

Arbetsmarknadsdepartementet
Jakobsgatan 26
103 33 Stockholm

LOs yttrande över promemorian Kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Promemorians förslag

Det kommunala ungdomsprogrammet (KUP) och ungdomsgarantin (UG) avskaffas den 1 december 2007 och då införs programmet Jobbgaranti för unga. En ny lag föreslås därför införas om kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ger dem möjlighet att efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

LOs ståndpunkter

- LO anser att det är avgörande att AF kräver en tydlig avrapportering om innehåll och resultat av programinsatser som utförs av kommunerna. Detta är en förutsättning för att LO ska kunna ställa sig positiv till den i promemorian föreslagna lagen.
- LO anser att det är avgörande att geografisk rörlighet av arbetskraften kan främjas bättre genom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Detta bör särskilt beaktas vid övervägande om ökad kommunal samverkan.
- LO anser att arbetsmarknadspolitik främst är en statlig angelägenhet, men att den ska anpassas lokalt och regionalt för ett effektivt genomförande.
- Aktiv arbetsmarknadspolitik har en makroekonomisk funktion genom att stabilisera konjunkturen med stöd i finansiella resurser i statsbudgeten.
- LO anser att andra aktörer än staten kan genomföra delar av den aktiva politiken under förutsättning att en god uppföljning och utvärdering finns av måluppfyllelse.
- LO anser att det är viktigt att kommuner kan delta i aktiv arbetsmarknadspolitik som arbetsgivare. LO anser att plusjobben

och andra liknande program med hög kvalitet och god träffsäkerhet bör återinföras.

- LO anser att AF måste bli bättre på att stödja socialbidragstagare med arbetslöshet som problem och att de i högre grad än hittills får del av t ex arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd. I detta är bättre samverkan med kommuners socialtjänst och arbetsmarknadsenheter en nyckelfråga.
- LO anser att AF vid samverkan om arbetsmarknadspolitiska program bör följa hur kommunerna arbetar mot diskriminering i genomförandet.
- LO anser att det är viktigt med en starkt likvärdig behandling av individer över landet. Det gäller både för hög kvalitet och god tillgång till aktiva program som främjar övergång till arbete.
- LO anser att det är viktigt att lokala lekmanorgan finns kvar inom den nya myndighetsorganisationen och att företrädare för de fackliga organisationerna finns i dessa.

Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken

Under 1990-talet blev delar av arbetsmarknadspolitiken i Sverige en angelägenhet för kommunernas socialtjänst. Allt fler av dem som inte ansågs kunna konkurrera om de få lediga arbetena hänvisades tillbaka till socialtjänsten som enligt lagen har ett yttersta ansvar för människors försörjningssituation. Den socialpolitiska inriktningen i arbetsmarknadspolitiken stärktes därmed, medan de delar som syftade till omställning genom bl a utbildningsinsatser, försvagades.

I socialtjänstlagen infördes år 1998 en möjlighet att anvisa dem som uppbär försörjningsstöd, och inte kan beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, till praktik eller kompetenshöjande verksamhet. I många kommuner hade socialtjänsten utformat aktiveringsprogram långt innan lagen erbjöd en legitim inramning för detta. En systematisk insamling av statistik finns inte över dessa program trots att de tidvis varit omfattande och många (tidvis uppgått till cirka 800 stycken i landet).

Det finns inte heller särskilt många arbetsmarknadspolitiska utvärderingar i Sverige av dessa program, utan mer uppföljningar och fallstudier. Dessa visar att genomförandet av kommunal aktivering ofta skiljer sig väsentligt från hur målen uttrycks. Deltagare i lokala aktiveringsprogram blir också mer utsatta av myndigheters krav, genom att mer långtgående krav och sanktioner kan ställas i dem än i AMVs program. (IFAU 2005:11)

Aktivering fokuserar på de arbetslösa individerna och deras aktivitet, och inte på lönearbete och den reguljära arbetsmarknaden. Syftet med aktiveringsprogrammen är ofta att ge socialbidragstagarna annan försörjning och inte nödvändigtvis arbete. En utsatt grupp arbetslösa aktiveras därmed i ett betydligt mindre förmånligt system än andra arbetslösa. I kommunerna anser man många gånger att arbetsförmedlingen borde ta ett ökat ansvar för denna grupp.

Kommunerna har haft en stor roll i genomförandet av KUP och UG. Resultaten har dock inte varit tillräckligt goda av dessa program och skillnaderna mellan kommunerna alltför stora. De få utvärderingar som finns av de kommunala arbetsmarknadspolitiska insatserna för unga visar att de främst varit framgångsrika i att studiemotivera. För gruppen 20-24 år har insatser i AFs regi varit mer effektiva i att få unga i arbete än deltagande i UG (IFAU 2006:5).

LO har framfört synpunkter på inriktningen av en ny arbetsmarknadspolitik för unga bland annat i remissvaret i maj 2007 om en Jobbgaranti för unga.

Konjunkturstabilisering

Aktiv arbetsmarknadspolitik har en makroekonomisk funktion i och med att den är en halvautomatisk stabilisator för konjunkturen. Tillräckliga finansiella resurser måste finnas för detta och de ligger främst i att statsbudgeten kan underbalanseras vid konjunkturedgång. Kommuner har balanskrav i sina budgetar och kommer därmed i mycket hög grad att agera medkonjunktorellt. De kan i och med det inte fullgöra den stabiliserande funktionen i samhällsekonomin som behövs i konjunkturedgångar om de skulle få ett utökat huvudmannaskap med finansieringsansvar i arbetsmarknadspolitiken. Det skulle kräva betydande ändringar i regelverket för den kommunala ekonomin. Dessa skäl talar starkt för fortsatt statligt huvudmannaskap och statlig finansiering av aktiv arbetsmarknadspolitik.

- LO anser att arbetsmarknadspolitik i första hand är en statlig angelägenhet, men att den ska anpassas lokalt och regionalt i sitt genomförande.
- LO anser att kommuner och andra aktörer under vissa förutsättningar kan spela en viktig roll i genomförandet av aktiva insatser.

Stora skillnader mellan kommuner

Ett huvudresultat i en studie av Salonen och Ulmestig (2004) är att det finns mycket stora skillnader i kommunernas arbets- och synsätt kring arbetslösa socialbidragstagare. Nedan redogörs för en del av studiens resultat.

Kommunerna gör vitt skilda tolkningar av när de ska anvisa till aktiveringsprogram och vad de bör innehålla, vilket är ett rättssäkerhetsproblem. De flesta kommuner avvaktar med åtgärder om personen anses ha en god ställning på arbetsmarknaden. I vissa kommuner är aktivering något som främst ska avgöras och bedrivas av arbetsförmedlingen. Det vanligaste är dock att kommunerna använder aktivering för personer som inte har kunnat hitta annan försörjning på ett par månader.

Den stora samverkansparten för kommunerna är AF. Cirka två tredjedelar av socialtjänstens företrädare tycker att samarbetet fungerar bra, men har ändå ofta allvarlig kritik mot arbetsförmedlingen. En vanlig kritik är att arbetsförmedlingens verksamhet är för regelstyrd och att dess ekonomiska förutsättningar och regelsystem ständigt förändras. Nerlagda lokalkontor innebär att arbetsförmedlingens områden inte motsvarar kommungränserna, vilket anses försvåra samarbetet.

Det kan vara viktigt att vid uppbyggnaden av den nya myndigheten AF utforma system för bättre och mer förutsägbara former för samarbetet med kommuner. Det nya AF bör bättre styra och utvärdera kommuners insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitik.

Diskriminering

Det finns inte lika många lokala arbetsmarknadsåtgärder för kvinnor som för män enligt Salonen och Ulmestig (2004).

Enligt Integrationsverket studie "Rapport Integration 2005" finns tendenser till en uppdelning mellan kommun och arbetsförmedling där AF prioriterar dem som har arbetslöshetsersättning och hänvisar försörjningsstödsomtagare till kommuner.

Eftersom invandrare har försörjningsstöd i större utsträckning är de sannolikt överrepresenterade bland dem som deltar i de kommunala programmen. Att det är så framgår också av undersökningar som har gjorts i enskilda kommuner. En undersökning av samtliga kommuner visar att i nästan hälften av de kommunala arbetsmarknadsprogram-

men ingår invandrare i målgruppen och nästan 16 procent av programmen riktar sig uteslutande till invandrare.

- LO anser att AF vid samverkan om arbetsmarknadspolitiska program bör följa hur kommunerna arbetar mot diskriminering i genomförandet.

Ökad systematik i utvärdering

Kunskapen om effekterna av de kommunala arbetsmarknadsprogrammen är bristfälliga. Dels saknas statistik. Dels ses effekter avseende möjligheter på arbetsmarknaden inte som viktiga i många kommuner, enligt en studie av Integrationsverket.

- LO anser att det är avgörande att AF kräver en tydlig avrapportering om innehåll och resultat av programinsatser som utförs av kommunerna. Detta är en förutsättning för att LO ska kunna ställa sig positiv till den i promemorian föreslagna lagen.

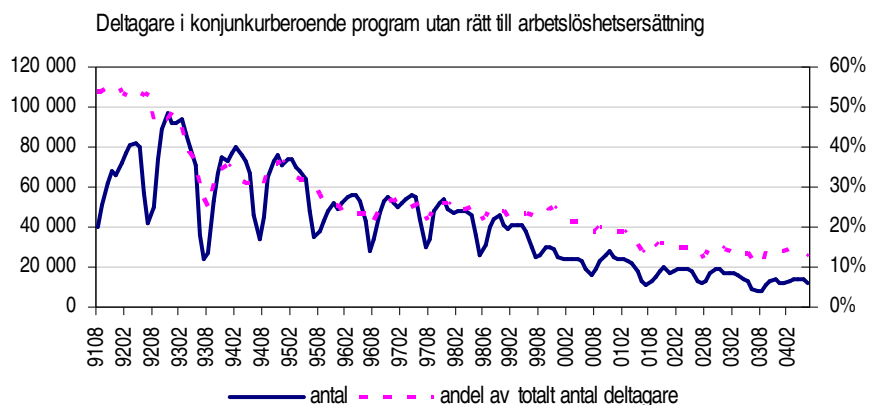
Geografisk rörlighet

Kommunerna har visat sig ha för låg prioritering av övergångar från subventionerat till osubventionerat arbete. Det kan bero på att de inte uppfattar sin verksamhet som subventionerade arbeten. Kommunal arbetsmarknadspolitik handlar ibland om att minska kommunens utgifter genom att t ex mobilisera resurser från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingarna. En annan form av besparing kan uppstå genom att de arbetslösa utför viktiga kommunala arbetsuppgifter till en låg kostnad.

Kommunala tjänstemännen tycker att det är högt prioriterat att öka eller bibehålla det lokala invånarantalet, vilket inte är förvånande. I ett arbetsmarknadspolitiskt sammanhang är detta dock en stark komplikation, eftersom geografisk rörlighet är nödvändigt både för individ och samhällsekonomi. Den nationella arbetsmarknadspolitiken måste kunna ha effektiva redskap för att främja sådan rörlighet, i dialog med den arbetssökande och baserad på kraven i arbetslöshetsförsäkringen. LO anser att nu upphäva sk 100-dagarsregeln där den arbetssökande själv fick begränsa sitt sökområde var väl avvägd både utifrån individens och samhällets perspektiv.

- LO anser att det är avgörande att geografisk rörlighet av arbetskraften kan främjas bättre genom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Detta bör särskilt beaktas vid övervägande om ökad kommunal samverkan.

Räckvidd för statlig arbetsmarknadspolitik



Källa: AMS

En observation är att antalet deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program utan rätt till arbetslöshetsersättning minskade från 97 000 hösten 1992, till 12 000 personer sommaren 2004. (se diagram ovan). Förklaringen är inte enbart att antalet programplatser har minskat totalt sett. Andelen programdeltagare som inte har rätt till arbetslöshetsersättning har nämligen minskat från 56 procent, när den var som högst i december 1991 till 13 procent i juni 2004. Siffrorna visar att staten i minskande grad förde in de som inte har a-kassa i AFs aktiva program. Dessa personer blev i ökande grad hänvisade till kommunernas aktiveringsinsatser.

Det är viktigt att se över hur de olika försörjningsstöden påverkar vilka program den enskilde får tillgång till. Det finns tendenser till att de som inte har kvalificerat sig till arbetslöshetsersättning styrs över till kommunala verksamheter eller mindre effektiva nationella arbetsmarknadspolitiska program.

- LO anser att AF måste bli bättre på att stödja socialbidragstagare med arbetslöshet som problem och att de i högre grad får del av exempelvis arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd. I detta är bättre samverkan med kommuners socialtjänst och arbetsmarknadsenheter en nyckelfråga.

Facklig samverkan med kommunerna

Facklig samverkan med AMV finns idag på tre nivåer. På den lokala nivån är det arbetsmarknadsnämnderna i kommuner som är forumet. Med omorganisationen av AMV till en enmyndighet den 1

januari 2008 kommer dessa nämnder att göras om. Regeringen har i en förordning under våren 2007 tydliggjort att representation i lekmanorgan inom AMV enbart ska utses utifrån personlig kompetens.

LO är positiv till att AMV blir en enmyndighet under förutsättning att det i instruktionen till den nya myndigheten anges att det ska finnas regionala lekmanorgan där representanter för arbetsmarknadens parter ingår.

- LO anser att det är viktigt att lokala lekmanorgan finns kvar inom den nya myndighetsorganisationen och att företrädare för de fackliga organisationerna finns i dessa.

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby-Wedin

Lena Westerlund