

**Nya sätt att tillhandahålla kommunala tjänster, fördelen med social debatt och  
god praxis för välmående på jobbet  
CEMR/EPSU**

**UTKAST**

**Sammanfattning**

av

Jane Lethbridge  
[j. lethbridge@gre.ac.uk](mailto:j. lethbridge@gre.ac.uk)

Oktober 2016

En rapport på uppdrag av:



Projekt samfinansierat av Europeiska kommissionen



PSIRU (Public Services International Research Unit – Internationella forskningsenheten för offentliga tjänster) undersöker vilken påverkan privatisering och liberalisering har på offentliga tjänster, med särskilt fokus på hanteringen av vatten, energi och avfall samt hälso- och socialsektorn. Andra forskningsområden inkluderar funktionen och strukturen hos offentliga tjänster, de multinationella företagens strategier och internationella finansinstitutioners påverkan på offentliga tjänster. PSIRU är baserade inom företagsfakulteten på University of Greenwich i London i Storbritannien. Utredare: Prof. Steve Thomas, Dr. Jane Lethbridge (direktör), Dr. Emanuele Lobina, Prof. David Hall, Dr. Jeff Powell, Sandra Van Niekerk och Dr. Yuliya Yurchenko

## **SAMMANFATTNING**

### **Nya sätt att tillhandahålla kommunala tjänster, fördelen med social debatt och god praxis för välmående på jobbet**

Detta är projektsammanfattningen av slutrapporten om nya sätt att tillhandahålla kommunala tjänster, fördelen med social debatt och god praxis för välmående på jobbet. Projektet syftar till att:

1. Utforska nya principer kring och sätt att omstrukturera tillhandahållandet av offentliga tjänster och koppla dem till trender och åtgärder för hälsa och säkerhet på EU-nivå.
2. Identifiera utmaningar och möjligheter för arbetstagare och arbetsgivare inom den offentliga sektorn samt hitta nya sätt att hantera arbetsorganisationen och den teknologiska utvecklingen.
3. Både utvärdera och diagnostisera hur sociala samarbetspartner kan utgöra ett stöd i dessa reformprocesser.
4. Påvisa relationen mellan omstruktureringar och arbetshälsan samt förebyggande och implementering av hälsa och säkerhet.
5. Erbjuder kunskap OM och bästa praxis för god omstrukturering inom den offentliga sektorn och de sociala samarbetspartnerns roll.

Projektet har antagit en metod för att utforska fyra områden – digitalisering, migration, rekrytering och bibehållande samt arbetssäkerhet och hälsa – som påvisar svårigheterna med att omstrukturera de lokalregionala tjänsterna, kraven på ett effektivt sätt att hantera hälsa och säkerhet och den sociala debattens roll. Fyra rapporter och diskussionerna i fyra seminarier fokuserade på dessa frågor och visade att det finns vissa likheter mellan dessa frågor som kan utgöra grunden för en mer detaljerad förståelse av nya tjänsteformer inom lokalregionala myndigheter (LRG) och främjandet av hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (arbetsmiljö).

Sammanfattningen har fem avsnitt:

1. Politisk bakgrund
2. Nya arbetssätt
3. Social inkludering
4. Åtstramningspolitikens påverkan
5. Sammanfattning

## 1 Politisk bakgrund

2014 publicerade den Europeiska kommissionen ett kvalitetsramverk för omstrukturering och en förändringsförberedelse med åtgärder och god praxis för hanteringen av omstruktureringen för arbetstagare, arbetsgivare och sociala samarbetspartner. Kommissionen rekommenderade att ramverk för arbetarinvolvering och förberedelse för de förändringar som planerades skulle tas fram, samt att åtgärder som hjälper de individuella arbetstagarna att bland annat öka sin kunskapsnivå och mobilitet skulle utvecklas.<sup>1</sup>

EU:s kommitté för social debatt inom lokalregionala myndigheter var involverad i dessa diskussioner och publicerade ett gemensamt svar på Europeiska kommissionens grönbok COM (2012) 7 Omstrukturering och förändringsförberedelse: lärdomar från tidigare erfarenheter i mars 2012 för den lokalregionala myndighetssektorn.<sup>2</sup> Särskilt kännbara var effekterna av omstruktureringen inom kommunerna eftersom de påverkade kommunernas finanser och nya sätt att tillhandahålla offentliga tjänster. I och med det fokus som tillkom genom den årliga tillväxtutvärderingen (AGS) som publicerades i november 2011, är en modernisering av den offentliga administreringen dessutom en av kommissionens och rådets fem åtgärdsrioriteter.

2014 publicerade den Europeiska kommissionen ett strategiskt ramverk för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen 2014–2020 som identifierade viktiga utmaningar och strategiska mål för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och presenterade nyckelåtgärder och verktygen för att genomföra dessa. Det nya ramverket syftar till att garantera att EU och dess sociala samarbetspartner fortsättningsvis medverkar till att främja höga standarder för arbetsförhållanden och välmående på arbetsplatsen både inom Europa och internationellt, i linje med Europastrategin 2020.

## 2 Nya sätt att tillhandahålla tjänster

Digitalisering, migration, demografiska förändringar och arbetsmiljöbehov har skapat nya tjänstemetoder på lokalregional nivå. Dessa faktorer fungerar på olika sätt men har alla lett till ett behov av att tillhandahålla tjänster på nya sätt. En viktig faktor är interaktionen mellan nationella och lokala bestämmelser. Projektet fann att relationen mellan nationella/federala bestämmelser och lokala/regionala myndigheter påverkade rollen som lokalregionala myndigheter kunde anta – men inte enbart på ett reaktivt, toppstyrt sätt. Det finns mer och mer bevis som visar att lokalregionala myndigheter även kan påverka och skapa offentlig politik, särskilt vid tillhandahållande av tillämpliga offentliga tjänster för de lokala medborgarna.

### 2.1 Digitalisering

Digitalisering har i första hand definierats som "*antagning eller ökad användning av digital teknik eller datateknik av en organisation, ett företag eller ett land etc.*"<sup>3</sup> I en vidare mening har det definierats som "*ekonomisk och social omvandling utlöst av den massiva antagningen av digitala tekniker för att skapa, bearbeta, dela och hantera information*".<sup>4</sup> Dessa två definitioner påvisar i någon mån den påverkan som digitaliseringen har, i det att det är en transformativ process som precis har börjat påverka lokalregionala myndigheter. Termen e-myndighet definieras som att "*använda informations- och kommunikationsteknik som stöder moderna, integrerade och sömlösa offentliga tjänster*".<sup>5</sup>

En EU-rapport från 2012 om digitaliseringen i Europa mätte framstegen i fyra offentliga tjänstekategorier:

1. inkomstgenerering för myndigheter, t.ex. skatter
2. registrering av bl.a. födslar, äktenskap och dödsfall
3. avkastning från tjänster, t.ex. hälsovård, socialtjänst och bibliotek
4. tillstånd och licenser, t.ex. byggnation, utbildning och pass.<sup>6</sup>

Införandet av digital teknik för tjänster hos myndigheter, särskilt kommunala myndigheter, har ökat gradvis sedan 1990-talet. Dessa definitioner visar att det är skillnad på digitalisering, som avser användningen av digital teknik, och e-myndigheter, som använder informations- och kommunikationstekniker i syfte att förbättra tillhandahållandet av offentliga tjänster. Digitaliseringen ger möjlighet att dela information på nya och annorlunda sätt, som kan leda till nya metoder för att tillhandahålla offentliga tjänster.

Många offentliga tjänster kan förbättras med nya sätt att dela information. Det kan gälla allt från förbättrad hälsovård i hemmet till utvecklingen av nya sätt att organisera offentlig administrering. Dessa nya former av offentliga tjänster kan ändra relationen mellan tjänsteanvändaren och arbetstagarna inom den offentliga tjänstesektorn. Påverkan av digitaliseringen på offentliga tjänster är ännu inte helt klar. Med lanseringen av nya tekniker ges nya möjligheter att tillhandahålla offentliga tjänster på nya sätt, men dessa behöver utvärderas från både ett användarperspektiv och ett arbetarperspektiv.

## 2.2 Migration

- En **asylsökande** är en person som flyr från förföljelse eller konflikt och söker internationellt skydd under 1951 års flyktingkonvention.
- En **flykting** är en asylsökande vars ansökan har godkänts.
- En **ekonomisk migrant** har lämnat sitt land för att försöka förbättra sin ekonomiska situation.<sup>7</sup>

Alla tre grupperna beskrivs ofta som migranter, men alla migranter är inte flyktingar eller asylsökande. Termen "tredjelandsmedborgare" används i denna rapport för att hänvisa till asylsökande, flyktingar och ekonomiska migranter.

Migrationspolitiken inom EU är fragmenterad. EU2020-strategin erkänner vikten av arbetskraftsmigration för att lösa bristen på arbetskraft. Det har beräknats att det kommer att behövas 66 miljoner arbetskraftsmigranter till 2020. Tyskland kommer att behöva 2,4 miljoner arbetare. Andra länder, som Frankrike, Italien och Storbritannien, kommer att ha brist på arbetskraft efter 2020. Men det finns ett dubbelydigt förhållande till att erkänna migranternas mänskliga och sociala rättigheter. Sedan 2014 har Europeiska kommissionen haft ansvaret för migrationspolitiken som omfattar juridisk migration, illegal migration, gränser, visum och ett gemensamt europeiskt asylsystem.

**Tabell 1: Antal asylansökningar januari–december 2015**

Land	Antal asylansökningar
Tyskland	442 000
Ungern	174 000
Sverige	156 000
Österrike	86 000
Italien	83 000

Frankrike	71 000
Nederländerna	43 000
Belgien	39 000
Storbritannien	39 000
Schweiz	38 000
Finland	32 000
Norge	30 000
Danmark	21 000
Bulgarien	20 000
Spanien	15 000
Grekland	11 000
Polen	10 000
Övriga	15 000
<b>Totalt</b>	<b>1 325 000</b>

Källa: Eurostat in Bew Research Center (2016)

Den demografiska strukturen för migranter har förändrats. Fram till 2015 var majoriteten ensamstående män, men under 2015 ökade andelen barnfamiljer avsevärt, och dessa har mer komplexa behov. Under 2016 har unga män återigen blivit den största migrantgruppen i många länder. De praktiska strategier som krävs för att hantera dessa stora grupper måste omfatta boende, utbildning, hälsovård och andra relaterade tjänster, och ansvaret för de flesta av dessa områden faller på de lokalregionala myndigheterna. Ju snabbare migranterna integreras, desto snabbare blir de självförsörjande, anställda och börjar betala skatt.<sup>8</sup>

Lokalregionala myndigheter kan även börja fungera på andra sätt. Bilbao i Spanien, där antalet tredjelandsmedborgare har ökat på sista tiden, har antagit en interkulturell citystrategi och en interkulturell handlingsplan.<sup>9</sup> Den lokala strategin syftar till att öka integrationen och hantera mångfalden inom staden, baserat på ett övergripande interkulturellt mål. Den lokala handlingsplanen för olika intressenter samman genom en rad aktiviteter, bland annat praktik, nätverkande, anställning, bostäder och utbildning. Bilbao har tillsammans med den spanska regeringen och icke-statliga organisationer organiserat ett nätverk med institutionellt samarbete som tar hand om asylsökande som ska omplaceras från andra europeiska länder.<sup>10</sup>

### 2.3 Rekrytering och bibehållande

Medlemsstaterna i Europeiska unionen förväntas genomgå vissa viktiga demografiska förändringar under perioden fram till 2060. Totalt kommer befolkningen att nå en topp 2050 och sedan minska något. Livslängden förväntas öka för både män och kvinnor med en liten värdekonvergens.<sup>11</sup> En åldrande befolkning påverkar arbetsmarknaden eftersom en minskad mängd ungdomar kommer in på arbetsmarknaden och andelen äldre arbetstagare minskar på grund av pension. Fram till nyligen var pensionsåldrarna fasta, vanligen med olika åldrar för kvinnor och män. Pensioneringen var den tidpunkt då arbetarna kunde börja ta ut sin pension. Den var del av det nationella välfärdssystemet som utformades när den förväntade livslängden var kortare och män utgjorde den största delen av arbetskraften. Med en ökande andel kvinnor i arbetsstyrkan har anställningsmönstren förändrats. Även om det finns vissa signifikanta skillnader mellan länderna när det gäller andelen kvinnor i arbetsstyrkan, finns det ändå ett stort antal deltidsarbetare i länder där den nationella andelen kvinnlig medverkan i arbetsstyrkan är låg.<sup>12</sup>

Även om den totala arbetsstyrkan förväntas stabiliseras till 2023 kommer den att minska med 8,2 % mellan 2023 och 2060. Befolkningen i arbetsför ålder förväntas minska eftersom

många människor i arbetsför ålder förväntas gå i pension, medan ett mindre antal unga arbetstagare träder in i arbetsstyrkan. Även om arbetstillfällena minskar, ökar andelen anställningar mellan olika grupper och andelen för kvinnor och äldre arbetare ökar snabbast.

Lokalregionala myndigheter har fler än 17 miljoner anställda i Europa som tillhandahåller viktiga offentliga tjänster (CEMR), och majoriteten av dem är kvinnor.<sup>13</sup> Effekterna av dessa demografiska förändringar hos lokalregionala myndigheter måste övervägas mot bakgrund av vissa viktiga regeländringar för anställning som har införts i många europeiska länder. Införandet av jämställdhetslagar under 1960- och 1970-talen resulterade i att fler kvinnor började arbeta inom lokala myndigheter. Dessutom har teknikförändringar och ökade utbildningsnivåer förändrat ingångspunkten till offentlig administrering. Användningen av datorer och kopieringsmaskiner har lett till att antalet lägre administrativa jobb som tidigare utfördes av unga arbetare har minskat. Färre skolavhoppare börjar arbeta inom offentlig administration men ett ökat antal högutbildade äldre människor, inklusive kvinnor, har börjat arbeta inom detta område. Påverkan av offentliga hanteringsreformer har lett till delegering av anställningsansvaret till externa agenturer, vilket gör det svårt för offentliga myndigheter att övervaka trenderna inom arbetsstyrkan.<sup>14</sup>

I England finansieras Timewise Pilot-programmet av lokalmyndighetsföreningen Local Government Association (LGA) tillsammans med Timewise, ett företag som specialiserar sig på främjandet av flexibla lösningar. Det syftar till att stödja lokala myndigheter som arbetar med Timewise och skapa flexibla arbetslösningar som lockar arbetare och håller dem kvar genom att använda flexibla lösningar som uppmuntrar de arbetssökande. Projektet hjälper till att skapa en mer mångskiftande arbetsstyrka och förväntas öka produktiviteten trots budgetnedskärningar. Lokala myndigheter som ingår i Timewise-projektet förväntas dela lärdomarna från denna nya arbetspraxis med lokala arbetsgivare.<sup>15</sup>

Flexibla lösningar kan vara till fördel för människor av alla åldrar, och i synnerhet kvinnor. Camden Council (London i Storbritannien) annonserar att alla nya anställningar är flexibla, och som ett resultat har nya medarbetare anställts med flexibla arbetsförhållanden. Stoke City Council (Storbritannien) fann att fler utbildade kvinnor har återkommit efter föräldraledigheten och stannat kvar på jobbet. 36 % av de anställda återvände till arbetet efter föräldraledigheten och alla har stannat kvar i sina tjänster. Stoke City Council har funnit att Timewise har förbättrat sättet på vilket de tillgodoser behoven hos sina äldre medarbetare genom att fokusera på planeringen av arbetsstyrkan, formen på organisationen och ny arbetsutformning. Ett exempel på detta kan ses i sättet som Stoke City Council har börjat arbeta i ett projekt som finansieras av hälsovårdsdepartementet med lokala arbetsgivare som garanterar att arbetstagare med vårdansvar, främst kvinnor, stannar kvar i sina anställningar.<sup>16</sup> Flexibla arbetslösningar är troligtvis till fördel för kvinnor.

## 2.4 Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen

Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (arbetsmiljö) – säkerhet, hälsa och välfärd på arbetsplatsen.

Hälsofrämjande arbete på arbetsplatsen – arbetsgivares, arbetstagares och samhällets gemensamma strävan att förbättra arbetshälsan. Detta kan uppnås genom att förbättra arbetsorganisationen och arbetsmiljön, främja aktivt deltagande av alla intressenter i processen och uppmuntra personlig utveckling.<sup>17</sup>

När arbetsmiljön och arbetshälsan som de lokalregionala myndigheterna har ansvar för analyseras är det användbart att överväga två grundläggande modeller för arbetstagarens hälsa:

- Arbetstagarnas attityd till hälsa på arbetsplatsen.
- Det allmännas attityd till hälsa på arbetsplatsen och i det lokala samhället.

En förståelse av dessa två modeller medför även en förståelse av lokalregionala myndigheters ansvar när det gäller att främja säkerhet, hälsa och välmående på arbetsplatsen inom offentliga tjänster.

Kvinnor utgör majoriteten av arbetstagarna inom lokalregionala myndigheter i Europa. Det finns bevis som tyder på att kvinnor utsätts för andra risker och problem på arbetsplatsen. Till exempel exponeras kvinnor inom utbildningssektorn och vårdsektorn för ”organisatoriska risker som monotoni, höga krav och begränsad auktoritet (som har kopplats till utmattning, depression och osunda vanor)”.<sup>18</sup> Kvinnor påverkas även mycket av våld på arbetsplatsen av tredje part eftersom de utgör majoriteten av arbetsstyrkan inom den offentliga sektorn, där de interagerar med klienter och tjänsteanvändare.<sup>19</sup>

Problemen med effektiv implementering av EU-direktiven har fortfarande inte bemötts tillfredsställande av alla medlemsstater. Dessutom får inte alltid lokalregionala myndigheter särskilda ansvarsområden för implementeringen av nationell arbetsmiljölöslagstiftning. Lokalregionala myndigheter har ansvar för sina arbetstagares arbetsmiljö, och ofta även för arbetsmiljön hos lokala små och medelstora företag (SMF). De har även ansvar för policyområden med anknytning till Europa 2020-strategin, som utbildning och praktik, entreprenörskap, arbetsmarknaden, infrastruktur och energieffektivitet, som har konsekvenser för arbetsmiljön. I vissa länder har lokalregionala myndigheter en mycket specifik roll när det gäller inspektion och reglering av arbetsmiljön, medan de i andra länder har en mindre väldefinierad men ändå stödande roll.

I Danmark samarbetade Åbenrås kommun med en lokal förskola, Uggestuen Kernehuset, och förskollärfacket (BUPL) för att sammanställa ett projekt som skulle kunna minska förekomsten av muskelskelettsjukdomar och bibehålla äldre medarbetare i tjänst. Barnomsorg inbegriper många lyft och repetitiva rörelser som utsätter kroppen för fysisk stress och som ofta leder till att arbetstagaren lämnar sin tjänst. Projektet inleddes med en arbetsfunktionsanalys. En arbetsterapeut observerade arbetstagarna under flera timmar och rekommenderade sedan vad som behövde förbättras i deras arbetssätt. Det inkluderade att ändra höjden på bord och stolar, ge arbetstagarna mer ledig tid så att de kunde uppnå en bättre arbetslivsbalans och lansera ett bättre allokeringssystem för arbetsbelastningen som minskade antalet repetitiva uppgifter. Som ett resultat fortsätter arbetstagarna att arbeta längre, den övergripande hälsan har förbättrats och andelen muskelskelettsjukdomar har minskat. Projektets framgång berodde på fackets och ledningens engagemang, anlitaandet av externa experter, individualiserade arbetsanalyser och en rad olika åtgärder.<sup>20</sup>

Digitalisering, migration, demografiska förändringar och arbetsmiljöstrategier skapar alla nya sätt att tillhandahålla offentliga tjänster. De nya tjänsteformerna har implikationer för arbetstagarna inom den offentliga sektorn. Nya jobb kan skapas och befintliga jobb kan förändras, och många av de nya sätten att tillhandahålla tjänsterna leder till betydande förändringar i arbetsmiljön. Nästa avsnitt tittar på hur lokalregionala myndigheter har särskilt ansvar för att främja social inkludering, vilket också resulterar i nya former av offentliga tjänster.

### 3 Social inkludering

Lokalregionala myndigheter har en viktig roll när det gäller att främja social inkludering. Lokalregionala myndigheter har en aktiv roll både när det gäller att formulera och att implementera offentliga lagar, särskilt inom områden som direkt påverkar medborgarna och arbetsstyrkan som tillhandahåller lokalregionala tjänster. En av de mest pressande frågorna är migrationen men lokalregionala myndigheter är även inblandade i expansionen av digital inkludering, främjandet av tjänster och anställningar som hanterar behoven hos olika åldersgrupper och större ansvar för arbetsmiljön hos både egna arbetstagare och andra lokala arbetsstyrkor.

#### 3.1 Digitalisering

Många digitala tjänster har ett gränssnitt som direkt sammanför medborgaren och myndigheten. Det för med sig frågor om nivån på digital förståelse hos de lokala medborgarna i kommunen. I Storbritannien beräknas nio miljoner människor vara digitalt exkluderade.<sup>21</sup> Äldre människor, personer med olika funktionshinder och de med låg inkomst är de som troligast har problem med internetåtkomst, endera på grund av bristande maskinvara eller på grund av bristande digitala kunskaper.<sup>22</sup> När digitala tjänster lanseras för tillgång till grundläggande tjänster måste de lokala myndigheterna ta hänsyn till hur den digitalt exkluderade delen av befolkningen ska få åtkomst. Mer forskning krävs dock för att förstå hur människor använder internet för vissa typer av tjänster, särskilt på kommunal nivå.

#### 3.2 Migration

År 2020 förväntas Europa ha brist på arbetskraft. Många lokalregionala myndigheter är medvetna om problemen på den lokala arbetsmarknaden och dess roll i den ekonomiska utvecklingen. En av de viktigaste strategierna som lokala myndigheter kan anamma är att stödja integrationen av migranter på den lokala arbetsmarknaden. När migranter kan förtjäna sitt uppehälle och börja betala skatt kan de börja bidra till samhället och ekonomin. Lokalregionala myndigheter förstår att de måste garantera att de offentliga tjänsterna tillhandahålls på ett säkert och lämpligt sätt för tredjelandsmedborgare.

Arbetsmarknadsstatistik visar att det är stora skillnader mellan tredjelandsmedborgare, intra-EU-migranter och nationella medborgare vad gäller ekonomisk aktivitetsnivå, arbetslöshetsnivå, tillfälliga arbetskontrakt och överkvalifikationsnivå. Aktivitetsnivån för intra-EU-migranter är högre än för tredjelandsmedborgare och för rapporteringslandet, vilket reflekteras i de ekonomiska aktivitetsnivåerna för både kvinnor och män.<sup>23</sup> Arbetslöshetsnivån för tredjelandsmedborgare är högre än för rapporteringslandets medborgare. På liknande sätt har en högre andel tredjelandsmedborgare tillfälliga arbetstillstånd än både intra-EU-migranter och nationella medborgare.

Det är inte bara bristande språkkunskaper och utbildning som påverkar situationen för tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden. Den bristande förmågan att godkänna kvalifikationer är ett stort hinder som påverkar deras framgång på arbetsmarknaden. 39 % av utländska medborgare är överkvalificerade för sina anställningar/jobbs jämfört med 31 % av intra-EU-medborgare och 19 % av nationella medborgare. Det finns även en skillnad i överkvalificeringsnivån hos tredjelandsmedborgare beräknat på ursprungsländer med ett högt och medelhögt/lågt utvecklingsindex. Tredjelandsmedborgare från länder med medelhögt/lågt utvecklingsindex har till och med högre nivåer av överkvalificering.



Utbildningskontoret i Malmö stad i Sverige har erbjudit ett valideringscenter för yrkeskunskaper sedan 2000. Centret hjälper tredjelandsmedborgare som inte har dokumentstöd för sina kvalifikationer/kunskaper. När kompetensen godkänns behöver inte tredjelandsmedborgare upprepa sin formella utbildning för befintliga kunskaper, utan kan fortsätta att lära sig svenska och skaffa ett jobb. Tjänsteanvändarna paras ihop med en handledare. Sedan kontaktar de valideringscentret, som identifierar deras kunskaper och utvärderar deras kompetensnivå. Andra integrationsprogram, till exempel språkutbildning och lärlingskap, bidrar till att stödja tredjelandsmedborgarens kliv in på arbetsmarknaden. Personalen som arbetar på centret har bakgrund som yrkesvägledare och andra liknande yrken. De har inte multikulturell utbildning men är utbildade handledare.<sup>24</sup>

### 3.3 Rekrytering och bibehållande

Lågkonjunkturen i Europa har i synnerhet påverkat unga människor, med växande arbetslöshet bland ungdomar. Åtstramningsåtgärderna har bidragit till växande arbetslöshetsnivåer. Det finns 5,5 miljoner arbetslösa ungdomar i Europa. EU:s svar har varit att främja många olika projekt inom Europa.<sup>25</sup> En EU-rapport, publicerad 2013, med titeln Arbeta tillsammans för Europas ungdomar – ett åtgärdsprogram, bad statliga regeringar att utveckla strategier för att minska ungdomsarbetslösheten tillsammans med andra intressenter. Lokalregionala myndigheter kan potentiellt spela en viktig roll i nationella strategier.<sup>26</sup>

Traditionellt sett har lärlingskap varit ett sätt att stödja ungdomar som vill komma in på arbetsmarknaden. Den aktuella arbetsmarknadskrisen för ungdomar fokuserar återigen på vikten av lärlingskap. Europeiska länder har olika lärlingspolitik, vanligtvis påverkad av yrkesutbildningarnas och utbildningssystemens effektivitet. Tyskland har till exempel ett välutvecklat lärlingssystem, inklusive federala lärlingskap i den offentliga sektorn inom 130 olika yrken.

I Storbritannien har lokala myndigheter spelat en aktiv roll i att främja lärlingskap som en del av en större strategi för att aktivera de ungdomar under 25 år som saknar anställning, studieplats och praktikplats (NEET). Trots att det nationella ungdomskontraktprojektet, som finansierats med en miljard brittiska pund, syftade till att få in fler sårbara ungdomar i utbildning och arbete, har endast 27 % av deltagarna hittat en utbildningsplats eller anställning.<sup>27</sup> Men i pilotprojekt som har körts av lokala myndigheter har mer än 57 % av ungdomarna hittat anställning och/eller utbildningsplatser, vilket är ett mycket bättre resultat.<sup>28</sup>

### 3.4 Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (arbetsmiljö)

Lokalregionala myndigheter kan spela olika roller när det gäller att främja god arbetsmiljö och välmående, både för de egna arbetstagarna och för det lokala samhället. I vissa fall kan de lokalregionala myndigheterna starta projektet, men i många fall är det en av flera agenturer som arbetar med att stödja den sociala debatten och främja arbetsmiljön och hälsan. Detta bestäms delvis av om de lokalregionala myndigheterna har fått en särskild roll när det gäller att implementera arbetsmiljölagarna och deras roll i att främja anständigt arbete och välmående.

Anständigt arbete kan definieras som:

”Anständigt arbete handlar om lika tillgång till anställning utan diskriminering, en lön som det går att leva på, säkerhet på arbetsplatsen, socialt skyddsnät, vid till exempel

sjukdom eller graviditet, och frihet att hålla möten och organisera arbetsstyrkan. Anständigt arbete uppnås genom genomförandet av fyra strategiska mål: skapa jobb, garantera rättigheterna på arbetsplatsen, utöka det sociala skydds nätet och främja social debatt med jämställdhet mellan könen som övergripande mål.”<sup>29</sup>

Lokalregionala myndigheter kan bidra till dessa fyra strategiska mål och nedanstående exempel illustrerar räckvidden för projekt som har genomförts i Europa.

I Skottland siktar Scottish Centre for Healthy Working Lives (skotska centret för hälsosamt arbetsliv) på att ”arbeta med arbetsgivare så att de kan förstå, skydda och förbättra sina arbetstagares hälsa. Detta betyder även att de har en bättre position att stödja arbetstagare med hälsoproblem som kommer tillbaka till arbetet så att de kan stanna på arbetet.” Det finns fyra delmål: en friskare arbetsstyrka, mindre sjukfrånvaro och närvarofusk på arbetsplatsen, säkrare och hälsosammare arbetsplatser samt förbättrad produktivitet för individen.<sup>30</sup> Den skotska konventionen för skotska lokala myndigheter är en samarbetspartner och centret arbetar mycket nära lokala myndigheter.<sup>31</sup> Detta är ett exempel på ett projekt som har nationella mål, men vars genomförande till stor del är beroende av samarbete med lokala myndigheter.

### 3.5 Sammanfattning

Lokalregionala myndigheter är i en bra position för att främja social inkludering som en del av det större mandatet. Förbättrad digital inkludering innebär samarbete med både det lokala samhället och den privata ICT-sektorn. Arbetet för integrationen av tredjelandsmedborgare måste involvera nya sätt att arbeta genom utformningen av nya lagar, allianser och koalitioner, som bygger på befintliga integrationsstrategier. På samma sätt har lokalregionala myndigheter främjat integrationen av ungdomar på arbetsmarknaden genom utbildning och lärlingskap. Med sitt arbetsmiljöarbete är lokalregionala myndigheter mer aktiva för att främja arbetsmiljön för den egna arbetsstyrkan och det lokala samhället.

## 4 Åtstramning

Åtstramningspolitiken har haft en kraftig påverkan på många tjänster hos lokalregionala myndigheter sedan 2010 och dikterar ofta nya arbetssätt. Det kan ses i de många nya e-myndighetstjänsterna och problemen med att integrera tredjelandsmedborgare i arbetsstyrkan.

### 4.1 Digitalisering

Digitaliseringen och användandet av e-myndigheter har avancerats ytterligare av centrala och lokalregionala myndigheter som ett sätt att modernisera offentliga tjänster och minska kostnaderna. Arbetets natur och hur det tillhandahålls kan ändras dramatiskt när digitaliseringen sker. Insamlingen av data kan till exempel bli en mer rutinartad och monoton process. Tidigare personliga kontakter endera personligen eller per telefon kan minska, vilket leder till minskad arbetstillfredsställelse och ofta till minskad kontroll över arbetsprocessen.

Som del av åtstramningspolitiken, men även som en del av moderniseringen av offentliga tjänster, har lokalregionala myndigheter introducerat digitala system som förändrar hur information lagras och hur tjänster levereras. Forskning som tittar på vilken påverkan digitaliseringen har på arbetsprocessen har funnit att den kan resultera i att arbetstagaren

har mindre kontroll över den egna arbetsprocessen. Detta kan påverka stressnivåerna, arbetstillfredsställelsen och känslan av att vara uppskattad.

## 4.2 Migration

EUROMED-utvärderingen (2012) för anställda inom den offentliga tjänstesektorn och deras arbete med migrantanvändare av tjänsterna har funnit att tjänsterna har försämrats gradvis med allt allvarigare arbetsförhållanden, särskilt inom tjänsterna för inledande mottagande, där det saknades utrustning och lokalerna var olämpliga. Offentliga tjänstearbetstagare fick inte tillräcklig utbildning och information, vilket gjorde det svårare att tillhandahålla offentliga tjänster.

## 4.3 Rekrytering och bibehållande

Den globala finanskrisen och de resulterande åtstramningsåtgärderna har i olika grad påverkat anställningarna inom lokala myndigheter. I många länder, bland annat Storbritannien, Sverige och Grekland, har åtstramningsåtgärderna orsakat ett dramatiskt minskat antal jobb, där lokala myndighetsanställda har endera förlorat jobbet eller inte ersatts, och förändrat sättet som de lokala myndighetstjänsterna tillhandahålls på. I andra länder har påverkan på lokala myndigheter varit mindre allvarig.

Åtstramningsåtgärderna har haft stor påverkan på arbetsstyrkan inom lokala myndigheter i flera länder. Effektivitet och omstruktureringsstrategier har minskat antalet jobb, introducerat nya sätt att arbeta på och ökat outsourcingen av många backoffice-tjänster, vilket har förändrat arbetets natur inom lokala myndigheter.

## 4.4 Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (arbetsmiljö)

Budgetminskningar har lett till nedskärningar i antalet jobb samt ökande arbetsbördor där arbetstagare inte har ersatts. Vissa lokala myndigheter har outsourcat offentliga tjänster så att arbetstagarna flyttar till arbetsgivare inom den privata sektorn. Detta får konsekvenser för arbetstagarnas ekonomiska säkerhet och leder till ökat arbetstryck och omorganisation av arbetet. Alla dessa förändringar är kända att påverka hälsan för de enskilda arbetstagarna.

Lokalregionala myndigheter har påverkats av åtstramningspolitiken och den totala effekten av nedskärningarna är ännu inte helt känd. Åtstramningen har ökat digitaliseringen av offentliga tjänster, men det finns fortfarande mycket att lära sig om effekterna på arbetsmiljön och hur tjänsteanvändarna reagerar. För tredjelandsmedborgare har åtstramningspolitiken direkt påverkat tjänsterna som de använder och arbetstagarna inom den offentliga sektorn som tillhandahåller dessa tjänster. Det allmänt ökade trycket på de offentliga tjänsterna har påverkat attityderna till tredjelandsmedborgare negativt. Ungdomar har påverkats oproportionellt mycket av finanskrisen och lokalregionala myndigheter har fokuserat på att stödja unga till arbete. Äldre människor som arbetat för lokalregionala myndigheter har ofta förlorat sina jobb som ett resultat av budgetnedskärningar. Långsiktiga hälsoeffekter av åtstramningspolitiken och organisatorisk omstrukturering kommer att påverka arbetstagarna inom den offentliga sektorn.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

### 5.1 Slutsatser

Nya arbetssätt har tagits fram som ett resultat av ny/förändrad teknik, nya sätt att tillhandahålla tjänsterna så att de uppfyller behoven hos tredjelandsmedborgare och demografiska förändringar samt nya arbetssäkerhets- och hälsobehov. Social debatt spelar en viktig roll när ny praxis ska främjas.

Behovet av transparens och redovisningsansvar uppstår inom alla fyra områden. Det sätter särskilt tryck på lokalregionala myndigheter att göra besluten mer transparenta samt att följa institutionella system för transparens och redovisningsskyldighet. Mer information och konsultation krävs.

Lokalregionala myndigheter kan ha en ledande roll när det gäller att främja social inkludering, både digital inkludering, social inkludering av tredjelandsmedborgare och social inkludering av äldre/yngre människor. Lokalregionala myndigheter är bäst lämpade att främja integration eftersom de har ett ansvar gentemot de lokala medborgarna.

Relationen mellan lokalregional politik/implementering och nationell politik/implementering blir allt viktigare. Lokalregionala myndigheter har till exempel tagit ansvar för immigrationspolitiken när det nationella ledarskapet varit otydligt.

Lokalregionala myndigheter har ansvar för rekrytering och bibehållande av arbetskraften samt arbetsmiljön på de egna arbetsplatserna samt i lokalsamhället.

Arbetsmiljö är ett tema som påverkar tre områden samtidigt – digitalisering, migration samt rekrytering och bibehållande. Lokalregionala myndigheter har även ansvar för att främja arbetsmiljön såväl på arbetsplatser i lokalsamhället som för den egna arbetsstyrkan.

Datainsamling används för att utvärdera påverkan av digitaliseringen, förstå hur tredjelandskommunerna förändras, utvärdera hur effektiv rekryteringen och bibehållandet är samt utvärdera arbetsmiljöfrågor. Datainsamlingen bidrar till transparens vid beslutsfattande.

Utbildning, övervakning och utvärdering är viktigt inom alla områden.

### 5.2 Rekommendationer

Rapporten visar att nya former för tillhandahållna tjänster, god arbetsmiljöpraxis och social debatt måste kopplas samman om behoven hos både tjänsteanvändarna och arbetstagarna inom den offentliga sektorn ska kunna uppfyllas. Det finns flera rekommendationer:

- Uppnå en delad förståelse hos sociala samarbetspartner av problemets natur, t.ex. arbetsmiljöproblem.
- Införa en effektiv informations- och konsultationsprocess med alla viktiga intressenter, t.ex. när digitalisering introduceras för tjänsteanvändare och arbetstagare.
- Implementera åtgärder på ett öppet och tydligt sätt så att alla intressenter förstår vad som görs, t.ex. hur resurser allokeras för social integration av tredjelandsmedborgare.

- Samla in tillämpliga data för att både skapa en problemanalys och övervaka implementeringen av en lösning.
- Göra offentliga tjänsteleverantörer ansvariga inför de lokala medborgarna, t.ex. genom att utforma och tillhandahålla tjänster och anställningsregler som reflekterar lokala demografiska trender.
- Utforma och implementera övervaknings- och utvärderingsstrategier, t.ex. nya former för digitala tjänster och arbetsprocesspåverkan.
- Erbjuder tillämplig utbildning för arbetsstyrkan när nya former av tjänster introduceras, t.ex. nya sätt att hantera arbetsmiljöproblem.

Jane Lethbridge

[j.lethbridge@gre.ac.uk](mailto:j.lethbridge@gre.ac.uk)

14 oktober 2016

- 
- <sup>1</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.31177>).
- <sup>2</sup> <http://www.epsu.org/a/8763>).
- <sup>3</sup> <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/#sthash.A8ysVEXV.dpuf>
- <sup>4</sup> Katz et al (2014) Using a digitalization index to measure the economics and social impact of digital agenda, info 16(1): 32-44
- <sup>5</sup> Silcock R. (2001) 'What is e-Government?' *Parliamentary Affairs* 54(1): 88-102
- <sup>6</sup> EU (2012) Digitalising public services Putting ambition into action Benchmark report p.8
- <sup>7</sup> <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874>
- <sup>8</sup> OECD (2015) *International Migration Outlook 2015* Paris: OECD
- <sup>9</sup> ESPON with CEMR, EUROCITIES and EUKN (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee inflows* Espon Policy Brief: 13
- <sup>10</sup> ESPON with CEMR, EUROCITIES and EUKN (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee inflows* Espon Policy Brief: 13
- <sup>11</sup> EU (2015) The 2015 Ageing Report Underlying assumptions and projection methodologies European Economy 8/2014 Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)
- <sup>12</sup> Eurostat
- <sup>13</sup> CEMR (2016) Local and regional governments as employers <http://www.ccre.org/en/activites/view/6>
- <sup>14</sup> Colley L. (2014) Understanding ageing public sector workforces Demographic challenge or a consequence of public employment design? *Public Management Review* 16(7):1030-1052
- <sup>15</sup> LGA [http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal\\_content/56/10180/6031591/ARTICLE](http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal_content/56/10180/6031591/ARTICLE)
- <sup>16</sup> LGA [http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal\\_content/56/10180/6031591/ARTICLE](http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal_content/56/10180/6031591/ARTICLE)
- <sup>17</sup> 2007 Luxembourg Declaration for Workplace Health Promotion
- <sup>18</sup> WHO (2011) Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives.p.09
- <sup>19</sup> WHO (2011) Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives.p.09
- <sup>20</sup> EU-OSHA Never too older for the kindergarten: reducing the strain to retain older workers, Denmark
- <sup>21</sup> Office for National Statistics, *Internet Access 2010*, published online August 2010 cited in NAO (2011) *Information and Communications Technology in Government*
- <sup>22</sup> Comptroller & Auditor General (2011) *Digital Britain Two: Putting users at the heard of government's digital services* National Audit Office (NAO) Report prepared under Section 6 National Audit Act 1983
- <sup>23</sup> OECD Working Paper Dec 10 2012
- <sup>24</sup> CEDEFOP ( 2014) Valuing diversity: guidance for labour market integration of migrants Cedefop Working paper No 24 Case study 4 Centre for Validation of Occupational Skills <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/6124>
- <sup>25</sup> Youth Employment Package, 2012 and Youth Employment Initiative, 2013
- <sup>26</sup> EU (2013) 'Working Together for Europe's young people – a call to action'
- <sup>27</sup> LGA 2013 press release 30 May 2013
- <sup>28</sup> LGA 2013 press release
- <sup>29</sup> KS/NUMGE (2014) *Decent work and tri-partite dialogue*
- <sup>30</sup> Scottish Centre for Healthy Working Lives <http://www.healthyworkinglives.com/about/about-schwl/aims>
- <sup>31</sup> Scottish Centre for Healthy Working Lives – COSLA is a stakeholder