



ENHET
Enheten för Vårld, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik
HANDLÄGGARE
Adnan Habibija

DATUM
2020-11-11

ERT DATUM
2020-11-13

DIARIENUMMER
20200238

ER REFERENS
A2020/01492/A

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över SOU 2020:41 Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen av Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitik (A 2019:04)

LO har beretts möjlighet att lämna remissyttrande över slutbetänkande SOU (2020:41) från Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitik. LOs yttrande fokuserar på de politiska implikationerna av utredningens förslag. Yttrandet behandlar principiella uppfattningar och konkreta invändningar eller frågeställningar som bedömts relevanta samt tar i viss mån upp alternativa förslag.

Sammanfattning av LOs synpunkter

- LO anser att frågan om varför arbetslösa med försörjningsstöd inte i större utsträckning deltar i Arbetsförmedlingens program bör utredas närmare. Det är inte godtagbart att det stöd man får på Arbetsförmedlingen påverkas av vad man har för försörjning och att uppgifter och kostnader som staten ska ta vältras över på kommuner.
- LO *avstyrker* idén om att utvidga kommuners befogenheter så att de, på frivillig basis, deltar i Arbetsförmedlingens upphandlingar och valfrihetssystem i konkurrens med andra aktörer. Kommunerna har olika förutsättningar, ambitioner och politiska prioriteringar vad gäller arbetsmarknadspolitik. Att ersätta statens uppgifter på arbetsmarknadsområdet med ökade befogenheter för kommuner kan leda till att stödet till arbetssökande och arbetsgivare i större utsträckning än i dag varierar beroende på var i landet man bor.
- Det finns inga studier som tyder på att kommunerna skulle vara bättre på att bedriva arbetsmarknadspolitik än staten. För att motverka ett varierat och olikvärdigt tjänsteutbud anser LO att Arbetsförmedlingen bör fungera som ”garantileverantör” och bedriva egen verksamhet där det finns ett otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Arbetsförmedlingen har bättre förutsättningar än kommunerna att ge ett kvalificerat och likvärdigt stöd till arbetssökande mot både de lokala och den nationella arbetsmarknaden. Att varje kommun försöker bygga upp sådan kompetens tjänar inget syfte.

- LO *avstyrker* utredningens förslag om att ge kommuner undantag från kommunallagens självkostnadsprincip och från förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet när uppdrag utförs i konkurrens. Ett sådant förslag skulle i praktiken leda till att kommuner åläggs att bedriva verksamheten med vinst. Det är LOs uppfattning att arbetsmarknadspolitisk verksamhet ska bedrivas för att på bästa möjliga sätt hjälpa arbetssökande till varaktig sysselsättning och egen försörjning, och inte för att öka vare sig kommunernas eller andra aktörers vinster. Vidare är LO tveksam till förslaget om undantag från lokaliseringsprincipen mot bakgrund av den otydlighet konkurrens mellan kommuner och social dumpning som riskerar att uppstå om kommuner erbjuder tjänster utanför sin egen kommun.
- LO *tillstyrker* förslaget om att tydliggöra att det får ingå ersättning när kommuner anordnar aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av Arbetsförmedlingen, exempelvis vid överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och en kommun.
- LO *tillstyrker* förslaget om att ge en statlig myndighet i uppdrag att följa upp kommuners arbetsmarknadspolitiska verksamhet och anser att oberoende uppföljningar behöver göras av reformeringen av Arbetsförmedlingen i stort. Det är viktigt att kunskap ligger till grund för politikens utformning.

Bakgrund

Regeringen och samarbetspartierna har kommit överens om att Arbetsförmedlingen ska reformeras och matchande och rustande tjänster i huvudsak utföras av fristående aktörer. LO likväl som flera andra organisationer, myndigheter och experter har framfört kritik mot inriktningen på reformen. Detta bland annat eftersom utvärderingar av privatiserade arbetsmarknadstjänster inte givit några tydliga belegg för positiva sysselsättningseffekter. Utvärderingarna ger snarare ett visst stöd för ökade kostnader av privatiserade tjänster, inte minst eftersom kontroll- och uppföljningsmekanismer behöver implementeras om missbruk och

resultatmanipulation ska förebyggas och motverkas.^{1 2} Forskningen har pekat på ytterligare risker.³ Oavsett om ersättningarna till aktörerna utgår ifrån resultat eller storlek på åtagandet är arbetsmarknadstjänster komplexa och svåra att prissätta, med risker som till exempel selektering av resursstarka arbetssökande, parkering av resurssvaga samt förstärkta incitament att snabbt förmedla vilket jobb som helst, vilket kan innebära att arbetssökande pressas mot kortvariga jobb och/eller mot jobb som inte är i paritet med deras kompetens.

En annan risk som har uppmärksammats är att privatiserade system kan leda till att det uppstår ett olikvärdigt tjänsteutbud över landet, då kundunderlaget i vissa delar av landet kan vara för lågt eller ojämnt för att det ska vara tillräckligt lönsamt att bedriva kommersiell verksamhet.⁴

I kommittédirektiv 2019:86 framgår att det faktum att det kan uppstå situationer där inga fristående aktörer är tillräckligt aktiva i ett område, eller att antalet aktörer är för lågt för att en kvalitetshöjande konkurrens ska kunna upprätthållas, ligger till grund för tillsättandet av Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Utredningen tillsattes för att analysera om, och lämna eventuella författningsförslag som möjliggör att kommuner ska kunna tillhandahålla insatser för arbetssökande på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen, bland annat i konkurrens med fristående leverantörer enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om valfrihetssystem. I direktiven framgår även att en utgångspunkt för utredningen är att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar och att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte ska ändras. Vidare framgår att kommunernas eventuella deltagande som utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser ska ske på frivillig basis.

Mot denna bakgrund lämnar den remitterade utredningen flera förslag för att förbättra kommuners möjligheter att medverka som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen. Utredningen lämnar också en rad förslag för att uppnå så likvärdiga förutsättningar som möjligt mellan kommuner och andra fristående aktörer.

LOs synpunkter på utredningens förslag

¹ Lundin, M (2011), Marknaden för arbetsmarknadspolitik – om privata komplement till Arbetsförmedlingen, Rapport 2011:13, IFAU, Uppsala.

² Crépon, B (2018), "Private Providers of Labor Market Services: A Review of the Evidence", i Bergström, A och L Calmfors (red), Framtidens arbetsförmedling, Fores, Stockholm.

³ Se t.ex. SOU (2019:3), Effektivt, tydligt och träffsäkert –det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, Statens Offentliga Utredningar, Nordstedts juridik, Stockholm.

⁴ Ibid.

Under de senaste decennierna har kommuner blivit en allt viktigare aktör inom arbetsmarknadspolitiken. Stora grupper började under 1990-talet hänvisas till dåtidens socialbidrag (numera försörjningsstöd) därför att de hade svårigheter att få tillgång till arbetsmarknaden. Sedan dess bedriver en växande andel av kommunerna någon form av arbetsmarknadspolitik för arbetslösa med försörjningsstöd. Exakt varför det blivit så är oklart, men ett argument som utredningen tar upp är att kommunerna med hjälp av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kan bidra för att minska kostnaderna för försörjningsstöd.

Verksamheten är till viss del en självpåtagen uppgift. I vissa fall kan orsaken vara att kommunerna har högre ambitioner än staten när det gäller att stödja arbetslösa. I andra fall ser det ut som om den kommunala arbetsmarknadspolitiken har ett avskräckande, snarare än kompetenshöjande, syfte. Staten har understött utvecklingen genom att utöka kommunernas lagstöd för att kräva deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser. Men det är viktigt att understryka att Arbetsförmedlingen varken på 1990-talet eller senare har fråntagits ansvaret för att hjälpa arbetslösa med försörjningsstöd på samma sätt som övriga arbetslösa. Ändå deltar inskrivna på Arbetsförmedlingen med försörjningsstöd i program i mindre utsträckning än inskrivna med a-kasseersättning som, så vitt det går att se, är i en liknande situation i övrigt.⁵

LO anser att frågan om varför arbetslösa med försörjningsstöd inte i större utsträckning deltar i Arbetsförmedlingens program bör utredas närmare. Det är inte godtagbart om det stöd man får på Arbetsförmedlingen påverkas av vad man har för försörjning. Det är inte heller godtagbart att uppgifter som staten ska ta, och kostnader som är förknippade med dessa uppgifter, vältras över på kommuner.

Att arbetslösa med försörjningsstöd hamnar vid sidan av den statliga arbetsmarknadspolitiken är ett större problem om den arbetsmarknadspolitik de erbjuds istället inte håller lika hög kvalitet som den statliga. I stort sett saknas vetenskapliga belägg för hur de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna fungerar, vilket tas upp i utredningens betänkande. Det har inte varit möjligt att utvärdera dem på samma sätt som Arbetsförmedlingens program eftersom det saknas systematisk dokumentation. De utvärderingar som finns antyder att de kommunala

⁵ Mörk, E. och L Liljeberg (2011), Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer mellan stat och kommun, Rapport 2011:17, IFAU, Uppsala.

åtgärderna inte haft några betydande positiva resultat i form av ökad sysselsättning eller ökade inkomster av insatserna.⁶

Flera nyligen publicerade studier pekar på att det föreligger en betydande spridning mellan kommunerna i de insatser som erbjuds.⁷ Bland de kommuner som har arbetsmarknadsinsatser är det stor spridning med avseende på vilka som anvisar deltagare, målgrupperna för insatserna och hur långa insatserna är.⁸ Det visar sig att gränserna mellan olika typer av insatser är oklara och en och samma insats kan innebära olika saker i olika kommuner, något som försvårar utvärderingar.⁹

En gemensam nämnare är att kommunala arbetsmarknadsåtgärder är av en flyktig beskaffenhet, bedrivs i lokal projektform, har otydliga mål och omfattar insatser av en svårbedömd och i flera fall av tvivelaktig kvalitet i förhållande till vad som kan bedömas vara kompetenshöjande verksamhet.¹⁰ Några exempel på sysselsättningsaktiviteter som deltagare i kommunala arbetsmarknadsinsatser har fått utföra är gräsklippning, biltvätt, flytthjälp, snöröjning. De kommunala arbetsmarknadsinsatserna verkar i flera fall handla om aktivering för aktiveringens skull.¹¹ I vissa fall verkar verksamheten bedrivs som ett sätt att få arbetsuppgifter utförda till en lägre kostnad (som exempelvis vid tvätt av kommunens bilar, som annars skulle behöva ske genom anlitan av en extern aktör), något som kan orsaka undanträngnings- och konkurrensproblem samt pressa löner och villkor. Till skillnad från den statliga arbetsmarknadspolitiken saknar den kommunala ett tydligt och uttalat arbetsmarknadsperspektiv. Avsaknaden av arbetsmarknadsperspektiv kan resultera i incitament för kommuner att bidra till förflyttningar av kommuninvånare till andra välfärdssystem (genom att till exempel erbjuda tidsbegränsade anställningar inom kommunal

⁶ Se t.ex. forskningsöversikten i Panican, A och A Ulmestig (2017), Lokal arbetsmarknadspolitik - vem gör vad, hur och för vem? (Rapportserie i socialt arbete; Nr. 36), Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet, Växjö. Eller Thorén, K. (2012), Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare i Rapport från riksdagen 2011/12:RFR15, Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Sveriges Riksdag, Stockholm.

⁷ Se t.ex. Forslund, A et al (2019). Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? Rapport 2019:5, IFAU, Uppsala.

⁸ Vikman, U och A Westerberg (2017), Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken, Rapport 2017:7, IFAU, Uppsala.

⁹ Ulmestig, R (2020). Gränser och variationer – en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik, Rapport 2020:5, IFAU, Uppsala.

¹⁰ Panican, A och A Ulmestig (2017), Lokal arbetsmarknadspolitik - vem gör vad, hur och för vem? (Rapportserie i socialt arbete; Nr. 36), Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet, Växjö.

¹¹ Ibid.

verksamhet så att individerna får arbetslöshetsersättning när anställningen upphör, istället för försörjningsstöd).

Forskningen varnar för att de oklara rollerna mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen kan leda till att arbetslösa erbjuds färre insatser eller ogenomtänkta insatser som inte matchar de arbetssökandes behov. De oklara rollerna kan därtill leda till att arbetslösa ”hamnar mellan stolarna” genom att statliga respektive kommunala verksamheter anser att det är den andres ansvar att bidra med insatser. Det kan också leda till att statliga och kommunala verksamheter erbjuder överlappande verksamheter. De arbetslösa riskerar att inte erbjudas ett adekvat stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed kan verksamheter som tillhandahåller arbetsmarknadsåtgärder på lokal nivå åstadkomma det som är tänkt att bekämpa: Fortsatt arbetslöshet och social exkludering.¹²

Av de skäl som har angivits avstyrker LO idén om att utvidga kommuners befogenheter så att de, på frivillig basis, deltar i Arbetsförmedlingens upphandlingar och valfrihetssystem i konkurrens med andra aktörer. Även om det i vissa fall kan leda till att geografiska fläckar fylls, ser LO en uppenbar risk för att ökade befogenheter för kommunerna på arbetsmarknadsområdet, som dessutom bygger på frivillighet, kan leda till att stödet till arbetssökande och arbetsgivare i större utsträckning än i dag varierar beroende på var i landet man bor. Det är en utveckling som måste motverkas, inte drivas på ytterligare genom politiska beslut.

LO vill i sammanhanget lämna ett alternativt förslag. För att motverka ett varierat och olikvärdigt tjänsteutbud anser LO att Arbetsförmedlingen bör fungera som ”garantileverantör” och bedriva egen verksamhet där det finns ett otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster. Det är LOs uppfattning att Arbetsförmedlingen har bättre förutsättningar än kommunerna att ge ett likvärdigt och kvalificerat stöd till arbetssökande mot både de lokala och den nationella arbetsmarknaden. Att varje kommun försöker bygga upp sådan kompetens tjänar inte något syfte.

Ytterligare ett skäl att låta Arbetsförmedlingen fortsätta att erbjuda arbetsmarknadstjänster i egen regi är att myndighetens beställarkompetens

¹² Panican, A och A Ulmestig (2017), Lokal arbetsmarknadspolitik - vem gör vad, hur och för vem? (Rapportserie i socialt arbete; Nr. 36), Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet, Växjö.

upprätthålls på det sättet. Utan tjänster i egen regi skulle Arbetsförmedlingen få sämre kännedom om de tjänster som upphandlas.¹³

Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken lämnar flera förslag för att säkerställa att kommuner och privata aktörer ska kunna konkurrera på ett så likvärdigt sätt som möjligt. LO förstår svårigheterna med att uppnå likvärdiga konkurrensförutsättningar mellan offentliga och privata aktörer. Förutom de risker som har identifierats i utredningsdirektiven och utredningens betänkande ser LO en risk för att det kan skapas incitament för kommuner att i sitt matchningsarbete prioritera personalförsörjningen till de egna verksamheterna framför andra branscher som är i behov av arbetskraft. Detta kan vara problematiskt om viljan att säkra den egen personalförsörjningen orsakar felmatchning på arbetsmarknaden. Incitament av detta slag kan ligga bakom det faktum att majoriteterna av platserna inom det kommunala yrkesvux är inriktade mot vård och omsorg samt socialt- och pedagogiskt arbete.¹⁴

LO avstyrker utredningens förslag om att ge kommuner undantag från kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot vinstdrivande näringsverksamhet när uppdrag utförs enligt LOU eller LOV i konkurrens. Förslaget skulle bidra till en mer likvärdig konkurrens mellan kommuner och privata aktörer, men det skulle i praktiken leda till att kommuner åläggs att bedriva verksamheten med vinst, för att andra konkurrerande aktörer inte ska missgynnas.

Det är LOs bestämda uppfattning att arbetsmarknadspolitisk verksamhet ska bedrivas för att på bästa möjliga sätt hjälpa arbetssökande till varaktig sysselsättning (som motsvarar kvalifikationer och arbetsutbud) och egen försörjning samt för att främja sysselsättning i stort och en positiv strukturomvandling. Arbetsmarknadspolitiken ska bedrivas för de arbetslösa och samhällets skull, inte för att öka vare sig kommunernas eller andra aktörers vinst. Det går att argumentera för att verksamhet till självkostnadspris skulle bidra till att det uppstår en sund konkurrens, eftersom endast de aktörer som är minst lika effektiva skulle vara kvar på marknaden, vilket perfekt konkurrens förväntas leda till enligt nationalekonomisk teori. Med den ordning som utredningen föreslår skulle

¹³ SOU (2019:3), Effektivt, tydligt och träffsäkert –det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad, Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, Statens Offentliga Utredningar, Nordstedts juridik, Stockholm.

¹⁴ SOU (2019:3), Effektivt, tydligt och träffsäkert –det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad, Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, Statens Offentliga Utredningar, Nordstedts juridik, Stockholm.

skattemedel som avsatts för att förbättras arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden kunna gå till annat (vinsten skulle kunna användas inom andra delar av kommunal verksamhet), något som skulle äventyra legitimiteten för arbetsmarknadspolitiken. Dessutom skulle kommunernas incitament att hjälpa arbetslösa med svag anknytning till arbetsmarknaden minska och istället marknadslogiken påverka kommuner att prioritera dem med godare jobbchanser. De presumtiva förbättrade konkurrensförutsättningarna kan inte vägas upp mot dessa konsekvenser.

Vidare är LO tveksam till förslaget om undantag från lokaliseringsprincipen. Om kommuner tillåts och förväntas erbjuda matchningstjänster utanför sin egen kommun kan det å ena sidan gynna den geografiska rörligheten, men det kan å andra sidan bli otydligt för individer, och arbetsgivare om vilken aktör man egentligen ska vända sig till i olika ärenden. Dessutom skulle olika typer av lösningar uppstå i olika kommuner. Förslaget skulle också kunna leda till att det uppstår konkurrens mellan kommuner i anbudsförfaranden, vilket på sikt kan påverka kommunernas relationer och samarbeten, och i slutändan kommuninvånare, negativt. Dessutom ser LO att förslaget kan leda till en ökad risk för så kallad social dumpning, ett fenomen som identifierats i såväl socialpolitiken som i bosättning av asylsökande, där kommuner vidtagit åtgärder i syfte att hålla nere sina kostnader som andra kommuner istället har tvingats ta.¹⁵ LOs bedömning är att de positiva aspekterna av förslaget inte kan vägas upp mot de negativa konsekvenserna som riskerar att uppstå.

LO ser ett stort behov av god samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, inte minst eftersom många arbetssökande behöver ta del av utbildningar och/eller socialpolitiska insatser som kommunerna erbjuder i kombination med traditionell arbetsmarknadspolitik. Den samverkan som på senare tid har etablerats mellan Arbetsförmedlingen och kommuner, inte minst tack vare Delegationen för unga och nyanlända till arbete, har bidragit till samhälleliga vinster då parallella spår, dubbelarbete och en oklar rollfördelning har kunnat motverkas. Samverkan i denna riktning behöver utvecklas. Det är inte rimligt att kommunernas ekonomiska situation begränsar denna typ av samverkan. LO tillstyrker därför förslaget om att tydliggöra så att det i vissa fall får ingå ersättning när kommuner anordnar aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av Arbetsförmedlingen, exempelvis vid överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och en kommun. LO ser dock inte heller i detta fall

¹⁵ Se t.ex. regeringens uppdrag till Statskontoret att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun (regeringsbeslut 2020-02-13).

något behov av att ge kommunerna ytterligare befogenheter av de skäl som har angivits tidigare.

LO bedömer att avtalssamverkan ger större möjligheter att flexibelt möta behov och förutsättningar i en enskild kommun eller en grupp av kommuner än valfrihetssystem och upphandlingar. Några exempel på risker med valfrihetssystem har tagits upp tidigare, såsom selektering av resursstarka grupper av arbetssökande och parkering av resurssvaga. Det finns även utmaningar med upphandlingar enligt LOU. Upphandling blir p.g.a. principer om konkurrensneutralitet, transparens och likabehandling av naturen trögrörligt. Inte minst har det stora antalet överklaganden inneburit påfrestningar på organiseringen av arbetsmarknadspolitiken. Det har skapat långa ledtider och försämrat möjligheten att snabbt få nya insatser på plats och därmed förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att uppnå sina mål.¹⁶ Det finns därför starka skäl att ifrågasätta om upphandlingar är det mest ändamålsenliga verktyget för att anskaffa arbetsmarknadstjänster. Att kommuner blir anbudsgivare i Arbetsförmedlingens upphandlingar (något som är ytterst ovanligt i dag) skulle resultera i fler anbud och därigenom ökad risk för fler överklaganden och sannolikt ytterligare tröghet i framtagandet av insatser. Dessutom kan kommunernas överklaganden av Arbetsförmedlingens beslut leda till ökade kostnader för både staten och kommuner, något som kan påverka legitimiteten för det offentliga.

Slutligen tillstyrker LO förslaget om att ge en statlig myndighet i uppdrag att följa upp kommuners arbetsmarknadspolitiska verksamhet och anser att utförliga, regelbundna och oberoende uppföljningar behöver göras av reformeringen av Arbetsförmedlingen i stort. Det är viktigt att kunskaper om vad som fungerar mest effektivt ligger till grund för politikens utformning. Reformeringen av Arbetsförmedlingen kommer sannolikt bli den största förvaltningsreformen i Sverige på flera decennier. Det är olyckligt att den genomförs i forcerad takt, i synnerhet då kunskapen om fristående aktörers verksamhet på arbetsmarknadsområdet är så bristfällig. Det är av yttersta vikt att reformeringen ständigt anpassas och justeras i takt med att ny kunskap tas fram.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

¹⁶ Habibija, A och A Löfgren (2019), Arbetsmarknadsutbildning för nya och bättre jobb, Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.

Susanna Gideonsson

Adnan Habibija
Handläggare