

4

Slutsatser

# 4 Slutsatser

**FRÅGAN OM HUR** skötseln av sysselsättnings- och arbetskraftspolitiken ska fördelas mellan olika förvaltningsnivåer och organisationer är ständigt aktuell, och hur man närmar sig den beror i hög grad på hur sysselsättningspolitiken uppfattas: i bred eller smal betydelse.

Socialbarometern 2021 visar att man också på det lokala planet anser att många centrala faktorer som påverkar arbetslösas möjligheter att få jobb snarare handlar om sviktande hälsa och bristande kompetens än om ett socialskydd med otillräckligt sporrande effekt. Sätillvida överensstämmer åsikterna bland dem som arbetar med sysselsättningspolitik med OECD:s rapport Arbetslöshetens ansikte, som visade att de centrala skälen till att arbetslösa inte får jobb handlar om just hälsa och kompetens.

Den här rapporten fokuserar särskilt på sysselsättningstjänsterna. Fokus ligger därför mer på de tjänster som arbetslösa och arbetssökande erbjuds än på frågor som är centrala för sysselsättningsgraden, såsom arbetskraftens arbetsförmåga och kompetens eller sporrar för att ta emot ett jobb. Det är viktigt att betona denna gränsdragning, eftersom de som svarar på enkäten klart

ser att många sådana frågor kring hälsa och kompetens som är centrala för sysselsättningspolitiken också är viktiga för arbetslösas möjligheter att hitta ett jobb, trots att dessa frågor huvudsakligen faller utanför sysselsättningstjänsternas kärna.

I kommunerna är skötseln av sysselsättningsfrågorna organiserad på varierande sätt. Större kommunorganisationer har en egen sysselsättningsenhet, mindre sköter sysselsättningsfrågorna i centralförvaltningen eller som en del av t.ex. social- och hälsovårdssektorns arbetsfält. Kommunorganisationens storlek avgör också vilken titel den som svarar för sysselsättningstjänsterna har. Variationen är bred: från kommundirektör till socialskötare och kommunens skogsbruksingenjör. Den breda variationen visar på ett allmänt plan hur kommunens storlek är avgörande också för hur dess funktioner är organiserade.

I frågan om framtida ansvarig för skötseln av sysselsättningsfrågor gick svaren i Socialbarometern klart isär. Hos samtliga grupper – ansvariga för sysselsättningstjänster i kommunerna, kommunernas vårdchefer, TE-cheferna och FPA:s chefer – var delat ansvar mellan staten och kommunerna det

populäraste alternativet för hur sysselsättningstjänsterna ska organiseras. Frågeställningen gör det inte möjligt att separera nulägetes förespråkare från dem som önskar moderata förändringar, och man bör därför vara försiktig med att utläsa resultatet som ett stöd för nuläget. Svaren tycks dock inte ge något särskilt stöd åt tanken att koncentrera ansvaret till en enda administrativ nivå. I samtliga grupper och särskilt bland dem som har en mer indirekt kontakt med sysselsättningsfrågorna får landskapen eller någon motsvarande regional organisation stöd som den nivå till vilken organiseringsansvaret ska koncentreras. FPA:s chefer som har en mer indirekt kontakt med sysselsättningsfrågorna samt vårdcheferna skulle lika ofta koncentrera skötseln av sysselsättningen till staten som till kommunerna.

Organisationsfrågan har ett samband också med åsikterna om rätt nivå för organiseringsansvaret. De som arbetar direkt med sysselsättningsfrågor vid TE-byråerna och i kommunerna ansåg att om centralisering är nödvändig så ska den ske på deras administrativa nivå. De som ansvarar för sysselsättningstjänsterna i kommuner som deltog i kommunförsöket talade starkt för att organiseringsansvaret ska koncentreras till kommunerna. Trots att delat ansvar mellan stat och kommun således inte åtnjuter majoritetens stöd går åsikterna om det rätta alternativet så mycket isär att det vore svårt att utifrån de olika gruppernas åsikter i Socialbarometern 2021 motivera några klara förändringar i nuläget. Under de närmaste åren blir det intressant att se om gruppernas åsikter om bästa ansvariga för skötseln av sysselsättningsfrågor förändras då vi får information om det nu pågående tredje kommunförsöket inom sysselsättningsfrågor.

I snart sagt samtliga frågor som direkt eller indirekt tangerar frågan om kommunernas ansvar för sysselsättningstjänsterna tror de som ansvarar för dessa tjänster i försökskommunerna att åtgärder som stärker kommunernas ansvar är effektiva och värda att genomföra. De förespråkar också mycket starkt att ansvaret ska vila på kommunerna. Materialet ger inga direkta svar på frågan om vad denna bestämda åsikt bottnar i. Dels kan det vara fråga om en tillit till kraften i de egna åtgärderna då befolkningsunderlaget är stort och tryggar tillräckliga resurser och personal, dels kan det bottna det slags självförtroende och optimism som kommunförsöket med sysselsättning rentav kan förutsätta. Försöket kom i gång strax efter materialinsamlingen till Socialbarometern. Eftersom olika gruppers ståndpunkter står i relation till deras organisatoriska ställning kan det inte heller uteslutas att kommunen ges en starkare organisatorisk roll i de kommuner som deltog i kommunförsöket.

Vad beträffar beslutet att i kommunförsöket överföra organiseringsansvaret för sysselsättningstjänster för tre klientgruppers del – unga, invandrare och mottagare av FPA:s arbetslöshetsförmån – till kommunerna går åsikterna starkt isär såväl mellan olika svarargrupper som för de olika klientkategoriernas vidkommande. I svaren från kommunanställda fick beslutet högre betyg än i TE-ledningens svar, och inom kommunerna förhöll sig de som ansvarar för sysselsättningstjänster positivare till beslutet än kommunernas vårdchefer. Särskilt starkt gick TE-ledningens och de kommunala sysselsättningsansvarigas åsikter isär i frågan om unga arbetslösa: kommunernas representanter såg överföringen som en mycket positiv åtgärd, medan TE-ledningens svar oftare var negativa. Skillnaden kan avspegla skillnaden i den tonvikt

som de två svarargrupperna ger överföringens positiva och negativa konsekvenser. Att till exempel kommunernas bildnings- och ungdomsväsen har lång erfarenhet av ungdomsarbete sågs som en potentiell nytta för de unga. Kommunerna kan reagera snabbt på nya behov bland annat genom att anpassa antalet studieplatser i sina egna läroanstalter. Som en risk nämndes dels ett för starkt regionalt betonat perspektiv som sätter fokus enbart på lokala läroanstalter och arbetstillfällen, dels möjligheten att kommunerna tillgriper för kraftiga metoder för stödsysselsättning, vilket på lång sikt rentav kan försämra de ungas sysselsättningsmöjligheter.

I konsekvensbedömningen av den ansvarsöverföring som gjordes i kommunförsöket blir det intressant att se hur de ungas situation utvecklas i kommuner som deltagit respektive inte deltagit i försöket. Besannas farhågorna då unga binds till hemkommunen i stället för att flytta till annan ort för att studera eller arbeta, eller har kommunernas mångåriga kontakt med de unga tvärtom gett dem bättre möjligheter att svara mot de ungas behov?

Det är inte bara avsaknaden av en jämförelsesituation utan också försökets korta längd som försvårar bedömningen av de eventuella effekterna. I många svar förknippades de positiva möjligheterna i ansvarsöverföringen med kommunernas mångåriga och mångsidiga kontakt med de unga och andra grupper som anlitar kommunens tjänster. Det är möjligt att dessa fördelar av mångårig kontakt och uppföljning inte till fullo hinner komma till synes under det blott drygt tvååriga försöket.

Å andra sidan är sysselsättnings-tjänsterna, liksom även t.ex. social- och hälsovårdstjänsterna eller utbildningen, ett viktigt exempel på att man

inte ska sätta för starka likhetstecken mellan organiseringsansvarets nivå och servicenätet. Då man söker en bredare bas för organiseringsansvaret växer organisatörernas storlek avsevärt inom hela vårdsektorn, men målet är inte att skapa ett glesare servicenätverk. Trots att många åsikter om det kommunala organiseringsansvarets möjligheter handlade om att utnyttja kontaktytan mellan sysselsättningstjänsterna och kommunens övriga tjänster, framhävde många intressant nog den lokala kännedomen, dvs. en fråga som snarare berör servicenätet än organiseringsnivån. I kommande Socialbarometrar är det möjligt att noggrannare hålla isär frågor som berör organiseringsansvaret respektive servicenätet. Mer exakt specificerade frågor kunde vara intressanta också såtillvida att frågorna om organiseringsansvaret har ett starkt samband med svarsgivarens organisatoriska ställning.

I svaren från kommunerna, i synnerhet av personer som ansvarar för sysselsättningstjänsterna i försökskommunerna, är å andra sidan de ståndpunkter som betonar kommunernas betydande ansvar inte särskilt kritiska vad gäller arbetsfördelningen mellan kommunernas sysselsättningstjänster och TE-tjänsterna. Trots att TE-ledningen oftare än kommunernas representanter anser att arbetsfördelningen är tydlig, så anser kommunernas representanter att arbetsfördelningen är väldigt tydlig dubbelt oftare än TE-ledningen. De ansvariga för försökskommunernas sysselsättningstjänster och TE-ledningen har i många avseenden också samma bild av den regionala samarbetsorganisationen och hur den fungerar. Dessa uppfattningar pekar mot att försökskommunerna, trots sin mycket positiva inställning till försöket och även till en permanent överföring av organiseringsansvaret till kommunerna, å andra

sidan inte heller vill skapa en negativ bild av nuläget, och att ge kommunerna organiseringsansvar ses inte heller som det enda sättet att korrigera de allvarliga systemfelen. Detta är hoppingivande med tanke på kommunförsökets möjligheter att lyckas. Både kommunernas och TE-byråernas representanter såg det som en utmaning att få de två aktörernas arbetsfördelning och samarbete i försöket att fungera. Den gemensamma situationsbilden av samarbetet antyder att skillnaden i synsättet inte åtminstone till den delen leder till kommunikationsproblem mellan TE-förvaltningen och kommunerna.

Tjänsterna för arbetssökande anses allmänt vara mycket högklassiga. Bedömningarna är huvudsakligen något positiva; TE-representanterna ger sällan högre medeltal än ganska bra, de kommunala representanterna alltid lägre än så.

Tjänsterna för arbetssökande tycks enligt svaren fungera tämligen bra, men där finns mycket att förbättra. De problem som kritiserar hårdast, t.ex. splittrade servicekedjor, tjänsternas svaga genomslag och den klena lokala tillgången till klientrådgivning, är så omfattande att de svårligen kan korrigeras enbart med enskilda avgränsade insatser. Om arbetskraftsförvaltningen får ökade resurser kan en bredare insats för att korrigera bristerna i tjänsterna dock lyckas.

Servicekedjan för arbetslösa har i kommunerna kopplats samman med mycket varierande tjänster: från primärvård till verkstäder, från socialarbete bland vuxna till missbrukartjänster, från uppsökande ungdomsarbete till mentalvårdstjänster och från skuldrådgivning till Navigator-verksamhet. Behovet av många gränssnitt förklaras av sysselsättningsfrågornas talrika sam-

band med hälsa, kompetens och behov av socialt stöd. Tjänsternas mångfald i servicekedjan – i genomsnitt kopplar kommunen sex andra tjänster till den arbetslöses servicekedja – ställer otvivelaktigt höga krav som sedan återspeglas i kritiska synpunkter på servicekedjornas splittring.

Vad gäller frågan om att engagera organisationerna i organiseringen av sysselsättningstjänster var svaren neutrala. Endast beträffande organisationernas egna sysselsättningsfrämjande tjänster ser både TE-ledningen och de kommunala sysselsättningsansvariga i genomsnitt positivt på att organisationernas tjänster anlitas. Åsikten är klart positivare bland TE-ledningen och försökskommunernas ansvariga för sysselsättningstjänster än bland de ansvariga för sysselsättningstjänster i kommuner som inte deltog i kommunförsöket. Detta återspeglar sannolikt dels det faktum att kommuner som inte deltog i försöket har mindre organisatoriska resurser till sitt förfogande, dels också den ojämna geografiska fördelningen av organisationernas verksamhet och tjänster.

Inom sysselsättningstjänsterna kommer samarbete över organisations- och organisatörsgränser i bygget av servicekedjor att vara särskilt viktigt även i framtiden. Då vårdstrukturerna förnyas enligt regeringens proposition sköter kommunerna ungdomsarbetet och en ansevärd del av utbildningen, medan landskapen eller välfärdsområdena svarar för hälsovården och det sociala arbetet. Oavsett vilken organisation som ansvarar för sysselsättningsfrågorna kommer många centrala tjänster i servicekedjan att höra till en annan organisation än sysselsättningsfrågorna. Då kommunerna sköter ungdomsarbetet och en betydande del av utbildningen medan landskapen eller välfärdsområdena svarar för hälsovården och socialarbe-

tet, är de centrala sysselsättningstjänsterna fördelade på två organisationer. Därför förutsätts smidiga servicekedjor över organisationsgränserna oavsett var ansvaret för sysselsättningsfrågorna ligger.

I samband med vårdreformen krävs liknande strukturer också på andra kontaktytor, bland annat för att säkerställa att skolhälsovården är knuten till såväl skolan som social- och hälsovårdsorganisationen. I ljuset av att de som ansvarar för sysselsättningstjänsterna klart ser hälso- och kompetensfaktorerna som viktiga för de arbetslösas möjligheter att få ett jobb kan man också förvänta sig att de arbetar för att skapa ett mer helgjutet system.