

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen ska enligt sina direktiv (dir. 2019:86) analysera och bedöma om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen inom nuvarande regelverk, dvs. lagen (2008:962) om valfritetssystem (LOV) eller lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Utredningen ska också bedöma om det är tillåtet att kommuner – utom dessa två lagar – tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser under en avgränsad tid om tillhandahållandet annars är otillräckligt. Om det inom nuvarande lagstiftning är otillåtet för kommuner att medverka på något av dessa sätt, eller om rättsläget är oklart, ska utredningen lämna författningsförslag som syftar till att möjliggöra kommunernas medverkan.

Utredningen ska också analysera och bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna levererar eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beskrivas. Konsekvensbeskrivningarna ska särskilt avse påverkan på marknadsförutsättningarna och konkurrensneutraliteten samt påverkan på tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Övergripande bedömning

Kommunerna har en bred kompetens och är verksamma på flera områden som bidrar till att genomföra den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kommunernas ansvar omfattar de basala delarna i en människas liv. Det kan handla om allt ifrån boende eller grundskole- och gymnasieutbildning till att trygga den grundläggande försörjningen. Att främja det lokala näringslivet och kommunernas roll som stora

arbetsgivare ingår också i det kommunala bidraget till arbetsmarknadspolitiken.

Vad kommunerna kan göra på arbetsmarknadsområdet varierar till följd av bl.a. lokala förutsättningar och politiska prioriteringar. Kommuner utför såväl vad som kan anses vara rustande som matchande tjänster, dvs. tjänster vilka som en del av Arbetsförmedlingens reformering, i större utsträckning ska utföras av fristående aktörer. Kommuner kan ge olika typer av stödjande insatser till arbetsökande för att möjliggöra utbildning eller för att den arbetsökande ska komma närmare ett arbete. Bland de kommunala insatserna förekommer även i viss utsträckning matchande stöd, som jobbsökaraktiviteter, och att kommuner hjälper arbetslösa kommuninvånare till en subventionerad eller reguljär anställning. Kommunernas breda verksamhet gör att de i många fall kan tillhandahålla både sammanstatta lösningar och enskilda insatser.

Kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Befogenheterna grundar sig på kommunallagen (2017:725) och speciallagstiftning. De utvecklas i praxis eller bestäms i lag. De närmare befogenheterna varierar beroende på insatsen eller åtgärden samt var och när den utförs. Samtidigt har kommunerna vissa begränsningar som följer av gränserna för de kommunala befogenheterna. Beroende på hur kommunerna valt att organisera sig i samverkan med andra kommuner finns det dock ett relativt stort utrymme för kommunerna att medverka som utförare för Arbetsförmedlingen utan ändring i lag.

Det är enligt utredningens bedömning tillåtet för kommunerna att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster som upphandlats enligt LOU eller i valfrihetssystem enligt LOV inom sina egna befogenheter. Befogenheterna sätter gränser för vad kommunerna får utföra. Utredningen bedömer det också som tillåtet för Arbetsförmedlingen att direkttildela en kommun ett kontrakt enligt LOU om tillhandahållandet av insatserna genom anlitande av leverantörer i konkurrens är otillräckligt. Arbetsförmedlingen har även möjlighet att ingå ett samarbete med en kommun för att uppnå gemensamma mål. I det samarbetet kan även ersättning till kommunen ingå. För att förbättra kommunernas möjligheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken behöver vissa författningar ändras, vilket utredningen föreslår.

Eftersom det redan är möjligt för kommunerna att, med vissa begränsningar, medverka som utförare åt Arbetsförmedlingen är konsekvenserna i stora delar desamma oavsett om lagstiftningen ändras eller inte. Förslagen till lagstiftning understödjer dock kommunernas medverkan både när konkurrens föreligger och när det inte finns någon konkurrens, samtidigt som de privata aktörernas intresse av konkurrens på likvärdiga villkor tas om hand.

Stat, kommun och marknad inom arbetsmarknadspolitiken

Såväl stat och kommun som marknadsaktörer bidrar till att genomföra den nationella arbetsmarknadspolitiken. Staten är huvudansvarig, och som statlig myndighet ansvarar Arbetsförmedlingen för den offentliga arbetsförmedlingen och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare, prioritera individer som står långt ifrån arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Arbetsförmedlingen ska utforma sin verksamhet så att arbetsgivare och arbetssökande har tillgång till en likvärdig service i hela landet.

Arbetsförmedlingens fysiska närvaro runt om i landet har minskat. I början av 2020 hade färre än hälften av kommunerna ett arbetsförmedlingskontor, men myndigheten har nu i uppdrag att säkerställa någon form av närvaro i hela landet. Arbetsförmedlingen är också under reformering. Det huvudsakliga regelverket för det reformerade systemet ska träda i kraft 2022. Huvudinriktningen är att rustning och matchning av arbetslösa främst ska utföras av andra aktörer och att Arbetsförmedlingens arbete ska inriktas mot myndighetsansvar. De matchande insatserna är i första hand avsedda för personer som står relativt nära ett arbete medan de rustande insatserna är avsedda för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden. Kommunernas insatser för de arbetssökande ska också tas tillvara.

Kommunerna är på olika sätt och i varierande omfattning aktiva inom arbetsmarknadsområdet. De första offentliga arbetsförmedlingarna, som startade runt förra sekelskiftet, var kommunala och hade sin grund i ansvaret för fattigvården och kostnaderna för fattigvårdens nödhjälp. Nästan alla kommuner har en arbetsmarknadsverksamhet som oftast ligger hos kommunstyrelsen, antingen ensam

eller tillsammans med en social- eller utbildningsnämnd. Verksamheten utgår från flera politikområden, t.ex. socialpolitik, utbildningspolitik, integrationspolitik och näringspolitik, och är i praktiken ett brett och varierande område. Kommunerna har också ett starkt ekonomiskt incitament att minska sina kostnader för försörjningsstöd till arbetslösa kommuninvånare. I praktiken utför stat och kommun i viss utsträckning liknande arbetsmarknadsinsatser för arbetssökande och många får del av insatser från båda aktörerna. Kommuner kan t.ex. ha insatser för att stödja arbetslösa till utbildning eller för att de ska komma närmare arbetsmarknaden. Det kan också handla om att hjälpa arbetssökande att få en vanlig eller subventionerad anställning i kommunen eller hos en privat arbetsgivare. Kommunerna är därtill stora arbetsgivare för olika slags stödanställningar för arbetslösa. I många fall är det Arbetsförmedlingen som anvisar till de kommunala insatserna. Utbildning är också en viktig del av arbetsmarknadspolitiken inom vilken kommunerna ansvarar för komvux och sfi.

Arbetsmarknadsutbildningar har funnits i privat regi sedan mitten av 1980-talet. Privata aktörer som anordnar andra arbetsmarknadstjänster har varit en del av den svenska arbetsmarknadspolitiken sedan 2007. Externa utförare står i dagsläget för en väsentlig del av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande som är inskrivna vid myndigheten. Under 2019 deltog ungefär 61 000 arbetslösa i arbetsförmedlingstjänster hos fristående aktörer anlitade av Arbetsförmedlingen, och 46 000 arbetslösa deltog i upphandlade utbildningar.

Marknaden för välfärdstjänster skiljer sig på flera sätt från en vanlig marknad, bl.a. genom att efterfrågan på tjänsterna inte bestäms främst av dem som brukar tjänsterna utan av i vilken omfattning det offentliga anskaffar tjänsterna. Det är inte bara Arbetsförmedlingen utan även kommuner som köper arbetsmarknadsrelaterade tjänster. Fristående aktörer, huvudsakligen privata företag, levererar ett flertal olika typer av arbetsförmedlingstjänster och utbildningar till Arbetsförmedlingen. Sett till leverantörskostnader är de tre största tjänsterna som Arbetsförmedlingen köper av fristående aktörer Arbetsmarknadsutbildningar, Förberedande utbildningar och Stöd och matchning. Den sistnämnda är en tjänst som Arbetsförmedlingen anskaffar genom ett valfrihetssystem. På vissa håll används nu i stället på prov tjänsten Kundval rusta och matcha. Det är en tjänst som innehåller både matchande och rustande stöd till deltagarna.

Kommuners förutsättningar att tillhandahålla insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen

I fokus för utredningen står de rättsliga förutsättningarna för kommuner att vara leverantörer eller på annat sätt tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Samtidigt påverkar även andra omständigheter kommuners möjligheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Några centrala faktorer är den politiska inriktningen och ambitionsnivån i varje kommun samt grundläggande personella och organisatoriska förutsättningar för arbetsmarknadsverksamhet. Om medverkan sker genom att kommuner deltar i upphandlingar eller valfrihetssystem kräver det även bl.a. juridisk, ekonomisk och verksamhetsmässig kompetens.

Många kommuner har redan en relativt omfattande arbetsmarknadsverksamhet, men skillnaderna mellan kommuner är stora. Såväl kommunernas förutsättningar att utföra arbetsmarknadstjänster som på vilket sätt kommunerna önskar att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken varierar. Det är t.ex. stora skillnader i hur många anställda som arbetar med arbetsmarknadsfrågor eller hur stora resurser som läggs på arbetsmarknadsåtgärder. I de fall den kommunala arbetsmarknadsverksamheten är begränsad är det också vanligt att det saknas fristående aktörer i kommunen. Det kan i flera fall vara ett långt steg för en kommun att delta i upphandlingar eller valfrihetssystem, men det ligger ofta närmare att utföra arbetsmarknadstjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen på annat sätt, t.ex. inom ett samarbete eller genom bidrag.

Hur förutsättningarna ser ut i praktiken för en kommun beror också på vilken typ av tjänst som Arbetsförmedlingen uppdrar åt en kommun att utföra. Genom kommunernas socialpolitiska ansvar och erfarenhet ligger det närmast tillhands för kommuner att bidra med rustande insatser av arbetslösa, dvs. olika sorters stöd som syftar till att arbetssökande ska kunna närma sig ett arbete eller en utbildning.

Kommunernas befogenheter inom arbetsmarknadsområdet

För att kunna bedöma om och i vilken utsträckning kommuner kan utföra arbetsmarknadspolitiska insatser åt Arbetsförmedlingen har utredningen analyserat vad kommuner får göra på arbetsmarknadsområdet, dvs. vilka befogenheter de har där. Kommunerna kan endast utföra uppgifter för Arbetsförmedlingen om de har befogenheter att utföra dem.

Kommunerna har ett allmänt intresse av att främja sysselsättningen i kommunen och hålla uppe skattekraften. Lokaliseringsprincipen begränsar kommunernas möjlighet att agera för andra än kommunmedlemmarna och det lokala näringslivet. En insats för att en individ ska komma närmare arbetsmarknaden kan utgöra stöd till enskild, vilket som huvudregel inte är förenligt med kommunallagen. För vissa typer av åtgärder kan det vara förenligt med likställighetsprincipen att kommuner agerar till stöd för arbetslösa, särskilt om de delas in i olika grupper. För individuellt riktat stöd till enskilda arbetslösa ger dock kommunallagen inget stöd. Kommunerna får allmänt främja företagandet på orten, men utrymmet för att stödja ett enskilt företag är mycket begränsat. Även om arbetsmarknadspolitiken huvudsakligen är en uppgift för staten är således inte alla åtgärder som staten kan vidta exklusiva för staten. Kommunerna har dock både möjligheter och ett antal skyldigheter enligt annan lagstiftning av betydelse för arbetsmarknadspolitiken, bl.a. ansvaret för dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Enligt utredningens bedömning finns det således inte tillräckligt stöd för att slå fast att det enbart är en uppgift för staten att tillhandahålla arbetsmarknadsåtgärder. Kommunerna får således anses ha ett visst utrymme enligt kommunallagen att vidta åtgärder på arbetsmarknadsområdet. Men den lagen sätter en del gränser. Det medför att alla åtgärder som en kommun vill göra eller som Arbetsförmedlingen skulle kunna anlita kommunerna för att utföra på området inte kan utföras med stöd av kommunallagen.

Utöver kommunallagen finns annan reglering som styr vad kommunerna får göra och som har betydelse för arbetsmarknadsområdet. Enligt lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd har kommunerna till uppgift att förebygga arbetslöshet i den egna kommunen och minska effekterna av den. Även enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter samt inom socialtjänst- och utbildningsområdena har kommunerna fått ett antal verktyg inom arbetsmarknadsområdet.

De utvidgar eller preciserar kommunernas befogenheter att agera på arbetsmarknadsområdet, särskilt i fråga om att ta ansvar för vissa grupper av individer, som mottagare av försörjningsstöd och arbetslösa ungdomar, dvs. många av dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) har kommunerna en skyldighet att främja enskildas rätt till arbete.

Utredningen bedömer att mycket talar för att kommunerna faktiskt har sådana befogenheter på arbetsmarknadsområdet med stöd av de redovisade reglerna att de redan kan utföra vissa arbetsmarknadsåtgärder och därför även har befogenheter att vara leverantörer till Arbetsförmedlingen. Enligt utredningens mening finns det i vart fall ingenting som hindrar att kommunerna engagerar sig på arbetsmarknadsområdet. Men det beror på vilka uppgifter det är fråga om och hur de gör det. Den verksamhet till stöd för de arbetslösa i kommunerna som kommunerna bedrivit parallellt eller i samarbete med Arbetsförmedlingen rymms i allmänhet inom befogenheterna. Men i vilken utsträckning kommuner får vara verksamma på arbetsmarknadsområdet måste prövas i det enskilda fallet, ytterst genom en laglighetsprövning av det kommunala beslut som reglerar engagemanget.

Arbetsförmedlingens möjligheter som uppdragsgivare

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen kan upphandla arbetsmarknadstjänster från kommunerna i enlighet med LOU. När kommuner deltar i Arbetsförmedlingens upphandlingar ska de behandlas på samma sätt som andra leverantörer.

Arbetsförmedlingen kan i princip utföra de uppgifter som myndigheten ansvarar för i egen regi eller köpa in tjänster från en extern leverantör. Arbetsförmedlingen kan även på annat sätt än genom ett köp se till att de uppgifter som myndigheten ansvarar för blir utförda. Det kan under vissa förutsättningar ske genom samverkan eller samarbete med andra upphandlande myndigheter som inkluderar att ersättning utgår för uppdrag som utförs. I vissa fall är det inte heller uteslutet att uppdrag kan utföras genom bidragsfinansiering. När ett överlämnande av uppgifter innefattar att offentliga medel betalas ut finns ett antal regelverk, såsom upphandlingsregler och statsstödsregler, som Arbetsförmedlingen måste förhålla sig till.

Arbetsförmedlingen ska som statlig myndighet som huvudregel tillämpa LOU för sina inköp. LOU är en förfarandelagstiftning. Det innebär att lagen innehåller regler för hur myndigheten ska genomföra sina upphandlingar, men inte vad myndigheten ska anskaffa. Det finns inget i LOU som kräver att leverantörer ska vara privata företag, utan begreppet leverantör inkluderar även offentliga leverantörer, som en kommun.

Ett alternativ till att tillämpa LOU för inköp är att inrätta ett valfrihetssystem. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska LOV tillämpas. Det framgår av lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA), som i stora delar hänvisar till LOV. LOV är i likhet med LOU en förfarandelagstiftning, vilket betyder att reglerna beskriver hur myndigheten ska agera när ett valfrihetssystem ska tillhandahållas. Med valfrihetssystem avses ett förfarande med löpande annonsering efter leverantörer till ett system där den enskilde som ska nyttja en tjänst har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som en upphandlande myndighet ställt och som myndigheten godkänt och tecknat kontrakt med. I likhet med LOU är leverantörsbegreppet i LOV och LOVA brett. Utredningen bedömer att det inte finns något i LOV eller LOVA som hindrar Arbetsförmedlingen att godkänna en kommun som leverantör i ett valfrihetssystem. När en kommun deltar som leverantör i ett valfrihetssystem ska Arbetsförmedlingen behandla kommunen på samma sätt som andra leverantörer. Det innebär att en kommun även kan vara leverantör i ett valfrihetssystem. Att en kommun är en potentiell leverantör påverkar hur marknaden ser ut och därigenom hur en upphandling utformas. En marknadsanalys gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att ta tillvara de styrkor som de olika leverantörerna har, däribland kommunerna. Arbetsförmedlingen kan vända sig direkt till en kommun när en upphandling genomförts men inga anbud eller inga lämpliga anbud har kommit in. En förutsättning för det är att krav och villkor i den ursprungliga upphandlingen i stort sett inte ändras.

Det finns även andra sätt för Arbetsförmedlingen att lämna uppdrag med ersättning till en kommun. Enligt upphandlingslagstiftningen finns det möjligheter för myndigheter att samarbeta för att uppnå gemensamma mål. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen kan ge kommuner i uppdrag att utföra arbetsmarknadstjänster inom ett samarbete mellan upphandlade myndigheter enligt 3 kap.

17 och 18 §§ LOU (s.k. Hamburgsamarbete). För att tydliggöra att samarbetet styrs av allmänintresse och för att säkerställa att det syftar till att uppnå Arbetsförmedlingens och kommunernas gemensamma mål, bör villkoren för att samarbeta regleras i förordning.

Utredningen gör vidare bedömningen att det inte är uteslutet för Arbetsförmedlingen att få tjänster utförda av kommunerna genom bidragsfinansiering. Detta under förutsättning att det inte föreligger ett offentligt kontrakt. Att ge uppdrag genom bidrag bör dock förbehållas situationer då Arbetsförmedlingen kan överlåta till kommunerna att ansvara för utförandet utan att Arbetsförmedlingen måste säkerställa hur tjänsterna fullgörs. När Arbetsförmedlingen lämnar uppdrag på annat sätt än genom upphandling eller valfrihetssystem behöver myndigheten beakta statsstödsreglerna och tillämpa de möjliga vägar som statsstödsregelverket medger att utge ersättning till kommuner för utförande av uppdrag. Det gäller således såväl efter en upphandling utan några anbud som för Hamburgsamarbeten och bidragsfinansiering. Utredningen gör i den delen bedömningen att efter en upphandling utan några anbud och vid Hamburgsamarbeten bör i första hand SGEI-beslutet tillämpas (kommissionens beslut 2012/21/EU). Detta mot bakgrund av att de tjänster som omfattas av utredningen till största delen bedöms vara sådana tjänster som är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) och även till stor del omfattas av kategorin tjänster med socialt syfte. I andra hand kan två av kommissionens de minimis-förordningar (nr 1407/2013 och 360/2012) tillämpas, för det fall det handlar om små belopp och SGEI-beslutet inte anses vara en effektiv väg att gå. I tredje hand kan stödet anmälas till kommissionen då varken SGEI-beslutet eller de minimis-förordningarna är tillämpliga.

Ytterligare ett sätt att få uppgifter utförda mot ersättning skulle vara om Arbetsförmedlingen hade möjlighet att helt lämna över vissa uppgifter till kommuner. Utredningen konstaterar dock att det behövs ett rättsligt stöd, som inte finns, för att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna över uppgifter till kommuner genom delegation och att en sådan lösning kräver överväganden som går utöver utredningens uppdrag.

Kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster

Alla leverantörer har som utgångspunkt rätt enligt upphandlingslagstiftningen att delta i en upphandling oavsett i vilken juridisk form man bedriver sin verksamhet. Under förutsättning att kommunerna får bedriva den verksamhet som upphandlas och i det enskilda fallet kvalificerar sig som leverantör i upphandlingen, kan kommunerna därför delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar. För det krävs inga regeländringar. Det finns i detta avseende inte heller någon skillnad när det gäller kommunernas möjligheter att delta i Arbetsförmedlingens valfrihetssystem. Det sker redan, om än i liten omfattning. Det går upphandlingsrättsligt inte att hindra en kommun från att delta i en upphandling eller ett valfrihetssystem.

Samtidigt innebär rollen som leverantör bland andra leverantörer att kommunerna behöver agera så konkurrensneutralt som möjligt i förhållande till andra leverantörer. Orsakerna till och svårigheterna med det är flera. Förutom att kommunerna inte kan gå i konkurs finns det risk för att den kommunala självkostnadsprincipen och möjligheterna att med skattemedel gynna en egen företagsverksamhet för att påverka prisbildningen, kan hota privata konkurrenter. Det finns också en risk för att omfattningen av kommunernas verksamheter kan påverka konkurrensen negativt. Kommunerna kan få konkurrensfördelar genom att kombinera myndighetsuppgifter med näringsverksamhet eller genom att använda sig av rollen som stor arbetsgivare för att erbjuda praktik, anställning eller andra insatser. Den samlade förmågan hos kommunerna är en styrka men kan alltså samtidigt innebära konkurrensfördelar för kommunerna i förhållande till det privata näringslivet.

Konkurrensneutralitet, eller så likvärdiga förutsättningar som möjligt, bör uppnås mellan kommunerna och de privata leverantörerna. Det kan t.ex. ske genom att kommunerna separerar verksamhet de bedriver på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen från annan verksamhet, att de bedriver den på affärsmässig grund eller att kommunerna särredovisar den.

För att hantera snedvridning av konkurrens finns dessutom bestämmelser i konkurrenslagen (2008:579). De mest relevanta av dessa i sammanhanget är reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, de s.k. KOS-reglerna. De tar som regel hand om problem som annars omfattas av förbuden mot konkurrensbegränsande

avtal och missbruk av en dominerande ställning. KOS-reglerna innebär en möjlighet att få frågan prövad i det enskilda fallet samtidigt som reglerna inte innebär förbud mot kommunal företagsverksamhet. Utredningen bedömer att KOS-reglerna kan tillämpas och att det inte finns förutsättningar för att föreslå några ändringar av reglerna.

Även statsstödsreglerna kan bli tillämpliga för kommunerna som utförare åt Arbetsförmedlingen. Det gäller främst om de får ersättning för att tillhandahålla tjänster åt Arbetsförmedlingen utan att konkurrera med andra aktörer. Stöden måste då uppfylla EU:s regler om statsstöd för att kommunerna inte ska bli skyldiga att betala tillbaka dem. Kommunerna kan ingå samarbeten med Arbetsförmedlingen i syfte att tillsammans utföra offentliga tjänster för att uppnå gemensamma mål, dvs. ytterst att få människor i arbete.

Förbättrade förutsättningar för kommuners medverkan

För att förbättra kommuners möjligheter att medverka som utförare, dvs. leverantör eller tillhandahållare, av tjänster åt Arbetsförmedlingen föreslår utredningen ändringar av lagen om vissa kommunala befogenheter.

För att tydliggöra kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet föreslår utredningen att kommunernas uppgifter enligt lagen om arbetslöshetsnämnd ska tas in i lagen om vissa kommunala befogenheter tillsammans med andra befogenhetsutvidgande bestämmelser. Kommunerna får därigenom förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet, bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet, och samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor. Utredningen har även övervägt att reglera att kommuner får stödja arbetslösa till sysselsättning och bistå arbetsgivare att finna arbetskraft, men lämnar inga förslag om det. Det utesluter inte att dessa åtgärder kan anses lagliga redan med befintlig reglering.

I samma lag tydliggörs även 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. Det innebär att kommunerna måste agera inom de befogenheter de har enligt annan lag eller för-

fattning när de i konkurrens utför uppdrag åt Arbetsförmedlingen. De ska inte ges ytterligare befogenheter då de konkurrerar med det privata näringslivet.

För att uppnå så likvärdiga förutsättningar som möjligt mellan kommuner och andra fristående aktörer ska, när ett uppdrag utförs enligt LOU eller LOV i konkurrens, undantag ges från kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot vinstdrivande näringsverksamhet samt i viss mån från lokaliseringsprincipen. Intäkter och kostnader för sådana uppdrag ska redovisas särskilt.

Det tydliggörs också 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. Det kan bl.a. användas vid överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och en kommun då tillhandahållandet annars skulle vara otillräckligt. I dessa fall kan kommunerna ges ytterligare befogenheter utöver dem som de redan har. I de fallen görs inga undantag från kommunallagens bestämmelser.

Utredningen föreslår även att LOVA lagtekniskt ska förtydligas. Utöver det föreslår utredningen att samarbeten mellan Arbetsförmedlingen och kommuner enligt LOU bör regleras i förordning, att förutsättningarna i vissa fall för Arbetsförmedlingen att ge stöd till kommuner bör regleras i förordning, att en myndighet bör ges i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer och att kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken bör följas upp av en statlig myndighet.

Konsekvenser av kommuners medverkan

Utredningen analyserar dels konsekvenser av att kommuner med nuvarande reglering utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen, dels konsekvenser av de förslag som utredningen lägger fram.

Att kommuner utför tjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen som konkurrent inom LOV eller LOU, eller inom ett samarbete, påverkar i grunden inte ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det övergripande statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken ligger kvar. Arbetsförmedlingen avgör fortsatt vilka individer som ska få del av en statlig arbetsmarknadsinsats och vilken typ av tjänst en kommun eventuellt ska utföra mot ersätt-

ning. Utan regeländringar kan bara de uppgifter som både Arbetsförmedlingen och kommunerna arbetar med, dvs. där det finns en viss överlappning, levereras eller tillhandahållas i en relation mellan beställare och utförare. I dessa fall kan en modell med beställare och utförare vara användbar för att på ett flexibelt sätt ta tillvara resurser och kunskap från kommunerna. Ansvarsfördelningen kan i det enskilda fallet bli tydlig genom att Arbetsförmedlingen uppdrar åt kommuner att utföra vissa tjänster, men samtidigt kommer detta inte att lösa eventuella effektivitetsproblem där Arbetsförmedlingen och kommunerna utför liknande insatser inom arbetsmarknadsområdet. Ett system där det blir vanligare att staten beställer arbetsmarknadstjänster av kommuner kan också 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.

Konkurrens från kommunal sektor genom medverkan inom LOV eller LOU kommer att inverka på andra fristående aktörers möjligheter och förutsättningar att bedriva verksamhet. Till följd av grundläggande skillnader mellan kommuner och företag, t.ex. att kommuner inte kan gå i konkurs och är skattefinansierade, är konkurrens på helt lika villkor inte möjlig att uppnå. Utredningen bedömer att särskilda svårigheter att uppnå likvärdighet mellan privata och kommunala aktörer uppstår då Arbetsförmedlingen använder ersättningsmodeller där ersättning utgår vid övergång till arbete eller studier. Orsaken är att kommuner är stora arbetsgivare och ansvarar för vuxenutbildningen. Om en kommun utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen där det inte finns andra utförare eller där ett otillräckligt tillhandahållande föreligger, påverkas marknaden inte direkt, men tröskeln för nyetablering av privata aktörer blir högre och kommuners medverkan riskerar att stänga ute privata aktörer.

Samtidigt kan det finnas fördelar med att kommunerna i ökad utsträckning medverkar i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Att kommuner utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen kan öka chanserna för att arbetsmarknadsinsatser finns tillgängliga för alla grupper av arbetssökande och för arbetssökande i hela landet. Ytterligare en aktör kan då tillhandahålla Arbetsförmedlingens tjänster. En fördel med kommuners medverkan är t.ex. möjligheter till lokal anpassning. Men utredningen bedömer också att det finns en risk att

den geografiska och yrkesmässiga rörligheten hämmas då kommunernas kompetensförsörjningsperspektiv är lokalt.

Kommuners förutsättningar att bedriva arbetsmarknadsverksamhet, både på eget initiativ och som en del av en eventuell medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken, varierar. För en del kommuner, särskilt dem med begränsad arbetsmarknadsverksamhet och ofta få eller inga privata utförare, kan det vara svårt att ställa om t.ex. personal och organisation för att under en begränsad period utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen. En risk är också att kommunernas verksamhet riktas mot de insatser som ger intäkter, dvs. arbetsmarknadsinsatser med möjlighet till statlig ersättning, och att det skulle kunna få konsekvenser för kommunernas verksamhet i övrigt. Eftersom kommuners medverkan som utförare av statliga arbetsmarknadspolitiska insatser ska vara frivillig är den som utgångspunkt förenlig med den kommunala självstyrelsen. Förbättrade möjligheter för kommunerna att medverka kan ses som positivt för den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna själva avgör om de vill delta eller inte.

Utredningens förslag att tydliggöra kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet ger ökad tydlighet och möjligheter att vidareutveckla befogenheterna. Förslaget att kommuner enbart får vara leverantörer inom sina befogenheter när de deltar i konkurrens med andra aktörer i upphandlingar och valfrihetssystem motverkar några av de konkurrensproblem som kan uppstå när kommuner är leverantörer åt Arbetsförmedlingen. Även kraven på affärsmässighet och särredovisning då kommuner deltar på detta sätt ökar konkurrensneutraliteten. Samtidigt innebär undantagen från lokaliseringprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet större möjligheter för kommunerna att vid sidan av de privata aktörerna verka på likvärdiga villkor. Förslaget att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna över ytterligare uppgifter till kommunerna när det inte föreligger konkurrens innebär bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att ta tillvara kommunernas kompetens.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

dels att rubriken närmast före 6 kap. 2 § ska utgå,
dels att 1 kap. 2 och 3 §§ samt 6 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska föras in två nya paragrafer, 6 kap. 1 a och 1 b §§, samt närmast före 6 kap. 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Det krav på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
 - 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
 - 2 kap. 10 § om kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
 - 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
 - 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
 - 3 kap. 7 § om samhällsorientering,
 - 4 kap. 1 § om turism, *och*
 - 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd.
- 4 kap. 1 § om turism,
 - 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd, *och*
 - 6 kap. 1 b § om arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

¹ Senaste lydelse 2019:935.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, till byggande av järnväg som en region ansvarar för och till anläggande av statlig farled krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

Vid tillämpningen av 6 kap. 1 b § får anknytning till kommunens område inte saknas.

3 §²

Trots bestämmelserna i 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725) ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 6 § om lokaler,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering, och
- 5 kap. 1 och 2 §§ om tjänsteexport.
- 5 kap. 1 och 2 §§ om tjänsteexport, och
- 6 kap. 1 b § om arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

6 kap.

Arbetsmarknadsåtgärder

1 a §

Kommuner får

- 1. förebygga eller minska verkingarna av arbetslöshet,*
- 2. bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet, och*
- 3. samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.*

² Senaste lydelse 2017:755.

1 b §

Kommuner kan inom de befogenheter som följer av lag eller annan författning anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer.

Intäkter och kostnader för uppdrag ska redovisas särskilt.

2 §

Kommuner får, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Kommuner får i andra fall än som avses i 1 b §, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

En överenskommelse får innefatta ersättning från Arbetsförmedlingen.

Regeringen meddelar föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser samt om innehållet i överenskommelserna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd

Härigenom föreskrivs att lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster *som upphandlas* inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten *och* som Arbetsförmedlingen godkänt och tecknat kontrakt med.

Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med valfrihetssystem *enligt denna lag* avses ett förfarande *med löpande annonsering efter leverantörer till ett system* där den enskilde *som ska nyttja en tjänst* har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten *bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som Arbetsförmedlingen ställt och som myndigheten* godkänt och tecknat kontrakt med.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.