

DEN FÖRDUMMADE ARBETSMARKNADSDEBATTEN

GUNNAR WETTERBERG

Kommunerna står inför stora utmaningar; uppgifterna blir fler samtidigt som resurserna är begränsade. Med satsningar på personalens kompetens, decentraliserat ansvaret men också på alternativa driftsformer kan kommunerna bli en dynamisk arbetsplats med framtiden för sig.

Den svenska arbetsmarknadsdebatten har fördummats. Inför 13 procents arbetslöshet glömer vi de insikter som den gamla politiken byggde på, och behåller bara dess lapptäcke av åtgärder. Då har barnet åkt ut, fastän vattnet är kvar.

Fördumningen handlar inte minst om själva synen på arbetsmarknaden. Den centerledare som lovade 400.000 nya jobb får nog ta på sig en del av skulden. Sedan dess har debatten blivit alltmer fixerad vid statistikens nettosiffror – som om resten av arbetsmarknaden var konstant. Och enfalden accelererar – under senare år tror man att alla jobb ska komma i "nya" branscher, medan hela sektorer döms ut som "stagnerande",

underförstått ointressanta.

Så är det förstås inte alls. Arbetsmarknaden är mycket mer spännande än så. Det är bruttoflödena som spelar roll. Hundratusentals jobb försvinner varje år, hundratusentals kommer till – det är alldeles normalt. Så ser utveckling och förnyelse ut.

Kruxet är när balansen slirar, när utslagningen drivs upp (av raset efter överhettningen, till exempel), om de nya jobben inte kan ta sig fram – eller om de nya är sämre än de utslagna. Då blir utvecklingen bakhal.

I *Långtidsutredningen* 1995 (SOU 1995:19) underströk vi bruttoflödenas betydelse med en tabell, vilken återfinns på nästa sida.

Så ser bilden ut för det privata näringslivet. Men så ser den också ut för kommunernas del. Det är det viktigaste beskedet i den rapport som Svenska Kommunförbundet lade fram häromveckan, *Personal i rörelse. Kommunerna, personalen och framtiden*.

Tydligare än i rapportens framskrivning kan skillnaden mellan

netto- och bruttoflöden egentligen inte bli. Det säkraste man kan säga är naturligtvis att alla sådana siffror visar sig vara fel när den förutsagda dagen väl är här, men tendensen är tydlig nog. I nettosiffror skulle kommunerna behöva öka sin sysselsättning med 14.000 personer fram till 2005 – men brutto handlar det om ett nyrekryteringsbehov på 540.000 anställda...

En del av förklaringen är den naturliga omsättningen, en annan åldersstrukturen.

Adjunkten alltid adjunkt

Omsättningen glömmar vi ofta bort. Är det "familjeekonomernas" fel? I deras exempel är en metallare metallare hela livet, adjunkten adjunkt och allihopa stannare. I praktiken är det långt ifrån så. Av kommunernas personal 1985 är det bara 47,8 procent som fortfarande är kommunalanställda tio år senare.

Några pluggar, en hel del har pensionerats, men många har helt

GUNNAR WETTERBERG är direktör på Svenska Kommunförbundet.

Tabell: Nyttillkomna och förlorade arbetstillfällen i näringslivet 1985-1992

Årliga genomsnittliga andelar av sysselsättningen, procent

	1985- 1989	1989- 1992	1985- 1992
Nya arbetstillfällen, brutto	16,1	12,6	14,5
Nyetablering	7,3	5,6	6,5
Expansion	8,8	7,0	8,0
Förlorade arbetstillfällen, brutto	13,2	16,1	14,6
Nedläggning	5,2	4,9	5,0
Kontraktion	8,1	11,3	9,6
Sysselsättningsförändring, netto	2,9	-3,5	-0,1
Inträde, netto (etableringar-nedläggningar)	2,1	0,8	1,5
Expansion, netto (expansioner-kontraktioner)	0,8	-4,2	-1,6
Omsättning av arbetstillfällen	29,4	28,2	29,1
Sysselsättning, basåret (1.000 personer)	2.306,0	2.588,0	2.306,0

enkelt bytt till en annan sektor. De som bara bytt inom en kommun eller från en kommun till en annan finns kvar bland de 47,8 procenten.

Den andra förklaringen är ålderssammansättningen. Kommunernas personalstruktur är märkt av den snabba expansionen på 1960- och 1970-talen. Då byggdes vården och omsorgen ut, och då var det 1940-talets årskullar som kom ut och rörde sig på arbetsmarknaden. Många hamnade i kommunerna, och nu ska de snart gå i pension.

"Snart" betyder i det här perspektivet om tio-femton år. Men det betyder ändå att det är hög tid för kommunernas förtroendevalda och tjänstemän att lyfta blicken från dagens elände. Hur ska kommunerna

bli attraktiva för den halva miljon medarbetare som krävs om medborgarna ska få den service de vill ha?

Personal i rörelse visar att behoven skiljer sig åt mellan olika verksamhetsområden. Nyrekryteringsbehovet är ganska måttligt inom barnomsorgen. Babyboomen ebbar ut (men den kan komma tillbaka!), samtidigt som daghemmen är det senaste expansionsområdet. Därför är åldersfördelningen inte lika skev som inom andra delar av kommunerna.

Äldreomsorgen ökar

Desto mer folk kommer det att behövas inom äldreomsorgen. Redan idag ökar antalet 85-åringar och äldre kraftigt, de grupper som behöver mest omsorg. Bortom

studiens slutår blir det ännu fler, när just 1940-talets årgångar passerar 85-årsstrecket. Kommunernas ansvar har blivit tyngre och mer medicinskt präglat sedan ÄDEL-reformen förde över sjukhemmen från landstingen.

Viktig nyrekrytering

Men det är i skolan som de största behoven kommer. Av dagens lärare är mer än 40 procent över 50 år gamla. Inom kommunernas utbildningsverksamhet måste 133.000 personer nyrekryteras fram till 2005. Det är en formidabel uppgift, inte minst med tanke på den nyckelroll som skolan har i samhällsekonomin: för att bekämpa arbetslösheten, för att säkra tillväxten och för att lägga grunden för en någorlunda jämn fördelning av inkomster och resurser.

Det är därför som nyrekryteringen till läraryrket är en av den offentliga sektorns viktigaste uppgifter under de kommande åren. Bilden av de olika sektorernas behov är inte hela svaret på frågan om personalen. Det är inte självklart att samma slags anställda ska komma i de pensionerades ställe. Utveckling och förnyelse handlar inte bara om förskjutningar mellan sektorerna, utan i lika hög grad inom dem.

Barnomsorgen är ett exempel. De senaste åren har den varit under hårt tryck. Kommunernas ekonomi har försämrats överlag, samtidigt som babyboomen slagit igenom och barnomsorgslagen skärpt kraven på att tillhandahålla platser. Jämfört med slutet av 1980-talet kostar en plats i

barnomsorgen 20-25 procent mindre idag.

Höjda avgifter och en del arbetsmarknadspolitiska åtgärder har bidragit till att lätta trycket, men framförallt är det verksamheten och personalen som klarat omställningen. Fler inskrivna barn har ställt krav på mer välutbildad personal. På många daghem har man lyckats bibehålla kvaliteten genom att strukturera verksamheten bättre än tidigare. Mellan 1991 och 1995 ökade antalet förskollärare och fritidspedagoger inom barnomsorgen med knappt 10.000, medan antalet dagbarnvårdare och barnskötare minskade med knappt 18.000 personer. Från att de lägre utbildade var nästan dubbelt så många som de högskoleutbildade vid 1990-talets ingång utgör förskollärarna och fritidspedagogerna drygt 40 procent av barnomsorgens personal.

En viktig faktor är antagligen den ökade mångfalden när det gäller organisationen. Nya verksamhetsformer – föräldrakooperativ, personalkooperativ och privata daghem – har bidragit till förnyelsen. Idéburna daghem har fört in nya pedagogiska idéer, kooperativen har hittat nya former för föräldrarnas medverkan, och med personalens rörlighet har detta nya sedan spritt sig och befruktat även de kommunala institutionerna.

Trenden mot mer välutbildad personal kommer antagligen att göra sig gällande även inom andra verksamhetsområden. Inom den tradi-

tionella sjukvården ökar läkarnas andelar på undersköterskornas och biträdenas bekostnad, och det är möjligt att detta kommer att påverka även äldreomsorgen. I skolan ligger eleverna ofta längre fram än de vuxna när det gäller att utnyttja den väldiga

” Nu öppnas vägen för nya och mer varierade arbetsformer, där den intellektuella tillfredställelsen och nyfikenheten kan sättas i högsätet på ett helt annat sätt än tidigare. De närmaste tio åren bör kunna bli den pedagogiska förnyelsens decennium, till professionell glädje och stimulans för alla inblandade. ”

kunskapsmassa som informations-teknologin gjort tillgänglig, men denna omvandling kommer snart att kräva en delvis helt ny pedagogik från lära-arnas sida.

Färre men bättre utbildade

Förskjutningen mot högre kompetenskrav drivs på av löneutvecklingen. Fackens krav på följsamhet mot andra, mer betalningskraftiga sektorer innebär att kommunerna måste hitta verksamhetsformer som

utnyttjar personalen mer effektivt.

En ytterligare press ligger i könsfördelningen. Dagens könsroller har inneburit att många unga kvinnor sökt sig till vården och omsorgen. När rollerna luckras upp blir sådana yrkesval inte längre lika självklara. Kommunerna måste göra mera för att motivera sina sökande, både pojkar och flickor.

Samtidigt konkurrerar kommunerna som arbetsgivare med andra sektorer, inte minst om den bäst utbildade arbetskraften. Lösningen kan då ofta bli att satsa på färre men bättre utbildade anställda, som därigenom kan få en bättre löneutveckling på sikt.

Till en del handlar det om samma personer som vidareutbildar sig. I någon mån har det länge varit så inom skolan – folkskollärare har blivit adjunkter – och sjukvården – undersköterskor har blivit sjuksköterskor, sjuksköterskor läkare – men det bästa exemplet är återigen barnomsorgen. De senaste årens ”kompetenslyft” har i stor utsträckning skett genom att barnskötare gått vidare och blivit förskollärare, ofta med arbetsgivarens benägna bistånd.

Men rekryteringen är inte bara en magfråga, även om löneavtalens individualisering kommer att ge bättre betalt för goda insatser. Jobb är också konsumtion: om inte arbetet är någorlunda roligt och spännande, så ökar frestelsen att söka sig någon annanstans.

Det var en viktig tanke med det nya läraravtalet. Avregleringen inne-

ORD

Förbehållsbelopp är den lilla summa staten inte tar. Det är den månadspeng delinkventen får ha kvar sedan resten rakats in till statskassan. I vanliga fall talar man om förbehållsbelopp när kronofogden driver in skulder, men nu har själva skuldbegreppet vidgats till att gälla innehav av intjänade medel över huvud taget.

Inom äldreomsorgen har mer än hälften av kommunerna bestämt hur mycket de äldre har rätt att ha kvar av sina pengar när de bor hemma. Avgiften för omsorgen expanderar olika mycket beroende på hur mycket som finns att ta sedan hyran är betald. En person över 65 år med vårdbehov förbehålls en fickpeng, det s k förbehållsbeloppet, vars storlek kommunen bestämmer. Vad därutöver är tar pappa hand om. Ibland blir det mindre kvar för individen själv än vad kommunen betalar ut i socialbidrag åt andra.

Förbehållsbeloppet för "särskilt boende", som är servicehus eller sjukhem, räknas oftast ut enligt "30/20-regeln". Det betyder att individen får behålla 30% av grundpensionen med pensions-tillskottet inräknat. Har individen därutöver andra tillgångar, som ATP, ITP, inkomst av kapital och sådant får han behålla 20 procent av den typen av äckligt ojämlika tillgångar. Resten tar kommunen.

Företeelsen förbehållsbelopp är pervers. Staten äger inte våra pengar. Det är vi som har tjänat dem. Vi bestämmer vad vi vill betala och till vem.

Helena Rivière

bär att den enskilde läraren kan få en långt bättre löneutveckling än tidigare, men framförallt avslutar det katederlektionens herravälde. Nu öppnas vägen för nya och mer varierade arbetsformer, där den intellektuella tillfredsställelsen och nyfikenheten kan sättas i högsätet på ett helt annat sätt än tidigare. De närmaste tio åren bör kunna bli den pedagogiska förnyelsens decennium, till professionell glädje och stimulans för alla inblandade.

Lösningen på kommunernas rekryteringsbehov ligger också i en större rörlighet mellan sektorerna. Den kan bestå i att människor byter yrken och sprider erfarenheter mellan olika branscher. Skolans förnyelse skulle antagligen tjäna mycket på att dra till sig akademiker med andra erfarenheter, för att om tio-femton år kanske befrukta andra delar av näringslivet med den nya pedagogik som då utvecklats.

Men rörligheten kan också ligga i att vården och omsorgen får fler producenter. Kravet på prioriteringar innebär att kommunerna t ex drar ned på mer vardagliga sysslor i hemtjänsten, vilket öppnar möjligheter för andra producenter. Många kommuner vill också konkurrensutsätta sin verksamhet, även inom den "mjuka" sektorn, och lägger ut mer och mer arbete på entreprenör.

När kooperativ och privata företag på detta sätt får större betydelse så

innebär det inte bara en större valfrihet för medborgarna. Personalen får fler arbetsgivare att välja mellan, och därmed möjlighet att hitta andra arbetssätt och kanske också bättre anställningsvillkor.

Bra personal är en förutsättning för god service, och det vill medborgarna ha för sina skatter. Om arbetsgivaren sedan är kommunal, privat eller kooperativ är inte huvudsaken. Huvudsaken är att tjänsterna ger valuta för pengarna, inklusive en socialt och politiskt acceptabel fördelning, så länge det är skatterna som står för en stor del av finansieringen.

Svårt fylla luckorna

Inte heller denna förändring har debatten begripit. Dagens standardoro gäller sjukvården och landstingens resurser – utan insikt om att äldreomsorgen redan idag motsvarar två tredjedelar av sjukvårdens kostnader, och att behoven där växer tre gånger så snabbt som i sjukvården.

På sätt och vis är misslyckandet redan här, trots att lärarförsörjningen hör till det som ändå kan planeras någorlunda. När vi första gången påpekade problemet i Långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19) blev det inte mycket till reaktion. Sedan dess har SCB och andra bekräftat bilden, men med den traditionella rekryteringen och lärarutbildningen kommer det att bli svårt att fylla luckorna.