förutspåddes att många skulle ta illa vid sig och må dåligt den första tiden i

projektet. Projektgruppen utformade därför en strategi att först hjälpa till med en krisbearbetning och sedan arbeta mot att individerna skulle upprätta kontroll över sin egen situation. Momenten var krisbearbetning, stresshantering och framtidsplanering (Rapport 1995-03-10). Inom projektet tillskapades möjligheter till utbildning och att utveckla individernas förmåga till annat arbete (tjänster köptes av ALT och Samhall Syd).

Reaktionerna från fack och individer som känt att de kommit i kläm uteblev heller inte. Föreningen "Teamwork" konstituerades, med avsikten att vara både en kamratförening och en påtryckargrupp. Det fanns en upprördhet över att många av de utvalda hade blivit arbetsskadade i arbetet och att arbetsgivaren ville stöta ut dem. Man delade inte heller de optimistiska tongångarna som Utvecklingsprojektet stod för: "Vem kommer att vilja anställa oss som är till hälften arbetsskadade när det står friska ungdomar i kö för jobben" menade en röst (Kommunalarbetaren 15/93, s14).

Efter ett år hade 163 individer slussats ut medan 209 var kvar (på vissa ställen anges denna siffra till 208). Vid projekttidens slut hade 325 individer (totalt 87%) slussats ut och 47 individer var fortfarande kvar i projektet.

Under det första året slussades alltså 163 individer (44%) ut ur projektet. De fördelade sig på följande exitvägar:

Tabell 10: Exitvägar det första året

| <i>Exitvägar</i>       |          |
|------------------------|----------|
| Tillsvidareanställning | 76 (47%) |
| Avgångsvederlag        | 37 (23%) |
| Förtida pension        | 26 (16%) |
| Garantipension         | 17 (10%) |
| Ålderspension          | 3 (2%)   |
| Övrigt                 | 4 (2%)   |

Granskar man fördelningen på ålder (tabell 11) framgår det att den största lämnandeprocenten fanns i gruppen födda före 1940, dvs 54 år och äldre. Många i den yngsta gruppen födda 1960 och senare lämnade också projektet. Trögast var det för individer i mellanåldrarna. 40-talisternas andel i projektet ökade från 32 till 40% efter första årets verksamhet.

Tabell 11. Antalet och andelen som lämnat i olika åldersgrupper

| <i>Födda</i> | <i>Antal</i> | <i>Andel</i> |
|--------------|--------------|--------------|
| -39          | 55           | 59%          |
| 1940-49      | 37           | 30%          |
| 1950-59      | 32           | 36%          |
| 1960-69      | 29           | 50%          |
| 1970-79      | 10           | 83%          |

Granskar man exitvägarna (jfr ovan) framstår åldersfördelningen på de som lämnade som ganska självklar. 46 individer lämnade med någon form av pension, vilket är en exitväg (förutom förtidspensioneringen) anpassad för just den äldre delen av en arbetsstyrka. Av de yngre återgick många i arbete efter att ha vikarierat eller varit på praktik under perioden. Initialt tömdes alltså gruppen i sina två åldersändar. Åldersgrupperna födda 1940-59 ökade som andel.

Vid projekttidens slut hade ytterligare 162 individer slussats ut. Sammansättningen på exitvägarna det sista halvåret framgår ur tabell 12.

Tabell 12: Exitvägar det sista halvåret

| <i>Exitvägar</i>       |          |
|------------------------|----------|
| Tillsvidareanställning | 44 (27%) |
| Avgångsvederlag        | 93 (58%) |
| Förtida pension        | 13 ( 8%) |
| Garantipension         | 2 ( 1%)  |
| Ålderspension          | -        |
| Övriga                 | 10 ( 6%) |

Det framgår tydligt att ålderspensionering som strategi genomförts tidigt i projektet. Enbart två individer erhöll garantipension det senaste halvåret. Vad beträffar förtidspensioneringen skedde den kontinuerligt och 1/3 av de förtidspensionerade pensionerades under denna sista tredjedel av projekttiden.

Det framgår också att utslussning "utan slutstation" intensifierades under den sista tredjedelen. 93 individer (58%) erhöll avgångsvederlag, medan enbart 37 individer (23%) lämnade på detta sätt det första året.

Under det senare halvåret av projektet inrättades ett antal lönebidragsanställningar. För det första resulterade samarbetet med ALT i att ett 30-tal individer bedömdes vara i behov av anpassat arbete/skyddad anställning (bedömdes inte kunna få arbete på den öppna arbetsmarknaden). Med hjälp av ALTs bedömning i ryggen lyckades man utverka 14 lönebidrag av AMI. Av dessa finansierades (med början 94-07-01) 6 via LAN och de övriga 8 via AMI, Helsingborg. Nämnade individer registreras under exit-benämningen Tillsvidareanställning. Kvar fanns 15-20, men i samtal med AMI menade dessas företrädare att det inte var Utvecklingsprojektet eller ALT som hade rätten att definiera behoven utan att detta låg hos AMI. Formellt måste då anställningen i Helsingborg avslutas innan man vidta närmare utredning. Ett antal individer valde därför i samråd med Utvecklingsprojektet att säga upp sig. Via exitvägen Avgångsvederlag kunde de nu flyttas över till AMI, rehabilitering och en möjlig framtida lönebidragsanställning (ca 15-20 individer). I andra fall fanns också andra bestämda "skyddade karriärer" bland de som gick med Avgångsvederlag, exempelvis att man i samråd med Samhall garanterades en utbildning när man lämnat sin tjänst. Man hävdar från den tidigare projektledningen att det enbart förekom ett fåtal fall där man inte kalkylerat upp en väg efter att Avgångsvederlag utgått.

De 47 individer som fortfarande var anställda av Utvecklingsprojektet 941231 återgick till Vårdstyrelsen. I denna grupp fanns ett antal individer med tidsbegränsade sjukbidrag (två år), vilka beviljats sent (alldeles före projektets start) eller förlängts under projektet och förtidspensionering aktualiseras inte förrän projekttiden löpt ut.

Ser man till de sammantagna stödinsatserna under projektets löptid (Nilsson, Roman och Lannerberth, 1995) så dokumenterades att mer än hälften av de övertaliga varit ute i någon form av praktik eller på vikariat. Drygt 85 % av de som vikarierat fick nya fasta anställningar. Det totala antal individer som erhöll ny tillsvidareanställning slutade i 120 vilket är var tredje individ. Av övriga insatser genomgick 35% någon form av utbildning, 25% erhöll rehabiliteringsinsatser, 14% deltog i stödgrupp och ytterligare 26% deltog i annan gruppverksamhet (ibid:19).

## 2.4.1. Några kommentarer till Utvecklingsprojektets arbete

Man kan granska resultatet av Utvecklingsprojektets arbete ur två aspekter: (1) Exitvägarna som personalpolitisk helhet (2) Finansiella kostnader i termer av sär- och samfinansiering.

### 2.4.1.1. Exitvägarna som personalpolitisk helhet

Exitvägarna kan delas upp i tre efterhandskategorier Pensionering, Nyanställning och Avsked och grupperas som ovan (första året + sista halvåret).

*Pensioneringsformerna* består av ålderspension, garantipension och förtida pension. 3+0 individer gick i *ålderspension* under löptiden. Att dessa individer fördes över till Utvecklingsprojektet kan betraktas som att en karenstid tillskapades. 17+2 individer erhöll *garantipension*. Villkoren för en sådan i kommunen var vid tidpunkten 80% av lönen och upptäckning för eventuell framtida pensionsförlust till följd av den tidiga avgången (en sockring med ca 10% mot avtalsreglerad garantipension). Beträffande tidsprofilen framgår det att den stora majoriteten i denna grupp erhöll sin garantipension tidigt (enbart 2 under den senaste tredjedelen av projekttiden). Utflyttningen till Utvecklingsprojektet för denna grupp kan ses som ett sätt att möjliggöra en selektering. Vanligen kräver facken att garantipensionering skall utgå som ett generellt erbjudande till hela den äldre personalstyrkan. Genom att tillskapa en överflyttning till Utvecklingsprojektet kunde arbetsgivaren rikta buden mot vissa individer inom Vårdstyrelsen och dessutom sätta större press på dessa att acceptera. Vad beträffar de 26 individer som erhöll *förtida pension* motsvarades deras karriär i Utvecklingsprojektet i stort sett av ett "rehabiliteringsärendes gång" på den ordinarie arbetsplatsen. Av de 26+13 individerna erhöll en majoritet förtidspension med klassad arbetsskada. Det har dokumenterats att samarbetet med Försäkringskassan bedömts som synnerligen givande från båda parternas sida och Utvecklingsprojektets arbete i detta avseende kan ses som ett tillskapande av "bredinstitutionaliserad" rehabilitering. Ett slutomdöme är att Utvecklingsprojektet här användes som *personalpolitisk omväg* i legitimerande (garantipensioner) och effektiviserande (förtida pensionering) syfte.

Projektet resulterade också i en omfattande *nyanställning* i Vårdstyrelsen av deltagare i projektet. Av de 120 individer som fick tillsvidareanställning er-

höll 79 individer sådan inom Vårdstyrelsen, dvs totalt ca 25% av de som lämnade under projekttiden (Nilsson, Roman & Lannerberth, 1994:20). Mot bakgrund av att så många återgick till den ursprungliga arbetsgivaren kan projektet ses som ett led i tillskapandet av provanställning som ett led i en *personalpolitisk omstrukturering*. Individer flyttades om och man gjorde detta efter en period av provanställning (praktik och vikariat).

Ser man till den gruppen med avgångsvederlag kan man betrakta dem som en grupp som fick *avsked* från sin gamla arbetsplats, dock med temporär tillgång till de insatser som fanns att tillgå i Utvecklingsprojektet. Krisbearbetning och utbildning är inslag som naturligtvis kan ha underlättat för dem att lämna arbetsplatsen jämfört med om det skett rakt av. Som slutfacit lämnade 130 individer (40%) under projekttiden med avgångsvederlag vars omfattning accelererades efterhand. "Några lösningar för dessa har inte gått att redovisa. De var negativa till att besvara en uppföljningsenkät och det gick därför inte att föra någon statistik på deras nuvarande sysselsättningar" (ibid). Genom sin existens kan man säga att Utvecklingsprojektet här legitimerade en omfattande *personalpolitisk utslussning*.

Blev då Utvecklingsprojektet en succé eller ett misslyckande? Någon utvärdering ur ett individperspektiv finns inte. Som personalpolitisk strategi är det sammantagna värdet svåröverskådligt. Ovan har Utvecklingsprojektets arbete betraktats som implementerare av ett personalpolitiskt mål - att reducera en övertalighet och i detta lyckades man ganska bra. 325 (87%) individer slussades ut. Samtidigt kan man väl säga att de individer som blev kvar (47) och en stor del (några gick naturligtvis av egen önskan) av de individer som lämnade med avgångsvederlag (130) måste ses som ett misslyckande. Det övre antalet individer för vilket man kan registrera ett "otillfredsställande utfall" är således 177, vilket är nästan 50% (drygt 47).

Men det totala värdet måste vidare ställas mot projektets kostnader (minuspost) och sidovärde (pluspost) för kommunen.

#### **2.4.2. Finansiella kostnader**

Ett icke ringa belopp på 76,5 miljoner kronor avsattes av kommunala medel för projektets finansiering. I Rapport från Utvecklingsprojektet daterad 1995-03-10 redovisades medelsåtgången enligt tabell 13.

Tabell 13: Kostnader för Utvecklingsprojektets insatser

|                       | 1993   | 1994   | 1993-94 |
|-----------------------|--------|--------|---------|
| Personalkostnader     | 14 945 | 17 276 | 32 221  |
| Garantipensioner      | 5 662  | 3 262  | 8 924   |
| Avgångsvederlag       | 2 154  | 21 872 | 24 026  |
| Åtgärder              | 1 023  | 3 419  | 4 442   |
| Projektadministration | 1 620  | 2 840  | 4 460   |
| Intäkter (beräkn)     |        | 3 149  | 3 149   |
| <hr/>                 |        |        |         |
| Totalt                | 22 404 | 45 520 | 70 924  |

Avgångsvederlag kommer enligt rapporten att utbetalas t o m 1996 och garantipensioner t o m 2000. Möjligen hade kostnaderna för Garantipensioner blivit större om projektet inte sjösatts om de då hade måst erbjudas mindre riktat. Beträffande kostnaderna för avgångsvederlag kan de både tänkas ha blivit mindre (man kunde inte agera lika kraftfullt) som större (antalet individer som fick nyanställning efter praktik och vikariat kunde blivit mindre).

De rena intäkter som beräknats kommer från Arbetstlivsfonden (för rehabiliteringsinsatser) och Länsarbetsnämnden (för utbildningsinsatser). De utgjorde totalt ca 4% av de finansiella medel som tillskötts. Men dessa program var inte enbart riktade till Utvecklingsgruppen, utan denna kunde utnyttja medel ur två kommunala kontrakt med de nämnda myndigheterna.

Av de individer som nyanställdes kan man tänka sig att vissa genom projektet undvek att gå ut i "arbetslöshetskarriärer". Detta kan tänkas avlasta kommunen från insatser i framtiden. Åtgärderna i projektet gick till att öka individernas arbetsmarknadsvärde (utbildning, rehabilitering etc) men också till att stärka dem som individer. Dessa kan tänkas betala sig.

Kvarstår gör då den post som representerar personalkostnader. De kan ses som den mjuka delen i åtgärderna. I ett bredare finansiellt perspektiv avlastades såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan genom sättet att arbeta med övertalig personal och detta bör krediteras projektet (kan dras av projektets personalkostnader). Men den stora frågan måste ändå ställas här: Var det positiva nettoresultatet värt projektets nettolöne-kostnader



(personalkostnader + personaladministration)? Bruttolönekostnaderna kan ge en viss indikation. De belöpte sig på totalt sett 36, 681 miljoner, dvs drygt 50% av projektets kostnader.

## 2.5. Servicenämnd Centrums Utvecklingsprojekt

Servicenämnd Centrum har ansvaret för barnomsorg, skola och idrottsarrangemang. Också denna verksamhet omorganiserades under 1993. Flera förskolor till följd av minskad efterfrågan totalt sett och att några förskolor privatiserades. Genom att Clemensskolan lades ner minskades efterfrågan på speciallärare. Idrottens hus och Olympia förändrade sin organisation; också i detta sammanhang uppkom övertalighet.

Servicenämnd Centrums Utvecklingsprojekt pågick under perioden 1 augusti 1994 till 1995 års utgång (ca 1 1/2 år). Projektet var således något kortare än Vårdstyrelsens, men omfattade framför allt ett mindre antal - totalt 93 - individer. 73 individer var kvinnor och 20 män. Beträffande åldersfördelningen varierade denna mellan 22 till 64 år. Fler än hälften var födda före 1950 (44 år -).

Metoden var densamma som i Vårdstyrelsens Utvecklingsprojekt. Drygt 40 individer blev föremål för åtgärder: 20 genomgick någon form av utbildning och 10 rehabilitering ( ibland i kombination). Som i det förra projektet ingick också här "outplacement" eller arbetsprövning som moment för att söka nya arbeten.

Vid projekttidens slut hade 72 individer (77%) erhållit varaktiga lösningar. Sammansättningen på exitvägarna blev för detta Utvecklingsprojekt:

Tabell 14: Exitvägar totalt ut ur Utvecklingsprojektet

| <i>Exitvägar</i>       |          |
|------------------------|----------|
| Tillsvidareanställning | 34 (47%) |
| Avgångsvederlag        | 26 (36%) |
| Förtida pension        | 1 (0%)   |
| Garantipension         | 8 (11%)  |
| Ålderspension          | -        |
| Övriga                 | 3 (6%)   |

Jämför man Servicenämnd Centrums utslussning med Vårdstyrelsens kan man se att en mindre del av individerna erhållit varaktig lösning vid periodens slut (77% mot 87%). Detta måste ställas mot en lägre ambitionsnivå (medel och tid). En förtjänst hos Centrums projekt var att ett större antal individer erhöll annan tillsvidareanställning (47% mot 37%) som slutlig lösning. I Vårdstyrelsens program lämnade en större del med någon form av pension (18% mot 11%), vilket kan ses som en nackdel. Förklaringen ligger i större utsträckning på sammansättningen på de utlokaliserade individerna än på skilda metoder i projekten. Vårdstyrelsens individer var i större utsträckning problemindivider (2/3 var långtidssjuka eller bedömdes ha någon form av arbetshinder) och åldersfördelningen såg annorlunda ut.

## 2.6. Teknikgruppen

Inom de tekniska förvaltningarna genomfördes en personalreduktion under 1994 (ett år). Ett antal förvaltningar tillskrev kommunstyrelsen om en avvecklingsbudget för nämnda år. Även här inrättades en uppsamlade ad hoc-organisation den sk Teknikgruppen med syftet att söka varaktiga lösningar för individerna utanför det tidigare arbetet.

Till Teknikgruppen fördes 78 individer från ett antal förvaltningar vars formella arbetsgivaransvar kvarstod under projektåret:

Tabell 15: Sammansättning (efter arbetsplats) på inkommande till Teknikgruppen

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| <i>Inkommande från</i>           |    |
| ENTEK och Tekniska förvaltningen | 46 |
| Stadsbyggnadskontoret            | 15 |
| Fastighetskontoret               | 10 |
| Helsingborgstrafiken             | 2  |
| Renhållarna                      | 1  |
| <hr/>                            |    |
| <i>Totalt:</i>                   | 74 |

Tillkom gjorde 4 individer vid halvårsskiftet från den sk Resursgruppen. En del förvaltningar använde sig av turordningsregler medan andra gjorde annat urval. Gemensamt var emellertid att man först hade Utvecklingssamtal med

de anställda för att inte upprepa Vårdstyrelsens "brutala" urval som för många av de berörda kom helt oanat. Åldersfördelningen på de utvalda kan utläsas i tabell 16:

Tabell 16: Åldersfördelning på de individer som överfördes till Teknikgruppen

| <i>Åldersspann</i> | <i>Antal</i> |
|--------------------|--------------|
| 60 - 64            | 37           |
| 55 - 59            | 5            |
| 50 - 54            | 5            |
| 45 - 49            | 10           |
| 40 - 44            | 12           |
| 35 - 39            | 4            |
| 30 - 34            | 3            |
| 25 - 29            | 3            |
| 20 - 24            | 1            |

Räknar man samman individerna i åldersspannet 54-64 utgör de 47 (ca 64%), vilket pekar på att en stor del av individerna fördes över till teknikgruppen utan att hänsyn togs till turordningsreglerna.

Vid årets slut hade följande varaktiga lösningar uppnåtts (tabell 17):

Tabell 17: Exitvägar ur Teknikgruppens projekt

| <i>Exitvägar</i>       |          |
|------------------------|----------|
| Tillsvidareanställning | 12 (20%) |
| Avgångsvederlag        | 6 (10%)  |
| Förtida pension        | 3 ( 5%)  |
| Garantipension         | 39 (65%) |

Exitmönstret visar att de äldre valt att gå enligt det sk Trygghetspaketet. På frågan varför de inte garantipensionerades direkt, framfördes bland kommunens personalansvariga att det rörde sig om individer som till att börja med inte ville lämna på detta sätt. Man kan alltså notera att projektöverföringen satte en närmast 100-procentig press på nämnda grupp individer att "välja"/få insikt i fördelen med att gå med garantipension.

I gruppen med avgångsvederlag återfinns de yngre. Relativt få har fått återanställning/tillsvidareanställning i kommunen (20%), vilket pekar på att det här rörde sig om ett mera genuint övertalighetsprojekt utan tydliga drag av omstrukturering.

Av de 18 individer som var kvar vid projekttidens slut var 9 män och 9 kvinnor. Åldersfördelningen var:

Tabell 18: Åldersfördelning på kvarvarande

| <i>Ålder</i> | <i>Antal</i> |
|--------------|--------------|
| 55-64 år     | 2 individer  |
| 45-54        | 7 individer  |
| 35-44        | 8 individer  |
| 25-34        | 1 individ    |

Sedan projektets slut har 11 av de 18 återgått till sina tidigare arbeten eller erhållit annan anställning inom Helsingborgs stad. En individ har sagts upp och en individ förtidspensionerats. För två individer har man inte funnit någon slutgiltig lösning (1996-07-01), men de har inte sagts upp.

Jämför man Teknikgruppens funktion, arbete och resultat med de två ovan framgår att likheten med Vårdstyrelsens projekt är mest uppenbart. Man arbetade i Teknikgruppen mycket med motivationsarbete - "i princip tog det hela våren i anspråk" (Verksamhetsberättelse s3). Det skedde också i samarbete med Vårdstyrelsens Utvecklingsgrupp. Under ledning av personal från Hälsoborgen och Arbetsmarknadsservice erbjöds bl a MOP-kurser (Motivation Och Praktik). Teknikgruppens arbete var tydligt "outplacement-orienterat". I Teknikgruppen fanns ett ringa intresse för omplaceringar, vilket i större utsträckning var vid handen i Vårdstyrelsens projekt och en del av Servicenämnd Centrums omstrukturering.

## 2.7. Kommunal personalpolitik åren 94-95

Den sammantagna bilden över personalförändringarna i Helsingborgs stad under 1990-talet presenterades i det inledande avsnittet. Det är uppenbart att mycket kan återföras till de politiska maktförhållandena. Samtidigt gör man

erfarenheter i alla partier och den borgerliga "fundamentalismen" började tyna bort under 1993.

Nedskärningarna under 1991-93 hade varit drastiska. Under 1993 ansåg politikerna därför att en ny modell borde tillskapas. Det är mot den bakgrunden de ovan beskrivna utslussningsprojekten kommer till stånd. Men en viktig faktor är också att de nya vägarna stöddes av externa medel. I vilken utsträckning de medel som staden förhandlade till sig från LAN (för utbildningsinsatser) respektive från Arbetslivsfonden (för rehabiliteringsinsatser), riktade kursen är svårt att bedöma i efterhand. Granskar man överenskommelsen med LAN ger den vid handen att Helsingborg erhöll möjligheten att nyttja drygt 27,5 miljoner från LAN enligt en principöverenskommelse daterad november 1993. Förutsättningen var att staden istället för ett planerat varsel på grund av arbetsbrist av ca 500 individer genomförde utbildningsinsatser för dessa under 1994. Medlen från LAN innebar att man tillsköt 60 kronor per timme utbildning. Den totala kostnaden för utbildningen beräknades till 129 miljoner, vilket innebar att Helsingborgs stad förväntades att själv bidra med drygt 100 miljoner (dvs ca 79%) av totalkostnaderna. Som framgått ovan kunde dessa nyttjas under det andra året av Utvecklingsprojektets arbete, medan de kalkylerades in redan från uppstarten av Servicenämnd Centrums Utvecklingsprojekt.

Med Arbetslivsfonden tecknades ett Arbetsplatsprogram den 29 april 1992. Fonden beviljade medel (Dnr 200/92) för detta motsvarande drygt 3,3 miljoner över en löptid av två år (920601-940601). Den överskuggande delen (3 miljoner) utgick till av staden äskade medel för köp av reha tjänster. Man kalkylerade här en total kostnad på 4 miljoner (100 individer till en kostnad av 40 000 per individ). De beviljade medlen var en bidragande finansieringskälla för rehabiliteringsinsatserna inom Vårdstyrelsens Utvecklingsprojekt.

Erfarenheterna av att lösa övertalighetsproblemen under perioden 1993/94 med hjälp av att tillskapa sk ad hoc-organisationer, blev i vissa avseenden dåliga. Sättet att välja ut individer var relativt brutalt. Projektkostnaderna höga. Garantipensionering var egentligen inte tänkt att ingå i en generell personalpolitisk strategi där individerna kostade Helsingborg i stort sett lika mycket i pension som i arbete. Avgångsvederlagskonstruktionen var dyr i sig och när folk lämnade blev det en eftertanke över att kostnader "lyfts över på andra konton" i kommunen kanske med tiden socialbidrag. En bidragande

orsak till detta var att arbetsmarknadsläget hårdnade alltmer med ingången av 1994. Många individer blev också kvar efter projekttidens utgång i Utvecklingsprojektet (en orsak var att de väntat ut tiden eftersom den gamla anställningen nu åter trädde i kraft och turordningsregler började gälla igen). Skulle de eller andra (motsvarande detta antal) nu skickas ut i öppen arbetslöshet?

Under våren 1994 kom socialdemokraterna med en motion kring något man benämnde "Det goda arbetet". Ett dokument med nämnda titel utarbetades på kommunens Personalkontor i december 1994. Det talades här om Framtidens arbetsplats och Visioner. Utvecklingssamtal med anställda hade tidigare förts fram som en viktig komponent i personalutvecklingsarbetet och arbetsledaransvaret på detta område skärpts upp. Också här fanns externa medel (från Arbetslivsfonden) med i bakgrundsbilden. Bland de beviljade medlen från fonden fanns för åren 1992/93 en mindre post på 150 000 kronor specificerad till att bidra till en utbildningsinsats för 20 arbetsledare (kalkylerad till den dubbla kostnaden) i att lära sig att genomföra djupgående och utredande samtal - sk Medarbetarsamtal. Också de negativa effekterna av att inte använda Utvecklingssamtal (Utvecklingsprojektets selektion) och de bättre erfarenheterna av att använda dem (Teknikgruppens selektion) hade skapat en insikt som växte sig starkare. En ytterligare faktor i den förändringsprocess som manifesterades i "Det goda arbetet" var det Lokala kollektivavtal som träffades över samverkan i staden (Utveckling-92). I detta avtal betonades samverkan i Helsingborgs stad - under kommunstyrelsen skall finnas en samverkansgrupp, på varje förvaltning skall åtminstone finnas en sådan. Syftet var att "ge förutsättningar för ett positivt arbetsklimat och en god arbetsmiljö, där inflytande, delaktighet och utveckling är rättigheter för alla anställda". "Det goda arbetet" innebär en kursändring.

En förklaring till kursändringen återfinns i de förhöjda kraven på rehabiliteringsansvar som Arbetsmiljölagen stipulerar. Arbetsmiljöarbetet fick en mer förebyggande prägel. Ett nytt strängare Arbetsmiljödokument gäller från och med 1996. När det gäller rehabiliteringsansvaret genomfördes en återgång till ett helhetstänkande. Åren 1991/92 hade resultatenhetstänkandet satts på sin spets. Nu återtogs Helsingborg ett generellt personalpolitiskt ansvar för rehabiliteringsfall. Omplaceringar inom staden som enhet har åter förts upp på dagordningen genom att ett Anpassningsforum inrättats.

Också på ett annat område har klockan delvis vridits tillbaka nämligen kommunhälsovården. Redan 1990 (före avvecklingen av statsbidragen) be-

slutades om en marknadsorientering. Kommunhälsan skulle ut och attrahera andra kunder utanför kommunen och kommunens delverksamheter kunde upphandla tjänster från andra avnämare som Previa. Nu visade det sig att sedermera Hälsoborgen aldrig blev lönsam utan staden fick skjuta till medel varje år. I slutet på 1994 beslöt man att återföra verksamheten till kommunen och den lades som en fristående resultatenheter/avdelning inom personalkontoret. Det hade växt fram en övertygelse att kommunen som så stor arbetsgivare borde ha en egen kommunalt driven hälsovård. Internpris-sättningen är idag övergiven och man arbetar med en budgetschablon på tillgänglighet av kommunhälsovård motsvarande 1 timme per anställd och år. Samtidigt har vissa förändringar till det bättre gjorts, bedömer personalchefen. Kundorienteringen är kvar. Sjukvårdsdelen har flyttats ut till Primärvården i sin helhet. I och med att statsbidragen försvann har diskussionen om kvalitet och standard decentraliserats.

## **2.8. Arbetsmarknadsverket och Utvecklingsprojektet - en kommentar**

Ett omdöme som fälldes i Utvecklingsprojektet var att samarbetet med Arbetsmarknadsverket och då speciellt Af fungerat dåligt. En orsak har varit av regelteknisk natur. De individer som knutits till projektet har formellt sett varit anställda av Utvecklingsprojektet och därmed har Af inte velat befatta sig med dem. Af har i Helsingborg renodlat sin roll till att man inte står till förfogande annat än för arbetslösa individer. Samtidigt kunde samarbetet med AMV ha varit mer omfattande. Det blir tydligt om vi först ger en bild av det moderna AMV.

### **2.8.1. Arbetsmarknadsverket idag**

Arbetsmarknadsverket tillhandahåller idag ett brett spektrum av tjänster avsedda för individer som står utanför arbete. Två traditionella verksamhetsområden inom verket är (a) *Arbetsförmedlingen* (Af) med sitt breda serviceutbud av matchningsåtgärder, och (b) *Arbetsmarknadsinstitut* (AMI) med sin specifika service riktad mot svårplacerade individer. Under parollen: Finna, få, behålla jobb, arbetar AMI med vägledning, arbetsprövning och anpassning av arbetsplatser. Till denna traditionella verksamhet har knutits en ny verksamhet - (c) *Arbetslivstjänster* (ALT). Inom ALT arbetar man på konsultbasis och med ett uttalat lönsamhetskrav. Man vill gå in tidigt när ett

problem uppstår på en arbetsplats. Att motivera, rehabilitera, utveckla och omplacera är områden man inom ALT tänker sig hjälpa arbetsgivaren med - rollen är *proaktiv*. Man skiljer sig här från Af och AMI som huvudsakligen agerar *reaktivt*, dvs först efter det att problem uppkommit. Eftersom rehabiliteringskraven på företagen skruvats upp i och med ikraftträdandet av en ny lagstiftning på området 1992, är det tänkt att Arbetslivstjänster kan inta en strategisk konsultposition när det gäller att förhindra utslagning och lösa arbetsplatsproblem. Ser man det så, kan ALT uppfattas som en ny företeelse. Samtidigt tillskapas ALT parallellt med att Arbetslivsfonderna avvecklades. De senare hade till uppgift att förhindra utslagning i ordets mest förebyggande mening och att ordet arbetsliv nyttjas i båda fallen är sannolikt mer än en tillfällighet. Kanske kan man se dem som två olika styrformer; där ALT är mer i linje med en marknadsorientering. Arbetslivsfonden finansierades genom arbetsgivaravgifter, ATL finansieras genom köp på en marknad. Den övergripande planeringen inom Arbetsmarknadsverket sker fortfarande inom (d) *Länsarbetsnämnderna* (LAN) som också fördelar många bidrag.

Betydelsefulla arbetsmarknadsinsatser sker idag också utanför Arbetsmarknadsverkets domäner. Två betydelsefulla komponenter har privatiserats under den senaste tioårsperioden. Det gäller arbetsmarknadsutbildningen tillhandahållen inom AmuGruppen med syfte att underlätta för individer att få nya arbeten. Inom AmuGruppen ges utbildning i "bristyrken", men registret har efter avknoppningen breddats. Att bereda sysselsättning åt svårt arbetshandikappade är en tradition inom svensk arbetsmarknadspolitik. Inom Samhall (f.d. Statsföretag) kan dessa individer erhålla arbete; idag med uttalade marknadsmässiga krav på produktsortimentet. Trots att AmuGruppen och Samhall idag avknoppats arbetar Arbetsmarknadsverket mycket mot dessa aktörer. För direkta rehabiliteringsinsatser fanns tidigare den statsbidragsberättigade Företaghälsovården. Denna är idag privatiserad och "Hälsorna" arbetar som ALT som aktörer på marknaden på konkurrens-mässiga grunder. I Helsingborg har "kriget om kommunhälsovården" stannat av och marknadsrevolutionen kommit av sig (jfr ovan).

Man kan säga att de olika delarna i AMV som här beskrivits tillsammans utgör en funktionell helhet.



### 2.8.2. Arbetsmarknadsverket och Utvecklingsprojektet

Egentligen borde Arbetsmarknadsverkets nya struktur vara väl anpassad för att utföra den "avveckling" som skett inom Utvecklingsprojektet. Åtminstone är det tänkt så från Arbetsmarknadsverkets sida. Med att ALT tillskapats kan verket i denna enhet hantera avvecklingsprocesser i sin helhet. Man kan samverka med Försäkringskassan kring förtidspensioner och med Af, Amu-Gruppen, AMI och Samhall över andra komponenter i en totallösning. Kruket är att det bara kan ske *om* ALT konsulteras.

Sammanfattar man, kan principiellt sett ALT ha ersatt Utvecklingsprojektet men också tagit över delar av projektet under Utvecklingsprojektets ledning. ALT har erbjudit sina tjänster till Utvecklingsprojektet, men i Helsingborg anlitas de inte alls. I stället har Utvecklingsprojektet har som alternativ upprättat en intern organisering som påminner om den skisserade - men i miniatyr. Det övergripande ansvaret lades i händerna på Utvecklingsprojektets ledning. I ledningsgruppen samlades kompetens från kommunens personalkontor, kommunhälsovården och Försäkringskassan. Från kommunens sida menade man att Arbetsmarknadsverkets flexibilitet var en "pappapperskonstruktion" och speciellt då Arbetsförmedlingen.

När det gäller att vända sig utåt och söka tjänster tog ledningsgruppen initialt kontakt med Af, för att erhålla en kontaktperson. Man menade att det uppstod stora problem i hanteringen eftersom Af ville *utse* en person, medan projektet vill *välja* en person. Man upplevde att det var tungt att komma till beslut med Af - "eftersom verket är så topstyrt" och handläggarna har så få egna befogenheter. Denna omständighet stod i strid med den filosofi om flexibilitet som var förankrad i ledningsgruppen för Utvecklingsprojektet. I stället valde ledningsgruppen att anlita en privat arbetsförmedlare. Denne private arbetsförmedlare hade tidigare varit knuten till Af-arbetsmarknadsservice. Gruppen menar att man fick en fördel av att arbetet nu blev mer individorienterat och mindre modulbestämt "som det tenderar att bli i samarbete med Af". Vad gällde utbildningsinsatser, gick man också utanför verket och AmuGruppen och vände sig till kommunala avnämare bl a Komvux, Grundvux, TBV och Folkuniversitetet. LAN har dock ställt upp med lönebidrag i storleken 265 miljoner och AMI beviljade dessa för anställning mot lönebidrag.

Man kan notera att Utvecklingsprojektet samlat till sig i stort sett samma delar som tillhandahålls inom Arbetsmarknadsverket (och till detta nära knutna institutioner. Med sociologisk terminologi skulle man kunna säga att här tillskapats två *funktionella alternativ*, förankrade på olika nivåer (statlig respektive kommunal nivå). Men parallelliteten kanske måste problematiseras ett steg längre. Ser man till utvecklingsprojektet som hanterar övertalighetsproblem så ingår denna verksamhet i en större kommunal helhet. Också på andra områden inom arbetsmarknadssfären utvecklar kommunen egna alternativa lösningar. Arbetscentrum för ungdomar är en verksamhet där man arbetar nära de sociala myndigheterna. Båda kan ses som ett tecken på tillskapande av en "intern arbetsmarknadspolitik" i kommunen efter lösningar som passar kommunala önskemål. Ett nytt mönster under vardande?

Ett sätt att uppfatta de parallella alternativen på är att se det som en kamp mellan det nationella intresset och kommunintresset. - Arbetsmarknadsverket försvarar traditionellt sett ett nationellt intresse. Inriktningen på arbetsmarknadspolitiken har varit att underlätta strukturomvandling, omflyttning av arbetskraft och hög nationell tillväxt. Regionalpolitiska aspekter har skjutits i bakgrunden. På individplanet garanterade Rehn-Meidnermodellen inte arbetet utan arbete. Som en följd av detta organiserades Arbetsmarknadsverket som institution inriktat mot att tillskapa samhällsekonomisk effektivitet, där delarna inom verket skall matcha varandra; inte som en organisation lyhörd mot individ- eller kommunkrav/-önskemål. Arbetsmarknadsutbildningen är ett typiskt exempel. Sammansättningen på utbudet var effektivitetsorienterat genom sin orientering mot bristyrken, men inte till att tjäna individuella, skraddarsydda kostymer.

Kommunen har till skillnad mot Arbetsmarknadsverket att se till kommunala prioriteringar. Tidigt på kommunens önskelista står att förhindra utflyttning för att förhindra att skatteunderlaget reduceras. Likaså ser man gärna att arbetet på att lösa individens problem verkligen individorienteras, då ett misslyckande på kortare eller längre sikt kan innebära att man flyttar kostnader till kommunens socialbudget. Ett annat sätt att se de parallella strukturerna är inte som funktionella alternativ utan som ett uttryck för *en makt-kamp mellan det nationella intresset och det kommunala*.

Man kan möjligen se det parallella systemet från en ytterligare aspekt. Det är intressant att se den *närmast identiska kopieringen* av komponenter som

Utvecklingsgruppen infört i relation till Arbetsmarknadsverket. En hypotes är att detta beror på att Arbetsmarknadsverket i sig utgör en väl sammansatt helhet. Verket tjänar som ett demonstrationsexempel (prototyp) och vidare har kompetens som fanns hos personer knutna till Utvecklingsprojektet i ett antal fall tillägnats genom rekrytering från verket och Försäkringskassan. Det ligger nära till hands att bedöma att en kopiering av interaktionen mellan och kompetensen hos de offentliga aktörer, som dras in vid komplex personalreduktion, utgjort en slags nödvändig förutsättning för att ett kommunalt alternativ skall kunna växa fram. Kanske är utvecklingen värdefull. Ett beprövat men "förstelnat" samarbete ges ny livskraft i decentraliserad form där de lokala karitativa aspekterna inom arbetsmarknadspolitiken ges ökad betydelse.

### 3. Hörby kommun

Hörby är en mindre kommun med drygt 13 700 invånare i mellersta Skåne. Kommunen har en centermajoritet som styr kommunalpolitiken.

#### 3.1. Personalsammansättning åren 1992-96

Personalstyrkan och dess sammansättning har i Hörby förändrats marginellt under de ekonomiska krisåren från 1992. Tabell 19 ger en överskådlig bild.

Tabell 19: Antal fast anställda (grupp-1); av dessa utförda årsarbeten samt bruttosummorna av tillsvidareanställda, visstidsanställda och projektanställda

|                             | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Fast anställda</i>       | 913   | 907   | 919   | 913   | 904   |
| <i>Årsarbetare</i>          | 755,8 | 754,2 | 737,9 | 777,9 | 775,7 |
| <i>Tillsvidareanställda</i> | 927   | 955   | 975   | 1007  | 977   |
| <i>Visstidsanställda</i>    | 265   | 265   | 263   | 248   | 225   |
| <i>Projektanställda</i>     | 1     | 3     | 3     | 6     | 4     |
| <i>Totalt</i>               | 1193  | 1223  | 1241  | 1261  | 1206  |

Som grupp-1 anställda kategoriseras alla som anställda för en tid av minst tre månader med en omfattning av minst 40% av motsvarande heltidsanställning.

Sysselsättningsgraderna i kommunen har varit tämligen stabila under perioden. Av personalstatistiken framgår att en mindre nedgång i andelen heltidsanställda skett (från 52% 1992 till 49% 1996). En uppdelning visar att de genomsnittliga sysselsättningsgraderna ökat marginellt bland både män och kvinnor över perioden, till att 81,4% bland kvinnorna och 92,9% bland männen arbetar minst 75%. Inom gruppen kvinnor som ju dominerar stort visar det sig att den genomsnittliga sysselsättningsgraden är lägre bland de äldre anställda (55+). 1996 var den 77%, jämfört med 84% för övriga ålderskategorier. Här har inte heller några större förändringar skett över tid.

Granskar man mertidsarbetstid (Övertid + Fyllnadstid) har denna ökat från att 1992 utgöra 20 536 timmar (5 839 + 14 697) till att 1996 utgöra 23 056 timmar (5 795 + 17 261). Med fyllnadstid avses att en deltid fylls upp mot en heltid. Det framgår att ökningen över perioden helt faller på ökad fyllnadstid (övertidsuttaget har minskat något). Även övertidsuttaget visar dock en ökande trend för de senaste åren, eftersom det var nere på 4 602 timmar 1994. Samtidigt har dock antalet anställda ökat, vilket delvis neutraliserar ökningen. Räknar man fram merarbetstid/anställd har en ökning skett från 17 till 19 timmar. En slutsats är att man marginellt balanseerat en ökning i personalstyrkan mot ett ökat uttag av mertidsarbete från de anställda.

Sjukfrånvaron bland kommunens anställda uppvisar en nedgående trend från totalt 11,85 (1992) dagar per anställd till 10,96 (1996). Bakom dessa siffror döljer sig dock vissa variationer. Toppåret är 1993 med ett genomsnitt på 12,36, samtidigt som den lägsta nivån 10,41 registreras 1995. Granskas sammansättningen framgår det att minskningen helt faller på den kortare sjukfrånvaron. Den andel som ligger på en sjukfrånvaro på 91 dagar och mer har ökat från 4,12 (1992) till 5,00 (1996) med en topp på 5,10 för gruppen år 1994. Vi har anledning att återkomma till denna utveckling i samband med att personalarbetet kommenteras nedan.

Personalomsättningen har varierat över perioden med följande profil:

Tabell 20: Personalomsättning (%) åren 1992-95 (beräknad som Lägsta antal nyanställda/avslutade i relation till Genomsnittligt anställda)

|                 | År   |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|
|                 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Personaloms (%) | 19,3 | 20,6 | 25,3 | 18,2 | 16,4 |

Det framgår av tabellen att personalomsättningen varit relativt hög i Hörby kommun, speciellt då under 1994 när en fjärdedel av personalstyrkan omsattes. Omsättningen skall ses i mot bakgrund av att också de visstidsanställda (vikarier) ingår. Omsättningen bland den tillsvidareanställda personalen är låg. Den höga omsättningen 1994 beror framför allt på en omfattande omstrukturering vid de två största förvaltningarna (Barn och utbildningsförvaltningen och Socialförvaltningen). På dessa var omsättningen så hög som 24,6% respektive 33,3% detta år. Denna utveckling bör ses i ljuset av att medel från Arbetslivsfonden (se nedan) användes i en omstrukturingsprocess.

### 3.2. Den äldre arbetskraften i Hörby

Utvecklingen av ålderssammansättningen på kommunens anställda framgår av tabell 21.

Tabell 21: Ålderssammansättning för samtliga anställda under perioden 1992-95, varav tidsbegränsad anställning i procent inom parentes

| Ålder                         | 1992             | 1993             | 1994             | 1995             | 1996             |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| -19 år                        | 6 (100)          | 6 (100)          | 2 (50)           | 0 (-)            | 2 (100)          |
| 20-29 år                      | 181 (44)         | 191 (49)         | 185 (56)         | 172 (52)         | 137 (44)         |
| 30-39 år                      | 323 (22)         | 346 (22)         | 339 (19)         | 340 (23)         | 307 (23)         |
| 40-49 år                      | 374 (22)         | 360 (19)         | 373 (16)         | 385 (16)         | 386 (16)         |
| 50-59 år                      | 237 (9)          | 237 (8)          | 247 (10)         | 271 (7)          | 277 (10)         |
| 60 år-                        | 72 (1)           | 83 (6)           | 95 (12)          | 93 (9)           | 97 (6)           |
| <b>Totalt</b>                 | <b>1193 (22)</b> | <b>1223 (22)</b> | <b>1241 (21)</b> | <b>1261 (20)</b> | <b>1206 (19)</b> |
| <b>Genomsnitts-<br/>ålder</b> | <b>43,4</b>      | <b>43,6</b>      | <b>44,0</b>      | <b>44,4</b>      | <b>44,7</b>      |

Ur tabellen kan framräknas att gruppen 50+ ökat som andel av personalstyrkan, från 26% till 31% över perioden. Genomsnittsåldern har parallellt ökat från 43,4 till 44,7 år under perioden och den förklaras inte bara av att andelen äldre ökat, utan också av att andelen yngre -29 år minskat (16 till 12%). Speciellt bland hemvårdare och lärare ser man på personalkontoret utvecklingen som ett begynnande personalpolitiskt problem. Man vet att slitaget på de anställda är stort och man befarar också en framtida problematik bestående av en personalstab med många äldre med dålig ork för arbetslivet. Orkar man inte med, tenderar arbetsbördan att öka för andra. Man förutspår också en problematik kring "tidiga avgångar". Man befarar vidare rekryteringsproblem framöver. Den svaga tillströmningen av ung arbetskraft idag ger ungdomar signaler om att det inte är ett område att satsa på. Samtidigt vet man att nyrekryteringsbehovet in på 2000-talet blir omfattande när stora grupper anställda skall lämna. Finns då nyutbildade ungdomar till hands fråga man sig.

Pensionsavgångarna under perioden uppvisar följande mönster:

Tabell 22: Pensionsavgångar under perioden 1992-95

| Orsak                     | 1992      | 1993      | 1994      | 1995      | 1996      |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Uppnått 65 år             | 7         | 4         | 8         | 8         | 5         |
| Pensionerats vid 63-65 år | 4         | 9         | 7         | 12        | 11        |
| Annan orsak               | 6         | 6         | 7         | 1         | 4         |
| <b>Totalt</b>             | <b>17</b> | <b>19</b> | <b>22</b> | <b>21</b> | <b>20</b> |

Av de kategoriserade avgångarna i tabellen kräver pensionering vid 65 år just ingen kommentar. Vad beträffar pensionsavgångar i åldern 63-65 består de av avgångar enligt centralt avtal om rörlig pensionsålder för personal inom vård och omsorg. *Den 1 juli 1995 ändrades pensionsåldern till 63 som ett krav inom Hörby.* Undantag kan göras om individen har speciella skäl. Den ändrade pensionsåldern förklarar den relativt högre siffrorna för ålderskategorin under 1995-96. Samtidigt förhandlades denna rätt bort av sjuksköterskorna i och med den 1 april 1996, varvid deras pensionsålder återgick till 65 år (också utan rörlighet 63-65). I och med 1997 återgick man till pensionering vid 65 också som kommunal riktlinje. I kategorin Annan orsak återfinns personer som lämnat med förtidspension

(med eller utan klassad arbetsskada), personer som lämnat med garantipension (här finns bara individer som av personliga skäl önskat sluta i förtid, medan kommunen inte använt sig av detta i "push-syfte) samt de som gått på delpension. Idag finns en önskan inom lärargrupperna att erhålla garantipension. Inom gruppen finns önskan att gå med förtida uttag om annan lösning inte finns. Politikerna ställer sig negativa mot att nyttja garantipensioneringen, men menar en sektorschef: "Man bortser då från att det i dessa grupper finns en högre sjukfrånvaro och en stor arbetsinsats åtgår för att planera verksamheten i en sådan situation". Också en personalminskning bland de äldre i gruppen tillsvidareanställda har skett under perioden. Detta framgår ur tabell 23.

Tabell 23. Avslutad personal (tillsvidareanställda) för åldersgrupperna 55-59 och 60-64

| <i>Ålder</i>  | <i>1992</i> | <i>1993</i> | <i>1994</i> | <i>1995</i> | <i>1996</i> |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>55-59</i>  | 7           | 6           | 7           | 6           | 4           |
| <i>60-64</i>  | 6           | 16          | 18          | 13          | 20          |
| <i>Totalt</i> | 13          | 22          | 25          | 19          | 24          |

### 3.2.1. Kommentar

Skall man ge en kommentar till de övergripande personalförändringarna är det att Hörby "gått mot strömmen" genom att öka personalstyrkan något under perioden 1992-95. Orsaken enligt personaldirektören är att Hörby är en typisk centerdominerad kommun. Man var försiktig när det gällde att expandera under 1970-80-talen och har därför inte haft samma behov att dra ner när trenden varit den motsatta i många kommuner. Kommunens ekonomi har varit och är tämligen konsoliderad. Förändring dikteras mindre av ekonomiska konjunkturen och mer av behovsförändringar som främst hänger samman med kommuninvånarnas antal och ålderssammansättning. Här markerar 1996 något av ett trendbrott och att också "krisen" drabbat Hörby.

Personalomsättningen har tidvis varit hög. Denna omständighet kommer att utredas närmare i det följande. Man kan övergripande karaktärisera Hörby som en kommun utan stora problem.

Vad präglas då en "kommun utan panik" av under en period där många andra kommuner genomfört drastiska förändringar (jfr Helsingborg). Två företeelser, som ligger i tiden, granskas närmare i Hörby. För det första har kommunen (som så många andra arbetsgivare under perioden) erhållit stöd från Arbetslivsfonden. För det andra har man ökat sina insatser inom rehabilitering/företagshälsovård till följd av den skärpning i arbetsmiljölagen, som trädde i kraft 1992.

### 3.3. Hörby kommun och Arbetslivsfonden

1992 ansökte Hörby kommun om bidrag från Arbetslivsfonden för att genomföra ett arbetsplatsprogram. Programmet innefattade både kommunövergripande insatser och insatser inom social-, bun- och tekniska förvaltningen. Syftet i ansökan angavs enligt följande:

*Övergripande målsättning* - Att vi ska kunna erbjuda våra anställda en god arbetsmiljö med

- säkra arbetsplatser
- intressanta arbetsuppgifter
- variationsmöjligheter
- påverkningsmöjligheter
- självständighet
- möjlighet att känna stimulans och uppskattning
- utvecklingsmöjligheter
- goda ledare
- med möjlighet att se resultat

930312 beviljades preliminärt 4,3 miljoner för ett program med nämnda innehåll för perioden 930330-950331. Efter slutredovisningen 950425 fastställdes det slutliga bidraget till 3,8 miljoner.

Kostnaderna för programmet fördelades på delprojekt och mellan kommunen och Arbetslivsfonden enligt följande (Kommunsammanställning - 950523):



| <i>Delprojekt</i>                     | <i>Kommunen</i> | <i>Arbetslivsfonden</i> |
|---------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Gemensam utbildning                   | 904 600         | 376 950                 |
| Rehabilitering                        | 1 501 000       | 578 000                 |
| Arbetslivstjänster                    | 184 100         | 35 700                  |
| Källhaga - utv (äldreomsorgspersonal) | 1 226 400       | 483 000                 |
| Socialförv - utv (kökspersonal)       | 636 700         | 259 350                 |
| BUN-förv övergripande                 | 1 741 500       | 457 800                 |
| BUN - Älvdalen                        | 1 306 200       | 492 450                 |
| BUN - Frostaskolan                    | 1 141 400       | 300 300                 |
| BUN - Georgshill                      | 1 401 300       | 339 150                 |
| Tekniska nämnden                      | 1 067 300       | 447 300                 |
| <hr/>                                 |                 |                         |
| <i>Totalt</i>                         | 11 110 500      | 3 770 000               |

Av kommunens totala utgifter på drygt 11 miljoner bestod ca 2/3 (7 286 500) av löner till anställda medan resterande utgifter (3 824 000) utgjordes av externa kostnader i form av vikarielöner, konsultarvoden mm. Det kan läsas ut att Arbetslivsfonden finansierade 34% av programmets totalkostnader. Större delen av medlen har använts för att genomföra utbildningsinsatser för olika grupper och verksamheter.

Det i vårt sammanhang mest relevanta har varit de rehabiliteringsinsatser (1 501 000 miljoner kronor + 578 000 kronor - jämför sammanställningen) som genomförts med hjälp av Arbetslivsfondens medel. Insatserna, vilka i stor utsträckning upphandlades från Arbetslivstjänster, har vänt sig till långtidssjukskrivna och individer med upprepade korttidsfrånvaro, dvs den större delen av den personkrets som arbetsmiljölagen avgränsade för aktualisering av rehabilitering. Personalchefen arbetade här mot arbetsledarna för att identifiera dessa. 55 personer har varit aktuella och rehabiliteringsåtgärder har genomförts i samråd med Försäkringskassan, företagshälsovården, personalkontoret och i vissa fall psykolog från Arbetslivstjänster.

I en intern sammanställning beskrivs mer detaljerat tidsutsträckning och i vilken utsträckning medicinsk behandling och Arbetslivstjänster (vilka kan betraktas som *externa rehabiliteringsåtgärder*) nyttjats för de aktualiserade individerna. För 23 personer (42%) har sådana externa åtgärder använts,

varav 20 personer med biträde av Arbetslivstjänster och tre personer till följd av medicinsk behandling. Av de aktualiserade personerna var 13 i åldern 55+ och av dessa blev tre (23%) föremål för externa åtgärder (samtliga i regi av Arbetslivstjänster).

### 3.4. Hälsoarbete, företagshälsovård och rehabilitering

I kommunen anser man att den personalvårdande sidan är väl utvecklad. De hälsovårdande uppgifterna var under periodens första del upphandlade hos Skogs- och lantbrukshälsan. Från och med den 1 januari 1996 har emellertid kommunen byggt upp en egen verksamhet kring vad man kallar *Hälsohuset*. Orsaken till att kommunen beslöt att återföra dessa uppgifter till en inomkommunal organisation, var att entreprenaden kändes för avlägsen - eller med personalchefens ord "den levde sitt eget liv". Man fick också den företagssjukköterska med sig till kommunen från Skogs- och lantbrukshälsan, som varit avdelad för kommunen. I princip slöt alltså kommunen cirkeln igen, men vissa förändringar kvarstår. Erfarenheter från psykosocialt arbete inom ramen för det av Arbetslivsfonden finansierade programmet var värdefulla när Hälsohuset konstruerades menar man inom personalenheten. Man har blivit mer resultatmedveten; ett exempel är att en del tjänster upphandlas. Idag gäller det tilläggstjänster. Uppdelningen inom företagshälsovården i Hälsohuset är:

Anställda av kommunen - *företagssköterska (40 tim/vecka) och assistent (8tim/vecka)*

Upphandlas - *läkare (5 tim/vecka), skyddsingenjör (4 tim/mån), psykolog eller motsvarande (3-4 tim/vecka) och sjukgymnast (8 tim/vecka)*

En del av arbetet i Hälsohuset utgörs av att medverka i rehabiliteringsinsatser för individer där Arbetsmiljölagen föreskriver att arbetsgivaren har det ekonomiska ansvaret. Detta ansvar är från och med 1992 utökat i och med att en skärpning i lagen då (att uppmärksamma sjukskrivningar) trädde ikraft. I "Riktlinjer för kommunal arbetsanpassning och rehabilitering" (reviderat 960701) utsägs att det är viktigt att rehabilitering kommer igång så fort som möjligt. Problem kan åtgärdas enklare om de uppmärksammas tidigt. Den förebyggande tanken är stark. I riktlinjerna påpekas också att det är på den egna arbetsplatsen som förutsättningarna är

de bästa för en framgångsrik rehabilitering. För att en rehabiliteringsinsats skall bli framgångsrik erfordras i många fall förändringar och kommunen talar i riktlinjerna om anpassning av arbetsorganisation och arbetsinnehåll för att underlätta en återgång till arbete. Men man betonar också värdet av medarbetarsamtal riktade till enskilda individer för att lösningen skall bli meningsfull både för arbetsgivare och arbetstagare. Riktlinjerna är ett svar på de krav för rutiner som formulerats av Arbetskyddsstyrelsen - författningssamling 1994:1 "Arbetsanpassning och rehabilitering".

I nämnda riktlinjer inom kommunen schematiseras rutinerna för ett anpassningsärende på följande sätt:

#### Aktualisering

##### *Åtgärder egen förvaltning*

##### Lokal anpassningsgrupp

(arbetsledare, arbetstagare, facklig organisation)

Företagshälsovården, personalkontoret och ev Försäkringskassan biträder

#### Utredning, dokumentation

1. Samma anställning  
samma arbetsuppgifter

2. Samma anställning  
ändrade arbetsuppgifter

3. Ny anställning  
nya arbetsuppgifter

Anmälan till personalkontoret

##### *Åtgärder samtliga förvaltningar*

1. Omplacering till annan anställning  
inom kommunen

2. Arbetsprövning i väntan  
på omplacering

Utredning av möjlighet till förtidspension eller andra alternativ

Varsel till facklig organisation

Vad beträffar Hälsohusets roll i rehabiliteringen så bekostas besök hos företagssköterska, företagssjukgymnast och företagsläkare (eller av annan av

Hälsohuset anvisad läkare) av Hälsohuset. Andra utredningar som arbetsgivaren önskar (psykolog etc) bekostas själv av arbetsgivaren. De konkreta rehabiliteringsinsatser som erbjuds inom Hälsohuset är sammanfattningsvis: Utredningar, Närvaroprogram, Aktiv sjukskrivning, Konditionstest, Träning/handledning, Avslappning/kroppskänedom, Pausgympa, Friskvård, Rygg/nack-skola, Belastningsvärk samt Vattengympa.

Idag finansieras Hälsohuset av kommunen, utan stark koppling till nyttjandegrader. Här är emellertid en process igång som sannolikt kommer att resultera i ett ökat ansvar (budgetering och betalning) utlagt på respektive förvaltningar. I samma process kommer personalkontoret att i högre grad få en konsultativ funktion och beslut delegeras till sektionschefer. Man försöker inom kommunen att arbeta med klara mål för de individer som rehabiliteras, för att motverka att de skall hamna i mörka hål. Här finns anpassningsgrupper och samarbete med Försäkringskassan. Personalkontorets roll är att jämkna mellan enheter och kanske medverka till provanställningar på andra enheter inom kommunen. Arbetslivsfondens medel tjänade till att öppna upp för initiativ i riktning mot miljöbyten för personalen.

Kommunen har deltagit i ett nätverk med namnet "Svenskt nätverk för lokalt folkhälsoarbete", vars uppgift är att stödja lokalt folkhälsoarbete. Nätverket har en tilltänkt uppgift att bl a utbyta hjälp, råd och erfarenheter mellan medlemmarna. Det skall också vara pådrivande i utvecklingsarbete, i vilket ingår att arrangera seminarier. Resultaten har emellertid låtit vänta på sig anser personaldirektören.

### 3.5. Kommentarer

De prioriteringar inom personalpolitiken och personalarbetet som skett i Hörby under åren 1992-96 är i mångt och mycket prioriteringar som sker också i andra kommuner och av andra arbetsgivare, såväl offentliga som privata. Man kan fråga sig *i vilken utsträckning denna likriktning är en följd av att problembilder är desamma eller av att nationella styrmedel existerar.*

Nationella, centralt formulerade styrmedel kan i princip antingen var tvingande och gå via lagreglering (*imperativa*) eller stödjande och gå via

ekonomiskt tillskapade incitament (*indikativa*). Den svenska modellen för styrning präglades under 1980-talet mycket av styrning via ekonomiska incitament, dvs den var indikativ. Statsbidrag och subventioner har varit de former som använts. Arbete med arbetsmiljö, hälsa och rehabilitering stimulerades med hjälp av statsbidrag till företagshälsovård och förbilligades med hjälp av verksamheter initierade av Arbetsmiljöfonden. Här har på senare år förutsättningarna radikalt ändrats och den indikativa styrningen ersatts av en imperativ styrning - reglering i arbetsmiljölagen. Statsbidragen till företagshälsovård har i denna process upphört och arbetsmiljöfonden lagts ner. I denna process förskjuts kostnader från stat till kommun (företagshälsovården), respektive delegeras planering för arbetsmiljöarbete på sikt (eventuellt då att bygga upp egna fonder) till kommunen utan statlig/korporativ fondstyrning. Även Arbetslivsfonden har upphört. *Sammantaget innebär den ökande graden av lagstyrning att staten lagt ett ökat kostnadsansvar på arbetsgivarna.*

Vad beträffar hälsoarbetet ligger kostnaderna för detta på kommunen idag. Samtidigt är det så att konsekvenserna av att inte genomföra ett förebyggande arbete också ligger på kommunen, genom att reglerna för offentlig förtidspensionering blivit skarpare. Kommunen kan använda sig av egen garantipensionering, men denna form är kostnadskrävande, vilket förstärker viljan att handla proaktivt/förebyggande i kommunen. *Man kan säga att lagstyrningen förstärks av att kommunen som arbetsgivare också i högre grad än på 1990-talet står med kostnadskonsekvenserna av egen underlåtenhet.* I sammanhanget är det viktigt att betrakta personalpolitiska insatser i kommunen i en sammanhållen helhet. Man har därvid under den tvåårsperiod som medel från Arbetslivsfonden också kunnat länka in delar i det föreskrivna rehabiliteringsarbetet. Huruvida det nu fullföljs med samma ambition är oklart och i slutändan är det en fråga om decentraliserade prioriteringar menar bl a skolchefen.

Ser vi mer sammantaget till insatserna som genomförts i Hörby med hjälp av medel från Arbetslivsfonden har dessa medverkat till att förbättra arbetssituationen i kommunen menar delaktiga chefer. Skolchefen anger att man lyckats med att formulera gemensamma mål med hjälp av medlen på ett framgångsrikt sätt och därmed också vitaliserat arbetet och höjt statusen för andra grupper inom verksamheten än lärarna (icke-pedagogisk personal). I denna fundering instämmer äldreomsorgschefen, som också framför förtjänsterna av ett förstärkt självförtroende bland fotfolket. En annan

förtjänst har varit att man genomfört viss arbetsrotation inom programmet (ex mellan storkök och småkök inom kommunen). Detta leder i förläggningen till ökad förståelse för andras arbetsuppgifter och möjliggör och underlättar eventuella omplaceringar. *Det sektorsövergripande omplaceringsarbetet är något man allmänt önskar förbättra de kommande åren.*

Allmänt anses att det varit omöjligt att få med politikerna på en satsning som den som gjorts om inte medel tillkommit externt på detta sätt. Av totala 11 miljoner bidrog fonden med 3,7. På frågan om hur mycket man betalt in till fonden (för att avgöra "rundgången") blir svaret ca 2 miljoner under tiden september 1989 till december 1990. Detta visar på att kommunens egentliga självfinansiering ligger på ca 91% och inte 66% som schablonkalkylen över den direkta finansiella kostnadsfördelningen ger vid handen. Detta ger upphov till en fundering. *Den sk "rundgången" tycks inte vara verkningslös.* Med andra ord har "öronmärkningen" haft effekt. Denna tolkning förstärks av att de verksamhetschefer som genomfört arbetsplatsprogrammen nu menar att det är svårt att finansiera en fortsättning. Man tänker inte i banor av att själv tillskapa en intern fond för ändamål av detta slag, utan en inlåsning i en extern fond (som ju Arbetslivsfonden var) tycks krävas för en satsning av detta slag. *Det finns en "psykologisk effekt" i att få externa medel.* Det anförs också att det är svårt att övertyga politikerna om vinsterna av att förbättra arbetstrivseln och social miljö i allmänhet eftersom de positiva effekterna är svårämbara. Chefen för äldreomsorgen talar om "mjuka" resultat för att relatera till omätbarheten. Den nyutnämnde personalchefen för kommunen menar också att de positiva effekterna mycket skall ses i termer av en process som satts igång och det är viktigt att få den att fortleva. Han är då mer positiv till att det kan fortgå utan att så mycket medel behöver länkas in i specifika program nu när så att säga "processen satts igång". Samtidigt menar han att vissa mätbara effekter sannolikt kan kartläggas i termer av minskad sjukfrånvaro och uppkommande arbetsskador. Men även detta är diffust, tillägger han eftersom också andra orsaker kan samverka. Vad som dock kan attrahera politikerna är att en satsning på fotfolket går i linje med deras strävanden mot mindre central administration och mer decentralisering.

Också i Hörby diskuterar man otraditionella lösningar. Den problematik man fokuserat är att många i en åldrande personalstyrka upplever att arbetsbelastningen är för hög. I kommunen har man formulerat den egna *Hörbymodellen* som går ut på att man tänker sig arbetslag (om fyra

heltidsanställda personer) till vilken kopplas en femte som går på a-kassa och tar med sig denna till "lönepotten". Detta innebär att de anställda blir lediga var femte vecka. Tanken hämtar sitt ursprung från Socialförvaltningen i Hörby - uttänkt för vårdhemmet Vändpunkten. I princip skall även fortsättningsvis individuell lönesättning med tillägg tillämpas. Motståndet mot inkomstförsämringarna har inte varit stora utan uppvägs av ledigheten menar de "fyra", samtidigt gillas reformen av den "femte" som får säkrare anställningsförhållande och ökad lön.

I Hörby finns ett mönster av att personalarbetet utförs i nära samarbete med företrädare för Arbetsförmedling och Försäkringskassa. Det är den speciella inramningen av krav på arbetsmiljö, hälsa och rehabilitering som institutionaliserats i Sverige som tillskapat en viss arbetsgång och form för samarbete. Styrmedel är och har varit en kombination av Lag (arbetsmiljökrav, rehabiliteringskrav) och Ekonomiska incitament (Arbetslivsfonden och tidigare statsbidrag till Företagshälsovården). I sammanhanget har det, som påpekats ovan, under 90-talet skett en allt tydligare förskjutning från ekonomiska incitament (stimulanser) i riktning mot lagstiftning (uppfordring) i det personalvårdande arbetet. I denna process förskjuts kostnader från stat mot kommun. Denna dubbla process är uppenbar både avseende förebyggande (proaktiva) insatser såväl eftervårdande (reaktiva) insatser. Ur ett *pensionsperspektiv* kan nyorienteringen betraktas som en strategi att motverka att individer lämnar arbetskraften före normal pensionsålder (gate-keeping), dels som en strategi som innebär att om så ändå sker, skall ansvar och kostnader för detta påföras arbetsmarknadens parter och framför allt arbetsgivaren. Kommunerna och kommunförbundet har naturligtvis vidtagit motstrategier. I Helsingborg ser vi hur man i princip byggt upp en egen institutionell ram utanför den nationella, så till vida att Arbetsmarknadsverket dras in minimalt (om man bortser att man tillgodogör sig deras medel). Det tydligaste exemplet är att inte anlita Arbetslivstjänster. Men också kravet på att *kommunalisera Arbetsförmedlingarna* och att *få klumpsummor att handla med* ("slå ihop alla påsar" - som man uttrycker det) drivs av kommunerna och Kommunförbundet.

I Hörby prisar personalchefen samarbetet med de närliggande aktörerna - Arbetsförmedling och Försäkringskassa. I den lilla kommunen handlar detta mycket om att bygga upp ett nätverk centrerat kring personlig kännedom, tillit och hög genomlysning. Man kan fråga sig i vilken

utsträckning som de ackommoderande ordningarna Arbetslivsfond och rehabiliteringskrav sätter agendan; eller mer precist: *Om inte den institutionella förstärkningen funnits hade man då ändå gjort det man idag gör* eller med andra ord *i vilken grad är styrningen från statens sida mot nationella mål verksam?*

#### 4. Trelleborgs kommun

Trelleborg är en medelstor kommun ( 37 911 invånare 1996) med stabil socialdemokratisk majoritet över den här studerade perioden. Den öppna arbetslösheten samma år var 11%, vilket är lika med länssnittet men 1% under rikssnittet. I ungdomsgruppen 18-24 var arbetslösheten 19% mot 16% för länssnittet och 18% för rikssnittet.

I kommunen anser man att man var tidigt ute med att sätta press på de kommunala kostnaderna. Man förutsåg och förebyggde problem som andra kommuner smärtsamt fick notera senare med drastiska neddragningar som följd. Redan 1985 formulerades mål för att sänka de kommunala kostnaderna och ändå ge bra (t o m bättre) service. I denna effektiviseringsprocess minskades personalen med hjälp av naturlig avgång. Enligt kommundirektören har Trelleborg tydligt präglats av att man sökt *okonventionella lösningar* på sina problem. Kommunen har strävat efter att få personalen med sig i förändringar. Vid förändringar har man i ringa utsträckning genomfört parallella organisatoriska förändringar. Man söker helt enkelt inte lösningarna på detta plan. Kommundirektören menar att det som betraktas som organisationsproblem "i nio fall av tio är ett managementproblem" (SSR-tidningen nr 17, 1993:6). Han anser vidare, när han utvecklar filosofin, att "vi varit bra på att ta bort dåliga chefer, under ordnade former". Målsättningen har också varit att fatta beslut så nära verksamheterna som möjligt. Man genomför också förändringar utan att dokumentera överdrivet mycket. De administrativa kostnaderna hålls nere.

Denna bakgrund, förklarar varför man på 90-talet arbetat med att initiera ett antal "okonventionella" insatser. Möjligheterna förstärktes genom att man, tillsammans med ett 30-tal stadsdelar/kommuner, utsågs till frikommun för perioden 1 juli 1996 till 31 december 1997. Detta frikommunförsök syftade till att underlätta för lokala initiativ inom



arbetsmarknadspolitiken. Man kan säga att det låg helt i linje med Trelleborgs önskemål. Arbetsförmedlingsnämnden skulle leda försöket och gavs mer preciserade uppgifter, delvis ny sammansättning samt ändrade befogenheter (PM från Arbetsmarknadsdepartementet). Försökskommunen tillfördes inte ytterligare resurser, utan det nya var möjligheten att nyttja resurserna under titeln Arbetsmarknadspolitiska åtgärder friare (otraditionellt). Medfinansieringen från kommunens sida skall vidare uppgå till minst 25%. I och med ingången av 1998 upphör frikommunsstatusen i Trelleborg, men samtidigt ingår man i Skånelänets premisser att var frizon. Man väntar sig därför att möjligheten till att föra fram "okonventionella" lösningar skall kunna fortgå, men inom en något modifierad yttre ram.

Trelleborg bör mot den tecknade bakgrunden betecknas som en förändringsvillig kommun. Samtidigt hörs det paradoxala att *man anser sig vara försiktig med att följa "modenycker"*. En sådan "modenyck" man inte följt är att införa beställar-/utförarmodellen. I decentraliseringen har man dock infört fristående resultatenheter. "Redan 1988 gick vi ut till förvaltningscheferna och sa att resultatet är ditt" (ibid:7).

#### 4.1. Personalsammansättning åren 1994-96

Det totala antalet anställda (och årsarbeten) i Trelleborg har ökat något över åren 1994-96. Man har i kommunen ansträngt sig för att inte genomföra neddragningar i personalen utanför naturliga avgångar. Ej heller har man lagt ner verksamheter. Uteblivna privatiseringar av service är också en förklaring till att antalet offentliganställda inte minskat under perioden. Denna utveckling har i hög grad politiska förtecken. Antalet anställda under perioden 1994-96 framgår i tabell 24.

Tabell 24: Antalet anställda uppdelade på olika kategorier 1994-96

|                             | 1994 | 1995 | 1996 |
|-----------------------------|------|------|------|
| <i>Tillsvidareanställda</i> | 2487 | 2689 | 2705 |
| <i>Vikarier</i>             | 872  | 948  | 923  |
| <hr/>                       |      |      |      |
| <i>Totalt</i>               | 3359 | 3637 | 3628 |
| <i>Antal årsarbeten</i>     | 2349 | 2570 | 2604 |

Det framgår av tabellen att det rör sig om en expansion inom den kommunala sektorn, som framför allt beror på övertagande av personal från omsorg, psykiatri och särskola till följd av PsykÄdel-reformen. Antalet anställda är en otydlig indikator eftersom antalet deltidsarbeten kunde ökat i denna process. Så är nu inte fallet i Trelleborg. Andelen heltidsarbeten har ökat från 57 till 58%. Det skall påpekas att under 1997 har trenden brutits och antalet årsarbeten sjunker.

Vad beträffar könsfördelningen har andelen kvinnor ökat något (tabell 25).

Tabell 25: Andelen kvinnor och män 1994-96

|      | <i>Kvinnor</i> | <i>Män</i> |
|------|----------------|------------|
| 1994 | 77%            | 23%        |
| 1995 | 78,5%          | 21,5%      |
| 1996 | 79,2%          | 20,8%      |

Medelåldern har, parallellt med den marginella ökningen i personalstyrkan, sjunkit något. Detta framgår i tabell 26.

Tabell 26: Medelålder bland män och kvinnor 1994-96

|                | <i>1994</i> | <i>1995</i> | <i>1996</i> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Män</i>     | 47,0        | 46,8        | 46,8        |
| <i>Kvinnor</i> | 44,9        | 44,5        | 44,3        |
| -----          |             |             |             |
| <i>Totalt</i>  | 45,3        | 44,9        | 44,8        |

När det gäller att medelåldern sjunkit i Trelleborg är man i dettas avseende atypisk. Dels hänger detta samman med att expansionen medfört möjlighet att nyanställa yngre medarbetare, men också med den sk Trelleborgs-modellen vilken analyseras nedan.

När det gäller avgångar bland den äldre arbetskraften ser mönstret ut på följande sätt (här utsträckt till 1992).

Tabell 27: Pensionsavgångar 1992-96

|      | <i>Ålderspension</i> | <i>Garantipension</i> | <i>Förtida uttag</i> |
|------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| 1992 | 88                   | 9                     | 5                    |
| 1993 | 74                   | 3                     | 5                    |
| 1994 | 61                   | 11                    | 6                    |
| 1995 | 53                   | 3                     | 3                    |
| 1996 | 55                   | 6                     | 9                    |

Under samma period har totalt 64 individer erhållit delpension-/förtidspension. Den sammantagna fördelningen för åren 1992-96 ser ut på följande sätt. Bland de som fick delpension var samtliga i åldersgruppen 55+.

Tabell 28: Delpensionering och förtidspensionering i Trelleborg

| <i>Kategori</i>           | <i>Antal</i> |
|---------------------------|--------------|
| <i>Delpension</i>         | 15           |
| <i>25% förtidspension</i> | 13           |
| <i>50% förtidspension</i> | 29           |
| <i>2/3 förtidspension</i> | 1            |
| <i>75% förtidspension</i> | 4            |
| <i>Hel förtidspension</i> | 2            |
| <hr/>                     |              |
| <i>Totalt</i>             | 64           |

#### 4.2. Arbetslivsfonden och Trelleborg

Också Trelleborg har erhållit stöd från Arbetslivsfonden under perioden hösten 1990 till våren 1995. Det övergripande syftet med ansökan om pengar angavs till att vara att "höja kvalitén på arbetsmiljön för de anställda. Den mest intensiva verksamheten pågick under 1993-94. Under denna period genomfördes vad man benämnde Internkontrollprojektet. Man sökte också att nå vissa synliga resultat. De formulerades som att sjukfrånvaron skulle minska med 7 dagar per anställd och år, samt att arbets-skadorna under perioden skulle sänkas från 140 till 100.

Vid avrapporteringen kunde man konstatera att sjukfrånvaron sjönk med 6,54 dagar i genomsnitt per anställd (från 24,77 dagar år 1993 till 18,23 år 1994). Arbetssskadorna minskade från 140 till 71 (dvs med ca 50%).

I den ursprungliga beviljningen var tre områden identifierade - med av fonden godkända bidragsunderlag samt bidragsförslag enligt följande:

|   | <i>Godkänt<br/>bidragsunderlag</i> | <i>Bidrags-<br/>förslag</i> |
|---|------------------------------------|-----------------------------|
| Arbetsorganisatoriska<br>och psykosociala kostnader | 7 238 000                          | 3 261 000                   |
| Köp av rehab.tjänster                               | 758 000                            | 529 000                     |
| Planering mm av rehab.arbete                        | 596 000                            | 298 000                     |
| <i>Totalt</i>                                       | 8 637 000                          | 4 088 000                   |

Inom områdena identifierades delprojekt (sammanlagt 25) och totalkostnaderna för insatserna kom att överstiga de projekterade. De slutade på 10 948 402.

Delprojekten inordnades under följande huvudrubriker:

*Delprojekt 1-4: Det genomtänkta ledarskapet samt temadagar*

*Delprojekt 5: Rehabiliteringsprojektet*

*Delprojekt 6: Kvinnor på kontor*

*Delprojekt 7: Motorer i förändringsarbete*

*Delprojekt 8: Utveckling av den decentraliserade ekonomin och löneadministrationen*

*Delprojekt 9: Ett steg vidare för skolmåltidspersonal*

*Delprojekt 10: Rektorsområde 3 och 4 samt Grundvux*

*Delprojekt 11: Arbetsgruppsutveckling inom fastighetsnämnden*

*Delprojekt 12: Arbetsplatsprogram Räddningstjänsten*

*Delprojekt 13: Arbetsmiljöprogram Fritidsförvaltningen*

*Delprojekt 14: Arbetsmiljöinsatser Hamnförvaltningen*

*Delprojekt 15-24: Arbetsmiljöinsatser Socialförvaltningen*

*Delprojekt 25: Arbetsplatsprogram kommunal teknik*

Delprojekten formulerades runt de punkter kommunen identifierat som betydelsefulla i arbetsmiljöarbetet: ledarskapet, arbetsorganisationen, utvecklingsmöjligheter för personalen, fungerande samverkansformer mellan arbetsgivar- och arbetstagarpart, effektiv rehabilitering och fysiska förbättringar.

I en PM över Arbetsmiljöpolicy för kommunen slås fast " Således är kvaliteten på servicen i högsta grad beroende av de arbetsförhållanden och den arbetsmiljö som råder ute i verksamheten" (s1). Förbindelsen mellan arbetsmiljön och tillhandahållandet av god service betonas.

Idag pågår också ett försök med att använda sig av en sk Arbetsmiljöbarometer för att beskriva arbetsmiljön. Barometern kartlägger ur ett frågebatteri på ca 200 frågor arbetsplatsen utifrån fyra områden: Arbetsinnehåll - Organisation - Teknik - Brukare / Kundkontakt. Den har modifierats med avseende på den konkreta arbetsplatsen.

### **4.3. Otraditionella lösningar**

I kommunen har man försökt att få dispens för att intensifiera arbetet med arbetsplatsintroduktion (API) för invandrare. Kommunen äskade om förstärkningsresurser från Arbetsmarknadsdepartementet för detta. Här fick man avslag. Denna insats har man trots detta genomfört med kommunala medel. Större lycka hade man med den sk Trelleborgsmodellen, vilken innebär att anställda tillfälligt lämnar sina arbeten för vidareutbildning mot att en arbetslös blir ersättare. Kommunen är också frikommun efter ett regeringsbeslut taget den 23 maj 1996.

#### **4.3.1. Arbetsplatsintroduktion för invandrare/flyktingar**

Trelleborg mottar till följd av sitt geografiska läge en strid ström av flyktingar som passerar in till kommunen. Kommunen har initierat en intensifierad arbetsplatsintroduktion (API) för gruppen flyktingar-/invandrare. Under 1996 skedde 242 placeringar på 3-6 månader. Antalet individer var något mindre, eftersom några individer placerats på 3 + 3 månader. Totalt sett har under 1996-99 individer fått fäste på arbetsmarknaden efter att de gått på API. 53 individer har erhållit tillsvidareanställ-

ning eller vikariat över 5 månader, medan 32 erhållit kortare vikariat eller timanställning. 8 individer har fått tillsvidareanställning eller vikariat utanför kommunen. 6 individer har blivit egna företagare. Under 1997 fanns 156 API placeringar. Under året har 49 individer som deltagit i API erhållit arbete; 9 individer har flyttat från kommunen och 6 startat eget. Samordnaren menar att minskningen delvis beror på att andra åtgärder nyttjats (ex Kunskapslyftet). Hon pekar också på att ett färre antal individer skrivits ut från SFI. Också sänkningen av utbildningsbidraget under perioden (från 230:-/dag till 193:-/dag den 1 juni) tillmäts effekter. Många började känna sig utnyttjade menar samordnaren.

Utöver API har 83 individer under 1997 (tillsammans med svenska arbetslösa) sysselsatts med socialbidrag. Det rör sig i stor utsträckning om individer som inte klarat av SFI (svenska för invandrare). Uppdelningen är följande (Lägesrapport 1997-01-20):

- \* 7 män i "Arab-projekt. Teori på studiefrämjandet, praktik (odling / torgförsäljning) via Gränsvalla gård. Ekologisk odling
- \* 20 män / kvinnor i "vardagssvenska". Personer som av olika anledningar ej orkat med SFI studierna
- \* 10 kvinnor i Norras "Hobbystuga". Personer som p.g.a. graviditet eller andra orsaker som gör att de ej klarar av SFI studier eller API
- \* 3 kvinnor som väntar på högre utbildning i Pingstkyrkan "Vi kvinnor" som resurs/ tolk
- \* 20 kvinnor över 55 år ej aktuella för SFI i Pingstkyrkans "Vi kvinnor"
- \* 10 män i Imanuelkyrkan "Män från olika länder". Över 55 år och ej aktuella för SFI
- \* 6 män / kvinnor i "Fagerängens café". Upphörde november - 96
- \* 5 män på hel eller deltid inom parkförvaltningen. Dessa orkar ej med SFI och gör / har gjort uppehåll periodvis
- \* 3 män som vaktmästare i väntan på annan utbildning, eller efter SFI dagen

Vad vi här ser är alltså att kommunen låter socialbidrag utgå för dessa individer mot motprestationer. Det framgår också att åtgärderna är individualiserade, vilket karakteriserar de kommunala insatserna till skillnad från de statliga.

Under 1997 fortsatte också sysselsättningar med socialbidrag. Detta år fördelade sig de 77 individerna på

\* 7 män i studiefrämjandet "olje-återvinningsprojekt"

\* 20 kvinnor/män i vardagssvenska Hobbystugan. Personer som av olika anledning ej orkat eller inte fått godkänt SFI

\* 5 kvinnor som är i behov av att lära mer svenska inför kommande studier går på "Vi kvinnor" - gruppen som resurser

\* 10 män deltar i Frikyrkornas "Män från olika länder". Alla över 55 år och ej aktuella för SFI

\* 8 män inom parkförvaltningen, som ej orkar med SFI och helt eller delvis gör uppehåll därifrån, eller som inte fått godkänd SFI

\* 2 vaktmästare av samma anledning som ovan

Samordnaren pekar på att det är många äldre invandrare som hamnar i dessa av Socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen gemensamt initierade programmen. Flera äldre invandrare i 40-50-årsålder har svårt att klara av SFI och etablera sig på arbetsmarknaden.

Under 1997 påbörjades också ett EU-projekt under benämningen *Trelleborgspalmen* som kommer att omfatta ett 40-50 tal individer i alla åldrar. Projektet drivs i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Socialförvaltningen. I stort är projektet uppbyggt kring jobbsökeri, starta eget (ensam eller i kollektiv) samt att skapa motivation för utbildning. Studiebidrag eller a-kassa utgår.

### 4.3.2. Trelleborgsmodellen initieras

I april 1996 ansökte Trelleborg hos Arbetsmarknadsverket om att med hänvisning till prop 1995/96: 148 få använda medel från staten i arbetsmarknadspolitiken på ett *otraditionellt* sätt. Med hänvisning till vad man kallar "den danska modellen" (egentligen *Orlovsordningen*; min kommentar) ville man införa en liknande modell i Trelleborg under arbetsnamnet *Trelleborgsmodellen*. En avgörande skillnad gentemot den danska konstruktionen var att man villkorade ett tillfälligt lämnande mot att en långtidsarbetslös (upp till 25-100 dagar; därefter 3 månader utan åtgärd) individ anställdes som vikarie. Arbetsförmedlingen särskiljer gruppen långtidsarbetslösa från gruppen långtidsinskrivna.

Kommunen motiverade försöket både med att den *ger arbetstagare möjlighet att tillfälligt lämna arbetslivet* mot att *arbetslösa komma in i arbetslivet och uppehålla ett ordinarie arbete*. Man anförde att detta bedöms öka chanserna för de individer som kommer in i arbetslivet att få också riktiga jobb därefter.

I sitt ursprungsförslag ansökte kommunen om att de individer som lämnade arbete skulle få gå på a-kassa under ledigheten. Man tänkte sig också att individer på deltid kunde lämna arbetslivet på heltid under försöket. De som då anställdes som vikarier skulle deltidsstämpla. Man ansökte om en nivå på minst 50 personer och att modellen infördes den 1 oktober 1996. Man önskade vända sig till både privata och offentliga arbetsgivare.

I juni preciserade kommunen sitt förslag närmare. Tjänstledigheten skulle tidsmässigt variera mellan 6-12 månader. I första hand erbjuds den yrkesgrupper bland vilka det förekommer arbetslöshet och i första hand riktades erbjudandet till heltidsanställda. Erbjudande till deltidanställda aktualiseras för grupper där andelen deltidanställda är hög. Finansieringen av tjänstledigheten tänktes gå via en ALU-anvisning. Arbetsförmedlingen skulle i första hand anvisa långtidsarbetslösa som ersättare och arbetsgivaren stod för lönekostnaden. Man önskade också genomföra en vetenskaplig undersökning över resultaten. Med hjälp av denna ville man undersöka hur livskvaliteten ändrades bland deltagarna (både de som lämnade och de som kom in), men också skatta den ekonomiska lönsamheten på individ och samhällsnivå och jämföra med vad andra kommuner gör. De budgeterade totala kostnaderna fastställdes till 8 110 000 kronor. För att få



bidrag till finansieringen ansökte Kommunstyrelsen hos Arbetsmarknadsdepartementet om att 6 000 000 (dvs 10 000 x 12 mån x 50 personer) av dessa finansierades med hjälp av a-kassemedel. Den kommunala extra-kostnaden beräknades till 2 110 000 kronor (26%). Kommunens extra-kostnader bestod av Lönekostnader för handläggare ugjorde (450'), Expenser (30'), Utvärderingskostnader (300'), Introduktionskostnad (200'). Informationskostnader (50'). Den största posten utgjordes emellertid av Utbildningskostnader (1 080').

Ursprungsförslaget bemöttes inte odelat positivt i departementet och kommunen fick avslag på att använda a-kassemedel för att finansiera projektet. Detta försämrade finansieringsläget och ambitionsnivån skruvades ner. I avtalet som skrevs under 960924 begränsades personkretsen till 30 personer inom områdena barnskötare, hemvårdare och administrativ personal (assistenter och sekreterare). För att åtminstone denna nivå initierades menar man i kommunen att en välvillig inställning från LAN visade sig vara avgörande. Här fanns långtidsarbetslösa individer att hämta in. Normalfallet blev nu 6 månaders tjänstledighet, fortfarande på en ersättningsnivå motsvarande arbetslöshetsersättning. Den totala kostnaden beräknades nu till 2 600 000 kronor av vilka kommunens andel var 800 000 (30%). Statens kostnad 1 800 000 hämtades ur anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (lokala medel), med hänvisning till möjligheten att använda dessa otraditionellt. Under 1997 förlängdes ledigheten till först maximalt 10 månader och sedan 1 år. Uppföljning skulle ske vid sammanträden med Arbetsförmedlingsnämnderna.

#### **4.4. Trelleborgsmodellen - efter första etappen**

I februari 1997 (0203) ansökte kommunen om utökning av Trelleborgsmodellen hos Arbetsmarknadsdepartementet. Man kunde då summera upp erfarenheter av modellen under de månader den varit igång. Parallellt genomförs en sociologisk undersökning, i vilken bl a djupintervjuer med deltagarna genomförs. Ett säkrare beslutsunderlag för framtiden är alltså att vänta innan 1997 års utgång.

I den förnyade ansökan fanns vissa funderingar över hur och vilka individer som skall väljas ut. Man pekar på att intresset varit stort och att man därför begränsat urvalet till äldre arbetskraft (40-60 år). Man menade att starten varit mycket positiv och inom ett par månader hade majoriteten av

platserna utnyttjats. Vi tidpunkten för den förnyade ansökan återstod 6 platser. Dessa har varit svåra att besätta, vilket kanske höres något paradoxalt mot bakgrund av det övergripande positiva omdöme kommunen presenterar.

Bakom paradoxen döljer sig emellertid att modellen delvis är oattraktiv för de arbetslösa. Inom de områden den tillämpats företrädesvis äldre- och handikappomsorgen är endast 16% heltidsanställda (48% är deltidanställda och 34% timanställda) (Alsbjer, 1997:13). Detta får till följd att det i stor utsträckning är deltidarbeten som blir lediga. Följdenligt erbjuds den arbetslöse ett deltidarbete (man kan inte "slå ihop" deltidarbeten till heltidsarbeten) och Arbetsförmedlingen följer sin praxis att inte låta dem deltidsstämpla parallellt eftersom man ser den nya anställningen som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd trots att det rör sig om ett riktigt arbete. En åtgärd skall lösa den totala bilden och då kan man inte tänka sig en att akassa skall användas parallellt ("mellanmarkering"). Om denna tolkning har man tvistat Kommunen och Arbetsförmedlingen emellan - riktigt arbete eller åtgärd; hur skall tolkningen ske? Att som arbetslös gå in på ett deltidarbete inom Trelleborgsmodellen blir med nuvarande tolkning kanske ett försörjningsmässigt nerköp (om man inte hotas av att akassetiden är på väg att gå ut). Detta benämner man "deltidsproblematiken" i ansökan. Man ansöker om att Arbetsmarknadsdepartementet ser över Länsarbetsnämndens policy i frågan. Ett annat sätt att lösa problematiken är att arbetsgivaren (kommunen) slår ihop deltidarbeten till heltidsarbeten vid växlingen. Arbetsförmedlingen anser detta helt rimligt och möjligt. Men personalchefen i kommunen menar att det är en olägenhet att rubba arbetsscheman allt för mycket och att det mot den bakgrunden går att tillämpa i vissa fall men inte fullt ut.

Samtidigt äskar man medel centralt för en utvidgning av modellen. Bl a önskar man att den kan testas i större skala också med en mer omfattande medverkan från det privata näringslivet. Ett upprop till ca 200 företag har genomförts. I ansöka bygger man upp argumentationen kring att den öppna arbetslösheten i Trelleborg förvärrats under 1995-96 (från 7,2 till 8,1%). Detta skall ställas mot länssnittet på 7,1 och rikssnittet på 7,0% anför man. Långtidsarbetslösheten har ökat med 29% under perioden.

Kommunen önskar nu utöka modellen med ytterligare 100 platser i 12 månader. Varje plats beräknas till 10 000 per månad och vilket ger en

totalkostnad på 12 000 000 kronor. Till detta kommer utvärderingskostnader på 500 000. Kommunen ansöker alltså om ett statligt bidrag på 12,5 miljoner från Arbetsmarknadsdepartementet för den utökade verksamheten.

#### 4.4.1. Den "danska modellen"

Inspirationen till Trelleborgsmodellen är hämtad från Danmark och den sk Orlovsreformen. Denna reform infördes i maj 1992 och innehöll tre komponenter nämligen: sabbatorlov, barnpassningsorlov och utbildningsorlov (Bengtsson & Tennek, 1996 - svenska ord). Det är alltså tre olika skäl som kan föranleda ett "orlov" nämligen ett behov av att få en andningspaus i arbetslivet, att ta hand om varje barn (under 9 år) och att genomgå utbildning. Ledigheten är på högst ett år och i de fall det enbart rör sig om sabbatorlov är kravet också att en ersättare sätts in för den som går på orlov. Reglerna skiljer sig åt mellan de tre delarna, men gemensamt är att man erhåller dansk a-kassa under tiden. Fram till i april 1997 utgick ersättning motsvarande 70 % av a-kasseersättningens högsta belopp vid de två första formerna vilket då sänktes till 60%. Kompensationen är 100% vid utbildningsorlov (där också vissa tillägg om det rör sig om ett bristyrke). Det bör framhållas att den danska a-kassan inte är inkomstrelaterad som i Sverige, utan utgår med ett enhetsbelopp till alla individer. Vad beträffar de två första formerna är tidsperioden 13 till 52 veckor, medan utbildningsorlov kan vara så kort som en vecka. Allmänt sett är alltså utbildningsorlov den del av reformen som är mest gynnsam. Beslut finns att sabbatorlovet skall avskaffas i mars 1999.

Ser man till vilka som nyttjar orlov var fördelningen exempelvis 1995 sådan att det nyttjades av totalt 135 933 individer varav de fördelade sig på följande sätt mellan formerna (Bengtsson & Tennek, 1996:13):

|                           |        |       |
|---------------------------|--------|-------|
| <i>Sabbatorlov</i>        | 2 900  | 2%    |
| <i>Barnpassningsorlov</i> | 52 598 | (39%) |
| <i>Utbildningsorlov</i>   | 80 435 | (59%) |

Det framgår att Sabbatorlovet var av marginell betydelse. Beträffande könsfördelningen är kvinnorna i majoritet i samtliga former: 69% i

sabbatorlov och 68% i utbildningsorlov. Vad beträffar barnpassningsorlov var procentsatsen inte oväntat ännu högre (90%). Ser vi till gruppen äldre (i detta sammanhang över 50 år) utgör denna grupp 28% av samtliga. Samlar vi upp de som är mellan 40-49 år utgör detta åldersspann tillsammans 63% av de beviljade. Sabbatorlovet är i princip en "äldre-reform". Ser vi till barnpassningsorlovet är inte helt oväntat det motsatta förhållandet giltigt. Här utgör gruppen 50+ endast 3% (40+ utgör 11%). Bland de som erhåller utbildningsorlov jämnas åldersfördelningen åter ut något. De äldre (50+) utgör 16% av samtliga och tillsammans med de över 40 blir procentsatsen 46.

Trelleborgsmodellen är en variant på sabbatorlovet genom att en ersättare skall beredas plats. Samtidigt täcker man i Trelleborg sannolikt in en del av den grupp som i Danmark erhåller utbildningsorlov, men med den skillnaden att man alltså samtidigt kräver en ersättare. Knytningen till att ta in en ersättare i Trelleborg innebär att man bör karaktärisera Trelleborgsmodellen mer som en arbetsmarknadsreform och Orlovsmodellen mer som en välfärdsreform.

Ser vi till de danska omdömena om sabbatorlovet sammanfattas det av Bengtsson & Tennek med följande ord: "Arbetsgivarföreningen var emot sabbatorlovet när det lanserades 1992. Man ansåg det inte rimligt att betala för personer som kunde göra vad de ville under orlovsperioden. Numer är man neutrala till sabbatorlovet. Detta då man ta för givet att det avskaffas 1999 (...). Dessutom utnyttjas sabbatorlovet i mycket liten omfattning idag och ersättningen för sabbatorlovet är redan låg (...). Sabbatorlovet är en dyr ordning och idag är den icke önskvärd av de flesta politiska partierna. Det finns alltså inga krafter som arbetar för att behålla sabbatorlovet i framtiden..." (s 17).

Som närmast parentetiskt bör det framhållas att det sk Kunskapslyftet till viss del kan fungera som ett Utbildningsorlov. Det vänder sig i huvudsak till långtidsarbetslösa, men det kan också bli fallet att en del individer läser upp sin kompetens i ett arbete med hjälp av lyftet (ex vårdbiträden i kommunal sektor). Förutsättningen för att detta skall tillåtas är då att en långtidsarbetslös anställs om vikarie, därav orlovslikheten.

#### 4.4.2. Vad skiljer sig i Trelleborg?

Man kan fråga sig hur det kommer sig att en reform som är relativt ifrågasatt i Danmark och betraktad som dyr, i Trelleborg ses som attraktiv och ekonomiskt lönsam. Ett första svar återfinns i att Trelleborgsmodellen hämtar sin argumentationskraft från att vara en arbetslöshetsbekämpning snarare än en välfärdsreform. *Det är uttryckligen så att det är en långtidsarbetslös som skall få möjlighet att träda ut på arbetsmarknaden inte primärt en anställd som skall få ett friår.* Den individ som lämnar arbetslivet (och så att säga byts ut mot den arbetslöse) finansieras vidare till 75 % via medel ur anslaget för arbetsmarknadspolitiska medel (medhjälp av aktivitetsstöd). På den samhällsekonomiska plussidan står att nettoeffekten för båda de grupper som dras in ser ut att vara positiv. Vissa få ledighet andra får arbetslivserfarenhet. Samtidigt är modellen uppbyggd kring tre samförstånd. Den långtidsarbetslöse önskar vanligen ett arbete. Den som arbetar önskar en ledighet och arbetsgivaren tillstyrker lösningen (är suverän). Ett motiv för arbetsgivaren att tillstyrka kan vara att man faktiskt får en lönekostnadsminskning genom bytet av en äldre mot en yngre. Att man kan komma till ett så skiftande omdöme gentemot den danska om sabbatorlovet torde främst ha att göra med att man betraktar det så att det är en långtidsarbetslös som får arbete och inte (som i Danmark) en anställd som får tillfällig ledighet. *Det är i princip existensen av långtidsarbetslöshet som bär upp modellen.*

I sin utvärdering av modellen har Alsbjer (1997) genomfört djupintervjuer med både de som lämnat arbetslivet och de som vikarierar vilket visar på detta. Det är uppenbart att det finns *välfärdsvinster* i reformen som upplevs som positiva i båda grupperna. De som lämnar arbetslivet har bedömt att den minskade inkomsten väl uppvägs av förtjänsten av att vara ledig. De positiva omdömena grupperas av Alsbjer under rubrikerna "Hämta andan, Komma ifatt sig själv, Samla kraft, Sjukdom som gräns, En kommande pensionärstillvaro, Tid till sig själv, barnen och de anhöriga; En dröm?" De som går in och vikarierar ser också fördelar i termer av att det är ett riktigt arbete, ger praktik, ökar självförtroendet etc. De som erbjuds heltidsarbeten (till följd av att en heltidsanställd lämnar) får vanligen ett inkomstillskott. Dessutom kan man kvalificera in till ny (och högre?) a-kassa. Den kritiska punkten är att individer som uppbär hel a-kassa inte är beredda att ta de deltidarbeten som erbjuds p g a den sk deltidspromblematisken som beskrivits ovan.

Granskar man modellen från ett "äldreperspektiv" uppenbarar det sig att det mycket handlar om en *generationsväxling*. Det är äldre som tar ledigt och det är yngre som ges möjlighet att vikariera. Åldersfördelningen på de som kommit in och de som lämnat i början av 1998 framgår i tabell 29.

Tabell 29: Åldersgruppering (%) bland de som är lediga respektive vikarier i kommunen under Trelleborgsmodellen (båda könen) 980201

| Födelseår   | Lediga   | Vikarier |
|-------------|----------|----------|
| 30-talister | 43 (22%) | 2 (1%)   |
| 40-talister | 37 (19%) | 18 (10%) |
| 50-talister | 48 (24%) | 43 (24%) |
| 60-talister | 52 (27%) | 62 (36%) |
| 70-talister | 15 (8%)  | 52 (29%) |

Det framgår ur tabellen att medan 65% av de som är lediga är födda på 50-talet eller tidigare (dvs 38+, 1997), så är 65% av de som vikarierar födda på 60- och 70-talen (dvs 37-).

*Vilken är då framtiden för Trelleborgsmodellen?* I kommunen framhåller man att modellen har kommit för att stanna. På Arbetsförmedlingen menar chefen att man ämnar tillstyrka modellen också inom den frizon som tillskapats i Skåne län. Man hoppas gå från att tillämpa modellen som försökskommun till att göra det som frizonkommun. Att man så bestämt vill fortsätta också om det blir helt utan statligt stöd, beror på att man anser sig ha funnit små nackdelar med modellen men många fördelar. På Arbetsförmedlingen är man vidare villig att bekosta hela modellen. Hur stor del av budgeten den kan tänkas täcka är svårbedömt, menar chefen, men idag tar den ca 10%. Kommunens deltagande så långt har ändå mycket rört sig om initieringskostnader, informationsspridning och utvärdering. Af-chefen menar vidare att man i fortsättningen hoppas att kunna vända sig i större utsträckning till näringslivet. Den kommunala sektorn har delvis tömt sina behov. För den närmaste framtiden (under sommaren) behöver man också anställa vikarier och då kan man inte samtidigt karaktärisera situationen i sektorn som en präglad av långtidsarbetslöhet. Denna punkt belyser en, vad Af-chefen anför, betydelsefull del i modellen. Den är till att nyttjas inom de yrkesområden där det finns många långtidsarbetslösa. Den är alltså också för framtiden att betrakta som en arbetsmarknads-

reform. Många lärare har hört sig för om möjligheten, men nekats då det inte finns någon arbetslöshetskö inom yrket i Trelleborg. För näringslivet kan den framträda som attraktiv genom att i princip utgör *en avancerad form av provanställning*. Möjligen med den skillnaden att individen inte underrättas om möjlighet till fortsatt anställning.

Läget i februari 1998 var att totalt 400 vikarier och 400 tjänstlediga omfattats av modellen. Man menar också att möjligheterna till att fortsatta erhålla sysselsättning efter att man genomgått modellen är goda för vikarierna. 22 personer har avslutat vikariat inom näringslivet. Av dessa har 19 fått fortsatt arbete. 50 ungdomar födda senare än 1971 har fått fått in en fot på arbetsmarknaden. Kommunen har i princip inte nyrekryterat under perioden. Konstruktionen förhindrar vidare inte att nya arbetstillfällen uppkommer, vilket är ett problem med många andra arbetsmarknadspolitiska medel (ex ALU och API). *Modellen ger inte upphov till synliga undanträngningseffekter*. Denna omständighet framhålls av Afchefen när hon vill framhålla modellens attraktionskraft för Arbetsförmedlingen. Riktas den i allt större utsträckning mot näringslivet i Trelleborg, kommer också den sk deltidspolitiken, om man bortser från de handelsanställda, att upplösas eftersom det är specifikt för kommunen (och omsorgerna) att ha en stor proportion av de anställda i deltidarbete.

Huruvida modellen kommer att framstå som attraktiv eller ej i ett lite längre perspektiv måste lämnas som en öppen fråga. Knutpunkten är naturligtvis vad som händer med deltagarna efter att man deltagit i modellen respektive hur man ser på modellen retrospektivt. Vad beträffar de individer som tillfälligt lämnar arbetslivet (huvudsakligen äldre) handlar det om hur de upplever att det är att komma tillbaka eller värdet av att ta förtida uttag eller på annat sätt lämnar arbetslivet med Trelleborgsmodellen som ett första steg. Bland de som kommer in i arbetslivet tycks många se det som ett vanligt arbete, vilket tycks skilja omdömet från det man har om många andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är sannolikt att det finns ett arbete man kommer till/inte att det konstrueras ett tillfälligt; dels att lönen är marknadsmässig. Samtidigt måste ändå vad som händer efter deltagandet bli vägledande för ett mera totalt omdöme inom gruppen. Återigen torde det vara av avgörande betydelse om provanställningen visar sig vara en verklig inkörsport till fotfäste på arbetsmarknaden eller ej.

Från och med 1998 har ett nytt arbetsmarknadspolitiskt medel initierats som tillåter en allmän *Generationsväxling*. Individer som är 63+ skall ges möjlighet att lämna arbetslivet i förtid mot a-kassa förutsatt att en individ i åldern 20-35 tillsvidareanställs. Växlingsmomentet har modellen gemensam med Trelleborgsmodellen. Man kan tänka sig att de kan komma att samverka. I Trelleborgsmodellen ingår att en individ "prövar på" att vara ledig, samtidigt som den som kommer in kan beskrivas få en avancerad "provanställning". Kanske kan "in- och utfasningsarrangemang" av detta slag mynna ut i att en institutionaliserad Generationsväxling blir mer attraktiv. I Trelleborg har man i mindre utsträckning än i många andra kommuner nyttjat möjligheten att garantipensionera ut folk, vilket gör att det finns ett icke ringa antal individer i de åldrar som Generationsväxling-sreformen är avpassad för. Denna omständighet gäller inte i lika hög grad för kommuner där omfattningen på garantipensioneringen varit stor. Från en utgångspunkt är man i fall där Generationsväxling kombineras med Trelleborgsmodellen tillbaka i en situation som liknar den som förekom när det gavs möjlighet att erhålla förtidspension till följd av ålder och arbetslöshet. Denna förlängdes/startades ofta upp med hjälp en initial tid på a-kassa. Kanske kan Trelleborgsmodellen komma att tillämpas som en sådan "buffert" i framtiden - på gott eller ont?



## Litteraturförteckning

- Alsbyer, V (1997). *Trelleborgsmodellen - en möjlighet till förändring*. Sociologiska institutionen, Lund
- Arbetsmarknaden 5/97*. "Märklig konstruktion med Af-nämnder" (över Trelleborg)
- Arbetsmiljöpolicy för Helsingborgs stad 95-12*
- Bengtsson, A & Tennek, P (1996). *Orlovsmodellen - en realistisk möjlighet eller ett kostsamt fiasko?* C- uppsats i Komparativ Socialpolitik Vt 96, Socialhögskolan, Lund
- Kommunalarbetaren 15/93*. Utslitna sluter sig samman (över Helsingborg)
- Kommunaktuellt 19/93*. Vi kan inte avskeda just nu (över Helsingborg)
- Kommunaktuellt 20/93*. Vi fortsätter att varsla (över Helsingborg)
- Nilsson, A, Román, E & Lannerberth, T (1995). *Utveckling i avveckling - olika sätt att hantera övertalighet*. En jämförande studie av två kommunala projekt. Arbetsmiljöinstitutet 1995:10
- Nilsson, L (1997). *Flyktingars/Invandrades Arbetsplatsintroduktion (API)*. Lägesrapport: 97-01-20 (över Trelleborg)
- Personalekonomisk redovisning* (över Hörby)
- PM 94-12-01*. Framtidens arbetsplats - "Det goda arbetet" (över Helsingborg)
- PM 95-01-29*. Verksamhetsberättelse för teknikgruppen 1994 (över Helsingborg)
- PM 95-06-26*. Hälsohuset (över Hörby)
- PM 96-11-03*. Information till nyanställda (över Hörby)
- PM från Arbetsmarknadsdepartementet 96-05-23*. Beslut om frikommuner (över Trelleborg)
- PM från Arbetsmarknadsdepartementet 96-06-27*. Riktlinjer för frikommuner (över Trelleborg)
- Rapport 95-02-09*. Service nämnd Centrums utvecklingsprojekt (över Helsingborg)
- Rapport 95-03-10*. Vårdstyrelsens utvecklingsprojekt (över Helsingborg)
- Riktlinjer för arbetsanpassning och rehabilitering i Hörby kommun 96-07-01*
- Redovisning 95-03-15*. Service nämnd Centrums utvecklingsprojekt (över Helsingborg)
- SSR-tidningen 17/93*. Intervju med Kommundirektören i Trelleborg
- Vårdfacket 20/93*. Vågar inte uttala sig av rädsla för att förlora jobbet. (över Helsingborg)

Zetterberg, I (1994). *Dokumentation och analys av Utvecklingsprojektet*.  
Sociologiska institutionen, Lund  
*Årsredovisningar*  
*Överenskommelser* med Arbetsförmedling, Försäkringskassa,  
Länsarbetsnämnd och Arbetslivsfond

### **Längre intervjuer**

#### *Helsingborg*

Personalchef Leif Rylf

Agnete Nilsson och Helene Carlson vid Utvecklingsprojektet

Jörgen Fransson, Kommunen och tidigare Försäkringskassan

Samtal med informanter på Personalavd.

#### *Hörby*

Personalchef Ulla Axelsson

Tf. personalchef Elisabeth Wilson

Personalgrupp och nye personalchefen Göran Malmström

#### *Trelleborg*

Personalchef Karin Cederholm

Arbetsförmedlingen chef Karin Persson

Reprocentiale  
1998  
Lunds Universitet



---

**LUNDS UNIVERSITET**  
**Socialhögskolan**

Box 23  
221 00 Lund  
046-222 00 00