

2020-11-13

Dekan

## Remissyttrandet avseende Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Samhällsvetenskapliga fakulteten har anmodats att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Fakulteten avger härmed följande synpunkter som utarbetats av Alexandru Panican, docent vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

I utredningen SOU 2020:41 görs genomtänkta ansträngningar för att reda ut lagligheten i det som kommuner utför inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska området redan, oftast med fokus på insatser utförda för Arbetsförmedlingen. Det finns förtjänster med vissa förslag som presenteras i utredningen. Ett sådant förslag handlar om att reglera i lag samverkan enligt LOU mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. I ett annat förslag diskuteras ”att kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken bör följas upp av en statlig myndighet” (s. 24).

Fortsättningsvis kommer att belysas tre principer av betydelse för utredningens förslag: likvärdighetsprincipen, lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen. Om likvärdighetsprincipen: Ur ett individperspektiv finns det ett inbyggt hinder i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner inom arbetsmarknadspolitik på lokal nivå. Å ena sidan, såsom det förklaras i utredningen (s. 15), ska Arbetsförmedlingen bedriva sin verksamhet på ett sätt som ger arbetssökande tillgång till likvärdig service oavsett den enskildas vistelseort i landet; likvärdig service omfattar de insatser som erbjuds till deltagare i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Å andra sidan, den kommunala arbetsmarknadspolitiken bedrivs med hänsyn till lokala förutsättningar och bestäms utifrån politiska prioriteringar (14) vilket leder till att ”skillnaderna mellan kommuner är stora” (s. 17). Det innebär att kommuninvånarna kan förvänta sig ta del av en likvärdig service inom den egna kommunen. Men denna likvärdighet gäller inte mellan kommuner; när det gäller kommunal arbetsmarknadspolitik kan skillnaderna i det som erbjuds vara så pass stora och insatsernas kvalitet variera i en så pass hög grad att det handlar om 290 system inom den svenska välfärdsstaten. Det som är relevant att påpeka i detta sammanhang är svårigheten att underbygga en fungerande och effektiv samverkan mellan två aktörer vars verksamheter vägleds av skilda logiker och tillämpning av likvärdighetsprincipen inom ramen för lokal arbetsmarknadspolitik: den statliga arbetsmarknadspolitiken vänder sig till medborgaren i välfärdsstaten medan den kommunala arbetsmarknadspolitiken vänder sig till medborgaren i välfärdsstaten.

Om lokaliseringsprincipen: utredningen föreslår bland annat ökade befogenheter för kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen. Utredningen lyfter fram flera potentiella risker med förslaget om att medge undantag från lokaliseringsprincipen vilket innebär att kommunen kan komma att utföra tjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen för kommuninvånare bosatta i andra kommuner också. Förslaget leder till ytterligare risker som inte berörs, närmare bestämt att kommunerna, om förslaget införlivas i gällande rätt, skulle kunna konkurrera med varandra för att utföra insatser bekostade med statlig ersättning. Ett

sådant förhållande skulle riskera att försämra samverkan mellan kommuner, framförallt mellan grannkommuner som samverkar i olika regionala samordningsförbund till förmån för rollen som konkurrenter om statliga medel. Ett scenario är att grannkommunen (eller kommun från en annan del av landet), som vinner upphandlingen, får utföra statligt finansierade arbetsmarknadsinsatser i den egna kommunen. Undantag från lokaliseringprincipen kan dessutom riskera att försämra den redan asymmetriska relationen mellan Arbetsförmedlingen och kommuner genom att förstärka den förstnämnda aktörens överlägsenhet i samverkan.

Om självkostnadsprincipen: de ökade befogenheterna som kommunerna skulle kunna ta del av genom utredningens förslag, ger kommunerna möjlighet till undantag dels från självkostnadsprincipen, dels från förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet. Förslaget borde ha diskuterats utifrån en mer omfattande och djupgående konsekvensanalys. Om utredningens förslag blir verklighet innebär det att kommunerna kommer att verka på likvärdiga villkor med privata aktörer i upphandlingar eller valfrihetssystem, dvs. i praktiken drivas fram av samma ekonomiska incitament (dock utan att kunna gå i konkurs) som vilken annan privat aktör på en kvasi-marknad där skattemedel bekostar transaktioner mellan säljare (Arbetsförmedlingen) och utförare (kommuner och privata aktörer) för att stödja arbetslösa till sysselsättning. Forskning på angränsande fält inom den offentligfinansierade sektorn med beställar-utförare modeller och valfrihet tilltänkta att gynna både brukare och välfärdsstaten visar att modellen i flera fall har lett till konsekvenser av motsatt karaktär än de planerade. Ett sådant exempel utgörs av skolvalfriheten som har lett till ökad skolsegregation, försämrad kvalitet i undervisningen samt en minskad likvärdighet (effekter som också har konstaterats i flera statliga utredningar). Vidare, ifall kommunerna får utföra arbetsmarknadspolitik med statliga medel genom att bortse från självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet så förstärks risken för kommunernas underläge i förhållande till Arbetsförmedlingen som uppdragsgivare, vilket kan underminera strävan efter samverkan mellan två jämbördiga aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.

Avslutningsvis förefaller flera resonemang i utredningen bygga på en felaktig uppfattning. Det handlar om relationen mellan Arbetsförmedlingen och kommuner där utredningen tycks utgå ifrån att det råder en jämbördig relation mellan dessa aktörer. Till följd därav diskuteras risken att ett ”system där det blir vanligare att staten beställer arbetsmarknadstjänster av kommuner” också kan ”få konsekvenser för relationen mellan stat och kommun, exempelvis i samverkanssituationer som bygger på samverkan mellan jämbördiga parter med sina respektive bidrag till att nå en väl fungerande arbetsmarknad” (s. 25). I Socialtjänstlagen (2001:453), 2 kap. 1 §, fastställs att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. I samma paragraf nämns att detta inte inskränker det ansvar som vilar på andra huvudmän. I arbetsmarknadspolitisk forskning kommer det fram att Arbetsförmedlingen ger sig själv ett tolkningsföreträde i relation till kommuner. Tolkningsföreträdet blir konkret i de fall Arbetsförmedlingen och kommunen gör olika bedömningar om enskildas arbetsförmåga och därmed avgör om arbetssökanden kan ta del av statliga arbetsmarknadsåtgärder. Kommunernas lagstadgade skyldighet om yttersta ansvar för egna invånare tvingar fram kommunala arbetsmarknadsåtgärder även i de fall arbetssökande bedöms kunna ta del av åtgärder från Arbetsförmedlingen. En konstruktiv samverkan är många gånger beroende av Arbetsförmedlingens egen tolkning och tillämpning av regelverk i förhållande till kommuner/kommunala verksamheter (Socialtjänst och kommunala arbetsmarknadsenheter) just för att dessa aktörer inte har en jämbördig relation till varandra.