



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetsmarknad
Anna-Kirsti Löfgren

DATUM
2012-10-15

DIARIENUMMER
20120401

ERT DATUM

ER REFERENS
S2012/4828/FST

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över Ds 2012:26 ”Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.”

LO har inte blivit ombedd att yttra sig över promemorian ”Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.” men framför ändå här sina synpunkter på förslagen till regeringen. Förslagen handlar om arbetslösas ekonomiska drivkrafter att söka arbete och om arbetsmarknadspolitiska insatser. Båda dessa områden är av stor vikt för LO.

Förslagen och LOs ställningstaganden i korthet

I promemorian lämnas två förslag. Det första är att endast 75 procent av inkomsterna ska beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd för den som har fått försörjningsstöd i sex månader. Denna särskilda beräkningsgrund ska, enligt förslaget, gälla i två år. Det andra förslaget är att ta bort kravet på att det ska finnas särskilda skäl för att begära att personer som har fyllt 25 år ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för att få försörjningsstöd.

LOs ställningstaganden:

- LO avstyrker förslaget om jobbstimulans eftersom den undergräver legitimiteten i skatte- och välfärdssystemen.
- LO anser att Arbetsförmedlingen borde ges uppgiften att kontrollera att arbetslösa som får försörjningsstöd aktivt söker arbete och meddela socialförvaltningen om så inte sker.
- LO avstyrker förslaget om att ta bort kravet på att det ska finnas särskilda skäl för att begära att personer som har fyllt 25 år ska delta i

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

praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för att få försörjningsstöd. Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska program för alla arbetssökande, även de som uppbär försörjningsstöd.

Jobbstimulans

Det svenska samhället genomgår just nu stora förändringar. Den tidigare välfärdsmodellen håller på att ersättas av en modell med ekonomiska incitament som viktigaste styrmedel. En fungerande välfärdsmodell bygger på generösa ersättningar och bidrag vid de tillfällen i livet då människor inte kan arbeta. Samtidigt innehåller den strikta krav på att ta ett arbete när det är möjligt.

Förslaget i promemorian om att endast en del av arbetsinkomsten ska påverka bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd är ett exempel på att ekonomiska incitament används som styrmedel. Syftet med den så kallade jobbstimulansen är att öka den ekonomiska lönsamheten av att ta ett arbete, eller av att öka sitt arbete, för den som har ekonomiskt bistånd. Förslaget bedömdes dock av regeringen inte ha mer än små effekter på den varaktiga sysselsättningen när det presenterades i Budgetpropositionen för 2012 (Finansplanen sidan 77).

LO avstyrker förslaget om jobbstimulans. Det finns i huvudsak två skäl till det.

För det första undergräver en sådan reform legitimiteten i skattesystemet. Bakom förslaget vilar tanken att många som får försörjningsstöd skulle kunna få jobb, men inte vill arbeta därför att lönen är för dålig. Den som idag har ett lågavlönat jobb förväntas betala skatt, bland annat för att med hjälp av försörjningsstöd kunna försörja dem som inte kan försörja sig på annat sätt. Det är rimligt. Men om regeringens förslag genomförs förväntas de dessutom betala skatt för att en annan person ska få extra betalt för att utföra samma jobb. Det är inte rimligt. Skattebetalningsviljan äventyras om skatterna används till att ge olika förmåner i likadana situationer.

Dessutom ligger det implicit i ett sådant system att vi accepterar att betala fullt försörjningsstöd till den som avstår från arbete för att lönen inte är tillräckligt hög. Det är inte heller rimligt, om lön och andra villkor ligger på en normal nivå.

För det andra skulle reformen också undergräva legitimiteten i välfärdssystemen, framför allt socialtjänsten och arbetsmarknadspolitiken. En förutsättning för att som arbetslös få försörjningsstöd, arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd är att man aktivt söker och är beredd att ta

lämpligt arbete. Frånsett att det är motiverat med en viss självrisk i försäkringssystemen så bygger LOs syn på inkomstförsäkringar och välfärd på att myndigheternas kontrollsystem (tillsammans med människors vilja att göra rätt för sig) är, eller kan bli, tillräckligt effektiva för att förhindra att systemen missbrukas mer än marginellt.

Ger vi upp den ambitionen när det gäller försörjningsstödet så får det konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet. En inkomstrelaterad försäkring ska kunna ge hög ersättning till den som har haft en hög lön. Det är själva idén. Därmed blir de ekonomiska incitamenten att ta arbete svagare. I gengäld måste kontrollen av att försäkringens regler efterlevs fungera väl. Men om det inte, med regeltilämpning och kontroll, anses vara möjligt att få arbetslösa med försörjningsstöd att söka och ta lämpligt arbete så kan metoden inte heller förmodas fungera för arbetslösa med arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd.

LO anser i stället att Arbetsförmedlingen borde ges uppgiften att kontrollera att arbetslösa som får försörjningsstöd aktivt söker arbete och meddela socialförvaltningen om så inte sker.

En viktig princip som framhålls i förarbetena till Socialtjänstlagen (SoL) är att den enskilde för att ha rätt till ekonomiskt bistånd ska göra vad han eller hon kan för att bidra till sin egen försörjning. Därmed har, i första hand, Socialtjänsten fått uppgiften att kontrollera att en stor grupp biståndstagare aktivt söker och är beredda att ta lämpligt arbete. (I början av 2010 hade 46 procent av biståndstagarna arbetslöshet som huvudsakligt försörjningshinder.¹) Detta trots att Socialtjänstens huvudsakliga uppgifter och kompetens handlar om att stödja dem som har sociala problem medan Arbetsförmedlingen har utvecklade metoder för att kontrollera att de som får a-kasseersättning söker arbete.

Arbetsförmedlingens meddelanden till socialförvaltningen skulle utgöra underlag på samma sätt som de idag gör när a-kassorna fattar beslut om ersättning. De skulle inte frånta socialförvaltningen ansvaret för att göra helhetsbedömningen och se till att försörjningsstödet betalas ut på riktiga grunder.

Ett sådant uppdrag skulle öka välfärdsmodellens legitimitet. Alla som får ekonomiskt stöd från samhället för att de är arbetslösa – endera a-kasseersättning, om de har tjänat in rättigheten genom arbete, eller försörjningsstöd, därför att ingen annan möjlighet till försörjning finns – har skyldighet att försöka få arbete och skulle då kontrolleras av samma instans,

¹ Mörk, Eva och Linus Liljeberg (2011), Fattig sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun, Rapport 2011:17. IFAU.

enligt samma principer. En arbetsförmedlare har en bred kunskap om arbetsmarknaden och om hur reglerna om arbetssökande brukar tillämpas i likartade fall på ett sätt som en socialsekreterare inte kan förväntas ha. Kontrollen kan dessutom bli effektivare om den görs parallellt med stödet i arbetssökandet.

LO har i ett tidigare yttrande (över SOU 2007:2) avvisat ett förslag om att ändra socialtjänstlagen så att det vid bedömningen av ekonomiskt bistånd blir möjligt att undanta högst 1500 kronor i arbetsinkomst per månad under ett halvår för en person som under minst ett halvår har uppburit försörjningsstöd.

LO har också i ett tidigare yttrande (över SOU 2011:11) framfört att försörjningsstödet har blivit en fattigdomsfälla för arbetslösa och att det bäst avhjälpas med bättre kontroll och en arbetslöshetsförsäkring med bättre villkor.

I promemorian medges att den föreslagna jobbstimulansen innebär en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndet som det yttersta skyddsnätet som är lika för alla. Den aspekten diskuteras inte vidare. I stället föreslås att effekterna av en sådan förändring blir föremål för uppföljning och utvärdering. Frågor som nämns i sammanhanget är effekter på antalet biståndsmottagare, arbetsutbudet, tiden för bistandsberoende samt hur jobbstimulansen påverkar socialtjänstens arbete.

LO anser att principiella frågor rörande synen på samhällets yttersta skyddsnät borde beaktas innan ett beslut om en ändrad beräkningsgrund för det ekonomiska biståndet fattas. LO saknar en diskussion om skillnaden mellan inkomstförsäkringar som man kvalificerar till genom arbete och ett behovsprövat stöd som man kan få när inga andra medel står till buds samt att det finns fler verkningsfulla metoder för att påverka arbetsutbudet än ekonomiska incitament, t.ex. kontroll av sökaktiviteten. Eftersom det finns en gräns för hur mycket varje arbetslös individ kan göra för att få ett jobb går det inte att mångdubbla utbudseffekten genom att använda flera metoder. Det är viktigt att välja en metod som både är effektiv och har acceptabla bieffekter. I promemorian nämns att det behöver finnas efterfrågan på arbetskraft för att kunna möta ett arbetskraftsutbud. Den frågan borde ha behandlats grundligare.

Kommunala aktiviteter för personer med försörjningsstöd

LO avstyrker förslaget om att ta bort kravet på att det ska finnas särskilda skäl för att begära att personer som har fyllt 25 år ska delta i praktik eller annan kompetenshövande verksamhet för att få försörjningsstöd.

Bakgrunden till kommunernas möjlighet att begära deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser var att de under 1990-talet hade blivit en allt viktigare aktör inom arbetsmarknadspolitiken och att stora grupper hänvisades till (dåtidens) socialbidrag därför att de hade svårigheter att få tillgång till arbetsmarknaden. Av prop. 1996/97:124 framgår tydligt att möjligheten i första hand avser unga som inte har fått fäste på arbetsmarknaden eller kommit in på någon reguljär utbildning och inte heller har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. När det gäller personer som har fyllt 25 år och befinner sig i samma situation understryks särskilt att socialnämnden genom samråd med länsarbetsnämnden (d.v.s. Arbetsförmedlingen) måste förvissa sig om att denna typ av åtgärd, av särskilda skäl, är det lämpligaste för den enskilde.

Arbetsförmedlingen har varken på 1990-talet eller senare frångått ansvaret för att hjälpa arbetslösa med försörjningsstöd på samma sätt som arbetslösa med a-kasseersättning eller utan något ekonomiskt stöd från samhället. 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.² De kommuner som *inte* använder sig av möjligheten att begära deltagande i kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser uppger att de har god samverkan med Arbetsförmedlingen, enligt promemorian.

I stort sett saknas vetenskapliga belägg för hur de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna fungerar, vilket tas upp i promemorian. Det har inte varit möjligt att utvärdera dem på samma sätt som Arbetsförmedlingens program eftersom det saknas systematisk dokumentation.

Kunskapen om den kommunala arbetsmarknadspolitiken är bristfällig. Men uppgifterna ovan tyder på att arbetslösa med försörjningsstöd har sämre tillgång till Arbetsförmedlingens program än arbetslösa som har a-kasseersättning och därför i större utsträckning är hänvisade till kommunala insatser av okänd kvalitet. 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. Att ta bort kravet på att det ska finnas särskilda skäl för att begära att personer som har fyllt 25 år ska delta i kommunala insatser vore att öppna upp för en utveckling i motsatt riktning. Socialtjänsten skulle inte behöva fråga sig, än mindre samråda med Arbetsförmedlingen om, ifall den arbetslöse har fått det stöd han eller hon borde få på Arbetsförmedlingen.

² Se Mörk och Liljeberg (2011)

LO vill i sammanhanget understryka vikten av att alla vuxna, alltså även de som inte har fyllt 25 år, som står till arbetsmarknadens förfogande får den hjälp de behöver på Arbetsförmedlingen. Det är inte godtagbart om Arbetsförmedlingen, uttalat eller underförstått, hänvisar unga människor till kommunal verksamhet när deras situation i övrigt pekar på att det är renodlad arbetsmarknadspolitik de behöver.

En tänkbar förklaring till att arbetslösa med a-kasseersättning i större utsträckning deltar i program är att programmen ofta har det dubbla syftet att både stödja de arbetslösa och kontrollera deras arbetssökande. Tidigare framfördes argument för att låta Arbetsförmedlingen, i stället för kommunerna, kontrollera att arbetslösa som får försörjningsstöd söker arbete. Om så sker är det möjligt att arbetslösa med försörjningsstöd också får större tillgång till programmen och annan stödjande verksamhet. Samtidigt skulle samma krav på aktivt arbetssökande ställas på alla arbetslösa som får något ekonomiskt stöd från samhället.

LO har i ett tidigare yttrande (över SOU 2011:11) framfört att Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska program för alla arbetssökande, även de som uppbär försörjningsstöd.

Landsorganisationen i Sverige
Stockholm som ovan

Karl-Petter Thorwaldsson

Anna-Kirsti Löfgren