Kommunernas medverkan i sysselsättningsplaneringen

Redogörelse för försök i Trelleborg, Lessebo, Borlänge, Ragunda och Piteå samt Kopparbergs läns landsting

Rapport till sysselsättningsutredningen

SOU 1978:

Kommunernas medverkan i sysselsättningsplaneringen

Redogörelse för försök i Trelleborg, Lessebo, Borlänge, Ragunda och Piteå samt Kopparbergs läns landsting

Rapport till sysselsättningsutredningen

SOU 1978:7

Statens offentliga utredningar
1978:42
Arbetsmarknadsdepartementet

Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering

Redogörelse för försök i Trelleborg, Lessebo, Borlänge, Ragunda och Piteå samt Kopparbergs läns landsting

Rapport till sysselsättningsutredningen
Stockholm 1978

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04221-5
ISSN 0375-250X
Gotab, Malmö 1978

Förord

Enligt givna direktiv skall sysselsättningsutredningen överväga former för en aktiv sysselsättningsplanering i primärkommunerna och landstingen. I utredningens delbetänkande "Arbete åt alla" framhölls att en ökad medverkan från kommunerna beträffande information och beredskapsplanering är naturlig. Det betonades också att primärkommunernas och landstingens planering bör underlätta skapandet av nya arbetstillfällen och undanröja förvärvshinder.

För att bredda underlaget för ställningstaganden om kommunernas medverkan i sysselsättningsplaneringen föreslogs i "Arbete åt alla" att utredningen skulle genomföra försök med en vidgad sysselsättningsplanering i några utvalda kommuner.

Departementschefen ställde senare medel till förfogande för försöket som för primärkommunernas del kom att omfatta Trelleborg, Lessebo, Borlänge, Ragunda och Piteå. Primärkommuner i olika landsdelar och av olika storlek kom därmed att bli representerade. I föreliggande rapport lämnas sammanfattande redogörelser för försöken i de skilda primärkommunerna. Efter hänvändelse till respektive kommun kan de fullständiga rapporterna erhållas. För att undvika upprepningar har en samlad redovisning för försökets uppläggning lämnats i rapportens inledning. I appendix till rapporten lämnas dels en teknisk utvärdering av det försök med lokala arbetskraftsenkäter som utförts i samarbete med statistiska centralbyrån, dels en rapport från planverket angående möjligheterna att beakta sysselsättningsfrågor i den fysiska planeringen.

Som försökslandsting för landstingskommunal sysselsättningsplanering utvaldes Kopparbergs läns landsting. Även i detta fall har en sammanfattande redogörelse utarbetats. Den större fullständiga rapporten kan erhållas efter hänvändelse till landstinget i Kopparbergs län.

Redan i "Arbete åt alla" framhölls att det var väsentligt att också andra primärkommuner och landsting än de av sysselsättningsutredningen utvalda på eget initiativ bedrev en mer aktiv sysselsättningsplanering. Flera primärkommuner har också bedrivit sådan verksamhet parallellt med de nämnda fem försökskommunerna. Här kan främst Högsby kommun och Skellefteå kommun nämnas. För närmare information om försöken i dessa kommuner hänvisas till respektive kommunkontor. Beträffande andra försök inom landsting kan främst projekten "Aktion Z" och "Inland Y" i Jämtlands respektive Västernorrlands län nämnas. Sysselsättningsutredningen har haft en fortlöpande kontakt med landstingen i dessa län.

Kommunerna ansvarar själva såväl för de sammanfattande redogörelserna som publiceras i föreliggande rapport som för de fullständiga redogörelserna. Sysselsättningsutredningen avser att i huvudbetänkandet återkomma med ställningstaganden till formerna för kommunernas medverkan i sysselsättningsplaneringen.

Lars Sandberg

Sammanfattning i korthet

Försöken har syftat till att ta reda på om en bättre planering av sysselsättningen kan ge flera arbete och undanröja förvärvshinder. Försöken har pågått i fem kommuner och ett landsting.

Primärkommunerna

- Försöken har pågått i Trelleborg, Lessebo, Borlänge, Ragunda och Piteå under tiden från och med sommaren 1976 till och med hösten 1977.
- Ett urval av befolkningen har tillfrågats om arbete och förvärvshinder. Dessutom har kommunen fått information via arbetsförmedlingen genom frågor till de arbetssökande. Också näringslivet har tillfrågats.
- De olika facknämnderna har upprättat planer för sysselsättningen i sina verksamheter. Därigenom har kommunerna fått grepp om sin egen sysselsättning.
- Kommunerna har tagit upp sysselsättningsfrågorna i sin årsbudget. Speciella medel för arbete åt främst ungdom har anslagits.
- De olika facknämnderna har inventerat möjligheterna att ordna beredskapsarbeten. Nya jobb har skapats för ungdom, kvinnor och andra grupper med arbetsmarknadsproblem.

Exempel på nya arbetsuppgifter: inom barnomsorgen, åldringsvården och fritidsgårdsverksamheten. Dessutom kontors- och biblioteksarbete, miljövård och underhållsarbeten etc.

Försöken visar:

- att kommunerna anser det nödvändigt att engagera sig i sysselsättningsfrågorna.
- att intensivstudier av en kommuns arbetsmarknad ger värdefullt underlag för riktade insatser och att studierna kan göras till rimliga kostnader.
- att en utökad och bättre personalplanering ger kommunerna möjlighet att anpassa sin rekrytering till arbetsmarknadsläget, genom bl. a. tidigareläggning av planerade projekt.
- att kommunerna har stora möjligheter att öka sin medverkan i sysselsättningsplaneringen.

Landstinget

Försöket utfördes inom Kopparbergs läns landsting och pågick samtidigt som i primärkommunerna, dvs. under år 1977 och början av 1978.

- Försöket har gällt kartläggningar av bl. a. omsättning och rekrytering av personal samt lokalisering av verksamheterna. Sysselsättningen inlemmades i verksamhetsplaneringen.

- Inom ramen för försöket har vidare beredskapsarbetenas inriktning och lokaliseringen av landstingets verksamheter diskuterats.

Försöket visar:

- att det är av stor vikt för att de långsiktiga riktlinjerna ska slå igenom i handlandet på kort sikt att planeringsarbetet har bred förankring i landstinget. När den långsiktiga planen har fastställts bör inget tvivelsmål råda om dess inriktning på något håll inom landstinget. Samverkan och informationsutbyte under planeringsprocessen är således av största betydelse för att målen för verksamhetens utbyggnad ska bli en realitet.
- att landstingets förutsättningar att skapa nya typer av beredskapsarbeten är goda. Möjligheterna att skapa sysselsättning på länets mindre orter sammanhänger med den fortsatta *utbyggnaden av långtidsvården.*
- att sysselsättningsplaneringen kan ligga till *grund för utbildningsinsatserna på längre sikt.* För detta krävs inte bara kunskaper om den aktuella utbildningssituationen. För att landstinget ska kunna få underlag för en riktig dimensionering av sin utbildningskapacitet krävs att det framtida behovet av anställda inom olika yrkesgrupper studeras. För landstingets del är det då i första hand fråga om utvecklingen av sjuksköterskor, undersköterskor, vårdare och vårdbiträden men dessutom åtskilliga andra kategorier.

Innehåll

1 Uppläggningen av försöket med utökad primärkommunal medverkan i sysselsättningsplaneringen

1.1 *Inledning*

Sysselsättningsutredningen skisserade redan i sitt delbetänkande "Arbete åt alla" vilka delar som lämpligen bör ingå i en försöksverksamhet med kommunal sysselsättningsplanering. Uppläggningen har i stort följts vilket innebär att följande områden har behandlats:

- sysselsättningspolitisk inventering
- verksamhetsplanering med beaktande av sysselsättningsfrågor
- utnyttjande av budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument – beredskapsplanering
- beaktande av sysselsättningsfrågorna i kommunens fysiska planering
- samverkan mellan primärkommuner, landsting, statliga länsorgan, företagareförening, näringsliv och fackliga organisationer.

En *kontaktgrupp* med representanter från kommunen, länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, fackliga organ och sysselsättningsutredningen har regelbundet sammankallats för att diskutera den aktuella försöksverksamheten. I kommunerna har vidare som regel funnits en *projektledare* samt under vissa perioder även en sekreterare som i huvudsak arbetat med den sysselsättningspolitiska inventeringen.

1.2 *Sysselsättningspolitisk inventering*

Till grund för en kommunal sysselsättningsplanering måste ligga omfattande kunskaper om den lokala arbetsmarknaden, såväl vad gäller utbud som efterfrågan av arbetskraft. För att erhålla ett faktaunderlag om utbudet av arbetskraft har lokala arbetsmarknadsstudier av två slag genomförts.

- Arbetskraftsstudie i form av en hushållsenkät till en slumpmässigt utvald del av befolkningen i åldern 16–64 år.
- Studier av de arbetssökande vid arbetsförmedlingen och bearbetningar av AMS statistikblanketter.

Uppgifter om efterfrågan av arbetskraft har hämtats ur statistik från centrala och regionala organ. Särskilda frågor har också ställts till företagen om deras intresse för arbetskraftsstöd. De blanketter som använts i infor-

mationssystemet företag-samhälle (DIS) kompletterades därvid.

Vårt behov av information om arbetsmarknaden, dess sammansättning och utveckling ökar ständigt. De huvudsakliga informationskällorna utgörs idag av folkräkningarna (FoB) och de s. k. arbetskraftsundersökningarna (AKU). Varken folkräkningarna eller arbetskraftsundersökningarna kan emellertid sägas ge ett bra underlag för en mer aktiv kommunal sysselsättningsplanering. Vad kommunerna idag främst behöver, är ett "enkelt" informationssystem som kan ge tät, snabb och bred information och som går att anpassa till respektive kommuns lokala förutsättningar och arbetsmarknadsproblem.

I framtiden kan bearbetningen av statistiska register ge en snabbare information om arbetskraftens utveckling. Först på 1980-talet kan emellertid ett sådant system komma igång. Det kommer inte att innehålla några uppgifter om dem som står utanför arbetsmarknaden.

Försöket med de lokala arbetskraftsstudierna syftar till att visa om man i avvaktan på den nya arbetsmarknadsstatistiken till en rimlig kostnad kan få fram en snabb information om kommunernas arbetsmarknader. En metod har testats som kan utnyttjas vid tillfällen då folkräkningsmaterial och andra källor är föråldrade och då behovet av en aktuell belysning av arbetsmarknadsförhållandena är angelägen. Sysselsättningsproblemen för speciella grupper kan också studeras med den valda metoden. Det kan bland andra gälla ungdom, kvinnor som önskar gå in på arbetsmarknaden och äldre arbetskraft.

Det var mot denna bakgrund som de lokala arbetskraftsstudierna genomfördes. Mellan 10 och 20 procent av befolkningen i försökskommunerna tillfrågades i en postenkät om de förvärvsarbetade eller ej. Enkäten innehöll också frågor om aktuella förvärvshinder.

Erfarenheterna av enkätstudier har utvärderats av representanter från statistiska centralbyrån och expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU). Av utvärderingen som redovisas i appendix 1 till föreliggande rapport framgår att erfarenheterna av försöket är goda, samtidigt som det betonas att det är viktigt att statistisk expertis ställs till förfogande vid undersökningar av detta slag.

Försöket vid arbetsförmedlingen har främst gällt möjligheterna att få fram information om de arbetssökandes förvärvshinder. I den mån hindren består i brister i barnomsorgen, i de kollektiva transporterna eller andra förhållanden som kommunen kan påverka ger informationen här ett direkt underlag för kommunens planering. Försöket gällde här alla som besökte arbetsförmedlingen under en månad under hösten 1976 och en månad under våren 1977. Erfarenheterna visar att samarbetet bör fortsätta. Vissa brister i datarutinerna vid behandlingen av statistiken måste dock rättas till innan ett för kommunerna helt tillförlitligt material kan framställas.

Redan i den ordinarie enkät som används i informationssystemet företag-samhälle (DIS) återfinns ett antal frågor av direkt intresse för den lokala kommunala planeringen. Exakt vilka och hur många av enkätfrågorna som är av intresse är naturligtvis beroende av vilken inriktning och målsättning den aktuella kommunala planeringen har. Även kommunstorlek och struktur kan i viss mån vara avgörande för frågornas relevans.

För att vidga kunskaperna om näringslivet har industrisektorn undersökts särskilt genom tilläggsfrågor till den s. k. DIS-enkäten som dessutom sänts

ut till en större grupp av företag. Gränsen sattes vid 20 anställda. Ur sysselsättningssynpunkt erhölls därigenom en drygt 90 % täckning av industrisektorn.

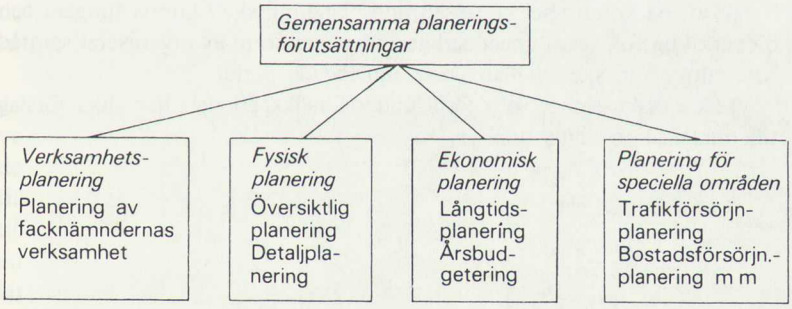
Syftet med denna företagsundersökning var,

- att få en bedömning från olika företag av hur mycket personal och vilken sorts personal de kommer att behöva under de närmaste åren
- att få en uppfattning om vilka företag som kommer att expandera och vilka som kommer att minska på sin verksamhet
- att undersöka företags intresse för olika arbetskraftsstöd, dvs. få ett mått på svårplacerad arbetskrafts möjligheter att komma in på arbetsmarknaden
- att kartlägga de hinder som gör att ett företag ej kan expandera.

1.3 *Verksamhetsplanering med beaktande av sysselsättningsfrågor*

De utvalda kommunerna har som regel en planering som nära överensstämmer med det förslag till kommunplanering som utarbetats av Svenska Kommunförbundet. Det innebär att gemensamma planeringsförutsättningar för nämndernas arbete fastställts på hösten. Därefter vidtar verksamhetsplanering. De gemensamma planeringsförutsättningarna skall också vara vägledande för annan planering inom kommunerna enligt nedanstående principskiss.

Sysselsättningsutredningens försökskommuner har byggt ut sin verksamhetsplanering med personalplaner eller i de fall där verksamhetsplanering saknas tagit fram en särskild personalplan.



1.4 *Beredskapsplanering*

Försöket syftar till att visa hur beredskapsplaneringen kan förbättras genom samordning med verksamhetsplaneringen, som kan utgöra underlag för att ta fram beredskapsobjekt. Av tradition har sysselsättningsåtgärderna inom den offentliga sektorn inriktats på tidigareläggande av offentliga investeringar. Senare har viss övergång skett till andra manuella arbeten. Under 1970-talet har emellertid arbetsuppgifter inom vård-, service- och tjänste-

sektorn blivit allt vanligare. Försöket visar hur planeringen av dessa arbeten kan förbättras.

1.5 *Beaktande av sysselsättningsfrågorna i kommunernas fysiska planering*

Svårigheten med att föra in sysselsättningsfrågorna i den fysiska planeringen beror bland annat på de stora skillnaderna i tidsperspektiv mellan näringslivets investeringsplanering och den kommunala markanvändningsplaneringen. Den förra är kortsiktig, konjunkturkänslig och snabb när väl investeringsbeslut är fattat. Den senare måste vara långsiktig och förutsätta noggranna avvägningar mellan många parters intressen. Den förutsätter även en politisk behandling vilket kan ge en utdragen beslutsprocess. Försökskommunerna har tagit upp dessa frågor till diskussion. Därutöver har bostädernas lokalisering i förhållande till arbetsplatserna diskuterats.

1.6 *Samverkan mellan primärkommunerna och andra organ*

Det finns idag ett stort antal myndigheter och organisationer som i sin verksamhet helt eller delvis behandlar sysselsättningsfrågor. Förutom kommunerna finns statliga organ såsom länsstyrelse, länsarbetsnämnd, distriktsarbetsnämnder, byggarbetsnämnder och lokala arbetsförmedlingar. Arbetsmarknadens parter med fackliga- och arbetsgivarorganisationer är självklara intressenter. Dessutom finns ofta på kommunal nivå, förutom kommunstyrelser, organ som näringslivsnämnder, SSA-råd m. m.

För att en kommunal sysselsättningsplanering skall kunna fungera och bli verkningsfull krävs uppenbarligen att någon form av organiserat samråd och samverkan sker mellan dessa inblandade parter.

Vid de diskussioner som förts under försöksperioden har olika förslag till organisation tagits upp.

2 Uppläggningen av försöket med landstingskommunal sysselsättningsplanering

I sysselsättningsutredningens delbetänkande "Arbete åt alla" framhölls att också landstingen bör medverka i sysselsättningsplaneringen. Det som då diskuterades var planeringen av sysselsättningen inom landstingens egna verksamheter. Senare har i länsdemokratiutredningens arbete aktualiserats att landstingen aktivt bör delta i länsplaneringsarbetet och därmed i sysselsättningsplaneringen på länsnivå. Formerna för detta har emellertid inte tagits upp i försöken som gällt följande delar:

- en inventering av nuvarande personalsituation
- en bedömning av framtida arbetskraftstillgångar
- en bedömning av framtida arbetskraftsbehov
- förslag till personalpolitiska åtgärder
- förslag till sysselsättningspolitiska frågor.

Några behov av att i detta sammanhang göra särskilda studier av annan arbetskraft än den som är anställd inom landstingen har inte bedömts föreligga. De ordinarie arbetskraftsundersökningarna, arbetsförmedlingarnas och länsplaneringens material ger ett underlag för landstingens sysselsättningsplanering.

Målsättningen har varit att undersöka förutsättningarna för att bygga ut den landstingskommunala planeringen med en sysselsättningsplanering. Inventeringen av den nuvarande personalsituationen och bedömningarna av den framtida tillgången och det framtida behovet av arbetskraft bör ligga till grund för förslagen till personalpolitiska åtgärder. De bör också ligga till grund för sysselsättningspolitiska åtgärder som bland annat innefattar en lokalisering av landstingens verksamhet i enlighet med de inom länsplaneringen fastlagda regionalpolitiska målen. De innefattar också planer för sysselsättning i beredskapsarbeten.

Försöket med landstingskommunal sysselsättningsplanering gäller ett enda landsting. Självfallet kan avvikelserna mellan enskilda landsting vara stora. De grundläggande problemen är emellertid desamma. Det har också varit en strävan att arbeta fram en så allmängiltig modell som möjligt.

3 Försöket i Trelleborgs kommun

Citat ur rapporten

"Erfarenheterna av försöket med en lokal arbetskraftsundersökning är positiva. Problem och farhågor som man tidigare påtalat har genom enkäten konkretiserats i siffror. Genom en större kunskap om problemens art och omfattning blir det lättare att påvisa behovet av insatser. Särskilt i diskussioner med statliga myndigheter både på läns- och central nivå bör kommunens ökade kunskaper vara värdefulla.

Vidare förbättras kommunens egna möjligheter till aktiva insatser för att förbättra de arbetssökandes möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden." (sid 19)

Innehåll

1 Inledning

1.1 *Presentation av kommunen*

Trelleborg är Sveriges sydligaste kommun. I kommunen bor idag drygt 34 000 invånare, varav närmare 23 000 i centralorten. Trelleborg gränsar i väster och norr till storstadsområdet Malmö/Lund och i öster till Skurups kommun. Politiskt dominerar socialdemokraterna med 28 av kommunfullmäktiges 51 mandat.

Kommunens lokala arbetsmarknad ger sysselsättning åt ungefär 15 000 personer, varav industrisektorn svarar för en tredjedel. Det dominerande företaget, Trelleborg AB, sysselsätter 3 000 personer i kommunen, dvs. det svarar för 60 % av industrisysselsättningen trots en nedskärning de senaste åren med över 1 000 personer.

Under 1970-talet har förutom den offentliga sektorn endast samfärdselsektorn haft en positiv sysselsättningsutveckling. Detta kan ses som ett tecken på hamnens betydelse. Framför allt är det den omfattande färjetrafiken på Sassnitz och Travemünde som direkt och indirekt ger sysselsättning åt cirka 1 500 personer i kommunen.

Kommunens markareal består till 87 procent av åker – jordbruket svarar för knappt 10 % av sysselsättningen. Åkermarken är nästan utan undantag mycket högvärdig, enligt gängse gradering 10+, 10 och 9. Detta betyder ständiga konflikter mellan kraven på utbyggnad av tätorterna och bevarandet av den goda jorden.

Trelleborgs kommun har under 1970-talet upplevt en markant omsvängning i sin utveckling. Efter en stabil tillväxt under 1960-talet har 1970-talet kännetecknats av en befolkningsmässig tillbakagång. Orsakerna har analyserats och redovisats i skilda sammanhang, bl. a. krävde länsstyrelsen – efter en i samarbete med kommunen gjord utredning – att regeringen beslutar om åtgärder för att förbättra Trelleborgs arbetsmarknad. Obalansproblemen på denna är nämligen huvudorsaken till de senaste årens negativa utveckling.

Behovet av en bättre kommunal planering har mot denna bakgrund blivit alltmer uppenbart inom kommunen. Planeringsinsatserna har också stärkts de senaste åren. Bl. a. har den ekonomiska långtidsplaneringen byggts ut successivt. Till denna har knutits en genomarbetad verksamhetsplanering på facknämndsnivå. En kommunal sysselsättningsplanering ser vi som en naturlig vidareutveckling av de nuvarande planeringsinsatserna.

1.2 *Organisation*

Inom kommunen har personal från stadskansli och drätselkontor varit engagerade med planeringssekreteraren som projektansvarig. För enkätundersökningen har en extra tjänsteman varit anställd.

Kostnaderna för verksamheten kan inte helt kartläggas eftersom någon redovisning av de timmar som berörda tjänstemän lagt ned på projektet inte noterats. De mer påvisbara utgifterna är förutom kostnaderna för databearbetning tämligen blygsamma. För ett mer allmänt kommunalt engagemang i den sysselsättningspolitiska planeringen är det emellertid angeläget att staten vidtar sådana åtgärder att de ökade kostnaderna inte avskräcker.

Smidigast sker detta nog genom att länsstyrelserna eller annan statlig myndighet åläggs skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla såväl program som maskintid för bearbetning av de lokala arbetskraftsundersökningarna.

Arbetsrutinerna för den kommunala sysselsättningsplaneringen måste givetvis variera mellan kommunerna beroende på att de organisatoriska förutsättningarna är så skiftande. Vissa allmänna principer bör dock kunna definieras.

För det första har sysselsättningsplaneringen en så övergripande karaktär att kommunstyrelsens ansvar för verksamheten är självklart. För det andra berör verksamheten hela arbetsmarknaden varför arbetet bör bedrivas i intimt samarbete med representanter för arbetsmarknadens parter. Hur detta samarbete skall lösas återkommer vi till i avsnittet om samverkan med andra myndigheter och organisationer.

För det tredje måste den kommunala sysselsättningsplaneringen på ett smidigt sätt samordnas med övrig kommunal planering. Trelleborgs kommun menar att detta enklast sker genom att den ingår som en del i GPF. De krav som där formuleras på kommunen i olika sysselsättningsfrågor kan därefter på ett naturligt sätt tas upp i den verksamhetsplanering som påbörjas direkt efter att GPF har antagits av kommunstyrelsen.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts ser kommunens planeringsrutiner ut på följande sätt: På hösten år 1 då årsbudgetarbetet avslutats påbörjas översynen av GPF, som bl. a. innehåller målsättningstal för befolkningsutvecklingen totalt och för delar av kommunen, ett sysselsättningspolitiskt avsnitt som efterhand skall utvecklas till ett program samt ett preliminärt bostadsbyggnadsprogram. I början på december antas GPF av kommunstyrelsen och det läggs till underlag för den verksamhetsplanering som därefter påbörjas på de olika förvaltningarna. Arbetet skall vara avslutat till i mitten av februari. Därefter sammanställs och sammanvägs planeringen av kommunstyrelsen som i början på april år 2 presenterar investeringsplaner, personalplaner m. m. för den närmaste femårsperioden.

Avslutningsvis vill Trelleborgs kommun betona att arbetet med kommunal sysselsättningsplanering och det sysselsättningspolitiska programmet måste ske etappvis. Om ambitionsnivån ställs för hög från början kan berörda fackorgan ha svårt att leva upp till anspråken på medverkan vilket i sin tur kan leda till svåra brister i materialet. Värdet av verksamheten kan i så fall med fog ifrågasättas samtidigt som tilltron till planeringsresultatet blir lidande.

2 Sysselsättningspolitisk inventering

2.1 *Inledning*

En aktiv kommunal sysselsättningsplanering kräver ökade kunskaper om den lokala arbetsmarknaden. Tillgänglig statistik är inte helt tillfredsställande. Framför allt finns på kommunal nivå inget material som belyser den dolda arbetslöshetens omfattning. Inom ramen för försöksverksamheten har prövats att genom en lokal arbetskraftsstudie eliminera denna brist. Vidare har prövats att bättre utnyttja det statistikmaterial som finns till-

gängligt på arbetsförmedlingskontoren. För att förbättra kunskaperna om industrisektorn har dessutom det s. k. "DIS-systemet" utvidgats att omfatta företag med minst 20 anställda.

2.2 *Hushållsenkäten*

En lokal arbetskraftsundersökning måste bli ganska omfattande. I Trelleborg deltog över 2 000 personer, vilket är 10 % av det totala antalet personer mellan 16 och 64 år. Urvalet måste ha den storleken för att det skall ge möjlighet till nedbrytningar av olika slag. Ett sätt att minska urvalsstorleken är att direkt rikta in sig på de grupper man vet har särskilda svårigheter, t. ex. ungdomar och kvinnor. Erfarenheten är dock att den heltäckande analysen behövs för att ge en nödvändig totalbild av arbetsmarknaden. Som en uppföljning kommande år kan man sedan koncentrera kartläggningen till viss grupp av befolkningen och dess specifika problem.

Resultatredovisning

Enligt kommunens enkätundersökning har 87 % av männen och 67 % av kvinnorna någon form av förvärvsarbete, dvs. av 21 500 personer är 16 600 på något sätt engagerade på arbetsmarknaden. Drygt 1 000 av dem var p. g. a. semester, tjänstledighet m. m. frånvarande från arbetet under mätveckan. Nästan lika många, huvudsakligen kvinnor, hade en arbetstid under 15 tim/vecka, hälften av kvinnorna arbetade deltid (3 500 personer).

Helt utanför arbetsmarknaden stod således 4 800 personer, 2 000 av dessa var hushållsarbetande kvinnor, 1 200 var studerande, 700 var pensionerade och 650 var arbetslösa.

Förutom de som direkt angivit sig som arbetslösa, vill många börja förvärvsarbeta. Enligt undersökningen vill t. ex. över 800 av de kvinnor som var enbart hushållsarbetande ha ett förvärvsarbete, 500 av dem kan direkt ta ett arbete. De vill dock endast ha deltidsarbete. Summeras samtliga grupper som var utanför arbetsmarknaden så önskar drygt 2 200 personer ha ett arbete, varav hälften kan börja arbeta direkt. Som orsak till att de inte arbetar eller för närvarande inte söker arbete har framför allt följande faktorer angetts: studier (750), inga lämpliga arbeten på orten (720), barntillsyn (310) och arbete i eget hushåll (260).

Hushållsenkäten kan också användas för annat än som underlag för sysselsättningsplanering, t. ex. erhålles uppgifter om hushållens storlek och sammansättning som kan användas i både planering av bostadsbyggande och barnomsorg. Följande tabell visar t. ex. hur förvärvsgraden hos kvinnor varierar med antalet barn under 7 år. Analysen kan bl. a. utvecklas för gruppen kvinnor utan förvärvsarbete. Deras intresse för att börja arbeta kan kombineras med antalet barn för att belysa behovet av utökad kommunal barntillsyn.

Erfarenheterna av försöket med en lokal arbetskraftsundersökning är positiva. Problem och farhågor som man tidigare påtalat har genom enkäten konkretiserats i siffror. Genom en större kunskap om problemens art och omfattning blir det lättare att påvisa behovet av insatser. Särskilt i dis-

Kvinnor 24–44 år fördelade efter barn under 7 år och förvärvsarbetsinsats (procent)

Antal barn under 7 år	Förvärvsarbete			
	Heltid	Deltid	Saknar	Totalt
0	40	42	18	100
1	28	47	26	100
2 el. flera	17	42	41	100
Samtliga kvinnor	33	43	24	100

kussioner med statliga myndigheter både på läns- och central nivå bör kommunens ökade kunskaper vara värdefulla. Vidare förbättras kommunens egna möjligheter till aktiva insatser för att förbättra de arbetssökandes möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

2.3 *Arbetsförmedlingens statistikkort*

Vid november månads utgång år 1976 var 468 personer eller 2,2 % av befolkningen i åldern 16–64 år anmälda som arbetssökande och aktuella för omedelbar placering vid förmedlingen. 67 % av dem var kvinnor. Som jämförelse kan nämnas att enkäten, som gällde andra veckan i november, visade på en arbetslöshet på 3,0 % eller 640 personer. Skillnaden hänförs huvudsakligen till åldersgruppen 16–19 år, där enkäten visar på ett betydligt högre antal arbetslösa.

Resultatet i övrigt visar

att i centralortsområdet sökte 2,5 % av befolkningen 16–64 år arbete mot 1 % i övriga kommundelar,

att männen i betydligt större utsträckning än kvinnorna kan utnyttja egen bil till arbetet, 29 % mot 12 %,

att av arbetssökande önskade var tredje kvinna arbeta deltid, men ingen man,

samt att svårigheter med barntillsyn var den viktigaste orsaken till önskemålet om deltidsarbete.

Syftet med försöket vid arbetsförmedlingen var att undersöka möjligheterna att utnyttja statistikkorten i den kommunala sysselsättningsplaneringen. Erfarenheten är att det kan bidra till att öka kunskaper om de aktivt arbetssökande och därmed utgöra ett komplement till de särskilda studier som måste göras för att kartlägga den s. k. dolda arbetslösheten.

De genomförda undersökningarna pekar framför allt på ett problem vid användandet av statistikkorten. Dessa ligger till underlag för AMS ordinarie arbetslöshetsstatistik. I de sammanhangen sker inte den detaljerade nedbrytning som krävs för att materialet skall vara användbart i kommunal sysselsättningsplanering. Därför leder nuvarande bearbetningsrutiner till att stora fel kan uppstå på kommunal nivå. Vidare bör kanske påpekas att den ojämna arbetsbelastningen på arbetsförmedlingen kan innebära svårigheter för förmedlaren att ibland hinna med tilläggsfrågorna.

2.4 *Kartläggning av arbetskraftsefterfrågan*

DIS-enkäten ger bl. a. kommunen uppgifter om företagens aktuella sysselsättningsläge samt prognos för de närmaste åren, investeringsplaner samt utvecklingshinder av olika slag. Genom tilläggsfrågor till enkäten 1977 erhölls dessutom en bild av personalersättningsbehovet samt företagens intresse för arbetskraftsstöd.

DIS-enkäten besvarades av 23 företag med tillsammans närmare 5 000 anställda år 1976. Tillverkningsindustrin totalt i kommunen sysselsätter enligt FoB 1975 5 470 personer. För den närmaste femårsperioden bedöms antalet sysselsatta minska med i genomsnitt 1 % per år. Det redovisade rekryteringsbehovet är lågt, ca 7 % per år. Det betyder att industrins möjligheter att ta emot den nytillträdande arbetskraften är mycket begränsade.

Företagen anger också utvecklingshinder för de närmaste åren. Redovisningen av utvecklingshinder är uppdelad på olika ämnesområden enligt nedan. Hinder som markerats av minst 10 företag redovisas för respektive ämnesområde

Område	*Viktigaste hinder*
Allmänna ekonomiska förhållanden	Stigande utbud från konkurrenterna på hemmamarknaden (17 företag), kreditsvårigheter (10 företag)
Förhållanden inom arbetsstället	Lokalproblem (12 företag)
Förhållanden på lokaliseringsorten	Brist på yrkesutbildad arbetskraft (16 företag)

Slutligen kan noteras att intresset för olika former av arbetskraftsstöd är svalt. Endast 5 företag angav intresse för någon av de stödformer som avser att underlätta för arbetshandikappade på arbetsmarknaden. Jämställdhetsbidrag för kvinnor var 6 företag intresserade av och beredskapsarbete för manlig ungdom 7 företag. Personal från arbetsförmedlingen har följt upp enkäten med direkta kontakter med företagen. Hittills har de konkreta resultaten varit mycket begränsade.

Sammanfattningsvis kan beträffande DIS-materialet konstateras att det ger en god nulägesbeskrivning av industriföretagen inom kommunen i olika avseenden. Däremot är det svårt att utvärdera de prognossiffror som presenteras. Med kännedom om att näringslivet – av naturliga skäl – har en mycket begränsad planeringshorisont så är dess bedömningar av den framtida sysselsättningen mycket osäkra. Att på basis av "DIS"-enkäten göra prognoser för den framtida sysselsättningen inom tillverkningsindustrin är därför inte realistiskt.

Även företagens noteringar beträffande utvecklingshinder är svårbedömda. En kontroll i anslutning till enkättillfället visar som regel att flera påtalade utvecklingshinder för stunden inte är några problem, men företagen har som en gardering påtalat att t. ex. bristen på yrkesutbildad arbetskraft kan bli ett problem om utvecklingen skulle bli gynnsam.

Avslutningsvis kan erinras att enkäten ingår som en del i det s. k. informationssystemet företag–samhälle. Detta innehåller också en skyldighet för kommunen att informera om sin verksamhet. I Trelleborgs kommun

har denna information de två senaste åren lämnats vid två träffar med representanter för företagen. Utöver dessa sker naturligtvis en rad informella kontakter som ofta berör ett speciellt problem, t. ex. behov av mark eller lokaler.

Vid föregående års träff deltog företagareföreningen vars verksamhet blir allt mer betydelsefull för de mindre och medelstora industriföretagen. Vid årets träff deltog Lunds universitet vars information mottogs mycket positivt. Arrangemang av liknande slag bedömer kommunen därför som mycket angelägna. De kan ses som ett led i att vidga kontaktytan mellan näringsliv och samhälle men också som ett sätt att öka näringslivets intresse att engagera sig i den kommunala planeringen i dess vidaste mening.

3 Verksamhetsplanering med beaktande av sysselsättningsfrågor

3.1 *Kommunens planering*

Den kommunala planeringsverksamheten har, efter hand som kravet på en förbättrad kommunal planering ökat, fått ett allt större omfång. Resultaten konkretiseras i olika kommunala dokument. Som exempel kan nämnas Kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP), kommunalt bostadsbyggnadsprogram (KBP), kommunöversikt och lokal trafikförsörjningsplan. De allmänna förutsättningarna som gäller för planeringen redovisas i ett särskilt dokument (GPF).

GPF redovisar befintliga förhållanden, utvecklingstendenser inom olika områden av betydelse för planeringsarbetet samt prognoser för framtiden. Fullt utbyggda skall GPF även innehålla mål och riktlinjer för olika kommunala verksamheter.

GPF arbetas f. n. fram under ledning av kommunstyrelsens presidium och antas vid styrelsens sista sammanträde för året för att ligga till grund för den verksamhetsplanering som påbörjas omkring årsskiftet ute på förvaltningarna och som avser den närmaste femårsperioden.

3.2 *Verksamhetsplaneringens olika steg*

Verksamhetsplaneringen består av ett flertal moment. Inledningsvis måste facknämnderna klargöra för sig hur de faktorer som styr utvecklingen inom respektive område kommer att förändras under planeringsperioden. I GPF redovisas förväntningarna vad avser befolkning, sysselsättning, bebyggelse m. m. Verksamhetsplaneringen kan även påverkas av annat som är specifikt för den egna förvaltningen. Som exempel kan nämnas författningar eller enstaka fullmäktigebeslut.

Nästa led i arbetet är att kartlägga utgångsläget vad avser verksamhetens kapacitet och servicenivå. Med kapacitet menas den mängd prestationer som kan tillhandahållas inom ramen för till buds stående resurser i form av medel, personal och lokaler. Ett mått på servicenivån erhålls vid en jämförelse mellan tillgänglig kapacitet och efterfrågan eller behov av tjänster.

Tredje steget består av en bedömning av det framtida servicebehovet

inom verksamhetsområdet. Härvid bör behovsberäkning ske dels totalt för kommunen, dels – där så kan ske – för olika kommundelar.

Med de framräknade behoven som grund formulerar facknämnderna målen för de verksamheter de bedriver. Målsättningarna skall redovisa nämndernas ambitionsnivå eller – annorlunda uttryckt – det serviceutbud som föreslås för planeringsperioden. Målen måste självfallet vara avvägda med hänsyn till tillgängliga resurser i form av ekonomi och annat.

I verksamhetsplanen redovisas slutligen de resurser som behövs för att uppställda mål skall kunna förverkligas. Anspråken på resurser måste specificeras med avseende i första hand på medel och personal. I förekommande fall kan det också gälla mark (tomtytor), lokaler och utrustning. Särskild vikt fästs vid redovisningen av personalbehovet. Verksamhetsplanens ekonomiska konsekvenser anges uppdelade på beräknade utgifter för investeringar och driftskostnader.

3.3 *Verksamhetsplaneringens blankettsystem*

Nämndernas överväganden och ställningstaganden sammanfattas i ett blankettsystem som omfattar följande blanketter:

Blankett 1: Beskrivning av serviceutbudet – på den skall anges de faktorer som styr behovet av respektive verksamhet och dessa faktorers planerade/beräknade utveckling under perioden. Vidare skall nuvarande servicenivå anges samt önskad nivå vid planperiodens slut.

Blankett 2: Objektkort för investeringar – på den lämnas uppgift om bl. a. byggtid, planeringsskede, kostnader m. m. Vidare skall de driftskostnader/intäkter samt personalförändringar som betingas av investeringen redovisas.

Blankett 3: Verksamhetsförändringar ej betingade av investeringar – på denna redovisas alla verksamhetsförändringar som inte beror på investeringar.

Blankett 4: Driftbudget – på denna redovisas de kostnads- och intäktsmässiga konsekvenser av de förändringar som facknämnden anser bör göras för att uppnå på blankett 1 angiven servicenivå.

Blankett 5: Personalförändringar – på denna redovisas samtliga personalförändringar under planeringsperioden uppdelad i tre avsnitt, nämligen personal som tillkommer eller avgår på grund av verksamhetsförändring, anställningsbehov som föranleds av avgång som kan förutsägas och uppskattat anställningsbehov till följd av annan avgång. För varje år redovisas i skilda kolumner antal årsarbetare respektive antal befattningshavare för att kartlägga effekten personalmässigt av deltids- och timanställning. Beskrivningen göres också med uppdelning på olika befattningstyper.

3.4 *Erfarenheter*

I denna erfarenhetsredovisning av kommunens verksamhetsplanering begränsas redovisningen till avsnitt som berör den kommunala sysselsättningsplaneringen.

Erfarenheten från tidigare års verksamhetsplanering visar att nyanställningsbehovet gärna underskattas. Det system för långsiktig planering som tillämpades i Trelleborg t. o. m. år 1976 innehöll endast i ringa mån instrument för att fånga upp sysselsättningsutvecklingen. Detta medförde att facknämnderna inte lade sig vinn om att tänka igenom sitt rekryteringsbehov. Genom kommunens deltagande i sysselsättningsutredningen gavs sysselsättningsaspekten ökad tyngd i de gemensamma planeringsförutsättningarna. I samband med att GPF 1977–1981 presenterades samlade kommunstyrelsen representanter för facknämnderna till information. Härvid framhölls särskilt att personalbehovsplaneringen skulle ägnas ökad uppmärksamhet. Den tidigare redovisade blankett 5 hade tagits fram för att underlätta arbetet.

Flertalet facknämnder kunde utan större svårigheter presentera ett material som motsvarade kommunstyrelsens önskemål. Sysselsättningseffekten av planerade verksamhetsförändringar klarlades till fullo liksom den förutsägbara avgången (pensionering). Beträffande den skattade avgången (personalomsättningen) upplevde vissa facknämnder uppgifterna som mindre angelägna. Efter ytterligare erfarenheter av planeringssystemet torde dock även denna fråga omfattas med större intresse och materialets tillförlitlighet öka. Åtskillnaden mellan antal årsarbetare och befattningshavare ansågs på vissa håll vara svår att göra. Lättast att överblicka är den institutionsbundna personalen (barnstugor, ålderdomshem, skolor), medan problemen är större på kontorssidan. Uppdelningen på befattningstyper klarades av relativt enkelt.

Det nya planeringssystemets effektivitet framgår av att rekryteringsbehovet p. g. a. verksamhetsförändringar beräknats till det dubbla jämfört med föregående planeringsomgång. Det totala nyanställningsbehovet framgår av följande tabell.

Systemet möjliggör f. n. inte att ta fram behovet av byggarbetskraft till följd av planerade investeringar. Sådana uppgifter kommer inte fram förrän i samband med ansökan om igångsättningstillstånd. En förbättrad beredskapsplanering kräver på sikt att även preliminära uppgifter om byggar-

	Rekryteringsbehov (ackumulerade värden)									
	1977		1978		1979		1980		1981	
	Års-arb.	Bef.-hav.	Års-arb.	Bef.-hav.	Års-arb.	Bef.-hav.	Års-arb.	Bef.-hav.	Års-arb.	Bef.-hav.
Nya tjänster	66	85	145	200	203	280	290	400	317	450
Pensioner	27	38	54	74	72	97	93	127	120	163
Skattad avgång	25	33	60	80	95	125	125	160	155	200
Totalt	118	156	259	354	370	502	508	687	592	813

betskraftsbehovet tas fram i verksamhetsplaneringen. Kommunen kommer därför att försöka utveckla sin sysselsättningsplanering med sådana uppgifter.

3.5 *Användningsområde*

De redovisade sysselsättningsuppgifterna har ett stort allmänt intresse i den kommunala planeringen. Det är angeläget att på ett tidigt stadium kunna klarlägga de ekonomiska konsekvenserna av en personalutökning. Materialet bildar också underlag för lokaldispositioner och rekryteringsinsatser. Vidare ges anpassningsgruppen möjlighet att bättre överblicka vilka befattningar som är tillgängliga för omplaceringar. Även de fackliga organisationerna bör kunna ha nytta av materialet i sin verksamhet.

På sikt bör personalbehovsplanerna kunna användas som ett bland många underlag för förändringar i utbildningens inriktning. Kännedom om sysselsättningsutvecklingen inom den kommunala sektorn är ytterst väsentlig eftersom denna är starkt expansiv.

Flera statliga myndigheter har nytta av den kommunala sysselsättningsplaneringen. I kontakterna med länsarbetsnämnderna redovisar kommunerna sina planer, som sedan ingår som underlag i nämndens förslag till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsförmedlingen kan med behovsplanerna som bas tidigt överblicka hur efterfrågan på arbetskraft kommer att utvecklas. Vid diskussioner med länsstyrelsen om olika planeringsfrågor bildar verksamhetsplanerna en naturlig utgångspunkt.

4 Beaktande av sysselsättningsfrågorna i kommunens fysiska planering

I sin fysiska planering styrs kommunen av en mängd olika restriktioner. I samband med arbetet med den fysiska riksplaneringen har länsstyrelsen slagit fast att kommunens utbyggnad i princip endast får ske i centralorten och i anslutning till utbyggnadsorterna Anderslöv och Smygehamn. Såväl centralorten som utbyggnadsorterna omges av högvärdig jordbruksmark. Dessutom ligger Smygehamn inom högexploaterat kustområde och Anderslöv avgränsas i norr av område som är riksintressant ur den vetenskapliga och kulturella naturvårdens synvinkel. Kommunens handlingsfrihet är m. a. o. hårt beskuren.

Kommunens näringsliv domineras av Trelleborg AB och aktiviteter i anslutning till hamnen. TAB:s produktion bedrivs f. n. på flera olika ställen i centralorten. Företagets strävan är dock att koncentrera sin verksamhet till två arbetsplatsområden. Kommunen har i sin fysiska planering stött dessa önskemål trots att detta innebär ett klart skiljande av arbetsplatserna från bostadsbebyggelsen. Orsakerna härtill är *dels* att industrin är ytkrävande, *dels* miljöfaktorer. Produktionsmässiga skäl har också spelat in i sammanhanget.

De hamnanknutna verksamheterna är bundna till hamnområdet eller till den terminalanläggning som byggts upp för godshanteringen. Dessa arbets-

platsers lokalisering är givna och kan inte nämnvärt styras genom fysisk planering.

Av det ovan sagda framgår att kommunens ambitioner att skapa ett önskvärt lokaliseringsmönster vad avser bostäder och arbetsplatser hämmas av en mängd faktorer som kommunen inte kan påverka. Trots detta eftersträvar kommunen i sin planering största möjliga närhet mellan bebyggelse- och arbetsplatsområden. Vidare bör understrykas att avstånden mellan bostad och arbetsplats oavsett lokaliseringen blir måttliga i en ort av Trelleborgs storlek. Tiden för att nå arbetet reduceras dessutom genom ett väl utbyggt kollektivtrafiknät. Framhållas kan att ytterst få personer angivit kommunikationsproblem som förvärvshinder i den tidigare redovisade inventeringen. Ett särskilt problem i samband med resor till arbetet är för många att de kombineras med resor för att lämna barn till daghem. Kommunens princip beträffande lokaliseringen av dessa är att förlägga anläggningarna i anslutning till bostadsområdena. Därigenom undvikes lättast problemet med långa omvägar till arbetet.

Industriområden för mindre och medelstora företag finns på flera ställen inom centralorten och i Anderslöv. Genom att alternativa lokaliseringsmöjligheter kunnat erbjudas har en koncentration av arbetsplatsområden undvikits samtidigt som företagens olika önskemål tillgodosetts.

Den kommunala markplaneringen är en lång process som kortfattat kan beskrivas på följande sätt. Arbetet inleds med att en markdispositionsplan upprättas. På detta stadium ställs tätortsutbyggnaden mot framför allt jordbruks- och naturvårdsintressen. Sysselsättningsaspekten behandlas icke primärt i detta skede utan denna kommer in i bilden då markförvärv aktualiseras och får senare ökad tyngd då områdesplaner upprättas. I områdesplaneringen bör arbetsplatsområden enbart avgränsas ytmässigt medan detaljerna i användningen får anstå tills detaljplaneringen sker, eller slutligt då ett företag anmäler intresse av att disponera mark. Vad gäller lokalisering av kommunala arbetsplatser såsom barnstugor och ålderdomshem kan läget bestämmas tämligen exakt redan i områdesplanen. De kommunala institutionerna förläggs i allmänhet i områdena för bostadsbebyggelse, dock med undantag för exempelvis större ålderdomshem som gärna placeras nära centrumservicen.

Mycket ytkrävande industri eller företag med stor arbetsstyrka kräver ur planeringssynpunkt en annan handläggning. Sådan lokalisering inträffar ytterst sällan och markreservation för denna typ av verksamhet kan inte rimligen ske i områdesplanen.

Som tidigare antytts är det svårt att – med Trelleborgs kommun som utgångspunkt – se att bostads- och industriområdenas lokalisering kan medföra några större förvärvshinder. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att andra faktorer styr lokaliseringen kan konstateras att sysselsättningsfrågorna inte ges det utrymme i planeringsdiskussionerna som kanske måste ske på andra håll. Kommunen anser för sin del att sysselsättningsaspekten blir tillgodosedd *dels* genom att alternativa industriområden finns att tillgå, *dels* till följd av att en tillfredsställande kollektivtrafik tillskapats under årens lopp.

5 Budgeten som sysselsättningspolitiskt instrument

Under de senaste åren har kommunen i allt större utsträckning engagerat sig i försöken att bemästra arbetsmarknadsproblemen inom Trelleborg. Detta har skett bl. a. genom att bereda praktikplatser för arbetslös ungdom och via tidigareläggning av investeringsprojekt. Insatser av denna typ förutsätter att ekonomiskt utrymme finns i kommunens budget. Kommunen anslår inget fixerat belopp i budgeten utan erforderliga medel ingår i det s. k. anslaget till oförutsedda behov. I budgeten för år 1978 har kommunen förutsatt att ca 1,5 milj. kr skall åtgå för sysselsättningsfrämjande åtgärder. De faktiska kostnaderna kan bli något större eller mindre beroende på arbetsmarknadslägets utveckling. Merparten av det beräknade beloppet är avsedd att täcka kommunens andel av kostnaderna för praktikarbete för ungdom. Vid två tillfällen om året gör kommunstyrelsen en enkät till facknämnderna för att kartlägga tillgången på praktikplatser. F. n. sysselsätts ett 60-tal ungdomar i de kommunala förvaltningarna. Återstoden skall bestrida kostnaderna för att bereda äldre ortsbunden arbetskraft sysselsättning.

Utanför beloppet på 1,5 milj. kr faller de kostnader som är förknippade med tidigarelagda investeringar. Dessa utgifter ingår i den avsättning till investeringsfonden som sker varje budgetår. Storleken på avsättningen avpassas bl. a. med hänsyn till den volym investeringar som beräknas bli tidigarelagda.

Ibland aktualiseras tidigareläggning av s. k. industribeställningar. Dessa behandlas antingen på samma sätt som tidigarelagda investeringar eller, mindre ofta, betraktas utgifterna som förskott på kommande års anslag och den formella kostnadstäckningen sker först senare.

På senare tid har frågan om tidigareläggning av anställningar diskuterats. På detta område är erfarenheterna begränsade. Helt allmänt kan dock konstateras att flertalet nyanställningar är förknippade med nya institutioner. Nyanställningar kan m. a. o. inte flyttas fram i tiden med mindre att även investeringen tidigareläggs. Detta gäller självfallet inte exempelvis kontors- och viss teknisk personal, men inom dessa kategorier är nyanställningsbehovet ringa.

Det är en onödig begränsning att tala om årsbudgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument. Det är nästan viktigare att rikta intresset på långtidsbudgeten. I denna har man nämligen möjlighet att i ett längre perspektiv planera in de insatser som kan bli nödvändiga på sysselsättningens område. Det är också här som de finansiella behoven klarläggs och redan på det långsiktiga planeringsstadiet måste det ekonomiska resursbehovet för arbetsmarknadsåtgärder vägas in och påverka exempelvis kraven på utdebiteringshöjningar. Sker inte detta kan kommunen utsättas för obehagliga överraskningar när årsbudgeten skall utarbetas.

I Trelleborgs kommuns senaste ekonomiska långtidsplan slås fast att det under hela planperioden kommer att fordras mer eller mindre omfattande kommunala insatser för att bereda ungdom och svårplacerad arbetskraft sysselsättning. Ekonomiskt utrymme för sådana åtgärder har också lämnats i planen. Likaledes ingår i investeringsplanen de objekt som kommunen angivit som investeringsreserv hos länsarbetsnämnden. Om dessa projekt tidigareläggs är kommunen beredd att flytta fram den "finansieringsbild" i tiden som skisserats i investeringsplanen.

6 Samverkan med landsting, statliga länsorgan, företagarförening, näringsliv och fackliga organisationer

För att den kommunala sysselsättningsplaneringen skall bli verkligt meningsfull erfordras att den är väl förankrad på framför allt regional och lokal nivå. Det ställer bl. a. krav på en bättre samverkan med myndigheter, organisationer och företag på olika nivåer.

När det gäller den regionala nivån, där länsstyrelsen idag har det övergripande ansvaret på samhällsplaneringens område har samarbetet utvecklats påtagligt under senare år. Den gemensamma s. k. "djupstudien" har varit en bidragande orsak till detta. De ändrade rutinerna för länsplaneringen kommer att ytterligare förstärka etablerat samarbete. Formerna för denna samverkan regleras i stort i anvisningarna för länsplaneringen.

Kommunens kontakter med länsarbetsnämnden är idag främst föranledda av den planering av beredskapsarbeten som måste göras årligen. En mer aktiv sysselsättningsplanering ökar kraven på kontakter inte bara med nämnden utan också med distriktsarbetsnämnd och arbetsförmedling. Formerna för en utvidgad samverkan har ännu inte diskuterats.

Ett utbyggt samråd på lokal nivå innebär framför allt utökade och systematiserade kontakter med företrädare för arbetsmarknadens parter och arbetsförmedling. Redan idag finns ett visst samarbete, t. ex. träffas representanter för kommunen och företagsledningen vid kommunens dominerande industriföretag två gånger årligen för informationsutbyte. En aktiv sysselsättningsplanering kräver emellertid att kontakter också knyts med övrigt näringsliv och framför allt med fackliga organisationer på den lokala nivån. Inom ramen för den s. k. "DIS-verksamheten" har som tidigare redovisats vissa samrådsformer etablerats.

Inom kommunen diskuteras att tillskapa ett kontaktorgan mellan företrädare för kommun, arbetsgivare, arbetstagare och arbetsförmedling. Organet skulle bl. a. få en rådgivande karaktär i arbetet med det sysselsättningspolitiska programmet. Trelleborgs kommun hoppas att det föreslagna kontaktorganet skall ge inte bara kommunen utan också övrigt näringsliv bättre möjligheter och större intresse för att aktivt medverka till att lösa den lokala arbetsmarknadens problem.

Avslutningsvis vill kommunen understryka att en utvidgad kommunal sysselsättningsplanering kan bidra till att lindra problemen på de lokala arbetsmarknaderna. För att verksamheten skall få mer långtgående effekter krävs emellertid att arsenalen av åtgärder vidgas. Förutom en decentralisering av beslutsfattandet till statliga myndigheter på regional och lokal nivå i olika frågor krävs också att kommunerna ges bättre resurser att försöka lösa de lokala arbetsmarknadernas problem.

4 Försöket i Lessebo kommun

Citat ur rapporten

"Beträffande försöken med en utvidgad *verksamhetsplanering* där man också primärt beaktar sysselsättningsfrågorna kan konstateras, att detta är ett av de områden där en fortsatt utveckling kan förväntas ske inom kommunen. Denna vidareutveckling bör ske inom ramen för de planeringsresurser som idag står till kommunens förfogande.

Det bör observeras att det inte enbart är den internt kommunala sysselsättningen som avses. Den långsiktiga verksamhetsplaneringen bör även utnyttjas för framtagande av beredskapsarbeten, inplanering av åtgärder för att undanröja eventuella förvärvshinder osv.

Som en direkt uppföljning av kommunens senaste verksamhetsplan (1977–81) utarbetades kommunens första egentliga *personalplan*. I planen beaktas inte enbart nya tjänster enligt verksamhetsplanen utan också s. k. förutsägbar avgång. Planen/sammanställningen har inneburit att kommunen fått en allmänt fördjupad kunskap samt bättre handlingsberedskap inom det aktuella området." (sid 48)

Innehåll

1 Inledning

1.1 *Presentation av kommunen*

Lessebo kommun är till såväl yta som folkmängd den minsta kommunen i Kronobergs län. Bland rikets 277 kommuner kommer Lessebo på 234:e plats vad avser antalet invånare den 1 januari 1977. Landarealen omfattar ca 415 km^2.

Lessebo kommun hade 8 918 invånare vid årsskiftet 1976/77. Urbaniseringsgraden är hög. Drygt 85 % av kommunens invånare bor i någon av kommunens fyra tätorter, vilka är Lessebo (2 961 inv.), Hovmantorp (2 716 inv.), Kosta (1 273 inv.) och Skruv (710 inv.). Hovmantorp är för närvarande kommunens mest expansiva tätort och ökade sin befolkning med 780 personer åren 1971–1975. Enligt kommunens befolkningsprognos kommer kommunens befolkning att uppgå till drygt 9 100 personer år 1980.

Samtliga församlingar inom kommunen är högt industrialiserade. År 1975 var 3 314 personer yrkesverksamma *inom* kommunen (20–w tim/v). Av dessa var 63 % eller 2 080 personer verksamma inom industrin. De dominerande industribranscherna är jord- och stenindustrin samt massa- och pappersindustrin.

Förvärvsfrekvensen för män över 15 år låg år 1975 på 69,2 % medan 38,6 % av kommunens kvinnor förvärvsarbetade (20–w tim/v). Totalt (1–w tim/v) hade 4 094 ett förvärvsarbete år 1975. Av dessa hade cirka 750 personer (18 %) sin arbetsplats i annan kommun. Störst var/är beroendet av arbetsplatserna i Växjö dit nästan 500 personer pendlade. Den totala *nettoutpendlingen* uppgick år 1975 till 375 personer.

1.2 *Organisation*

Lessebo kommuns planering bygger på de principer som formuleras i Svenska kommunförbundets rapport "Kommunplanering", nämligen att all planering skall *samordnas* och riktas mot gemensamma mål. Genom ett integrerat system för gemensamma planeringsförutsättningar (GPF), verksamhetsplanering (VPL), *budget* och *bokslut* skall de kommunala *handlingsprogrammen* genomföras och utvärderas.

Detta planeringssystem är ännu under uppbyggnad i Lessebo. Regelrätta handlingsprogram saknas fortfarande inom vissa sektorer såsom åldringsvård och fritidssektorn.

Med detta planeringssystem förskjuts den övergripande planeringen från budgeten till verksamhetsplaneringen. Samtidigt får vi en mer samordnad och långsiktig planering. Kontroll sker som tidigare främst genom bokslutet.

Som handlingsprogram intar GPF och VPL en särställning eftersom de inrymmer såväl "sig själva" som koncentrat av övriga handlingsprogram.

De gemensamma planeringsförutsättningarna (GPF) fastställs årligen av kommunfullmäktige och innehåller prognoser, allmänna upplysningar samt mål och riktlinjer för den kommunala verksamheten. Väsentligt är att målsättningarna arbetas fram gemensamt av kommunledningen och facknämnderna. Via bl. a. olika handlingsprogram presenterar facknämnderna sina målsättningar. De tas in i GPF och behandlas därefter av fullmäktige.

Facknämnderna kan således presentera sina förslag till riktlinjer och målsättningar för sina respektive verksamheter. Fullmäktige kan sedan justera eller sanktionera målsättningarna.

Verksamhetsplanen (VPL) är en långsiktig plan (5 år) för den kommunala verksamheten. Planen ses över/omarbetas varje år och antas av fullmäktige. Verksamhetsplanen består dels av ett öppet alternativ och en slutlig plan (kommunstyrelsens alternativ). Det öppna alternativet utgöres av facknämndernas behov och önskemål, medan den slutliga planen innefattar kommunledningens totalavvägning och prioritering. Verksamhetsplaneringens första planeringsår utgör ram för kommande års budget. Verksamhetsplanen kan delvis betraktas som en budget, men med lägre detaljeringsgrad och omfattande ett basår samt fyra planeringsår.

Någon formell och "egen" organisation för enbart kommunplaneringen finns inte i Lessebo. Ytterst lyder planeringen naturligtvis under kommunstyrelsen och fullmäktige.

På tjänstemannaplanet har kanslichefen det slutliga ansvaret för den samlade kommunala planeringen.

Ur handläggningsmässig synpunkt leds och samordnas planeringsarbetet av kommunens utredningssekreterare.

2 Sysselsättningspolitisk inventering

2.1 *Inledning*

Vårt behov av information om arbetsmarknaden, dess sammansättning och utveckling ökar ständigt. Idag finns också en omfattande statistisk information rörande dessa frågor. De huvudsakliga informationskällorna utgöres i första hand av folkräkningarna (FoB) och de s. k. arbetskraftsundersökningarna (AKU). Dessa informationssystem ger idag en bra bild av det aktuella sysselsättningsläget i riket.

Beträffande bl. a. prognoser för näringslivets utveckling samt andra uppgifter rörande sysselsättning m. m. kan också underlag hämtas från länsplaneringsmaterialet samt ur länsarbetsnämndens statistikinformation.

Trots detta relativt omfattande informationsubud är det helt klart att det krävs ett *komplement på kommunal nivå*. Vad kommunerna främst behöver är ett "enkelt" informationssystem som kan ge tätare, snabbare och djupare information och som går att anpassa till respektive kommuns lokala problem och förutsättningar.

Genom att verkställa en sysselsättningspolitisk inventering har försökskommunerna bl. a. fått svar på följande frågor:

- Hur många personer är undersysselsatta eller arbetslösa i respektive kommun?
- Vilka är de huvudsakliga arbetshindren och vad kan respektive kommun eller andra samhällsorgan göra för att undanröja dessa hinder?

2.2 *Hushållsenkäten*

Det primära syftet med försöket med lokala arbetskraftsstudier, kan sägas vara att skapa användbara instrument genom vilka kommunerna skall kunna erhålla en god statistisk information om de lokala arbetsmarknaderna. Studien är ämnad att i första hand ta fram information kring kommunernas förhållande till arbetsmarknaden främst vad avser:

- arbetskraftsstatus
- arbetslöshetens storlek och sammansättning
- de ej sysselsattas humantillgångar vad avser utbildning, arbetslivserfarenhet etc. samt deras nuvarande aktivitet på arbetsmarknaden
- primära förvärvshinder
- pendlingsformer och pendlingsavstånd

Avsikten ur kommunal synvinkel är att resultatet av undersökningen skall kunna inarbetas i kommunernas gemensamma planeringsförutsättningar. Undersökningen kan därigenom ligga som ett underlag för den del av den kommunala planeringen som på ett eller annat sätt berörs av arbetsmarknadssituationen.

Det är emellertid viktigt att notera att den genomförda enkätundersökningen, som kan sägas utgöra grundstommen i en mer omfattande sysselsättningspolitisk inventering, skall ge en samlad bild av olika problemområden inom kommunen. Undersökningen skall utgöra ett viktigt komplement till den övriga informationen om olika grupper på de lokala arbetsmarknaderna, som kommunen besitter. De lokala arbetskraftsstudierna bidrar också till ökad kunskap om olika lokala arbetsmarknader inom ett län. Syftet kan därför ur regional synpunkt sägas vara att pröva nya metoder för att öka kunskapen inom länsplaneringen.

Undersökningspopulationen utgörs av personer kyrkobokförda och bosatta i kommunen en viss vecka år 1976 och som dessutom är födda mellan 1912 och 1960.

17 % av befolkningen i Lessebo, Hovmantorp och Ekebergs församlingar ingick i urvalet. I Ljuders församling omfattar urvalet 20 % av befolkningen 16–64 år.

Erfarenheterna från arbetet med nuvarande undersökning ger vid handen att målsättning och anpassning till efterfrågad information bör vara utgångspunkter vid diskussioner kring urvalets storlek och sammansättning.

För framtida undersökningar bör urvalen konstrueras i form av "gruppstratifieringar", där den efterfrågade informationen inhämtas via specialstudier av grupper t. ex. ungdomar, glesbygdsbor, bilinnehavare etc.

På detta sätt ökas säkerheten kring den information som insamlas och som i de flesta fall utgör ett av de kommunala beslutsunderlagen inom samhällsplaneringen.

Samtliga försökskommuner genomförde sina undersökningar under oktober–november 1976. Varje kommun tog ca en vecka i anspråk för genomförandet.

Riktigheten i en sådan gemensam tidläggning kan givetvis diskuteras då geografiska skillnader i näringslivet förekommer.

Stora skillnader i säsongsvariationer förekommer därför givetvis mellan

Antalet slumpmässigt utvalda personer i olika åldersgrupper i procent av befolkningen i arbetsför ålder (16–64 år)

	1912–31	1932–51	1952–56	1957–60	Totalt	Urval
Ett delområde	20	20	20	20	158	920
Tre delområden	17	17	17	17	762	

Antalet inkomna svar i förhållande till nettourvalet var 842, vilket utgjorde 92,3 % av nettourvalet (912)

kommunerna. Dessa erfarenheter bör fortsättningsvis utnyttjas när liknande studier av de lokala arbetsmarknaderna görs. Hänsyn bör därför i större utsträckning tas till den rådande arbetsmarknadssituationen. Resultat från undersökningen bör därför kompletteras med annan kunskap om arbetsmarknaden t. ex. bedömning av rådande efterfrågan på arbetskraft, antalet lediga platser etc. och därmed sammanhängande konjunkturläge.

För Lessebos vidkommande användes ca 2,5 månader från arbetets inledning (utskickande av postenkäten) tills dess att materialet kunde skickas för stansning. Under denna tid arbetade 1 person på heltid med dessa uppgifter.

Lessebo kommuns arbetsinsats med hushållsenkäten sträcker sig över tiden från september 1976 till november 1977 (14 månader). Under denna tid har emellertid arbetet pågått med vitt skiftande intensitet. Då undersökningen haft en klar karaktär av försöksverksamhet har relativt mycket tid gått åt till diskussioner över lämpliga frågor, frågeformuleringar, tabellutformning m. m., vilket på ett påtagligt sätt påverkat den totala tidsåtgången.

Resursåtgång

Nedan redovisas en uppskattning av antalet arbetstimmar samt en fördelning på de i undersökningen ingående arbetsmomenten.

Moment 1
(40 arb.dag.) = Framtagande av enkäten, urvalsplanering, svarskuvert, följebrev etc.

Moment 2
(45 arb.dag.) = Utskickande av enkäten, tel. intervjuer, uppföljning, kodning etc.

Moment 3
(50 arb.dag.) = Analys och rapport

Kostnad (exklusive material, porto, stansning och datakörning) 1 080 timmar x 40 kr[1] = cirka *43 000 kr*

[1] Enl. lönegrad K 20 inkl. personalförsäkring.

Resultatredovisning

I princip skulle antalet tabeller, diagram och kommentarer kunna bli mycket stort, men resultaten måste koncentreras till de områden inom sysselsättningsplaneringen som *dels* är värdefulla ur kommunal synpunkt och *dels* ur sysselsättningsutredningens synpunkt. Som framgår av undersökningsresultatet har detta begränsats till tre stycken huvudgrupper, nämligen: sysselsättningsstatus, ej sysselsatta och förvärvshinder.

Inom dessa huvudgrupper är sedan det mest intressanta resultatet framtaget.

Sysselsättningsstatus

Enligt enkätundersökningen hade 92 % av männen och 69 % av kvinnorna någon form av förvärvsarbete. Omkring 6 % av vardera könet var frånvarande på grund av semester, tjänstledighet eller sjukdom under mätveckan.

Ej sysselsatta

Ännu på hösten 1976 rådde en *liten* arbetslöshet bland ungdomar i kommunen. Av totalt 60 arbetslösa personer återfanns 13 i åldersklassen 16–19 år.

Arbetslösheten i Ljuder var större än i kommunens övriga församlingar, 2,6 % mot 0,7 %–1,6 %.

Den s. k. "dolda" arbetslösheten uppgick enligt enkäten till 218 kvinnor och 13 män. Dessa bestod bl. a. av förtidspensionärer (6 st), studerande (17 st) och de som arbetade i eget hushåll (194 st).

5,3 % av befolkningen i s. k. arbetsför ålder (16–64 år) var förtidspensionärer (280 st).

88 % av de ej sysselsatta som kunde och ville arbeta men som *inte sökt* arbete under det senaste halvåret var kvinnor.

Under det senaste halvåret hade 44 % av de ej sysselsatta som ansåg sig både kunna och vilja arbeta sökt arbete vid minst ett tillfälle.

I Hovmantorps och Ljuders församlingar var det anmärkningsvärt många som uppgav arbete i eget hushåll som huvudsaklig sysselsättning jämfört med övriga församlingar i kommunen, ca 13 % mot 4–8 %.

Förvärvshinder

Ej förvärvsarbetande personer inom kommunen angav följande orsaker (*förvärvshinder*) till att de ej förvärvsarbetade:

	Antal		%
Inga lämpliga arbeten på bostadsorten	147	=	14,6
Barntillsynen går ej att ordna	51	=	5,1
Upptagen av arbete i eget hushåll	291	=	28,8
Studier	199	=	19,7
Egen sjukdom	315	=	31,2
Svårt att klara resor t/fr arbetet	7	=	0,6
	1 010	=	100,0

Av de 1 010 *ej förvärvsarbetande* personerna angav ca 300 att de både *ville och kunde arbeta.*

65 % av de sysselsatta kvinnorna som arbetade mindre än 35 timmar per vecka, ville inte ha heltidsarbete.

Ingen av de sysselsatta männen som pendlade till arbetet åkte med kollektiva färdmedel då avståndet understeg 11 kilometer.

1 % av männen utnyttjade kollektiva färdmedel till arbetet (19 av totalt 2 250 män).

2 % av kvinnorna utnyttjade kollektiva färdmedel till arbetet (31 av totalt 1 659 kvinnor).

Endast 5 % av samtliga kvinnor som ej var sysselsatta, men som både kunde och ville arbeta, kunde tänka sig en pendlingstid på mer än 30 minuter till ett eventuellt arbete (enkelresa).

75 % av de som *inte* hade arbete, kunde *inte* utnyttja egen bil om arbete hade erbjudits. Störst svårighet hade kvinnorna. (178 kvinnor och 32 män = 210 personer).

2.3 *Arbetsförmedlingens statistikkort*

Undersökningarna genomfördes vid två tillfällen; november 1976 och april 1977. Vid det första undersökningstillfället ingick bara arbetssökande vid arbetsförmedlingen i Lessebo i undersökningen. Vid det andra tillfället ingick i undersökningen även de arbetssökande från Lessebo kommun som sökte arbete via arbetsförmedlingen i Växjö.

Vid aprilundersökningen hade arbetsförmedlingen i Växjö 30 sökande från Lessebo kommun. Totalt omfattade denna undersökning 211 personer.

Vid en resultatjämförelse av de båda undersökningarna visade det sig emellertid, att de båda undersökningarna i allt väsentligt gav samma resultat. Med anledning av detta samt att novemberundersökningen var något mer omfattande behandlas enbart denna (novemberundersökningen) i den fortsatta redovisningen.

Syftet med undersökningen var i första hand att se vad ett "bredare" utnyttjande av arbetsmarknadsverkets statistikkort kan ge kommunerna. Därutöver har statistikkortet utnyttjats till att jämföra och "kontrollera" vissa uppgifter från den s. k. hushållsenkäten.

Vid de aktuella försöken framkom vissa brister i dagens system. De är emellertid inte av allvarligare art utan bör kunna bemästras. En av dessa brister, sett med försökskommunernas ögon, är att de bearbetade statistikkorten endast bevaras under 1 månad av respektive länsarbetsnämnd. Detta omöjliggör exempelvis en framtida uppföljning och/eller kontroll av materialet. Vidare utför AMS ingen kontrollstansning av korten, vilket bl. a. resulterade i att materialet för vissa kommuner innehöll allt för många fel. Statistikkortet ger inte underlag för en sysselsättningspolitisk inventering utan bör ses som ett komplement.

För kommunens vidkommande är systemet ur administrativ synpunkt smidigt och kräver inga större arbetsinsatser.

Kommunen måste givetvis själv avgöra vilka tilläggsfrågor som skall ingå men i övrigt begränsas arbetet till själva resultatanalysen.

I den aktuella försöksverksamheten hade Lessebo ett nära samarbete med den lokala arbetsförmedlingen.

Undersökningsresultat

Bland viktigare resultat kan följande nämnas:

1,3 % av befolkningen (16–64 år) är arbetssökande utan arbete och aktuella för omedelbar placering (= 70 personer)

2,7 % av ungdomarna 16–19 år är arbetssökande utan arbete och aktuella för omedelbar placering (= 11 ungdomar)

67 % av de arbetssökande utan arbete och aktuella för omedelbar placering är kvinnor (= 47 kvinnor)

30 % av *samtliga* sökande har varaktigt arbete

40 % av kvinnorna utan arbete och aktuella för omedelbar placering söker deltid

91 % av männen utan arbete och aktuella för omedelbar placering söker heltid

61 % av kvinnorna utan arbete och aktuella för omedelbar placering och som söker deltid anger arbete i eget hushåll som främsta orsak till deltidsarbete

17 % av kvinnorna utan arbete och aktuella för omedelbar placering och som söker deltid anger att barntillsynen ej går att ordna som främsta orsak till deltidsarbete

66 % av kvinnorna utan arbete och aktuella för omedelbar placering är beroende av kollektiva färdmedel om arbete utanför hemorten erbjudes

2.4 *Kartläggning av arbetskraftsefterfrågan*

En målsättning med allt informationsanskaffande som samhället bedriver, måste vara att samordna verksamheten och arbetet så mycket som möjligt, inte minst för att undvika irritation och onödigt dubbelarbete för företagen.

Då det redan i dag finns ett informationssystem uppbyggt för informationsutbyte mellan företag och samhälle, är det naturligt att se om inte detta system kan byggas ut för att också bättre passa kommunernas behov.

Försök med ett utbyggt DIS-system provades av bl. a. Lessebo kommun i samband med vårenkäten 1977.

Tankegångarna med en enkätsamverkan enligt ovan har också utvecklats. Tillsammans med kommunförbundet har DIS arbetat fram ett s. k. "frågebatteri" som intresserade kommuner skall kunna använda redan vid enkätomgången våren 1978.

Den under våren 1977 genomförda enkätsamverkan har för kommunens vidkommande inte inneburit någon mer betydande arbetsbelastning. Kommunen lämnade under vintern 1976/77 synpunkter på och förslag till tilläggsfrågor. I övrigt har arbetsinsatserna kunnat begränsas till analys och sammanställning av enkätsvaren.

En brist i den genomförda enkätomgången har varit den långa insamlingstiden. Tre olika myndigheter/instanser (länsstyrelsen, SCB och sysselsättningsutredningen) har svarat för det direkta insamlingsarbetet. Kommunen har sedan fått uppgifterna i andra och i vissa fall också i tredje hand.

Vid en framtida enkätsamverkan bör detta förfarande förenklas. Förslagsvis kan en speciell "kommunblankett" bifogas den ordinarie enkäten för

att kunna sändas direkt till kommunen. Detta kan emellertid innebära att vissa företag får svara två gånger på någon eller några frågor, men bör totalt sett förenkla handläggningen. De kommunala tilläggsfrågorna bör också maximeras för att inte riskera att man dränker företagen i frågor och blanketter.

Beträffande enkätens tillförlitlighet säger erfarenheten, att den på en rad punkter bör analyseras med stor försiktighet. Detta gäller inte minst frågan om företagens förväntade sysselsättningsutveckling. Här kan exempelvis det *aktuella* konjunkturläget på ett "felaktigt" sätt påverka framtidsbedömningarna i vissa företag samtidigt som frågan i vissa fall också kan uppfattas som "obekväm".

Enkäten bör kunna utvecklas ytterligare. Bl. a. bör den ha stora förutsättningar att kunna utgöra ett första steg eller en impuls till mer direkta och personliga kontakter mellan intresserade företag och kommunen.

Bland samtliga frågor i vårenkäten fanns, enligt kommunens uppfattning, följande huvudfrågor av speciellt intresse för den kommunala planeringen:

- Aktuell sysselsättning samt prognos t. o. m. år 1981
- Ersättningsbehov av personal åren 1977–1979
- Utvecklingshinder de närmaste åren (brist på service i kommunen)
- Företagens intresse för arbetskraftsstöd

De ursprungliga 18 "DIS-företagen" (våren 1977) sysselsatte/sysselsätter cirka 85 % av samtliga industrisysselsatta i kommunen. Då industrisektorn ensam svarar för cirka 63 % av den totala sysselsättningen i kommunen är naturligtvis utvecklingen inom de aktuella företagen av mycket stort intresse för kommunen.

Av de ursprungliga 18 företagen besvarade 16 enkäten, varav 2 har telefonintervjuats.

År 1976 hade dessa 16 företag 1 684 anställda varav endast 21 personer (1,3 %) arbetade midre än 20 timmar per vecka. Beträffande prognosen förväntas att sysselsättningen skall minska med drygt 60 personer under det första prognosåret (1977). Då enkäten besvarades under våren 1977 bör företagen vid detta tillfälle ha haft en relativt god överblick över sysselsättningen detta år. På goda grunder bör således bedömningarna för år 1977 kunna anses som realistiska.

För perioden 1978–1981 anger däremot företagen att man, totalt sett, väntar en viss sysselsättningsökning.

Denna prognos kan bl. a. jämföras med motsvarande prognos[1] i länsstyrelsens Länsrapport 1977 (länsstyrelsens uppföljning av den regionalpolitiska utvecklingsplaneringen) enligt vilken industrisysselsättningen i kommunen förväntas minska under perioden 1975–1985.

Av de två företag som inte besvarade enkäten har ett sedan svarstillfället gått i konkurs. Detta förhållande visar bl. a. att man i sina analyser och bearbetningar inte enbart bör ägna sig åt de företag som svarar på enkäten, utan också ägnar uppmärksamhet åt de företag som inte svarar.

Det bör också framhållas att ett av de företag som svarade på enkäten, kort efter svarstillfället gick i konkurs. I företagets enkätsvar kan emellertid inga tecken på en sådan utveckling spåras.

Ett naturligt led i kommunens arbete med att analysera enkätsvaren är

[1] Meddelande nr 1977:3 (översyn av länsplaneringens prognoser).

att se om något av de företag som förutser en personalminskning också påtalar brister i den kommunala servicen. Något sådant samband har emellertid inte kunnat konstateras.

Av stort intresse för kommunen är naturligt nog också de företag som aviserar personalutökningar. Av samtliga "DIS-företag" i kommunen är det emellertid endast ett företag som räknar med någon nämnvärd utökning. När det gäller personalminskningar anger ett företag att man under år 1977 kommer att minska personalstyrkan relativt kraftigt. Detta företag sysselsätter i huvudsak kvinnor. I övrigt redovisas enbart smärre personalförändringar i enkäterna.

Beträffande frågan om den kommunala servicen på något eller några områden är så dålig eller bristfällig att den kan anses utgöra ett utvecklingshinder för företagen kan allmänt konstateras, att någon allvarligare brist i den kommunala servicen för närvarande inte tycks föreligga.

Totalt har 19 av maximalt 120 "bristmarkeringar" registrerats. Två företag, på olika orter i kommunen, har emellertid angivit att de kollektiva transporterna samt bostadsförsörjningen utgör större hinder för de båda företagens utveckling.

Då det gäller företagens ersättningsbehov av personal, beräknas detta uppgå till drygt 100 personer per år under åren 1978 och 1979, vilket motsvarar en personalomsättning på cirka 6 %.

Företagens intresse av att utnyttja de olika former av arbetskraftsstöd som kan utgå till nuvarande anställda samt att anställa personal för vilka olika former av stöd kan utgå, måste anses som svagt. Ett visst intresse kan emellertid spåras då 4 företag, varav 3 relativt stora, är intresserade av att få ytterligare information om de olika stödformerna genom personliga kontakter med arbetsförmedlingen.

3 Verksamhetsplanering med beaktande av sysselsättningsfrågor

3.1 *Kommunens planering*

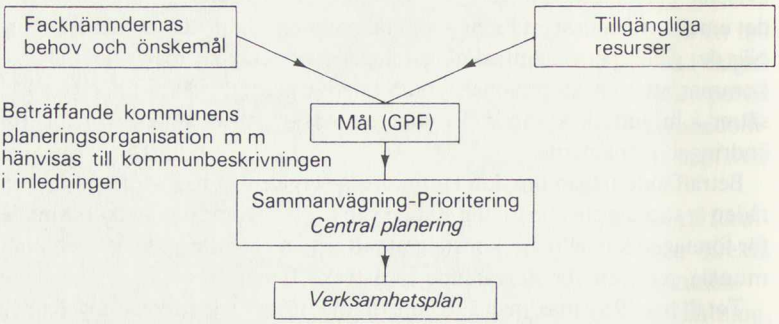
Verksamhetsplaneringen i Lessebo kommun bedrivs sedan år 1973 enligt den av kommunförbundet utarbetade planeringsmodellen. Denna planeringsmodell kan i huvudsak sägas bestå av följande tre delar:

- gemensamma planeringsförutsättningar (GPF)
- förvaltningsplanering (öppet alternativ)
- kommunledningens avstämning och prioritering (KS-alternativ)

På grund av de senaste årens starkt ökande krav på samhällsinsatser av olika slag vilka inte motsvarats av en tillräcklig resursökning, har kommunerna i högre grad än tidigare tvingats göra kraftiga prioriteringar.

Verksamhetsplaneringen, vilken har en planeringshorisont på 5 år, syftar i första hand till att ge kommunledningen ett instrument med vilket man skall kunna styra och prioritera verksamheten i enlighet med sina politiska målsättningar och värderingar.

Verksamhetsplanen är i hög grad vägledande vid årsbudgetarbetet. Dessutom ligger planen också till grund för redovisningen av kommunens långsiktiga ekonomiska planering (KELP).



3.2 *Sysselsättningsfrågornas behandling i 1977 års verksamhetsplan*

En grundlig och väl underbyggd verksamhetsplanering kan vara en naturlig utgångspunkt för en mer omfattande och detaljerad kommunal personaladministrativ planering. Verksamhetsplaneringen kan också utgöra ett viktigt led i en mer allmän sysselsättningspolitisk planering samt kommunens beredskapsplanering.

I enlighet med sysselsättningsutredningens intentioner har sysselsättningsfrågorna i kommunens senaste verksamhetsplan (1977–1981) också fått en helt annan uppmärksamhet och ett helt annat utrymme än tidigare, då sysselsättningsfrågorna främst behandlades med tonvikten lagd på de rent ekonomiska aspekterna. Till följd av bl. a. den här utvecklingen har också den personaladministrativa planeringen i stort fått en ny dimension.

Som exempel på hur sysselsättningsfrågorna i dag kommer in i den kommunala planeringen i Lessebo, kan följande exempel nämnas:

Verksamhetsplaneringen bygger på en förvaltningsvis planering och omfattar samtliga verksamhetsområden i kommunen; t. ex. den kommunala barnomsorgen.

Enligt gällande barnomsorgslag (SFS 1976:381) skall kommunerna upprätta barnomsorgsplaner, vilka skall avse en period av minst fem år (rullande planering). Dessa handlingsprogram, vilka till stor del måste bygga på kommunernas befolkningsprognoser, utgör en given utgångspunkt för verksamhetsplaneringen på detta område.

I verksamhetsplaneringens s. k. öppna alternativ föreslår sedan sociala centralnämnden hur barnomsorgen enligt nämndens uppfattning skall byggas ut samt redovisar beräknade kostnader och planerade servicenivåer.

I driftskostnaderna ingår bl. a. personalkostnaderna, vilka måste specificeras så att exempelvis det planerade antalet tjänster samt sysselsättningsgrad klart framgår. Motsvarande beräkningar och sammanställningar utföres även för kommunstyrelsens slutliga alternativ och redovisas i en speciell sammanställning.

I Lessebo kommuns verksamhetsplan för åren 1977–1981 redovisas också en sammanställning över personalförändringarna under perioden inklusive pensionsavgångar. Resultatet framgår av följande tabell.

	Rekryteringsbehov									
	1978		1979		1980		1981		1978–1981	
	Års-arb.	Bef.-hav.	Års-arb.	Bef.-hav.	Års-arb.	Bef.-hav.	Års-arb.	Bef.-hav.	Års-arb.	Bef.-hav.
Nya tjänst.	6,5	8	5,3	6	7,1	9	5,8	7	25	30
Pensioner	1,3	5	4,2	6	4,6	8	1,2	4	11	23
Totalt	7,8	13	9,5	12	11,7	17	7,0	11	36	53

En komplett personalplanering bör utöver pensionsavgångar också omfatta även annan avgång. Denna andra typ av avgång går inte att förutsäga på samma sätt som pensionsavgångarna utan måste skattas.

Då den personaladministrativa planeringen för närvarande är under utveckling i kommunen och då visst statistiskt underlag fortfarande saknas kommer PA-planeringen med stor sannolikhet att utvecklas ytterligare under de närmaste åren.

Då det gäller den externa sysselsättningen, dvs. den sysselsättning som kommunerna inte själva svarar för, bör även denna i görligaste mån beaktas i den kommunala verksamhetsplaneringen.

Detta kan exempelvis ske genom att kommunerna planerar in åtgärder som positivt kan påverka företagsetableringar, företagsutvecklingar o. dyl. Det kan också röra sig om åtgärder för att undanröja eventuella förvärvshinder. Med förvärvshinder menas här exempelvis bostadsbrist, kö till den kommunala barntillsynen m. m.

I Lessebos senaste verksamhetsplan (1977–1981) finns, förutom en utbyggnad av barnomsorgen, bl. a. en systematisk utbyggnad av industriområden inplanerade. Likaså finns en årlig summa avsatt för kommunala beredskapsarbeten.

I övrigt kan sägas att hela verksamhetsplanen är en bra grund för en kommunal beredskapsplanering.

4 Beaktande av sysselsättningsfrågorna i kommunens fysiska planering

Vad avser sysselsättningsfrågornas behandling i kommunens fysiska planering kan allmänt konstateras, att det är en mycket komplex fråga som kan behandlas från en rad olika utgångspunkter. Nedan redovisas vissa synpunkter samt hur Lessebo kommun idag ser på dessa frågor.

Då det gäller lokalisering av och planeringen för nya industriområden i kommunen, diskuteras dessa frågor idag kanske främst med avseende på tänkbart behov, lokaliseringens eventuella inverkan på omgivningen samt kommunikationsmöjligheterna. Av ganska naturliga skäl föres däremot ing-

en direkt diskussion beträffande arbetsplatsernas belägenhet i förhållande till aktuella bostadsområden. Den naturliga orsaken till detta är, att samtliga tätorter i kommunen är relativt små (700–3 000 invånare), vilket får till följd att var man än väljer att lokalisera en industri, hamnar denna inom gång- eller cykelvägsavstånd från samtliga bostadsområden inom den aktuella tätorten.

Däremot kan man konstatera att kommunen drivit en mer målmedveten lokaliseringspolitik vad avser *viss del* av bostadsbyggandet. Här har man direkt beaktat vissa tänkbara bostadsområdens närhet till kända arbetsplatskoncentrationer. Här syftas i första hand på den relativt kraftiga exploateringsverksamhet som kommunen bedrivit i Hovmantorps tätort med åtföljande småhusproduktion och befolkningstillväxt.

Inom Hovmantorps "lokala" arbetsmarknad ligger Växjö tätort med sin betydande arbetsmarknad. Här har kommunen målmedvetet möjliggjort ett småhusbyggande som till mycket stor del baserar sig på arbetspendling. Dessutom har kommunen bemödat sig om att få fram bostadsområden som erbjuder en god boendemiljö och en god kommunal service. Enligt FoB 75 arbetspendlade över 300 personer dagligen från Hovmantorp till Växjö.

De planinstitut, som idag används i kommunen är; kommunöversikt, områdesplaner och detaljplaner. Någon kommunomfattande markdispositionsplan är ännu ej aktuell.

Vad avser en aktiv och framsynt planering för industrimarksreserv m. m., är frågan i Lessebo idag i första hand kanske inte att planera för nyetablering av industri, utan till lika stor del att bedriva en sådan planering, att den befintliga industrin garanteras nödvändiga utbyggnadsmöjligheter. Detta innebär emellertid inte att kommunen inte försöker hålla en god mark- och planberedskap för nyetablering utan snarare att man försöker hålla en så "bred" och differentierad beredskap som möjligt.

Det stora problemet då det gäller att planera för markreserv åt industri m. m. är främst de stora skillnaderna i tidsperspektiv och beslutsprocess mellan näringslivets investeringsplanering och den kommunala markanvändningsplaneringen. Det förhållandet att kommunerna oftast kan dra igång den egna beslutsprocessen först när ett företag kommit så långt i sin planering att det kan konkretisera sitt markbehov är otillfredsställande, men å andra sidan saknas konkret underlag för markanvändningsplaneringen innan företagens markanspråk är kända.

Det förslag till en mer "effektiv" fysisk planering som syftar till att ge *ramar* för markens användbarhet verkar intressant och bör kunna bidra till att kommunerna flyttar fram sina positioner något på det här området.

Störst möjligheter att beakta sysselsättningsfrågorna i den fysiska planeringen har kommunerna då det gäller den offentliga verksamheten. Naturligtvis gäller detta i första hand det egna verksamhetsområdet. Ett problem är emellertid att den kommunala planeringen oftast arbetar med en planeringshorisont på 5 år, vilket är väl kort för att kunna utgöra ett bra underlag för en framsynt och "effektiv" fysisk planering.

När det gäller kommunernas kunskap om planeringen på den statliga och landstingskommunala sektorn är kunskapen och informationen emellertid fortfarande delvis bristfällig.

5 Beredskapsplanering

5.1 *Allmänt*

Inom ramen för den aktuella försöksverksamheten med kommunal sysselsättningsplanering ingår även försök med utökad och mer systematiserad kommunal beredskapsplanering.

En bra och naturlig grund för en utvecklad beredskapsplanering är den arbetslöshetsstatistik som regelbundet erhålls från länsarbetsnämnderna liksom de regelbundet återkommande redogörelserna för det aktuella arbetsmarknadsläget samt arbetsmarknadsutsikterna för det/de närmaste kvartalen. Dessutom kan viktig information bl. a. erhållas genom kommunala sysselsättningspolitiska inventeringar.

5.2 *Beredskapsprogram för år 1978*

För att utarbeta beredskapsprogrammet tillsattes en ledningsgrupp. Gruppen bestod av kommunstyrelsens ordförande, kommunens kanslichef, kommunsekreterare och utredningssekreterare (projektledare). Därtill ingick två fackliga företrädare och en representant för arbetsförmedlingen.

I syfte att utreda vilka *maximala* möjligheter kommunen har att på ett meningsfullt och funktionellt sätt ta emot *beredskapsarbetare* utarbetades och utsändes en enkät till samtliga förvaltningar. På enkätformuläret, som också innehöll instruktioner till förvaltningarna, fick dessa ange antal möjliga beredskapsplatser inom respektive förvaltning. Dessutom skulle arbetets art samt beräknad sysselsättningstid anges.

I tabellen på omstående sida har sammanställts enkätsvarens uppgifter om platser som *kan* ställas till förfogande för beredskapsarbetare:

Nämnd/förvaltning	Typ av arbete	Tidsperiod		Antal pers.
Tekniska avd.	Arbete vid avloppsreningsverket	Jan–Juni	(6 mån)	3
	Underhåll, gatu- o. grönområde	Jan–Juni	(6 mån)	4
	Underhåll, gatu- o. grönområde	April–Juni	(3 mån)	2
	Biträda med fastighetsskötsel	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	2
Fritidsnämnden	Kontorsarbete	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	1
	Förenings-/fritidsgårdsverksamh.	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	2
	Anläggningsarbete	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	2
Hälsovårdsnämnden	Kontorsarbete	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	1
	Anläggn. arbete/Miljövård	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	1
Sociala centraln.	Arbete vid barntillsynsverks.	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	11
	Arbete vid åldringsvården, ekonomi- o. vårdarbete	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	9
Kansli/Drätsel	Kontorsarbete	Jan–Dec	(2 x 6 mån)	1
	Indelning av statistikomr.		(2 mån)	1
Kulturnämnden	Allm. biblioteksarbete	Jan–Dec	(2 x 6 mån) (2 mån)	1
Skolstyrelsen	–	–	–	–
Byggnadsnämnden	–	–	–	–
Summa				41

Med ledning av erhållna enkätsvar och tillgängliga uppgifter vad avser aktuell arbetslöshet samt i viss mån också arbetsmarknadsutsikter för den närmaste framtiden utarbetades ett beredskapsprogram för år 1978.

Ytterst har det aktuella programmet till sin omfattning begränsats av tillgängliga ekonomiska anslag, vilka för budgetår 1978 uppgår till 300 000 kronor (netto).

Motsvarande enkätundersökning har också gjorts för den s. k. *BAMU-verksamheten* (Beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning).

BAMU-verksamheten avser *dels* att under viss tid ge sysselsättning och arbetslivsorientering åt arbetslösa ungdomar eller andra på arbetsmarknaden nytillträdande personer, lämpliga att ingå som ersättare för dem som genomgår utbildning, *dels* att bereda möjlighet till utbildning för redan anställd personal inom primär- och landstingskommunerna.

Till länsarbetsnämnden lämnade kommunen sedvanligt förslag till *investeringsreserv* för budgetår 1978/79.

Planen för beredskapsarbeten kan med all säkerhet utvecklas ytterligare på en rad punkter. Detta gäller kanske framför allt redovisningen av aktuell arbetslöshet i kommunen. Detta avsnitt bör i framtiden kunna byggas ut och kompletteras med en bedömning av aktuella arbetsmarknadsutsikter för kommunen under exempelvis det närmaste halvåret. För denna vidareutveckling krävs ett utökat samarbete med framför allt länsarbetsnämnden i respektive län.

I följande tablå visas aktuella kurser.

Nämnd/förvaltn.	Kursbenämning	Antal
Tekniska avd.	Kurs för vatten- och avloppsmaskinister, 8 veckor	3
Kansli/Drätsel	Introd. kurs i ADB-teknik, 3 veckor	6
	Grundkurs, kommunal förvaltning för kontorister, 3 veckor	9
Sociala centralnämnden	Kurs för kontorister, soc. förvaltning, 3 veckor	4
	Hemma-hos-arbete, 14 veckor	2
	Vårdbiträden, 10 veckor	8
	Barnskötare, 20 veckor	6
	Ekonomibiträden, 8 veckor	7
	Lokalstädare, 60 lektioner	6
Kulturnämnden	Kurs för kontorister, bibl. verksamhet, 3 veckor	1
Summa		52

Övriga åtgärder

Två relativt stora industrier i kommunen står idag inför ett direkt nedläggningshot. Då en nedläggning av någon eller båda av dessa industrier skulle få betydande sociala och regionalpolitiska konsekvenser kan det bli nödvändigt med samhällsinsatser utöver de som inryms i kommunens beredskapsprogram.

De åtgärder som främst bör kunna bli aktuella är:

- Utökning av beredskapsarbeten (statliga och kommunala objekt)
- Utökad arbetsmarknadsutbildning
- Intensifierad förmedlingsverksamhet

6 Kommunal organisation samt samverkan med landsting, statliga länsorgan, näringsliv och fackliga organisationer

En grundläggande förutsättning för en utbyggd och väl fungerande kommunal sysselsättningsplanering är att planeringsarbetet samordnas med såväl övrig kommunal planering som med den regionala samhällsplaneringen i stort. Det är dessutom av största vikt att arbetet organiseras på ett ändamålsenligt sätt och att erforderliga personella resurser ställs till förfogande.

Vad avser den kommunala organisationen bör ett speciellt ledningsorgan tillskapas i respektive kommun. Detta organ måste få en nämnds status med beslutanderätt i vissa frågor inom ett bestämt kompetensområde. Det här är enligt kommunens uppfattning den kanske viktigaste förutsättningen för att detta organ/nämnd skall kunna bli en effektiv institution med meningsfulla och konkreta uppgifter.

En fråga som måste ägnas stor uppmärksamhet är hur en framtida sys-

selsättningsnämnd eller motsvarande skall vara sammansatt.

Enligt kommunens uppfattning bör nämnden bestå av 7 ledamöter varav 4 bör vara kommunala förtroendemän. Av de övriga 3 ledamöterna bör 2 representera de fackliga huvudorganisationerna och en ledamot representera näringslivet i kommunen. Samtliga bör dock utses av kommunfullmäktige.

Bland de 4 ledamöter som kommunfullmäktige eller eventuellt kommunstyrelsen skall utse bör kommunstyrelsens ordförande ingå. Det är överhuvud taget viktigt att till nämnden knyta de s. k. "tunga" politikerna i kommunen.

Ledningsorganet bör dessutom tillförsäkras möjligheten att till sig, tillfälligt eller mer regelbundet, adjungera exempelvis representanter för den lokala arbetsförmedlingen eller länsarbetsnämnden.

Som nämndens sekreterare bör lämpligen utses den kommunala tjänsteman som mest arbetar med näringslivsfrågor; t. ex. näringslivssekreterare, planeringssekreterare eller motsvarande.

En fullt utbyggd kommunal sysselsättningsplanering kommer i många fall att ställa krav på ökade personella resurser.

Beträffande den kommunala sysselsättningsplaneringens samordning med de statliga länsorganens planering, kan kommunen för närvarande inte finna annat än att samordningen redan idag i stort sett fungerar tillfredsställande.

Enligt det ovan redovisade förslaget kommer emellertid ett utökat samarbete mellan kommunerna och de lokala arbetsförmedlingarna att kunna ske.

7 Sysselsättningspolitiskt handlingsprogram 1978

Sysselsättningsfrågorna står idag kanske mer än någonsin i den allmänna samhällsdebattens centrum.

Generellt sett är sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken en statlig uppgift och bör så förbli även i framtiden. Detta innebär emellertid inte att kommunerna skall inta en alltigenom passiv roll inom detta område. Tvärt om, en ambitiös och "bred" sysselsättningspolitik ställer krav på en utökad och bättre samordnad planering, där även kommuner, landsting, näringsliv och fackliga organisationer bör delta. För kommunernas vidkommande bör planeringen i första hand inriktas på att undanröja s. k. arbetshinder.

Mot bakgrund av bl. a. länsstyrelsens och länsarbetsnämndens aktuella bedömningar av arbetsmarknads- och sysselsättningsläget i kommunen samt med ledning av de erfarenheter och den information som kommunen själv besitter, föreslås följande kommunala och/eller statliga åtgärder för att styra utvecklingen i önskad riktning.

1. En aktiv industri- och lokaliseringspolitik vars målsättning är att kommunen i första hand skall bibehålla dagens industrisysselsättning. Detta kan ske dels genom nylokalisering av verksamhet och dels, vilket är minst lika viktigt, genom en utbyggnad av befintliga industrier i kommunen.

Från kommunens sida kommer bl. a. en målmedveten satsning på industritomter att ske och möjligheter att anordna kommunala industrilokaler prövas.

2. En fortsatt utveckling av den offentliga sektorn, främst inom vårdområdet där behov av ökad service föreligger.

   Då det är inom denna sektor det stora sysselsättningstillskottet kommer att ligga, är det av mycket stor betydelse att även de mindre kommunerna får del av den förväntade expansionen.

   Det gäller inte bara den egna verksamheten utan i hög grad även övrig offentlig verksamhet. Det bör finnas möjligheter att decentralisera viss statlig förvaltning och/eller verksamhet samtidigt som även viss tillväxt på den landstingskommunala sidan i så stor utsträckning som möjligt sprids i länet.
3. En utveckling av varuhandeln inom kommunen är angelägen.
4. Frågan om boendemiljön och därmed sammanhängande faktorer måste i framtiden ägnas ännu större uppmärksamhet. Planläggningen av bostadsbyggande, arbetsplatsområden, fritidsaktiviteter och annan samhällsservice är väsentliga primärkommunala uppgifter och kommer att kräva större insatser och mer resurser än tidigare.
5. Kommunen skall även driva en aktiv och målinriktad beredskapspolitik i syfte att i första hand bereda sysselsättning åt arbetslösa ungdomar inom kommunen när arbetsmarknadskonjunkturerna kräver speciella insatser. Därvid förväntas också ekonomiskt stöd från staten.
6. En fortsatt utveckling av kommunens interna personaladministrativa planering, syftande till att ge en allmänt fördjupad kunskap om kommunens personalbehov samt en god handlingsberedskap.

Det primära motivet för kommunerna att ta fram sysselsättningspolitiska handlingsprogram är att programmen kan ge uttryck för respektive kommuns *samlade* syn på dessa frågor och utgöra riktmärke för kommunens aktiviteter på detta område.

Ett annat viktigt motiv är att en kommun genom ett sysselsättningspolitiskt handlingsprogram kan föra fram sin syn på behovet av sysselsättningspolitiska insatser m. m. till flera olika instanser inom den statliga sektorn.

Det sysselsättningspolitiska handlingsprogrammet bör ha sin naturliga plats i kommunernas gemensamma planeringsförutsättningar (GPF).

8 Sammanfattning

Rent *allmänt* kan konstateras att kommunernas behov av information om den lokala arbetsmarknaden, dess sammansättning och utveckling starkt ökat under senare år.

En förbättrad statistik och fördjupad information medför helt naturligt att samhällsorganen får ett förbättrat beslutsunderlag och därmed också bättre förutsättningar att komma till rätta med eventuella problem på arbetsmarknaden.

Bland de olika försök som ingått i den aktuella försöksverksamheten finns det områden/verksamheter för vilka man redan idag kan säga att de även fortsättningsvis kommer att ingå i planeringsprocessen i Lessebo kommun. På andra områden är det mer tveksamt om kommunen *idag* är beredd att på egen hand fortsätta verksamheten.

Detta gäller kanske framför allt den lokala arbetskraftsundersökningen (hushållsenkäten), vilken visat sig vara mycket resurskrävande och med all sannolikhet skulle innebära att kommunen måste förstärka de personella resurser som idag står till kommunens förfogande.

Beträffande försöken med en utvidgad *verksamhetsplanering* där man också primärt beaktar sysselsättningsfrågorna kan konstateras, att detta är ett av de områden där en fortsatt utveckling kan förväntas ske inom kommunen. Denna vidareutveckling bör ske inom ramen för de planeringsresurser som idag står till kommunens förfogande.

Det bör observeras att det inte enbart är den internt kommunala sysselsättningen som avses. Den långsiktiga verksamhetsplaneringen bör även utnyttjas för framtagande av beredskapsarbeten, inplanering av åtgärder för att undanröja eventuella förvärvshinder osv.

Som en direkt uppföljning av kommunens senaste verksamhetsplan (1977–1981) utarbetades kommunens första egentliga *personalplan*. I planen beaktas inte enbart nya tjänster enligt verksamhetsplanen utan också s. k. förutsägbar avgång. Planen/sammanställningen har inneburit att kommunen fått en allmänt fördjupad kunskap samt bättre handlingsberedskap inom det aktuella området.

Även då det gäller en utvidgad och mer systematiserad kommunal *beredskapsplanering* bör den kunna bedrivas inom ramen för kommunens nuvarande planeringsresurser.

En av fördelarna med att systematisera och formalisera den kommunala beredskapsplaneringen är att den kommer in som en rutin i den samlade kommunala planeringsprocessen. Dessutom bör det föreligga större förutsättningar för en mer genomtänkt planering.

Det är viktigt att kommunerna har fortlöpande kontakter med den lokala arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnden vid utarbetandet av respektive kommuns beredskapsplan.

Kommunens verksamhetsplan bör bl. a. kunna användas för framtagande av lämpliga beredskapsarbeten.

I en "bred" kommunal sysselsättningspolitisk inventering är också kommunernas information om näringslivet, dess utvecklingsmöjligheter och problem av stor vikt.

Genomförda försök visar att det föreligger vissa möjligheter att utvidga och till kommunernas behov bättre anpassa den enkät som delegationen för informationsutbytet mellan näringsliv och samhälle (*DIS*) redan idag sänder ut till företag med minst 50 anställda.

I anslutning till en aktiv och mer omfattande kommunal sysselsättningspolitisk inventering finns väsentligt förbättrade förutsättningar för genomtänkta *kommunala sysselsättningspolitiska program*.

Visserligen åvilar ansvaret för den samlade sysselsättningspolitiken staten men i praktiken går det inte att dra någon skarp gräns mellan statens och kommunernas ansvarsområden när det gäller sysselsättningspolitikens enskilda delar.

Genom sysselsättningspolitiska handlingsprogram, vilka bör inordnas i respektive kommuns GPF, kan kommunerna bl. a. föra fram sina behov av sysselsättningspolitiska insatser m. m. till flera olika instanser inom den statliga sektorn.

Avslutningsvis vill Lessebo kommun peka på behovet av ytterligare *planeringsresurser* vid en eventuell framtida kommunal sysselsättningsplanering i enlighet med redovisad försöksverksamhet. Under rådande kommunalekonomiska läge kan det bli nödvändigt med ekonomiskt stöd från statsmakterna.

Beträffande *organisation* m. m. föreslås att ett speciellt ledningsorgan med en nämnds status tillskapas i varje kommun.

Enligt kommunens uppfattning bör en eventuell "sysselsättningsnämnd" bestå av 7 ledamöter, varav 4 bör vara kommunala förtroendemän och övriga ledamöter representera de fackliga huvudorganisationerna samt näringslivet i kommunen.

Med utgångspunkt från de erfarenheter som vi fått under senare år vill kommunen till sist framhålla att all kommunal och samhällelig sysselsättningsplanering kan raseras av de åtgärder som beslutas av de enskilda företagen. Beslut om nedläggning av större företag, som i vissa fall dominerar en ort, får sådana effekter på sysselsättning att alla eventuella planeringsåtgärder är otillräckliga.

En sysselsättningsplanering bör inte utgå från enbart en negativ inriktning utan huvudsyftet bör vara att skapa nya möjligheter till arbete för de som så önskar. Med anledning av detta måste man komplettera planering med andra samhälleliga beslut som "skyddar" kommunerna mot svåra sociala situationer som företagsnedläggelser innebär i många fall.

I vårt nuvarande ekonomiska system finns det förmodligen bara den möjligheten, att man inför ett system som reglerar tidpunkten för planerade nedläggningar. Denna tidsfrist bör vara så lång att man hinner kartlägga konsekvenserna och vidtaga åtgärder som eliminerar de följder som nedläggelserna medför.

5 Försöket i Borlänge kommun

Citat ur rapporten

"Vi tror att det är nödvändigt att kommunen aktivt engagerar sig i sysselsättningsfrågorna. Det räcker då inte med att enbart registrera ett faktiskt förhållande. Kommunen måste aktivt påverka utvecklingen. . . .

Dessa insatser kan komma till uttryck i vad som ofta kallas näringspolitiskt program. Enligt vår åsikt bör det programmet ingå som en del i GPF:s politiska del. Det går stick i stäv med den strävan som kännetecknat det kommunala planeringsarbetet under de senaste åren, att särskilt bryta ut sysselsättningsfrågorna och behandla dem i ett särskilt program som då får karaktären av både planeringsunderlag (fakta och politiska målsättningar) och planeringsprodukt (resultatet från t. ex. verksamhets- och fysisk planering). Kommunens insatser för sysselsättningen måste komma in i det ordinarie planeringssystemet dels för att erforderliga prioriteringar mot andra angelägna behov ska kunna göras, dels för att erforderlig hänsyn till sysselsättningsfrågorna ska kunna tas i rätt sammanhang när nästkommande och senare års verksamhet planeras." (sid 70)

Innehåll

1 Inledning

1.1 *Presentation av kommunen*

Borlänge gränsar till Falun, Gagnef, Säter och Ludvika kommuner och är till ytan länets minsta kommun med en *areal* på närmare 600 km^2. Huvuddelen av ytan täcks av skogsområden vilka omgärdar Tunaslätten där Borlänge tätort vuxit fram på ömse sidor av Dalälven.

Folkmängden i Borlänge kommun var den 31.12.1977 45 924 invånare. Folkmängden har sedan 1930, med undantag av ett par år i mitten av 1930-talet samt 1976 och 1977, ständigt ökat.

Folkmängdsutvecklingen inom tätorterna och glesbygden har varit följande:

	1960	1965	1970	1975 (prel)
Tätorter	34 223	36 705	40 036	41 628
Glesbygd	4 863	4 275	3 739	4 541
Kommunen	39 286	40 980	43 775	46 169

För närvarande finns inom kommunen drygt 2 300 utländska medborgare. Ungefär 43 % är kvinnor.

Enligt folk- och bostadsräkningen 1975 förvärvsarbetade prel. 21 100 personer (20–w tim) inom kommunen. Utvecklingen inom olika näringsgrenar sedan 1965 framgår av efterföljande sammanställning.

	1965	1970	1975 (prel.)
Tillverkningsindustri m. m.	8 164	8 315	9 384
Offentlig förv. o. tjänster	1 543	2 077	2 902
Övrigt näringsliv	7 018	7 504	8 169
Summa	17 670	18 592	21 139

Under 1970-talet har antalet sysselsatta inom offentlig förvaltning ökat med 800, tillverkningsindustrin med 900, varuhandeln med 450 samt de privata tjänsterna med 200. Sysselsättningsminskningar har skett inom jord- och skogsbruket samt byggnadsindustrin.

Antalet deltidssysselsatta (1–19 tim) ökade under denna period från 930 1970 till 1 620 1975. 80 % av de deltidsarbetande var kvinnor.

Antalet pendlare till och från Borlänge har varit följande:

	1965	1970	1975 (prel.)
Inpendlare	1 720	2 380	3 460
Utpendlare	1 160	1 470	2 430
	+ 560	+ 910	+1 030

Av utpendlarna 1975 pendlade 63 % till kommuner inom länet och av dessa pendlade 32 % (1 020 st) från Falun, 26 % (810 st) från Gagnef, 19 % (590 st) från Säter och 8 % (264 st) från Leksand.

Folkmängden i Borlänge har under de två senaste åren minskat med sammanlagt drygt 280 personer. Den främsta anledningen till detta torde vara att anställningsstopp råder i Domnarvets Jernverk och Kvarnsvedens Pappersbruk. Under det senaste året har anställda i Domnarvets Jernverk minskat från 6 100 till 5 400. Under våren 1978 beräknas antalet anställda ha minskat till 5 200. Dessutom bör nämnas att verksamheterna vid Idkerbergets gruva och Wasabröd lagts ned samt att ett flertal mindre företag till följd av den allmänna konjunkturnedgången reducerat sin personalstyrka.

Vid Kvarnsvedens Pappersbruk arbetar f. n. 1 350 personer. I det generalplaneförslag som nyligen presenterats framgår att vissa avdelningar vid bruket måste läggas ned. Antalet anställda skulle härigenom komma att minska med närmare 400. Om den planerade pappersmaskinen (PM 11) kan byggas stannar sysselsättningsminskningen vid 200 innebärande 1 150 anställda år 1985.

Osäkerheten om den framtida sysselsättningsutvecklingen är stor. Enligt handelsstålsutredningens förslag, som presenterades våren 1977 kommer antalet anställda vid Domnarvets Jernverk att minska till 3 500. Även om förslaget blir en verklighet återstår ändå många obesvarade frågor som t. ex. när och under hur lång tid kommer nedskärningen att ske? Kan nedskärningen ske genom naturlig avgång? Tvingas de som friställs att flytta eller kan de bo kvar genom någon form av bidrag eller omskolning? Kommer Borlänge arbetsmarknad att som kompensation erhålla ersättningsindustrier/företag? Närmare besked om framtiden för Domnarvets Jernverk kan förväntas tidigast i mitten av 1978.

Vilka följdverkningar som ovannämnda nedskärningar får för det övriga näringslivet är svårt att bedöma. De företag som direkt berörs är underleverantörerna. Andra sektorer som påverkas är byggnadsindustrin och servicenäringarna.

Andra faktorer som i hög grad försvårar framtidsbedömningarna är i vad mån prishöjningar och lånerestriktioner kommer att påverka boendet. Högre hyror, dyrare småhus och sämre lånemöjligheter i kombination med ett allmänt hårdare ekonomiskt klimat kommer förmodligen att få konsekvenser för såväl den enskilde bostadssökanden som bostadsföretagen.

Under 1978–1980 kommer Statens Vägverk och Statens Trafiksäkerhetsverk att inlokaliseras till Borlänge. Verken sysselsätter tillsammans 850 personer. Ungefär 75 % av de anställda beräknas bosätta sig inom kommunen vilket medför ett befolkningstillskott på ungefär 1 350 personer.

Kommunens folkmängd var den 31.12.1977 45 924. Under hösten 1977 har länsstyrelsen upprättat förslag till befolkningsramar för länets kommuner. Enligt förslaget vilket godkänts av kommunstyrelsen antas kommunen ha 47 000–51 000 invånare 1985.

1.2 *Organisation*

Kommunen tillämpar den planeringsmodell som Svenska Kommunförbundet arbetat fram. Det kommunala planeringsarbetet baseras enligt denna

modell på centralt utarbetade planeringsförutsättningar (GPF). GPF består av en faktadel och en politisk del. I faktadelen beskrivs förhållanden som på olika sätt bedöms ha betydelse för det kommande planeringsarbetet som t. ex. nulägesbeskrivningar för olika typer av service, redan beslutade planer m. m. I den politiska delen anges politikernas målsättning och riktlinjer för det kommande planeringsarbetet. GPF revideras årligen. Ansvarigt politiskt organ för framtagandet av GPF är *kommunstyrelsen*. Kommunstyrelsen har den samordnande funktionen i kommunen och därmed även ansvaret för de för samtliga styrelser och nämnder gemensamma planeringsförutsättningarna.

Det praktiska arbetet med framtagandet av GPF (faktadelen) sköts av planeringssekretariatet direkt under kommunstyrelsen. Eftersom GPF upprättas årligen har arbetsuppgiften inordnats inom den ordinarie organisationen på sätt som ovan nämnts.

Arbetet med sammanställandet av GPF:s faktadel utgör till största delen insamlande och sammanställande av uppgifter från olika källor. Det kan vara kommunala förvaltningar, statliga och landstingskommunala myndigheter, företag m. m. Arbetet på central nivå är när det gäller faktadelen således till stor del en redigeringsuppgift.

Mot bakgrund av faktaunderlaget, inventeringen, prognoser och analyser ska kommunledningen formulera mål för kommunens agerande i sysselsättnings- och näringslivsfrågor. Dessa ställningstaganden hör hemma i den politiska delen av GPF. Dessa målangivelser och direkta direktiv för planeringens inriktning utgör givetvis en mycket väsentlig del av de planeringsförutsättningar som ska ligga till grund för olika kommunala förvaltningars planeringsarbete. GPF:s politiska del har ju till uppgift att styra den kommunala planeringen i den riktning som politikerna finner lämplig.

Med det i GPF redovisade planeringsunderlaget i form av fakta och politiska riktlinjer som grund utföres det egentliga planerandet ute vid respektive facknämnd och fackförvaltning. Planeringen resulterar i en verksamhetsplan. I planen anges de åtgärder facknämnden kan eller finner det lämpligt att vidta för att förverkliga de målsättningar som redovisats i GPF. Det kan t. ex. gälla åtgärder inom den sociala sektorn eller fritidssektorn. Andra exempel kan vara att resp. facknämnd i planeringsförutsättningen fått i uppdrag att ta fram ett visst antal ungdomsberedskapsarbetsplatser. I samband med totalavvägningen av verksamhetsplanerna på kommunstyrelseplanet tas sedan ställning till vilka medel som kan avsättas och i vilken ordning de av facknämnderna redovisade platserna skall utnyttjas. Resultatet redovisas i en ekonomisk flerårsplan.

Ett annat resultat av verksamhetsplaneringen är naturligtvis också en kommunal personalplan, där den egna kommunala personalutvecklingen redovisas.

Försöksverksamheten förlades till personalutskottet med personalchefen som projektledare och ansvarig. En försökssekreterare anställdes i oktober 1976.

Det är svårt att mera exakt återge de tidsramar under vilka utredningsverksamheten arbetat. Rent principiellt kan arbetets genomförande indelas i tre huvudsakliga arbetsområden nämligen:

Tid, år månad	Huvudsakligt arbetsområde
76-10 – 77-06	Kunskapsinsamlande
77-08 – 77-12	Bearbetning av materialet
78-01 – 78-03	Rapportskrivning

Fram till och med 1977 års utgång har följande medel förbrukats i försöksverksamheten:

År	Pers. kostnader	Adm. omkostnader	Totalt	Statsbidrag	%
1976	21 667	22 830	44 497	21 000	47
1977	78 912	10 028	88 940	35 000	39
Totalt	100 579	32 858	133 437	56 000	42

Verksamheten beräknas under 1978 kosta 25 000 kronor varför totalsumman kan komma att bli upp emot 160 000 kronor för försöksprojektet.

2 Sysselsättningspolitisk inventering

Utbudet av statistiskt underlag för den kommunala planeringen är i allmänhet gott. Kartläggningar och beskrivningar av den lokala arbetsmarknaden har dock hittills bara kunnat framställas i samband med folk- och bostadsräkningarna vart femte år.

Behovet av att oftare få information om arbetsmarknadens utseende har växt i takt med att den kommunala planeringen fått en allt större omfattning och arbetsmarknaden uppvisar tendenser att allt snabbare genomgå förändringar.

Studien av sysselsättningen i kommunen var ämnad att i första hand ta fram information kring kommunmedborgarnas förhållande till arbetsmarknaden främst vad avser

- arbetskraftsstatus
- arbetslöshetens storlek och sammansättning
- förvärvshinder
- pendlingsformer och -avstånd
- de ej sysselsattas arbetslivserfarenhet samt deras nuvarande aktivitet i förhållande till arbetsmarknaden.

2.1 *Hushållsenkäten*

Den lokala arbetskraftsstudien genomfördes som en postenkät. I enkäten ställdes frågor rörande arbetskraftsstatus, förvärvshinder, sysselsättningsgrad, sökintensitet, färdmedel, metod att söka arbete m. m. Enkäten distribuerades till 5 460 personer mantalsskrivna i Borlänge kommun.

För att eventuellt kunna bättre mäta resultaten av de ökade satsningarna på bekämpande av ungdomsarbetslösheten genomfördes undersökningen bland alla 16–19-åringar, totalt omfattar den gruppen 2 721 personer. I åld-

rarna 20–64 år utgjordes urvalet av 2 739 slumpvis utvalda personer, det motsvarade 10 % av befolkningen i dessa åldrar.

Av de 5 460 utvalda personerna svarade 4 061 personer eller cirka 74 % på enkäten. Ytterligare 193 personer telefonintervjuades och totalt svarade 4 254 personer eller cirka 78 %. De redovisade svarsfrekvenserna får anses som höga.

Arbetsmarknaden präglades under tiden fram till undersökningens genomförande av en relativt stadig tillväxt. Några månader före undersökningstillfället började emellertid den stagnation som nu (vintern 1978) präglar vår arbetsmarknad.

Arbetslösheten framstår i undersökningen som relativt måttlig. Detta kan sannolikt förklaras av att bland andra de som är inplacerade i åtgärder i AMS verksamhet ej upplevt sig som arbetslösa. En annan orsak kan vara den att de som är arbetslösa upplever denna situation som så besvärande och förnedrande, att de antingen väljer att avstå från deltagande i undersökningen eller väljer att fylla i annat svarsalternativ exempelvis arbete i eget hushåll.

Frekvensen deltidsarbetande bedöms vid en jämförelse som relativt hög. Antalet deltidsarbetande som önskar heltidsarbete är också stort, hela 208 personer ingår i denna undersysselsatta grupp.

Exempel på resultat

- 22 100 personer eller 75 % av befolkningen i åldrarna 16–64 år förvärvsarbetar hel- eller deltid.
- 13 300 eller 87 % av männen förvärvsarbetar hel- eller deltid.
- 8 800 eller 61 % av kvinnorna förvärvsarbetar hel- eller deltid. I denna liksom de föregående summorna ingår även de tillfälligt frånvarande.
- Arbetslösheten uppgick enligt enkäten till 170 personer.
- 3 900 eller 50 % av de sysselsatta kvinnorna arbetar deltid 1–34 tim/vecka motsvarande siffra för männen är 4 %.
- 700 eller 8 % av de sysselsatta kvinnorna arbetar mindre än 16 tim/vecka vilket betyder att de ställs utanför många sociala förmåner.
- 208 st kvinnor deltidsarbetar därför att de ej kan få heltidsarbete. De är med andra ord undersysselsatta.
- 49 % av de sysselsatta kvinnorna som arbetar mindre än 35 tim/vecka vill ej ha heltidsarbete.

2.1.1 Den potentiella arbetskraften

I sysselsättningsutredningens delbetänkande "Arbete åt alla" (SOU 1975:90) definieras den potentiella arbetskraften som – ej sysselsatta personer som kan och vill förvärvsarbeta om vissa förutsättningar uppfylls.

Dessa förutsättningar–förvärvshinder varierar starkt från såväl person som region. Förvärvshindren är ofta av väldigt olika karaktär från dålig tillgång på arbetsplatser över brister i den samhälleliga servicen till handikapp eller sjukdom. Ofta kombineras ett eller fler förvärvshinder för de flesta personerna i den potentiella arbetskraften.

Enligt sysselsättningsutredningen finns i huvudsak personer från följande grupper i stor utsträckning i den potentiella arbetskraften:

- ungdomar 16–24 år
- kvinnor 25–64 år
- män 45–64 år

I Borlänge med dess relativt ensidiga och på senare år stagnerande arbetsmarknad domineras den potentiella arbetskraften stort av kvinnorna.

Exempel på resultat rörande den potentiella arbetskraften:

- Den potentiella arbetskraften uppgår till 7 100 personer.
- av dessa uppger sig 5 200 varken vilja eller kunna ta ett arbete. Av dessa är 27 % förtidspensionärer, 26 % studerande och 44 % arbetande i eget hushåll.
- Andelen som både kan och vill ha ett arbete uppgår till 1 700 personer. Detta skall jämföras med arbetsförmedlingens siffror. Vid en sådan jämförelse framkommer att den dolda arbetslösheten är betydande.
- 30 % uppger bristen på arbete som orsak till att de inte arbetar.
- Endast 30 % av de kvinnor som önskar förvärvsarbete sökte arbete via arbetsförmedlingen mot 55 % för männen. I detta sammanhang framkom att cirka 30 % av de som vill förvärvsarbeta aldrig sökt arbete.
- 5 % eller 1 480 personer i åldrarna 16–64 år är pensionärer.
- 40 % eller 1 033 personer i åldrarna 60–64 år är pensionärer.

2.1.2 De hemarbetande

Denna grupp utgörs nästan uteslutande av kvinnor. Dessa kvinnors problem på arbetsmarknaden är både varierande och betydande. Antalet hemarbetande kvinnor kan antas vara större i Borlänge än i riket i allmänhet, detta kan ha sin grund i den stora andelen skiftarbeten i industrin. Skiftarbetet skapar ofta problem för familjerna att utnyttja samhällsservice av olika slag. Denna typ av arbeten är ofta så konstruerade vad gäller arbetsmiljö att ofta kraven på service i hemmet för den skiftarbetande vuxit.

De hemarbetande kvinnorna har ofta flera kombinerade förvärvshinder. De vanligaste förvärvshindren torde enligt uppgifter från dels hushållsenkäten och AMS vara bristen på lämpligt arbete, bristande utbildning, könsbundet yrkesval, lokal bundenhet, brister i samhällsservicen som kollektivtrafik och barntillsyn. Hälsoskäl uppges också av många, främst äldre kvinnor som ett avgörande förvärvshinder.

Många hemarbetande kvinnor har också som en följd av problemen på arbetsmarknaden och den långa tiden i hemmet drabbats av starkt försämrat självförtroende. Detta förhållande exemplifieras bäst av det stora antalet kvinnor som önskar arbete men som trots detta inte vidtagit några åtgärder för att få sådant.

Exempel på resultat:

- Antalet ej sysselsatta av befolkningen i åldrarna 16–64 år uppgår till 7 500, av dessa är 3 500 kvinnor som arbetar i eget hushåll.
- Bland de hemarbetande kvinnorna uppger ett fåtal bristande barntillsyn

som förvärvshinder. Denna siffra bör dock tolkas med stor försiktighet då det kan antas att en betydande del av de kvinnor som angett andra förvärvshinder, exempelvis arbete i eget hushåll, inkluderat svårigheter med barntillsyn i detta svar.
- Av de hemarbetande kvinnorna saknar 22 % erfarenhet av förvärvsarbete.
- Cirka 1 050 av de hemarbetande kvinnorna uttalar önskemål om att få förvärvsarbete.
- 74 % av dessa har inte vidtagit några åtgärder för att få arbete under det senaste halvåret.
- 47 % eller 1 600 av de hemarbetande kvinnorna är 45 år eller äldre.

2.2 *Arbetsförmedlingens statistikkort*

Undersökningen med hjälp av AMS statistikkort genomfördes på arbetsförmedlingen under oktober 1976 och under april 1977.

Som tidigare nämnts så förkom större delen av oktobermaterialet i samband med databehandlingen på AMS.

Undersökningen omfattade 1 217 personer, endast 1 146 personer registrerades på något av de geografiska områdena som kommunen delades in i, i samband med hushållsenkäten. Av dessa 1 146 var 528 arbetssökande utan arbete, 296 eller 56 % var kvinnor. I kommunens mest centrala delar[1] som har cirka 48 % av befolkningen fanns 54 % av kvinnoarbetslösheten och 40 % av de arbetslösa männen.

Vid april månads slut 1976 var 423 personer kvarstående arbetslösa och de hade följande fördelning mellan åldrarna:

Ålder	Män			Kvinnor		
	Alla arbetssökande	Kvarstående	Differens	Alla arbetssökande	Kvarstående	Differens
-19	30	21	9	55	38	17
20–24	61	47	14	41	34	7
25–54	112	90	22	153	129	24
55–	29	21	8	47	42	5
Summa	232	180	52	296	243	53

De flesta som fick arbete under månaden var i åldern 25–54 år, men den relativt största minskningen av arbetslösa finns i de yngsta åldersgrupperna.

I gruppen kvarstående arbetslösa kan man notera följande:

- 40 % eller 169 personer har varit arbetslösa längre än tre månader. Det var 34 % bland männen och 43 % bland kvinnorna.
- Bland den äldre arbetskraften som var äldre än 55 år hade 60 % varit arbetslösa längre än tre månader.
- I april 1976 hade ett 25-tal ungdomar varit arbetslösa längre än tre månader.

[1] Områdena Paradiset, Tjärna Ängar, Övre Tjärna, Jakobsgårdarna, Nygårdarna, Matsknutsgårdarna, Hagalund, Bullermyren, Forssa, Hushagen, Centrum och Östermalm.

150 personer av de arbetssökande sökte arbete på deltid. Av dessa kom 64 % från kommunens centralare delar. De som sökte deltid uppgav följande orsaker för sitt deltidsönskemål:

- 39 % uppgav brister i barntillsynen som orsak.
- 30 % uppgav arbete i eget hushåll som orsak.
- 13 % uppgav egen sjukdom eller eget handikapp som orsak.
- 18 % uppgav annat skäl som orsak till önskemål om deltidsarbete.

På frågan om möjligheterna till arbetsresa utanför normalt gång- och cykelavstånd svarade endast 4 personer av de 1 151 svarande att de ej kunde ordna sådan.

634 personer eller 55 % kunde åka kollektivt, 375 personer eller 33 % kunde använda egen bil och 26 personer kunde samåka vid eventuell arbetsresa utanför gång- och cykelavstånd.

Detta visar att det finns anledning att anta att kollektivtrafiken i kommunen är relativt väl utbyggd.

Erfarenheter

Undersökningen genomfördes bland de aktivt arbetssökande och blev trots vissa inledande organisatoriska problem med oktoberundersökningen i stort sett en positiv produkt.

De mest positiva faktorerna kan sammanfattas i följande:

- Snabbhet i såväl undersökning som redovining.
- Värdefull information från en ofta svåråtkomlig grupp.
- Möjligheter till stor variation i både urval och frågeställning.
- Överensstämmelse med hushållsenkäten i de fall möjligheter till jämförlighet fanns.

Några negativa moment måste också noteras

- Risk för bortfall i tillfälle av stor arbetsbelastning på förmedlingen.
- Databehandlingen har stundtals gett osannolika resultat då korten ej kontrollstansats före behandling.

Erfarenheterna från undersökningen var så positiva att kommunen mycket väl kan tänka sig fortsätta med denna typ av kunskapsinhämtande.

2.3 *Kartläggning av arbetskraftsefterfrågan*

Frågorna i den postenkät som gick ut till företagen delades in i tre huvudgrupper där den första behandlar personalplaneringen, den andra behandlar tillgången på utbildad arbetskraft och den tredje företagens intresse för olika former av arbetskraftsstöd.

I den första frågan undersöktes ungefär hur många personer av såväl yrkesutbildad som icke yrkesutbildad personal och tjänstemän, som behöver anställas till följd av pensionsavgång, personalomsättning, expansion m. m. under 1977, 1978 och 1979.

Många företag har förbigått frågan. Som mest är det endast 41 företag som svarat att de har behov av anställningar under de kommande åren.

Det förefaller mindre troligt att endast 19 företag planerar att under 1979 rekrytera tjänstemän.

Andra frågan i undersökningen gällde behovet av utbildad arbetskraft. Den frågan formulerades "Har ni svårigheter att rekrytera personal med viss utbildning på grund av att utbildning saknas i kommunen?"

28 företag har besvarat frågan och i följande yrkesgrupper fanns det, enligt undersökningen, brist i april 1977:

- Byggnadsarbetare, specialiserade.
- Handelsanställda, speciellt kött- och charkkunniga.
- Verkstadsarbetare, framför allt inom fordon.
- Transportarbetare, specialiserade.
- Restauranganställda, kockar, kallskänkor.
- Offentlig förvaltning, specialutbildad arbetskraft.

Dessa brister är givetvis beroende av flera olika orsaker. Några av dessa belyses bäst med några citat ur enkäten.

1. Ingen utbildning på grund av för liten efterfrågan.
   "Vi söker i regel vana maskinväverskor men då vi är enda väveriet i kommunen finns ej sådan arbetskraft".
2. För liten utbildning, brist på grund av efterfrågan.
   "Att få tag i chaufförer är svårt trots att det finns yrkesutbildning på platsen".
3. Otillräcklig utbildning, stora specialiseringskrav.
   "Vi har problem då det inte finns någon utbildning för att sköta om lastbilar med slamsugnings- och högtryckssspolningsaggregat under såväl sommar- som vinterhalvåret."
   "Det finns inga smörjare för traverser med någon mekanisk utbildning, ur säkerhetssynpunkt önskvärt med förarutbildning."

Företagens intresse för arbetskraftsstöden var, enligt undersökningen förhållandevis ljumt. Även här tycks frågorna ha ifyllts slentrianmässigt och någon prövning av behov av stöd har, såvitt kan bedömas, inte alltid skett. Detta trots att flera företag ingående i undersökningen erhållit olika former av arbetskraftsstöd.

I tabellerna nedan redovisas intresset för arbetskraftsstöd för såväl den redan anställda personalen som för att anställa personer med arbetskraftsstöd.

Intresset att utnyttja arbetskraftsstöd för redan anställd personal

Typ av arbetskraftsstöd	Antal företag	%
Halvskyddad verksamhet	20	19
Stöd till arbetshjälpmedel	12	11
Stöd till utbildning och praktik för äldre och handikappade	13	12

Intresset av att anställda personal med stödformer

Typ av arbetskraftsstöd	Stort intresse		Visst intresse	
	Antal	%	Antal	%
Halvskyddad verksamhet	5	5	28	25
Stöd till arbetshjälpmedel	4	4	27	25
Stöd till utbildning och praktik för äldre och handikappade	4	4	22	20
Jämställdhetsbidrag, män	1	1	14	13
Jämställdhetsbidrag, kvinnor	2	2	20	18
Ungdomsberedskap, män	10	9	39	35
Ungdomsberedskap, kvinnor	5	5	36	33

Resultatet kan sammanfattas så att de stödformer om vilka det informerats mest under senare år rönt det största intresset. Ungdomsberedskapen har sedan 1974 ständigt byggts ut och de flesta har redan tidigare hört talas om stödformen i positiva ordalag.

Som en naturlig konsekvens av det ringa intresset för de olika stödformerna var också intresset för ytterligare information och experthjälp från arbetsförmedlingen förhållandevis litet.

Arbetet med DIS-enkäten har varit i huvudsak positivt. Frågan måste ställas om denna typ av enkät har någon representativitet för något annat företag än de som noggrant övervägt och därefter svarat på enkäten. Gav enkäten några nya kunskaper om näringslivet i Borlänge? Sannolikt inte. Kunskaperna om tänkt sysselsättningsutveckling måste bedömas som osäkra då de flesta företag har en mycket kort personalplaneringsrutin som i undantagsfall överstiger 2 år. Bristerna i utbildningen i kommunen är i huvudsak kända sedan tidigare bland annat genom SSA-rådens verksamhet men också genom analyser av de lediga platserna på arbetsförmedlingen. När det gäller intresset för arbetskraftsstöd så har redan idag arbetsförmedlingen en uppbyggd apparat som aktivt arbetar med dessa frågor. Undersökningar riktade till företagen i kommunen bör dock genomföras även i fortsättningen.

Det bör dock övervägas om dessa undersökningar bör ersättas av personliga besök och på initiativ av kommunstyrelsen, SSA-rådet eller distriktsarbetsnämnden. Den förstnämnda därför att planerings- och beslutsfunktionen i näringspolitiska frågor ligger där. De två sistnämnda eftersom de är partssammansatta organ med representation för bl. a. näringslivet och löntagarna i kommunen.

2.4 *Erfarenheter från den sysselsättningspolitiska inventeringen*

Arbetet med den sysselsättningspolitiska inventeringen har pågått under hela försöksperioden. Utvärderingen har inneburit att nya insikter gjorts om arbetsmarknaden och att många nya samarbetsmöjligheter skapats mellan å ena sidan kommunen och å andra sidan olika statliga organ på såväl regional- som lokalplanet. Många värdefulla kunskapskällor som tidigare nyttjats i liten utsträckning har kommit till användning.

Orsaken till att bearbetningen tagit så relativt lång tid beror på materialets omfattning. Kommunen kan i framtiden svårligen avsätta de resurser som krävs för att årligen eller mer periodiskt utföra denna typ av inventeringar.

Omfattningen av materialet har också medfört att resultaten ofta saknat den aktualitet som krävts för att tillfredsställa förväntningarna på inventeringen. Detta exemplifieras bäst av de stora förändringar som Borlänge kommuns arbetsmarknad genomgått under tiden från undersökningens genomförande till det att utvärderingen blivit klar.

Genom en större selektivitet skulle omfattningen och bearbetningstiden av inventeringen kraftigt kunna minskas. Exempelvis skulle i framtiden, om liknande inventeringar genomförs, dessa inriktas på väl avgränsade grupper, exempelvis hemarbetande, deltidsarbetande, förtidspensionärer, bilägare etc.

En annan invändning, som skulle kunna resas mot den modell av inventering som vi genomfört, är att den i många fall i allt för stor utsträckning endast inriktats på Borlänge kommun. Det skulle ha varit av större intresse att i många sammanhang kunna framskriva statistik för hela den lokala arbetsmarknad Borlänge tillhör. Orsakerna till att den lokala arbetsmarknaden omfattar delar av andra kommuner än Borlänge är naturligtvis flera. De mest framträdande orsakerna torde emellertid vara kommunens relativt ensidiga näringsliv, kommunens geografiska litenhet och problemen med bostadsbyggandet på senare år.

Under inventeringens genomförande har det framkommit att de delar av vårt material som behandlar arbetskraften, befolkningen, och delar av den potentiella arbetskraften ofta funnits tillgängliga hos andra myndigheter och organ. Vad som saknats är uppgifter om dem som står utanför arbetskraften. Därtill kommer att uppgiften om arbetsmarknaden finns hos olika myndigheter men de är ofta inte sammanställda.

Enligt vår mening, och som en konsekvens av vad som sagts ovan, bör denna typ av inventeringar handhas av den myndighet som har ansvaret för arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken.

Vi föreslår därför att distriktsarbetsnämnderna dels omorganiseras så att de omfattar de lokala arbetsmarknaderna och dels att distriktsarbetsnämndernas kanslier erhåller sådana utredningsresurser att denna typ av verksamhet kan förläggas dit.

Som diskuterats på annat område i denna rapport skulle också distriktsarbetsnämnden som sådan vara ett lämpligt remiss- och informationsorgan i dessa frågor.

3 Verksamhetsplanering med beaktande av sysselsättningsfrågor

3.1 *Inledning*

I Borlänge kommun liksom i flertalet kommuner upplevs sysselsättningsfrågorna som en av de angelägnaste kommunala uppgifterna. Detta oavsett att sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken i huvudsak har ansetts vara

en statlig angelägenhet. I praktiken har dock stora kommunala resurser ägnats åt sysselsättningsfrågorna, speciellt i tider med undersysselsättning och befolkningsminskning. Medel har satsats på iordningställande av industrimark, byggande av industrihus, företagsraggning, beredskapsarbeten, insatser för arbetslös ungdom etc. etc. Detta förhållande har dock hittills inte avspeglat sig i den kommunala planeringen i särskilt hög utsträckning. De renodlade sysselsättningsfrågorna har spelat en undanskymd roll i de kommunala planeringsprodukterna. Näringslivsfrågorna har haft sin plats som underlagsdata till befolkningsprognosen, som sedan i och för sig haft stor betydelse för den fortsatta planeringen. I övrigt har näringslivspolitiken i planeringsarbetet uttryckts i form av fysiska planer, översiktsplaner och detaljplaner för industriområden. I takt med att det kommunala sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiska engagemanget ökar är det naturligtvis väsentligt att detta engagemang även kommer till uttryck i det kommunala planeringsarbetet. Det måste dock betraktas som mycket angeläget att dessa frågor på ett naturligt sätt inpassas i den ordinarie kommunala planeringsmodellen och organisationen.

I samband med fastställandet av årsbudgeten och flerårsplanen bör också kommunstyrelsen ta ställning till vilka kommunala investeringar eller andra serviceförändringar ur flerårsplanens andra år som i första hand ska tidigareläggas om behov av beredskapsobjekt uppkommer under första året. Den politiska prövningen av beredskapsprojekten sker idag utan den allmänna överblick som är erforderlig för att en tillfredsställande prioritering ska kunna göras.

3.2 *Personalplanering (Pa-planering)*

Tillgängliga prognoser visar, att de nya sysselsättningstillfällena i väsentlig grad kommer att skapas inom den kommunala sektorn. Det bör rimligen innebära, att statliga arbetsmarknadsmyndigheter som har ansvaret för sysselsättningsfrågorna bör vara intresserade av en utvecklad Pa-planering i kommunerna.

Borlänge kommun använder i likhet med många andra kommuner Kommunförbundets modell för kvantitativ bemanningsplanering. Någon presentation av modellen görs inte här.

Från sysselsättningsplaneringssynpunkt bör man av Pa-planeringen kunna utläsa:

1 Utökningsrekrytering över en tidsperiod (5 år) i ramalternativet, dvs. vid oförändrad standard.
2 Utökningsrekryteringen i öppet alternativ, dvs. vid standardförändring.
3 Ersättningsrekrytering p. g. a. skattad och förutsägbar avgång i ramalternativet.
4 Ersättningsrekrytering p. g. a. skattad och förutsägbar avgång i öppet alternativ.
5 Utbildningsbehov –utvecklingsmöjligheter för befintlig personal p. g. a. driftsutökningar (kan aktualisera BAMU).
6 Personalåtgång för genomförande av investeringar.
7 Relationen investeringsvolym/personalåtgång för genomförande av investeringen.

8 Relationen investeringsvolym/driftspersonalåtgång.
9 Möjligheter till tidigareläggning av personalrekrytering.

Några av ovanstående punkter fordrar en kommentar.

Punkt 5 och punkt 9

Finns ej med i kvantitativa modellen som den tillämpas i Borlänge.

Punkt 6

Den kvantitativa modellen tar enbart hänsyn till verksamhet i egen regi. Det bör vara lätt att komplettera blankettmaterialet så att det går att beräkna investeringens sysselsättningseffekt.

Punkt 7

Finns ej med i kvantitativa modellen. Det mått som kommer fram kan ligga till grund för val av investering vid en prioritering från sysselsättningssynpunkt. Personalintensiva investeringar kan prioriteras före andra.

Punkt 8

Finns ej med i kvantitativa modellen. Det framtagna måttet ger besked om vilken investering som driftmässigt är mest personalintensiv. Det är lätt att också få fram vilken typ av personal som åtgår.

Det bör vara möjligt att komplettera den kvantitativa modellen så att den ger information direkt eller indirekt om samtliga punkter.

3.3 *Beredskapsplanering*

Beredskapsarbetena i kommunerna syftar till att bereda temporär sysselsättning vid säsong- och konjunkturnedgång.

Det anordnas dessutom beredskapsarbeten för att bereda sysselsättning åt äldre, lokalt bunden eller handikappad arbetskraft som har särskilda svårigheter att få arbeten på öppna marknaden.

Med utgångspunkt från objekt för beredskapsarbeten är för kommunens del följande typer av arbeten aktuella:

1 Investeringar
2 Lättare arbeten t. ex. skogs- och naturvård
3 Beredskapsarbeten inom administration-, service- och vårdsektorerna

3.3.1 Investerings- och anläggningsarbeten

För budgetåret 1977/78 har Borlänge kommun ingivit ansökningar om beredskapsarbeten avseende investeringar/anläggningar på sammanlagt 7.395 dagsverken till en totalkostnad av 6.772.000 kr.

Så gott som samtliga objekt som anmäls som beredskapsarbeten hämtas ur flerårsplaneringen (tidigareläggs). I flerårsplaneringen antas inga objekt bli utförda som beredskapsarbeten med undantag för objekt för 3–4 miljoner kr årligen som "avdelas" för en storarbetsplats. (Permanent behov). Någon politisk prioritering av beredskapsobjekt garanteras inte på detta sätt.

Någon särskild "beredskapsplanering" vid sidan om den ordinarie verksamhetsplaneringen behövs inte, när verksamhetsplaneringen fått stadga. Verksamhetsplanen talar om vilka objekt som vid olika tidpunkter är aktuella. Ur den kan lämpliga objekt lyftas fram. Det här förutsätter god planerings- och projekteringsberedskap. Beslut om objekt lämpliga att tidigareläggas bör fattas av kommunstyrelsen i samband med fastställande av årsbudget och flerårsplanen.

Det bör teoretiskt sett vara möjligt att vid lågkonjunktur (och/eller sviktande lokal verksamhet) låta den kommunala sektorn vara expansiv och därigenom motverka att sysselsättningen sviktar. Genom direkta ekonomiska stimulanser skulle staten direkt kunna påverka den kommunala budgeten i expansiv riktning. Den kommunala årsbudgeten och flerårsplanen kan då *planeras* att inte ligga i fas med den allmänna konjunkturen. Då garanteras en politisk prioritering av verksamheten.

3.3.2 Lättare arbeten t. ex. skogs- och naturvård

Sedan början av 1970-talet har Borlänge kommun årligen ansökt om beredskapsarbeten för svårplacerad äldre arbetskraft motsvarande 20 – 25 årsarbetare.

Oavsett konjunkturläget har behovet av sysselsättningstillfällen för svårplacerad äldre arbetskraft ökat under 70-talet. Även yngre personer har anvisats till dessa arbeten. Det statsbidragssystem som nu gäller (jan -78) är helt oacceptabelt. Självfallet får ett statsbidragssystem inte diskriminera de kommuner som i god tid planerar sina insatser. Nu kan den kommun som inte har färdiga planer få 50 % i statsbidrag mot normalt 33 %.

3.3.3 Arbeten inom administration samt service- och vårdsektorerna

Sedan 1973 har Borlänge kommun fram t. o. m. oktober 1977 sysselsatt 791 personer i beredskapsarbeten inom administration-, service- och vårdsektorerna.

Omfattningen de olika åren speglar sysselsättningssituationen för ungdom dessa år.

Beroende på konjunkturläget och hur sysselsättningen för ungdom förväntas utvecklas över tiden avsätts i flerårs- och årsbudgeten på driftsidan medel avsedda för beredskapsarbeten inom de aktuella områdena. Därjämte görs uttalanden om att de avsatta medlen visar sig otillräckliga kan tilläggsanslag utgå under löpande budgetår. Så har skett bl. a. under 1977 och under 1978.

För att få fram lämpliga objekt pågår från personalkontoret med särskilt avdelad personal i samverkan med personalorganisationerna en ständig inventering av lämpliga arbeten.

Målsättningen är att alltid ha en reserv som ligger något utöver de pla-

ceringar som fortlöpande görs. I januari 1978 finns ca 220 platser tillgängliga. Medelutnyttjandet beräknas bli ca 200 platser.

Härtill kommer särskilda inventeringar för att kunna utnyttja utbud av utbildning kombinerad med beredskapsarbete. Teoretiskt finns idag ca 150 sådana platser, under förutsättning att all utbildning som önskas också anordnas.

På grundval av gjorda inventeringar, sysselsättningsläget för ungdom som det redovisas av arbetsförmedlingen och statsbidragsprocenten ansöker kommunen om att få anordna beredskapsarbeten till en viss angiven volym. Alla aktiviteter sker i nära samverkan med arbetsförmedlingen.

Uppenbart är beredskapsarbeten för ungdom inom administration-, service- och vård effektiva. En utvärdering utförd av arbetsförmedlingen i Borlänge visar att 72 % av dem som haft kommunalt beredskapsarbete fått arbete i öppna marknaden.

Dessa beredskapsarbeten har vidare innebörd än att enbart ge tillfällig sysselsättning. För individen är de värdefulla som arbetslivserfarenhet och *praktik*, som leder fram till en anställning eller utbildning. Dessutom ger de, kombinerade med utbildning, möjlighet att relativt billigt utbilda redan anställda, vidare ger de möjlighet att tillfälligt förstärka kommunens servicefunktioner, utföra arbetsuppgifter som annars inte skulle blivit utförda och "inskolning" för en eventuell tillsvidareanställning.

Verksamheten skulle ytterligare kunna utökas. Om kommunerna garanterades full ersättning för de merkostnader som en tidigarelagd personalrekrytering innebär skulle i princip personal till en kommande investering kunna anställas tidigare än vad som sker idag.

Eftersom beredskapsarbetena i så betydande omfattning fungerar som praktik – en slags mellanstation mellan utbildning och arbetsliv – tenderar en betydande andel av tillgängliga platser att permanent låsas för praktik oavsett sysselsättningsläget.

Det är nödvändigt att alla arbetsgivare ställer platser till förfogande i likhet med vad sysselsättningsutredningen föreslagit. Platserna bör inte kallas beredskapsarbete. Ansvaret för praktikplatserna måste fullt ut ligga på arbetsmarknads- och utbildningsmyndigheterna. Arbetsgivaren bör få full kostnadstäckning för sina merkostnader.

För närvarande överväger kommunen om det är möjligt, att i samband med verksamhetsplaneringen låta fackförvaltningarna förteckna antalet möjliga beredskapsplatser under planeringsperioden. Syftet är att få fram ett stort antal platser med starkt varierat innehåll. Genom en förutseende planering kan betydande reserver av meningsfulla beredskapsarbeten tillskapas.

Kommunfullmäktige måste inte nödvändigtvis årsvis i förhand uppta täckning för alla i planeringen ingående platser. Det kan ske då beslut föreligger att utnyttja platser utöver den "normala" nivån.

De kommunala nettokostnaderna – och därmed möjligheter för kommunen att engagera sig i beredskapsinsatser – är i hög grad beroende på statsbidragets storlek.

I bilaga till kommunens fullständiga rapport redovisas ett räkneexempel där inklusive antaganden om en viss skatteeffekt och 75 % statsbidrag den kommunala nettokostnaden uppgår till ca 1.20 miljoner på en bruttokostnad av 5.75 miljoner kr. Då har ingen hänsyn tagits till värdet av det arbete

som utförts eller värdet av eventuellt minskade kostnader, t. ex. kontant stöd i form av socialhjälp.

Självfallet är det önskvärt att behovet av sysselsättningsfrämjande åtgärder bättre kunde överblickas för den närmaste framtiden när årsbudgeten utarbetas än vad som är fallet idag.

I mars–april 1978 borde det föreligga en prognos över behovet för perioden 79/80.

I samarbete med arbetsförmedlingen har ett prognosexempel tagits fram. Det redovisas i bilaga till kommunens fullständiga rapport. Prognosen sträcker sig inte längre än till den 30 juni 1979. Det sammanhänger med att prognosen utgår från det statliga budgetåret. Prognosen kan med ökat osäkerhetsinslag "anpassas" till kommunernas budgetår. Det är emellertid en brist, att statens och kommunens budgetår inte sammanfaller.

4 Kommunala insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga

4.1 *Inledning*

Det övergripande ansvaret för de arbetshandikappades situation på arbetsmarknaden är statens.

Ett uttryck för detta är det bidragssystem som byggts upp för att stimulera anställning av arbetshandikappade. (Personer som har fysiska, psykiska eller sociala besvär av varaktig natur som påverkar det dagliga arbetet.) En sammanställning av de viktigaste bidragsformerna första halvåret 1977 redovisas i en bilaga till kommunens fullständiga rapport.

4.2 *Kommunala åtgärder för arbetshandikappade*

Enligt en rapport till sysselsättningsutredningen är det både företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt, att satsa på åtgärder som hindrar att arbetshandikappade slås ut från arbetslivet.

I stort sett kan man säga, att kommunerna endast i mycket begränsad omfattning "slår ut någon", dvs. kommunerna klarar i stor utsträckning att hålla kvar arbetshandikappade i sysselsättning. Detta påverkar möjligheterna att nyanställa arbetshandikappade. Det bör man ha klart för sig, när man diskuterar det i sammanhanget kanske viktigaste problemet nämligen att nyanställa arbetshandikappade som idag är *utan* meningsfull sysselsättning.

Borlänge kommun använder i huvudsak följande instrument för att bereda arbetshandikappade sysselsättning:

- halvskyddad sysselsättning
- skyddad sysselsättning
- beredskapsarbeten åt svårplacerad arbetskraft (tidigare behandlat under punkt 3).

Härtill kommer verksamhet som är inriktad helt på redan anställda t. ex.:

- omplacering (i princip nyrekrytering till vakanta tjänster först sedan

eventuella omplaceringar till den vakanta tjänsten prövats. Särskilda medel finns i budgeten för att underlätta omplaceringar.)
- utbildning
- omändring av arbetsplatser
- förebyggande verksamhet.

Den verksamhet som avser redan anställd personal berörs inte nedan.

4.2.1 Halvskyddad verksamhet

Genom beslut av Kommunfullmäktige budgeteras årligen 30 platser i kommunförvaltningen för halvskyddad arbetskraft. Fördelningen på förvaltningar avgörs därefter i princip av personalutskottet.

Årligen avförs efter prövning i anpassningsgruppen och beslut av personalutskottet 3 – 5 anställda från skyddad sysselsättning till antingen

- (nyinrättade) vakanta befattningar
- via särskilt omplaceringskonto till befattningar som "inrättas" av Kommunfullmäktige vid fastställande av årsbudgeten.

Härigenom kan kontinuerligt ett antal halvskyddade platser ställas till arbetsvårdens förfogande.

4.2.2 Skyddad sysselsättning

Borlänge kommun driver i egen regi en skyddad verkstad med 150 platser för skyddad arbetskraft.

Ökade insatser måste göras för att få till stånd bättre samverkan mellan skola – arbetsvård/arbetsförmedling – försäkringskassa och arbetsgivare för att få ut arbetshandikappade i sysselsättningen. Det gäller inte minst psykiskt handikappade. Trots möjligheter till 90 % i statsbidrag har kommunen hittills i stort sett misslyckats att ge svårt handikappade arbete. Det beror bl. a. på motstånd ute på olika arbetsplatser.

5 Fortsatt sysselsättningsplanering

En ökad uppmärksamhet åt sysselsättnings- och näringslivsfrågor i den kommunala planeringen måste naturligtvis komma till uttryck i GPF. I många avseenden är det fråga om att tillföra faktadelen ytterligare och aktuellare uppgifter om arbetsmarknadsläget i kommunen. De uppgifter som framkom genom den under försöksverksamheten genomförda sysselsättningspolitiska inventeringen bör ingå som en naturlig del i GPF:s faktadel. Emellertid kan inte insamlandet av uppgifterna ske under samma former som under försöksverksamheten utan en permanent förstärkning av den kommunala planeringsorganisationen på tjänstemannaplanet. Denna information finns till stor del redan hos de statliga myndigheterna, länsarbetsnämnden och den lokala arbetsförmedlingen. Det är därför tveksamt om en förstärkning av den kommunala organisationen är den lämpligaste vägen att gå speciellt

med tanke på att dessa statliga organ ändå har huvudansvaret för sysselsättningspolitiken.

Enligt vår uppfattning skulle största effekt uppnås om den lokala arbetsförmedlingen förstärktes med tillräcklig utredningskapacitet för att kunna regelbundet tillhandahålla kommunen och andra myndigheter uppgifter av detta slag. I allmänhet torde förstärkningen inte behöva bli större än en kvalificerad tjänsteman. En ytterligare fördel med en sådan lösning är att utredningsresursen på ett naturligt sätt kan knytas till distriktsarbetsnämnden; *ett organ som bör kunna spela en väsentlig roll i dessa sammanhang. Här bör det allmänna informella meningsutbytet i planeringsfrågorna mellan kommunen, fackliga organisationer, statliga arbetsmarknadsmyndigheter och näringslivsföreträdare kunna ske.* Distriktsarbetsnämndernas verksamhetsområde bör dock begränsas till att omfatta högst ett lokalt arbetsförmedlingskontors arbetsområde. Dessutom bör varje kommun tillförsäkras ledamotskap i distriktsarbetsnämnden om nämnden ska på rätt sätt kunna fylla sin uppgift. Speciellt för mindre kommuner, där situationen på arbetsmarknaden i den större grannkommunen ofta är av större betydelse än den lilla lokala arbetsmarknad som finns inom kommungränsen, är distriktsarbetsnämnden ett lämpligare samrådsorgan än ett helt lokalt sådant.

När det gäller information om näringslivets utvecklingsplaner och utvecklingsmöjligheter finns sedan gammalt olika vägar att få fram information. Många kommuner har använt sig av speciella företagsenkäter för att få fram ytterligare information än den som erhållits via olika statliga källor, som t. ex. länsplaneringen, DIS-enkäten, SCB:s företagsregister m. m. Dessa statliga källor upplevs som för grova och för inaktuella för att vara tillräckliga i den kommunala planeringen. Näringslivsprognosen är dock en väsentlig del i planeringsunderlaget då den ligger till grund för befolkningsprognosen. Den tillgängliga informationens kvalitativa status måste dock ifrågasättas, speciellt gäller detta DIS-enkäten. Alltför ofta sker stora förändringar inom näringslivet, nedläggningar eller investeringsbeslut utan att detta på minsta sätt framkommit i någon enkätförfrågan.

Kommunens erfarenhet visar att de bästa informationerna oftast erhålls via de informella kontakterna mellan kommunledning och det lokala näringslivet och företrädare för de fackliga organisationerna som regelbundet ordnas i Borlänge.

Dessa informationsvägar utgör dock inga garantier för att kommunen får erforderlig insyn i företagens utvecklingsplaner. Det är därför mycket angeläget att kommunerna får direkt insyn i styrelserna för åtminstone då företag som storleksmässigt eller branschmässigt dominerar en lokal arbetsmarknad.

Vi tror att det är nödvändigt att kommunen aktivt engagerar sig i sysselsättningsfrågorna. Det räcker då inte med att enbart registrera ett faktiskt förhållande. Kommunen måste aktivt påverka utvecklingen. Därför är det mycket viktigt att kommunen har resurser att möta det befintliga näringslivets förändrade behov likaväl som att underlätta nyetableringar. Dessutom är det angeläget att stödja och bidra till utveckling och förnyelse av näringslivet. Dessa insatser kan komma till uttryck i vad som ofta kallas näringspolitiskt program. Enligt vår åsikt bör det programmet ingå som en del i GPF:s politiska del. Det går stick i stäv med den strävan som kän-

netecknat det kommunala planeringsarbetet under de senaste åren, att särskilt bryta ut sysselsättningsfrågorna och behandla dem i ett särskilt program som då får karaktären av både planeringsunderlag (fakta och politiska målsättningar) och planeringsprodukt (resultatet från t. ex. verksamhets- och fysisk planering). Kommunens insatser för sysselsättningen måste komma in i det ordinarie planeringssystemet dels för att erforderliga prioriteringar mot andra angelägna behov ska kunna göras, dels för att erforderlig hänsyn till sysselsättningsfrågorna ska kunna tas i rätt sammanhang när nästkommande och senare års verksamhet planeras.

6 Försöket i Ragunda kommun

Citat ur rapporten

"Ett av de utmärkande resultaten i den sysselsättningspolitiska inventeringen i Ragunda kommun var den höga andelen förtidspensionerade jämfört med andelen förtidspensionerade i de andra försökskommunerna. Med anledning därav har vi gjort en fördjupad undersökning av denna grupp.

Det kan finnas flera olika orsaker till den höga andelen förtidspensionerade i Ragunda kommun m. fl. kommuner av samma karaktär.

Det torde emellertid stå helt klart att kommunens näringslivsstruktur och sysselsättningsläge i hög grad bidrar till att så stor andel äldre personer förtidspensioneras i Ragunda kommun.

Därav torde även stå klart att det krävs arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att komma till rätta med denna utveckling.

Vi har tidigare konstaterat att det för Ragunda kommuns del är bristen på sysselsättning/alternativ sysselsättning som till stor del är orsak till den höga andelen förtidspensionerade.

Hur skall denna sysselsättning/alternativ sysselsättning skapas och vilken typ av sysselsättning är det som behövs?" (sid 81 och 83)

Innehåll

1 Inledning

1.1 *Presentation av kommunen*

Ragunda kommun är belägen i Jämtlands län och bildades 1974–04–01 genom sammanläggning av f. d. Ragunda, Fors och Stuguns kommuner.

Kommunen består av Fors, Ragunda, Stugun och Borgvattnets församlingar och är med sina 2 539,6 m^2 landyta den arealsmässigt näst minsta i länet. Dess angränsande kommuner är i öster Sollefteå, i norr Strömsund, i väster Östersund och i söder Bräcke och Sundsvall.

Totalbefolkningen utgjorde 1976–12–31 7 767 personer vilket gör kommunen till länets minsta befolkningsmässigt.

Kommunen har under en lång följd av år fått vidkännas en kontinuerlig befolkningsminskning.

Folkmängden har mellan åren 1960 och 1976 sjunkit med 3 061 invånare eller ca 28 %. Minskningstakten har emellertid avtagit under senare år och i senaste länsprogrammet återfinns kommunens befolkningstal inom intervallet 7 500 – 8 000 invånare år 1980.

Antal inv	1960	1965	1970	1975
Tätorter	2 252	3 547	2 942	2 975
Glesbygd	8 341	7 029	5 411	4 848

Befolkningen är geografiskt främst koncentrerad till Indalsälvens dalgång. Samtliga tätorter ligger utefter denna.

Andelen barn och ungdomar 0 – 19 år samt andelen vuxna i produktiv ålder 20 – 65 år är lägre än motsvarande tal för riket medan andelen åldringar 65 år och äldre är betydligt högre.

Åldersfördelning i Ragunda kommun 1965–70–75. Absolut och relativ fördelning. Riksmedeltal inom parentes

Ålder/år	0–19 år		20–65 år		65–w år	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1965	2 866	29	5 343	55	1 525	16
1970	2 328	27 (27,5)	4 507	53 (58,6)	1 666	20 (13,9)
1975	1 925	24 (27,0)	4 107	52 (57,7)	1 791	24 (15,3)

Den kraftiga utflyttningen under 50- och 60-talen av framförallt personer i åldrarna 20 – 30 år har för Ragundas del inneburit en allt sämre åldersfördelning. Detta har, i förening med förhållandevis låga fruktsamhetstal, medfört en negativ utveckling av födelsenettot.

Kommunens näringsliv har traditionellt helt och hållet dominerats av jord- och skogsbruket. Under det senaste decenniet har emellertid denna sektor i det närmaste halverat sin andel av antalet förvärvsarbetande. I stället har tillverkningsindustrin samt offentlig förvaltning och privata tjänster ökat sina andelar. Övriga näringsgrenar har legat stilla eller visat mer tillfälliga förändringar.

Näringsgrensfördelning i Ragunda kommun enligt FoB 1965–1975

Näringsgren	Andel förvärvsarbetande 20 tim. – w		
	1965	1970	1975
Jord- och skogsbruk	40,3	26,2	23,1
Gruvor tillverknings-industri	12,3	18,8	23,3
Off. förvaltning, bank, försäkring m. m.	17,0	20,4	25,2
Övrigt näringsliv	30,4	34,6	28,4
	100	100	100
Antal förvärvsarb. 20 tim – w/vecka	3 698	2 788	2 700

Männens förvärvsintensitet sjunker, medan kvinnornas ökar markant. Vad gäller utvecklingen efter 1975 bör framhållas etableringar av ett mindre långvårdssjukhus inkl. läkarstation, vilket sammanlagt givit ett 100-tal arbetstillfällen, till största delen för kvinnor.

Den obalans på arbetsmarknaden som uppstått har tenderat att utjämnas på flera sätt. Sammanfattningsvis kan följande utvecklingsdrag sägas karaktärisera Ragunda kommuns arbetsmarknad:

- arbetspendlingen till angränsande kommuner har ökat
- stark utflyttning i företrädesvis de yngre åldrarna. Detta har förutom den omedelbara minskningen av befolkningstalet även medfört en alltmer tilltagande skevhet i åldersfördelningen vilket i sin tur även påverkat födelsenettot negativt
- antalet förtidspensionerade har ökat starkt framförallt under 70-talet.

1.2 *Organisation*

Den centrala förvaltningen är organiserad enligt principen sammanhållet kommunkontor med olika avdelningar. En under försöksperioden genomförd organisationsutredning som träder i kraft 1978-01-01 har medfört tillkomsten av en ytterligare avdelning men i övrigt inte ändrat på denna principiella uppbyggnad. Vad gäller den i sammanhanget särskilt intressanta planeringsfunktionen sköts denna av en tjänsteman på kansliavdelningen (planeringsassistent). Denna handhar trafik- och varuförsörjningsplaner, bostadsbyggnadsprogram samt även i samarbete med förvaltningschefen, framtagande av GPF. Ekonomisk flerårsplanering och i mån av förekomst, verksamhetsplanering har även hört till arbetsuppgifterna. I den nya organisationen har emellertid dessa båda uppgifter överförts till drätselavdelningen.

De former av flerårsplanering som fram till försöksperiodens början bedrivits har bestått i en rullande ekonomisk 5-årsplan samt bostadsbyggnadsprogram enligt bostadsstyrelsens modell. Under den period som försöksverksamheten med sysselsättningsplanering pågått har även en innehållsmässigt begränsad form av verksamhetsplanering arbetats fram. Som underlag finns en GPF-sammanställning i form av en enkel faktakatalog.

Någon övergripande personalplanering finns f. n. inte då de personella

resurserna hittills saknats. I den nya organisationen har emellertid inrättats en tjänst som personalsekreterare.

Ragunda kommun har haft en person anställd på heltid i 14 månader för sysselsättningsutredningens verksamhet i kommunen. Kommunens planeringsassistent har som projektledare fortlöpande deltagit i arbetet. Hur mycket tid han har lagt ned på verksamheten är svårt att precisera.

Vissa perioder har den extra anställde även haft tid för andra arbetsuppgifter.

2 Sysselsättningspolitisk inventering

2.1 *Inledning*

Det finns idag ett relativt omfattande utbud av statistisk information om arbetsmarknaden. Som exempel kan nämnas FoB-materialet, AKU-undersökningar m. m.

Från kommunalt håll upplevs emellertid vissa brister i detta material. Vad som framförallt önskas är ett informationsinstrument som kan ge en snabb information, ev. kan styras mot vissa problemgrupper, och som överhuvudtaget kan anpassas till lokala förutsättningar.

Genom att verkställa en kommunal sysselsättningspolitisk inventering har man på försök velat skapa ett instrument med lokal anknytning.

Ragunda kommun har gjort en speciell studie av de förtidspensionerades situation genom att bearbeta försäkringskassans material på området.

2.2 *Hushållsenkäten*

Den lokala arbetskraftsstudien genomfördes med en enkätundersökning. Postenkät sändes till 902 slumpvis utvalda kommuninnevånare i åldern 16–64 år. Detta antal utgjorde 20 % av alla kommuninnevånare i detta åldersintervall. Mätperioden i Ragunda kommun omfattade veckan 25–31 oktober 1976. Postenkäten gav 670 svar, 75 % av antalet utsända enkäter. Telefonintervju av dem som ej besvarat postenkäten gav ytterligare 105 svar, vilket höjde den totala svarsfrekvensen till 87 %, 775 besvarade frågeformulär.

Resultaten kan sammanfattas på följande sätt.

Sysselsättningsstatus

- 3 000 personer är sysselsatta i heltids- och deltidsarbete. Detta utgör 66 % av de totalt 4 500 personerna i åldern 16–64 år. I denna siffra, 66 %, finns medräknat de 4 % som under mätveckan var tillfälligt frånvarande.
- 56 %, 590 st, av de sysselsatta kvinnorna arbetar deltid. Detta innebär arbete 1–34 tim/vecka. Motsvarande siffra för männen är 6 %.
  22 % av de sysselsatta kvinnorna, 255 st, arbetar 15 tim per vecka eller mindre, vilket gör att de ställs utanför många av de sociala förmånerna.

- 140 st kvinnor deltidsarbetar därför att de "ej kan få heltidsarbete". De är med andra ord undersysselsatta.

Ej sysselsatta

- 1 500 personer i åldern 16–64 år tillhör gruppen "ej sysselsatta". 430 är förtidspensionerade, 540 är hemarbetande och 300 är studerande.
- arbetslösheten uppgår till ca 3 % av befolkningen i åldern 16–64 år eller 4,5 % av arbetskraften. 5,5 % av den kvinnliga arbetskraften och 3,5 % av den manliga.
- över hälften av de hemarbetande kvinnorna är äldre än 45 år. 47 % av de hemarbetande kvinnorna har aldrig förvärvsarbetat. Mer än 200 hemarbetande skulle vilja förvärvsarbeta, men av dessa är det 46 % som aldrig sökt arbete.
- 11 % av männen och 8 % av kvinnorna i åldern 16–64 år är förtidspensionerade. Mer än varannan man i åldern 60–64 år är förtidspensionerad och ca var tredje kvinna i samma ålder är förtidspensionerad.
- det finns 300 personer som uppgivit att de både kan och vill förvärvsarbeta, 230 kvinnor och 70 män. Jämförbara siffror vid arbetsförmedlingen säger 78 arbetslösa män och 85 arbetslösa kvinnor. Dessa siffror gäller novemberräkningen 1976. Det finns en betydande "dold" arbetslöshet bland kvinnorna.
- endast 30 % av de kvinnor som önskar förvärvsarbeta sökte arbete via arbetsförmedlingen mot 65 % av männen. Samtidigt bör påpekas att nästan 40 % av de kvinnor som vill förvärvsarbeta aldrig sökt arbete.

Förvärvshinder

- Det viktigaste förvärvshindret för 175 av de hemarbetande som vill förvärvsarbeta är det faktum att det ej finns något lämpligt arbete i närheten av bostaden.
- 2 av 10 kvinnor som önskar förvärvsarbeta kan utnyttja egen bil till och från arbetet. Motsvarande siffra för männen är 4 av 10.
- 70 % av de sysselsatta kvinnorna och 45 % av männen pendlar 3 km eller mindre till arbetet.
- 15 % av männen och 6 % av kvinnorna pendlar dagligen fem mil eller mer till arbetet. Detta är totalt ca 330 personer. Dessa människor har i de flesta fall sina arbeten i annan kommun. Pendlingen har en stor betydelse som sysselsättningsskapande faktor i Ragunda kommun.
- 65 % av männen och 35 % av kvinnorna åker egen bil eller "kompisåker" till arbetet.
- 1,5 % av männen och 5 % av kvinnorna utnyttjar kollektiva färdmedel till arbetet.

2.2.1 Intensivstudie av den potentiella arbetskraften

Sammanlagt var det ca 300 personer som ville och kunde ta förvärvsarbete vid mättillfället, därav 230 kvinnor och 70 män. Önskan om deltid dominerar för kvinnorna och önskan om heltid för männen. Utöver antalet personer som både vill och kan ta förvärvsarbete finns ytterligare 100 personer som uppger att de vill förvärvsarbeta men upplever att de inte kan.

Tabell 1 Kvinnor som vill och kan förvärvsarbeta. Uppdelat i ålder, antal samt andel av antalet ej sysselsatta inom varje åldersgrupp. Enligt enkätundersökning. Gäller veckan 25–31 oktober

Kvinnor	16-19	20-24	25-44	45-59	60-64	Totalt
Heltid	16	7	12	16	–	51
Deltid	5	28	60	74	14	181
Totalt	21	35	72	90	14	232
% av ej syssels.	18	33	30	29	7	24

De totalt 232 kvinnorna fördelar sig på följande kategorier: hemarbetande 155 st, arbetslösa 42 st, förtidspensionärer 20 st, studerande 16 st.

Bland 16–19 åringar dominerar önskan om heltidsarbete, bland kvinnor i övriga åldersgrupper dominerar önskan om deltidsarbete. Av de kvinnor som önskar förvärvsarbeta är ca 80 % hemarbetande. Nästan hälften är äldre än 45 år. Procentuellt är benägenheten att ta förvärvsarbete ungefär lika stor i de tre "mittersta" åldersgrupperna medan den är något lägre i den lägsta och den högsta åldersgruppen. Eftersom hela gruppen ej sysselsatta är så stor bland medelålders kvinnor finns de flesta som önskar förvärvsarbete i denna grupp.

I detta sammanhang bör påpekas att när vi talar om vilja och förmåga att ta förvärvsarbete är detta en tänkt situation och ej begränsat av de speciella yttre faktorer som råder på en ort. Närmare bestämt vet vi inget om de speciella krav som en person kan ha för att han skall ta ett jobb, exempelvis när det gäller arbetstider, avstånd till hemmet, typ av arbete m. m. Kan arbetsmarknaden uppfylla de krav som de arbetssökande ställer? Detta måste vara en av sysselsättningsutredningens huvuduppgifter att försöka lösa.

Den potentiella arbetskraften består i stort av två kategorier. Hemarbetande kvinnor och arbetslösa män. Vilken arbetslivserfarenhet har dessa grupper?

Tabell 2 Arbetslivserfarenhet bland arbetslösa män och hemarbetande kvinnor som vill och kan ta förvärvsarbete. Gäller vecka 25–31 oktober -76. Procenttal inom resp. grupp

Män	61	21	–	18	100
Kvinnor	7	15	41	37	100
	1	2	3	4	

1 har förvärvsarbetat för 1–6 månader sedan

2 har förvärvsarbetat för 6 månader–2 år sedan
3 har förvärvsarbetat för mer än 2 år sedan
4 har aldrig förvärvsarbetat

37 % av de hemarbetande kvinnor som vill och kan förvärvsarbeta har ingen arbetslivserfarenhet. 41 % har ej arbetat under de senaste två åren. Av de män som aldrig arbetat är de flesta mellan 16–19 år. Bland kvinnorna är det förhållandevis flera bland medelålders och äldre som aldrig förvärvsarbetat.

Hur aktiva är de personer som vill förvärvsarbeta när det gäller att söka arbete?

Tabell 3 Män och kvinnor som vill ha förvärvsarbete. Uppdelade efter när de senast sökte arbete. Procentsiffror

Män	43,5	22,9	10,9	22,7	100
Kvinnor	5,7	15,5	11,2	67,5	100
	1	2	3	4	

1 sökt arbete senaste veckan
2 sökt arbete senaste månaden
3 sökt arbete senaste halvåret
4 sökt arbete tidigare än under senaste halvåret eller aldrig sökt arbete

Det föreligger en tydlig skillnad mellan män och kvinnor. Nästan varannan man som önskar förvärvsarbeta har sökt arbete under den senaste veckan, räknat från mättillfället. Av de kvinnor som önskar förvärvsarbeta är det ca 5 % som sökt arbete under den senaste veckan. 2 av 3 kvinnor, som vill förvärvsarbeta, har ej sökt arbete under det senaste halvåret eller har aldrig sökt arbete. Bland de hemarbetande kvinnorna är det 4 av 5 som inte sökt arbete under senaste halvåret eller aldrig sökt arbete, i åldersgruppen 45–59 år nästan 90 %. Är detta förhållande en spegel av det faktum att det är kvinnor i dessa åldersgrupper som har svårast att komma ut i arbetslivet? De anser helt enkelt att de inte har någon chans.

De människor som vill förvärvsarbeta, hur söker de arbete? Använder de sig av arbetsförmedlingen eller söker de arbete på annat sätt?

Tabell 4 Män och kvinnor som vill förvärvsarbeta. Uppdelade efter det sätt på vilket de sökt arbete. Procentsiffror

Män	11,8	41,1	–	17,4	–	11,3	5,5	13,0	100
Kvinnor	37,4	32,5	9,9	16,0	4,2	–	–	–	100
	1	2	3	4	5	2+4	3+4	2+3+4	

1 har aldrig sökt arbete
2 sökt arbete vid arbetsförmedling
3 sökt arbete genom att besvara annons
4 sökt arbete genom förfrågning hos arbetsgivare
5 sökt arbete på annat sätt
2+4 sökt arbete vid arbetsförmedlingen och genom förfrågan hos arbetsgivare

3+4 sökt arbete genom att besvara annons och genom förfrågan hos arbetsgivare

2+3+4 sökt arbete vid arbetsförmedlingen, genom att besvara annons och förfrågan hos arbetsgivare

Denna fråga kunde besvaras med olika alternativ, därav kombinationerna av sätt att söka arbete. Som framgår av ovanstående tabell är det bara männen som sökt arbete på mer än ett sätt. Av ovanstående tabell kan även utläsas att det är drygt 100 kvinnor som vill förvärvsarbeta men som aldrig någonsin sökt arbete.

2 av 3 män uppger att de sökt arbete via arbetsförmedlingen antingen enbart eller i kombination med andra sätt att söka arbete. 1 av 3 kvinnor sökte arbete via arbetsförmedlingen.

I resultatredovisningen har vi försökt skilja på tätort och glesbygd när det gäller vissa frågor. Med tätort menas de tre tätorterna Hammarstrand, Bispgården och Stugun. Dessa redovisas tillsammans och kan inte redovisas var för sig. Resten av kommunen är glesbygd.

Av kommunens befolkning i åldern 16–64 år bor 62 % i glesbygd och 38 % i tätort. Totalt i kommunen finns ca 1 500 "ej sysselsatta" personer därav 1000 i glesbygd och 500 i tätort. Dessa utgör ca 36 % respektive 29 % av befolkningen i glesbygd och tätort i åldern 16–64 år.

Hur stor del av denna grupp "ej sysselsatta" människor tillhör den potentiella arbetskraften, dvs. har uttalat önskemål om förvärvsarbete. Hur ser fördelningen ut mellan tätort och glesbygd.

Tabell 5 Antal personer som vill och kan förvärvsarbeta. Fördelade på tätort och glesbygd. Gäller veckan 25–31 oktober -76

	Heltid	Deltid	Totalt
Tätort	41	84	125
Glesbygd	73	104	177
Totalt	114	188	302

Ett större antal personer som vill och kan förvärvsarbeta fanns under mätveckan i glesbygd än i tätort. Procentuellt är emellertid önskan om förvärvsarbete högre i tätort än i glesbygd, 25 % mot 18 % av gruppen "ej sysselsatta".

2.2.2 Intensivstudie av de förtidspensionerade

Ett av de utmärkande resultaten i den sysselsättningspolitiska inventeringen i Ragunda kommun var den höga andelen förtidspensionerade jämfört med andelen förtidspensionerade i de andra försökskommunerna. Med anledning därav har vi gjort en fördjupad undersökning av denna grupp. Vi har studerat de lagtekniska förutsättningarna för förtidspensionering, då speciellt den lagändring som ägde rum i juli 1970. Vi har även tittat på utvecklingen av antalet förtidspensionerade i Ragunda kommun samt den aktuella situationen jämfört med de andra Jämtlandskommunerna och länet.

Dessutom har vi gjort en speciell studie av de förtidspensionerade genom att gå igenom försäkringskassans material på området. Nedan följer en sammanfattning av några av de intressantaste resultaten:

- totalt antal förtidspensionerade i Ragunda kommun juli -77 var 454. Detta utgör 11 %, 268 st. av männen och 8 %, 181 st. av kvinnorna i åldern 16–64 år.
- mer än varannan man och ca var tredje kvinna i åldern 60–64 år är förtidspensionerade i Ragunda kommun.
- Ragunda kommun ligger klart över genomsnittet för antalet förtidspensionerade i länet (Z). Högre ligger bara Bräcke och Strömsunds kommuner. Därtill kan påpekas att Jämtlands län ligger högst i landet när det gäller antalet förtidspensionerade i förhållande till befolkningsmängden.
- Ragunda kommun har dubbelt så stor andel förtidspensionerade som ett genomsnitt av de övriga försökskommunerna.
- förtidspensionering är betydligt vanligare bland ogifta/ensamstående än bland gifta/sammanboende. Detta gäller särskilt kvinnorna.
- andelen förtidspensionerade är nästan dubbelt så hög i glesbygd som i tätort.
- 60 % av de förtidspensionerade männen var tidigare sysselsatta i fysiskt tunga arbeten. Skogsarbete, byggnadsarbete, jordbruksarbete m. m.
- nästan 30 % av männen har förtidspensionerats p. g. a. div. ryggbesvär, bland "skogsarbetarna" nästan 40 %.
- andelen män som förtidspensionerats p. g. a. hjärt- och kärlsjukdomar är högre än andelen för kvinnor.
- 51 % av de förtidspensionerade kvinnorna var tidigare hemmafruar. Bakom detta begrepp döljer sig säkert i många fall jordbrukarhustrur som arbetat med fysiskt tunga arbeten.
- bland "hemsamariter" och "vårdbiträden" har nästan 50 % förtidspensionerats p. g. a. div. ryggbesvär.
- drygt 90 % av männen och nästan 90 % av kvinnorna har hel förtidspension.

Sammanfattande synpunkter ang. förtidspensionering i Ragunda kommun

Ragunda kommun är en skogs- och jordbruksbygd, där de flesta männen tidigare arbetade i jordbruk eller skogsarbete eller andra fysiskt tunga arbeten. Många har fått dåliga ryggar eller andra förslitningar. När de ej orkar med det tunga arbetet längre, finns för de flesta ingen alternativ sysselsättning. Dålig utbildning eller ingen utbildning alls gör att de måste omskolas om de skall byta yrke. Att sätta sig på skolbänken efter fyllda femtio år är inte alltid så lätt. Finns då inga arbeten att erbjuda på hemorten efter avslutad utbildning återstår flyttning eller förtidspension.

Bland kvinnorna kan samma fenomen konstateras beträffande hemmafruar och hemsamariter. Bakom yrket "hemmafru" döljer sig säkert i många fall jordbrukarhustrur. Rygg- och ledbesvär har gjort att de fått svårigheter att klara de tunga jordbrukarsysslorna.

I och med att kommunen byggt ut hemsamaritverksamheten har många äldre kvinnor med dålig utbildning börjat i denna verksamhet, oftast deltid. Åldern och därmed minskad arbetsförmåga har så småningom gjort att de ej ansett sig klara av arbetet.

Brist på alternativ sysselsättning för dessa grupper av kvinnor har gjort att många av dem förtidspensionerats.

Hur kommer det sig att det enbart är människor med fysiskt tunga arbeten som förtidspensionerats? Var finns tjänstemän, lärare och annan administrativ personal? Människor i administrativa och intellektuella yrken borde väl också bli sjuka? Magsår, hjärtinfarkt, psykiska besvär finns väl även bland tjänstemän?

En naturlig förklaring är den att det inte finns så många tjänstemän och människor i administrativa yrken i 50-års åldern eller däromkring. En annan förklaring kan vara att det är lättare för människor med kontorsyrken att återgå till sitt ordinarie arbete efter t. ex. en hjärtinfarkt. För en skogsarbetare är det i de flesta fall inte möjligt att återgå i ordinarie arbete.

I framtiden torde emellertid flera tjänstemän m. fl. liknande yrkesgrupper komma att förtidspensioneras i större utsträckning än nu. Antalet stillasittande människor ökar. Arbetsuppgifterna ökar i antal för den offentliga förvaltningen, vilket medför ökad stress. Även livet utanför arbetet snurrar snabbare nu än för 15–20 år sedan. Detta i kombination med fel kost, för lite motion, förslappad muskulatur, felaktig sittställning kommer att ge flera förtidspensionerade tjänstemän i framtiden.

Det kan finnas flera olika orsaker till den höga andelen förtidspensionerade i Ragunda kommun m. fl. kommuner av samma karaktär. Det ligger emellertid inte inom ramen för våra resurser att gå närmare in på de olika faktorer som kan ligga bakom, utan får i detta avseende hänvisa till annan litteratur på området bl. a. en undersökning som genomförts vid Stockholms Universitet under ledning av Hans Berglind på initiativ av sysselsättningsutredningen.

Det torde emellertid stå helt klart att kommunens näringslivsstruktur och sysselsättningsläge i hög grad bidrar till att så stor andel äldre personer förtidspensioneras i Ragunda kommun.

Därav torde även stå klart att det krävs arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att komma till rätta med denna utveckling.

Vi har tidigare konstaterat att det för Ragunda kommuns del är bristen på sysselsättning/alternativ sysselsättning som till stor del är orsak till den höga andelen förtidspensionerade.

Hur skall denna sysselsättning/alternativ sysselsättning skapas och vilken typ av sysselsättning är det som behövs?

Kommunen som myndighet har vissa möjligheter att skapa sysselsättning för personer som på sätt och vis är "arbetshandikappade". Då menar vi med arbetshandikappade att det är sådana som finns i riskzonen för att bli förtidspensionerade istället för att få sin utkomst genom arbete.

Kommunen har i princip två möjligheter att skapa sysselsättning:

1 Beredskapsarbete
2 Skyddad sysselsättning

Hur kan dessa insatser utformas för de mest utsatta grupperna?

Äldre män

Denna grupp har traditionellt sysselsatts genom beredskapsarbete. Behov av fortsatt sysselsättning för denna grupp genom beredskapsarbeten kommer att finnas även i fortsättningen. För vintersäsongen 77/78 är den tänkta sysselsättningen ca 40 man i kommunala anläggnings- och reparationsarbeten. Dessa beredskapsarbeten sysselsätter i huvudsak äldre män.

Medelålders- och äldre kvinnor

Inom denna grupp finns de verkligt stora problemen. Det finns idag ej en enda kvinna i åldern över 25 år, som är sysselsatt genom beredskapsarbete.

För denna grupp skulle en hel del arbetstillfällen kunna skapas i beredskapsarbeten exempelvis genom

- Höjd kvalitet på hemsamaritvården genom att anställa flera hemsamariter
- Anställning av kommunala dagmammor i beredskapsarbete såsom tidigareläggning av den planerade utökningen av barnomsorgsverksamheten.

För detta krävs ordentliga statsbidrag med 75–100 % för alla kostnader.

Problemet med sådan höjning av vårdkvaliteten är att det skapar ett behov som gör att kommunen får svårigheter om och när statsbidragen för verksamheten dras tillbaka.

I kommunen finns f. n. två skyddade verkstäder, Ragunda Hemslöjd och Bispgårdens Verkstäder. Dessa sysselsätter tillsammans ca 125 personer inklusive arbetsledare, kontorister och föreståndare. (I Jämtlands län är primärkommunerna huvudmän för den skyddade verksamheten).

Förutsättningar finns f. n. ej utan utbyggnad att öka antalet platser vid dessa verkstäder.

Kö finns av personer som vill börja arbeta vid verkstäderna. Det stora problemet är emellertid den öppna arbetsmarknaden. Inga personer placeras i öppen verksamhet, därför blir det väldigt dålig "rotation", med få nya anställningar.

Det finns anställda inom skyddad verksamhet som egentligen skulle arbeta inom öppen verksamhet om det fanns arbetstillfällen inom den öppna arbetsmarknaden.

En viktig uppgift är att få de befintliga företagen att intressera sig för de olika former av arbetskraftsstöd som finns.

Den utförda undersökningen av företagen i kommunen (se avsnitt 2.4) visar på ett mycket dåligt intresse, särskilt för stöd till äldre arbetskraft.

Här måste *arbetsförmedlingen* och *arbetsvården* ta ett större ansvar. Gå ut med information. Arbeta aktivt med alla företag, ej endast de största.

Varför kan ej arbetsförmedlingen sköta de administrativa göromålen för företagens räkning i samband med anställande av personal med arbetskraftsstöd? Vad skulle detta innebära för arbetsförmedlingen i form av utökade arbetsuppgifter och vilka resurser skulle behövas?

2.3 *Arbetsförmedlingens statistikkort*

Med hjälp av statistikkorten kan en totalundersökning göras av de aktivt arbetssökande i en kommun. Möjlighet finns även att få kommunen uppdelad i delområden. Ytterligare en fördel med detta förfaringssätt är att statistikkort-systemet är etablerat och att undersökningar kan göras kontinuerligt året runt.

Nackdelarna med systemet är att man når endast de aktivt arbetssökande. Vi får ej någon information om de som söker sig till arbetsförmedlingen. Genom resultaten i den lokala arbetskraftsstudien vet vi att en betydande del av de arbetslösa kvinnorna ej söker arbete via arbetsförmedlingen.

Statistikkortets nuvarande utformning medger endast ett begränsat antal tilläggsfrågor. Någon allmän sysselsättningspolitisk inventering kan alltså ej göras via arbetsmarknadsverkets statistikkort. De får ses som ett komplement till annan statistik.

Utöver dessa mera generella nackdelar medförde de speciella undersökningarna en del problem som gjorde att värdet av försöket kom att begränsas, åtminstone vad beträffar undersökningen i Ragunda kommun.

Resultatredovisning

Viss resultatredovisning har kunnat göras för hela kommunen, dock ej för del av kommun.

Nedan följer några av dessa resultat från november-undersökningen.

- 3,2 % av männen och 4 % bland kvinnorna i åldern 16–64 år är arbetssökande och aktuella för omedelbar placering (totalt 163 personer).
- ca 10 % av ungdomen i åldern 16–19 år är arbetssökande och aktuella för omedelbar placering (42 personer).
- 52 % av de aktivt arbetssökande är kvinnor (85 personer).
- 100 % av de arbetssökande männen och 90 % av de arbetssökande kvinnorna önskar arbeta heltid.
- 55 % av männen och 40 % av kvinnorna uppger att de kan använda egen bil till arbetet om de erbjuds arbete utanför bostadsorten.
- 30 % av männen och 40 % av kvinnorna uppger att de "saknar färdmedel" om de erbjuds arbete utanför bostadsorten.

2.4 *Kartläggning av arbetskraftsefterfrågan*

Vi har vänt oss till alla företag inom kommunen med flera än fem anställda. Alla typer av företag har tillfrågats. För att få uppgift om vilka företag som finns inom kommunen använde vi oss av ett utdrag ur SCB:s centrala företagarregister. Genom lokalkännedom kunde vi göra de strykningar och tillägg i detta register som behövdes för att få registret aktuellt.

Ett stort problem är att många företag, särskilt de mindre, inte har någon möjlighet att göra bedömningar inför framtiden. Detta oavsett om de vill eller inte. Många företagare har emellertid en viss ovilja mot all inblandning från statliga och kommunala myndigheter, särskilt när det gäller att svara på frågor och fylla i blanketter. De tar därför lätt på undersökningar och

lägger ej ner så mycket arbete på att verkligen tänka igenom de olika frågorna. Detta gäller naturligtvis inte alla företagare. Nämnda förhållanden gör att det är svårt att bedöma värdet av undersökningen.

De flesta mindre företag kan ej ge någon prognos för antalet anställda mer än för innevarande år. Många hoppas kunna behålla det antal anställda de hade i slutet av 1976. Prognosen för 1977 beträffande antalet anställda blir därför ingen förändring jämfört med 1 november 1976. För åren 1978 och 1979 kan de mindre privata företagen ej säga något beträffande sin verksamhet och därmed antalet anställda.

De något större tillverkningsföretagen kommer i vissa fall att öka antalet anställda, främst i Bispgården, men minska antalet anställda i andra fall. Antalet arbetstillfällen blir därför i stort sett oförändrat till hela kommunen för åren 1977, 1978 och 1979.

Även de statliga företagen kommer i stort att ligga kvar vid samma antal anställda. Viss säsongvariation med högre antal anställda sommartid än vintertid. På lång sikt en nedtrappning av verksamheten inom kraftverkssidan.

Nyrekryteringsbehovet, dvs. rekrytering till *nya arbetstillfällen*, är ca 10 personer per år för vart och ett av de tre åren 1977, 1978 och 1979. Det beräknade nytillskottet för åren 1978 och 1979 berör enbart Bispgården, tillverkningsindustri.

Ersättningsrekryteringen, dvs. personal slutar och skall ersättas med annan personal, är ca 15 personer per år för vart och ett av de tre åren 1977, 1978 och 1979. Denna rekrytering är jämnt fördelad över kommunen och olika branscher.

Ungefär vart fjärde företag upplever att de har svårigheter att rekrytera arbetskraft därför att utbildning för sådan arbetskraft saknas inom regionen. Detta gäller t. ex. tillverkningsindustrin och detaljhandel samt företag med behov av reparatörer till olika fordon.

Intresset bland olika företag att utnyttja arbetsmarknadsstöd för redan anställda inom ett företag är minimalt. En orsak kan ju vara att det ej finns sådana personer, t. ex. handikappade, anställda som kan utnyttja arbetsmarknadsstöd.

Även intresset att anställa personal med hjälp av arbetsmarknadsstöd är svalt. Ett visst intresse finns dock för beredskapsarbete för ungdom. De privata företagen visar också lite intresse för äldre och handikappad arbetskraft. De statliga företagen däremot är likgiltiga för de olika stödformerna med visst undantag för ungdomsberedskapsarbete.

Vanliga argument till att ej vilja anställa personal med hjälp av arbetskraftsstöd är att,

- de ej har lämplig verksamhet för t. ex. handikappade
- de måste ha fullvärdig arbetskraft som är så lönsam som möjligt
- de ej har möjlighet anställa personal som behöver speciell handledning och tillsyn
- de redan är för många anställda
- de endast behöver välutbildade specialister. De enklare arbetsuppgifterna har mekaniserats.

Dessa argument gäller de företag som intervjuats per telefon.

Det allmänna intrycket är att så länge det finns arbetslöshet bland sådan arbetskraft som kan fullgöra ett arbete utan speciell handledning eller tillsyn, så är det stora svårigheter för olika marginella grupper att bli accepterade på arbetsmarknaden. Företagen vill ha fullt friska och väl utbildade människor som så fort som möjligt efter anställningens början blir till 100 % produktiva.

Det är svårt att hitta några speciella faktorer som är hinder för en expansion. Nämnas kan finansiella svårigheter med investeringar, kreditsvårigheter samt brist på yrkesutbildad arbetskraft.

3 Verksamhetsplanering med beaktande av sysselsättningsfrågor

3.1 *Kommunens planering*

Den flerårsplanering som hittills tillämpats i Ragunda kommun har i första hand haft som syfte att utarbeta en ekonomisk 5-årsplan. Denna används sedan för KELP-redovisningen till Länsstyrelsen.

Till grund för arbetet, ligger en sammanställning av gemensamma planeringsförutsättningar. Denna har emellertid en mycket enkel utformning och består egentligen endast av en uppräkning av olika faktorer i form av andra planer, prognoser och målsättningar, som förvaltningarna har att ta hänsyn till i sitt planeringsarbete. Eftersom dessa faktorer i regel tidigare behandlats politiskt och GPF-sammanställningen i övrigt inte innehåller några principiella ställningstaganden förankras inte denna politiskt genom särskilt beslut.

Med utgångspunkt från dessa GPF får de olika fackförvaltningarna utarbeta sina äskanden för den kommande 5-årsperioden. Dessa äskanden redovisas sedan på fastställda blanketter. Som framgår av dessa uttrycks äskandena endast i monetära termer, med undantag dock för vissa personaluppgifter.

Äskandena sammanställs därefter centralt och behandlas, tillsammans med beräkningar av finansieringen dvs. skatteintäkter m. m. politiskt av en budgetberedning som avlämnar ett färdigt förslag till kommunstyrelsen. Den slutliga 5-årsbudgeten fastställs sedan av kommunfullmäktige.

Som framgår av ovanstående sker ingen egentlig verksamhetsplanering, åtminstone inte i den meningen att verksamhetsuppgifter systematiskt insamlas från förvaltningarna. Den färdiga 5-årsplanen beskriver därför inte heller verksamheten på annat sätt än uttryckt i monetära termer.

Detta innebär emellertid inte att någon långsiktig planering av verksamheten inte sker. Till grund för förvaltningarnas äskanden om anslag ligger givetvis mer eller mindre väl genomarbetade interna resonemang om den egna verksamhetens utveckling. Orsaken till att dessa resonemang inte konkretiseras till verksamhetsuppgifter torde stå att finna i förvaltningarnas bristande resurser för den typen av arbete.

3.2 *Personalplanering*

Ordet personalplanering har en mycket vid innebörd och en närmare precisering av hur begreppet används här torde vara nödvändig. Sysselsättningsaspekten har skjutits i förgrunden och här avses med personalplanering framförallt möjligheten att centralt skaffa sig en överblick över personalsituationen i första hand avseende behovet av nyrekrytering under den aktuella planeringsperioden.

Rekryteringsbehovet bestäms i princip av tre faktorer,

a) nya eller utökade tjänster
b) avgång p. g. a. ålderspensionering
c) avgång p. g. a. andra skäl

I det följande bortses från punkt c) då denna avgång knappast är förutsägbar och erfarenhetsmässigt i kommunen av allt för liten omfattning för att någon schablonuppskattning av procentmodell skall vara meningsfull.

Nedanstående tablå visar behovet av nyrekrytering och ersättningsrekrytering under perioden 1977–1981.

	1977	1978	1979	1980	1981	Summa 1977–1981
Nyrekrytering	24,5	17,8	11,8	9,0	8,5	71,6
Ersättnings-rekrytering	11	10	10	12	20	63,0
Total rekryteringsbehov	35,5	27,8	21,8	21,0	28,5	134,6

Kommunens system för flerårsplanering är inte utbyggt med någon egentlig form av verksamhetsplanering. Detta till trots har det visat sig möjligt att, med en relativt begränsad arbetsinsats, ta fram ett material som kan bilda underlag för sysselsättningsplaneringen.

Det torde dock stå klart att ett systematiskt årligt framtagande av dylikt material kräver en efter våra nuvarande förhållanden utbyggd verksamhetsplanering, vilket i sin tur ställer krav på resurser centralt eller på fackförvaltningarna.

4 Sysselsättningsfrågorna i kommunens fysiska planering

Vilka styrmedel har kommunen till sitt förfogande för att styra den fysiska planeringen?

Framförallt kan framhållas

- kommunens markpolitik
- kommunens bostadspolitik
- den kommunala servicens lokalisering och vilken omfattning den skall dra
- kommunala planmonopolet

Samhället, kommunen, har alltså sammanlagt goda möjligheter att styra utvecklingen.

När det gäller en glesbygdskommun av Ragundas typ, får ansträngningarna i första hand inriktas på en *strategisk planering av industriområden* vid områdesplanering.

Planeringen innebär i stort att man utreder områdets resurser och avväger mellan konkurrerande markanvändningsintressen.

Verkligheten idag är sådan att vi ej vet vilka verksamheter som kommer att bedrivas inom industriområdet och vi vet ej heller om det kommer att ske någon etablering inom 2, 5 eller 10 år.

Ragunda kommuns ambitioner när det gäller t. ex. industrimark får i första hand inriktas på att ha en god planberedskap. Det får ju under inga förhållanden vara så att en nyetablering ej kommer till stånd på grund av att kommunen saknar planerad industrimark.

En mycket viktig del i den fysiska planeringen är att klargöra vilka följder en viss lokalisering av industribostäder får. Vilka gränsvärden föreligger för vatten och avlopp etc. Med anledning härav är det nödvändigt med ett starkt samband mellan bl. a. det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet, övrig sektoriell planering inom kommunen och den fysiska planeringen.

Vidare är även lokaliseringen av ett industriområde i förhållande till bostadsområden av viss betydelse för t. ex. att undanröja vissa förvärvshinder. Vilka kommunikationsproblem uppstår vid olika lokaliseringar? Vilka miljöfaktorer medför detta? Var lokaliseras daghem i förhållande till arbetsplats/bostadsområde?

Dock bör betonas att avståndsfaktorn i en kommun av Ragundas typ är av mindre betydelse. Observera centralortens begränsade folkmängd.

Önskemålet från kommunens sida är att ha en minst 10-årig markberedskap. Ett medel för att förverkliga detta mål är ju bl. a. områdesplaneringen som i Ragundas fall försöker beskriva samhällets behov av mark för industri och bostäder i minst 20 år. Denna områdesplanering ger då också stor vägledning för t. ex. jord- och skogsbruket om samhällets expansionsriktning.

5 Utnyttjande av budget som sysselsättningspolitiskt instrument – beredskapsarbeten

Utvecklingen av beredskapsarbeten i Ragunda kommun

Tabell 6 Totalt antal dagsverken i beredskapsarbete för anvisade arbetslösa

Budgetår	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76
Antal	2 968	2 593	2 358	3 001	4 893

Siffrorna gäller för det geografiska område som lyder under arbetsförmedlingens kontor i Hammarstrand. Före den 1 januari -74 omfattade detta område kommunerna Ragunda, Fors och Kälarne och därefter de tidigare kommunerna Ragunda, Fors och Stugun.

Bilden för antalet sysselsatta i beredskapsarbete är någorlunda lika år från år. Relativt konstant sysselsättning under vinter- och vårmånader, nedgång i juli och augusti för att sedan åter öka under höstmånaderna.

Männen har varit och är fortfarande helt dominerande när det gäller antalet sysselsatta i beredskapsarbete. Antalet kvinnor har ökat något under -76 och -77 men antalet kvinnor är fortfarande mycket lågt. Detta hänger naturligtvis samman med den typ av beredskapsarbeten som finns i kommunen. Anläggningsarbeten i topp vilket betyder många anställda män, likaså inom skogsvård, flottning, arbeten inom turism- och fritid. Det är äldre lokalt bundna män som traditionellt sysselsätts på detta vis.

I Ragunda kommun fanns vid arbetsförmedlingens räkning i november 1976 79 st personer i beredskapsarbete. Av dessa ca 15 ungdomar i kommunala och privata arbeten. Den stora gruppen beredskapsarbetande var äldre s. k. lokalt bundna män i kommunala och privata beredskapsarbeten. Inga äldre kvinnor fanns i beredskapsarbete vid det tillfället.

När behovet av beredskapsarbeten skall bedömas måste även ovan nämnda grupp tas med. Om de ej haft beredskapsarbete skulle de varit arbetslösa och därmed i behov av åtgärder.

5.1 *Kalkyl över behovet av beredskapsarbeten*

För att överhuvudtaget kunna bedöma behovet av beredskapsarbeten måste vi utgå från vissa antaganden som gör att vissa faktorer hålls under kontroll.

Vi antar följande:

- att ungefär samma antal människor kommer att sysselsättas i beredskapsarbete under vintersäsongen -77 som det antal som fanns i beredskapsarbete i november -76,
- att den öppna arbetsmarknaden ej kan öka den totala sysselsättningen, dvs. samma antal personer kommer att vara anställda inom den öppna arbetsmarknaden som tidigare,
- att in- och utflyttning tar ut varandra,
- att in- och utpendling från och till kommunen hålls konstant.

Tabell 7 Behov av beredskapsarbeten för ungdomar 16–24 år

	Män	Kvinnor	Totalt
Arbetssökande enligt arbetsförmedlingen i november -76	37	36	73
Enligt enkätundersökningen	37	56	93

Totalt behövs inemot 100 arbetstillfällen skapas för att bereda dessa ungdomar arbete. Alla som sökt via arbetsförmedlingen söker heltidsarbete medan ca hälften av de kvinnor som enligt enkätresultaten vill och kan förvärvsarbeta söker deltidsarbete.

Tabell 8 Behov av beredskapsarbeten för kvinnor 25–64 år

	25-44	45-64	Totalt
Arbetssökande enligt arbetsförmedlingen i november -76	20	29	49
Enligt enkätundersökningen	72	104	176

Observera den stora skillnaden mellan anmälda till arbetsförmedlingen och de i enkäten som uppgivit att de vill och kan förvärvsarbeta. Det finns m. a. o. en stor dold arbetslöshet bland kvinnorna.

Behov av beredskapsarbete för äldre män, 45–64 år

Vid arbetsförmedlingens räkning i november -76 var 26 st män i nämnda ålder arbetslösa. Enligt enkätundersökningen var 6 st män i denna ålder arbetslösa. Det bör då påpekas att utöver dessa män som uppgivit sig som arbetslösa fanns den stora gruppen äldre män som redan sysselsattes genom beredskapsarbeten, drygt 60 st.

Totalt skulle följande antal arbetstillfällen ytterligare behöva skapas för att de aktivt arbetssökande samt de som uttalat sin vilja och förmåga att förvärvsarbeta skall sysselsättas:

– ungdomar 16-24 år	93 personer
– kvinnor 25-64 år	176 personer
– äldre män 45-64 år	26 personer
	295 personer
	+ 80 personer
	som redan finns i beredskapsarbete
	= 375 personer

Utöver dessa ca 375 personer finns 100 personer som uppgivit att de vill förvärvsarbeta men av olika anledningar ej kan. Detta gör totalt 475 personer, 300 kvinnor och 175 män.

Aktuell situation beträffande arbetssökande vid arbetsförmedlingen i Hammarstrand

Den tidigare beskrivna situationen gäller veckan 25–31 oktober 1976. Nedan följer en aktuell beskrivning (november 1977).

	Antal
Totalt antal arbetssökande aktuella för omedelbar placering	114
Därav kvinnor	49
Därav män	65
Därav ungdomar < 24 år	30
Därav äldre än 55 år	31
Ungdomar 16-24 år	
1 Arbetslösa	30
2 Beredskapsarbete	30
3 8-veckorskurs genom SSA-rådet	20
Totalt	80

SSA-rådets 8-veckorskurs (samarbetsorgan för skola och arbetsliv) slutade omkring den 20 december 1977. Några av dessa ungdomar kommer att få fortsatt anställning.

Av de som nu går i beredskapsarbete kommer några att få fortsätta även efter nyår. Hur många är ännu ej klart.

Vid årsskiftet 77/78 kommer enligt bedömningar från arbetsförmedlingen ca 50-60 ungdomar (16-24 år) att vara direkt arbetslösa. Därtill kommer de som får fortsätta i beredskapsarbete.

Vad gör Ragunda kommun för att möta behovet av sysselsättning för ungdomar i åldern 16-24 år?

Kommunfullmäktige har den 29 november 1977 anslagit totalt kr 800 000:- till beredskapsarbete för ungdom. Av dessa skall kr 500 000:- användas under perioden januari–maj. Detta ger sysselsättning för ca 20 ungdomar under nämnda period. Resterande kr 300 000:- är avsett för höstperioden 1978.

Kommunens förvaltningar har tagit fram ca 50 arbetsprojekt som de vill få utförda genom ungdomsberedskapsarbete.

Organisatoriskt står kommunstyrelsen som huvudman för verksamheten och initierar arbetena och de olika fackförvaltningarna genomför nämnda arbeten.

5.2 *Möjligheter att inlemma beredskapsarbeten i den kommunala planeringen*

I det föregående har redogjorts för metoder för och resultat av inventeringar av behovet av sysselsättningsskapande åtgärder i form av beredskapsarbeten. I hur hög grad behovet kan täckas är givetvis till största delen beroende på hur stora totala resurser som avdelas för detta ändamål. För att nå maximal effekt av insatta resurser är det emellertid viktigt att de konkreta åtgärderna är väl planerade och förberedda både tids- och innehållsmässigt.

Kommunens traditionellt viktigaste styr- och planeringsinstrument är årsbudgeten. På senare år har emellertid även flerårsbudgeten fått en alltmer

betydelsefull roll. Hur åtgärderna i sysselsättningsskapande syfte på lämpligaste sätt ska inordnas i dessa planeringsinstrument är till stor del beroende av behovets utseende. Förenklat kan behovet uppdelas i två kategorier:

a) behov av åtgärder p. g. a. strukturellt betingade förändringar av arbetsmarknaden
Utmärkande för denna kategori är att behovet är stabilt över tiden. Det rör sig här om äldre lokalt bunden arbetskraft. Hit kan också räknas viss "dold" arbetslöshet t. ex. bland ortsbundna kvinnor.
b) behov av åtgärder p. g. a. konjunktursvängningar på arbetsmarknaden. Omfattningen av detta behov varierar markant över tiden. I Ragunda kommun har denna form hittills varit av mycket liten omfattning. Den på senare tid uppkomna ungdomsarbetslösheten kan emellertid räknas hit.

Möjligheterna att planera och budgetera beredskapsarbete är givetvis störst för kategori a) ovan. I Ragunda kommun sker även detta rutinmässigt. Det rör sig då nästan uteslutande om beredskapsarbeten i form av investeringsprojekt. I samarbete med Länsarbetsnämnden utarbetas ett program för dessa arbeten vilka även tids och beloppmässigt arbetas in i års- och flerårsbudgeten.

Detta kan göras med stor säkerhet eftersom behovet är konstant, med undantag för säsongsmässiga variationer.

Det borde inte möta några större hinder att inom ramen för samma system via en utbyggd verksamhetsplanering, öka antalet beredskapsarbetstillfällen inom administrationen och service för att möta den hittills "dolda" arbetslösheten t. ex. bland kvinnorna. Det torde här mer röra sig om en resurs- och ambitionsfråga än en teknisk-administrativ.

När det gäller att möta mer tillfälligt uppkomna behov av beredskapsarbeten enligt kategori b) måste en annan planeringsteknik användas. För tjänste- och servicesektorn bör det vara möjligt att skapa en "bank" med förberedda arbetsuppgifter som, via en utbyggd verksamhetsplanering, ständigt hålls aktuell. Ur denna "bank" kan sedan lämpliga arbeten plockas alltefter behov. Finansieringen av kommunens kostnadsandel löses då lämpligen analogt, med ett centralt anslag i årsbudgeten. Alternativt kan medel disponeras ur KF:s anslag till förfogande men beslutsgången blir då längre.

Problemet är väsentligt svårare vad gäller investeringssidan framförallt beroende på det omfattande och tidskrävande förarbete med projektering och planering både beträffande tekniskt utförande och finansiering som måste föregå ett investeringsobjekt. Detta gör att beredskapsarbeten i form av investeringsobjekt måste vara väl förberedda för att kunna sättas in med kort varsel. För en kommun av Ragundas typ, med mer eller mindre kontinuerliga beredskapsarbeten av investeringstyp, torde det dock vara möjligt att relativt snabbt göra vissa omdisponeringar och framflyttning av objekt inom ramen för aktuellt beredskapsprogram.

5.3 *Statsbidragssystemet för kommunala beredskapsarbeten*

Det hittillsvarande systemet för statsbidrag till kommunala beredskapsarbeten har varit utformat som en procent av totalkostnaderna för arbetet.

Under senare tid har framförts invändningar mot denna bidragskonstruktion. Kritiken har gällt att bidraget inte i tillräcklig grad medverkat till att ge så hög sysselsättning som möjligt för anvisade arbetslösa. I stället sägs att bidraget alltmer fått karaktären av investeringsbidrag.

Påpekandena är riktiga såtillvida att dagsverkskostnaden för anvisad arbetskraft är väsentligt högre för investeringsarbetena är arbeten inom administration och service, vilket åtminstone teoretiskt, skulle kunna begränsa kommunernas finansiella möjligheter och intresse för att anordna den senare typen av arbeten. Här måste emellertid vissa påpekanden göras utifrån de förhållanden som råder i glesbygdskommuner inom inre stödområdet.

Dagsverkskostnaderna bör räknas med utgångspunkt från det totala antalet dagsverken, alltså inte enbart för den anvisade arbetskraften. Detta för att situationen på den lokala arbetsmarknaden är sådan att möjligheterna till alternativ sysselsättning är begränsade. Med andra ord, om dessa "icke anvisade" inte får arbete p. g. a. beredskapsprojekt är risken stor att dessa också blir arbetslösa. Samma sak gäller lokalt verksamma entreprenörer som ges möjligheter till en sysselsättning av sin personal och sin maskinpark utan vilken de i vissa fall skulle ha svårt att fortsätta verksamheten. Totalt sett, inklusive spridningseffekter av olika slag, har alltså beredskapsarbetena av investeringstyp en vida större betydelse för sysselsättningen än vad som kan mätas enbart med antalet sysselsatt anvisad arbetskraft. Det är därför av väsentlig betydelse att kommunernas möjligheter att i fortsättningen bedriva denna typ av beredskapsarbeten inte finansiellt begränsas genom en nykonstruktion av bidragssystemet.

Glesbygdskommunernas infrastruktur har kunnat byggas upp på ett sätt som annars inte varit möjligt genom beredskapsarbetena av investeringstyp.

Skatteutjämningsbidragets effekter bör i sammanhanget påpekas. Detta medför att kommuner med låg andel egen skattekraft i förhållande till den tillförsäkrade skattekraften inte kan räkna med att en ökad sysselsättning ger något ekonomiskt utbyte i form av skatteintäkter. En ökad egen skattekraft innebär ju bara att skatteutjämningsbidraget minskar.

Beträffande det nyligen framlagda förslaget till nytt statsbidragssystem för de kommunala beredskapsarbetena måste, med hänvisning till ovanstående, framhållas vikten av att de finansiella förutsättningarna för investeringsarbeten inte försämras. För att förhindra detta torde det bli nödvändigt att höja det s. k. tilläggsbidraget väsentligt utöver föreslagen normalnivå 20 %.

6 Samverkan mellan primärkommun och andra organ och myndigheter

Något färdigt förslag kan inte presenteras i denna rapport. Här nedan redovisas emellertid vissa synpunkter som framkommit under diskussionerna.

- Den kommunala organisationen bör först klarläggas. Här torde det stå klart att ansvaret för sysselsättningsfrågorna bör åvila kommunstyrelsen direkt på grund av dessa frågors omfattande och övergripande karaktär. Huruvida kommunstyrelsen vill överlåta åt en särskild nämnd eller kom-

mitté att sköta vissa praktiska frågor och detaljer med anknytning till sysselsättningen t. ex. vad gäller administration och uthyrning av industrilokaler måste vara avhängigt lokala behov och förutsättningar.
- Det nya länsplaneringssystemet kommer sannolikt att medföra en utökad samverkan på den regionala nivån. Anvisningarna till länsplaneringen ger här relativt utförliga regler om formerna för denna samverkan.
- Distriktsarbetsnämnden, DAN, förs ofta fram som ett lämpligt organ för samverkan mellan kommunerna och arbetsförmedlingen på det lokala planet. Dess arbetsområde spänner emellertid i regel över flera kommuner varför den snarast kan betraktas som ett "delregionalt" organ. Den stora bristen sett ur kommunalt perspektiv, är att inte samtliga kommuner inom dess arbetsområde finns representerade i nämnden. Framförallt drabbar detta givetvis mindre kommuner. Om detta förhållande kunde ändras och om distriktsarbetsnämndens resurser vad avser kansliarbete och möjligheter till utredningsarbete ökades skulle dess värde för den kommunala sysselsättningsplaneringen generellt sett öka väsentligt.
- När det gäller att finna lämpliga samrådsformer för samverkan med fackliga organisationer stöter åtminstone en mindre kommun på svårigheter genom att organisationsstrukturen inte stämmer överens. De fackliga distrikten är för stora och även avdelningarna täcker ofta flera kommuner. Här borde en tänkbar lösning vara att bilda någon form av kontaktorgan för varje kommun där de olika fackföreningarna som är verksamma inom kommunen finns representerade.
- Svårigheterna är om möjligt ännu större på arbetsgivarsidan helt enkelt beroende på arbetsgivarnas bristande organisation. Företagareföreningarna och handelskamrarna är knappast lämpliga i detta sammanhang. Dessa organisationer kan möjligen utgöra en bas för fortsatta diskussioner om problemet.

7 Sammanfattning och synpunkter

Förutom vad som framkommer i rapporten i övrigt vid behandlingen av de olika delmomenten vill kommunen avslutningsvis framhålla nedanstående synpunkter.

- Det måste betraktas som väsentligt och värdefullt att mer systematiskt och aktivt än tidigare föra in sysselsättningsaspekter i den kommunala planeringen.
- Sysselsättningsfrågorna bör emellertid inte särbehandlas utan inlemmas som en naturlig del i den övriga kommunala planeringsprocessen. Exempelvis bör ett ev. sysselsättningspolitiskt program ingå som en del i de gemensamma planeringsförutsättningarna.
- Den sysselsättningspolitiska inventeringen har varit den mest omfattande delen av försöket och också givit mycket värdefull information. Det måste emellertid ifrågasättas om kostnaden för insamlandet för denna typ av statistisk information bör falla på kommunerna. Ett statligt bidrag torde här vara erforderligt om sådana undersökningar skall kunna genomföras i framtiden.

- En mer aktiv kommunal sysselsättningsplanering avspeglar en förändrad roll för kommunerna med ett allmänt sett ökat engagemang i sysselsättningsfrågor. Utan att ifrågasätta denna utveckling måste framhållas att detta också ställer krav på ökade resurser för denna verksamhet. Den lilla kommunens personella planeringsresurser begränsas kanske till en person. En utökad sysselsättningsplanering kanske fördubblar behovet. Den större kommunen kan lättare klara av nya planeringsuppgifter. Med andra ord för kommunen – i synnerhet den lilla – nya ekonomiska bördor när kommunen djupare engagerar sig i sysselsättningsfrågor. Kommunen bör engagera sig mer, men staten bör kompensera för ökade kostnader.
- Den kommunala organisationen för sysselsättningsfrågor har tidigare berörts. Kommunstyrelsens övergripande planeringsansvar har där fastslagits. I näringspolitiken kan en kommun med låg förvärvsfrekvens, utflyttning etc. ha behov av ett omfattande kontaktarbete med företag och myndigheter. En nödvändig politisk förankring för detta detaljarbete kan vara en särskild kommunal nämnd. Styrkan med en sådan nämnd är att den ges tid till näringspolitiska frågor. Personalunion med kommunstyrelsen kan vara viktig. Nackdelen är att beslutsgången i vissa frågor förlängs.
- Tidigare har nämnts svårigheten att bilda ett forum inom kommunen med arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter. Däremot går det bra att finna fasta former för samarbete med arbetsförmedlingens lokalkontor. I vår kommun rapporterar en tjänsteman från arbetsförmedlingens lokalkontor för kommunstyrelsens arbetsutskott om arbetsmarknadsläget varje månad. Detta är uppenbart till nytta för ungdomsarbetslösa, andra människor i behov av beredskapsarbete m. fl.
- Företagareföreningen är i Jämtlands län utomordentligt viktig. Låg industrialiseringsgrad för att utvidgning eller nyetablering av industrier måste kompensera en avgång i jord- och skogsbruk. Företagareföreningen med sin sakkunskap är oumbärlig för kommunen vid företagsekonomiska bedömningar. Företagareföreningarna i län med vår struktur på näringslivet bör ha sådana personella resurser att varje kommun kan biträdas med konsulthjälp på hel- eller halvtid. Vad som sagts om företagareföreningen bör givetvis också gälla de nya utvecklingsfonderna. Viktigt är också att dessa nya organ ges förstärkta ekonomiska resurser, så att möjligheterna förbättras till riskvilligt kapital med snabba beslut på länsplanet.
- Sysselsättningsutredningen har i promemorior skisserat förslag till sysselsättningspolitiska program. Speciellt med tanke på skogslänen i Norrland, så bör ett utökat arbete ägnas åt kommunens roll i näringspolitiken.
- Kommunens möjlighet att tillhandahålla industrilokaler har för Ragundas del varit avgörande många gånger vid utvidgning eller nyetablering av industrier. Det nya stödet för industrihus till kommunen – liknande lokaliseringsstödet – är ett nödvändigt komplement i regionalpolitiken. Glesbygdskommunen kan inte konkurrera med större orter i stödområdet vid etableringar med det konventionella lokaliseringsstödet. Det nya stödet till kommunen bör permanentas och utökas.

  En form för ett övertagande av lokalerna från företagens sida bör undersökas – eventuellt ett gradvis sådant. Detta skulle eliminera systemets

svaga sida – företagens svaga bindning till orten i hyrda lokaler.

- Företagens informationer till kommunen – samhälle borde förbättras. Våra kontakter med mindre företag är som regel goda genom egna tjänstemän och via företagareföreningen. Däremot finns inga regelbundna kontakter med större företag som Vattenfall, andra kraftverksägare, SCA etc. Sammanlagt kan sägas att företagen lämnar den information de vill lämna.
- Det finns idag inte en kvinna över 25 år i beredskapsarbete i vår kommun, och då finns för närvarande (mars 1978) 114 sysselsatta med nämnda arbeten.
  Då är ändå förvärvsfrekvensen synnerligen låg för våra kvinnor speciellt utanför våra tätorter. Ett IKS-stöd för kommuner med Ragundas näringslivsstruktur skulle skapa förutsättningar för dessa kvinnor.
- Sysselsättningsutredningens liksom länsplaneringarnas gedigna underlag och goda intentioner måste nu följas av en *åtgärdsinriktad* planering som leder till konkreta åtgärder.

Förslag

Ragunda kommun har nu avslutat en försöksperiod med intensifierade planeringsinsatser riktade mot sysselsättningsområdet. Försöket har på åtskilliga punkter visat på framkomliga vägar för sysselsättningsplanering på kommunal nivå.

För att nå verklig effekt på längre sikt är det emellertid nu nödvändigt att mer systematiskt arbeta enligt de uppdragna riktlinjerna. Detta är emellertid som tidigare berörts, i stor utsträckning en resursfråga för en liten glesbygdskommun. Det finns uppenbar risk att kommunen inte har möjlighet att fullfölja arbetet åtminstone inte inom rimligt tidsperspektiv.

Kommunen föreslår därför en förlängning av försöksperioden under 3 år framåt varunder finansiella möjligheter ges att hålla en person anställd för bl. a. följande projekt:

- verksamhetsplanering med särskild betoning på sysselsättningsfrågorna
- utvecklande av beredskapsarbeten dels mot ett bättre samspel med övriga investeringar i stort och dels mot andra typer av arbeten mer styrda av sysselsättningsbehov
- ytterligare utvecklande och systematiserande av metoder för att kartlägga aktuella sysselsättningsbehov bl. a. genom uppföljning av den sysselsättningspolitiska inventeringen.

Under denna förlängda försöksperiod bör även s. k. IKS-verksamhet bedrivas i kommunen. Detta skulle bl. a. innebära förbättrade möjligheter till en mer differentierad och rikhaltig beredskapsplanering och skapa möjligheter att möta sysselsättningsbehov från speciella grupper.

7 Försöket i Piteå kommun

Citat ur rapporten

"En fungerande kommunal sysselsättningsplanering är svår att åstadkomma utan en väl utbyggd samverkan på central-, regional och lokal nivå. Denna samverkan bör om möjligt kanaliseras genom befintliga organ och institutioner för undvikande av en ökad byråkratisering av samrådsförfarandet.

Enhetliga former för detta arbete har visat sig svåra att hitta bl. a. beroende på de inblandade parternas olika organisationsstruktur.

Under försöksåret med kommunal sysselsättningsplanering har ej några nya vägar att klara samverkansfrågorna prövats. Emellertid har genom det intensiva arbetet med sysselsättningsfrågorna under försöksåret, behovet av samverkan klart dokumenterats. Framförallt har behovet av utökade kontakter med arbetsmarknadens parter känts angeläget.

Diskussionen om formerna för samverkan pågår fortfarande varför något färdigt förslag ej kan presenteras i denna rapport. Följande redovisning får därför ses som en summering av hittills förda resonemang." (sid 113)

Innehåll

1 Inledning

1.1 *Presentation av kommunen*

Piteå kommun bildades 1967 genom en sammanslagning av Hortlax, Norrfjärden, Piteå stad och Piteå landskommun. Kommunen är till ytan 3 100 kvadratkilometer och har ett invånarantal av 37 000.

Efter kommunsammanläggningen har kommunens folkmängd genomsnittligt ökat med drygt 500 personer per år. Denna inflyttning har medfört en relativt stor andel yngre personer p. g. a. att flyttningsbenägenheten är störst inom dessa åldrar. Dock gäller det motsatta förhållandet för kommunens glesbygd.

Näringslivet inom kommunen är relativt väl differentierat med en utbredd småföretagsamhet. Beroendet av sysselsättningen vid de två basindustrierna, ASSI och SCA är självfallet stort, såväl vad gäller direkt som indirekt sysselsättning.

Under åren 1965-1970 ökade antalet sysselsatta inom kommunen med ca 800 personer. Tillverkningsindustrin svarade för ca 300 av dessa. Orsaken till denna ökning berodde framförallt på de filialetableringar som skedde i slutet av 1960-talet. Perioden 1970-1975 ökade sysselsättningen med ca 1 400 personer. Huvuddelen av ökningen inom tillverkningsindustri (+310), varuhandel (+150) och offentlig förvaltning (+500).

Sysselsättningsgraden ökade från 38,6. % 1965 till 39,5 % 1975. Alltså en sysselsättning klart under läns- och riksgenomsnittet. (Jfr rikets 43,2, länets 40,2). För att uppnå rikets siffror skulle kommunen behöva ett tillskott av ca 1 300 arbetstillfällen, varav ca 1 000 arbetstillfällen för kvinnor.

De prognoser om den framtida näringsgrensutvecklingen som kommunen räknar med bygger framför allt på den gjorda företagsenkäten, Folk- och bostadsräkningen 1975 samt uppgifter från länsstyrelse och länsarbetsnämnd.

Som en följd av den förväntade stagnationen i länet har kommunens tidigare prognoser reviderats vid arbetet med de gemensamma planeringsförutsättningarna (GPF) för 1978. Nedanstående tabell visar de aktuella sysselsättningsprognoserna.

	1980	1985	1990
Folkmängd	37 470	38 604	39 909
Sysselsättn. grad	39,5	41,1	42,7
Tillverkningsindustri	3 550	3 800	4 000
Offentlig förvaltning	4 750	5 500	5 900
Övrigt näringsliv	5 500	5 370	5 440

1.2 *Organisation*

Piteå kommun följer sedan hösten -72 (73-77) i stort kommunförbundets planeringsmodell, vilket innebär att gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) och verksamhetsplanering årligen utarbetas och revideras.

Denna planering är knuten till kommunens planeringsavdelning vilken

även svarar för den övergripande fysiska planeringen. Planeringsavdelningen är organisatoriskt direkt underställd kommunstyrelsen.

Under september–oktober upprättas och antas kommunens gemensamma planeringsförutsättningar för den femåriga planeringsperiod som inleds påföljande år. Samtidigt utfärdas direktiv för den verksamhetsplan som avser samma 5-årsperiod. Under november och december upprättar fackförvaltningarna sina förslag till verksamhetsplaner. Förslagen förankras politiskt i respektive styrelse eller nämnd. Efter sammanställningar av de skilda förvaltningarnas verksamhetsplaner vidtar budgetberedningens genomgång av materialet med prutningar och prioriteringar. Den slutliga planen fastställs av kommunfullmäktige i april. Med utgångspunkt från denna plan upprättas direktiv för det följande årsbudgetarbetet varvid verksamhetsplanen utgör ram för budgetförslagen.

2 Sysselsättningspolitisk inventering

2.1 *Hushållsenkäten*

Den enkätundersökning som genomförts har främst varit ämnad att ge information om kommuninvånarnas förhållande till arbetsmarknaden främst vad avser:

- arbetskraftsstatus
- arbetslöshetens storlek och sammansättning
- de ej sysselsattas nuvarande aktivitet
- förvärvshinder
- pendlingens omfattning

Totalt har 1 111 personer i åldern 16-64 år inom kommunen tillfrågats. Av dessa har 913 personer eller 84,3 % svarat. Detta får anses vara en hög svarsfrekvens i en undersökning av detta slag.

Erfarenheterna av den genomförda enkätundersökningen har visat att en kommun av Piteås storlek saknar förutsättningar att utföra denna typ av undersökning årligen. Därtill kräver utformning och genomförande av enkäten samt bearbetning av det insamlade materialet alltför stor arbetsinsats. Det är dessutom tveksamt om materialet kräver förnyelse varje år för att vara användbart i den kommunala planeringen.

Realistiskt torde vara att denna typ av lokala arbetskraftsstudier genomförs vart femte år, och bör då tidsmässigt ligga mellan folk- och bostadsräkningarna. Dessa studier kan med fördel inriktas på specialområden, t. ex. kvinnosysselsättning, förvärvshinder, arbetsmarknaden i vissa delar av kommunen etc.

Resultatredovisning

Bland viktigare resultat från undersökningen kan följande nämnas:

Arbetskraftsstatus

- Enligt enkätundersökningen hade 85 % av männen och 55 % av kvinnorna någon form av förvärvsarbete. 5 % av männen och 7 % av kvinnorna var frånvarande under mätveckan.

Ej sysselsatta

- arbetslösheten uppgick till drygt 900 personer vilket innebär en arbetslöshet på 5 % (8 % för kvinnor och 3,5 % för män).
- antalet ej sysselsatta uppgår totalt till ca 6 600 personer. 2 700 är kvinnor som arbetar i eget hushåll.
- andelen som både kan och vill ta ett arbete uppgår till drygt 1 300 personer.
- av dessa uppger 30 % bristen på arbete som orsak till att man inte arbetar.

Förvärvshinder

- bland kvinnorna uppger ett fåtal bristande barntillsyn som förvärvshinder. Denna siffra bör dock tolkas med viss försiktighet då det kan antas att en betydande del av de kvinnor som angett arbete i hemmet som förvärvshinder inkluderat svårigheter med barntillsyn i detta svar.
- av de hemarbetande kvinnorna saknar 36 % erfarenhet av förvärvsarbete.
- ca 800 av de hemarbetande kvinnorna uttalar önskemål om att få ett förvärvsarbete.
- 75 % av dessa har inte vidtagit några egna åtgärder för att få arbete under det senaste halvåret.
- av de sysselsatta kvinnorna har drygt 60 % kortare avstånd till arbetet än tre km. Motsvarande värde för männen är 40 %.
- 3 % av kvinnorna reser längre än tre mil.
- 40 % av kvinnorna åker bil till arbetet vilket kan jämföras med 80 % av männen.
- av de kvinnor som önskar ta ett förvärvsarbete saknar 60 % tillgång till bil.
- kollektiva färdmedel nyttjar 7 % av kvinnorna och mindre än 0,5 % av männen.

2.2 *Arbetsförmedlingens statistikkort*

Som komplement till enkätundersökningen har även vissa studier av de aktivt arbetssökande vid arbetsförmedlingarna genomförts. För detta ändamål har AMS statistikblankett kompletterats med frågor om de arbetssökandes bostadsort inom kommunen, önskemål om deltid och orsak till detta, samt möjligheter att ta sig till och från ett arbete utanför den egna bostadsorten.

Totalt har 1 100 personer kartlagts på detta sätt, vilket motsvarar 5 % av arbetskraften i åldern 15-64 år.

Allmänt kan konstateras att denna undersökningsmetod har vissa avgjorda fördelar. Metoden kräver en begränsad arbetsinsats, den kan genomföras kontinuerligt, resultatet föreligger tämligen omgående.

Vissa problem har dock funnits vid insamlingsarbetet. Bl. a. har p. g. a. arbetsförmedlarnas svårigheter att hinna fylla i statistikkorten ett visst bortfall inträffat. Dessutom har databehandlingen av korten förorsakat vissa problem, bl. a. beroende på att statistikkorten ej kontrollstansas.

Trots att denna typ av undersökning endast vänder sig till de aktivt arbetssökande ger resultatet en, för den kommunala planeringen, mycket värdefull information.

I de fall samma uppgifter har erhållits från de båda undersökningsmetoderna visar dessa en god överensstämmelse trots de skilda målgrupperna. Detta förhållande gör att kommunen fortsättningsvis avser att, i samråd med arbetsförmedlingen, mera regelbundet använda AMS statistikkort för att inhämta en viss begränsad information.

Undersökningsresultat

Bland viktigare resultat kan följande nämnas:

- huvuddelen av de arbetssökande, 61 % är bosatta i de centrala delarna av kommunen.
- andelen aktivt arbetssökande av befolkningen i respektive områden är relativt likvärdiga, ca 3 %. Notabelt är att Markbygden tillsammans med Norrfjärden uppvisar den högsta andelen.
- 30 % av de aktivt arbetssökande kvinnorna saknar möjligheter att komma till och från ett arbete utanför det egna bostadsområdet. Kollektiva färdmedel kan totalt 7,6 % av de arbetssökande använda.
- bland kvinnorna söker 25 % deltidsarbete. Huvuddelen av dessa anger arbete i hemmet som orsak.
- endast 4 % av de aktivt arbetssökande männen söker deltid och då i huvudsak p. g. a. sjukdom eller handikapp.

2.3 *Kartläggning av arbetskraftsefterfrågan*

En kommunal sysselsättningsplanering kräver även kunskaper om efterfrågan av arbetskraft, olika hinder för företagens utveckling samt företagens intresse för olika former av arbetskraftsstöd. Beräkningar av arbetskraftsefterfrågan är svår att göra av många orsaker, bl. a. en bristande långsiktig planering av personalbehovet hos näringslivet.

Tillgänglig information är bl. a. långtidsutredning, länsplanering, länsarbetsnämndens rapporter, DIS-enkäter.

Tillgänglig information från centrala organ ger en god bild av den allmänna utvecklingen i riket. Materialet ger dock en begränsad information om de lokala variationer som förekommer och ger därför ett föga användbart informationstillskott på kommunal nivå.

För att förbättra informationen mellan företag och samhälle inrättades 1976 ett permanent informationssystem, *DIS-systemet*.

I DIS-systemet finns frågor av intresse för den kommunala planeringen, framförallt vad avser aktuell sysselsättning, ersättningsbehov av personal samt hinder för utvecklingen. Under försöksåret har även vissa följdfrågor till ordinarie DIS-enkäten utarbetats. Dessa frågor har tagit sikte på att ge

en uppfattning om företagens intresse för olika former av arbetskraftsstöd. Värdet av följdfrågorna har helt uteblivit bl. a. beroende på en låg svarsfrekvens. Dessutom uppvisar svaren en stor brist på konsekvens. Bl. a. uppger sig de flesta företag sakna såväl kunskaper om, som intresse för olika stödformer trots att man redan i hög utsträckning använder sig av dessa.

Erfarenheterna av DIS-enkäternas tillförlighet visar att resultaten bör analyseras försiktigt. I vissa fall har exempelvis mycket stora personalförändringar inträffat på företag som besvarat enkäten utan att detta kunnat utläsas i de avlämnade svaren. Det framstår därför klart att DIS-enkäterna bör kompletteras med personliga kontakter mellan företag och kommun.

Ett utomordentligt informationstillskott skulle även ett utbyggt årligt företagsregister ge. Detta vore enligt kommunens uppfattning att föredra framför ett utbyggt DIS-system efter nuvarande modell.

Länsarbetsnämndens rapporter redovisar företagens sysselsättningsbehov under en kortare period. Då rapporterna fortsättningsvis kommer att utarbetas månadsvis och då även vara åtgärdsinriktade kommer detta att ge ett värdefullt informationstillskott. Detta speciellt med tanke på att underlaget till rapporterna till stor del kommer att insamlas på distriktsarbetsnämndsnivå.

En framtida obligatorisk platsanmälan från företagen till arbetsförmedlingarna kommer även att ge en god bild av efterfrågeläget inom kommunen.

Ett annat instrument är den *länsplanering* som utarbetas med relativt långa tidsintervaller. Genom att länsplaneringen i fortsättningen kommer att kompletteras med kontrollstationer varje år får detta material ett helt annat värde för kommunerna. Inte minst p. g. a. att denna årliga "revidering" kommer att kräva en betydande samverkan mellan kommun och regionalekonomiska enheten på länsstyrelsen.

Bland övrig information från regionala organ kommer landstingets långsiktiga personalplanering att ge ett värdefullt informationstillskott. Detta med hänsyn till att landstinget är länets största arbetsgivare.

Förutom det informationsmaterial som kommunen själv sammanställer föreligger en mycket begränsad systematiserad information på lokal nivå.

För att i viss mån avhjälpa denna brist har frågan om ett för kommun och arbetsförmedling gemensamt informationsinhämtande diskuterats med distriktsarbetsnämnden. Avsikten är att under en viss period varje år, gemensamt besöka ett antal företag för att på detta sätt komplettera övrig tillgänglig information.

Under försöksåret har även konstaterats ett stort kommunalt behov av att erhålla information om vilka företag som erhåller arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder, såväl offensiva stöd (t. ex. lokaliseringslån- och bidrag) som defensiva (t. ex. lagerstöd, utbildning vid permitteringsrisk etc.). Dessa insatser utgör en indikation på att någon typ av förändring i företagens verksamhet är aktuell varför kommunen har ett direkt intresse av att erhålla denna information.

3 Verksamhetsplaneringen som sysselsättningspolitiskt instrument

3.1 *Motiv för verksamhetsplanering*

Kommunens förändrade planeringssituation

Kommunens planeringssituation har under de senaste åren förändrats avsevärt. En rad olika faktorer har medverkat till denna förändring. Utan anspråk på fullständighet skall här nämnas några av dessa faktorer.

Kommunsammanläggningarna

De senaste årens kommunsammanläggningar har fått till följd att flertalet kommuner numera förutom en centralort, består av flera mindre tätorter och mer eller mindre omfattande glesbygdsområden. Den ändrade strukturen medför behov av nya planer för utveckling och service i de olika kommundelarna. Samtidigt har förutsättningarna förbättrats för en mera övergripande planering på såväl lokal som regional och central nivå.

Knapphet på resurser

Den kommunala verksamhetens volymökning samt kommunernas begränsade möjligheter till ökat skatteuttag har lett till att knappheten på ekonomiska resurser blivit allt mer kännbar. Miljömässiga och andra kvalitetskrav medför att också konkurrensen om fysiska resurser (mark, vatten, energi m. m.) ökar. Många intressenter som konkurrerar om begränsade resurser medför besvärliga avvägningssituationer. Det ställer i sin tur allt större krav på underlag för prioriteringar.

Statens ökade planeringsaktivitet

Till följd av statens ökade engagemang inom samhällsplaneringen har nya krav ställts på kommunernas planering. Länsplanering, fysisk riksplanering, trafikplanering och varuförsörjningsplanering är uttryck för statens ökade engagemang i den övergripande samhällsplaneringen. Underlaget för denna löpande planering lämnas i stor utsträckning av kommunerna i form av bostadsbyggnadsprogram (KBP), kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP), lokala trafikförsörjningsplaner samt program för den fysiska riksplaneringens genomförande. Den kommunala planeringen bör därför utformas så att underlag för den statliga planeringen kan erhållas direkt utan särskilda utredningar.

Krav på bättre styrmedel för kommunledningen

På grund av kommunernas omfattande och rikt varierande verksamhet måste de förtroendevalda få bättre möjligheter att på ett övergripande plan styra verksamheten. Detta bör ske genom att man anger mål, riktlinjer och metoder för den kommunala verksamheten.

Krav på ökat medborgarinflytande

Diskussionen om medborgarnas möjligheter att påverka den kommunala planeringen har blivit allt livligare. En sådan påverkan underlättas om planeringsförutsättningar och planeringsförslag utformas och presenteras så att möjlighet ges till ett ömsesidigt informationsutbyte om kommunens framtida verksamhet.

Fördjupad företagsdemokrati

Krav på ökat inflytande från den kommunalt anställda personalens sida gör sig alltmer gällande. Man måste därför räkna med en utveckling mot fördjupad företagsdemokrati även på det kommunala området. I företagsnämndsavtalet och rationaliseringsavtalet återfinns bestämmelser om information, samråd, samverkan m. m.

3.2 *Beskrivning av kommunens verksamhetsplanering*

De blanketter som fackförvaltningarna använder för sina verksamhetsplaneförslag är nio till antalet. Blankettmaterialet är anpassat till de krav på uppgifter som den kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KELP) ställer. I någon mån anpassas blanketterna också efter det ekonomiska läget som kommunen befinner sig i vid varje planeringstillfälle. De planeringsdirektiv som kommunstyrelsen utfärdar kan således få konsekvenser på blanketternas utformning.

Den kommunala verksamhetsplanens sysselsättningseffekter beräknas första gången i VEP 1977. Vid denna planeringsomgång var direktiven sådana att fackförvaltningarna skulle redovisa två förslag för varje verksamhetsområde. Det ena alternativet skulle redovisa konsekvenserna av en oförändrad servicenivå jämfört med den senast fastställda budgeten, dvs. 1977 års budget. Det andra alternativet skulle redovisa konsekvenserna av fackförvaltningarnas ambitionsnivå.

Efter budgetberedningens arbete med förslagen kom det slutliga förslaget att ligga mellan fackförvaltningarnas två förslag. Vid budgetberedningens arbete kom sysselsättningsaspekterna inte att få någon avgörande betydelse för det slutliga förslaget. I stället var det kommunens resurser och behovet av kommunal service som liksom tidigare blev avgörande för det slutliga förslaget. Dock har beräkningen av sysselsättningseffekterna i hög grad medverkat till att visa på vilken betydelse den kommunala verksamheten har för sysselsättningen. Den ökade debatten kring dessa frågor bör få till resultat att man fortsättningsvis i högre grad kommer att beakta sysselsättningseffekterna både vid årsbudget- och VEP-arbetet.

3.3 *Resultat*

Förvaltningarnas sysselsättningsuppgifter skall innehålla en uppdelning dels på kategorier av anställda dels på antalet arbetade timmar per vecka. I nedanstående tabeller redovisas det totala antalet anställda inom kommunen enligt oförändrad servicenivå, facknämndernas ambitionsnivå samt enligt

budgetberedningens förslag utan uppdelning i personalkategorier och sysselsättningsgrad.

Tabell 1 Antal anställda

	1977	1978	1979	1980	1981
Oförändrad servicenivå					
Kommunstyrelsen	306	306	316	316	320
Fritidsnämnden	56	56	56	56	56
Hamnstyrelsen	5	6	6	6	6
Skolstyrelsen	900	915	929	940	944
Kulturnämnden	29	29	29	29	29
Ungdomsstyrelsen	1	1	1	1	1
Sociala centralnämnden	646	646	646	646	646
Hälsovårdsnämnden	8	8	8	8	8
Totalt	1951	1967	1991	2002	2010
Ökning från utgångsåret		+ 16	+ 40	+ 51	+ 59
Facknämndernas ambitionsnivå					
Kommunstyrelsen	306	313	323	323	327
Fritidsnämnden	56	56	58	61	61
Hamnstyrelsen	6	6	6	6	6
Skolstyrelsen	900	916	931	942	946
Kulturnämnden	29	36	39	41	41
Ungdomsstyrelsen	1	2	2	2	2
Sociala centralnämnden	646	748	841	939	1043
Hälsovårdsnämnden	8	8	8	8	8
Totalt	1951	2065	2208	2322	2434
Ökning från utgångsåret		+114	+257	+371	+483
Budgetberedningens förslag					
Kommunstyrelsen	306	311	312	323	323
Fritidsnämnden	56	56	58	58	58
Hamnstyrelsen	5	6	6	6	6
Skolstyrelsen	900	916	931	942	946
Kulturnämnden	29	32	34	34	36
Ungdomsstyrelsen	1	1	1	1	1
Sociala centralnämnden	646	667	773	854	938
Hälsovårdsnämnden	8	8	8	8	8
Totalt	1951	1997	2123	2226	2316
Ökning från utgångsåret		+ 46	+172	+275	+365

Sysselsättningseffekterna av investeringsverksamheten enligt verksamhetsplanen redovisas i tabell 2. Här har vi valt att enbart redovisa konsekvenserna av budgetberedningens förslag fördelat på varje facknämnd. Dessutom har gjorts en beräkning av beredskapsarbetenas andel av sysselsättningen.

Tabell 2 Sysselsättningseffekter av investeringsverksamheten

	1977	1978	1979	1980	1981
Kommunstyrelsen	45 612	37 440	38 880	36 000	31 240
Fritidsnämnden	4 383	2 960	3 480	1 640	2 200
Hamnstyrelsen	3 403	2 000	480	900	1 160
Skolstyrelsen	7 800	7 800	5 840	5 040	3 540
Kulturnämnden	–	–	–	–	–
Sociala centralnämnden	9 510	10 880	4 340	3 380	2 860
Hälsovårdsnämnden	–	–	–	–	–
Totalt antal					
Dagsverken	70 709	61 080	53 020	46 960	41 000
Manmånader	3 535	3 054	2 651	2 348	2 050
Manår	321	278	241	213	186
Därav beräknas i beredskapsarbeten					
Manmånader	1 479	1 271	1 469	1 436	1 068
Manår	134	116	134	131	97

Som framgått av ovanstående beskrivning har kommunen hittills endast gjort beräkningar av nettoökningen av antalet sysselsatta. En sådan beräkning ger inte underlag för det totala nyrekryteringsbehovet. I en utbyggd sysselsättningsplanering bör därför även beräknas rekryteringsbehov för pensionsavgångar, deltidspensionering, övrig personalomsättning, rekryteringsbehov på grund av övergång från heltid till deltid, samt eventuellt personalbehov på grund av arbetstidsförkortning. Särskilt rekryteringsbehovet på grund av övergång från heltid till deltid har under de senaste åren visat sig vara stort och har i regel underskattats.

Med den uppläggning som kommunen har beträffande redovisning av beredskapsarbeten följer att tidigareläggning av investeringsobjekt sker i samband med utarbetande av verksamhetsplanens investeringsdel. De investeringar som man beräknar göra med statsbidrag är i praktiken redan tidigarelagda. Några resurser för ytterligare tidigareläggning finns inte avsatta i verksamhetsplanen.

Däremot försöker kommunen att genom tidiga projekteringar skapa praktiska förutsättningar för att snabbt kunna starta angelägna objekt om t. ex. ett förhöjt statsbidrag erhålls. På så sätt kan i verksamhetsplanen avsatta resurser räcka till en högre total investeringsvolym.

4 Beaktande av sysselsättningseffekterna i den fysiska planeringen

Den fysiska planeringen har allmänt sett varit till föga hjälp vid sysselsättningsplaneringen. Detta har i många fall lett till att sysselsättningsplaneringens fysiska uttryck i lokalisering, och utformning av arbetsområden ofta inneburit betydande problem med hänsyn till trafikförsörjning, störningar i omgivningen och andra förhållanden som bör klaras ut genom den fysiska planeringen.

En god kommunal planberedskap, där sysselsättningsfrågorna beaktas framstår som ett stort intresse för alla parter. Dock bör observeras att möjligheterna att styra redan befintliga arbetsområden saknas varför möjligheterna till förändring får ses mot ett mycket långt tidsperspektiv.

Piteå kommuns övergripande planering ger ej någon större uppfattning om vilka sysselsättningseffekter som denna planering kan komma att få.

Den fysiska plan som ger en mera övergripande bild av sysselsättningens påverkan av den fysiska planeringen är generalplanen. Avsikten med denna är att visa kommunens förväntade utveckling under en avsevärd tidsperiod, 10–20 år.

Efter kommunsammanläggningen 1967 har två generalplaner upprättats för Piteå kommun. Den första upprättades 1970, och den andra, vilken närmare redovisas nedan, har upprättats 1977.

Som tidigare framgått är det bara sju år mellan generalplanerna. Orsaken till detta är dels att befolkningstillväxten skett betydligt snabbare än vad generalplan -70 förutsatte, dels att bostadsbyggandet haft en annan inriktning, med större andel småhus än vad generalplan -70 förutsatte.

Vilka sysselsättningseffekter har då den hittillsvarande fysiska planeringen gett och vilka konsekvenser kommer den framtida planeringen att innebära?

Vissa nulägesfakta med avseende på sysselsättning i olika områden inom kommunen, benägenhet att söka arbete, inkomstfördelning, förvärvshinder etc, kan användas som underlag vid en diskussion kring denna frågeställning.

Andelen förvärvsarbetande bland befolkningen skiljer något mellan olika delar av kommunen. Skillnaden i medelinkomst kan även observeras inom de olika områdena i kommunen. I områden av utpräglad villabebyggelse är medelinkomsten högst, t. ex. Svartudden och Strömsnäs. I områden av blandbebyggelse, t. ex. Djupviken och Annelund, något lägre, och i områden bestående av enbart flerfamiljshus, t. ex. Centrum och Stadsön är medelinkomsten lägst.

Med anledning av dessa fakta samt uppgifter om arbetsresornas längd och omfattning, möjligheter att nyttja allmänna kommunikationer, övriga förvärvshinder m. m. som redovisats i denna rapport står det tämligen klart att det även inom en kommun av Piteås storlek finns en betydande ojämlikhet i kommuninvånarnas förhållande till arbetsmarknaden.

En övergripande målsättning i den fysiska planeringen bör därför vara att försöka minimera denna ojämlikhet såväl inom kommunen som inom de olika delområdena i kommunen.

En sådan målsättning innebär att den fysiska planeringen måste ta hänsyn till olika faktorers betydelse för sysselsättningen. Sådana faktorer kan exempelvis vara,

- lokalisering av nya bostadsområden
- typ av bostadsbyggande
- belägenhet till befintliga arbetsplatser
- bedömning av möjligheter att skapa arbetstillfällen inom olika typer av bostadsområden
- övrig kommunal service, t. ex. behov av barntillsyn, behov av kollektivtrafik etc.

5 Beredskapsplanering

5.1 *Nuläge*

Som tidigare nämnts har sysselsättningen i Piteå under en lång period legat avsevärt lägre än genomsnittet för riket. Detta har medfört att avsevärda resurser, både kommunala och statliga, har avsatts för bekämpande av arbetslösheten i kommunen. De största kommunala insatserna har gjorts i form av beredskapsarbeten med statsbidrag avseende investeringar (anläggnings- och byggnadsverksamhet). Härutöver har förekommit beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft med statsbidrag (företrädesvis naturvårdsbefrämjande åtgärder och skogsvårdsåtgärder samt vissa park- och gatuarbeten). Totalt erhöll kommunen under 1977 ca 8 miljoner kronor i statsbidrag för denna typ av arbeten.

Sedan december månad 1975 bedrivs även beredskapsarbeten inom tjänste- och servicesektorn för arbetslös ungdom. Till och med 1977 har statsbidrag utgått med 4,7 miljoner kronor vilket inneburit att ca 300 ungdomar sysselsatts under en 6-månaders period.

Följande rutin tillämpas för närvarande för planläggningen:

I samband med verksamhetsplaneringen görs en bedömning dels av behovet av beredskapsarbeten och dels av storleken av de resurser som kommunen har tillgängliga. Inom ramen för resurserna och under förutsättning av att statsbidrag beviljas inplaceras de olika objekten på de år under vilka de beräknas bli utförda. Tidigareläggningen sker alltså redan i samband med verksamhetsplaneringen och objektet kommer till utförande endast under förutsättning att statsbidrag beviljas. Detta förfaringssätt är nödvändigt också av det skälet att investeringens driftsekonomiska konsekvenser måste beaktas i verksamhetsplaneringen.

Kontakter med LAN tas under hösten (nov–dec) varvid både behovet av beredskapsarbeten och kommunens resurser diskuteras med utgångspunkt från fastställd årsbudget för kommande år och verksamhetsplaner.

Även insatser för att bereda sysselsättning åt svårplacerad arbetskraft inplaneras på liknande sätt i verksamhetsplanen och årsbudget.

Sedan 1976 görs även insatser för bekämpning av ungdomsarbetslösheten.

5.2 *Förslag till åtgärder*

Med utgångspunkt från nuvarande beredskapsplanering i kommunen samt från de diskussioner, som förts under försöksåret har vi i en nätplan redovisat innehållet i ett sysselsättningspolitiskt program samt de planeringsaktiviteter och samråd som bedöms erforderliga för att ta fram programmet. Se avsnitt 7. Förändringarna jämfört met nuläget består främst i ett utvidgat samrådsförfarande med distriktsnämnd och kontaktkommittéer.

Det sysselsättningspolitiska programmet bör innehålla följande huvudavsnitt:

- Analys av arbetsmarknadsläge

Härvid bör överläggningar och samråd äga rum med distriktsarbetsnämnd och kontaktkommittéer samt med länsarbetsnämnd. Resultatet av analysen bör redovisas i GPF.

- Bedömning av sannolik arbetslöshet

Denna bedömning bör göras av länsarbetsnämnden och ligga till grund för kommunens inventering av beredskapsobjekt – såväl avseende investeringssektorn som tjänste- och vårdsektorn och kommunens egen personalplanering.

- Samråd med länsarbetsnämnden om objektplanen och nämndens bedömning av statsbidragsprocent.

Detta samråd föreslås ske i december månad för att ge kommunen underlag för VEP och SSP.

- Antagande av SSP
  SSP antas av KS efter yttrande av LAN över planen.

5.3 *Statsbidragssystem avseende investeringsverksamheten*

Under försöksperioden har från Arbetsmarknadsmyndighetens sida framförts tankegångar *dels* beträffande fördelarna med en successiv övergång från beredskapsarbeten i form av investeringsverksamhet till beredskapsarbeten på tjänste- och vårdsektorn, *dels* om utformningen av bidragssystemet när det gäller investeringsverksamhet.

I denna diskussion har kommunen hävdat att det statliga stödet till sysselsättning inom främst anläggnings- och byggnadsverksamhet är nödvändigt och därvid åberopat följande skäl:

- Sysselsättningsstödet i form av beredskapsarbeten måste svara mot arbetslöshetens sammansättning inom olika brancher.
- Investeringsverksamheten ger betydande "kringeffekter" i form av sysselsättning inom vissa servicenäringar, t. ex. åkerier, grävmaskinsföretag o. dyl.
- Investeringsverksamheten har vidare "följdeffekter" i form av behov av nyrekrytering av arbetskraft för drift av anläggningar.
- Investeringsverksamheten har också en viss regionalpolitisk betydelse eftersom den medverkar till att skapa en infrastruktur.

När det gäller utformningen av bidragssystemet har framförts tre alternativa förslag:

1 Nuvarande bidragssystem innebärande ett procentuellt bidrag på godkända kostnader.
  Kommunen har lång erfarenhet av detta system. Det fungerar fullt tillfredsställande. Vi anser dock att man borde kunna skapa en större snabbhet i besluten genom att delegera beslutanderätten i större omfattning till länsarbetsnämnden. Det nuvarande systemet har också förutsättningar att bli ännu bättre med den modell för beredskapsplanering som kommunen lagt fram i föregående avsnitt.
2 Ett system direkt knutet till dagsverkskostnaden innebärande att statsbidragsprocenten blir högre ju lägre dagsverkskostnad som redovisas. Ett sådant system skulle troligen medföra en styrning av dagsverksbilliga arbeten men samtidigt medföra en större säsongsarbetslöshet med hänsyn

till att förekomsten av dylika investeringar är liten. Övriga arbeten skulle komma att förläggas till en ur arbetssynpunkt lämpligare årstid med åtföljande lägre kostnader.

3 Ett system med en bidragsprocent till löneandelen och en annan till övriga kostnader.

Detta system kan accepteras av kommunen förutsatt att systemet blir flexibelt så att bidragsprocenten kan anpassas till arbetsmarknadsläget i olika delar av landet.

Sammanfattningsvis vill kommunen alltså förorda att det nuvarande statsbidragssystemet bibehålles.

6 Samverkansformer

6.1 *Allmänt*

En fungerande kommunal sysselsättningsplanering är svår att åstadkomma utan en väl utbyggd samverkan på central-, regional och lokal nivå. Denna samverkan bör om möjligt kanaliseras genom befintliga organ och institutioner för undvikande av en ökad byråkratisering av samrådsförfarandet.

Enhetliga former för detta arbete har visat sig svåra att hitta bl. a. beroende på de inblandade parternas olika organisationsstruktur.

Under försöksåret med kommunal sysselsättningsplanering har ej några nya vägar att klara samverkansfrågorna prövats. Emellertid har genom det intensiva arbetet med sysselsättningsfrågorna under försöksåret, behovet av samverkan klart dokumenterats. Framförallt har behovet av utökade kontakter med arbetsmarknadens parter känts angeläget.

Diskussionen om formerna för samverkan pågår fortfarande varför något färdigt förslag ej kan presenteras i denna rapport. Följande redovisning får därför ses som en summering av hittills förda resonemang.

6.2 *Samverkan på central och regional nivå*

Någon organiserad samverkan på central nivå torde knappast vara aktuell eller möjlig att bygga upp. Det aktuella behovet får från fall till fall avgöra arbetsformerna.

En utökad samverkan på regional nivå kommer sannolikt automatiskt att ske genom den förändrade länsplaneringen, vilken i högre grad än tidigare förutsätter en kommunal medverkan. Formerna för denna samverkan regleras till stor del i anvisningarna till länsplaneringen varför frågan ej närmare berörs i denna rapport.

Det förslag till utarbetande av ett årligt kommunalt sysselsättningsprogram som presenteras på annan plats i denna rapport, innebär att även kontakterna med länsarbetsnämnden kommer att intensifieras och systematiseras.

6.3 *Samverkan på lokal nivå*

En utbyggd samverkan på lokal nivå innebär framförallt utökade och systematiserade kontakter med företrädare för arbetsmarknadens parter samt

distriktsarbetsnämnden. Nedanstående riktlinjer kan hittills skönjas inom Piteå kommun.

6.3.1 Distriktsarbetsnämnden

Genom inrättandet av distriktsarbetsnämnder fick de kommuner som blev representerade en möjlighet till organiserad samverkan med den lokala arbetsförmedlingen. Distriktsarbetsnämnden har knappast hittills funnit sina arbetsformer, bl. a. till stor del beroende på en betydande brist på utrednings- och kansliresurser.

Behovet av samverkan har hittills resulterat i beslut om vissa gemensamma "projekt" i Piteå.

- Beslut om att utse Distriktsarbetsnämnden till remissorgan vad gäller den fysiska planeringen.
- Beslut om att gemensamt bygga upp ett branschbundet kontaktsystem med mindre och medelstora företag.
- Tillsättande av en arbetsgrupp med uppgift att samordna insatserna för sysselsättning av arbetslös ungdom.
- Diskussioner om ett gemensamt informationsinhämtande från företagen.
- Diskussioner om hur det omfattande statistikmaterialet om den lokala arbetsmarknaden som samlas in på arbetsförmedlingen kan bearbetas och föras vidare till berörda parter.
- Utökat samråd vid planering av beredskapsarbeten (se avsnittet om beredskapsplanering).

Med nuvarande brist på utrednings- och kansliresurser hos distriktsarbetsnämnden torde det vara svårt att tillfredsställande klara av de ökade krav som denna utbyggda samverkan kommer att ställa. Det är därför ett starkt kommunalt önskemål att distriktsarbetsnämnden tillförs dessa resurser. Detta önskemål grundar sig främst på de mycket positiva erfarenheterna av en intim samverkan mellan kommun och arbetsförmedling/distriktsarbetsnämnd som försöksåret har gett.

6.3.2 Samråd med fackliga och arbetsgivarorganisationer

I Piteå kommun har krav på inrättande av ett särskilt näringsutskott ställts vid olika tillfällen. Vid behandling i fullmäktige har kravet avvisats med motivering att näringslivsfrågorna ej är möjliga att urskilja från kommunstyrelsens arbetsområde. Detta främst beroende på att kommunstyrelsen har ansvaret för kommunens totala planering i vilken näringslivsfrågorna intar en mycket central plats.

Tanken på ett gemensamt kontaktorgan mellan företrädare för kommun-arbetsgivare-arbetstagare har helt avfärdats från fackligt håll. I stället har föreslagits att kontaktorganisationer (KORG) inrättas med LO, TCO samt arbetsgivarparten var för sig. Dessa diskussioner har resulterat i följande förslag till organisation.

A Kommun-LO

En kontaktkommitté bestående av 8–10 personer inrättas. Kommittén sammanträder regelbundet 3–4 ggr/år samt i övrigt när behov föreligger. Målsättningen med sammansättningen har varit att åstadkomma en tillfredsställande branschtäckning där framförallt de stora basnäringarna finns representerade.

Föreslagen sammansättning:

2 repr. för pappers (1 ASSI – 1 SCA)
1 repr. för trä
1 repr. för metall
1 repr. för handels
1 repr. för byggnads
1 repr. för transport
1 repr. för LO-sektionen
2–3 repr. för kommunen

B Kommun–TCO

Motsvarande kommitté inrättas för samråd med tjänstemännen:

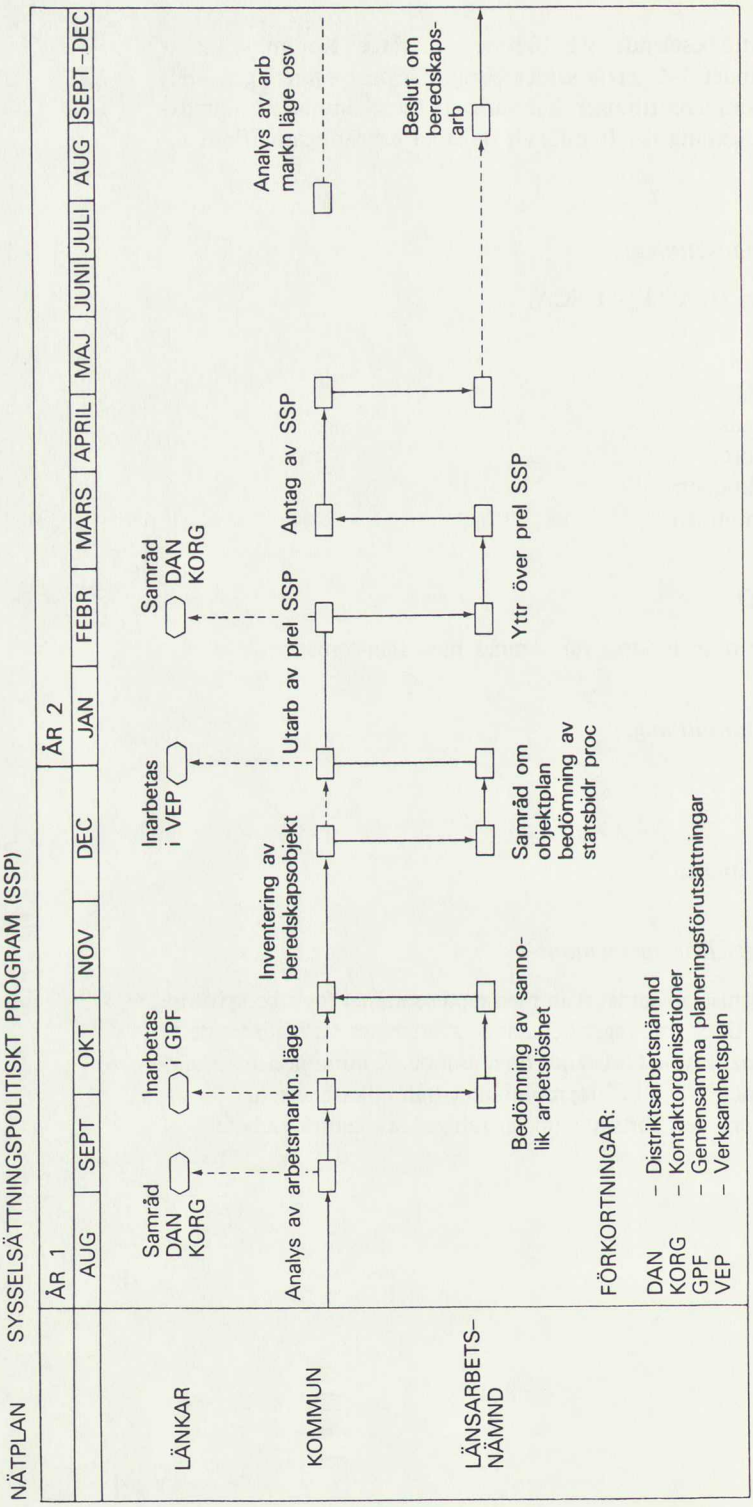
Föreslagen sammansättning:

Repr. för PTK
Repr. för KTK
Repr. för ST
Repr. för TCO-sektionen

C Kommun-arbetsgivarrepresentanter

Behovet av en organiserad samverkan med representanter för arbetsgivarna är självfallet stort. Dock föreligger betydande svårigheter att realisera detta p. g. a. arbetsgivarnas mycket bristande organisation. Kommunen avser därför att i initialskedet "välja ut" representanter från olika branscher för att med dessa diskutera den fortsatta uppläggningen av samrådsarbetet.

7 Nätplan


NÄTPLAN
SYSSELSÄTTNINGSPOLITISKT PROGRAM (SSP)
ÅR 1
ÅR 2
AUG
SEPT
OKT
NOV
DEC
JAN
FEBR
MARS
APRIL
MAJ
JUNI
JULI
AUG
SEPT-DEC
LÄNKAR
KOMMUN
LÄNSARBETS-NÄMND
Samråd DAN KORG
Inarbetas i GPF
Inarbetas i VEP
Samråd DAN KORG
Analys av arbetsmarkn. läge
Inventering av beredskapsobjekt
Utarb av prel SSP
Antag av SSP
Analys av arb markn läge osv
Beslut om beredskaps-arb
Bedömning av sanno-lik arbetslöshet
Samråd om objektplan bedömning av statsbidr proc
Yttr över prel SSP
FÖRKORTNINGAR:
DAN – Distriktsarbetsnämnd
KORG – Kontaktorganisationer
GPF – Gemensamma planeringsförutsättningar
VEP – Verksamhetsplan

8 Försöket i Kopparbergs läns landsting

Citat ur rapporten

"För att landstinget på effektivast möjliga sätt ska kunna medverka i arbetet att söka förverkliga de regionalpolitiska målen för länet krävs att arbetet på kort sikt koordineras med de långsiktiga riktlinjerna. Steg har också tagits för att förstärka sambandet mellan kortsiktig och långsiktig planering.

Det är av stor vikt för att de långsiktiga riktlinjerna ska slå igenom i handlandet på kort sikt att planeringsarbetet har bred förankring i landstinget. När den långsiktiga planen har fastställts bör inget tvivelsmål råda om dess inriktning på något håll inom landstinget. Samverkan och informationsutbyte under planeringsprocessen är således av största betydelse för att målen för verksamhetens utbyggnad ska bli en realitet." (sid 134)

Innehåll

1 Inledning

Sysselsättningsutredningen och Kopparbergs läns landsting inledde på hösten 1976 ett samarbete med syfte att genomföra en försöksverksamhet med utvidgad sysselsättningsplanering. Arbetet genomfördes i huvudsak under år 1977 och början av år 1978.

Inom landstinget har ledningen av projektet utövats av en grupp förtroendemän. Därunder har arbetet bedrivits inom en projektgrupp med representanter huvudsakligen från landstingets kansli. För att få del av synpunkter och erfarenheter från olika direktionsområden, centrala nämnder och fackliga organisationer har till utredningen knutits en sysselsättningspolitisk och en personalpolitisk referensgrupp.

En viktig utgångspunkt för arbetet har varit att söka nå fram till slutsatser rörande den lämpliga uppläggningen av det principiella innehållet i en landstingskommunal sysselsättningsplanering. Arbetet har därför gått ut på att *dels* försöksvis utarbeta en femårig plan för sysselsättningen inom Kopparbergs läns landsting, *dels* att mot denna bakgrund utveckla en mall för fortsatt landstingskommunal sysselsättningsplanering.

Av det angivna syftet följer att frågorna om metoder och principer har bedömts viktigare att belysa än att gå in på detaljer i varje enskild planeringsfråga. Utredningsarbetet har också kommit att omfatta ett något bredare fält än som ursprungligen var tänkt. Orsaken härtill är att detta krävs för att det tänkta planeringssystemet klart ska framgå. Närmare bestämt ingår följande problemområden i utredningen.

För det första görs en kartläggning av landstingets *nuvarande personalsituation*. Avsikten är att belysa vilka sysselsättningsproblem inom landstinget som i dagsläget kräver särskild uppmärksamhet och att skapa underlag för fortsatta bedömningar av det framtida rekryteringsbehovet. De frågor som studeras är sysselsättningens fördelning och utveckling, vissa utbildningsproblem, sysselsättningsgraden och personalomsättningen hos de anställda samt aktuella problem med rekrytering av personal.

Som nästa steg i planeringsmodellen görs en bedömning av *arbetskraftsbehovet till år 1982*. En utgångspunkt är här bedömningar av det framtida antalet tjänster inom olika yrken, verksamhetsområden och kommuner. Därefter beräknas sysselsättningskonsekvenserna av dessa bedömningar. Särskilt uppmärksammas vilka osäkerheter som finns när det gäller att beräkna den framtida sysselsättningen.

Mot prognosen av det framtida arbetskraftsbehovet ställs studier av *arbetskraftstillgångarna till år 1982*. Här belyses utvecklingen på de lokala arbetsmarknaderna i länet och landstingets möjligheter att rekrytera personal därifrån. Olika problemgrupper på arbetsmarknaden, som skulle kunna få sysselsättning inom landstinget, tas upp till behandling. Slutligen prognoseras arbetskraftsutbudet bland sådana högutbildade kategorier, som har ett huvudsakligen nationellt rekryteringsområde.

Genom att gå igenom de tre ovannämnda problemområdena erhålls ett underlag för slutsatser om behovet av *personalpolitiska åtgärder*. Härmed avses sådana åtgärder som syftar till att lösa landstingets egna personalproblem. Frågor rörande utbildning och utbildningsplanering har här en

given plats. I övrigt behandlas frågor rörande arbetets organisation, extern personalrekrytering och åtgärder för att minska förvärvshinder. Här aktualiseras på olika sätt frågor rörande samverkan med primärkommuner och statliga organ.

Det femte problemområdet gäller behovet av *sysselsättningspolitiska åtgärder*. Därmed avses sådana åtgärder som syftar till att bidra till en lösning av samhällets regional- eller arbetsmarknadspolitiska problem. Åtgärder som här tas upp är bland annat landstingets näringspolitiska insatser, lokalisering av landstingets verksamhet till orter med sysselsättningsproblem och utbyggnad av beredskapsarbetena inom landstinget. Samverkansfrågorna med andra organ är givetvis även här av betydelse.

Genom att en sysselsättningsplan för landstinget av ovanstående slag på försök utarbetas skapas underlag för slutsatser om uppläggningen av en *fortsatt landstingskommunal sysselsättningsplanering*. Vilka motiv finns för en rullande sysselsättningsplanering? Vad bör planen i princip omfatta? Hur bör samarbetet ske mellan olika nivåer i landstinget och med primärkommuner och statliga organ? Dessa frågor behandlas i den sista av de delar som utredningsverksamheten omfattar.

I föreliggande sammanfattning av landstingets sysselsättningsutredning ägnas relativt ringa utrymme åt underlagsmaterialet. Huvuddelen av framställningen ägnas åt en genomgång av planerade personal- och sysselsättningspolitiska åtgärder och av det framlagda förslaget rörande den fortsatta sysselsättningsplaneringen inom landstinget.

2 Bakgrund

2.1 *Nuvarande sysselsättning*

Antalet anställda inom Kopparbergs läns landsting uppgår för närvarande till omkring 12 000. Därav finns närmare 60 procent vid länets fem sjukhus. I Falu kommun, där länssjukhuset är beläget, finns över en tredjedel av totala antalet landstingssysselsatta i länet.

I några kommuner är landstinget en mycket dominerande arbetsgivare. Inte mindre än en tredjedel av antalet arbetstillfällen i Säters kommun finns inom landstingets verksamhet. I Falu kommun arbetar var sjätte och i Mora kommun var åttonde förvärvsarbetande inom landstinget. I tio av länets femton kommuner uppgår dock landstingets andel av den totala sysselsättningen endast till några få procent.

Ett utmärkande drag i utvecklingen under de senaste åren är att länets sjukhus har ökat sin sysselsättning kraftigt. Under tiden 1973–1976 uppgick den totala sysselsättningsökningen inom landstinget till cirka 2 300 personer. De fem sjukhusen svarade för 60 procent av denna expansion. Ökningen inom den öppna vården och långtidsvården var relativt måttlig.

Utvecklingsmönstret för de olika verksamhetsgrenarna slår igenom i kommunernas sysselsättningsutveckling. En kraftig ökning har skett i de kommuner där landstinget redan tidigare haft en betydande verksamhet. Särklassigt minst i absoluta tal har ökningen varit i de mindre kommunerna i mellersta och norra Dalarna. Den hierarkiska uppbyggnaden av landstings-

verksamheten har därigenom förstärkts genom de senaste årens utveckling.

Under perioden 1973–1976 svarade de heltidsarbetande för endast en dryg tredjedel av den totala sysselsättningsökningen inom landstinget. Antalet halvtidsarbetande ökade under den nämnda perioden med inte mindre än 72 procent. Utvecklingen i stort har alltså under de senaste åren inneburit en fortsatt betydande minskning av de anställdas sysselsättningsgrad.

Ett exempel på sysselsättningskonsekvenserna av den minskande sysselsättningsgraden kan hämtas från de lokala sjukhemmen i länet. Under de tre åren mellan 1973 och 1976 minskade sysselsättningsgraden här med nära 6 procentenheter. Det betyder att det för att fullgöra 100 årsverken krävdes cirka 15 fler arbetstagare år 1976 än år 1973.

Under den nämnda treårsperioden uppgick det genomsnittliga antalet nyanställda inom landstinget per år till omkring 2 000. Avgången av personal uppgick under samma period genomsnittligt till 1 200 per år. Det betyder att antalet sysselsatta inom landstinget per år ökade med cirka 800 och att personalomsättningen uppgick till omkring 13 procent.

Personalavgången skiljer sig i omfattning inte mycket mellan olika yrkesgrupper. Däremot är skillnaderna stora mellan olika ålderskategorier. Där varierar den årliga avgången från några enstaka procent till uppemot hälften av den totala arbetsstyrkan inom respektive åldersgrupp.

I det närmaste var fjärde anställd i åldern 20–24 år slutar i allmänhet inom ett år. Personalomsättningen inom denna åldersgrupp är därmed något högre än bland 60–64-åringar. Bland den medelålders personalen är omsättningen inte högre än 5–10 procent per år.

Trots den omfattande avgången bland yngre personal har antalet anställda inom denna kategori ökat kraftigt under de senaste åren. Antalet nyanställda ungdomar har alltså väsentligt överstigit antalet avgångna. Särskilt på de större sjukhusen har en förskjutning skett mot de yngre åldersgrupperna. Däremot har den redan tidigare höga genomsnittsåldern hos de anställda på sjukhemmen ytterligare markerats.

I stort sett gäller för närvarande att möjligheterna är goda att lokalt rekrytera personal med mindre kvalificerad utbildning till landstingsverksamheten i länet. Bakgrunden till detta är att det lokala utbudet av i första hand kvinnlig arbetskraft är väsentligt större i länet än genomsnittligt i riket. Således nådde ingen av länets kommuner upp till riksgenomsnittet när det gäller kvinnlig yrkesverksamhetsgrad år 1975.

Rekryteringsproblemet när det gäller biträdespersonal till landstinget i Kopparbergs län är av ett annat slag. En stor del av de nyrekryterade är ungdomar utan särskild sjukvårdsutbildning och med hög avgångsfrekvens. I första hand gäller detta på länssjukhuset i Falun. Det är också vanligt med sporadiskt förvärvsarbete bland biträdespersonal, vilket kan ställa särskilda krav på personalplaneringen.

Huvudtendensen när det gäller de personalgrupper som tillhör ett huvudsakligen regionalt och nationellt rekryteringsområde är att efterfrågan betydligt överstiger utbudet. För t. ex. läkare, sjuksköterskor, tandläkare, sjukgymnaster och arbetsterapeuter är detta påtagligt. Bilden är emellertid något splittrad. Psykologer och kuratorer tillhör de grupper där det i allmänhet råder utbudsöverskott.

Kopparbergs län skiljer sig i viss mån från flertalet andra län så till vida

att problemen att rekrytera sjuksköterskor till långtidsvården är relativt begränsade. Här kan dock ökade svårigheter uppstå i framtiden på grund av de kraftiga utbyggnader inom denna vårdgren som planeras. Den redan nu svåra bristen på läkare inom långvård och psykiatri riskerar av samma anledning att ytterligare förvärras i framtiden.

2.2 *Framtida arbetskraftsbehov*

Landstingets planer för den närmaste femårsperioden innebär i korthet att man kraftigt ska satsa på primärvården och begränsa utbyggnaden av de större institutionerna. Något tillspetsat är det fråga om en omläggning från en centraliserad till en decentraliserad utveckling.

Huvuddragen i utvecklingstendenserna för antalet tjänster framgår av tabell 1. Under den senaste femårsperioden har 1 840 nya tjänster tillkommit, vilket innebär en ökning med inte mindre än 30 procent. För den närmaste femårsperioden planeras en ökning med 1 010 tjänster eller 13 procent.

Tabell 1 Förändring av antalet landstingstjänster 1973–1977 och 1978–1982

Verksamhetsområde	Faktisk utveckling 1973–1977	Planerad utveckling 1978–1982
Lasarett	1 103	264
Sjukhem	48	379
Öppen vård	339	227
Social verksamhet	67	2
Omsorgsvård	142	104
Utbildning o kultur	67	7
Övrig verksamhet	74	27
Totalt	1 840	1 010

Inom ramen för denna lägre ökningstakt ska en kraftig satsning på i första hand de lokala sjukhemmen och de till dessa knutna vårdcentralerna äga rum. Antalet nya tjänster inom dessa verksamhetsområden planeras öka med över en tredjedel mellan 1978 och 1982. Av den totala planerade ökningen av antalet tjänster svarar sjukhemmen likaledes för en dryg tredjedel.

För samtliga övriga huvudsektorer inom landstingsverksamheten innebär planerna en minskad ökningstakt. Medan lasaretten för perioden 1973–1977 svarade för 60 procent av antalet nya tjänster blir enligt planerna motsvarande siffra för perioden 1978–1982 endast 26 procent.

De 1 010 nya tjänsterna kan beräknas ge upphov till avsevärt fler nya arbetstillfällen på grund av deltidsarbetets stora omfattning. Med utgångspunkt från det nuvarande förhållandet mellan antalet sysselsatta per tjänst inom olika yrkesgrupper kan sysselsättningsökningen uppskattas till cirka 1 700 personer.

Enbart sjukhemmen beräknas få en sysselsättningsökning, orsakad av de nya tjänsterna, med närmare 750 personer. Det betyder att 43 procent av den beräknade sysselsättningsökningen mellan 1978 och 1982 faller på

den lokala långtidsvården och de därtill knutna vårdcentralerna. Sannolikt kommer denna ökning att utgöra en betydelsefull regionalpolitisk stimulans på många orter i länet.

De gjorda beräkningarna av landstingets framtida sysselsättningsutveckling är förenade med relativt stor osäkerhet. En orsak till detta är att landstingets sysselsättningsutveckling under de senaste åren inte helt har följt de tidigare fastställda planerna. Som nämnts har under de senaste åren främst lasaretten expanderat och denna expansion har varit avsevärt kraftigare än som förutsetts.

En annan faktor, som kan utöva kraftig påverkan på landstingets sysselsättningsutveckling i framtiden, är deltidsarbetets omfattning. En viktig orsak till denna snabba ökningen av antalet sysselsatta under 1970-talet är den kraftiga minskningen av de anställdas sysselsättningsgrad. Det är mycket vanskligt att söka bedöma hur denna kommer att utvecklas under den närmaste femårsperioden. Troligast torde vara att nuvarande utvecklingstendenser kommer att bestå, om än mindre uttalade. Detta skulle innebära att antalet anställda kommer att öka väsentligt mer än som kan utläsas ur planerna för verksamhetens expansion.

Som framgått omsätter landstinget årligen omkring 13 procent av sin personal. Tillsammans med sysselsättningsökningen innebär detta ett omfattande behov av nyanställningar under planeringsperioden. Det totala nyanställningsbehovet under tiden fram till år 1982 kan beräknas bli i det närmaste lika stort som det nuvarande antalet anställda inom landstinget.

2.3 *Framtida arbetskraftsutbud*

Utvecklingen på länets lokala arbetsmarknader under de fem närmaste åren kommer att kännetecknas av sysselsättningsminskning inom industrin och ökning inom den offentliga sektorn. Detta kommer att innebära ökade möjligheter till förvärvsarbete för kvinnor. Trots detta kommer kvinnornas yrkesverksamhetsgrad år 1982 att vara mycket låg i de flesta av länets kommuner jämfört med riket.

Det lokala arbetskraftsutbudet till vårdsektorn i länet kommer under den närmaste femårsperioden i första hand att bestå av kvinnor. Man kan inte förvänta någon stor omedelbar överströmning av manlig arbetskraft från industrin till vården. Däremot finns det anledning att tro på en betydande ökning av den manliga andelen i landstingsverksamhet på något längre sikt. Ett ökat intresse för vårdarbete från den manliga ungdomens sida, orsakat av bestående förändringar i arbetskraftsefterfrågans inriktning jämte attitydförändringar, är orsaken till detta.

Att det lokala arbetskraftsutbudet till verksamhet inom landstinget kan beräknas bli relativt stort under den närmaste femårsperioden innebär inte att bilden ur landstingets synpunkt är problemfri. En omfattande personalomsättning och kraftig expansion av verksamheten kommer att medföra stora krav på utbildningskapciteten för att personal ska kunna utbildas i den takt som krävs.

För närvarande saknar många ungdomar i länet arbete, främst då personer med bristfällig yrkesutbildning och utan arbetslivserfarenhet. Svårigheter kan också konstateras för många kvinnor samt för vissa äldre och han-

dikappade. Problemen för dessa grupper kan väntas bestå under planeringsperioden i åtminstone samma omfattning som hittills. Det finns därför ett stort behov av sysselsättningsskapande åtgärder från bland annat landstinget för att möta dessa gruppers behov.

En grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt sysselsättningspolitiskt arbete inom landstinget, nämligen goda arbetskraftstillgångar i länet, är som ovan framgått uppfylld. Åtskilliga personalkategorier, framför allt då de högutbildade, rekryteras dock endast i mindre utsträckning lokalt. Avgörande för rekryteringsmöjligheterna är alltså i stor utsträckning hur tillgång och efterfrågan på personal kommer att utvecklas totalt i landet.

Undersökningar under de senaste åren visar att fortsatt brist kommer att råda på sjuksköterskor, särskilt inom akutvården. Det är mot den bakgrunden av intresse att konstatera att endast cirka 57 procent av den totala kapaciteten tas i anspråk när det gäller utbildade sjuksköterskor i Kopparbergs län. Återstående 43 procent faller bort på grund av deltidsarbete, arbete i hemmet och annan verksamhet.

Ett realistiskt antagande torde vara att sjuksköterskebristen i länet något kan mildras genom åtgärder för att minska förvärvshindren för dem som nu helt eller delvis avstår från yrkesarbete. Detta kan ske genom fortsatt satsning på kvalitativ och kvantitativ utbyggnad av barnomsorgen och reaktiveringskurser med individuell uppföljning. För att få fullständig balans mellan utbud och efterfrågan på sjuksköterskor måste dock dessa åtgärder kombineras med betydande utbildningsinsatser.

Bristen på läkare kommer att bli särskild kännbar inom långtidsvård och psykiatrisk vård och, när det gäller länsdelssjukhusen, inom åtskilliga andra specialiteter. Däremot kan den tidigare svåra bristen på allmänläkare sannolikt mildras under planeringsperioden. Orsaken till detta är att intresset för allmänläkarvård har ökat kraftigt under de allra senaste åren bland läkare under vidareutbildning. Därmed ökar också förutsättningarna för att förverkliga planerna på en kraftig utbyggnad av primärvården inom landstinget.

3 Personalpolitiska åtgärder

3.1 *Organisatoriska åtgärder*

1. Landstinget har gjort undersökningar som visar att personalavgången och övergången till deltidsarbete delvis orsakas av att personalen uppfattar sina arbetsuppgifter som enahanda, stressande eller fysiskt betungande. För att mildra dessa problem bör en handlingslinje i landstingets personalpolitik vara att fortlöpande undersöka möjligheterna till *delegering och omfördelning av arbetsuppgifter*. Detta arbete bör också syfta till att överbrygga svårigheter att rekrytera personal inom områden där bristsituation råder.

Inom landstingsverksamheten har under senare år en kontinuerlig förskjutning av arbetsuppgifter skett mellan olika personalkategorier. Sjuksköterskorna har till exempel alltmer kommit att ägna sig åt arbetsledning, samordning och kontaktarbete. Deras tidigare vårdfunktioner har till en del övertagits av undersköterskor och sjukvårdsbiträden.

En av förutsättningarna för att denna utveckling ska kunna fortsätta är

att utbildningsstandarden hos de landstingsanställda successivt höjs. En grundläggande förutsättning för en sådan utveckling har varit inrättandet av gymnasieskolans vårdlinje. På sikt borde genomgång av denna linje vara en naturlig inkörsport till sjukvårdsarbete för en stor del av personalen. En följd av en sådan utveckling blir sannolikt en förenklad personalstruktur och en bättre miljö för omfördelning av arbetsuppgifter.

Det torde också finnas vissa möjligheter att lösa en del av rekryteringsproblemen genom omfördelning mellan högutbildade yrkesgrupper. Den svåra bristen på läkare med psykiatri som specialitet bör till exempel kunna angripas inte enbart med rekryterings- och utbildningsåtgärder. Därutöver bör undersökas vilka möjligheter som finns att låta andra yrkesgrupper utföra arbetsuppgifter, som tangerar psykiatrin. Bland psykologer och kuratorer, där i dagsläget närmast utbudsöverskott råder, torde finnas en kompetens som kan utnyttjas för dessa ändamål.

De nu nämnda typerna av åtgärder kan ta lång tid att förverkliga. För att få till stånd ändringar i befattningsinnehållet för olika yrken krävs i högsta grad medverkan från centrala organ såsom landstingsförbundet och socialstyrelsen. Landstingets arbete för att få till stånd en rationell fördelning av arbetet mellan olika personalkategorier bör alltså till stor del bestå i samverkan med centrala myndigheter.

2. Delegering och omfördelning av arbetsuppgifter har ett nära samband med en annan typ av åtgärder som alltmer har uppmärksammats inom sjukvården, nämligen arbete i *arbetslag och gruppvård*. I grova drag är innebörden i dessa begrepp att den vanliga vårdorganisationen, med ett stort antal specialiserade yrkeskategorier, ersätts med en organisation där ett antal vårdlag vart och ett knyts till ett antal patienter. För varje medlem i arbetslaget blir arbetsuppgifterna mindre specialiserade än i dagens organisation.

Värdet med en sådan organisationsform består för de anställda i att det blir möjligt att fördela arbetet inom vårdlaget på ett sådant sätt att varje medlems personliga kvalifikationer bäst tas till vara. Möjligheterna till varierande arbetsuppgifter förbättras och den stressfaktor, som består i splittrade kontakter med patienterna, minskas. När det fungerar innebär systemet mer mänskliga kontakter, större omväxling och högre arbetstillfredsställelse.

Fördelarna för patienterna är delvis av samma slag. Förutsättningarna för en tryggare atmosfär ökar genom att man får möjligheter att något lära känna sina vårdare. Den lägre rörligheten bland personalen minskar stressen även bland patienterna.

De angivna fördelarna med gruppvård får inte undanskymma att åtskilliga problem och osäkerhetsfaktorer finns. En förutsättning för väl fungerande arbetslag är att det finns en viss grundläggande gemenskap i vårdkunnande. En följd av ökad satsning på gruppvård borde därför vara bredare insatser för att förbättra utbildningen bland personalen. En grund för sådan verksamhet finns som nämnts i de inrättade vårdlinjerna vid gymnasieskolan.

Det finns även andra problem, som bör uppmärksammas. Krävs en ökad personaltäthet för att organisationsformen ska kunna fungera? Vilka blir i så fall de ekonomiska konsekvenserna av detta? Vad krävs i fråga om lokalernas utformning? Vilka krav ställs på de anställdas sysselsättningsgrad? Kan det finnas risk för att det utvecklas konkurrens mellan vårdlagen, som inte är till patienternas bästa?

Inom landstinget pågår sedan en tid försöksverksamhet med gruppvård vid Borlänge sjukhus. Dessa försök bör noggrant utvärderas. Erfarenheter från andra delar av landet och central utredningsverksamhet bör givetvis också studeras.

Det får emellertid bedömas som mycket värdefullt om initiativ parallellt härmed tas från olika delar av landstinget för utbyggnad av försöksverksamheten. Det mesta talar för att gruppvården i en eller annan form så småningom kommer att få stor genomslagskraft i vårdorganisationen.

3. De nu nämnda organisatoriska åtgärderna syftar till att förbättra möjligheterna att ge de anställda arbetsuppgifter, som skapar motivation och arbetsglädje. Vid sidan härom är det emellertid nödvändigt att en organisation byggs upp som möjliggör *individuell anpassning av arbetets innehåll* i de fall de anställda har särskilda problem.

Inom landstinget finns åtskilliga anpassningsgrupper. Intensiteten i deras arbete varierar ganska kraftigt. Många grupper har ännu inte funnit sina definitiva arbetsformer. Antalet behandlade omplaceringsfall per år skiljer sig kraftigt mellan olika grupper. Det är dock angeläget att anpassningsgrupperna utvecklas kraftigt i framtiden, så att de blir de huvudinstrument för omplacering och arbetsanpassning som ursprungligen avsetts.

Ett viktigt medel i anpassningsgruppernas arbete är den halvskyddade sysselsättningen. I Kopparbergs läns landsting, liksom i de flesta övriga landsting, har emellertid utbyggnaden av de halvskyddade arbetsplatserna gått ganska långsamt. Ett mycket ringa antal halvskyddade arbetsplatser har tagits i anspråk för omplacering av redan anställda, som fått problem i sitt tidigare arbete.

I anpassningsgruppernas fortsatta arbete bör två faktorer särskilt uppmärksammas. För det första bör grupperna bevaka möjligheterna till förebyggande åtgärder på arbetsmiljöområdet, så att behovet av omplaceringar minimeras. För det andra bör ett systematiskt arbete genomföras, som syftar till att finna arbetsuppgifter inom landstingsverksamheten som är lämpliga för personer med nedsatt arbetsförmåga.

4. En viktig orsak både till att personal slutar och att de går över till deltidsarbete är att de oregelbundna arbetstiderna försvårarar möjligheterna att kombinera yrkesarbete med hemarbete och fritidsaktiviteter. Av denna anledning är det av stor betydelse att alla möjligheter till *individuell arbetstidsanpassning* tas till vara. Särskilt viktigt är att önskemål om arbete under dagtid hos anställda med små barn så långt som möjligt tillgodoses.

I en undersökning vid Falu lasarett ("Arbete och barnomsorg", mars 1977) har bland annat studerats i vilken utsträckning personal med barn under 12 år har jourtjänst eller arbete efter klockan 19. Av denna undersökning framgår att de anställda utan barn har dagtidsarbete i nästan samma utsträckning som dem med barn. En relativt stor del av de anställda med barn tycks lösa sina barnomsorgsproblem så att de arbetar på nätterna (medan maken är hemma). För dem som inte har barn är det vanligare med ett mer begränsat antal arbetstimmar under obekväm arbetstid.

För att kunna förverkliga en arbetsorganisation, som möjliggör fullt hänsynstagande till de anställdas önskemål beträffande arbetstider, ställs stora krav på personalavdelningarna vid landstingets olika arbetsställen. Med hänsyn till arbetstidernas stora betydelse för landstingspersonalens möjligheter

att kombinera arbetet med annan verksamhet är det dock motiverat att avsevärda resurser läggs ner på bevakning av denna fråga.

5. En fråga som ligger något vid sidan av dem som nu har behandlats gäller könsfördelningen bland de landstingsanställda. I dagsläget finns det närmare sju gånger så många kvinnor som män bland personalen. Det är av flera skäl angeläget att få in *fler män i vården.*

Man kan för det första anta att en jämnare könsfördelning medför bättre förutsättningar för en trivsam miljö för anställda och patienter. Inom till exempel långtidsvården finns det också många tunga moment där en jämnare könsfördelning kan vara fördelaktig. Därtill kommer det allmänpolitiska målet att öka jämställdheten mellan män och kvinnor genom mindre könsbundna yrkesval.

På sikt torde den effektivaste metoden att få en verklig inbrytning av män inom vården bestå i att undanröja könsrollsberoende fördomar hos skolungdomen. Landstinget bör medverka i denna verksamhet. Detta kan ske genom utökade möjligheter till PRYO-verksamhet inom sjukvården och genom information i skolorna om landstingsverksamheten.

Även på kortare sikt bör vissa resultat kunna vinnas. Möjligheterna till omskolning av manlig arbetskraft genom arbetsmarknadsutbildning bör tas till vara. Det är också angeläget med ett systematiskt arbete från landstingets personalavdelningar för att få till stånd en ökad rekrytering av män.

Det måste betonas att ansträngningarna att få till stånd en könsutjämning inom yrkeslivet bör gälla också de sektorer där manlig arbetskraft är i majoritet. Åtgärder som syftar till att få in fler män i vården måste framför allt gå hand i hand med åtgärder för att få in fler kvinnor i industrin. I annat fall finns en uppenbar risk för att det stora behovet av arbetstillfällen för kvinnor i länet inte kan tillgodoses.

3.2 *Utbildningsåtgärder*

1. Det har redan i föregående avsnitt framgått att behovet av utbildningsinsatser för landstingspersonalen kommer att bli omfattande. Detta sammanhänger dels med att det i dagsläget finns åtskilliga anställda som saknar tillräcklig utbildning, dels med att verksamheten kraftigt kommer att expandera och dels med att nya organisationsformer ställer nya krav på de anställdas utbildning. Det finns därför ett accentuerat behov av förutseende och *långsiktig utbildningsplanering.*

I princip bör utbildningsplaneringen bestå av tre element. För det första måste långsiktiga bedömningar göras av det framtida arbetskraftsbehovet, mätt i antal personer inom olika yrken och verksamhetsområden. För det andra måste beräknas vilka personaltillgångar, som i framtiden kommer att stå till landstingets förfogande oberoende av egen utbildningsverksamhet. För det tredje bör slutligen kalkyleras hur gapet mellan framtida personalbehov och framräknade tillgångar kan slutas genom utbildning av personal.

För att beräkna det framtida personalbehovet bör den naturliga utgångspunkten vara den rullande femåriga verksamhetsplanen. Med hjälp av denna kan behovet av nya tjänster under planeringsperioden beräknas. Därmed har grunden lagts för de bedömningar av utvecklingen av antalet sysselsatta inom verksamheten, som erfordras.

Vid beräkningarna av de framtida arbetskraftstillgångarna måste ingå kalkyler av hur stor del av den utbildade personalen som finns kvar under hela planeringsperioden. Dessutom måste bedömas hur många som tillkommer vid sidan av eller på grund av redan beslutad egen utbildningsverksamhet. Här måste också tas ställning till i vilken utsträckning outbildad personal kan accepteras i organisationen.

Mot bakgrund av dessa överväganden bör besluten om den framtida utbildningsdimensioneringen göras. Då bör också invägas beräknad frekvens av studieavbrott, direktövergång från grund- till vidareutbildning, yrkesverksamhetsgrad bland nyutbildade och övergång av nyutbildade till annan huvudman.

Den skisserade typen av utbildningsplanering bör ha sin grund i arbetet inom de lokala förvaltningarna och nämnderna. Ansvaret för samordning och genomförande ligger givetvis på den centrala nivån inom landstinget. Utbildningsplaneringens samband med övrig rullande långsiktig planering behandlas ytterligare i kapitel 5.

2. Det bör vara en framträdande handlingslinje för landstingets utbildningspolitik att skapa ytterligare möjligheter till *vidareutbildning av personal.* Denna verksamhet bör omfatta personal på alla nivåer inom landstinget. Därmed ökar förutsättningarna både för ökat engagemang i arbetet och för ett tillgodosett behov av utbildad personal. De ovannämnda tendenserna på arbetsorganisationens område förstärker ytterligare behovet av vidareutbildning.

En av förutsättningarna för en sådan verksamhet torde vara att systematiska inventeringar fortlöpande görs av de anställdas behov och önskemål beträffande vidareutbildning. En annan förutsättning är givetvis en aktiv information till de anställda om vilka utbildningsmöjligheter som erbjuds och vilka villkor som gäller under utbildningstiden.

3. Landstingets erfarenhet från tidigare *reaktiveringskurser* har varit att de ofta har gett ganska ringa effekt i form av återgång till yrkesarbete. Med hänsyn härtill är det viktigt att nya inslag i reaktiveringsverksamheten prövas. En mer individuellt anpassad utbildning efter deltagarnas kunskapsnivå kunde vara en handlingslinje. Troligen skulle också en mer aktiv uppföljning av de olika deltagarna kunna ge en viss effekt.

I landstingsförbundets skrift "Sjuksköterskeutbildning – utveckling och behov av åtgärder" påpekas också att det inom den reguljära utbildningsorganisationen finns vissa möjligheter till reaktivering. En möjlighet skulle där kunna erbjudas att genom utnyttjande av ledigblivna utbildningsplatser delge de tidigare yrkesarbetande kompletterande kunskaper.

4. Vid sidan av vidareutbildningen är behovet av en ökad grundutbildning stort inom landstingsverksamheten. Detta gäller inte minst sjuksköterskor. Det finns emellertid flera faktorer som begränsar möjligheterna att öka utbildningskapaciteten. Till dessa faktorer hör svårigheterna att få fram så många *praktikplatser,* som erfordras för att läroplanens krav ska kunna uppfyllas.

En förutsättning för att antalet utbildningsplatser i någon större utsträckning ska kunna öka torde vara att landstinget får möjligheter att genomföra förändringar i läroplanerna. Dessa förändringar bör gå i sådan riktning att friheten blir större att sprida praktiktjänstgöringen på olika vårdformer, verksamhetsgrenar och tidsperioder.

Den nya högskolereformen innebär bland annat att systemet med detaljerade, centralt utfärdade läroplaner ska avvecklas. Efter hand torde därför möjligheterna bli större att organisera praktiktjänstgöringen på ett sådant sätt att landstingets behov bäst tillgodoses.

5. En annan faktor som har begränsat möjligheterna att få till stånd en ökad utbildning är bristen på *kvalificerade lärare*.

Enligt landstingsförbundets beräkningar tjänstgör endast hälften av de pedagogiskt utbildade sjuksköterskorna i landet som lärare. Det är därför angeläget att man här inventerar tillgången på sjuksköterskor med pedagogisk utbildning inom landstingsområdet och bedriver uppsökande rekryteringsverksamhet.

Man borde också kunna tänka sig att till lärartjänster rekrytera intresserade, erfarna och i övrigt lämpliga sjuksköterskor utan särskild pedagogisk utbildning. Samma sak gäller fackkunnig personal utanför landstingets verksamhet.

6. I utbildningen av landstingspersonal är förutom landstinget åtskilliga andra samhällsorgan inblandade både på central och lokal nivå. Behovet av samverkan är påtagligt. Med hänsyn till den aktuella utvecklingen är det särskilt angeläget att framhålla behovet av *samarbete med primärkommunerna* på utbildningsområdet.

I Kopparbergs län fanns det hösten 1977 1 855 patienter med landstingskommunalt hemsjukvårdsbidrag. Av dessa vårdades 684 av kommunal hemsamarit och återstoden av anhöriga. Under de närmaste åren kommer antalet åldringar att öka kraftigt i länet. Detta, i kombination med att andelen anhöriga vårdare sannolikt kommer att sjunka, gör att behovet av hemsamariter inom hemsjukvården kan beräknas öka kraftigt.

Organisationen av den utbildning som krävs för att möta detta behov är en angelägenhet för både landsting och primärkommuner. Samarbete bör därför tas upp för att lösa de gemensamma problemen.

3.3 *Samverkan med andra länsorgan*

Gemensamt för de åtgärder som hittills har behandlats är att landstinget självt har ett huvudansvar för deras genomförande. Därutöver har naturligtvis verksamheten vid olika samhällsorgan utanför landstinget betydelse för möjligheterna att förverkliga de ovan angivna målen. I föreliggande avsnitt läggs några synpunkter på denna verksamhet och hur landstinget där kan medverka.

1. Den första frågan gäller *samarbetet med arbetsförmedlingen* vid rekrytering av arbetskraft. Inom de flesta sektorer utanför landstingssektorn spelar arbetsförmedlingen en mycket stor roll i rekryteringsarbetet. Landstinget har däremot på ett helt annat sätt karaktär av en sluten arbetsmarknad. Arbetsförmedlingen har där hittills främst varit till hjälp vid rekrytering av personal utanför det direkta vårdarbetet, dvs. kökspersonal, städerskor, kontorister etc.

Rekryteringsarbetet till befattningar inom landstinget sker i dagsläget på ett flertal olika sätt. Många personalavdelningar har kontinuerligt en nära kontakt med vårdutbildade personer, som för tillfället inte är yrkesverksamma. Direkt rekrytering sker ofta av nyexaminerade från olika vårdskolor.

Det händer att kontakter tas med anställda vid andra landsting. Mycket vanligt är att personal som söker arbete vänder sig direkt till respektive personalavdelning. De flesta institutioner har viss kontakt med arbetsförmedlingen, men i praktiken sker de flesta rekryteringar vid sidan därom.

En ökad betydelse av arbetsförmedlingen för landstingets rekryteringsarbete skulle kunna medföra klara fördelar. Arbetsförmedlingen kan genom sin organisation snabbt nå ut till många förmedlingskontor med information om behovet av personal. En effektivt fungerande arbetsförmedling skulle kunna minska landstingets rekryteringskostnader väsentligt. Vid sidan härom skulle fördjupade kontakter mellan landsting och arbetsförmedling kunna underlätta och effektivisera arbetet i anpassningsgrupperna.

Arbetsförmedlingen kan således bättre än för närvarande fungera som förmedlare av arbetskraft till landstinget. Därför finns skäl för att landstinget och arbetsmarknadsmyndigheterna inom länet gemensamt undersöker vilka åtgärder som bör vidtas för att främja ett samarbete.

2. Som framgått i den tidigare problembeskrivningen förklaras en ganska stor del av personalavgången och övergången till deltidsarbete av att personalen inte funnit fullgoda möjligheter att förena yrkesarbetet med omsorgen om sina barn. För att närma sig de uppställda personalpolitiska målen är det därför angeläget att landstinget medverkar i primärkommunernas *utbyggnad av barnomsorgen.*

Samarbetet mellan landsting och primärkommuner i denna fråga har i landet som helhet tagit sig flera olika uttryck. Det förekommer att platser reserveras för barn till landstingspersonal på de kommunala daghemmen. Delat huvudmannaskap för enstaka daghem är heller inte alldeles ovanligt. På vissa håll finns "akutdaghem", där sjukhuspersonalen kan få in sina barn om de plötsligt står utan barntillsyn.

Landstingets principiella uppfattning är att barnomsorgen är en huvudsakligen primärkommunal angelägenhet när det gäller byggande och drift av daghem. Det hindrar inte att landstinget aktivt bör verka för en utbyggnad i enlighet med landstingspersonalens behov.

Det är således angeläget att fortlöpande inventeringar görs vid landstingets olika arbetsställen, som utvisar personalens önskemål beträffande barnomsorgens uppläggning. Här bör inte bara behovet av daghemsplatser inventeras utan även de särskilda behov som uppstår på grund av landstingspersonalens oregelbundna arbetstider. Med detta underlag kan sedan fortlöpande samråd utvecklas med primärkommunerna i barnomsorgsfrågorna.

Det får bedömas som väsentligt att en sådan utveckling kommer till stånd att yrkesarbete inom landstinget inte kommer i konflikt med kraven på fullgod omsorg om barnen. För att detta ska kunna förverkligas är det av största vikt inte bara att barnomsorgen byggs ut med hänsyn till kvantitet och kvalitet utan även att aktiva åtgärder vidtas för att anpassa arbetstiderna för de anställda som har små barn.

3. Tidigare har framgått att avgången av personal och övergången från heltids- till deltidsarbete till en viss del orsakas av otillräckliga *möjligheter till arbetspendling.* Särskilt framträdande är svårigheterna att samordna kommunikationerna till och från arbetet med de oregelbundna arbetstiderna.

I grova drag går den regionala utvecklingen i riktning mot att de lokala arbetsmarknadsområdena blir större och större. Antalet pendlingsresor ökar

från år till år. Man kan vänta att det lokala rekryteringsområdet till länets lasarett alltmer kommer att utökas. Det finns därför risk för att det ovannämnda problemet i framtiden kommer att bli större.

Inom landstinget har påbörjats en utredning om möjligheterna att införa ett generellt gällande periodkort för kollektivtrafiken i länet. I samband med detta arbete bör tillsammans med trafikföretagen undersökas vilka möjligheter som finns att tillgodose landstingspersonalens behov av pendlingsresor med kollektiva kommunikationer.

4 Sysselsättningspolitiska åtgärder

4.1 *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder*

1. På grund av den rådande långvariga lågkonjunkturen har *beredskapsarbeten* kommit att spela en allt viktigare roll i sysselsättningspolitiken under de senaste åren. Särskilt gäller detta beredskapsarbeten för ungdomar, eftersom dessa tillhör de kategorier som drabbats hårdast av lågkonjunkturen.

Arbetet att skapa temporär sysselsättning åt arbetslösa ungdomar är mer omfattande i Kopparbergs län än i de flesta andra län. I mars 1976 fanns i länet 419 ungdomar som var sysselsatta i primär- och landstingskommunala beredskapsarbeten. Av övriga län hade endast Stockholms och Malmöhus län ett lika stort antal ungdomar i kommunalt beredskapsarbete. Vid den ovan nämnda tidpunkten uppgick antalet landstingskommunala beredskapsarbeten i Kopparbergs län till 68. Efter hand har här ambitionsnivån ökat. I dagsläget har cirka 150 ungdomar beredskapsarbete inom landstinget.

I förhållande till verksamhetens omfattning är emellertid fortfarande antalet beredskapsarbetsplatser inom landstinget relativt ringa. Av totala antalet beredskapsarbetare inom den primär- och landstingskommunala sektorn i länet svarade landstinget år 1976 endast för 15–20 procent.

Trots att Kopparbergs läns landsting hittills har gjort större insatser för att ordna beredskapsarbeten åt arbetslös ungdom än de flesta andra landsting finns både motiv och möjligheter att ytterligare intensifiera denna verksamhet. Under de närmaste åren kan man lika litet i Kopparbergs län som i de flesta andra län vänta sig att problemen med ungdomsarbetslösheten kommer att mildras. För att möta problemen kan lämpliga beredskapsarbeten sökas inte bara inom sjukvårdsarbetet utan i hög grad även inom verksamheter som reparation och underhåll, städning, förrådsarbete, köksarbete och administration.

För att skapa beredskapsarbeten som är till gagn både för den berörda individen och arbetsgivaren ställs krav på ett noggrant förberedelsearbete. Här finns i dagsläget vissa brister. Från institutionernas sida framhåller man ofta att utplaceringen går alltför snabbt, att det är problem att omedelbart få fram lämpliga handledare och att introduktion och uppföljning inte får tillräcklig tid. Det är också mycket vanligt att beredskapsarbetarna sedermera övergår till helt annan verksamhet. Med hänsyn till expansionen inom landstingssektorn borde det finnas förutsättningar för att i större utsträckning behålla personal som ursprungligen rekryterats som beredskapsarbetare.

I arbetet med att lösa de ovannämnda problemen bör uppmärksamhet riktas på möjligheterna till en förbättrad planering av beredskapsarbetena. Ett första steg i planeringsarbetet bör vara systematiska inventeringar av lämpliga arbeten i samverkan mellan landstingets kansli och de olika arbetsställena. På grundval av sådana inventeringar kan sedan i samverkan med länsarbetsnämnden en prioritering göras av de olika objekten.

När personurvalet sker till beredskapsarbetena är det angeläget att ett nära samarbete sker mellan berörd institution och arbetsförmedling. Det är givetvis av största vikt att arbetsförmedlingen anvisar personer som har intresse för den verksamhet det är fråga om. Ett sätt att skapa större garantier för ett ömsesidigt utbyte av beredskapsarbetet är att de personer som blir aktuella genomgår anställningsintervju på vanligt sätt.

Den utökade planeringen av beredskapsarbeten, som här föreslås, innefattar givetvis också krav på relativt långsiktig ekonomisk planering av verksamheten. Man bör här kunna tänka sig att medel stående reserveras för beredskapsarbeten i landstingets budget.

2. Ett arbetsmarknadspolitiskt medel, som sedan början av 1970-talet kommit att få allt större betydelse, är *beredskapsarbete i kombination med arbetsmarknadsutbildning*. Denna verksamhet bedrivs av arbetsmarknadsverket efter återkommande bemyndigande av statsmakterna och avser sedan 1975 hela den primär- och landstingskommunala verksamheten.

Det första syftet med verksamheten är att under en kortare tid ge sysselsättning och arbetslivsorientering åt arbetslösa ungdomar eller andra personer som har svårigheter att få arbete. Det andra syftet är att bereda möjlighet till utbildning för redan anställda inom primär- och landstingskommunerna. Dessa syften uppnås genom att anställd personal ges tjänstledighet för genomgång av arbetsmarknadsutbildning, varigenom arbetsplatser temporärt frigörs för beredskapsarbeten.

Genom beredskapsarbeten i kombination med arbetsmarknadsutbildning har ett betydande antal utbildade vård- och ekonomibiträden kunnat tillföras landstingsverksamheten i landet. I Kopparbergs län har emellertid hittills ingen sådan verksamhet bedrivits. Landstingets arbete att genom arbetsmarknadsutbildning skapa sysselsättningsmöjligheter för arbetslösa har bestått i bidrag till utbildningsverksamhet inom andra sektorer än vårdsektorn.

Utan tvekan finns dock inom landstinget avsevärda fördelar att vinna om beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning inom den egna verksamheten kan komma till stånd vid något av länets AMU-centra. Detta gäller även bortsett från det arbetsmarknadspolitiska värdet av verksamheten. En ganska stor del av landstingets vårdbiträden saknar utbildning inom vårdområdet. Utbildning av bland annat personal inom denna grupp genom arbetsmarknadsutbildning måste även ur kostnadssynpunkt betecknas som ett intressant alternativ.

Även i detta fall gör sig behovet av planering av verksamheten starkt gällande. Det krävs till en början att inventeringar görs bland personalen på olika arbetsställen om intresset för olika utbildningar. Dessa inventeringar kan sedan ligga till grund för det fortsatta samarbetet med länsarbetsnämnden för att organisera utbildningen.

Men för att få till stånd en utökad arbetsmarknadsutbildning med anknytning till landstingsverksamheten i länet måste även andra problem lösas.

Den faktor som främst har gjort att denna typ av utbildning inte har kunnat byggas ut i länet är den bristande tillgången till kvalificerade lärare. Det krävs därför inte bara inventeringar av intresserade och lämpliga elever utan i hög grad även inventeringar av lämpliga vårdlärare för att verksamheten ska kunna komma igång.

3. De två ovan behandlade medlen bör ses som de viktigaste beståndsdelarna i landstingets arbete för att skapa sysselsättning åt problemgrupper på arbetsmarknaden. Det är dock därutöver av betydelse att landstinget bevakar de möjligheter som finns vid *vidgad anställning av arbetshandikappade*. Ansvaret för detta ligger till stor del på anpassningsgrupperna. I deras arbete måste ingå undersökningar av vilka arbetsuppgifter som lämpar sig för personer med nedsatt arbetsförmåga.

4. Från sysselsättningsutredningen har framhållits att landstingen i ökad utsträckning bör kunna använda budgeten i konjunkturpolitiskt syfte. Tanken är här att budgeten bör överbalanseras under högkonjunktur och underbalanseras under lågkonjunktur för att hålla den totala efterfrågan i samhället vid en jämn nivå.

De förslag, som tidigare framförts i föreliggande avsnitt, innebär att ett mindre steg tas i denna riktning. Teoretiskt skulle man därutöver till exempel kunna tänka sig att anpassa investeringsverksamhetens omfattning efter konjunkturläget eller att systematiskt förlägga landstingets upphandling till lågkonjunktur.

Det finns många problem att lösa om dessa tankegångar ska kunna bli verklighet. I vilken utsträckning är det rimligt och möjligt att landstingen lånefinansierar sin verksamhet? I vilken utsträckning kan fonder inrättas för att möjliggöra en landstingskommunal konjunkturpolitik, och hur bör dessa i så fall vara konstruerade?

Det ligger inte inom ramen för föreliggande utredning att lämna förslag i dessa hänseenden. Överväganden måste här göras på central nivå och omfatta landstingsverksamheten i hela landet. Det torde krävas ett relativt omfattande utredningsarbete innan det finns underlag för närmare ställningstaganden.

4.2 *Lokalisering av egen verksamhet*

1. Landstinget har i en utredning kallad "Wårdplan 85" angivit *riktlinjerna för verksamhetens utbyggnad* på längre sikt. De där angivna principerna har i stor utsträckning legat till grund för landstingets femårsprognos, vars sysselsättningskonsekvenser har redovisats i ett tidigare avsnitt. En huvudlinje i den planerade utvecklingen är att sysselsättningsökningen under de närmaste åren i större utsträckning kan väntas komma de mindre orterna till godo än tidigare under 1970-talet.

Vårdplanen innehåller en markerad satsning på primärvården. En kraftig utbyggnad planeras av långtidsvården och den öppna vården. En strävan finns att föra över arbetsuppgifter från länssjukvården till primärvården. Målsättningen är också att minska patienttillströmningen till länssjukhuset genom att bygga ut specialistfunktionerna på länsdelssjukhusen. Ett annat steg i decentraliserande riktning är planerna på att föra över vården av vissa äldre patienter från sluten psykiatrisk vård till långtidsvård.

Det kan betecknas som en framträdande regionalpolitisk målsättning för länet att få till stånd en positiv sysselsättningsutveckling även på de mindre orterna. En annan målsättning är att skapa fler arbetstillfällen särskilt för kvinnor i länet. Utan tvivel är riktlinjerna i Wårdplan 85, om de till fullo kan genomföras, väl ägnade att skapa en vårdstruktur som ligger i linje med länets regionalpolitiska strävanden.

I kapitel 2.2 i föreliggande redogörelse framhålls att utbyggnaden av bland annat primärvården inom landstinget har gått väsentligt långsammare än planerat under de senaste åren. I motsats härtill har utvecklingen vid sjukhusen och då i första hand länssjukhuset i Falun varit långt mer expansiv än som framgår av femårsplanerna. Om denna utveckling fortsätter kommer intentionerna i Wårdplan 85 inte till fullo att kunna förverkligas.

Man kan åtminstone för tiden fram till år 1982 förutse tilltagande svårigheter att ekonomiskt klara den planerade utbyggnaden på grund av det samhällsekonomiska läget. Detta kan medföra att konkurrensen om tillkommande resurser blir starkare än hittills mellan landstingsverksamhetens olika delar. Man kan inte bortse från risken för att detta kommer att medföra ytterligare svårigheter att tillgodose behoven inom den prioriterade primärvården.

För att landstinget på effektivast möjliga sätt ska kunna medverka i arbetet att söka förverkliga de regionalpolitiska målen för länet krävs att arbetet på kort sikt koordineras med de långsiktiga riktlinjerna. Steg har också tagits för att förstärka sambandet mellan kortsiktig och långsiktig planering. Således sker, som närmare framgår av kapitel 5, med början år 1978 en fullständig samordning av arbetet med ettårsbudgeten och den rullande femårsplanen.

Det är av stor vikt för att de långsiktiga riktlinjerna ska slå igenom i handlandet på kort sikt att planeringsarbetet har bred förankring i landstinget. När den långsiktiga planen har fastställts bör inget tvivelsmål råda om dess inriktning på något håll inom landstinget. Samverkan och informationsutbyte under planeringsprocessen är således av största betydelse för att målen för verksamhetens utbyggnad ska bli en realitet.

2. Landstingets möjligheter att skapa sysselsättning på länets mindre orter sammanhänger framför allt med den fortsatta *utbyggnaden av långtidsvården.* Redan utbyggnaden enligt långtidsprognosen, det vill säga fram till år 1982, kan bedömas ge upphov till minst 700 nya arbetstillfällen runt om i länet.

För åren 1983–1985 måste, om vårdplanens intentioner ska kunna genomföras, en ännu snabbare utbyggnad av långtidsvården komma till stånd. Då antalet åldringar även åren därefter kommer att öka snabbt i länet torde krävas en fortsatt kraftig utbyggnad även under den senare hälften av 1980-talet.

Det finns för närvarande en ansenlig kö till platserna på länets sjukhem. I denna kö ingår både personer som för närvarande vistas hemma och sådana som har plats på ålderdomshem. Dessutom finns det på de medicinska och kirurgiska klinikerna vid länets sjukhus åtskilliga patienter som i verkligheten borde betecknas som långvårdspatienter. Andelen sådana patienter vid de nämnda klinikerna är för närvarande troligen minst 25 procent.

Det är givetvis i många fall medicinskt befogat att behålla patienterna på sjukhusens specialkliniker under lång tid. Det är ändå sannolikt att trycket

på sjukhusen skulle kunna minska väsentligt om en fortsatt snabb utbyggnad av de lokala sjukhemmen kunde genomföras.

Om utbyggnaden av långtidsvården på bästa sätt ska kunna samordnas med regionalpolitiken i länet finns ett uttalat behov av planerings- och utredningsverksamhet på detta område. Frågor som behöver besvaras är bland annat följande: I vilken grad kan en decentralisering ske, det vill säga hur små lokala sjukhem är tänkbara utan att rationalitetskrav eftersätts? Var bör lokalisering ske med hänsyn till de lokala arbetskraftstillgångarna på kort och lång sikt? Vilka möjligheter finns till samordnad lokalisering med kommunal verksamhet? Vilka möjligheter finns till tidsmässig flexibilitet i planeringen för att möta snabbt uppkommande lokala sysselsättningsproblem?

3. En förutsättning för att den planerade satsningen ska kunna förverkligas är att det blir möjligt att i tillräcklig utsträckning *rekrytera kvalificerad personal till primärvården*. I dagsläget är bilden här något splittrad. I allmänhet är till exempel tillgången till sjuksköterskor inom länets primärvård relativt god, åtminstone om man jämför med situationen på många håll vid lasaretten. Tillgången till långvårdsläkare är däremot mycket knapp.

Inom de flesta andra landsting är svårigheterna stora att rekrytera sjukhemspersonal inom praktiskt taget alla yrken där kvalificerad utbildning krävs. Som framgått i kapitel 2.3 kan man för de närmaste åren vänta en fortsatt eller tilltagande sjuksköterskebrist och stor knapphet på långvårdsläkare i landet. En realistisk bedömning är att Kopparbergs läns landsting kan drabbas av problem att rekrytera sjukhemspersonal även inom sådana yrken där bristen i dagsläget inte är så framträdande.

En del av problemen bör kunna lösas genom organisatoriska förändringar av det slag som angivits i kapitel 3.1. En handlingslinje kan vara att öka arbetets attraktivitetsgrad genom åtgärder för att bredda innehållet i primärvården för den enskilde. Man skulle till exempel kunna kombinera arbetet med friskvård och företagshälsovård. Man skulle möjligen också kunna öka samverkan mellan sjukhem och lasarett genom arbetsplatsbyten under kortare perioder.

En annan utvecklingslinje vore särskilda satsningar för att få till stånd en ökad delegering av arbetsuppgifter inom primärvården. Förutsättningarna för detta torde vara goda med hänsyn till den låga personalomsättningen och därmed den relativt stora erfarenheten hos biträdespersonalen inom denna vårdgren.

Åtgärder av detta slag skulle kunna kombineras med särskilda insatser för att öka vidareutbildningen hos personalen inom primärvården samt reaktiveringskurser med inriktning på långvård och öppen vård. Man kan också överväga att sprida utbildningen utanför lasaretten. En fördel med detta skulle vara att bristen på praktikplatser därmed kunde mildras.

4. En avsevärt begränsande faktor på möjligheterna till regionalpolitisk lokalisering av sjukhem och annan primärvård är att det lokala befolkningsunderlaget i hög grad måste bestämma lokaliseringsvalet. En ganska liten del av landstingets verksamhet är fritt lokaliseringsbar. Några möjligheter till *lokalisering av folkmängdsoberoende verksamhet* kan dock framhållas.

Ett första exempel utgör lokaliseringen av landstingets *centraltvätt*. Denna är nu förlagd till Falun och sysselsätter cirka 110 personer. Landstinget

har beslutat att flytta en del av denna verksamhet till Fredriksberg. Denna ort ligger i Ludvika kommun, cirka 5 mil från centralorten, och har under en följd av år haft en vikande sysselsättnings- och befolkningsutveckling. Lokaliseringen av en tvättinrättning till Fredriksberg kommer att medföra ett mycket betydelsefullt sysselsättningstillskott till denna ort. Här aktualiseras emellertid ett spörsmål av principiell betydelse för det regionalpolitiska arbetet i länet.

Det måste bedömas som realistiskt att den absoluta huvuddelen av landstingets arbetskraft även i framtiden kommer att bestå av kvinnor. I framtidens samhälle kommer det att bli allt vanligare att båda makarna i samma familj efterfrågar förvärvsarbete. Det betyder att en satsning av landstingskommunal verksamhet på någon ort, vilket huvudsakligen ger kvinnor arbete, måste kompletteras med insatser för att skapa sysselsättning för män för att ge full regionalpolitisk effekt.

Här framgår behovet av regionalpolitisk samverkan mellan olika organ med särskild klarhet. Möjligheterna till decentralisering av landstingets verksamhet avgörs i viss mån av möjligheterna att göra regionalpolitiska satsningar inom exempelvis industrin.

Det nu förda resonemanget hindrar naturligtvis inte att strävan bör vara att få till stånd en jämnare könsfördelning inom olika sektorer i samhället. Detta måste emellertid betecknas som en långsiktig målsättning och den får inte hindra arbetet att snabbt söka åstadkomma effektiva lösningar på de regionalpolitiska problemen.

Man kan i övrigt peka på möjligheten till lokalisering i länet av någon form av *socialmedicinskt motiverad reaktiveringsanläggning*. För närvarande sker verksamhet av detta slag bland annat genom vård- och behandlingsresor samt hälsoresor till anläggningar i utlandet, framför allt i medelhavsområdet. Man skulle kunna tänka sig en liknande anläggning i något av länets turistområden, till exempel fjällvärlden.

En utgångspunkt vid planering av en sådan anläggning bör rimligen vara att den ska ha ett betydligt större patientunderlag än Kopparbergs län. Därför krävs ett samarbete med andra landsting. Inte minst inom storstadsområdena och särskilt kanske stockholmsområdet torde det finnas en marknad för den nu nämnda verksamheten.

4.3 *Regionalpolitisk samverkan*

1. Länsplan 74 för de olika länen framlades på hösten 1975. Planerna låg till grund för beslut under år 1976 inom regering och riksdag rörande den fortsatta regionalpolitiken. Med utgångspunkt från länsplanerna har emellertid också i flera län ett samordnat arbete påbörjats i syfte att på regional nivå söka förbättra sysselsättningsläget. Detta arbete kan betecknas som ett *fullföljande av länsplaneringen*.

Några län där ett dylikt arbete har påbörjats är Jämtlands län (Aktion Z), Västernorrlands län (Inland Y), Västerbottens län (Utveckling AC), Norrbottens län (Norrbottensdelegationen) och Värmlands län (Värmlandsdelegationen). Även i Kopparbergs län har initiativ tagits inom ramen för den fortsatta länsplaneringen.

Gemensamt för alla dessa projekt är att de syftar till att lösa regional-

politiska problem i samverkan mellan statliga länsorgan, primär- och landstingskommuner samt näringslivs- och fackliga organisationer. De organisationer, som har byggts upp i samarbete mellan dessa organ, utgör i viss utsträckning något nytt i den svenska regionalpolitiken.

Projektarbeten av detta slag har även påbörjats i Kopparbergs län. Det är av stor betydelse att landstinget aktivt deltar i detta arbete. Landstingets strävanden att förlägga sin egen verksamhet på ett regionalpolitiskt riktigt sätt bör ske i samverkan med andra planerande organ. Även landstingets ökande engagemang på industrins och turismens områden motiverar att en samordning kommer till stånd inom ramen för den fortsatta länsplaneringen.

5 Fortsatt sysselsättningsplanering

5.1 *Syfte*

1. Den fortsatta sysselsättningsplaneringen inom Kopparbergs läns landsting ska för det första utgöra ett system inom vilket det blir möjligt att *fånga upp aktuella sysselsättningsproblem* och anvisa förslag till lösningar. Som exempel kan nämnas följande. För att kunna bedöma det framtida rekryteringsbehovet och behovet av personalpolitiska åtgärder behöver personalomsättningen och sysselsättningsgradens utveckling fortlöpande studeras. För att kunna planera utbildningsinsatserna krävs aktuella kunskaper om antalet anställda med otillräcklig utbildning. För att kunna bedöma behovet av särskilda rekryteringsinsatser krävs fortlöpande information om vakanssituationens utveckling.

För att planeringssystemet ska kunna fylla kraven i detta hänseende krävs en bred medverkan i planeringen. Det gäller att på ett systematiskt sätt tillvarata kunskaper och erfarenheter hos de anställda och hos administration och politisk ledning vid de lokala förvaltningarna. Dessutom måste möjligheterna till samarbete med utomstående organ (t. ex. arbetsmarknadsmyndigheter och primärkommuner) tas tillvara.

2. Sysselsättningsplaneringen ska också kunna ligga till *grund för utbildningsinsatserna på längre sikt*. För detta krävs inte bara kunskaper om den aktuella utbildningsituationen. För att landstinget ska kunna få underlag för en riktig dimensionering av sin utbildningskapacitet krävs att det framtida behovet av anställda inom olika yrkesgrupper studeras. För landstingets del är det då i första hand fråga om utvecklingen av sjuksköterskor, undersköterskor, vårdare och vårdbiträden men dessutom åtskilliga andra kategorier.

Det är som nämnts inte tillräckligt att i detta sammanhang beräkna det framtida behovet av nya tjänster för olika yrkesgrupper. Dessutom krävs bedömningar av framtida personalavgångar, sysselsättningsgrad, tjänstledigheter osv.

En utbildningsplanering av detta slag får återverkningar även utanför landstinget. En stor del av utbildningen av landstingspersonal bedrivs på högskoleorterna utanför länet. Det är då fråga om utbildning till kvalificerade yrken såsom läkare, tandläkare, sjukgymnast, psykolog osv. Om en utökad

sysselsättningsplanering allmänt genomfördes inom landstingen skulle också förutsättningarna förbättras för väl underbyggda utbildningsinsatser på den centrala nivån.

3. Genom sysselsättningsplaneringen skapas också en *grund för rekryteringsarbetet* vid sidan av utbildningsinsatserna. För detta krävs att man bildar sig en uppfattning om vad landstingets utbyggnadsplaner ställer för krav på de lokala arbetsmarknaderna i länet och vilka rekryteringsinsatser som måste göras utanför länet.

För att planeringen ska bli realistisk erfordras att bedömningarna av framtida arbetskraftsbehov ställs mot motsvarande bedömningar av arbetskraftstillgångarna. Planeringen av framtida utbyggnader måste alltså ske under beaktande av vad som är möjligt med hänsyn till tillgången till personal.

Sysselsättningsplaneringens samband med annan landstingskommunal planering framgår här klart. Särskilt om större investeringar planeras måste klargöras om utbyggnaden är genomförbar med hänsyn till framtida lokala eller nationella arbetskraftstillgångar. En tänkbar konsekvens av sådana studier kan bli att man tidsmässigt måste skjuta på investeringen till dess man med utbildningsinsatser eller på annat sätt har förbättrat rekryteringsläget.

4. Ett viktigt syfte med planeringen bör vara att skapa *underlag för landstingets allmänna sysselsättningspolitiska arbete*. I större utsträckning än för närvarande bör alltså hänsyn i landstingets planering tas till vad som kan göras för att lösa arbetsmarknads- eller regionalpolitiska problem i länet.

Ett sätt att närma sig detta mål är att fortlöpande inventera vilka möjligheter som finns att erbjuda arbetslösa sysselsättning inom landstinget. Detta arbete kan lämpligen genomföras i samband med en rullande sysselsättningsplanering. Inventeringarna kan, som framgått i kapitel 4, ligga till grund för årliga beredskapsplaner, utarbetade i samråd med arbetsmarknadsmyndigheterna.

En ökad medverkan från landstinget i samhällets sysselsättningspolitik bör också innebära att verksamhetens utbyggnad planeras under beaktande av var behovet av nya arbetstillfällen i länet är störst. Planering med hänsyn till vårdbehovet bör alltså kunna kompletteras med överväganden om den regionalpolitiskt riktiga utbyggnaden. I valet mellan två ur vårdsynpunkt ungefär likvärdiga utbyggnadsalternativ bör då den regionalpolitiska aspekten vara avgörande.

5. Planeringen ska inte endast utgöra ett instrument för landstingets arbete med sysselsättningsfrågor. Ett viktigt syfte bör vara att planerna ska utgöra *underlag för samhällsplaneringen inom stat och kommun.*

Inom ramen för den rullande länsplaneringen gör länsstyrelsen årligen analyser av sysselsättningsutvecklingen i länet. Mot bakgrund härav utarbetas planer som utvisar vilka åtgärder som behöver vidtas för att lösa de förutsedda problemen. Här är landstingets material av stor betydelse. Det gäller både bedömningarna av landstingets framtida sysselsättningsutveckling och de planer rörande sysselsättningspolitiska åtgärder som kan redovisas.

En utökad landstingskommunal sysselsättningsplanering har också betydelse för primärkommunerna. Med kännedom om landstingets planer kan noggrannare bedömningar göras på den lokala nivån om den framtida ar-

betsmarknadssituationen. En bättre grund är därmed lagd för kommunala beslut om bland annat servicenivå och ekonomiska dispositioner.

6. Arbete med sysselsättningsfrågor bedrivs på många håll inom landstinget. Detta arbete har hittills inte i full utsträckning infogats i den rullande långsiktiga planering, som utmynnar i beslut av förvaltningsutskott och landstingsmöte.

Sysselsättningsfrågorna måste emellertid anses vara av vital betydelse för landstinget. Det slutliga ansvaret för sysselsättningsplaneringen bör ligga på den politiska nivån.

Sysselsättningsplaneringen bör med hänsyn härtill syfta till att ge möjlighet för de förtroendevalda att i ett sammanhang överblicka det sysselsättningspolitiska arbetet. En av planeringens främsta funktioner bör alltså vara att *underlätta den politiska styrningen av verksamheten.*

5.2 *Organisation*

Landstinget i Kopparbergs län har under år 1977 fattat beslut om principerna för den framtida ekonomiska planeringen. Beslutet innebär att den ekonomiska femårsplaneringen i större utsträckning än hittills sätts i centrum. Femårsplanen ska bilda utgångspunkt för ettårsplaneringen. Samtidigt ska arbetet med ettårsbudgeten påverka utformningen av femårsplaneringen i en över året ständigt pågående process.

Sysselsättningsplaneringen måste ses som en integrerad del av landstingets samlade planering. Överväganden om den framtida sysselsättningen har på en mångfald olika sätt konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt måste sysselsättningsplaneringen ske mot bakgrund av bedömningar av den framtida ekonomin.

Enligt landstingets tidigare beslut ska femårsplaneringen ha följande principiella omfattning:

1. Verksamhet
2. Personal
3. Investeringar
4. Ekonomi

En naturlig utgångspunkt är att sysselsättningsplaneringen infogas i ovanstående system. Det betyder för det första att en fullständig samordning kommer till stånd med den övriga planeringen. Jämfört med dagens planering måste främst en avsevärd utvidgning och fördjupning ske av del 2 ovan: Personal.

För att sysselsättningsaspekterna helt ska komma in i planeringen är det också nödvändigt att planering av verksamhet, investeringar och ekonomi sker i växelverkan med sysselsättningsplaneringen. För att sistnämnda moment helt ska slå igenom i planeringsverksamheten krävs över huvud taget att sysselsättningsöverväganden utgör en av grundvalarna för alla viktigare planeringsbeslut.

Mot den nu angivna bakgrunden är en redogörelse för sysselsättningsplaneringens organisation i princip liktydig med en redogörelse för organisationen av den samlade rullande planeringen. I fortsättningen i detta avsnitt redovisas den planeringsorganisation som börjar tillämpas inom lands-

tinget från och med år 1978 och hur sysselsättningsfrågorna kan komma in i detta system.

Planeringen bygger på följande tre principer:

1. En total *integrering* sker av arbetet med ettårsbudget och femårsplan. Femårsplanens första år utgör ettårsbudgeten. Landstinget fattar beslut i november varje år för såväl ettårsbudget som femårsplan.

2. *Ansvaret* för planeringen vilar på de centrala nämnderna och förvaltningsutskottet. Dessa utfärdar planeringsdirektiv och anvisningar. Det grundläggande arbetet med planeringen är dock lokalt baserat.

3. Femårsplanen *rullas* årligen. Det betyder att ändrade förutsättningar och nya kunskaper successivt inarbetas i planeringen och ger denna en från år till år modifierad inriktning. Planeringsarbetet inriktas främst på förändringar av verksamheten jämfört med tidigare femårsplan.

En skiss till arbetsgång för den rullande sysselsättningsplaneringen visas i figur 1. Utgångspunkten är här det nära sambandet med övrig planering. Från det stadium när arbetet med sysselsättningsplaneringen påbörjas vid de lokala förvaltningarna till den tidpunkt när planen antas av landstinget förutsätts att en nära samverkan äger rum med det samtidigt pågående ekonomiska planeringsarbetet.

Arbetsgången blir alltså följande:

Steg I

1. Planeringsarbetet påbörjas i november genom att kostnadsställecheferna utarbetar *verksamhetsrapporter*. Dessa beskriver aktuella problem och utvecklingstendenser, bland annat i frågor som gäller sysselsättningen. Rapporterna innehåller en verbal del, där problemen mer fritt kan tas upp, och en fast tabelldel.

2. Samtidigt utförs *kostnads-, finansierings- och personalresursanalyser* inom landstingets kansli. Bland annat studeras rekryteringsbehovet och rekryteringsmöjligheterna under de närmaste fem åren. Ställning tas till om risk finns för bristande balans mellan arbetskraftsbehov och -utbud inom olika yrkesgrupper och verksamhetsområden.

3. Det lokala och centrala materialet läggs till grund för *informella överläggningar* i januari mellan företrädare för lokala och centrala förvaltningar och nämnder samt personalorganisationerna.

4. Mot bakgrund av arbetet under november–januari utfärdar förvaltningsutskottet och de centrala nämnderna *direktiv och anvisningar* för det fortsatta planerings- och budgetarbetet.

Steg II

5. Med utgångspunkt från utfärdade direktiv och anvisningar påbörjas det direkta *planeringsarbetet på den lokala nivån* i mars. Kostnadsställecheferna upprättar ändringsförslag i förhållande till föregående plan beträffande prioritering, produktion, bruttokostnader, intäkter, kapitalutgifter och personal. Personaldelen innehåller bland annat bedömningar av den framtida utvecklingen av antalet anställda inom olika yrkesgrupper och rekryteringsbehovet.

	Lokala förvaltningar och styrelser	Central förvaltning	Förvaltningsutskott o centrala nämnder	Landstingsmöte
Nov	Problemorienterade verksamhetsrapporter utarbetas. Aktuella sysselsättningsproblem och utvecklingstendenser beskrivs	Verksamhetsanalyser utförs. Där ingår personalresursanalyser, som utvisar rekryteringsbehov och rekryteringsmöjligheter		Femårs- och ettårsplan fastställs
Dec				
Jan				
Febr			Direktiv och anvisningar lämnas för planeringsarbetet	
Mars	I samband med det allmänna planerings- och budgetarbetet redovisas sysselsättningskonsekvenserna av verksamhetsplaneringen för de närmaste fem åren. Beslut fattas i lokal styrelse			
April				
Maj				
Juni		De lokala styrelsernas bedömningar samt primärkommunala och statliga sysselsättningsplaner bearbetas. Förslag till sysselsättningsplan redovisas som en del i den totala femårsplanen		
Juli				
Aug			Delplanerna för respektive verksamhetsområden behandlas och beslut fattas. Förvaltningsutskottet bereder förslag till totalplan	
Sept				
Okt				
Nov	Verksamhetsrapporter inför nästa års planeringsarbete utarbetas	Verksamhetsanakyser inför nästa års planeringsarbete utförs		Femårs- och ettårsplan fastställs
Dec				
Jan	De av landstingsmötet fastställda planerna börjar tillämpas i det löpande arbetet. Information lämnas till bl a primärkommuner och statliga länsorgan.			

Figur 1. Arbetsgång vid sysselsättningsplaneringen inom landstinget

Beslut fattas av de lokala styrelserna i maj.

6. Under tiden juni–september sker *central beredning* av plan- och budgetförslagen. Då utarbetas förslag till ambitionsnivå och resursfördelning för planeringsperioden. Sysselsättningsbedömningarna kompletteras genom att primärkommunala och statliga sysselsättningsplaner insamlas och bearbetas. Inom de centrala nämnderna och förvaltningsutskottet fattas därefter beslut om delplanerna för respektive verksamhetsområden. Förslag till totalplan bereds inom förvaltningsutskottet.

7. Förslag till femårsplan (inklusive sysselsättningsplan) och budget behandlas och *antas av landstingsmötet* i november. Planerna börjar tillämpas i det löpande arbetet från och med påföljande kalenderår.

Det fortsatta arbetet sker enligt punkterna 1–7 ovan i enlighet med principen om rullande planering.

Det är av vikt att materialet tillställs de statliga regionala länsorganen, primärkommunerna och centrala planerande organ. En inte oväsentlig del av värdet med planen torde ligga i att underlaget genom den förbättras för planeringsarbetet på andra håll inom och utom länet.

För att en samordning ska kunna ske med länsarbetsnämndens verksamhet bör landstingets planering av *beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning* ske per statligt budgetår. Planeringen kan dock genomföras inom ramen för det ovan redovisade planeringssystemet, förslagsvis på följande sätt.

I samband med arbetet på den lokala nivån under november–december görs inventeringar av möjliga beredskapsarbeten, dvs. sysselsättningsreserven. Detta arbete läggs efter överläggningar med länsarbetsnämnden till grund för förvaltningsutskottets direktiv i början av nästkommande år rörande omfång och inriktning av beredskapsarbetena under planeringsperioden.

På grundval av dessa direktiv utarbetas under den fortsatta planeringsprocessen en beredskapsplan i samverkan mellan lokal och central nivå inom landstinget. Den infogas i landstingets totala plan, vilken antas vid landstingsmötet i november. Efter detaljdiskussioner påföljande vår mellan företrädare för landstingets olika förvaltningar och länsarbetsnämnden börjar planen tillämpas vid det statliga budgetårets ingång.

I arbetet med sysselsättningsplaneringen torde det vara av särskild vikt att de *fackliga organisationerna* inom landstinget får tillfälle till aktiv medverkan. Beslut härom måste grundas på de nya former för personalinflytande som regleras i MBL. Definitiva förslag kan här framläggas först sedan förhandlingar mellan landstinget och personalorganisationerna har slutförts.

Man skulle härutöver kunna överväga att på lämpligt sätt, t. ex. i form av en sysselsättningspolitisk referensgrupp, bredda deltagandet i sysselsättningsplaneringen ytterligare. I de frågor som har anknytning till allmänna sysselsättningsproblem i länet kunde det vara av värde om representanter från de fackliga organisationernas distriktsavdelningar samt andra organisationer fick tillfälle att följa arbetet.

5.3 *Innehåll*

Den del av landstingets femårsplan som berör sysselsättningen bör bestå av följande fem moment:

- En inventering av nuvarande problem och utvecklingstendenser beträffande sysselsättningen.
- En bedömning av framtida arbetskraftsbehov.
- En bedömning av framtida arbetskraftstillgångar.
- Redovisning av planerade personalpolitiska åtgärder.
- Redovisning av planerade sysselsättningspolitiska åtgärder.

Som framgått ovan kan materialet till landstingets sysselsättningsplan lämnas från ett flertal olika håll. I fortsättningen i detta avsnitt redovisas exempel på hur olika organ inom och utom landstinget kan bidra med material till sysselsättningsplanens olika moment.

1. Lokalt inom landstinget

Som ovan nämnts förutsätts det grundläggande arbetet med landstingets sysselsättningsplanering vara lokalt baserat. Det innebär att underlagsmaterial utarbetas på den lokala nivån för fortsatt bearbetning och avstämning inom landstingets kansli och centrala nämnder. Det lokala underlagsmaterialet bör omfatta bedömningar av nuvarande personalsituation, framtida arbetskraftsbehov och behov av personalpolitiska åtgärder.

Bedömningarna av den nuvarande personalsituationen görs i de verksamhetsrapporter som inleder planeringsprocessen. Lämpliga inslag i dessa rapporter är redovisningar av sysselsättningsutvecklingen sedan föregående år samt aktuella utvecklingstendenser beträffande sysselsättningsgrad, personalomsättning, utbildningsförhållanden och rekryteringsproblem.

I de planförslag som lämnas från den lokala nivån under våren bör bedömningar av arbetskraftsbehovet under de fem närmaste åren ha en framträdande plats. Det är av vikt att man då inte endast beräknar i antal årsarbetare utan även i antal personer. För detta krävs, förutom kunskap om den aktuella sysselsättningsgraden, bedömningar av hur denna kommer att utvecklas under de närmaste åren.

De lokala organens förslag till personalpolitiska åtgärder kan till stor del bygga på analyserna i verksamhetsrapporterna av den nuvarande personalsituationen. Det är därutöver lämpligt att preciserade förslag lämnas i anslutning till de resurskrav som redovisas senare under planeringsprocessen.

Förutom i den sysselsättningsplanering som sker inom ramen för det övergripande planeringssystemet erfordras medverkan från den lokala nivån i beredskapsplaneringen. Arbetet innebär här att löpande inventeringar görs av de lokala förvaltningarnas möjligheter att anställa beredskapsarbetare, i vissa fall i kombination med arbetsmarknadsutbildning av redan anställd personal. Dessa inventeringar kan göras genom att ett enkätmaterial insamlas genom det centrala kansliets försorg.

2. *Centralt inom landstinget*

Huvuduppgiften för den centrala nivån inom landstinget är som framgått att sammanställa material, göra avvägningar och prioriteringar samt att utarbeta ett slutligt förslag till plan. Givetvis omfattar detta arbete samtliga de moment som inledningsvis angetts i föreliggande avsnitt.

Vid utformningen av den del av planen som berör personalpolitiska åtgärder krävs en växelverkan med den lokala nivån. De lokala organens detaljkunskaper måste här konfronteras med de övergripande kunskaper och riktlinjer för verksamheten som centralt finns på t. ex. utbildnings- och organisationsområdet.

I arbetet med planen över sysselsättningspolitiska åtgärder (det vill säga sådana åtgärder som är avsedda att lösa allmänna sysselsättningspolitiska problem i länet) ligger det i sakens natur att den centrala politiska nivån har särskild tyngd.

För beredskapsplaneringen bör som nämnts gälla att de lokala förvaltningarnas underlagsmaterial årligen insamlas genom det centrala kansliets försorg. Efter sammanställning ligger materialet till grund för överläggningar med länsarbetsnämnden, innan en slutlig beredskapsplan fastställs inför början av det statliga budgetåret (1 juli).

3. *Primärkommuner*

Genom planeringsarbetet i primärkommunerna kan bidrag lämnas till landstingets sysselsättningsplanering på flera olika sätt. I de flesta kommuner utarbetas varje höst numera gemensamma planeringsförutsättningar som ligger till grund för facknämndernas verksamhet och den ekonomiska och fysiska planeringen. De bedömningar som där görs om utvecklingen på de lokala arbetsmarknaderna kan utgöra underlag för landstingets överväganden om bland annat framtida arbetskraftstillgångar.

Inom ramen för sysselsättningsutredningens verksamhet har en försöksverksamhet med bland annat sysselsättningspolitiska inventeringar genomförts i ett antal kommuner. Om sådana inventeringar blir stående inslag i primärkommunernas planering ökar landstingets möjligheter att med det kommunala materialet som grund planera sin sysselsättningspolitiska verksamhet.

Delar av den primärkommunala personalplaneringen har också ett nära samband med landstingets planering. Det gäller t. ex. planeringen på äldreomsorgens område. I rekryteringen av hemsamariter har primärkommuner och landsting ett gemensamt intresse. Det är därför naturligt att planeringen på detta område sker i samråd.

Ytterligare ett område där den primärkommunala planeringen kan påverka den landstingskommunala sysselsättningsplaneringen är barnomsorgen. I varje kommun ska enligt lag finnas en barnomsorgsplan, som omfattar en femårsperiod och revideras årligen. En del av landstingets bedömningar av framtida arbetskraftsutbud och personalpolitiska åtgärder torde kunna göras med utgångspunkt därifrån.

Ansvaret för att det primärkommunala materialet utnyttjas i landstingets sysselsättningsplanering vilar främst på landstingets centrala förvaltning

4. *Statliga länsorgan*

En rullande årlig sysselsättningsplanering ska enligt riksdagens beslut bedrivas inom länsstyrelserna. Arbetet innebär i korthet att nulägesbeskrivningar, problemanalyser och prognoser över länets näringsliv och befolkning årligen ses över. Mot den bakgrunden görs fortlöpande bedömningar av vilka åtgärder som krävs för att lösa regionala problem och förverkliga uppställda mål.

Den långsiktiga landstingskommunala planeringen är av stor betydelse som underlag för detta arbete. Omvänt gäller att den rullande länsplaneringen i mångt och mycket utgör en utgångspunkt för landstingets sysselsättningsplanering. I länsplanen formuleras bland annat de regionalpolitiska mål, som man inom länet gemensamt bör sträva efter att förverkliga.

I samband med den rullande länsplaneringen görs också specialstudier på olika områden, som tangerar landstingets verksamhet. Således görs i 1978 års planering analyser av vilka konsekvenser barnomsorgens utbyggnad får på möjligheterna att undanröja hinder för dem som önskar förvärvsarbete. Vidare görs vissa studier av de lokala arbetsmarknaderna i länet, som kan vara av betydelse för landstingets personalplanering.

Länsplaneringen sker under medverkan av ett flertal statliga myndigheter. Dessa bedriver i de flesta fall också annan planeringsverksamhet, som kan vara av intresse i landstingets sysselsättningsplanering. Ett tidigare nämnt exempel är planeringen av beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning vid länsarbetsnämnden.

Ansvaret för att den statliga planeringen beaktas i landstingets planering ligger främst på landstingets centrala nivå.

5. *Centrala organ*

Underlagsmaterial till en landstingskommunal sysselsättningsplanering finns vid en mångfald centrala organ. Från landstingsförbundet kan exempelvis hämtas aktuell personalstatistik, studier av vakanssituationen för olika yrkesgrupper, redogörelser för aktuella utvecklingsarbeten etc. Material från flera olika områden kan också hämtas från t. ex. socialstyrelsen och SPRI. Underlagsmaterial till utbildningsplanering utarbetas inom skolöverstyrelsen och åtskilliga andra centrala organ.

Det finns i detta sammanhang knappast anledning att i detalj gå in på vilket material som kan användas. Vad som är väsentligt i sammanhanget är att landstingets planeringsarbete hela tiden sker med kännedom om vilka möjligheter som finns att utnyttja kunskaper och material även utanför landstinget.

Att ett omfattande underlagsmaterial kommer till använding i den landstingskommunala sysselsättningsplaneringen betyder inte att den slutliga planen behöver bli omfattande. Det är tvärtom viktigt att plandokumentet görs kort och överskådligt. I planen bör i princip endast anges slutsatserna av den dialog kring sysselsättningspolitikens mål och medel mellan olika nivåer, som planeringsprocessen innebär.

Appendix 1 Utvärdering av försöksverksamheten med lokala arbetskraftsenkäter

Av *Sven Bergenstråhle*, SCB, *Bo Erixon*, ERU

Innehåll

1 Förord

Denna PM är utarbetad i samarbete mellan ERU och – på uppdrag av sysselsättningsutredningen – SCB. Inom SCB har arbetet utförts inom utredningsinstitutet för statistik om levnadsförhållanden. Inom ERU har arbetet bedrivits inom ramen för arbetsgruppen "Studier av effekterna kring Stålverk 80 och expansionen i Luleåregionen".

Beroende på våra uppgifter i samband med undersökningarnas genomförande svarar ERU i första hand för avsnitten 2 och 3, medan SCB i första hand svarar för avsnitten 4 och 5. Övriga avsnitt är gemensamma.

Vi har försökt att tillgodogöra oss den värdefulla kritik vi fått från olika håll framförallt från sysselsättningsutredningen och kollegor inom ERU och SCB.

Stockholm i april 1978

Sven Bergenstråhle *Bo Erixon*

2 Inledning

2.1 *Bakgrund*

Trots att den statistiska informationen om den svenska arbetsmarknaden är god, är det idag svårt att ge en aktuell beskrivning av arbetsmarknaden inom enskilda kommuner (eller regioner). Folk- och bostadsräkningarna ger information om sysselsättning, yrkes- och näringsgrensfördelning och pendling på lokal nivå. Men där saknas uppgifter om den potentiella arbetskraften, förvärvshinder, arbetslöshet m. m. av betydelse för den kommunala sysselsättningsplaneringen. Folk- och bostadsräkningarna upplevs dessutom efter en tid som inaktuella. Långa intervaller förekommer mellan räkningstillfällena.

Arbetskraftsundersökningarna (AKU) är ett viktigt instrument i sysselsättningsplaneringen. De ger nämligen snabb information för större sammanhängande områden som län och riksområden samt för hela riket. En viktig egenskap hos AKU är att de medger analyser av flödena på arbetsmarknaden. Från kommunalt håll krävs emellertid djupare kunskap om de lokala arbetsmarknadsförhållandena.

Den lokala arbetsmarknadens sammansättning och utveckling påverkar ständigt kommunernas ekonomiska, fysiska och näringspolitiska arbete. För att kommunerna skall kunna bedriva en aktiv sysselsättningsplanering behövs en bredare och tätare information om den lokala arbetsmarknaden och dess förändringar. Kommunerna bör snabbt kunna studera effekterna av olika näringspolitiska åtgärder.

För att erhålla ett bättre planeringsunderlag för näringslivet och sysselsättningen har man på försök genomfört undersökningar av arbetsmarknaderna i åtta kommuner. De undersökningar som presenteras har gjorts av ERU och sysselsättningsutredningen i samarbete med berörda kommuner. SCB har medverkat med konsultationer på vissa moment.

2.2 *Syfte och målsättning*

Syftet med s. k. lokala arbetskraftsenkäter har varit att pröva nya metoder för hur primärkommunerna skall kunna erhålla god statistisk information om de lokala arbetsmarknaderna. Studierna var i första hand ämnade att ta fram information kring kommunmedborgarnas förhållande till arbetsmarknaden vad avser:

- arbetskraftsstatus
- arbetslöshetens storlek och sammansättning
- de ej sysselsattas utbildning, arbetslivserfarenhet etc. samt deras nuvarande aktivitet för att komma ut på arbetsmarknaden
- förvärvshinder
- pendlingsformer och pendlingsavstånd.

Avsikten var bl. a. att resultaten skulle inarbetas i kommunernas gemensamma planeringsförutsättningar och sålunda vara ett underlag för den del av den kommunala planeringen som på ett eller annat sätt berörs av förhållandena på arbetsmarknaden. Enkätundersökningarna utgjorde en vä-

sentlig del i den sysselsättningspolitiska inventeringen i kommunerna, men användes även som komplement till den övriga information om olika grupper på de lokala arbetsmarknaderna som kommunerna hade eller införskaffade. Inventeringen kompletterades för de fem försökskommunerna även med uppgifter genom arbetsförmedlingarnas statistikkort, på vilka fyra extra positioner utnyttjades. Vidare genomfördes de s. k. DIS-enkäterna till ett antal företag. (DIS = Delegationen för informationssystemet Företag – Samhälle).

De lokala arbetskraftsenkäterna syftade också till att ge en ökad kunskap om lokala arbetsmarknader inom ett län. Syftet har därför ur regional synpunkt varit att pröva nya metoder för inomregional sysselsättningsplanering i länsstyrelsernas arbete.

3 Undersökningarnas uppläggning och genomförande

3.1 *Medverkande kommuner*

De lokala arbetskraftsenkäterna har samordnats av ERU i samarbete med sysselsättningsutredningen, SCB och berörda kommuner. I sysselsättningsutredningens arbete med att förbättra underlaget för den kommunala planeringen har Lessebo, Borlänge, Piteå, Ragunda och Trelleborg utgjort försökskommuner. I dessa har utredningen genomfört en s. k. sysselsättningspolitisk inventering där de lokala arbetskraftsenkäterna utgjorde grundstommen.

Inom ramen för ERU's arbetsgrupp "Studier av effekterna kring Stålverk 80 och expansionen i Luleåregionen" har lokala arbetskraftsenkäter genomförts i Piteå, Luleå, Boden och Älvsbyn (de s. k. Fyrkantskommunerna). Syftet med den undersökningen var att öka kunskapen om effekterna på arbetsmarknaden av alternativa industrisatsningar i Luleåregionen. Piteå kommun var sålunda gemensam för de båda utredningarna. Vid sidan av arbetet med kartläggningen av Fyrkanten har även inom ramen för ERU's projekt en samordning skett även med Skellefteå kommun, som på egen hand genomfört en lokal arbetskraftsenkät. Dessutom har Högsby kommun genomfört en liknande undersökning.

3.2 *Population och undersökningsvariabler*

I samtliga kommuner omfattade undersökningen ett urval av befolkningen i åldern 16–64 år, dvs i "yrkesverksam ålder". Ett speciellt intresse fanns för grupper med särskilt stora svårigheter på arbetsmarknaden såsom kvinnorna, ungdomen och de äldre männen. Ambitionerna och inriktningen har dock varit skiftande mellan kommuner. I t. ex. Borlänge var man främst intresserad av ungdomen i åldern 16–19 år. I Ragunda och Lessebo hade man ingen sådan markerad inriktning.

Trots att syftet med de olika enkäterna delvis skiftat har utgångspunkten varit att utifrån några gemensamma frågeställningar försöka beskriva och analysera skillnaderna mellan olika lokala arbetsmarknader. De 18 första frågorna från den enkät som skickades ut i Fyrkantskommunerna har här

utgjort utgångspunkten. (Se appendix 2)

De enskilda kommunerna har också beretts tillfälle att via ett antal egna frågeställningar bredda underlaget för planeringen av arbetsmarknaden. Flera kommuner har utnyttjat denna möjlighet, framför allt gäller detta Borlänge, Trelleborg och Fyrkantskommunerna.

För Borlänges del har syftet med den utvidgade undersökningen varit att, som tidigare nämnts, öka informationen om befolkningen i åldern 16–19 år. Man vill kartlägga hur åldersgruppen efter avslutade studier inträder på arbetsmarknaden.

Den utvidgade undersökningen för Fyrkantskommunerna har i huvudsak tillkommit på initiativ från forskarna inom ERU's arbetsgrupp. Intresset från deras sida har i huvudsak varit att ge en beskrivning av bostads- och pendlingsförhållandena som ett underlag för analyserna av de flyttningsstudier som genomförts.

3.3 *Urval*

Som urvalsram användes länsstyrelsernas register över den kyrkobokförda befolkningen inom resp. kommun. Dessa register är sorterade efter församlingsordning, vilket försvårar möjligheterna att på ett enkelt sätt genomföra redovisningar på speciella delområden inom kommuner. Ett alternativ var att dra urval från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB), där det går att föra på s. k. nyckelkoder. Kommunerna utnyttjade dock inte denna möjlighet eftersom de i så fall skulle fått betala urvalen själva.

I samtliga kommuner sköttes själva urvalsförfarandet av länsstyrelserna i samarbete med respektive kommun. Ur befolkningen födda 1912–1960 drogs slumpmässigt ett antal intervjupersoner. Slumpförfarandet var emellertid olika från länsstyrelse till länstyrelse. Detta finns närmare beskrivet i de enskilda kommunernas egna tekniska utvärderingar[1]. I tabell 1 nedan redovisas urvalsprocenten för olika grupper av befolkningen i kommunerna. Trelleborg utnyttjade t. ex. en princip som innebar att alla personer som var födda 1:a, 8:e, 18:e och 28:e i varje månad valdes. Detta förfaringssätt innebär att det vid framtida arbetskraftsstudier ges möjlighet att följa upp en del av intervjupersonerna. Eftersom Trelleborgs kommun dessutom önskade undersöka personer som representerade olika kön, ålder och boendemiljö fick kommunen på egen hand utföra den delen av urvalsarbetet manuellt. Befolkningen delades därefter in i fem grupper där någon eller några födelsedagar ströks i vissa grupper.

För Fyrkantens del genomfördes enbart ett slumpmässigt urval bland befolkningen i yrkesverksam ålder. En tredje variant utnyttjades av Borlänge. För åldersgruppen 20–64 år slumpades första individen fram bland de tio första individerna i gruppen, därefter plockades var tionde individ ut. För befolkningen i åldern 16–19 år gjordes inget urval. Samtliga personer tillställdes enkäten.

[1] Dessa kan rekvireras från respektive kommun.

Tabell 1 Antalet slumpmässigt utvalda personer i olika åldersgrupper i procent av befolkningen i yrkesverksam ålder (16–64 år)

	16–19		20–24		25–44		45–64		Antal utvalda personer
	Män	Kv	Män	Kv	Män	Kv	Män	Kv	Nettourval
Luleå	5	7	5	7	2	7	5	5	2 065
Piteå	5	7	5	7	2	7	5	5	1 083
Boden	5	7	5	7	2	7	5	5	848
Älvsbyn	10	14	10	14	4	14	10	10	573
Ragunda	20	20	20	20	20	20	20	20	902
Borlänge	100	100	10	10	10	10	10	10	5 400
Trelleborg									
centralort	7	7	7	10	7	10	7	10	1 262
övr kommun	7	7	11	14	11	14	11	14	868
Lessebo									
Ett delomr	20	20	20	20	20	20	20	20	158
Tre delomr	17	17	17	17	17	17	17	17	762
Skellefteå	10	5	10	5	0	5	0	5	1 606
Totalt									15 527

3.4 *Tidsplaner och mätperioder*

Arbetet inleddes i september 1976 med en första diskussion kring ett förslag till utformning av den gemensamma enkäten. Ett slutligt förslag presenterades sedan vid ett sammanträde med sysselsättningsutredningen den 27–28 september 1976. Vid sammanträdet framkom att kommunerna hunnit olika långt i förberedelsearbetet. För fyrkantskommunerna hade tidsplanerna redan fastställts. Planerna innebar att det inte fanns något utrymme för en provundersökning med den gemensamma enkäten.

Senare inkopplades även SCB:s utredningsinstitut för att man skulle få hjälp med att i den slutliga versionen ta hänsyn till tidigare erfarenheter från liknande undersökningar. Vissa smärre justeringar kunde därmed göras. Utredningsinstitutet engagerades emellertid alltför sent för att i någon större utsträckning kunna påverka undersökningen.

Datainsamlingen genomfördes så att mätveckorna låg i oktober–november 1976. Olikheter i mätveckornas placering under året har betydelse för resultaten beroende på de säsongsmässiga variationerna på arbetsmarknaden. Dessutom infaller inte alltid dessa variationer samtidigt i alla landsdelar.

Tabell 2 Undersökningsperioder för de lokala arbetskraftsenkäterna

Kommuner	Mäterperioder	År
Fyrkantskommunerna	11–17 oktober	1976
Borlänge	8–14 november	1976
Lessebo	18–24 oktober	1976
Ragunda	25–31 oktober	1976
Trelleborg	8–24 november	1976
Skellefteå	14–20 februari	1977

3.5 *Utbildning*

De lokala arbetskraftsenkäterna skulle genomföras i kommunernas egen regi. Detta ställde stora krav på den personal som engagerats i arbetet. En del kommuner hade också extraanställt beredskapsarbetare, huvudsakligen arbetslösa akademiker, för att genomföra en del enklare arbetsuppgifter. Samtliga inblandade parter ansåg därför att en utbildning av personalen var nödvändig.

Utbildningen genomfördes dels som en tvådagarskurs i Luleå, dels som en särskild kurs i Borlänge. Kurserna lades upp och genomfördes av SCB:s utredningsinstitut och omfattade följande arbetsmoment: utsändning inklusive påminnelser av postenkäterna, avprickning av inkomna svar, telefonkomplettering av ofullständigt eller oklart ifyllda blanketter, telefonintervjuer av bortfallet från postenkäten, granskning, kodning m. m.

3.6 *Datainsamling*

Enkäterna sändes ut tillsammans med portofria svarskuvert i slutet av den för resp. kommun valda mätveckan. Lokalradio och lokalpress informerades och gjorde reportage om undersökningarna. Behandlingen var genomgående gynnsam vilket sannolikt medförde att uppgiftslämnarnas motivation att medverka i undersökningarna ökade.

Efter ca. 10 dagar sändes en påminnelse ut, som innehöll nytt följebrev, enkätblankett samt portofritt svarskuvert. Tiden mellan första utsändningen och påminnelsen varierade dock mellan försökskommunerna. I Borlänge t. ex. dröjde det ca 2 1/2 vecka. Efter omkring en månad började uppföljningen av bortfallet. Detta skedde per telefon och tog ca. en månad att genomföra. Totalt tog således datainsamlingen ca. 2 månader i anspråk. Intervjuarbetet förlades i viss utsträckning till kvällstid och helger, eftersom det var svårt att nå uppgiftslämnarna per telefon på andra tider.

3.7 *Resultat av fältarbetet*

Svarsfrekvensen var relativt hög i samtliga kommuner. Luleå hade den lägsta med 83,9 % och Skellefteå den högsta med hela 95,3 %. Det kan nämnas att i genomsnitt ca. 60 % av svaren kom in redan *innan* påminnelsen per post.

Tabell 3 Antalet svar i förhållande till nettourvalet

Kommuner	Antal svar	Antal svar i procent av nettourvalet
Luleå	1 732	83,9
Boden	713	84,0
Piteå	913	84,3
Älvsbyn	541	94,4
Ragunda	775	87,0
Trelleborg	1 951	92,0
Borlänge	4 640[a]	85,9[a]
Lessebo	842	92,3
Skellefteå	1 528	95,3

[a] Svarsfrekvensen för Borlänge är uppräknad med hänsyn till att man där drog ett urval ur bortfallet vid postenkäten för telefonuppföljning. Varje telefonintervju väger därför "tyngre" än ett svar per post. Detta är ett vanligt tillämpat sätt för att få ner bortfallet utan att kostnaderna blir för höga.

3.8 *Bearbetning och redovisning av resultaten*

Allteftersom de ifyllda enkätblanketterna kom in till kommunen bockades de av mot personförteckningen med en särskild avprickningskod. Den angav om personerna var avflyttade, ej anträffade, vägrade att medverka eller hade besvarat enkäten. Därefter granskades svaren och i vissa fall söktes uppgiftslämnaren per telefon för komplettering av uppgifterna.

Man testade även svaren angående kön, ålder, kyrkobokföringsort och civilstånd mot uppgifter från kyrkobokföringen.

Granskningen och kodningen gjordes efter instruktion från de ansvariga inom resp. kommun. I vissa kommuner, t. ex. Fyrkantskommunerna, fanns skriftliga instruktioner medan man i andra kommuner gav muntliga instruktioner för arbetet.

Innan blanketten skickades iväg till Umeå datamaskincentral för stansningen så avlägsnades det gamla löpnumret och ett nytt sattes på, vilket medförde att det var omöjligt att avgöra vem som hade besvarat vilken enkät. I och med att det inte fanns någon förbindelse mellan det nya löpnumret och uppgifter på personförteckningen var det inte nödvändigt att lägga in ansökan till Datainspektionen för upprättande av personregister.

ERU utarbetade ett system med s. k. logiska tester där man testade konsistensen inom resp. enkätsvar. Dessa kördes maskinellt varefter upprättning skedde manuellt. I och med att enkätblanketterna var avidentifierade fanns det i detta läge ingen möjlighet att återigen kontakta uppgiftslämnarna angående oklara uppgifter.

Det sålunda upprättade magnetbandet användes sedan för att köra fram resultattabeller. För att få siffrorna uppräknade till befolkningen inom resp. kommun försågs varje svarande med ett uppräkningstal som i princip motsvarade kvoten mellan antalet personer i totalbefolkningen inom resp. kommun och antalet personer som besvarat enkäten. I Borlänge där man även gjort ett urval bland bortfallet, fick de svarande via telefonintervju dubbla

vikter. Redovisningen av resultaten gjordes i form av ett begränsat antal tabeller, som togs fram inom ramen för ERU's arbete. Analysen inriktades framförallt på olika problemgrupper på arbetsmarknaden. Se vidare kommunernas rapporter!

4 Statistikens kvalitet

4.1 *Inkonsistensproblem*

En viktig egenskap hos den statistik man erhåller är att den i görligaste mån går att jämföra med den som fås från andra källor. Det har betydelse för en kommun om t. ex. andelen förvärvsarbetande bland befolkningen ökat eller minskat jämfört med FoB 75, eller om arbetslösheten i kommunen är ovanligt hög eller låg jämfört med länet (enligt t. ex. AKU:s siffror) osv.

4.1.1 Definitioner

Innan vi går in på detta mer i detalj skall vi bara kort redogöra för vilka definitioner man använder vid AKU och FoB 75. Först tar vi upp AKU:s definitoner. Som vi berörde var en av målsättningarna med dessa undersökningar att åstadkomma statistik med AKU som förebild. Enligt AKU betecknas som *sysselsatta*:

1. alla personer som – knutna till ett i Sverige beläget arbetsställe – under mätveckan utförde något arbete (minst 1 timme) antingen som avlönade arbetstagare eller egna företagare (inkl. fria yrkesutövare) eller som arbetade minst 15 timmar som oavlönade medhjälpare i företag tillhörande maka/make eller annan familjemedlem som hon/han bor tillsammans med (=sysselsatta, i arbete)
2. alla som inte utförde något arbete enligt 1, men som – knutna till ett i Sverige beläget arbetsställe – hade anställning eller arbetade som egen företagare (inkl. fria yrkesutövare) och var tillfälligt frånvarande (hela mätveckan) på grund av sjukdom, semester, tjänstledighet (t. ex. för vård av barn eller för studier), värnpliktstjänstgöring, arbetskonflikt eller ledighet av annan anledning, oavsett om frånvaron varit betald eller inte (=sysselsatta, frånvarande från arbetet).

Som *arbetslösa* enligt AKU räknas personer som under mätveckan inte var sysselsatta och antingen

I sökt arbete eller avvaktat resultat av någon åtgärd som han/hon vidtagit under de senaste 60 dagarna för att få arbete
II avvaktat återanställning i arbete från vilken han/hon permitterats utan lön
III avvaktat nytt arbete med början inom 30 dagar
IV skulle ha sökt arbete ifall han/hon inte var tillfälligt sjuk.

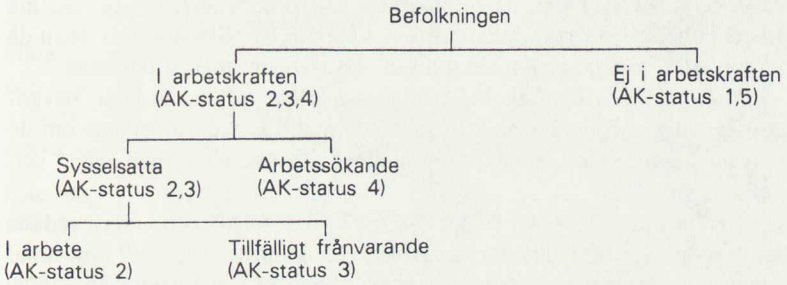
Arbetskraften omfattar personer som är antingen sysselsatta eller arbetslösa. Personer som är sysselsatta i skyddat eller halvskyddat arbete, arkivarbete eller beredskapsarbete klassificeras som sysselsatta och tillhör ar-

betskraften. Personer som deltar i arbetsmarknadsutbildning och samtidigt har anställning (t. ex. företagsutbildning med den s. k. 25-kronan) räknas som sysselsatta och tillhör arbetskraften.

Ej i arbetskraften omfattar personer vilka ej tillhör kategorin i arbetskraften. Bland personer ej i arbetskraften ingår en grupp som önskat och kunnat arbeta mätveckan och en grupp som önskat ha men varit förhindrad att ta arbete mätveckan. Personer som saknar arbete och som deltar i arbetsmarknadsutbildning räknas som studerande och tillhör gruppen ej i arbetskraften. Personer som tillhör undersökningspopulationen men har förvärvsarbete utomlands räknas till gruppen ej i arbetskraften.

Relativa arbetskraftstalet anger andelen (procent) i arbetskraften av befolkningen.

Följande samband finns mellan AK-status och några andra begrepp:



Det kan även vara av intresse att jämföra de begrepp som används vid Folk- och bostadsräkningarna med AKU:s.

Med *förvärvsarbetande* enligt *FoB 75* menas person som under mätveckan (20–26 oktober) utfört inkomstgivande arbete eller arbete som oavlönad medhjälpande familjemedlem (dock under minst 16 timmar om arbetet avsett jordbruk, skogsbruk eller jakt och fiske), eller som under högst 4 månader varit frånvarande från stadigvarande arbete på grund av t. ex. semester, sjukdom, arbetslöshet m. m. De som gör sin första värnpliktstjänstgöring räknas ej som förvärvsarbetande.

I Statistiskt Meddelande Am 1977:1.1 redovisas i tabell 12 sambanden mellan AKU-begreppen och FoB:s. Enligt FoB-anpassade AKU var det *4 072 600 sysselsatta* (AK-status 2,3) och *4 027 100 förvärvsarbetande*. Skillnaden utgjorde knappt 1 % av befolkningen.

Andelen av befolkningen som tillhörde *arbetskraften*, dvs. de som endera var sysselsatta eller arbetslösa, var 69,9 % medan andelen av befolkningen som klassificerats som *förvärvsarbetande* (enligt FoB-anpassade AKU) var 67,9 %.

Av de som klassificerats som *förvärvsarbetande* (enligt FoB-anpassade AKU) tillhörde 99,5 % *arbetskraften*, medan av de *ej förvärvsarbetande* (enligt FoB-anpassade AKU) hela 7,2 % *tillhörde arbetskraften*. Som synes finns betydande skillnader mellan FoB:s definitioner och AKU:s.

4.1.2 Enkätfrågorna: sysselsättning

Av de 18 gemensamma frågorna i de lokala enkäterna var det frågorna 6, 7 och 9 som användes för att ge en bild av arbetsmarknadsläget. Hur väl överensstämmer dessa med AKU:s och FoB:s definitioner?

Härvidlag finns det klara brister i enkäten. Inte någonstans klargörs för uppgiftslämnarna vad som menas med förvärvsarbete. Detta spelar en större roll vid en postenkät jämfört med en intervjuundersökning, eftersom intervjuarna vid den senare kan förklara begreppen i samband med intervjun.

Fråga 7 lydde: "Hur många timmar per vecka förvärvsarbetar *Du normalt?*" Det finns ingen hänvisning till hur "normalt" skall tolkas. Hur skall barnlediga, värnpliktiga, långtidssjukskrivna m. fl. besvara frågan?

I FoB 75 räknades – som framgått ovan– sådana som varit frånvarande från arbete minst 4 månader som ej förvärvsarbetade. I AKU finns inte någon sådan tidsgräns, utan tillfällig frånvaro anses begränsad i tid endast i den meningen att den någon gång tar slut genom återgång till samma arbete (arbetsgivare) som före frånvarons början. Uppgiftslämnaren skall då fortfarande anses vara knuten till sin arbetsgivare eller sitt företag.

Enligt enkätens uppläggning räknades *alla* långtidssjukskrivna, havandeskapslediga, värnpliktiga m. fl. som "normalt" förvärvsarbetande om de besvarat denna fråga, vilket är en skillnad jämfört både med AKU och FoB.

Å andra sidan – eftersom fråga 7 var en "filterfråga" och endast sådana som ansåg sig "normalt" förvärvsarbeta skulle besvara fråga 9 (om antal timmar de förvärvsarbetade under mätveckan) – kan man vänta sig en underrapportering av tillfälligt förvärvsarbete. I synnerhet som man inte klargjort innebörden av förvärvsarbete.

Det finns alltså två tendenser. Enligt den ena skulle man få en för hög andel förvärvsarbetande/sysselsatta (jämfört med om man använt sig av likartade definitioner som i FoB eller AKU); enligt den andra en för låg. Hur summan av dessa båda tendenser blev kan man inte avgöra.

Det är alltså inte möjligt att jämföra andelen *förvärvsarbetande* enligt FoB 75 med resultaten från dessa undersökningar, eller att avgöra om andelen *sysselsatta* (enligt aktuella AKU-siffror) i länet var högre eller lägre än i en viss kommun. Ser vi skillnader vet vi inte vad dessa beror på: förändringar, skillnader i definitioner eller bägge delarna. Dessutom måste man beakta de skillnader, som olika datainsamlings- och databearbetningsmetoder kan ge upphov till. Sålunda spelar t. ex. sättet att behandla och redovisa bortfall en stor roll (Se SCB:s Metodinformation, samordning och standarder, 1977:1).

4.1.3 Enkätfrågorna: arbetslöshet

Vid enkäterna definierades arbetslösa dels som de som markerat för detta alternativ på fråga 6, dels sådana som på fråga 5 uppgett sig vara sysselsatt med oavlönat arbete i familjemedlemsföretag, svarat 0 timmar på fråga 7 och uppgett att de både vill och kan förvärvsarbeta.

Dessa definitioner överensstämmer inte med AKU:s, vilka finns återgivna i avsnitt 4.1.1. Enligt AKU är huvudregeln den att man skall ha vidtagit någon åtgärd för att få arbete (utom i vissa specialfall). En förutsättning

är också att man både velat och kunnat förvärvsarbeta *under mätveckan* med undantag för personer som inte kunnat förvärvsarbeta på grund av tillfällig sjukdom.

I enkäten finns en fråga (nr 17) som ställdes till sådana som "för närvarande inte har förvärvsarbete" Frågan lydde: "När sökte Du senast förvärvsarbete?" Svarsalternativen har dock en sådan utformning att det inte går att få fram alla som uppgett att de sökt arbete under de senaste 60 dagarna, vilket i kombination med att de uppgivit att de kunnat och velat ta förvärvsarbete nu (enligt frågorna 14 och 15) hade kunnat användas som en approximation till AKU:s arbetssökandebegrepp.

Eftersom definitionerna av arbetslös och av arbetskraften är olika jämfört med AKU blir det vanskligt att göra jämförelser med t. ex. andelen arbetslösa i respektive län.

4.2 *Den potentiella arbetskraften*

Nära besläktat med problemet att mäta arbetslöshetens storlek är att definiera och mäta omfattningen av den "potentiella arbetskraften".

Som man framhåller i "Arbete åt alla" (SOU 1975:90) går det inte att entydigt bestämma storleken på den s. k. potentiella arbetskraften.

"Storleken på 'undersysselsättningen' eller den 'potentiella arbetskraften' kan exemplifieras på olika sätt. En metod är att förutsätta att kvinnorna skulle förvärvsarbeta i samma utsträckning som männen gör. En annan metod tar sin utgångspunkt i direktivens räkneexempel om att sysselsättningen borde vara densamma i landets alla kommuner som i de delar av landet där den för närvarande är högst. Dessa räkneexempel utgår från förutsättningen att befolkningens vilja och förmåga att förvärvsarbeta inte skiljer sig på något avgörande sätt mellan könen eller mellan olika delar av landet. Skillnaderna i andelen sysselsatta beror på olika typer av könsrollsbetingade arbetshinder och på att sysselsättningsmöjligheterna är olika.

. . .

Ett annat sätt att försöka bestämma den potentiella arbetskraften är att utgå ifrån individernas bedömningar av sin förmåga och deras uttalade vilja att ta förvärvsarbete eller öka arbetstiden. I sådana beräkningar av den potentiella arbetskraften ingår dels de arbetslösa som söker arbete, dels de personer som skulle sökt arbete om det hade funnits lämpligt sådant på orten (latent arbetssökande) samt de övriga grupper utanför arbetskraften som om vissa villkor uppfylls eller vissa arbetshinder avlägsnas skulle vilja söka arbete. Denna grupp består också av personer som arbetar deltid av arbetsmarknadsskäl." (SOU 1975:90, sid. 59).

Man påpekar vidare:

"Det bör kraftigt understrykas att viljan att förvärvsarbeta är starkt beroende av t. ex. hur man bedömer förutsättningarna att få ett lämpligt arbete på arbetsmarknaden, vilken lön som betalas, vilka arbetstider man kan få, liksom frågor som rör samhällets service: barntillsyn, kommunikationsmöjligheter etc. En illustration till betydelsen av tillgång på arbetstillfällen för att aktivera den potentiella arbetskraften finns i en undersökning om Algots lokalisering till Skellefteå. Undersökningen visade att antalet arbetssökande på arbetsförmedlingen eller direkt till företaget kraftigt ökade.

. . .

Det inträffade alltså en minskning av den dolda arbetslösheten och en ökning av den öppna arbetslösheten." (SOU 1975:90, sid. 79, 81).

Dessutom är "viljan" att gå ut i förvärvslivet beroende på hur frågorna ställdes. Detta kan exemplifieras från undersökningen av den icke sysselsatta befolkningen, som genomfördes som tilläggsfrågor till AKU under mars–april 1975.

I denna undersökning ställdes frågan: "Skulle Ni vilja börja förvärvsarbeta, nu eller längre fram i tiden, om Ni kunde få ett lämpligt förvärvsarbete?" Om uppgiftslämnaren svarade Ja ställdes tilläggsfrågan: "När skulle Ni i så fall kunna börja förvärvsarbeta?" Förutom dessa frågor fanns även en fråga (som användes i AKU för att klassificera de "latent arbetssökande" t. o. m. 1975): "Skulle Ni sökt arbete förra veckan om Ni ansett att Ni kunnat få lämpligt arbete på Er ort?" Dessutom ställdes i AKU fr. o. m. 1975 frågorna: "Skulle Ni velat ha arbete förra veckan?" och "Hade Ni kunnat ta arbete förra veckan eller var Ni förhindrad att göra det?"

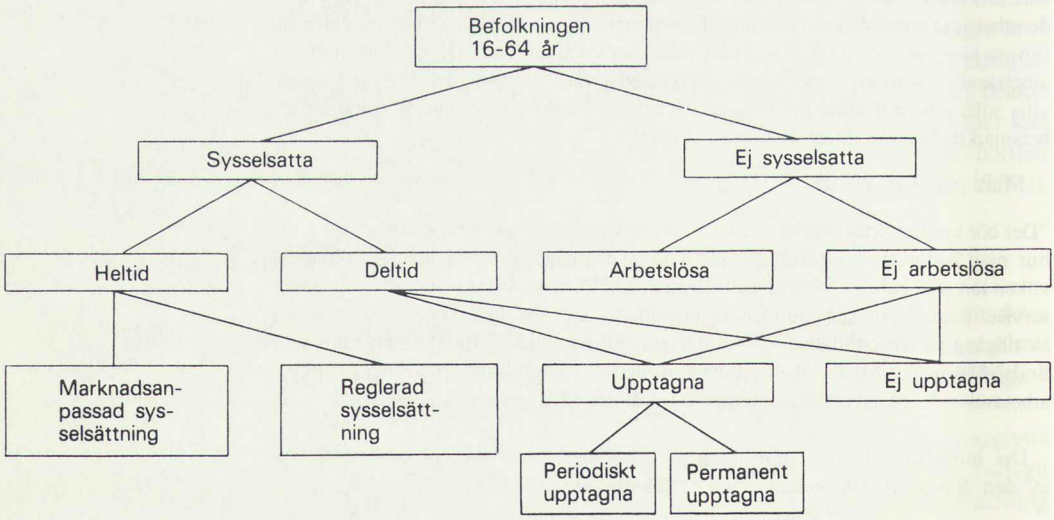
Genom att man under mars/april 1975 sålunda ställde flera olika frågor kan vi få fem olika mått på omfattningen av den potentiella arbetskraftens storlek. Siffrorna nedan avser åldersgruppen 16–64 år, och visar andelen personer utanför arbetskraften som:

	%
Skulle önska förvärvsarbeta nu eller längre fram i tiden	31,2
Skulle önska förvärvsarbeta *inom* 6 månader	12,3
Skulle velat förvärvsarbeta under mätveckan	8,8
Var "latent arbetssökande"	6,6
Skulle velat och kunnat förvärvsarbeta under mätveckan	5,4

4.2.1 En analysmodell

I Fyrkantskommunerna har man använt sig av en särskild analysmodell, som utarbetats av ERU:s arbetsgrupp för studier av effekterna av Stålverk 80 och expansionen i Luleåregionen.

I denna analysmodell har arbetskraftsundersökningarnas begrepp omstrukturerats en del. Man anser att man därmed får större möjligheter att föra en diskussion kring vilka delgrupper som skall tillhöra den potentiella arbetskraften.



Den ansats som valts är en uppdelning av befolkningen i sysselsatta respektive ej sysselsatta. Den *sysselsatta* befolkningen kan uppdelas dels i heltids- och deltidssysselsatta; de heltidssysselsatta dessutom i s. k. marknadsanpassad och s. k. reglerad sysselsättning. Den reglerade sysselsättningen utgörs i huvudsak av personer i beredskapsarbeten, skyddad och halvskyddad verksamhet samt viss del av arbetsmarknadsutbildningen (25-kronan). Man räknar inte med att de som återfinns inom den reglerade sysselsättningen arbetar på deltid. Dessa ingår i den potentiella arbetskraften.

De *deltidssysselsatta* kan delas upp i upptagna och ej upptagna, beroende på om de har annan verksamhet under den tid de ej förvärvsarbetar. Verksamheten kan vara av skiftande slag och bundenhet. Vissa verksamheter är "periodiska", medan andra kan sägas vara "permanenta".

Den *ej sysselsatta* delen av befolkningen har i modellen indelats i arbetslösa respektive ej arbetslösa personer. Begreppet arbetslösa åsyftar här personer som aktivt har manifesterat sin vilja att söka arbete. Man skiljer här på sökarbetslöshet, köarbetslöshet och väntearbetslöshet. Oavsett arten av arbetslöshet betraktas gruppen som potentiell arbetskraft.

Den mest komplexa delen av den ej sysselsatta delen av befolkningen utgörs av de som inte är arbetslösa. Många personer som tillhör denna grupp har svårigheter att ta ett erbjudet arbete. De kan vara upptagna av annan verksamhet – "periodiskt" eller "permanent". De "periodiskt" upptagna är under en kortare eller längre tidsrymd verksamma med antingen en obligatorisk eller frivillig sysselsättning. Personer som genomgår arbetsmarknadsutbildning, gör värnpliktstjänstgöring tillhör den grupp som är "upptagna" av obligatoriska verksamheter. Dessa tillhör den potentiella arbetskraften under den ej upptagna perioden eller efter det att den obligatoriska verksamheten upphört. Den andra gruppen – de frivilligt "periodiskt" upptagna – består till stora delar av studerande och personer i oavlönat arbete mindre än 15 timmar/vecka. Även dessa personer har ansetts tillhöra den potentiella arbetskraften.

Mera "permanent" upptagna personer, som i praktiken är arbetslösa har valt att genomföra alternativa verksamheter i stället för att söka arbete. Dessa räknas ej till den potentiella arbetskraften, liksom inte heller deltidssysselsatta som har deltidspension.[1]

4.2.2 Enkätfrågorna: Potentiell arbetskraft

Vid de lokala arbetskraftsenkäterna var det frågorna 14 och 15 som användes för att få ett mått på den potentiella arbetskraften. Dessa frågor var snarlika AKU:s, men i stället för att fråga om förvärvsarbete en viss vecka, så frågade man om "nu". Motiveringen till denna formulering var bl. a. att datainsamlingen drar ut på tiden vid en postenkät, varför folk glömmer hur det var den veckan. Förmodligen uppfattas "nu" som mindre tidsbestämt än "förra veckan". Detta bör man beakta vid tolkningen av svaren. Förmodligen har man fått högre andelar som vill och/eller kan "nu" jämfört med vad man skulle fått om man frågade om de skulle velat och/eller kunnat förvärvsarbeta "förra veckan".

[1] Jämför även denna analysmodell med Ante Farms diskussioner i kapitel 3 och 5 i "Jämförande studie av arbetsmarknadsstatistik i Norden" utgiven av Nordiska rådet och Nordiska Ministerrådet. (NU B 1977:38)

Det finns alltså inte något "bästa" sätt att mäta den potentiella arbetskraftens omfattning. Det gäller i allmänhet att söka få en så nyansrik beskrivning av omfattningen som möjligt. För att kunna göra jämförelser mellan lokala förhållanden och med de i länet eller i riket kan det dock vara lämpligt att – som komplement till specifika, lokala frågor – ha med en eller ett par frågor vars svar går att jämföra med andra mått från den offentliga statistiken. Vi tänker då på frågorna i AKU.

4.3 *Förvärvshinder*

I enkätblanketten finns det två frågor som tar upp förvärvshinder. Dels fråga 8, som efterfrågar den viktigaste orsaken till att man normalt förvärvsarbetar mindre än 35 timmar per vecka och dels fråga 13: "Vilken är den viktigaste orsaken till att Du inte förvärvsarbetar?" Endast markering för ett svarsalternativ tilläts. Svarsalternativens utformning är betydelsefulla för vilka svar man får. Det kan finnas anledning att överväga andra och/eller fler svarsalternativ samt tillåta uppgiftslämnare att markera för *alla* svarsalternativ de anser lämpliga.

I undersökningen om kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder i Borås och Sundbyberg (SOU 1978:28) lät man de intervjuade ange om vart och ett av sju olika skäl passade in på dem. De som då uppgett två eller flera skäl fick frågan vilket av dem som var det huvudsakliga. Det visade sig att ca 2/3 av kvinnorna utanför arbetskraften uppgav mer än ett skäl samt ca. 1/3 uppgav andra skäl än de som speciellt efterfrågades.

Frågor om orsaken eller orsakerna till ett visst förhållande är svåra att utforma och att besvara, eftersom de skall belysa ett komplicerat skeende som hos individerna tar sig specifika uttryck. Data från en undersökning med fasta svarsalternativ på denna typ av frågor ger lätt en grov och ytlig bild av dessa skeenden. Därför kan det vara lämpligt att komplettera denna typ av data med t. ex. sakkunskap från arbetsförmedlingar, personer sysselsatta med omskolning, vuxenutbildning m. m. En annan tänkbar ansats är att enkäten för ett mindre antal fall kompletteras med en ostrukturerad besöksintervju. På det viset kan man via några typfall på ett mer levande och sammanhängande sätt belysa hur olika orsaksfaktorer hänger ihop.

4.3.1 Enkätfrågor angående förutsättningar att ta ett arbete

En gemensam fråga i alla enkäter var huruvida uppgiftslämnarna hade tidigare arbetslivserfarenhet (fråga 12). Man frågade även om de kunde utnyttja egen bil om de erbjöds ett förvärvsarbete (fråga 16). Denna senare fråga fick dock en oklar utformning, eftersom det inte framgick till vad bilen skulle utnyttjas. Många har uppfattat den som om det gällt att använda bilen *i arbetet,* och inte som avsikten var vid resor *till och från arbetet.* Förmodligen fick man något färre Ja-svar än vad man skulle fått med en bättre formulering.

I några kommuner har man frågat om yrket. Syftet var att få en beskrivning – även för den potentiella arbetskraften – av vad de sysselsatta arbetar med och *om* man har något yrke. Svaren på dessa frågor var dock svårtolkade,

då man inte kunde avgöra om de gällde den aktuella eller senaste sysselsättningen eller den eventuella yrkesutbildning som uppgiftslämnaren hade. Vid kommande enkäter bör man därför precisera frågeställningarna bättre. Detta tar dock ett större utrymme på blanketterna och ställer särskilda krav på granskningspersonalen och utrustningen (t. ex. kodlistor). I en kommun ställde man en fråga till samtliga om vilken skolutbildning de hade. Dessutom ställdes några ytterligare frågor till de som var studerande. Det är naturligtvis av stort intresse att få reda på utbildningsnivån. Man är ofta speciellt intresserad av den potentiella arbetskraftens eventuella yrkesutbildning och arbetslivserfarenhet. Samtidigt är mått på yrkesutbildning ett mätproblem genom att den meddelas i både skolmässig och praktisk form och det finns ett stort antal utbildningsalternativ.

4.4 *Några ytterligare mättekniska problem*

Vi har ovan berört de flesta av de 18 gemensamma frågor, som användes i samtliga försökskommuner. Men frågorna 1–5, 10, 11 och 18 återstår. I detta avsnitt går vi igenom dessa och ger en del korta kommentarer till deras utformning.

Fråga 1 om kön är i och för sig inte nödvändig att ställa, eftersom denna uppgift fås från urvalsramen. Det kan dock möjligen vara lämpligt att ha med denna fråga som kontroll att inte fel person i hushållet besvarat enkäten.

Fråga 2 om ålder var egentligen onödig av samma skäl som ovan.

Fråga 3 om bostadsort var något oklar i och med att det saknas anvisningar för dess besvarande. Syftet med frågan torde vara att få uppgift om den *stadigvarande* bostadsorten. Veckopendlare – dvs. personer som åtminstone varannan vecka åker till hemorten men som för övrigt bor och arbetar på annan ort – anses då bosatta på hemorten medan personer som mera varaktigt arbetar/studerar och bor på annan ort anses däremot vara stadigvarande bosatta på arbets/studieorten enligt AKU. Även om man inte anser att dessa definitioner är de bästa med tanke på syftet med en viss undersökning är det nödvändigt att klart precisera vad som menas med att "bo" på en viss ort och att uppgiftslämnarna får reda på detta. I annat fall vet man inte – och i synnerhet inte i en postenkät där man inte har direktkontakt med uppgiftslämnarna – hur de tolkat frågan.

Denna fråga är inte heller helt nödvändig att ha med. I stället kan man använda sig av uppgifterna från urvalsramen och koda dessa efter visst system. Dras urvalet från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB) kan man direkt få en områdeskod via systemet med nyckelkoder, som de flesta kommuner är anslutna till.

Uppgifterna om kyrkobokföring ändras löpande på länsstyrelsernas band liksom på RTB. Men det finns en viss eftersläpning som kan bli särskilt besvärande i kommuner med hög omflyttning. I sådana fall ökar värdet av att ha med en särskild fråga.

Fråga 4 a och b om civilstånd och ev. sammanboendes förvärvsarbete var i enkäterna mindre bra utformade. Fråga 4 b har av många uppfattats som om den endast avsåg sådana som var sammanboende men ej gifta. I frågan förklarades inte vad som menas med förvärvsarbete. Trots att det finns flera frågor om förvärvsarbete i enkäten, finns det alltså inte någonstans

en förklaring av vad som menas med detta. Detta är mindre bra. Fråga 4 b är även på annat sätt oklart utformad. Hur skall t. ex. sådana svara vars make/maka/sammanboende för tillfället inte förvärvsarbetar p. g. a. arbetslöshet, sjukdom, värnplikt, tjänstledighet osv. Informationen man får från denna fråga är tvetydig. Frågan är om denna fråga egentligen behövdes. Det hade kanske räckt att fråga om civilstånd/hushållstyp.

Uppgift om civilstånd kan inhämtas från urvalsramen. En brist med civilståndsbegreppet är att det blir allt vanligare att leva ihop utan att vara gifta. Å andra sidan bygger det mesta av den officiella statistiken (t. ex. AKU) på civilståndsbegreppet, vilket har sin betydelse om man vill göra jämförelser.

Fråga 5 om hemmavarande barn under 13 år torde inte ha föranlett några stora mättekniska problem. Rent layoutmässigt och datatekniskt skulle frågan ha vunnit på att delas upp. Först en fråga om huruvida man har barn under 13 år. Om Ja på den frågan så följer frågan om antalet barn i resp. ålder.

Fråga 10 om namn och adress till företaget, arbetsplatsadress och avståndet till arbetsplatsen blev alltför omfattande med tanke på dess syfte. När man i AKU tar fram uppgifter om arbetsgivarens namn, adress och arbetsställets adress är syftet att underlätta näringsgrenskodningen som genomförs med hjälp av bl. a. centrala företagsregistret. En sådan kodning torde det inte vara möjligt för en kommun att göra. Dessutom ställer man i AKU ytterligare frågor om företaget (arbetsstället) för att kunna genomföra denna kodning. Även i FoB tar man fram uppgifter om arbetsplatsadress, namn på företag m. m. för att dels kunna göra en näringsgrenskodning, och dels beräkna in- och utpendling från kommuner liksom förvärvsarbetande dagbefolkning.

Eftersom näringsgrenskodning är såpass svårt och fodrar en särskild utrustning torde det i dagsläget – som sagt – knappast bli aktuellt att en kommun gör sådant själv. Däremot torde det vara mindre problem med att få fram uppgifter om utpendling via denna typ av undersökningar. Man kan även kartlägga arbetsresorna mellan områden inom kommunen.

Vid de aktuella undersökningarna var det också detta som var syftet. Men då hade man inte behövt en så omfattande fråga. Man använde inte heller uppgiften om arbetsplatsadress vid databearbetningen. Frågan hade därför kunnat förenklas betydligt utan att någon information gått förlorad.

Fråga 11 om färdsätt till och från arbetet besvarades endast av de som förvärvsarbetade under mätveckan. Det skulle dock ha underlättat med särskilda koder för hemarbetande och för veckopendlare.

Fråga 18 om på vilket sätt man sökte förvärvsarbete hade en brist då det inte angavs någon tidsbegränsing. I AKU avser frågan mätveckan eller 60 dagar dessförinnan. Om man i enkäten i stället hade begränsat frågan till att avse en viss period hade nog resultaten blivit något annorlunda.

4.5 *Bortfallet*

Som vi tidigare berört varierade bortfallet i undersökningarna från 16,1 % (i Luleå) ner till 4,7 % (i Skellefteå), vilket var ett bra resultat. Speciellt med hänsyn till att man i kommunerna inte hade erfarenhet av denna typ av undersökningar. Bidragande till de goda resultaten var att man fick

massmedia att ge en positiv uppmärksamhet åt dem. Säkert spelade det också en viktig roll att undersökningarna utfördes av kommunerna och därigenom upplevdes som inriktade på planering för konkreta åtgärder.

Som framgår av kommunernas tekniska rapporter spelade också uppföljningen av bortfallet per telefon en stor roll. Denna kombination av postenkät och telefonintervju är ekonomisk och ger ofta goda resultat – under förutsättning att undersökningen upplevs som angelägen av uppgiftslämnarna och i övrigt är välplanerad. Effekten av telefonintervjuerna kan förstärkas om man – som i Borlänge – gör ett urval bland bortfallet från postenkäten och följer upp detta mer intensivt än vad man skulle ha kunnat om man sökte hela bortfallet för telefonintervju. Uppräkningsförfarandet till befolkningstotaler blir då emellertid något mer komplicerat.

Bortfallet överstiger 10 % i fem kommuner. I bortfallet dominerar män i åldern 25–44 år. Kvinnorna är underrepresenterade. Man anser också i kommunerna att bortfallet bland veckopendlarna är stort. En stor del av bortfallet utgörs av personer för vilka man saknar uppgift om telefon eller som har hemligt telefonnummer.

För att bättre kunna bedöma bortfallets inverkan hade det varit till stor hjälp om detta hade redovisats i förhållande till antalet i resp. grupp. I en kommunrapport sägs att i åldersgruppen 25–34 år finns 29 % av bortfallet, medan i åldersgruppen 16–19 år finns 18 %. Men på grundval av dessa uppgifter går det inte att bedöma inom vilken åldersgrupp bortfallet var störst. I stället skulle man ha redovisat bortfallet i procent av nettourvalet i resp. åldersgrupp, gärna även uppdelat på kön.

Vid en preliminär utvärdering av och jämförelse mellan FoB-anpassade AKU och FoB 75 kom man fram till att AKU ger en riktig skattning av antalet som förvärvsarbetar minst 1 timme/vecka. Däremot ger AKU en viss överskattning av antalet som förvärvsarbetar minst 20 timmar/vecka. Uppgifter tyder också på att *bortfallet* i AKU har en sned sammansättning på så vis att de som ej förvärvsarbetar skulle vara överrepresenterade. Det betyder för AKU att bortfallets effekt på skattningarna – om vi sålunda bortser från andra fels inverkan – medför en överskattning av förvärvsfrekvensen.

Vid undersökningen av kvinnors förvärvsarbete i Borås och Sundbyberg hade man uppgift om huruvida man hade förvärvsarbete eller ej från FoB 75, vilket användes som stratifieringsgrund vid urvalsdragningen. Bortfallet var större bland de som enligt FoB ej förvärvsarbetade 1975.

Det finns därför anledning att anta att bortfallet även i dessa kommunala enkäter har en sned sammansättning, vilket i sin tur ger en viss överskattning av förvärvsfrekvensen. Dock är bortfallsredovisningen för knapphändig för att vi skall kunna göra någon analys.

5 Undersökningspopulation och urvalsplanering: problem

5.1 *Bostadsort och kyrkobokföring*

Tillgängliga register bygger på kyrkobokföringen. Dessa måste uppdateras löpande och har en skaplig aktualitet.

Vilka är man intresserade av vid undersökningen om sysselsättningen i kommunen? Av de kyrkobokförda är det ett antal som "egentligen" har flyttat till en annan kommun, men som inte ändrat sin kyrkobokföring. Detta behöver inte vara ett problem. Problemen blir större med sådana som under terminerna studerar på annan ort, men som så att säga bor kvar i kommunen, och sådana som bor och arbetar i annan kommun under en längre tid – ej veckopendlare – men som återkommer till kommunen. Detta senare är inte så ovanligt i Norrland. Å andra sidan kan en kommun ha ett antal personer som bor och arbetar/studerar i kommunen under längre perioder (som ovan) men som är skrivna i en annan kommun.

Om ut- och inpendlingen från en viss kommun är stor är det tveksamt att begränsa en lokal arbetskraftenkät enbart till kommunen. I stället borde kanske undersökningen omfatta hela den lokala arbetsmarknaden.

Varje undersökning måste inledas med en grundlig diskussion av vad det är man vill ha reda på, vilka grupper man vill kunna dra slutsatser om, vilka tekniska möjligheter som finns, samt den önskade säkerheten i skattningarna.

Det kan vara så att man särskilt är intresserad av de som för närvarande står utanför arbetskraften, eller kanske den potentiella arbetskraften, eller ungdomarna, eller de som är bosatta i en del av kommunen osv.

Vid de aktuella lokala sysselsättningsenkäterna definierade man undersökningspopulationen som kyrkobokförda och bosatta i kommunen en viss vecka 1976 samt födda 1912–1960. Dvs. redan från början definierade man bort sådana som var kyrkobokförda i kommunen men som arbetade/studerade och bodde i annan kommun dock utan att ha flyttat dit varaktigt (dock ej veckopendlare). Dessa personer räknades ej in i nettourvalet och om man fick in besvarade enkäter från sådana ansågs det som en felkälla (övertäckning). Man kan diskutera om detta var riktigt. Dessa personer är fortfarande skrivna i kommunen, betalar skatt där och kan komma att flytta tillbaka.

Det är inte möjligt att komma åt sådana personer som mer varaktigt flyttat *till* kommunen, men som inte ändrat kyrkobokföring.

5.2 *Stratifiering*

Som urvalsram användes länsstyrelsernas register. På dessa finns personerna kopplade till en församlingskod. Erfarenheterna från urvalsdragningen från dessa register tyder på att – i de fall man önskar redovisning på delområden inom kommunen – SCB:s register över totalbefolkningen (RTB) med sitt nyckelkodsystem torde vara att föredra.

Stratifiering med hjälp av tillgängliga registeruppgifter (t. ex. uppgifter om förvärvsarbete från FoB, inkomst m. m.) är ofta lämpligt och tillgången på möjliga registeruppgifter bör inventeras i samband med urvalsplaneringen.

5.3 *Urvalsstorlek*

Urvalets storlek är beroende på vilka tabeller man vill få fram och vilken säkerhet som krävs på olika skattningar. Naturligtvis är det även en ekonomisk och personell fråga. Större urval kostar mer pengar och en större

undersökning kräver mer personal om resultaten skall kunna presenteras inom rimlig tid.

Det var svårt att i förväg bestämma vilka tabeller man önskade få ut av de här aktuella undersökningarna, eftersom det var en försöksverksamhet, och det var också svårt att då planera urvalsstorlekarna.

Några kommuner upplevde att bristen på formulerad målsättning för och syfte med undersökningarna försvårade planeringen av urvalets storlek med hänsyn till precisionskrav på skattningarna. Det visade sig att nästan samtliga kommuner haft urval som de snarare ansåg för stort än för litet. Man saknar dock en redovisning av konfidensintervallen för de viktigaste skattningarna, vilket är lämpligt att ha som utgångspunkt för en sådan värdering.

6 Sammanfattning av erfarenheterna

Ett viktigt led i försöksverksamheten har varit att utvärdera enskilda kommuners möjligheter att i framtiden själva genomföra denna typ av undersökningar. som ett led i arbetet på att förbättra underlaget för den kommunala sysselsättningsplaneringen.

Innan vi går in på detta kan det vara på sin plats att summera upp vad försökskommunerna själva genomförde och inom vilka områden de utnyttjade experter från annat håll.

Mätinstrumentet (enkätblanketten) utformades efter diskussioner mellan kommunerna och representanter från ERU, sysselsättningsutredningen och i någon mån SCB:s utredningsinstitut. SCB hjälpte till med urvalsplaneringen. Urvalsdragningen skedde vid resp. länsstyrelse. Stansning och tabellkörning ägde rum vid Umeå datacentral efter ett tabellprogram som utarbetats inom ERU's kansli. Utsändning av enkäterna, avprickning, granskning, kodning, telefonkompletteringar, telefonintervjuer av bortfallet från postenkäten (inklusive spårning av telefonnummer) genomfördes av anställda vid resp. kommun efter utbildning av SCB. Den tekniska avrapporteringen skedde i samarbete med ERU, sysselsättningsutredningen och SCB. I vissa kommuner anställdes folk med hjälp av AMS-medel för att ta hand om merparten av arbetet. I andra kommuner gjordes nästan allt arbete av en person.

6.1 *Tidsåtgången*

Datainsamlingen tog i de flesta fall ca. två månader. Efter ytterligare ca. en månad kunde de första tabellerna levereras till kommunerna. Innan en färdig rapport kunde presenteras tog det ännu längre tid. Fyra månader – räknat från dagen för den första utsändningen – bör man räkna med som ganska normalt för att få fram en färdig och läslig rapport, under förutsättning att man har klargjort syftet med undersökningen, vet vad man vill redovisa och sålunda har rapportens struktur klar i förväg.

6.2 *Planeringen av undersökningen*

Många kommuner upplevde bristen på preciserad målsättning – som delvis

var avsiktlig med hänsyn till att det var en försöksverksamhet – som ett hinder. Den tid som avsätts för planering innan verksamheten igångsättes har man mångdubbelt igen. Framförallt skulle en bättre planering kunna ha medfört att granskningS- och bearbetningstiden kunnat kortas kraftigt.

Man bör alltså veta vad man vill ha reda på – vilka tabeller som behövs som underlag för en förbättrad sysselsättningsplanering i kommunen – *innan* man gör undersökningar. På så vis kan man även undvika onödiga frågor, förenkla enkäten och korta ner arbetsinsatserna.

6.3 *Personalen*

Det var tidvis under datainsamlingsperioden ett mycket pressat program. Personalen skulle genomföra utsändningar, avprickning, granskning, kodning, telefonintervjuer m. m. Några arbetsmoment under samma tidsperiod. I den mån man i en kommun behöver extra personal vid genomförande av en undersökning, bör man vid framtida rekrytering ta hänsyn till ålder, arbetslivserfarenhet och utbildning. Några år i arbetslivet och lägst gymnasial eller högskoleutbildning är önskvärt.

Oavsett om kommunerna anställde extra folk eller ej, upplevdes den särskilda utbildningen som SCB genomförde som mycket värdefull liksom den möjlighet till konsultationer med SCB under arbetets gång som gavs.

6.4 *Allmänhetens och andra myndigheters inställning*

Den positiva inställning till undersökningen som allmänheten visade underlättade i hög grad genomförandet. Denna inställning hade säkert samband med pressens och radions intresse för undersökningarna. Många och i vissa fall även långa artiklar och inslag i lokalradion har gjort att verksamheten blivit känd. Eftersom undersökningarna har varit inriktade på beslutsunderlag för sysselsättningspolitiska åtgärder inom resp. kommun har det inte heller varit så svårt att få en positiv uppmärksamhet. Samarbetet med andra lokala myndigheter har löpt bra och underlättat genomförandet av undersökningarna.

6.5 *Fullt möjligt för en kommun*

Det pågår f. n. ett utvecklingsarbete med specialbearbetningar av inkomststatistiken (SPINK) med syfte att få fram godtagbara skattningar av förvärvsintensiteten för små områden. Vidare har möjligheterna att använda sig av kontrolluppgiften i det framtida skatteadministrativa system för en årlig sysselsättningsstatistik på lokal nivå uppmärksammats. Via dessa statistikkällor skulle man emellertid huvudsakligen få information om de som har förvärvsarbete och inte det slags uppgifter i övrigt som efterfrågades i kommunernas enkäter.

Erfarenheterna från denna försöksverksamhet visade att det är fullt möjligt för en kommun att genomföra en undersökning av detta slag. Kommunen behöver dock stöd och hjälp vid planeringen och genomförandet då man saknar erfarenhet och kunskaper i flera avseenden.

Det enda ekonomiska realistiska torde vara att genomföra postenkäter så fort man tänker sig en undersökning på ett någorlunda stort urval personer. Om man däremot vill studera en mindre grupp och har en lämplig urvalsram kan andra datainsamlingsmetoder bli aktuella t. ex. telefonintervjuer.

Man bör också överväga vilka möjligheter man har att använda både kvantitativ och kvalitativ information från arbetsförmedlingar, socialförvaltning, arbetsmarknadens organisationer m. m.

6.6 *Övrigt*

Vi har tidigare betonat vikten av att förkorta tidsåtgången. Ett sätt att göra detta är att korta ner datainsamlingstiden. Enligt våra erfarenheter kan följande uppläggning vara lämplig vid kommande undersökningar:

Tre à fyra dagar efter första utsändningen sänds ett litet påminnelsekort ut till samtliga. Denna utsändning kan göras iordning samtidigt som den första.

Ca två veckor efter första utsändningen går en andra påminnelse ut som innehåller följebrev, enkätblankett samt portofritt svarskuvert (svarsförsändelse).

Ca. tre veckor efter första utsändningen påbörjas telefonkompletteringar och telefonintervjuer av *hälften* (eller en mindre del) av bortfallet från postenkäten. Först används tiden till spårning av telefonnummer. Om man vid urvalsdragningen tagit fram den s. k. huvudmannens namn och personnummer för ungdomar och kvinnor underlättas spårningen av telefonnummer avsevärt. Telefon- och spårningsarbetet inklusive själva intervjuandet får ta högst tre veckor. Detta betyder att själva datainsamlingen kan genomföras på ca. 6 veckor.

7 Framtida utvecklingsvägar

Vi tror att lokala arbetskraftsenkäter kan komma att spela en roll i kommuners (regioners) framtida sysselsättningsplanering. Vilken omfattning och inriktning denna verksamhet kommer att få är dock svårt att uttala sig om med hänsyn till oklarheten beträffande den framtida sysselsättningsstatistiken på lokal (kommunal) nivå. Sålunda utreds ju t. ex. FoB:s framtid för närvarande.

För att få bra och fungerande arbetskraftsenkäter bör emellertid visst utvecklingsarbete bedrivas. När detta skrivs medverkar SCB:s utredningsinstitut i enkätundersökningar i tre kommuner i Stockholms län, vilka syftar till att kartlägga arbetsmarknadsläget samt den potentiella arbetskraften, förvärvshinder m. m. i respektive kommun. I dessa undersökningar söker man bygga på erfarenheterna från sysselsättningsutredningens försöksverksamhet. En fortsatt uppföljning och utvärdering av erfarenheterna av lokala arbetskraftsenkäter är viktig för att underlätta framtida undersökningar och bidra till en ökning av kvaliteten.

I avsnitt 4 berördes en del mättekniska problem, bl. a. problem med inkonsistenser. Det är ju ofta av betydelse att kunna göra en avstämning

av arbetsmarknadsläget i den egna kommunen (regionen) med data från AKU eller FoB (eller kanske annan kommande sysselsättningsstatisik) som rör länet (riket). Då kan inkonsistensproblem uppträda: jämförelser av resultaten från en lokal arbetskraftsenkät och data från annan sysselsättningsstatistik är svåra att göra på grund av att sättet att ställa frågor är olika, definitionerna skiljer sig liksom även datainsamlingsmetoderna osv. Det finns starka skäl för att lägga ner arbete på att åstadkomma postenkätfrågor, som är så utformade att man kan göra klassificeringar som i möjligaste mån är konsistenta med de som görs i AKU, FoB eller annan framtida sysselsättningsstatistik.

Men detta går inte utan försök. En möjlighet är att i några lämpliga regioner under hösten 1978 och/eller hösten 1979 – samtidigt med FoB-anpassade AKU – testa ett antal sådana frågor och jämföra resultaten med dem från AKU.

På detta sätt kan man få mått på de inkonsistenser som kan uppstå av olika skäl och sålunda lättare tolka jämförelser mellan resultat från lokala arbetskraftsenkäter och data från den officiella statistiken.

Vi föreslår alltså ett särskilt mättekniskt utvecklingsarbete i syfte att få fram ett antal frågor, som är väl definierade och testade, och som sedan kan användas av kommuner eller regionala organ vid lokala arbetskraftsenkäter. En fördel med detta är också att data från olika lokala arbetskraftsenkäter blir sinsemellan jämförbara.

Erfarenheterna från försöksverksamheten och även från andra undersökningar tyder på att kommuner (liksom även länsstyrelser) kan ha svårt att helt på egen hand genomföra denna typ av undersökningar; de behöver viss hjälp och vägledning från expertis på området.

De områden som kan vara aktuella därvidlag är

a) urvalsplanering och urvalsdragning
b) utformning och framställning av enkätblanketterna
c) utbildning av personal i enkätadministration liksom telefonintervjuteknik m. m.
d) stansning
e) tabellframställning inklusive viktberäkning för uppräkning till befolkningstotaler
f) avrapportering och redovisning av resultaten.

Man är inte heller alltid informerad om gällande datalagsbestämmelser.

Det kan även finnas anledning att överväga att – när man kan summera erfarenheterna från ytterligare undersökningar – söka sammanställa dessa i en handbok.

En sådan handbok skulle steg för steg redogöra för en enkätundersökning, för vilka problem som kan dyka upp, hur dessa kan lösas, vart man kan vända sig för att få hjälp med olika moment. I handboken skulle ingå exempel på använda enkätblanketter samt resultaten från det särskilda utvecklingsarbete vi skisserat ovan.

Appendix 2 Exempel på frågeformulär för sysselsättningsstudien

DENNA SIDA BESVARAS AV SAMTLIGA

(6) 1. Är Du?

☐ 1 Man
☐ 2 Kvinna

(7) 2. Vilken är Din ålder?

☐ 1 16-19 ☐ 2 20-24 ☐ 3 25-34
☐ 4 35-44 ☐ 5 45-54 ☐ 6 55-59
☐ 7 60-64

(8-9) ☐☐ 3. Var bor Du?

Ort .....

Församling .....

(10) 4. Är Du?

☐ 1 Gift/sammanboende
☐ 2 Ogift/ensamstående

4 B) Besvaras endast av Dig som är sammanboende

Förvärvsarbetar den Du sammanbor med?

☐ 3 Ja
☐ 4 Nej

(11-12) ☐☐ 5. Hur många hemmavarande barn under 13 år har Du?

..... Antal barn mellan 0-6 år

..... Antal barn mellan 7-12 år

DENNA SIDA BESVARAS AV SAMTLIGA

(13-14) ☐☐

6. Vilken var Din huvudsakliga sysselsättning under veckan 18 - 24 oktober 1976?

- ☐ 1 Avlönat arbete eller arbete i eget företag
- ☐ 2 Oavlönat arbete i familjemedlems företag (ex jordbruk)
- ☐ 3 Tjänstledighet, semester, tillfällig sjukdom
- ☐ 4 Pensionär
- ☐ 5 Studerande
- ☐ 6 Värnpliktig
- ☐ 7 Arbete i eget hushåll
- ☐ 8 Arbetslös
- ☐ 9 Annat
  ange vad .....

(15)

7. Hur många timmar per vecka förvärvsarbetar Du normalt?
(Du som har oregelbunden arbetstid - t ex skiftarbete - ange den genomsnittliga arbetstiden per vecka)

- ☐ 1 35 timmar eller mer
- ☐ 2 20-34 timmar
- ☐ 3 16-19 timmar
- ☐ 4 1-15 timmar

→ Gå vidare till fråga 8.

- ☐ 5 0 timmar → Gå vidare till fråga 12.

DENNA SIDA BESVARAS AV DIG SOM HAR ETT FÖRVÄRVSARBETE

(16-17)

8. Vilken är den viktigaste orsaken till att Du normalt förvärvsarbetar mindre än 35 timmar per vecka?

- ☐ 1 Arbetar vanligen minst 35 timmar per vecka
- ☐ 2 Kan ej få heltidsarbete
- ☐ 3 Svårigheter med barntillsynen
- ☐ 4 Studier
- ☐ 5 Heltidsarbete är mindre än 35 timmar per vecka
- ☐ 6 Upptagen av hushållsarbete
- ☐ 7 Svårt att klara resor till och från arbetet
- ☐ 8 Tjänsledighet
- ☐ 9 Egen sjukdom
- ☐ 10 Vill inte ha heltidsarbete
- ☐ 11 Annan orsak Vilken? .....

(18)

9. Hur många timmar förvärvsarbetade Du under veckan 18 - 24 oktober? Räkna också med tillfälligt förvärvsarbete. Till förvärvsarbete räknas även oavlönat arbete i annan familjemedlems företag (t ex jordbruk).

- ☐ 1 35 timmar eller fler
- ☐ 2 20-34 timmar
- ☐ 3 16-19 timmar
- ☐ 4 1-15 timmar
- ☐ 5 0 timmar

(19-24) ☐☐☐☐☐☐

10. Ange namn och adress på det företag/den person där Du var anställd under veckan 18-24 oktober. Ange även Din arbetsplatsadress och avstånd till Din arbetsplats.

Företagets namn/person .....

Ort .....

Din arbetsplatsadress (om annan än företagets)

.....

Avstånd i km till Din arbetsplats .....

(25)

11. Hur reste Du till och från arbetet under veckan 18-24 oktober?

- ☐ 1 Egen bil vid flertalet resor
- ☐ 2 "Kompisåkning" med bil vid flertalet resor
- ☐ 3 Kollektiva färdmedel vid flertalet resor
- ☐ 4 Till fots/cykel/moped vid flertalet resor
- ☐ 5 Annat Ved? .....

VI BER DIG SOM BESVARAT DENNA SIDA GÅ VIDARE TILL SISTA SIDAN

DENNA SIDA BESVARAS AV DIG SOM FÖR NÄRVARANDE INTE HAR NÅGOT FÖRVÄRVSARBETE

(26) 12. Har Du tidigare förvärvsarbetat under en sammanhängande period av tre månader?

- ☐ 1 Nej
- ☐ Ja → Hur länge sedan var det?
  - ☐ 2 Upp till för en månad sedan
  - ☐ 3 En till sex månader sedan
  - ☐ 4 Sex till tolv månader sedan
  - ☐ 5 Ett till två år sedan
  - ☐ 6 Två år eller mera

(27) 13. Vilken är den viktigaste orsaken till att Du inte förvärvsarbetar?

- ☐ 1 Det finns inga lämpliga arbeten i närheten av bostadsorten
- ☐ 2 Barntillsynen går ej att ordna
- ☐ 3 Upptagen av arbete i eget hushåll
- ☐ 4 Studier
- ☐ 5 Egen sjukdom
- ☐ 6 Svårt att klara resor till och från arbetet
- ☐ 7 Annat Ange vad .....

(29) 14. Vill Du ha ett förvärvsarbete nu?

- ☐ 1 Ja, med en arbetstid på 1-19 tim/vecka
- ☐ 2 Ja, med en arbetstid på 20-34 tim/vecka
- ☐ 3 Ja, med en arbetstid på 35 tim eller mer/vecka
- ☐ 4 Nej → Gå vidare till sista sidan

(30) 15. Kan Du utnyttja egen bil om Du erbjuds ett förvärvsarbete?

- ☐ 1 Ja
- ☐ 2 Nej

(31) 16. När sökte Du senast förvärvsarbete?

- ☐ 1 Senaste veckan
- ☐ 2 Senaste månaden
- ☐ 3 Senaste halvåret
- ☐ 4 Tidigare eller aldrig

DENNA SIDA BESVARAS AV DIG SOM FÖR NÄRVARANDE INTE HAR NÅGOT FÖRVÄRVSARBETE

(32) 17. På vilket/vilka sätt sökte Du förvärvsarbete?

- ☐ 1 Har aldrig sökt arbete
- ☐ 2 På arbetsförmedlingen
- ☐ 3 Besvarat annons
- ☐ 4 Genom förfrågningar hos arbetsgivare
- ☐ 5 På annat sätt. Vilket? .....

(71) 18. Hur långt pendlingsavstånd kan Du tänka Dig om Du får ett förvärvsarbete? (Avser tid för enkel resa)

- ☐ 1 Obetydligt
- ☐ 2 Maximalt 15 min
- ☐ 3 15-30 min
- ☐ 4 30-45 min
- ☐ 5 45 min eller mer

VI BER DIG SOM BESVARAT DENNA SIDA GÅ VIDARE TILL SISTA SIDAN

33 - 42 ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

43 - 52 ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

53 - 62 ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

63 - 68 ☐☐☐☐☐☐

69 - 70 ☐☐

DENNA SIDA BESVARAS AV SAMTLIGA

Vi vill till sist tacka för din medverkan i denna utredning och hoppas att ditt arbete skall hjälpa oss i den fortsatta kommunala planeringen. Om Du har några övriga synpunkter i anslutning till frågeformuläret ber vi dig framföra dessa här nedan. TACK

Synpunkter: _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Appendix 3 Rapport om möjligheterna att beakta sysselsättningsfrågor i kommunens fysiska planering

Av *Gösta Blücher*, Statens planverk,
Mario Ponzio, Statens planverk

Innehåll

Förord

I sysselsättningsutredningens delbetänkande Arbete åt alla (SOU 1975:90) behandlas åtgärder som bör vidtas för att bedriva en aktiv och samordnad sysselsättningspolitik. En rad olika hinder måste avlägsnas för att människor skall kunna gå ut i förvärvsarbete. Hindren måste i stor utsträckning angripas genom kommunala åtgärder. Till de områden där man måste få till stånd förbättringar hör lokaliseringen av nya bostads- och arbetsplatsområden, kollektivtrafiken och ett större beaktande av sysselsättningsfrågorna i den fysiska planeringen.

I syfte att skaffa sig kunskaper om hur en kommunal sysselsättningsplanering kan bedrivas genomför sysselsättningsutredningen en försöksverksamhet i några kommuner. Därvid skall även den fysiska planeringens möjligheter att medverka till att uppnå målet om arbete åt alla belysas. Kommunernas fysiska planering regleras genom byggnadslagstiftningen. Denna diskussions PM har upprättats för att ge underlag till försöksverksamheten.

Fysisk planering i vid bemärkelse omfattar reglering av markanvändning och styrning av investeringar. Med denna vida definition berör kommunens fysiska planering förutsättningarna för sysselsättning på många sätt. Det kan gälla planering av områden och lokaler för sysselsättningsskapande verksamheter, styrning av investeringar där själva anläggningsarbetet ger sysselsättning eller utformning av den fysiska miljön för att undanröja förvärvshinder.

I denna PM begränsas diskussionen till att avse hur de planinstrument som byggnadslagstiftningen ger anvisning om kan användas för att tillhandahålla mark för arbetsplatser i lämpliga lägen. Vidare avses den planering för sådana arbetsplatser, där lokaliseringen inom kommunen kan ske under viss frihet. Arbetsplatser som utgör service till bostadsbebyggelse såsom barnstugor, grundskolor, närbutiker eller liknande diskuteras således inte. Diskussionen är däremot i viss utsträckning tillämplig på serviceverksamheter i form av sjukhus, polishus, gymnasier eller liknande men berör i första hand planering av industriområden i konventionell bemärkelse.

Stockholm i maj 1978

Gösta Blücher *Mario Ponzio*

1 Beskrivning av de fysiska planinstrumenten

Regler för planläggning av mark för bebyggelse och annan markanvändning lämnas i första hand i byggnadslagstiftningen, som består av 1947 års byggnadslag (BL) och 1959 års byggnadsstadga (BS). Fyra olika planinstitut anvisas i byggnadslagen, nämligen översiktsplanerna regionplan och generalplan samt detaljplanerna stadsplan och byggnadsplan. Vidare lämnas i byggnadsstadgan föreskrifter om hur planläggning skall ske, dels i allmänna bestämmelser, dels i särskilda bestämmelser för varje planinstitut.

Byggnadslagstiftningen ger det allmänna rätten att bestämma var och i vilken omfattning tätbebyggelse kan tillåtas uppkomma genom att nybyggnad i princip ej får företagas utan byggnadslov och lov till nybyggnad som omfattar tätbebyggelse ej får ges inom område som inte ingår i stadsplan eller byggnadsplan. Frågan om var tätbebyggelse kan tillåtas bedöms från plantekniska, ekonomiska och sociala synpunkter.

Planläggning och övervakning av byggnadsverksamheten är i första hand en kommunal uppgift. Eftersom kommunerna med få undantag ensamma äger besluta huruvida översiktsplan och detaljplan skall upprättas, antagas och fastställas brukar man tala om det kommunala planmonopolet. Detta innebär, att planläggning för bebyggelse endast får komma till stånd i enlighet med den mening, som företräds av vederbörande kommun. Intet hindrar dock att någon annan än kommunen t. ex. en enskild markägare, upprättar planförslag.

Regionplan, generalplan och mer informella planinstrument som t. ex. dispositionsplan, områdesplan anger grunddragen för markens användning för olika ändamål. Detaljplanen däremot reglerar bebyggelsens utformning. Områden avsedda för olika ändamål utmärks såsom byggnadskvarter, gator, torg, parker och andra allmänna platser samt specialområden. Byggnadsläge, våningsantal, höjd och byggnadssätt i övrigt kan regleras. Även byggnadens användningssätt kan specialregleras. Detaljplanen får dock inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt för att nå det med planen avsedda syftet och inte heller ges större omfattning än att den kan förväntas bli genomförd inom nära förestående tid. Vid fastställelse av en plan får den betydande rättsverkningar och binder såväl samhällets organ som de enskilda markägarna.

Informationsinnehållet i fysiska planer är väsentligen olika beroende på planens karaktär av översiktsplan eller detaljplan. Ur översiktsplanen kan hämtas en allmän information om de faktorer som resulterar i markanspråk, hur dessa anspråk avses bli tillgodosedda samt i regel en samlad översikt över olika sektorers förväntade utveckling. Detaljplaner däremot informerar om trafikleder, tillfarter, tillåtna byggnadsvolymer m. m.

De i detaljplan angivna ändamålsbestämmelserna är av särskilt intresse. Dessa kan ha ovillkorlig karaktär eller också vara beroende av omständigheter som måste prövas i det särskilda fallet. Hittills har endast funnits två beteckningar i detaljplan för industriändamål. Detaljplanen kan således ange att med J betecknat område endast får användas för industriändamål. Till industriändamål räknas även kraftverk, vattenverk, gasverk, större oljeförråd samt transformatorstationer o. dyl.

I detaljplanen kan alternativt anges att med Jm betecknat område endast

får användas för småindustriändamål av sådan beskaffenhet att närboende ej vållas olägenheter med hänsyn till sundhet, brandsäkerhet och trevnad. Till småindustri brukar i planhänseende i allmänhet räknas sådana industrier som genom sin art inte är störande för omgivningen. Inom området kan ibland medges bostäder för tillsyn och bevakning.

Planbestämmelser rörande sådana fall då viss del av industriområde avses utgöra skyddsbälte behandlas i samband med bestämmelserna angående mark som inte får bebyggas. De byggnadsregleringar som införts har huvudsakligen motiverats av riskerna för brand och explosion samt i viss mån störande ljud och andra företeelser som kunnat inordnas under de allmänna begreppen "sundhet och trevnad" ur omgivningens synvinkel.

Med hjälp av fysiska planer kan kommunen lokalisera och dimensionera områden för industriändamål. Kommunen kan dock inte garantera förverkligandet av planeringen. I kommuner med ett gott informationsutbyte mellan företag och samhälle kan planer komma att göras om flera gånger innan de fastställs. Detaljplanen kan i sådana fall betraktas som ett förhandlingsinstrument.

Om marken ej är detaljplanelagd gäller nybyggnadsförbud, såvida den avsedda etableringen kan anses innebära tätbebyggelse. Även om etableringen är att räkna som glesbebyggelse kan den förhindras, såvida platsen därför är från allmän synpunkt olämplig. Vid byggnadslovsprövningen kan vidare byggnadslov vägras för bebyggelse som strider mot ändamålsbestämmelse i fastställd detaljplan. Anser kommunen vidare bebyggelse inom detaljplanelagt område olämplig eller att den bör ske på annat sätt än detaljplanen anvisar kan kommunen hos länsstyrelsen begära att området beläggs med nybyggnadsförbud.

Dispens från byggnadsförbud kan medges av länsstyrelsen. Detta förutsätter som regel att kommunen tillstyrker. Denna dispensbefogenhet är dessutom ofta delegerad till byggnadsnämnden. Som villkor för dispensgivning måste föreligga särskilda skäl. Prövningen vid dispens är i princip lika ingående som ifråga om planfastställelse. Beviljad dispens medför inte befrielse från att söka byggnadslov.

Mot bakgrund av ändringar av byggnadslagstiftningen som trädde i kraft 1973-01-01 utsände planverket i augusti 1973 en promemoria till landets kommuner där man föreslog att så kallade kommunöversikter skulle upprättas. Dessa avses ange riktlinjer för bebyggelseutvecklingen utanför detaljplan, utvisa var behov av planläggning föreligger inom kommunens administrativa område men inte redovisa markens avsedda användning till olika ändamål. Det sker i stället i de översiktliga planerna beskrivna ovan.

En ny byggnadslagstiftning har förberetts sedan länge. Den kommer troligen fastlägga den praxis som utvecklats vad gäller planinstrumenten och ej påverka den diskussion som förs i denna PM.

2 Erfarenheter av de fysiska planinstrumenten för planering av arbetsområden

Planeringen av samhällsutvecklingen sker i stor utsträckning inom skilda sektorer, för vilket ansvaret är uppdelat på statliga och kommunala organ. Mellan de offentliga organen förekommer ständig samordning av planeringssträvandena. För kommunernas samordning finns flera hjälpmedel, t. ex. den kommunalekonomiska långtidsplaneringen, det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet och olika former av fysisk översiktsplanering. Vidare har Svenska Kommunförbundet utvecklat en modell för kommunal planering, i vilken tonvikten lagts på samordningen av social, ekonomisk och fysisk planering.

De av statliga och kommunala myndigheter behärskade sektorerna planeras inom offentliga organ genom dessa principbeslut och handlingsprogram. Sektorer utanför det offentliga området, såsom industri och handel, kan få sina sektoriella anspråk i samhällsplaneringen beaktade huvudsakligen genom förhandlingar och informationsutbyte.

Initiativ inom fysisk planering tas av kommunen, åtgärder vidtas med anledning av initiativ från privata huvudmän, från regionalt och centralt håll samt från inomkommunala verksamheter.

De styrmedel kommunerna kan använda för att påverka samhällsutvecklingen är generellt och summariskt sett följande:

- det kommunala planmonopolet
- kommunens markpolitik
- kommunens bostadspolitik
- lokalisering och dimensionering av kommunal serivce
- exploateringsavtal
- kommunens samråd och förhandlingar med den offentliga sektorn i övrigt samt med den privata sektorn.

Denna PM begränsas dock som inledningsvis nämnts till att avse byggnadslagstiftningens fysiska planinstrument som ett av hjälpmedlen i denna arsenal.

De fysiska planinstrumenten har hittills använts endast i ringa utsträckning på arbetsområden. Detta har delvis historiska orsaker. Större företag med invecklade tekniska processer hade länge mer kvalificerad expertis på den egna mark- och lokalanvändningen än de gamla små kommunerna hade. Små arbetsplatser utgjordes ofta av företag i skjulbebyggelse eller andra som temporärt uppfattade lokaler. Det dröjde rätt länge innan arbetarskyddslagstiftningen började intressera sig för arbetsplatserna som helhet.

En undersökning 1972 av större industriområden (59 st. med fler än 1 000 industriarbetare) konstaterade att 40 % var ofullständigt planlagda. För en del av områdena hade även medgivits befrielse från kravet att söka byggnadslov.

Även undersökningar av hur de översiktliga planinstituten – främst generalplanen – har utnyttjats visar att de i mycket liten utsträckning varit till hjälp för kommunens styrning av arbetsplatsernas lokalisering eller dimensionering.

Svårigheterna hänger i hög grad samman med de stora skillnaderna i tidsperspektiv och beslutsprocess mellan näringslivets investeringsplanering och den kommunala markanvändningsplaneringen. Den förra är kortsiktig, konjunkturkänslig och snabb när väl beslutet om en investering är fattat. Den senare måste vara långsiktig och den förutsätter noggranna avvägningar mellan många parters intressen inom ramen för en politisk behandling vilket ger en utdragen beslutsprocess.

Att dra igång den kommunala beslutsprocessen först när ett företag kommit så långt i sin planering att det kan konkretisera sitt mark- eller lokalbehov är otillfredsställande, men å andra sidan saknas underlag för markanvändningsplaneringen innan företagens markanspråk är kända. Det skapar en ond cirkel som man enklast tar sig ur genom att hävda att produktion och sysselsättning är så vitala samhällsintressen att de endast i undantagsfall kan få stå tillbaka för andra markanvändningsintressen. Samhällets organ är obenägna att äventyra sysselsättningstillfällen genom en alltför restriktiv markanvändningsplanering. Därför har den begränsade planprocess som är möjlig sedan företagens mark-och lokalanspråk väl blivit kända ofta betraktats som tillräcklig. I ett längre perspektiv är dock en sådan form för planering inte önskvärd ens från näringslivets synpunkt. Företagen kommer ändå på ett eller annat sätt att drabbas av de olägenheter som eventuella olösta markanvändingskonflikter innebär. Det är därför i alla parters intresse att man utvecklar möjligheterna att åstadkomma en förbättrad kommunal planberedskap.

Förutsättningarna för hantering av arbetsplatser i den fysiska planeringen har på senare tid förändrats. Kommunerna tar idag ställning till mycket mer än enbart industriområdenas uppbyggnad. Flertalet sysselsättningsförändringar sker numera inom befintliga anläggningar. Vidare uppfattas arbetsplatsmiljön som ett väsentligt inslag i den fysiska planeringen. Detta beror bl. a. på

- det ökade intresset för arbetsmiljön
- betydelsen av att undanröja förvärvshinder
- ett ökat medvetande om omgivningspåverkan från arbetsplatser
- problem i samband med arbetsplatsernas anslutning till övrig bebyggelse
- saneringsproblem i de äldre industriområdena
- en ökad insikt om begränsade energi- och naturresurser.

3 Möjligheter att utnyttja och utveckla de fysiska planinstrumenten

De fysiska planinstrumenten har som tidigare sagts varit till föga hjälp vid sysselsättningsplaneringen. Å andra sidan har sysselsättningsplaneringens fysiska uttryck i lokalisering och utformning av arbetsområden ofta inneburit stora problem med hänsyn till trafikförsörjning, störningar i omgivningen och andra förhållanden som bör klaras ut genom fysisk planering. En förbättrad kommunal planberedskap är erforderlig.

Frågan om en förbättrad kommunal planberedskap för arbetsområden rymmer två problem. Man måste finna former för att hantera den osäkerhet

som följer av att man saknar möjlighet att konkret förutse företagens mark- och lokalbehov. Samtidigt saknar man i hög grad underlag för att överblicka markanvändingsplaners konsekvenser. Det senare är självfallet inte bara ett hinder för en förbättrad planberedskap. Man vet helt enkelt för lite om det man tar ställning till i planer för arbetsplatsbebyggelse.

Det finns inte anledning att vänta att möjligheten att konkret förutsäga näringslivets mark- och lokalanspråk på något avgörande sätt kommer att förbättras. Planer för arbetsplatsbebyggelse kommer även fortsättningsvis att behöva hålla stora möjligheter öppna för varierande verksamhetstyper och bebyggelseformer. Planeringen får inriktas på att ange ramarna för den kommunala handlingsfriheten när det gäller att tillgodose näringslivets mark- och lokalanspråk. Delvis är ramarna givna av markens beskaffenhet och läge, delvis är de påverkbara. Ramarna kan vidgas med ekonomiska eller tekniska medel såsom investeringar i ledningsnät, kollektivtrafikutbyggnad m. m. eller krympas genom valda restriktioner på markutnyttjandet t. ex. av hänsyn till omgivningen. En planering som anger ramar för markens användbarhet i stället för att förbereda ianspråktagandet av mark för en bestämd verksamhet skulle lösa många av de problem som osäkerheten om näringslivets anspråk ger upphov till i dagens planering av arbetsplatsbebyggelse.

Planering för okända verksamheter eller för intressen som inte har prioriterats i förhållande till varandra kan karakteriseras som en *strategisk planering,* medan planeringen som syftar till genomförandet av en viss verksamhet kan kallas *produktionsförberedande planering.*

Planeringen av arbetsområden präglas på nästan alla planeringsnivåer av behov att utveckla formerna för strategisk planering.

I det följande diskuteras hur detta skulle kunna ske på kommunomfattande nivå, på områdesnivå och på detaljplanenivå. Redogörelsen är att uppfatta som ett diskussionsinlägg och är således inte förankrad i några ställningstaganden från myndigheter.

3.1 *Planering på kommunomfattande nivå*

I den kommunomfattande planering som får sin redovisning i kommunala markdispositionsplaner och kommunöversikter behöver markens användbarhet och lämplighet för olika verksamheter klarläggas. En sådan inventering måste kunna genomföras utifrån tämligen grova kriterier. Vid inventeringen behöver klarläggas olika markområdens lägesegenskaper med hänsyn till markförhållanden, omgivningspåverkan, möjligheter till försörjning med tekniska anläggningar, trafik av olika slag samt annan service till företagen och de anställda. En sådan inventering bör innefatta en bedömning av existerande arbetsområden med hänsyn till saneringsbehov och utvecklingsmöjligheter.

Även om inventeringen sker utifrån grova kriterier bör den kunna kartlägga olika markområdens möjligheter att tillgodose varierande anspråk för effektiv produktion liksom möjligheterna att med hänsyn till trafik- och serviceförsörjning undanröja förvärvshinder och även eljest ge förutsättningar för en god miljö.

Inventeringen bör inte bara avse befintliga förhållanden. Den bör även avse att redovisa hur förutsättningarna för ett diversifierat utbud av verksamheter kan påverkas genom investeringar från stat och kommun i infrastruktur. Genom sådana åtgärder kan flera lokaliseringar göras attraktiva och därmed får en ort förbättrade förutsättningar för en robust näringslivsstruktur.

Det är mindre meningsfyllt att redovisa ett stort antal områden i en markdispositionsplan som mark för industri eller annan arbetsplatsbebyggelse. Det skulle kunna leda till att en mångfalt större areal anges som möjlig för sysselsättning än vad som någonsin kommer att tas i anspråk. Efter viss utsortering borde dock kunna klaras ut vilka markområden som ur strategisk synpunkt är av intresse att bibehålla som lokaliseringsalternativ för sysselsättning med hänsyn bl. a. till möjligheterna att ha ett diversifierat utbud av lägen, som kan tillgodose de verksamheter som kan komma att aktualiseras.

De markområden som ansetts vara av intresse bedöms med hänsyn till utredningsbehov, behov av regleringar för pågående markanvänding eller restriktioner för byggnadslovsprövning eller fastighetsbildning liksom även behov av investeringar för att underlätta områdenas tillgänglighet för etablering av sysselsättning.

Kommunöversikten är det instrument där resultaten av dessa överväganden lämpligen sammanfattas. I kommunöversikten bör alltså kunna anges vilka restriktioner på byggnadslovsgivning och fastighetsbildning som är erforderliga för att bibehålla markreserver för lokalisering av sysselsättning liksom vilka ytterligare planutredningar som erfordras. I områdesbeskrivning till kommunöversikter kan olika delområdens förutsättningar redovisas mot bakgrund av den enligt ovan genomförda inventeringen.

3.2 *Planering på områdesnivå*

Områdesplaneringen behandlar ett funktionellt eller geografiskt avgränsat område som genom de problem som skall behandlas kan karakteriseras som ett naturligt planeringsområde. Områdesplan är en översiktlig markdispositionsplan för *en del* av en kommun. Områdesplanen har ofta använts som ett informellt planinstitut. Men i BL är generalplanen det enda planinstitutet för översiktlig planering inom en kommun. Områdesplanen är därför rättsligt sett en generalplan.

Områdesplaneringen kan vara såväl strategisk som produktionsförberedande. Ibland kan dessa syften kombineras i områdesplanen så att den exempelvis dels innebär en prövning av områdets använding i stort, dels ger en detaljlösning av den fysiska utformningen.

Den strategiska arbetsområdesplaneringen kan t. ex. innebära att man prövar ett områdes resurser för olika verksamhetstyper eller att man söker avvägningar mellan konkurrerande markanvändingsintressen. Vidare måste all markanvänding prövas mot krav på övriga kommunala resurser. En sysselsättningsökning t. ex. kan resa krav på bostadsbyggande med kommunala investeringar och driftskostnader som följd.

Den produktionsförberedande områdesplaneringen innebär en mera detaljerad bestämning av gränserna för markanvändningen samt har till uppgift

att hitta en lämplig fysisk lösning, dvs. en fungerande utformning. Med avseende på de syften för den fysiska planeringen som här diskuteras är den strategiska planen av störst intresse.

I en strategisk plan kan det vara svårt att låsa en mera detaljerad fysisk utformning inom området bl. a. med hänsyn till osäkerheten om vilka företag som kommer att etablera sig (skilda krav på tomter etc.). Sådana planer borde därför i huvudsak inriktas på att ange de fysiska restriktionerna eller ramarna. Dessa kan t. ex. utgöras av områdets totala yttre omfattning, maximala byggnadshöjder inom olika delar och strukturbildande element såsom huvudvägar och spårsträckningar inom området. Områdets närmare utformning kan lämpligen visas som illustration i ett eller flera alternativ som visar möjliga dispositioner med kvarter, kommunikationssystem och tekniska system. Krav och restriktioner beträffande områdets påverkan på omgivningen kan lämpligen också anges i områdesplanen.

I kommunöversikten bör redovisas för vilka delområden en strategisk resp. produktionsförberedande områdesplanering skall genomföras. Finns de principiella förutsättningarna för olika typer av etablering utredda i en strategisk områdesplan kan en detaljplanering snabbt genomföras när viss verksamhet senare aktualiseras inom planområdet.

3.3 *Detaljplanering*

Markens indelning i kvarter, hur tomtmark får disponeras, vilka ytor som får användas för byggnader, upplag, skyddszoner, var utfart från tomten får ske o. s. v. kan regleras i detaljplan. Om det dessutom är möjligt att införa bestämmelser i detaljplanen om de utsläpp av föroreningar som kan tillåtas med hänsyn till omgivningen är osäkert eftersom dessa frågor regleras enligt miljöskyddslagen. Det är dock önskvärt att detaljplanen kan ge information även på denna punkt.

En detaljreglering av ovan redovisat slag bör inte ske förrän de verksamheter som skall etableras inom planområdet är kända och kunnat redovisa sina förutsättningar. I det läget erbjuder å andra sidan detaljplanen möjligheter att reglera förhållandena mellan olika intressen i vidare utsträckning än vad som f. n. har utnyttjats vid detaljplanering för arbetsplatsbebyggelse. Detaljplanen bör garantera den som skall utnyttja planområdet trygghet vid genomförandet samtidigt som erforderliga restriktioner med utgångspunkt från omgivningens anspråk har kunnat läggas på exploateringen.

4 Behov av utvecklingsarbete

Idag saknas lämpligt kunskapsunderlag för planering av arbetsområden. Bristen beror delvis på att den kunskap som existerar på skilda håll inte har sammanställts med sikte på att ge underlag för markanvändningsplaneringen. Detta har också hämmat utvecklingen av lämpliga planinstrument och arbetsformer i planeringsprocessen. Dessa förhållanden ställer anspråk på utvecklingsinsatser från de myndigheter som har som uppgift att lämna

erforderlig vägledning för att olika kvalitetskrav skall kunna tillgodoses i den kommunala planeringen.

Litteraturhänvisning

Albertson, Bertil o. Ödmann, Ella: Kommunal och industriell planering i Sundsvallsregionen 1950–1970. Byggforskningen, Rapport R 67:1973.

Christiansson, Gerth: Plan och verklighet i två expanderande industriorter. En studie i generalplanering. Byggforskningen, Rapport 13:1969.

Orrskog, Lars: Nio fysiska översiktsplaner – en analys av plandokument. Byggforskningen, Rapport R 50:1973.

Petery, Zoltan: Studier i svensk regionplanering, Regionplanering enligt byggnadslagen i mindre regioner. Meddelanden från Lunds universitet, geografiska institutionen serie avhandlingar nr. 68. Lund 1972.

Stigare, Jan: Industriområden i översiktsplaner. Uppsala universitet, Kulturgeografiska institutionen, Forskningsrapport nr. 13. Uppsala 1969.

Arbete åt alla. Delbetänkande från sysselsättningsutredningen SOU 1975:90.

Politik för regional balans. Utvärdering av länsplanering 1974. Rapport utarbetad inom arbetsmarknadsdepartementet SOU 1975:91.

Undersökning av industriområden. Stencil, planbyrån, statens planverk 1972.

Områdesplanering. 5 planer för arbetsområden. Statens planverk, rapport nr. 34 del 3. Stockholm 1978.

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangutredningen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. [15]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energi. [17]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Sysselsättningsutredningens skriftserie

Arbete åt alla

Betänkanden

Arbete åt alla SOU 1975:90
Arbete åt handikappade SOU 1978:14

Sammanfattningar

Arbete åt alla
Arbete åt handikappade

Rapporter i SOU-serien

Skyddad verkstad – halvskyddad verksamhet SOU 1977:44
Förtidspensionering SOU 1977:88
Betingat arbetsföra SOU 1977:89
Anställning av arbetshandikappade i stat och kommun SOU 1977:90
Energi, strukturomvandling och sysselsättning SOU 1978:22
Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. En undersökning i Borås och Sundbyberg SOU 1978:28
Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering SOU 1978:42

Rapporter i stencil

Praktik – del av utbildning
Redovisning av försöksverksamhet för att öka andelen äldre i arbetsmarknadsutbildningen i Gävleborgs län 1 oktober 1976 – 30 april 1977
Arkivarbete – resultatredovisning och analyser av en enkätundersökning
Sysselsättning och förtidspension bland män i Uppsala
Finansiella kalkyler för rehabiliteringsinsatser för 22 ungdomar i Södertälje
De anställdas faktiska och önskade arbetstider år 1974

Övrigt

Förslag i anslutning till försöksverksamheten med intensifierad arbetsförmedling för ungdom under 20 år samt praktikgruppens rapport (Skrivelse till regeringen hösten 1977)

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04221-5
ISSN 0375-250X