

SOU 2020:41 Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna

Yttrande över betänkande

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

Kommunstyrelsen antar bilagt förslag på yttrande enligt tjänsteskrivelse den 2 oktober 2020.

Sammanfattning

Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken har överlämnat sitt betänkande till regeringen. I utredningen analyseras och bedöms om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen inom nuvarande regelverk, det vill säga lagen om valfrihetssystem (LOV) eller lagen om offentlig upphandling (LOU). I utredningen bedöms förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna levererar eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen utifrån bland annat konkurrensneutraliteten samt påverkan på tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Ärendet

Av direktivet till den statliga utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken framgår att Arbetsförmedlingen ska reformeras för att förbättra effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken ska behållas men fristående aktörer ska matcha och rusta arbetsökande för de lediga jobben. Utgångspunkten för reformen är att det ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer i hela landet.

I utredningen analyseras och bedöms om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen inom nuvarande regelverk, det vill säga lagen om valfrihetssystem (nedan förkortat LOV) eller lagen om offentlig upphandling (nedan förkortat LOU). I utredningen bedöms förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna levererar eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av

Arbetsförmedlingen utifrån bland annat konkurrensneutraliteten samt påverkan på tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Övergripande slutsatser i betänkandet

Av utredningens betänkande framgår att flertalet kommuner redan i dag får anses bedriva en omfattande arbetsmarknadsverksamhet. Utredningen bedömer vidare att det är tillåtet för kommunerna att vara leverantörer av sådana arbetsmarknadspolitiska tjänster som upphandlats enligt LOU eller LOV. I syfte att förtydliga kommunernas möjligheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken konstaterar emellertid utredningen att det bör genomföras vissa ändringar i lagen om kommunala befogenheter. Utredningen anser att det uttryckligen bör framgå att kommuner får ta uppdrag från Arbetsförmedlingen och därmed även motta ersättning för dessa. Utöver det föreslår utredningen att LOV bör förändras i syfte att tydliggöra att Arbetsförmedlingen har rätt att välja vilka aktörer som uppfyller Arbetsförmedlingens krav i en upphandling. Utredningen framhåller därtill att kommuner som deltar i Arbetsförmedlingens upphandlingar ska behandlas på samma sätt som andra leverantörer för att vidmakthålla en sund konkurrenssituation.

Förslagen i betänkandet

Utredningen lämnar ett antal förslag om vad som skulle kunna regleras för att ytterligare förbättra förutsättningarna för kommunernas medverkan på det arbetspolitiska området.

Utredningen föreslår kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet förtydligas genom att en ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter samtidigt som lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd upphävs. Kommunerna får därigenom på frivillig basis förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet, bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet och samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor. Det tydliggörs också att kommuner inom sina befogenheter får anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer, samt att det i vissa fall får ingå ersättning när kommuner anordnar aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av Arbetsförmedlingen då det inte finns någon konkurrens.

I utredningen föreslås att lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA) förtydligas så att den inte avser upphandling utan valfrihet. Definitionen av valfrihetssystem föreslås även preciseras.

I utredningen förslås även en reglering av befogenheterna vid konkurrens genom undantag från kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot vinstdrivande näringsverksamhet när en kommun utför ett uppdrag i konkurrens enligt LOU eller LOV hos Arbetsförmedlingen.

Det föreslås även att en myndighet, till exempel Upphandlingsmyndigheten, ges i uppdrag att ge vägledning om upphandling och valfrihetssystem när en offentlig aktör deltar som leverantör och att en eller flera myndigheter uppdras att följa upp effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Stadsledningskontorets utredning och bedömning

Ärendets beredning

Arbets- och företagsnämnden har berett ärendet och beslutade den 23 september 2020 att lämna ett förslag på yttrande över utredningen. Av arbets- och företagsnämndens förslag till yttrande kan noteras nedan.

Arbets- och företagsnämndens synpunkter

Utredningens slutsatser och förslag är i stora drag förenliga med de styrprinciper och förutsättningar som redan råder lokalt i kommunen. Nämnden är därför generellt sett positiv till betänkandet men beklagar att utredningen inte besvarar frågan om möjligheten för Arbetsförmedlingen att delegera fullt ansvar till kommuner. Det är positivt att den statliga utredningen bedömer att kommunerna har långtgående befogenheter inom arbetsmarknadsområdet och att den verksamhet till stöd för de arbetslösa som kommunerna bedrivit parallellt eller i samarbete med Arbetsförmedlingen hittills anses kunna rymmas inom dessa befogenheter. De föreslagna lagändringarna som föreslås i utredningen påverkar inte lagutrymmet i sak, men förtydligar att kommunerna har en viktig roll i arbetsmarknadspolitiken. Ändringarna bedöms därigenom stärka tillgången till arbetsmarknadsinsatser och möjligheten att välja insatsleverantör för individer över hela landet.

Utredningens slutsats att Arbetsförmedlingen kan upphandla arbetsmarknadstjänster från kommuner och betala ut ersättning eller bidrag till kommuner för tjänster som utförs i samverkan eller samarbete är ett mycket positivt besked, inte minst för de personer som är eller kommer att bli föremål för arbetsmarknadsinsatser i landet. Ur ett Nackaperspektiv är det självklart att erbjuda individinsatser inom valfrihetssystem samt att konkurrensneutralitet ska råda i de fall kommuner deltar vid upphandling eller auktorisation av uppdrag och tjänster där det finns en marknad, vilket bekräftas av utredningen. Det är också självklart att staten inte bara *kan* utan *bör* ersätta kommuner då de genomför och tar kostnader för uteblivna insatser från Arbetsförmedlingen.

Arbets- och företagsnämnden anser att en utredning måste tillsättas i syfte att utreda om det är förenligt med lagen att delegera ansvar och uppgifter från Arbetsförmedlingen till en kommun. Det ligger i nackamedborgarnas intresse att en sådan utredning genomförs skyndsamt, i synnerhet i ljuset av pågående pandemi och det ökade behovet av effektiva arbetsmarknadsinsatser.

Arbets- och företagsnämnden föreslår att det ger större möjlighet till lokal kontroll av, och bättre prestanda i, arbetsmarknadsinsatserna om Arbetsförmedlingen delegerar det

fulla systemansvaret för arbetsmarknadspolitiska insatser i Nacka till kommunen. Detta framfördes till Arbetsmarknadsministern redan i januari 2020 i samband med ett förslag att göra Nacka till en av pilotkommunerna för testning av det reformerade systemet för arbetsmarknadsinsatser. Förslaget var att kommunen under en avgränsad period, och mot statlig ersättning, övertar ansvaret för Arbetsförmedlingens arbetsmarknads- och etableringsinsatser i Nacka.

Stadsledningskontorets slutsatser och förslag på yttrande

Stadsledningskontoret konstaterar att den statliga utredningen genomgående sammanblandar frågan om kommunens befogenheter med frågan om statens möjligheter att ingå avtal med kommunen. Precis som utredningen konstaterar framgår det att Arbetsförmedlingen i dagsläget kan nyttja kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster på flera sätt, att kommunerna redan nu har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet och att kommuner faktiskt kan vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Det är dock, enligt utredningen, oklart hur långt det rättsliga stödet sträcker sig, det vill säga *för vilka tjänster* kommunerna kan vara utförare åt Arbetsförmedlingen.

Det stämmer att Arbetsförmedlingen enligt LOV har begränsade möjligheter att låta kommuner utföra dess uppdrag. Detta utifrån den begränsning av tjänster som anges i LOV. Det utredningen emellertid förbiser är det faktum att varken EU-rätten eller LOU-direktivet har någon närmare begränsning avseende vilka tjänster som kan omfattas av ett valfrihetssystem. Om utredningens slutsats härom ska tolkas som att det krävs ”lagstöd” för att utsträcka kommunernas möjligheter att vara utförare åt Arbetsförmedlingen, utöver de tjänster som idag framgår av LOV, anser stadsledningskontoret att detta lagstöd redan finns genom EU-rätten. Själva auktoriseringen (ungefär; möjligheten att utgöra ett valbart alternativ) har uttryckligt stöd i EU-rätten och därmed även i svensk lag samtidigt som de av LOV konstaterade begränsningarna saknar relevans.

Det ovan sagda torde utgöra kärnan i utredningens betänkande. Utöver det ska nämnas att utredningen också menar att det är tillåtet för Arbetsförmedlingen att direktupphandla en kommun om tillgången på insatser från fristående aktörer är otillräckliga. I detta avseende bedömer stadsledningskontoret att det är högst oklart hur utredningen resonerar. Själva rätten att överlämna befogenhet, från staten till kommunen, kan svårligen vara beroende av om det föreligger verklig konkurrens i det enskilda fallet eller inte.

Därtill menar utredningen att Arbetsförmedlingen även har en möjlighet att samarbeta med en kommun ”för att uppnå gemensamma mål”. I det samarbetet kan kommunen också ha rätt att erhålla ersättning. Det som åsyftas är det så kallade ”Hamburgsamarbetet” som i korthet går ut på att offentliga myndigheter samarbetar, med lika insats, mot ett gemensamt och allmänt erkänt mål. Denna form av samarbete bedöms inte ha bäring på frågan om en kommun kan anses ha en viss befogenhet att utföra vissa uppgifter eller inte.



Ekonomiska konsekvenser

Ärendet har inga direkta ekonomiska konsekvenser. En effektivare arbetsmarknadspolitik och funktionella system för ersättning till kommuner som utför insatser inom det statliga ansvarsområdet kan leda till minskade kommunala kostnader för arbetsmarknadsinsatser och ekonomiskt bistånd och/eller ökade intäkter vid uppdrag från, och samarbete med, Arbetsförmedlingen.

Konsekvenser för barn

Ärendet har inga direkta konsekvenser för barn. Indirekt har alla åtgärder som leder till effektivare arbetsmarknadsinsatser mycket positiva konsekvenser för barn med vårdnadshavare som står utanför arbetsmarknaden.

Bilagor

1. Sammanfattning och författningsförslag (utdrag ur SOU 2020:41)
2. Protokollsutdrag från arbets- och företagsnämnden den 23 september 2020 (inklusive beslutsunderlag)
3. Förslag på yttrande

Frida Plym Forsell
Arbetsmarknadsdirektör
Stadsledningskontoret

Sidrah Schaider
Stadsjurist
Stadsledningskontoret

Engin Ceylan
Gruppchef
Juridik- och kanslienheten