

Yttrande

Vänsterpartiet

2020-11-10

4.1

Yttrande angående – Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Yttrandet

Arbetsförmedlingen behöver reformeras för att skapa en bättre fungerande verksamhet. Reformeringen ska ske gradvis och genomtänkt mot bakgrund av utredningar, forskning och den sakkunskap som finns hos fack och arbetsgivare. Vänsterpartiet är kritiska till intentionerna i regeringens pågående försök att reformera Arbetsförmedlingen, då utgångspunkten har varit att privatisera och i praktiken förskjuta ansvar från staten till andra aktörer. Dessutom befinner vi oss i en pågående pandemi med ökande arbetslöshet som följd, en krissituation då det inte är läge att genomföra fortsatta privatiseringar eller omorganisationer. Staten behöver kliva fram och ta ansvar för arbetsmarknadspolitiken genom att stärka Arbetsförmedlingen. Det behövs resurser och närvaro över hela landet för att hantera den stigande arbetslösheten. Vi anser att reformeringen av Arbetsförmedlingen ska ske utan införandet av ett system baserat på LOV.

Det viktiga samarbetet mellan kommun och Arbetsförmedling hotas när privata vinstdrivande aktörer tillåts konkurrera med den kommunala verksamheten på en öppen marknad. Det finns ett antal risker för kommunens verksamheter om ett system baserat på LOV införs. Företag som har till uppgift att generera vinst för sina ägare snarare än samhällsnytta äventyrar den stabilitet och långsiktighet som arbetet kräver, samtidigt som knappa resurser riskerar att gå till privata fickor i stället för den verksamhet som uppdraget avsåg. En risk är att privata utförare bara tar sig an arbetssökande med goda förutsättningar att snabbt komma i arbete, för att de lättare kommer ut i arbete och på det sättet är mer lönsamma. En annan risk är att privata utförare tar sig an ett stort antal arbetssökande för att få intäkter från fast ersättning per person men ger dem liten assistans, samtidigt som insatserna koncentreras på dem som har störst jobbchanser och därför kan ge stora intäkter.

Vid en konkurrenssituation med utförare inom LOV, har endast kommunen ett incitament att utföra insatser för de målgrupper som behöver mest stöd. Kommunen har skyldigheter gentemot sina invånare och även ett socialt och ekonomiskt intresse av att undvika en överföring av målgruppen till kommunens försörjningsstöd. De tyngsta och mest resurskrävande uppdragen inom arbetsmarknadspolitiska insatser kommer att hamna på kommunens bord, med oklarheter kring vilken ekonomisk kompensation kommunen kommer att få i relation till det ansvar som kommunen kommer att ta. Utredningen påpekar att en kommun kan delta frivilligt. Men om oseriösa aktörer etablerar sig som

utförare kommer kommunen inte ha något val, eftersom konsekvenserna av eventuella misslyckade insatser från vinstdrivande aktörer landar hos kommunen.

Vänsterpartiet anser att regeringen behöver ge tydligare uppdrag om samarbetsavtal med finansiering mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Vid fortsatt hantering av utredningens förslag anser vi att det måste tydliggöras att Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för att få människor i arbete. Det har under en tid skett en överföring av ansvaret för arbetslösa till kommunen, bland annat de som nått den bortre tidsgränsen i jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns en risk att de förslag som föreslås i utredningen flyttar över ännu mer ansvar för de arbetssökande på kommunerna, samtidigt som det är positivt att kommunerna kan få ersättning för det arbete de gör.

Yttrande (M, L, C)
Särskilt yttrande (KD)

Datum 2020-11-06 4.1

Yttrande angående – Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Yttrandet

Utredningen förtydligar kommunernas möjligheter att ta en aktiv roll i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ligger till grund för den arbetslöses planering för etablering på arbetsmarknaden i synnerhet de särskilt utsatta grupperna, det välkomnar Alliansen. Kommunens kompetens och erfarenhet kring dessa individer, som man byggt upp i olika sammanhang, bör tas tillvara på särskilt i det rådande läget vi har nu med en ökande arbetslöshet. Staden har idag en etablerad struktur för stöd till arbetslösa som behöver extra stöd att etablera sig på arbetsmarknaden.

Förslaget i utredningen kan innebära ett större ansvar för kommunerna som tidigare legat på staten. Det saknas ett förtydligande kring kostnadsöverföring från stat till kommun. Det behöver säkerställas att kommunerna ges ekonomisk ersättning, på lika villkor som fristående aktörer, för de insatser som bedrivs.

Tilläggsyrkande

Vänsterpartiet, Miljöpartiet

2020-11-06

4.1

Tilläggsyrkande angående – Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Att lägga till följande text i Kommunstyrelsens yttrande, s 3:

”Vid fortsatt hantering av utredningens förslag bör det tydliggöras att Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för att få människor i arbete. Det har under en tid skett en överföring av ansvaret för arbetslösa till kommunen, bland annat de som nått den bortre tidsgränsen i jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns en risk att de förslag som föreslås i utredningen flyttar över ännu mer ansvar för de arbets sökande på kommunerna, samtidigt som det är positivt att kommunerna kan få ersättning för det arbete de gör. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen får resurser nog att fullgöra sitt uppdrag.”

Yrkandet

Tjänsteutlåtandet understryker att utredningens förslag inte förändrar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Dock finns i nuläget ett antal oklarheter kring reformeringen av Arbetsförmedlingen, utformningen av ett system med utförare och hur de ekonomiska ersättningarna kommer att se ut. Därför anser vi att det i nuläget är viktigt att vi i Göteborg i vårt yttrande ännu tydligare understryker statens ansvar för arbetslösa, och de risker en förskjutning av ansvaret medför för kommunerna.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-10-15

Diarienummer 1138/20

Handläggare

Kaj Larsson

Telefon: 031-368 01 60

E-post: kaj.larsson@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

Yttrande över remissen - kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41), i enlighet med bilaga 7 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Arbetsmarknadsdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2020-07-06 erhållit en remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41).

Yttrandet ska vara Arbetsmarknadsdepartementet tillhanda senast 2020-11-13.

Utredningens uppdrag har varit att analysera och bedöma om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknadspolitiska insatser mot ersättning inom nuvarande regelverk, samt om det inom nuvarande lagstiftning är otillåtet att medverka på något av dessa sätt, eller om rättsläget är oklart. Utredningen ska i så fall lämna författningsförslag som syftar till att möjliggöra en sådan medverkan. Utredningens uppdrag har även varit att analysera och bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna levererar eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

De författningsförslag som utredningen presenterar föranleder enligt stadsledningskontoret i sig inte några särskilda synpunkter ur ett juridiskt perspektiv. Ändringarna avser snarare att tydliggöra i viss mån redan befintliga möjligheter för kommunen att vara leverantör samt innefattar vissa lagtekniska ändringar. Enligt betänkandet ska den arbetsmarknadspolitiska bedömningen fortsatt göras av Arbetsförmedlingen. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är en bedömning om den arbetslöses förutsättningar på arbetsmarknaden som inte är manualbaserad och har en påverkan på stadens aktiviteter inom området. Utredningen lämnar inga svar på eventuella dubbla roller en kommun kan få i relation till Arbetsförmedlingen i frågan. Dels som part i en analys av arbetsmarknadsläget i en kommun dels som en part som ska lämna anbud som leverantör av tjänster till Arbetsförmedlingen.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen tillstyrker förslagen med hänsyn tagen till de beskrivna synpunkterna i detta tjänsteutlåtande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontoret kan inte bedöma om utredningens förslag leder till ökade eller minskade kostnader för staden. Osäkerhetsfaktorerna när det gäller eventuella effekter av förslagen i utredningen är alltför stora. Stadsledningskontoret antar att Göteborgs Stad inte behöver kompensera en brist på leverantörer av tjänster till Arbetsförmedlingen då det i staden finns tjänsteföretag som tillräckligt borde kunna tillgodose behovet.

Det finns ett incitament från staden att dess invånare arbetar och kan försörja sig själva. I de fall Arbetsförmedlingen och dess leverantörer brister i sina uppdrag kan staden ånyo tvingas kompensera detta genom utbyggda arbetsmarknadsverksamheter. Det finns en risk att staden i sådana fall kan kvarstå med kostnader i de fall man inte blir vald till leverantör vid en förnyad konkurrensutsättning.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Att arbeta och ha en inkomst är att ha makt över sitt eget liv, leder till delaktighet i samhällslivet och har många sociala positiva effekter.

Kommunerna har ansett sig vara tvungna att kompensera de brister som Arbetsförmedlingen haft i sitt stöd för de arbetslösa kommuninvånare som uppbär ekonomiskt bistånd och särskilt för de av dem som på grund av bristande erfarenhet, utbildningsnivå och ålder står längre från arbetsmarknaden. Att alla som är arbetslösa ska få ett stöd för att nå arbete som är anpassat efter var och ens behov är grundläggande utifrån ett likabehandlingsperspektiv.

I en artikel från Statistiska Central Byrån (SCB) 2017 *Risk för att arbetslöshet går i arv* beskrivs att ungdomar med arbetslösa föräldrar löper nästan 70 procent högre risk än andra att hamna utanför både arbetsmarknad och studier. Förvärvsintensiteten är som lägst bland kvinnor med förgymnasial utbildningsnivå. En gemensam arbetsmodell, med kompetensutveckling för exempelvis kvinnor med en utländsk bakgrund, med lägre kompetenser i relation till arbetsmarknaden och som uppbär ekonomiskt bistånd innebär att fler kvinnor får en möjlighet till deltagande i kompetenshöjande verksamhet. Studier visar direkta samband mellan mammors relation till arbetsmarknaden och deras barns.

OECD-forskning (*Triple Disadvantage OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 126*) påvisar att integrationen av invandrarkvinnor är avgörande för barnens integrationsresultat, utöver vad som observeras för infödda mödrar och barn. Framför allt verkar invandrade kvinnor med barns arbetsmarknadsstatus ha en stark inverkan på deras döttrars sysselsättning.

Bilagor

1. Sammanfattning av remissen
2. Arbetsmarknad och vuxenutbildningsnämndens handlingar 2020-09-22 § 127
3. SDN Östra Göteborgs handlingar 2020-09-22 § 237
4. SDN Majorna-Linnés handlingar 2020-09-24 §176
5. SDN Västra Göteborgs handlingar 2020-09-22 § 177
6. SDN Norra Hisingens handlingar 2020-09-22 § 165
7. Förslag till yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet

Ärendet

Göteborgs Stad har 2020-07-06 erhållit en remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41). Yttrandet ska vara Arbetsmarknadsdepartementet tillhanda senast 2020-11-13.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade 2019-11-21 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras.

Utredningens uppdrag har varit att 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 valfrihetssystem (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 skulle även 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 och ska särskilt avse påverkan på marknadsförutsättningarna och konkurrensneutraliteten samt påverkan på tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Utredningens förslag

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.

Utredningens syfte är att peka på utvecklingsområden inom ramen för nuvarande lagstiftning så att konkurrenssituationen mellan privat och offentligt inte snedvrids eller att kommunerna går utanför sitt ansvarsområde eller kompetens. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förändras inte då det övergripande ansvaret för arbetsmarknadspolitiken även fortsättningsvis ska var ett statligt uppdrag. Arbetsförmedlingen kan uppdra åt andra att genomföra arbetsmarknadsinsatser, både genom LOU, LOV och för kommunernas del även genom samarbete i olika former.

Kommunens befogenheter på arbetsmarknaden förtydligas

Lagen(1944:75) om arbetslöshetsnämnd ska upphävas. Kommunernas uppgifter enligt den lagen ska föras över till lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och vara frivilliga för kommunerna att utföra. Dessa är att:

- förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet,
- bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet, och
- samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

Det ska i lagen om vissa kommunala befogenheter regleras att:

1. kommuner inom de befogenheter som följer av lag eller annan författning anordna aktiviteter för deltagare i arbets-marknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer, och

2. kommuner i andra fall än som avses i 1 får ingå överenskommelser med Arbetsförmedlingen om att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen då konkurrens inte föreligger.

Utredningens bedömning: Utredningen har inte tillräckligt underlag för att föreslå lagreglering av det kommunerna i övrigt gör, och bör ha egna befogenheter att göra, på arbetsmarknadsområdet

Utredningen föreslår ändringar av lagen om vissa kommunala befogenheter. För att tydliggöra kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet föreslår utredningen att kommunernas uppgifter enligt lagen om arbetslöshetsnämnd istället 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 författning när de i konkurrens utför uppdrag åt Arbetsförmedlingen. De ska inte ges ytterligare befogenheter då de konkurrerar med det privata näringslivet.

Kommuners befogenheter vid konkurrens regleras

När ett uppdrag utförs i konkurrens enligt LOU eller lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA) och LOV ska undantag ges från:

Självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande verksamhet: För kommunerna innebär förslaget att de i sina anbud måste erbjuda marknadsmässiga priser. Förslaget syftar till ökad konkurrensneutralitet mellan fristående aktörer och kommunerna. Förbättrad konkurrens gagnar enligt utredningen typiskt sett den upphandlande myndigheten.

Lokaliseringsprincipen: Förslaget syftar till att möjliggöra för kommuner att delta i upphandlingar och valfrihetssystem även när uppdragen från Arbetsförmedlingen omfattar ett större område än en kommun. Detta möjliggör för fler kommuner att delta i

upphandlingar och valfrihetssystem, vilket ger Arbetsförmedlingen fler aktörer och därigenom, enligt utredningen, typiskt sett bättre konkurrens.

Särredovisning: Kravet på särredovisning innebär enligt utredningen bättre möjligheter för staten, genom Arbetsförmedlingen, att följa upp de uppdrag de lämnar till kommunerna. Ersättning som kommunerna får från Arbetsförmedlingen bör täcka kommunernas eventuella kostnader för ökad administration.

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 bland annat 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.

Valfrihetslagstiftningen förtydligas

Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen ska förtydligas så att den avser valfrihet och inte upphandling. Definitionen av valfrihetssystem ska preciseras.

Utredningens bedömning: Begreppet leverantör behöver inte ändras i lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen för att en kommun ska kunna vara leverantör.

Utredningen föreslår även att LOVA lagtekniskt ska förtydligas så att den avser valfrihet och inte upphandling. Definitionen av valfrihetssystem ska preciseras. Utöver det föreslår utredningen att samarbeten som regleras enligt LOU mellan Arbetsförmedlingen och kommuner 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.

Kompletterande regler vid tillhandahållande på annat sätt

Det bör regleras i förordning att när Arbetsförmedlingen ingår Hamburgsamarbeten med kommunerna enligt 3 kap. 17 och 18 §§ lagen om offentlig upphandling ska Arbetsförmedlingen reglera formerna för samarbetet i ett avtal som minst ska reglera vissa närmare i förordningen angivna omständigheter.

Det bör regleras i förordning vilka av Arbetsförmedlingens tjänster som anses som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) samt under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen kan lämna stöd till kommuner med tillämpning av SGEI-beslutet eller de minimis-förordningarna.

Det bör regleras i förordning att när ersättning lämnas till kommunerna bör Arbetsförmedlingen dokumentera på vilken grund ersättningen ges och hur den beräknas.

Utredningens bedömning: Det behövs inga ytterligare bemyndiganden för att kunna besluta förordningsregleringen.

- Vägledning om offentliga aktörer som leverantörer

En myndighet ska ges i uppdrag att ge vägledning om upphandling och valfrihetssystem när en offentlig aktör deltar som leverantör.

- Uppföljning av kommunernas medverkan

En myndighet ska ges i uppdrag att följa upp effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbets-marknadspolitiken.

Remittenters synpunkter på utredningens förslag

Stadsledningskontoret har remitterat utredningen till nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning samt till stadsdelsnämnderna Västra Göteborg, Östra Göteborgs, Majorna-Linne samt Norra Hisingen. Samtliga nämnder tillstyrker de förslag som presenteras i utredningen.

Arbetsmarknad och vuxenutbildningsnämnden och Östra Göteborgs stadsdelsnämnd vill trycka på vikten av att kommunen ges en möjlighet att spela en aktiv roll i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ligger till grund för den arbetslöses planering för en etablering på arbetsmarknaden och då i synnerhet de särskilt utsatta grupperna. Kommunens kunskaper kring dessa individer behöver tas tillvara och den ofta långa tidsplanering som är aktuell måste samordnas på olika sätt. Här hade nämnden önskat ett ytterligare förtydligande kring hur ett samarbete med ekonomisk ersättning skulle kunna etableras för att säkerställa detta viktiga moment.

Samtliga stadsdelsnämnder framhåller att Göteborgs stads Stad har en väl utvecklad organisation kring arbetsmarknadsinsatser och bedöms ha goda förutsättningar att delvis ställa om som leverantör till Arbetsförmedlingen om behovet uppstår. Nämnderna bedömer att betänkandets förslag skapar tydligare förutsättningar för kommuners och andra utförarens arbete inom arbetsmarknadsområdet som en konsekvens av att Arbetsförmedlingen reformeras och ger fristående aktörer i uppdrag att matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. En tydligare reglering i förordningen kan klargöra möjligheterna till samarbete och gemensamma mål.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att de författningsförslag som presenteras i utredningen i sig inte föranleder några särskilda synpunkter ur ett juridiskt perspektiv. Stadsledningskontoret tillstyrker utredningens förslag under förutsättning att nedanstående synpunkter beaktas.

Utredningens förslag avser att i viss mån redan befintliga möjligheter för kommunen att vara leverantör samt innefattar vissa lagtekniska ändringar. Utredningens utgångspunkt innebär dock att kommunen i vissa fall kommer att träda in i en ny roll som leverantör på marknaden avseende arbetsmarknadspolitiska tjänster, vilket i sig medför en del juridiska aspekter som beskrivs nedan.

Konkurrensneutralitet

Som framgår av utredningen finns inget hinder för att en kommun agerar som leverantör i en upphandling enligt LOU eller i ett valfrihetssystem enligt LOV. Göteborgs Stad har redan viss erfarenhet av att agera konkurrensneutralt exempelvis genom de valfrihetssystem för daglig verksamhet och hemtjänst som kommunen har infört, med egen regi som ett alternativ för den enskilde. Skillnaden för kommunen när det gäller nu aktuell utredning är att kommunens verksamhet, i den del den ska utgöra leverantör, uttryckligen ska drivas affärsmässigt och särredovisas. Detta är en skillnad i förhållande till den egna regin inom LOV och kan komma att kräva organisatoriska och

redovisningsmässiga förändringar av verksamheten. Att agera helt konkurrensneutralt kan i vissa avseenden vara svårt mot bakgrund av att Göteborgs Stad, utöver att exempelvis vara en juridisk person som inte kan gå i konkurs, är en stor aktör som i den egenskapen kan åtnjuta stordriftsfördelar. Stadsledningskontoret välkomnar därför utredningens förslag om att en myndighet bör ges i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer.

Affärsmässighet och marknadsmässiga priser

När kommunen ska utföra ett uppdrag enligt LOU eller LOV ska det enligt utredningen ske på affärsmässig grund. Ett anbud på affärsmässig grund ska enligt utredningen (s.208) ha ett marknadsmässigt vinstpåslag. Vad det innebär i praktiken menar stadsledningskontoret kan vara svårt att avgöra, särskilt med beaktande av reglerna i LOU där visst utrymme finns för låga anbudspriser. I upphandlingar enligt LOU ska leverantörer som lämnat ett lågt pris ges en möjlighet att förklara sitt låga pris, se 16 kap. 7–8 §§ LOU. Om leverantören kan lämna en tillfredställande förklaring till det låga priset ska anbudet inte förkastas. Viss osäkerhet uppstår då kring prissättningen eftersom kommunen enligt likabehandlingsprincipen ska behandlas som övriga leverantörer.

I praxis har bland annat godtagits låga anbudspriser pga. att leverantören velat ta sig in på en ny marknad eller att den kunnat dra nytta av stordriftsfördelar. Av EU-domstolens praxis framgår att det inte föreligger någon skyldighet för en leverantör att visa att den gör någon vinst på det upphandlande kontraktet (förenade målen C-147/06 och C-148/06 SECAP). I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2016 ref. 3 II) hade en anbudsgivare lämnat ett anbud i vilket det förekom negativa priser, dvs. anbudsgivaren erbjöd sig att betala den upphandlande myndigheten för att få utföra vissa arbeten. Anbudsgivaren lämnade vad HFD bedömde vara detaljerade och noggrant redovisade förklaringar. Anbudsgivaren hade anfört att prissättningen grundades på tidigare omfattande erfarenhet av myndigheten som beställare, att anbudsgivaren utgick ifrån att andra mängder skulle komma att efterfrågas än vad myndigheten räknat med, att myndigheten anlitat anbudsgivaren under flera år, att anbudsgivaren hade en synnerligen god ekonomisk ställning och att anbudsgivaren kunde dra nytta av stordriftsfördelar. HFD bedömde att det saknades anledning att ifrågasätta uppgifterna och fäste avseende vid att fråga var om en omfattande upphandling avseende leveranser under flera års tid omfattande ett stort antal konton. Mot denna bakgrund fann HFD att det inte var visat att anbudsgivarens förklaringar och överväganden skulle sakna affärsmässighet eller ge befogad anledning att anta att det låga anbudet skulle leda till leveransvägran eller på annan grund leda till att upphandlingen inte skulle få avsett resultat.

Som framgår av praxis ovan kan således låga anbudspriser i vissa fall vara förenligt med LOU. Hur kommuners eventuella låga priser utan vinstpåslag ska bedömas i en upphandling enligt LOU får sannolikt utvisas i kommande rättspraxis på området, men att uppställa ett generellt krav på att kommuner ska göra ett vinstpåslag tycks inte helt i linje med villkoren för anbudspriser i LOU.

Frivilligt att delta

I utredningen anges att det ska vara frivilligt för kommuner att delta i upphandlingar enligt LOU och att lägga anbud enligt LOV. Stadsledningskontoret noterar att det således krävs en politisk vilja att kommunen ska agera som leverantör på marknaden för arbetsmarknadspolitiska tjänster. Det tycks i utredningen saknas en närmare konsekvensanalys avseende de fall kommunen eventuellt inte önskar delta som leverantör

på en marknad med privata utförare. Utredningen lyfter visserligen att oklarheterna avseende kommunernas intresse begränsar utredningens möjligheter att uppskatta omfattningen av konsekvenserna av kommunernas eventuella medverkan (s. 222 f). Stadsledningskontoret kan dock konstatera att det vore problematiskt om exempelvis villkoren för kommunernas deltagande inte blir tillräckligt bra, eftersom det skulle kunna leda till ett begränsat utbud av insatser på området om en kommun väljer att inte delta.

Hamburgsamarbeten

Utredningen tycks ta sitt avstamp i att samarbetsavtal huvudsakligen kan ingås när det inte finns en marknad. Stadsledningskontoret vill framhålla att ett samarbetsavtal enligt Hamburgundantaget (3 kap. 17–18 §§ LOU) dock är möjligt att ingå även om det finns en marknad för de tjänster som samarbetet avser, så länge kriterierna i undantaget är uppfyllda. Vid denna typ av samarbeten torde inte heller kommunen ses som leverantör, som vid tillämpning av förfarandena i LOU och LOV, varför det samarbete som kommunen ska bidra med också torde kunna ske inom en annan verksamhet i kommunen än den särredovisade och affärsmässiga. Mot bakgrund av rättsläget i fråga om Hamburgsamarbeten välkomnar stadsledningskontoret förslaget om att en förordning ska tydliggöra villkoren för denna typ av samarbeten

Övriga synpunkter

Utöver de juridiska perspektiven av utredningens förslag så bedömer stadsledningskontoret att det finns områden där konsekvenserna av förslagen inte i tillräcklig omfattning belyses. Dessa områden kan på både lång och kort sikt leda till ett ökat ansvarstagande för Göteborgs Stad. Utredningen framhåller att Arbetsförmedlingen ska fortsätta ansvara för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. En arbetsmarknadspolitisk bedömning är en bedömning av den arbetslöses förutsättningar i relation till arbetsmarknaden. En sådan bedömning är styrande för val av insats för den enskilde samt leder till fördelning av ansvar mellan stat och kommun. De arbetsmarknadspolitiska bedömningarna görs av handläggare på arbetsförmedlingen. Stadsledningskontoret anser att bedömningen inte genomförs på ett sätt vilket påverkar rättssäkerheten för den enskilde. Den är heller inte transparent för vare sig den enskilde eller för kommunen. Dessa förutsättningar leder till varierade bedömningar mellan olika handläggare på Arbetsförmedlingen och styr det utbud av insatser som finns tillgängliga på respektive arbetsförmedlingskontor. Stadsledningskontoret bedömer att det är en brist att betänkandet inte inkluderar hur ett samarbete med möjligheter för kommuner att medverka i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen skulle kunna utformas.

I det fall Göteborgs Stad ska bli en leverantör av tjänster till Arbetsförmedlingen uppstår nya gränsytor som kan leda till försämrade möjligheter för den enskilde arbetslöse med anledning av den konkurrensneutralitet som krävs vid upphandlingssituationer. Balansen för Staden, att vara en jämbördig samverkande part som gemensamt analyserar och föreslår arbetsmarknadspolitiska lösningar och dels vara konkurrensneutral vid upphandling är otydlig. Ett förtydligande anses nödvändigt med att ett primärt fokus är att den enskildes tid i arbetslöshet ska vara så kort som möjligt.

Stadsledningskontoret noterar att det i SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess föreslås att en utredning ska tillsättas som berör frågeställningen om att kommunen ska överta rehabiliteringsansvaret för de som saknar SGI och uppbär ekonomiskt bistånd. Stadsledningskontoret menar att en eventuell överföring av rehabiliteringsansvaret tillsammans med nu föreliggande förslag skulle

kunna innebära en större ansvarsöverflyttning och kostnadsöverföring från stat till kommun samt inte minst en uppdelning av stadens medborgare mellan de som har rätt till rehabilitering och/eller arbetsmarknadsstöd från staten och de som inte har det.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen ska enligt sina direktiv (dir. 2019:86) analysera och bedöma om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknads-politiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsför-medlingen inom nuvarande regelverk, dvs. lagen (2008:962) om valfri-hetssystem (LOV) eller lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Utredningen ska också bedöma om det är tillåtet att kom-muner – utom dessa två lagar – tillhandahåller arbetsmarknads-politiska 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 tillhanda-håller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmed-lingen. Konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beskrivas. Konsekvensbeskrivningarna ska särskilt avse påverkan på marknads-förutsättningarna och konkurrensneutraliteten samt påverkan på tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Övergripande bedömning

Kommunerna har en bred kompetens och är verksamma på flera om-råden som bidrar till att genomföra den statliga arbetsmarknads-politiken. Kommunernas ansvar omfattar de basala delarna i en män-niskas 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. Kommuner 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.



§ 127 Dnr 1869/20

Svar på remiss om kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har getts möjlighet att yttra sig över utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41).

Beslut

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning tillstyrker de förslag som presenteras i utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41).
2. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Handlingar

Tjänsteutlåtande, 2020-09-15

Bilaga 1: Kommuner som utförare åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU2020:41)

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret (diarienummer: 1138/20) senast den 25 september.

Dag för justering

2020-09-22

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Henriksson

Ordförande

Anders Svensson (M)

Justerande

Mats Pilhem (V)

Protokollsutdragets riktighet intygas av Mathias Henriksson.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-09-15

Diarienummer 1138/20

Handläggare Andreas Lökhölm

Telefon: 072-5396496

E-post: andreas.lokholm@arbvux.goteborg.se

Svar på remiss om kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken

Förslag till beslut

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning tillstyrker de förslag som presenteras i utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41).
2. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera och bedöma 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). 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.

Kommunens ansvar och kompetensområde är brett och det innefattar redan idag olika former av arbetsmarknadsinsatser både i form av egen verksamhet men också i samarbete med Arbetsförmedlingen. Förutsättningarna att genomföra denna typ av insatser varierar över landet och med kommunernas storlek. Kommunen har i grunden alltid ett intresse av att hålla nere arbetslöshet, öka sysselsättning och vidta de åtgärder som krävs för att hålla uppe skattekraften. Försörjningsstödet utveckling har över tid blivit en allt viktigare fråga för många kommuner som tar olika initiativ för att arbeta med motprestationer i olika grad. Olika fokus kan också läggas på vissa målgrupper som långtidsarbetslösa, barnfamiljer och så vidare. På senare år har också ett allt starkare fokus lagts på personer väldigt långt ifrån arbetsmarknaden och här har många kommuner tagit initiativ för att underlätta för denna grupp. Kompetenscenter i Göteborg är ett tydligt sådant exempel.

Arbetsförmedlingen kan uppdra åt andra att genomföra arbetsmarknadsinsatser. Både genom LOU, LOV och för kommunernas del även genom samarbete i olika former. Utredningens syfte är att peka på utvecklingsområden inom ramen för nuvarande lagstiftning så att konkurrenssituationen mellan privat och offentligt inte snedvrids eller att kommunerna går utanför sitt ansvarsområde eller kompetens. Det är också viktigt för utredningen att påtala att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte förändras utan att det övergripande ansvaret för arbetsmarknadspolitiken fortsättningsvis är ett statligt uppdrag. Utredningen konstaterar också att förutsättningarna för kommunerna varierar kraftigt i landet och har både geografiska, volymmässiga och resursmässiga faktorer kopplade till sig.

Göteborgs kommun och nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning önskar lyfta in följande synpunkter som här bäring på utredningen:

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att lyfta in eller spekulera i en eventuell framtida organisering av Arbetsförmedlingens verksamhet som kan komma att bedrivas i större utsträckning med hjälp av kompletterande aktörer på jobbmatchningssidan. Ett antal försöksområden pågår på detta tema i landet enligt den så kallade KROM-modellen.

I en större stad som Göteborg är det inte orimligt att tänka sig att 60–70 leverantörer i ett sådant scenario skulle kunna etablera sig inom ramen för ovan nämnda modell med LOV som bas. Under senare år har ett allt större fokus lagts på de grupper som har haft stora svårigheter att trots en god konjunktur etablera sig på arbetsmarknaden. De särskilt utsatta grupperna uppgår numera till över 70% av de inskrivna på Arbetsförmedlingen. I sig är detta inte heller en homogen grupp utan här finns individer med väldigt skiftande behov och behov av stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

I skärningspunkten mellan kommunernas behov att motverka arbetslöshet, främja sysselsättningsituationen och hålla tillbaka försörjningsstödet, individens möjligheter att välja leverantör för att få tillgång till olika insatser och en väg ut i arbete samt förutsättningarna att hålla ihop en fungerande samverkan med så många aktörer inställer sig ett par viktiga frågor.

Det kanske viktigaste momenten för att skapa ett tydligt ramverk för individens väg till arbete och egenförsörjning är den så kallade arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Här fastställs förutsättningarna för individens behov och planering. Denna görs idag av Arbetsförmedlingen och det är inte orimligt att anta att det blir så även fortsättningsvis.

Utredningen tar fasta mycket på kommunens roll som utförare av verksamhet på olika villkor. Utredningen pekar också på möjligheter till samarbete på olika sätt.

Göteborg har idag en etablerad struktur för stöd till arbetslösa som behöver extra stöd att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens framtida organisation och arbetssätt kommer att påverka kommunen på olika sätt och anpassningar kommer att behöva ske. Samtidigt kommer kommunen, sannolikt mer än någonsin, behöva följa de individer som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden och på olika sätt säkerställa att dessa individer får en hållbar och långsiktig planering.

Staden Göteborg och Arbetsmarknad och vuxenutbildning vill därför särskilt adressera frågan om kommunens möjlighet att vara en del av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen för de grupper som bedöms ha extra behov av stöd och hjälp och en

långsiktig planering. Ofta är det kommunen och socialtjänsten som känner dessa individer bäst och kommer också i koppling till exempelvis försörjningsstödet ha ett starkt intresse av att följa dessa individer framsteg på olika sätt.

Det hade därför varit bra om utredningen, förutom den tydliga genomlysning den redan gjort, fokuserade på hur ett samarbete med möjligheter till finansiering från staten till kommunen för att medverka i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen skulle kunna utformas. Detta är en fråga som är aktuell oavsett storlek på kommun.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningens uppdrag tar fasta på hur kommunernas roll kan förtydligas i genomförandet av olika arbetsmarknadsinsatser som också ersätts ekonomiskt. Det finns inget i utredningen som tyder på att möjligheter till ersättning kan komma att begränsas. Den stora frågan ur ett ekonomiskt perspektiv är hur Arbetsförmedlingens framtida uppdrag formas och på vilka villkor kompletterande aktörer kommer att vara verksamma och inom vilka insatserområden. Detta har vi ingen information om idag varpå en bedömning under denna punkt i dagsläget är svår att göra.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några aspekter att lyfta ur denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Arbete och sysselsättning är ett fundament i den svenska samhällsmodellen som förutsätter ett högt deltagande i arbetslivet hos den absoluta majoriteten av befolkningen. Den väl utbyggda vuxenutbildningen och olika former av arbetsmarknadsinsatser, såväl statliga som kommunala och i samverkan, skall underlätta och stödja individens inträde på arbetsmarknaden.

Utredningen belyser tydligt att kommunerna har ett starkt intresse att, vid sidan av den statliga arbetsmarknadspolitiken, ta de initiativ som krävs för att främja sysselsättningssituationen. Detta möjliggörs också genom olika lagstiftningar som till exempel socialtjänstlagen. Det är allt tydligare att den svenska arbetsmarknaden blir allt mer tudelad där särskilt utsatta grupper så som personer med funktionsvariationer, äldre och personer med rötter utanför Europa har en stor överrepresentation bland de grupper som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Här finns faktorer som utbildningsbakgrund, brist på nätverk, brist på kompetens och språkliga utvecklingsbehov med som frågor som behöver adresseras. 70% av de inskrivna på Arbetsförmedlingen bedöms höra till de särskilt utsatta grupperna.

Kommunerna har flertalet incitament att följa utvecklingen kring de grupper som inte etablerar sig på arbetsmarknaden och kopplingen till försörjningsstödet utveckling är tydlig. Kunskapen om dessa gruppers behov är ofta stor hos kommunen genom socialtjänsten. Denna kunskap är viktig att ta tillvara i den planering som ofta måste ha långsiktiga mål med många på varandra följande moment. Det är inte heller ovanligt att delar av dessa grupper återfinns i olika former av arbetsträning, praktik eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder i kommunal verksamhet.

I arbetet med den så kallade arbetsmarknadspolitiska bedömningen är det därför viktigt att kommunen, inom det utrymme som beskrivs i utredningen, ges en möjlighet att vara

en aktiv part i planeringen för de individer som behöver mest hjälp och stöd i sin etablering på arbetsmarknaden. Detta handlar mindre om att vara utförare av insatser utan snarare utgöra ett stöd åt Arbetsförmedlingen i planeringen kring den enskilde. Detta hade behövt lyftas i utredningen som en faktor som behöver hanteras på ett likvärdigt sätt över landet.

Samverkan

Ärendet är samverkat i förvaltningens samverkansgrupp den 15 september 2020.

Bilagor

1. Utredningen ”Kommuner som utförare åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU2020:41)”

Ärendet

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ska yttra sig över utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41). Yttrandet ska vara nämndbehandlat och tydligt uttrycka om nämnden tillstyrker, avstyrker eller inte tar ställning till förslagen. Yttrandet ska ha inkommit till stadsledningskontoret senast den 25 september 2020.

Beskrivning av ärendet

Utredningen ska enligt sina direktiv (dir. 2019:86) analysera och bedöma om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknads-politiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsför-medlingen inom nuvarande regelverk, dvs. lagen (2008:962) om valfri-hetssystem (LOV) eller lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Utredningen ska också bedöma om det är tillåtet att kommuner – utom dessa två lagar – tillhandahåller arbetsmarknads-politiska 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.

Kommunens ansvar och kompetensområde är brett och det innefattar redan idag olika former av arbetsmarknadsinsatser både i form av egen verksamhet men också i samarbete med Arbetsförmedlingen. Förutsättningarna att genomföra denna typ av insatser varierar över landet och med kommunernas storlek.

Kommunen har i grunden alltid ett intresse av att hålla nere arbetslöshet, öka sysselsättning och vidta de åtgärder som krävs för att hålla uppe skattekraften. Försörjningsstödet utveckling har över tid blivit en allt viktigare fråga för många kommuner som tar olika initiativ för att arbeta med motprestationer i olika grad. Olika fokus kan också läggas på vissa målgrupper som långtidsarbetslösa, barnfamiljer och så vidare. På senare år har också ett allt starkare fokus lagts på personer väldigt långt ifrån arbetsmarknaden och här har många kommuner tagit initiativ för att underlätta för denna grupp. Kompetenscenter i Göteborg är ett tydligt sådant exempel.

Arbetsförmedlingen kan uppdra åt andra att genomföra arbetsmarknadsinsatser. Både genom LOU (lagen om offentlig upphandling), LOV (lagen om valfrihet) och för kommunernas del även genom samarbete i olika former. Utredningens syfte är att peka på utvecklingsområden inom ramen för nuvarande lagstiftning så att konkurrensituationen mellan privat och offentligt inte snedvrids eller att kommunerna går utanför sitt ansvarsområde eller kompetens.

Det är också viktigt för utredningen att påtala att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte förändras utan att det övergripande ansvaret för arbetsmarknadspolitiken fortsättningsvis är ett statligt uppdrag. Utredningen konstaterar också att förutsättningarna

för kommunerna varierar kraftigt i landet och har både geografiska, volymmässiga och resursmässiga faktorer kopplade till sig.

Göteborgs kommun och nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning önskar lyfta in följande synpunkter som här bäring på utredningen:

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att lyfta in eller spekulera i en eventuell framtida organisering av Arbetsförmedlingens verksamhet som kan komma att bedrivas i större utsträckning med hjälp av kompletterande aktörer på jobbmatchningssidan. Ett antal försöksområden pågår på detta tema i landet enligt den så kallade KROM-modellen.

I en större stad som Göteborg är det inte orimligt att tänka sig att 60–70 leverantörer i ett sådant scenario skulle kunna etablera sig inom ramen för ovan nämnda modell med LOV som bas. Under senare år har ett allt större fokus lagts på de grupper som har haft stora svårigheter att trots en god konjunktur etablera sig på arbetsmarknaden. De särskilt utsatta grupperna uppgår numera till över 70% av de inskrivna på Arbetsförmedlingen. I sig är detta inte heller en homogen grupp utan här finns individer med väldigt skiftande behov och behov av stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

I skärningspunkten mellan kommunernas behov att motverka arbetslöshet, främja sysselsättningssituationen och hålla tillbaka försörjningsstödet, individens möjligheter att välja leverantör för att få tillgång till olika insatser och en väg ut i arbete samt förutsättningarna att hålla ihop en fungerande samverkan med så många aktörer inställer sig ett par viktiga frågor.

Det kanske viktigaste momenten för att skapa ett tydligt ramverk för individens väg till arbete och egenförsörjning är den så kallade arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Här fastställs förutsättningarna för individens behov och planering. Denna görs idag av Arbetsförmedlingen och det är inte orimligt att anta att det blir så även fortsättningsvis.

Utredningen tar fasta mycket på kommunens roll som utförare av verksamhet på olika villkor. Utredningen pekar också på möjligheter till samarbete på olika sätt.

Göteborg har idag en etablerad struktur för stöd till arbetslösa som behöver extra stöd att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens framtida organisation och arbetssätt kommer att påverka kommunen på olika sätt och anpassningar kommer att behöva ske. Samtidigt kommer kommunen, sannolikt mer än någonsin, behöva följa de individer som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden och på olika sätt säkerställa att dessa individer får en hållbar och långsiktig planering.

Staden Göteborg och Arbetsmarknad och vuxenutbildning vill därför särskilt adressera frågan om kommunens möjlighet att vara en del av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen för de grupper som bedöms ha extra behov av stöd och hjälp och en långsiktig planering. Ofta är det kommunen och socialtjänsten som känner dessa individer bäst och kommer också i koppling till exempelvis försörjningsstödet ha ett starkt intresse av att följa dessa individer framsteg på olika sätt.

Det hade därför varit bra om utredningen, förutom den tydliga genomlysning den redan gjort, fokuserade på hur ett samarbete med möjligheter till finansiering från staten till kommunen för att medverka i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen skulle kunna utformas. Detta är en fråga som är aktuell oavsett storlek på kommun.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens slutsatser och välkomnar att kommunernas roll i utförandet av olika arbetsmarknadsinsatser tydliggörs, särskilt i skenet av en förväntad kommande reformering av Arbetsförmedlingens arbetssätt och samarbete med fristående aktörer.

Förvaltningen vill trycka på vikten av att kommunen ges en möjlighet att spela en aktiv roll i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ligger till grund för den arbetslöses planering för en etablering på arbetsmarknaden och då i synnerhet de särskilt utsatta grupperna. Kommunens kunskaper kring dessa individer behöver tas tillvara och den ofta långa tidsplanering som är aktuell måste samordnas på olika sätt. Här hade förvaltningen önskat ett ytterligare förtydligande kring hur ett samarbete med ekonomisk ersättning skulle kunna etableras för att säkerställa detta viktiga moment.

Arbetsmarknad och vuxenutbildning

Andreas Lökholt
Förvaltningsdirektör



Remiss SOU 2020:41 Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken

§ 237, N132-0690/20

Ärendet

En remiss har inkommit från kommunstyrelsen avseende ärende ”Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken”. Stadsdelsnämnderna i Östra Göteborg, Majorna-Linné och Norra Hisingen samt nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning ska yttra sig över utredningens betänkande ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna”. Yttrandet ska översändas till stadsledningskontoret senast den 25 september 2020.

Handling

Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2020-09-16.

Beslut

1. Stadsdelsnämnden Östra Göteborg tillstyrker betänkandet ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)” i sin helhet, inklusive analys och bedömning av rättsläget, de föreslagna lagförändringarna och de förutsättningar och konsekvenser som beskrivs.
2. Stadsdelsnämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
3. Stadsdelsnämnden förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Expedieras

Stadsledningskontoret



Dag för justering

2020-09-22

Vid protokollet

Sekreterare

Annika Funkqvist

Ordförande

Peter Mattiasson

Justerande

Stina Sewén

Vid protokollet

Annika Funkqvist

Rätt utdraget intygar i tjänsten

Joakim Barkström
Registrator



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-09-16

Diarienummer N132-0690/20

Handläggare: Ing-Marie Larsson, Sofi Tillberg

Telefon: 031-365 00 00

E-post: ing-marie.larsson@ostra.goteborg.se

Svar på remiss avseende betänkandet ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)”

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden Östra Göteborg tillstyrker betänkandet ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)” i sin helhet, inklusive analys och bedömning av rättsläget, de föreslagna lagförändringarna och de förutsättningar och konsekvenser som beskrivs.
2. Stadsdelsnämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
3. Stadsdelsnämnden förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Ärendet

En remiss har inkommit från kommunstyrelsen avseende ärende ”Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken”. Stadsdelsnämnderna i Östra Göteborg, Majorna-Linné och Norra Hisingen samt nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning ska yttra sig över utredningens betänkande ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna”. Yttrandet ska översändas till stadsledningskontoret senast den 25 september 2020.

Sammanfattning

En remiss har inkommit från kommunstyrelsen avseende ärende ”Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken”. Stadsdelsnämnden i Östra Göteborg har fått möjlighet att yttra sig över utredningens betänkande.

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera och bedöma om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen inom nuvarande regelverk samt möjliggöra kommunernas medverkan inom arbetsmarknadspolitiska insatser. Konsekvenserna ska särskilt belysa påverkan på marknadsförutsättningarna och konkurrensneutraliteten samt påverkan på tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Kommunerna har redan idag vissa befogenheter för insatser inom arbetsmarknadsområdet utifrån kommunallagen och speciallagstiftning. Utredarens bedömning är att det redan idag finns möjligheter för kommunen att på uppdrag av Arbetsförmedlingen vara leverantör med ersättning av arbetsmarknadspolitiska tjänster enligt LOU och LOV. Utredaren förslår dock att vissa författningar ändras för att förbättra kommunernas förutsättningar att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Utredaren föreslår att kommunernas uppgifter enligt lagen om arbetslöshetsnämnd ska tas in i lagen om vissa kommunala befogenheter tillsammans med andra utvidgande bestämmelser. Kommunerna får därigenom förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet, bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet, och samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor. 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. Utredningen föreslår även att LOVA (lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen) lagtekniskt ska förtydligas så att den avser valfrihet och inte upphandling.

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. Även om arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar är kommunerna på olika sätt aktiva inom området. Kommunen har i grunden alltid ett intresse av att hålla nere arbetslöshet, öka sysselsättning och vidta de åtgärder som krävs för att hålla uppe skattekraften. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunerna hör samman med flera politikområden, exempelvis socialpolitik, utbildningspolitik, integrationspolitik och näringspolitik. Kommunernas ansvar för socialtjänsten innebär till exempel att de ska främja den enskildes rätt till arbete och att kommunerna har möjlighet att anvisa till praktik eller kompetenshöjande insatser för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd.

Förvaltningen bedömer att Göteborg Stad idag har en välutvecklad organisation kring arbetsmarknadsinsatser och bedöms ha goda förutsättningar att delvis ställa om som leverantör till Arbetsförmedlingen om behovet uppstår. Förvaltningen bedömer också att utredningens förslag troligtvis främst kommer att bidra till bättre förutsättningar för mindre kommuner att bidra till en nationellt likvärdig arbetsmarknadspolitik i avsaknad av privata aktörer.

Förvaltningen lyfter fram att kommunens möjlighet att vara en del av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen för de grupper som bedöms ha extra behov av stöd och hjälp och en långsiktig planering är viktig. Det vore bra om betänkandet inkluderade funderingar om hur ett samarbete med möjligheter till finansiering från staten till kommunen för att medverka i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen skulle kunna utformas.

Förvaltningen bedömer att betänkandets förslag skapar tydligare förutsättningar för kommuners och andra utförarens arbete inom arbetsmarknadsområdet i konsekvenserna av att Arbetsförmedlingen reformeras och ger fristående aktörer i uppdrag att matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. Förvaltningen föreslår att Stadsdelsnämnden Östra Göteborg tillstyrker betänkandet.

Bakgrund

Arbetsförmedlingen ska i enlighet med den sakpolitiska överenskommelsen januariavtalet reformeras och utveckla ett nytt system som bland annat bygger på lagen om valfrihetssystem (LOV) med fristående aktörer som ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. Det är dock oklart om det kommer att finnas ett tillräckligt utbud av aktörer för att säkerställa en nationellt likvärd arbetsmarknadspolitik. Regeringen tillsatte därför i november 2019 ”Utredningen av kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitik (SOU 2020:41)”. Till utredningen knöts representanter bland annat från departement, myndigheter, Sveriges kommuner och regioner (SKR), arbetsmarknadens parter och universitet. Utredningen har bedömt det rättsliga läget kring kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitik och lagt fram förslag på ändringar av författning för att bättre möjliggöra kommuners medverkan. Utredningen överlämnade i juni 2020 sitt betänkande ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)”.

Sammanfattning av betänkandet

Utredningens uppdrag

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, det vill säga lagen (2008:962) om valfrihetssystem (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 redan idag vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Befogenheterna grundar sig på kommunallagen (2017:725) och speciallagstiftning. Samtidigt har kommunerna vissa begränsningar som följer av gränserna för de kommunala befogenheterna.

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. Utredningen bedömer det också som tillåtet för Arbetsförmedlingen att direkttilldela en kommun ett kontrakt enligt LOU om tillhandahållandet av insatserna

genom anlåtande 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. Det kan i vissa fall vara svårt att dra en tydlig gräns mellan den arbetsmarknadspolitiska verksamhet som Arbetsförmedlingen ansvarar för och kommunernas arbetsmarknadsverksamheter. Både de statliga och kommunala verksamheterna syftar till att bidra till en välfungerande arbetsmarknad och att arbetslösa får ett arbete. Även om kommunernas uppgifter i viss mån överlappar de statliga skyldigheterna och syftena delvis är gemensamma, kan kommunerna också ha särskilda incitament att verka på området. Ett sådant är det ekonomiska incitamentet att minska utgifterna för försörjningsstöd. Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till att kommunerna betalar ut ekonomiskt bistånd. Utöver det ekonomiska incitamentet kan det även finnas ett kommunalt intresse av ett minskat utanförskap.

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.

Förbättrade förutsättningar för kommuners medverkan

För att förbättra kommuners möjligheter att medverka som utförare, det vill säga 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 istället 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 författning 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.

Förtydligande – Självkostnadsprincip och vinstdrivande verksamhet: För kommunerna innebär förslaget att de i sina anbud måste erbjuda marknadsmässiga priser. Förslaget syftar till ökad konkurrensneutralitet mellan fristående aktörer och kommunerna. Förbättrad konkurrens gagnar enligt utredningen typiskt sett den upphandlande myndigheten.

Förtydligande – Lokaliseringsprincipen: Förslaget syftar till att möjliggöra för kommuner att delta i upphandlingar och valfrihetssystem även när uppdragen från Arbetsförmedlingen omfattar ett större område än en kommun. Detta möjliggör för fler kommuner att delta i upphandlingar och valfrihetssystem, vilket ger Arbetsförmedlingen fler aktörer och därigenom, enligt utredningen, typiskt sett bättre konkurrens.

Förtydligande – Särredovisning: Kravet på särredovisning innebär enligt utredningen bättre möjligheter för staten, genom Arbetsförmedlingen, att följa upp de uppdrag de lämnar till kommunerna. Ersättning som kommunerna får från Arbetsförmedlingen bör täcka kommunernas eventuella kostnader för ökad administration.

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 bland annat 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 (lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen) lagtekniskt ska förtydligas så att den avser valfrihet och inte upphandling. Definitionen av valfrihetssystem ska preciseras. 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

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 ersättning.

Utan regeländringar kan bara de uppgifter som både Arbetsförmedlingen och kommunerna arbetar med, det vill säga 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.

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 lokaliseringsprincipen, 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.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I betänkandet betonas att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar och att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte ska ändras. Kommunernas eventuella deltagande som utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen är frivilligt. Utredningens bedömning är att statens kostnader för arbetsmarknadspolitiken inte kommer att öka i de fall kommuner utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Eventuell ersättning till kommuner sker fortsatt inom befintliga anslag för Arbetsförmedlingen. Av utredningen framgår att kommuner ska ersättas för de eventuella tjänster de utför på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och medverkan ska därför inte innebära ökade kostnader för kommunerna.

Förvaltningen bedömer att utformandet av Arbetsförmedlingens framtida uppdrag och de villkor och insatsområden som kompletterande aktörer kommer att vara verksamma inom

kommer att få ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Det går dock inte att avgöra på vilket sätt i dagsläget eftersom denna information inte finns tillgänglig ännu.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Arbete och sysselsättning är ett fundament i den svenska samhällsmodellen som förutsätter ett högt deltagande i arbetslivet hos den absoluta majoriteten av befolkningen. Den väl utbyggda vuxenutbildningen och olika former av arbetsmarknadsinsatser, såväl statliga som kommunala och i samverkan, ska underlätta och stödja individens inträde på arbetsmarknaden.

Under senare år har ett allt större fokus lagts på de grupper som har haft stora svårigheter att trots en god konjunktur etablera sig på arbetsmarknaden. De särskilt utsatta grupperna, med exempelvis lägre utbildningsbakgrund, brist på nätverk, brist på kompetens och språklig utveckling uppgår numer till över 70 % av de inskrivna på Arbetsförmedlingen. Detta är inte en homogen grupp utan här finns individer med väldigt skiftande behov och behov av stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

De förslag som framkommer i betänkandet kan få positiv inverkan för dem som idag eventuellt inte nås av Arbetsförmedlingens insatser på grund av myndighetens varierande geografiska närvaro i landet. Fler äldre och unga personer, personer med utländsk bakgrund, personer med funktionshinder och andra som står utanför arbetsmarknaden kan lättare nås av arbetsmarknadsinsatser och få en ökad möjlighet till sysselsättning.

I en större stad som Göteborg är det inte orimligt att tänka sig att många leverantörer skulle kunna etablera sig inom ramen för den föreslagna modellen med LOV som bas.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen föreslår att Stadsdelsnämnden Östra Göteborg tillstyrker betänkandet ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)” i sin helhet, inklusive analys och bedömning av rättsläget, de föreslagna lagförändringarna och de förutsättningar och konsekvenser som beskrivs.

Förvaltningen bedömer att betänkandets förslag skapar tydligare förutsättningar för kommuners och andra utförares arbete inom arbetsmarknadsområdet i konsekvenserna av att Arbetsförmedlingen reformeras och ger fristående aktörer i uppdrag att matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. Kommunerna får redan idag med stöd av 6 kapitlet 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, medverka i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Av lagen om arbetslöshetsnämnd framgår att nämndens uppgift är att främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet. På uppdrag av Kommunfullmäktige är Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (NAV) tillika arbetslöshetsnämnd i Göteborgs Stad. Genom de föreslagna förändringarna i lagstiftning förtydligas kommunernas möjligheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken ytterligare.

Betänkandet menar att det på grund av kommunernas socialpolitiska ansvar och erfarenhet ligger kommunerna närmst att bidra med rustande insatser av arbetslösa. I

betänkandet lyfts inte frågan om kommuners matchande insatser på samma sätt. För individen är den rustande och matchande insatsen oftast flytande. Individens önskan om en självförsörjning får inte hämmas av kommunens ambition av en rustande insats på längre sikt. Det är i detta gränsland som diskussioner uppstår mellan stadsdelarnas självförsörjningsuppdrag och Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningens mer rustande uppdrag på längre sikt.

Det kanske viktigaste momenten för att skapa ett tydligt ramverk för individens väg till arbete och egenförsörjning är den så kallade arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Här fastställs förutsättningarna för individens behov och planering. Denna görs idag av Arbetsförmedlingen och det är inte orimligt att anta att det blir så även fortsättningsvis. Frågan om kommunens möjlighet att vara en del av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen för de grupper som bedöms ha extra behov av stöd och hjälp och en långsiktig planering är viktig. Ofta är det kommunen och socialtjänsten som känner dessa individer bäst och kommer också i koppling till exempelvis försörjningsstödet ha ett starkt intresse av att följa dessa individer framsteg på olika sätt. Det vore bra om betänkandet inkluderade funderingar om hur ett samarbete med möjligheter till finansiering från staten till kommunen för att medverka i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen skulle kunna utformas. Det som förslagsvis skulle kunna utredas vidare är om något i gällande eller i föreslagna lagstiftning eller kommande organisering av Arbetsförmedlingen skulle förhindra eller underlätta att kommunerna med sin kännedom om individer kan medverka vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Förvaltningen bedömer att Göteborg Stad redan idag har en välutvecklad organisation kring arbetsmarknadsinsatser och bedöms ha goda förutsättningar att delvis ställa om som leverantör till Arbetsförmedlingen om behovet uppstår. Förvaltningen bedömer att utredningens förslag troligtvis främst kommer att bidra till bättre förutsättningar för mindre kommuner att bidra till en nationellt likvärdig arbetsmarknadspolitik i avsaknad av privata aktörer.

Göteborg Stad organiserar och tillhandahåller arbetsmarknadsinsatser främst via individuellt behovsprövade biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen för medborgare som är mottagare av försörjningsstöd. Genomförandet av insatserna är fördelade mellan stadsdelarna som genomför interna arbetslivsinriktade insatser (rehab) i egen regi eller via samordningsförbudet. Medan Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen (ArbVux) via stadens kompetenscentrum genomför arbetsfrämjande insatser. I staden finns fyra kompetenscenter: Kompetenscenter Angered, Öster, Hisingen och Centrum-Väster. De har skapats för att samordna och samla arbetsmarknadsinsatser, vägledning och vuxenutbildning för arbetssökande under ett och samma tak. Och inte minst för att öka likabehandlingen i staden. Syftet med verksamheten är att arbetssökande invånare ska få tillgång till mer kompetenshöjande insatser och det övergripande målet för samtliga kompetenscenter är att deltagarna ska bli självförsörjande genom arbete eller studier. Kompetenscenter vänder sig till personer från 18 år som har försörjningsstöd och som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som förväntas kunna komma ut i arbete eller studier inom 18 månader. Ett annat exempel är Returhuset i Östra Göteborg som stödjer individer vidare mot arbete genom arbetsträning i kafé, kök, trädgård eller cykelverkstad.

Under år 2019 hade igenomsnitt 227 försörjningsstödstagare i Östra Göteborg en pågående insats per månad med en jämn fördelning mellan arbetsfrämjande insatser hos kompetenscentrum och arbetslivsinriktade insats via Arbetsmarknadsenheten i Östra

Göteborg. Via samordningsförbudet så hade cirka 100 individer en pågående insats under år 2019.

Även om arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar är kommunerna på olika sätt aktiva inom området. Kommunen har i grunden alltid ett intresse av att hålla nere arbetslöshet, öka sysselsättning och vidta de åtgärder som krävs för att hålla uppe skattekraften. Försörjningsstödet utveckling har över tid blivit en allt viktigare fråga för många kommuner som tar olika initiativ för att arbeta med motprestationer i olika grad. Olika fokus kan också läggas på vissa målgrupper som långtidsarbetslösa och hushåll med barn. Utredningen belyser att kommunerna har ett starkt intresse att, vid sidan av den statliga arbetsmarknadspolitiken, ta de initiativ som krävs för att främja sysselsättningssituationen. Detta möjliggörs i dagsläget också genom olika lagstiftningar som till exempel socialtjänstlagen.

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunerna hör samman med flera politikområden, exempelvis socialpolitik, utbildningspolitik, integrationspolitik och näringspolitik. Kommunernas ansvar för socialtjänsten innebär till exempel att de ska främja den enskildes rätt till arbete (3 kap. 2 § socialtjänstlagen). Av 4 kap. 4 § socialtjänstlagen framgår att kommunerna har möjlighet att anvisa till praktik eller kompetenshöjande insatser för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd.

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att resonera runt en framtida organisering av Arbetsförmedlingens verksamhet som kan komma att bedrivas i större utsträckning med hjälp av kompletterande aktörer på jobbmatchningssidan. Ett antal försöksområden pågår på detta tema i landet enligt den så kallade KROM-modellen.

Samråd

På grund av ärendets korta svarstid har det inte tagits upp för samråd i stadsdelens aktiva råd. Information kommer att ges vid senare tillfälle.

Samverkan

Information via e-post till Förvaltningens samverkansgrupp den 20 september.

Stadsdelsförvaltning Östra Göteborg

Gitte Caous
Stadsdelsdirektör

Ing-Marie Larsson
Sektorschef

Bilagor

Remissen: Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna



Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum
2020-09-24

Svar på remiss om kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen

§ 176, N135-0391/20

Stadsdelsnämnden har getts möjlighet att yttra sig om betänkandet av utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41).

Beslut

1. Stadsdelsnämnden Majorna-Linné tillstyrker de förslag som presenteras i betänkande av utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41).
2. Stadsdelsnämnden Majorna-Linné översänder tjänsteutlåtandet som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Handlingar

Tjänsteutlåtande, 2020-08-20

Bilaga 1: Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen (stadsledningskontoret) dnr 1138/20.

Dag för justering

2020-09-24

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Henriksson

Ordförande

Lena Olinder (M)

Justerande

Jennifer Merelaid Hankins (V)

Protokollsutdragets riktighet intygas av registrator Catrine Källström

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-08-20
N135-0391/20

Mia Norneby

Telefon: 031-365 00 00

E-post: mia.norneby@majornalinne.goteborg.se

Svar på remiss om kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden Majorna-Linné tillstyrker de förslag som presenteras i betänkande av utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41).
2. Stadsdelsnämnden Majorna-Linné översänder tjänsteutlåtandet som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Regeringen beslutade i november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matchas och rusta arbetssökande mot lediga arbeten. Utredningsuppdraget har slutförts med överlämnandet av betänkandet Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41). Stadsdelsnämnden har nu att yttra sig om utredningen till kommunstyrelsen.

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 lagen om offentlig upphandling (LOU) eller i valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) inom sina egna befogenheter. Utredningen bedömer det också som tillåtet för Arbetsförmedlingen att direkttilldela 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.

För att förbättra kommunernas möjligheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken föreslår dock utredningen att vissa författningar ändras. 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, enligt utredningens bedömning. De förslagna förändringarna i lagstiftning syftar till att stödja 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.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden tillstyrker de förslag som presenteras i utredningen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

En utgångspunkt för utredningen är att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar och att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte ska ändras. Kommunernas eventuella deltagande som utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen ska vara frivilligt. Utredningens bedömning är att statens kostnader för arbetsmarknadspolitiken inte kommer att öka i de fall kommuner utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Eventuell ersättning till kommuner sker fortsatt inom befintliga anslag för Arbetsförmedlingen. Av utredningen framgår att kommuner ska ersättas för de eventuella tjänster de utför på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och medverkan ska därför inte innebära ökade kostnader för kommunerna.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Även om arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar är kommunerna på olika sätt aktiva inom området. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunerna hör samman med flera politikområden, exempelvis socialpolitik, utbildningspolitik, integrationspolitik och näringspolitik. Kommunernas ansvar för socialtjänsten innebär till exempel att de ska främja den enskildes rätt till arbete (3 kap. 2 § socialtjänstlagen). Av 4 kap. 4 § socialtjänstlagen framgår att kommunerna har möjlighet att anvisa till praktik eller kompetenshöjande insatser för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. Kommunerna får också med stöd av 6 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, medverka i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Av lagen om arbetslöshetsnämnd framgår att nämndens uppgift är att främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet. Genom de förslagna förändringarna i lagstiftning förtydligas kommunernas möjligheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen (stadsledningskontoret) dnr 1138/20

Bilagor

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

Ärendet

Stadsdelsnämnden ska yttra sig över betänkandet av utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41). Yttrandet ska vara nämndbehandlat och tydligt uttrycka om nämnden tillstyrker, avstyrker eller inte tar ställning till förslagen. Yttrandet ska ha inkommit till kommunstyrelsen senast den 25 september 2020.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matchas och rusta arbetsökande mot lediga arbeten. Utredningsuppdraget har slutförts med överlämnandet av betänkandet Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41).

Uppdraget

Enligt direktivet ska utredningen analysera och bedöma 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). 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.

Betänkandets övergripande bedömning

Kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Befogenheterna grundar sig på kommunallagen och speciallagstiftning. 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.

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.

Kommunens förutsättningar att tillhandahålla insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen

Utredningens fokus är 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.

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. 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.

Kommunens befogenheter inom arbetsmarknadsområdet

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. 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.

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.

Utredningen bedömer att mycket talar för att kommunerna har befogenheter på arbetsmarknadsområdet med stöd av de redovisade reglerna så 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. I vilken utsträckning kommuner får vara verksamma på arbetsmarknadsområdet måste dock prövas i det enskilda fallet.

Arbetsförmedlingens möjligheter som uppdragsgivare

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen kan upphandla arbetsmarknadstjänster från kommunerna i enlighet med LOU. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska LOV tillämpas. Det framgår av lagen om valfrihet hos

Arbetsförmedlingen (LOVA). Utredningen bedömer att det inte finns något i LOV eller LOVA som hindrar Arbetsförmedlingen att godkänna en kommun som leverantör i ett valfrihetssystem. 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. Utredningen gör vidare bedömningen att det inte är uteslutet för Arbetsförmedlingen att få tjänster utförda av kommunerna genom bidragsfinansiering.

Förbättrade förutsättningar för kommunens medverkan

För att förbättra kommuners möjligheter att medverka som utförare, det vill säga som 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.

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 författning när de i konkurrens utför uppdrag åt Arbetsförmedlingen.

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.

Självkostnadsprincip och vinstdrivande verksamhet

För kommunerna innebär förslaget att de i sina anbud måste erbjuda marknadsmässiga priser. Förslaget syftar till ökad konkurrensneutralitet mellan fristående aktörer och kommunerna. Förbättrad konkurrens gagnar enligt utredningen typiskt sett den upphandlande myndigheten.

Lokaliseringsprincipen

Förslaget syftar till att möjliggöra för kommuner att delta i upphandlingar och valfrihetssystem även när uppdragen från Arbetsförmedlingen omfattar ett större område än en kommun. Detta möjliggör för fler kommuner att delta i

upphandlingar och valfrihetssystem, vilket ger Arbetsförmedlingen fler aktörer och därigenom, enligt utredningen, typiskt sett bättre konkurrens.

Särredovisning

Kravet på särredovisning innebär enligt utredningen bättre möjligheter för staten, genom Arbetsförmedlingen, att följa upp de uppdrag de lämnar till kommunerna. Ersättning som kommunerna får från Arbetsförmedlingen bör täcka kommunernas eventuella kostnader för ökad administration.

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.

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 kommunens medverkan

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.

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, till exempel att kommuner inte kan gå i konkurs och är skattefinansierade, är konkurrens på helt lika villkor inte möjlig att uppnå.

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.

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.

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 lokaliseringsprincipen, 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.

Förvaltningens bedömning

I betänkandet analyseras de befintliga rättsliga förutsättningarna för kommunerna att vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen kan nyttja kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster på flera sätt, att kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet och att kommuner kan vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Det kan därför inte anses otillåtet för kommunerna att vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Det är dock, enligt betänkandet, oklart hur långt det rättsliga stödet sträcker sig för vilka tjänster kommunerna kan vara utförare.

I utredningen lämnas förslag om vad som skulle kunna regleras för att förbättra kommunernas möjligheter att vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Förslagen innebär att kommunens egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet tydliggörs och att det förtydligas att kommunen, vid konkurrens, kan verka inom sina befogenheter samt att kommuner får ingå överenskommelser med Arbetsförmedlingen om att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen då konkurrens inte föreligger. Vidare föreslås att kommunens befogenheter vid konkurrens regleras så att när ett uppdrag utförs i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling eller lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen om valfrihetssystem ska 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. Utredningen lämnar också förslag om att vissa kompletterande regler vid tillhandahållande på annat sätt införs, att en myndighet ska ges i uppdrag att ge vägledning om upphandling och valfrihetssystem när en offentlig aktör deltar som leverantör samt att en myndighet ges i uppdrag att följa upp effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Ovan förslag har utformats för att kunna genomföras i ett sammanhang eller vart och ett för sig.

Genom de förslagna förändringarna i lagstiftning förtydligas kommunernas möjligheter och befogenheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Förvaltningen föreslår därför att stadsdelsnämnden tillstyrker de förslag som presenteras i betänkande av utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41).

Babbs Edberg

Kerstin Hansson

Tf. Stadsdelsdirektör

Tf. Sektorchef Individ- och familjeomsorg samt funktionshinder

Beslut (ex tillstyrker/avstyrker)

##Beslut##Tillstyrker##Beslut##

Eventuellt kommentarer/yrkanden, yttranden (1-5 rader)

##Sammanfattning##Tillstyrker med beaktande av synpunkter som framgår i tjänsteutlåtande##Sammanfattning##

##Beslutstext##

Yttrande över remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

§ 177, N137-0293/20

Beslut

1. Stadsdelsnämnden tillstyrker förslag enligt remiss med beaktning av de synpunkter som framförs och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande.

Sammanfattning av ärendet

Regeringen beslutade 21 november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben (dir. 2019:86). Utredningen har därefter arbetat och färdigställt sitt betänkande i juni 2020, vilket därefter sänts ut i landet på remiss.

I betänkandet konstateras att den absoluta majoriteten av kommunerna har arbetsmarknadsverksamheter, om än varierande grad beroende på lokal struktur och förekommande utmaningar. Stora delar av verksamheterna har karaktären av rustande inriktning, med fokus på att människor ska kunna komma närmare arbetsmarknaden.

Handling

Stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 september 2020.

Justering

Stadsdelsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering

2020-09-22

Vid protokollet

Sekreterare

Frida Byrsten

Ordförande

Kalle Bäck (KD)

Justerande

Jennie Wadén (V)

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-09-02

Diarienummer N137-0293/20

Handläggare

Jörgen Larzon

Telefon: 031-366 43 00

E-post: jorgen.larzon@vastra.goteborg.se

Yttrande över remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Förslag till beslut

I SDN Västra Göteborg:

1. Stadsdelsnämnden tillstyrker förslag enligt remiss med beaktning av de synpunkter som framförs och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande.
2. Stadsdelsnämnden förklarar paragrafen för omedelbart justerad.

Sammanfattning

Regeringen beslutade 21 november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben (dir. 2019:86). Utredningen har därefter arbetat och färdigställt sitt betänkande i juni 2020, vilket därefter sänts ut i landet på remiss.

I betänkandet konstateras att den absoluta majoriteten av kommunerna har arbetsmarknadsverksamheter, om än varierande grad beroende på lokal struktur och förekommande utmaningar. Stora delar av verksamheterna har karaktären av rustande inriktning, med fokus på att människor ska kunna komma närmare arbetsmarknaden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

Information FSG den 15 september 2020.

Bilagor

1. Remiss från arbetsmarknadsdepartementet - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Ärendet

Västra Göteborg har tillsammans med tre andra stadsdelsnämnder utsetts att yttra sig över SOU 2020:41 gällande kommunerna som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen.

Stadsdelsnämnden har möjlighet att yttra sig över remissen senast den 25 september 2020.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade 21 november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matcha och rusta arbetsökande för de lediga jobben (dir. 2019:86). Utredningen har därefter arbetat och färdigställt sitt betänkande i juni 2020, vilket därefter sänts ut i landet på remiss.

I betänkandet konstateras att den absoluta majoriteten av kommunerna har arbetsmarknadsverksamheter, om än varierande grad beroende på lokal struktur och förekommande utmaningar. Stora delar av verksamheterna har karaktären av rustande inriktning, med fokus på att människor ska kunna komma närmare arbetsmarknaden

Förvaltningens bedömning

Göteborgs Stad och Arbetsförmedlingen har sedan lång tid haft en mycket god dialog och ett gott samarbete på både den strategiska och den operativa nivån. Det har tagit sig uttryck i en rad framgångsrika gemensamma projekt, som genom det gemensamma operativa ansvarstagandet också inneburit en hög grad av effektivitet och tydlig samordning runt berörda individer.

Under de senaste åren har Arbetsförmedlingens möjligheter att ta en mer aktiv del i gemensamma insatser och projekt förändrats, där det tidigare fanns s.k. otraditionella medel att tillgå som en medfinansiering.

Betänkandet pekar ut flera möjliga vägar för att kommunerna ska kunna ta en mer aktiv roll, även vägar som redan idag är möjliga genom den befintliga lagstiftningen. Vissa delar kan kräva att villkoren regleras i förekommande förordningar och i någon del konstaterar man att det idag saknas ett rättsligt stöd.

Utifrån det ovan nämnda, om det goda och effektiva lokala samarbetet, så lyfter även utredarna upp möjligheten att myndigheter kan samarbeta för att uppnå gemensamma mål. Detta är enligt beprövad erfarenhet det allra mest verkningsfulla, där kommun och stat arbetar tillsammans för att människor ska komma in på samt närmare arbetsmarknaden. Allmänintresset för detta torde vara betydande, det gemensamma ansvarstagandet blir tydligt och för deltagarna innebär det korta beslutsvägar.

En tydligare reglering i förordningarna skulle kunna klargöra möjligheterna till samarbete och att det bygger på att myndigheterna tillsammans kan identifiera de gemensamma målen för området och dess berörda individer. I Göteborgs Stad finnes, genom åren, flera goda exempel på hur detta genererat mycket goda och effektiva gemensamma insatser.

Utredningen pekar också ut andra möjligheter, där fokus ligger på att Arbetsförmedlingen är uppdragsgivare. Detta ligger i linje med att Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska rusta och matcha individer. Här finnes möjligheter att kommuner

deltar i förekommande upphandlingar, men utan möjligheter till någon form av särbehandling i förhållande till andra aktörer.

Lagstiftningen reglerar hur myndigheten ska genomföra sin upphandling, inte vad som ska anskaffas. Den säger ej heller att enbart privata företag kan lämna anbud, utan även offentliga aktörer kan vara leverantörer vilket innebär möjligheter för kommunen att delta i anbudsförfarandet. Utredningen påpekar att det inte är helt okomplicerat, då kommunen särskilt behöver beakta att man ska agera så kostnadsneutralt som möjligt och att kombinerandet av myndighetsuppgifter och volymen av egna praktik- och anställningsmöjligheter kan påverka konkurrensen negativt. Det kan också andra innebära skillnader över landet, där t.ex mindre kommuner inte alltid har organisatoriska muskler att delta i anbudsförfarandet och sedan genom- och slutföra dessa insatser. Dessa kommuner torde också ha svårt att separera arbetsmarknadsverksamheterna från den övriga verksamheten vilket innebär man inte kan uppnå en full konkurrensneutralitet. För dessa kan som utredningen bedömer finnas möjlighet när ingen konkurrens finns att Arbetsförmedlingen direkt lämnar över uppgifter. Möjligheten till nära samarbete som bygger på gemensamma mål är att föredra, då insatser bedöms vara som allra mest verksamma när myndigheter arbetar mycket nära varandra och individen.

När föreliggande utmaningar ökar i svårighetsgrad, vilket inte minst är fallet gällande t.ex långtidsarbetslösheten, är det av ännu större vikt att myndigheters engagemang och resurser samordnas för att uppnå allra största effekt.

Att i förordningar tydliggöra dessa möjligheter skulle kunna stödja och uppmuntra fler initiativ till gagn för den gemensamma målen och därmed den enskilde.

Slutligen bedöms det vara ett bra förslag att kommunernas uppgifter jämlikt. ”*Lagen om arbetslöshetsnämnd*” införlivas i ”*Lagen om vissa kommunala befogenheter*”. Även detta skulle kunna innebära klargörande som ökar incitamenten för kommunala initiativ.

Beslutet ska skickas till:

Kommunstyrelsen

Christina Alvelin
Stadsdelsdirektör

Ingvor Gunnarsson
Sektorchef

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-09-01

Diarienummer N140-0480/20

Handläggare

Hussein Al-Zubaidi

Telefon: 070-741 47 98

E-post: Hussein.Al-zubaidi@norrahisingen.goteborg.se

Remissvar Arbetsmarknadsdepartementet (SOU 2020:41) Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken, stadsledningskontoret dnr 1138/20

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden Norra Hisingen tillstyrker förslagen i SOU 2020:41 om kommuner som utförare av tjänster till Arbetsförmedlingen.
2. Tjänsteutlåtande daterat 1 september 2020 översändes som stadsdelsnämnden Norra Hisingen eget yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen ska i enlighet med januariavtalet reformeras och enligt direktiven (dir. 2019:86) utveckla ett nytt system byggt på lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) med fristående aktörer som ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. Det är oklart om det kommer att finnas ett tillräckligt utbud av aktörer för att säkerställa en nationellt likvärd arbetsmarknadspolitik. Regeringen tillsatte därför *Utredningen av kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)*. Utredningen har bedömt det rättliga läget kring kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken och lagt fram förslag på ändringar av författning för att bättre möjliggöra kommuners medverkan. Förvaltningen bedömer sammantaget att förslagen i utredningen är nödvändiga för att skapa goda förutsättningar för kommunerna att delta i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Enligt räkenskapssammandraget från Statistiska centralbyrån var kommunernas bruttokostnader för arbetsmarknadsåtgärder 11,9 miljarder kronor 2018 och intäkterna 6,8 miljarder kronor samma år. Det ger en nettokostnad för kommunernas arbetsmarknadsåtgärder på ungefär 5 miljarder kronor. Löner för personal som arbetar med arbetsmarknadsåtgärder är den enskilt största kostnaden för kommunerna inom verksamhetsområdet. Kommunernas intäkter för arbetsmarknadsåtgärder består av olika ersättningar från Arbetsförmedlingen.

Göteborg stad har redan idag en välutvecklad organisation kring arbetsmarknadsinsatser och bedöms ha goda förutsättningar att delvis ställa om som leverantör till Arbetsförmedlingen om behovet uppstår. Förvaltningen bedömer emellertid inte att det kommer finnas behov för en sådan omställning inom staden då storstäderna snarare kännetecknas av en överetablering av privata aktörer på marknaden. Förvaltningen bedömer sammantaget att kostnader för Norra Hisingen samt för de nya nämnderna inte kommer påverkas av utredningens förslagna ändringar av författningar. Förslagen bedöms i helhet bidra till bättre ekonomiskt förutsättningar för mindre kommuner att kunna tillgodose lokala behov av arbetsmarknadsinsatser i avsaknad av privata aktörer.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Bedömning ur social dimension

Att kommuner utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen innebär att chanserna kan öka för att arbetsmarknadspolitiska insatser finns tillgängliga för arbetssökande i hela landet. Det kan också finnas fördelar för en arbetssökande att få ta del av kommunernas kompetens och erfarenhet inom arbetsmarknadsområdet som exempelvis kommunens närhet till och kännedom om vuxenutbildning och SFI.

Förvaltningen bedömer att Göteborg stads nuvarande arbetsmarknadsinsatser håller god kvalitet och skapar bra förutsättningar för arbetslösa att på sikt komma in på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Förvaltningen bedömer sammantaget att deltagare i arbetsmarknadsinsatser på Norra Hisingen samt för de nya nämnderna inte kommer påverkas särskilt av utredningens förslagna ändringar av författningar. Förslagen bedöms i helhet bidra till bättre förutsättningar för mindre kommuner att bidra till en nationellt likvärdig arbetsmarknadspolitik i avsaknad av privata aktörer.

Samverkan

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2020-09-16

Bilagor

1. Utredningen av kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Beslutet ska skickas till:

Förvaltningsbrevlådan på Stadsledningskontoret (Stadsledningskontoret/Stadsledningskontoret/GBG Stad)
stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se

Ärendet

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att tillsätta *Utredningen av kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)* med uppdrag att bedöma om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen inom nuvarande regelverk samt föreslå ändringar i regelverket för att möjliggöra kommuners medverkan. Utredningen har skickats på remiss till Göteborgs stad och via stadsledningskontoret har stadsdelsnämnden Norra Hisingen ombetts yttra sig i en intern remissrunda, även stadsdelsnämnderna Östra Göteborg och Majorna Linne samt nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har ombetts yttra sig över utredningen.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund till uppdrag och direktiv

Arbetsmarknadsutredningen har i sitt betänkande *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad (SOU 2019:3)* analyserat och föreslagit ett antal förändringar inom det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadsutredningen föreslog bland annat möjligheten att använda kommunerna som utförare på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Utredningen bedömde att det finns oklarheter i kommunernas befogenhet när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser och att kommuner endast i undantagsfall bör konkurrera med näringslivet på den allmänna marknaden.

Arbetsförmedlingen ska i enlighet med januariavtalet reformeras och enligt direktiven (dir. 2019:86) utveckla ett nytt system byggt på lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) med fristående aktörer som ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. Förändringen påbörjades under år 2019 och ska vara fullt ut genomförd år 2021, utgångspunkten för reformen är att det ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer i hela landet. Det är dock oklart om det kommer att finnas ett tillräckligt utbud av aktörer för att säkerställa en nationellt likvärd arbetsmarknadspolitik. Regeringen tillsatte därför *Utredningen av kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)* som fick uppdraget att analysera och bedöma rättsläget för kommunerna att kunna tillhandahålla tjänster på uppdrag av och med ersättning från myndigheten. inom nuvarande regelverk, dvs. LOV eller lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Utredningen har även bedöma om det är tillåtet att kommuner utom dessa två lagar tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser under en avgränsad tid om det konstateras att utbudet är otillräckligt. Utredningen har även lämnat författningsförslag som syftar till att bättre möjliggöra kommunernas medverkan.

Kommunernas nuvarande befogenheter inom arbetsmarknadspolitiken

Den grundläggande regleringen av kommunernas befogenheter inom arbetsmarknadsområdet finns i kommunallagen (2017:725). Kommuner får enligt 2 kap. 8 § kommunallagen genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Utöver kommunallagen finns befogenhetsutvidgande

bestämmelser i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Av 3 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter framgår att kommuner får bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionshinder anställning om de inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan få lämpliga anställningar på annat sätt. Enligt 6 kap. 2 § får även kommuner efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessa två grundläggande regleringar med bestämmelser om vad kommunerna får eller ska göra kompletteras av reglering i speciallagstiftning i form av socialtjänstlagen.

Av 3 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår bland annat att socialnämnden ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Enligt 4 kap. 4 § får socialnämnden begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Utöver socialtjänstlagen ansvarar kommunerna även för utbildning av betydelse för enskildas möjligheter på arbetsmarknaden genom kommunal vuxenutbildning. Kommunerna ska enligt 20 kap. 3 § skollagen (2010:800) tillhandahålla kommunal vuxenutbildning (Komvux) på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare. Målet för Komvux är enligt 20 kap. 2 § skollagen att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Det finns även särskild lagstiftning i form av lagen för arbetslöshetsnämnd som reglerar kommunernas skyldigheter. Enligt 1 § lagen om arbetslöshetsnämnd ska det i varje kommun finnas en arbetslöshetsnämnd. Arbetslöshetsnämnden har till uppgift att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet (2 §). I det ligger särskilt att handlägga frågor om kommunens hjälpverksamhet vid arbetslöshet samt att samarbeta med myndigheter och enskilda verksamheter rörande sysselsättningsfrågor. I Göteborg stad är det Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (NAV) som i reglemente tilldelats det särskilda uppdraget som arbetslöshetsnämnd.

Slutligen innehåller förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända bestämmelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för att minska ungdomsarbetslösheten och effektivisera nyanländas etablering i arbetslivet.

Göteborg stads arbete med arbetsmarknadsinsatser

De senaste åren har antalet deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder uppskattats till drygt 100 000 per år. Ungefär hälften av de arbetssökande som får stöd genom de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna har anvisats till insatserna av Arbetsförmedlingen och 30 procent av kommunernas socialtjänst. I övrigt kan anvisningarna ha skett i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna eller initierats av någon annan instans.

Göteborg stads organiserar och tillhandahåller arbetsmarknadsinsatser främst via individuellt behovsprövade biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen för medborgare som är mottagare av

försörjningsstöd. Genomförandet av insatserna är fördelade mellan stadsdelarna som genomför de interna arbetslivsinriktade insatser (rehab) i egen regi eller via samordningsförbudet. Medan Arbetsmarknad och vuxenutbildning (ArbVux) via stadens fyra kompetenscentrum genomför arbetsfrämjande insatser. Under år 2019 hade igenomsnitt 125 försörjningsstödstagare i Norra Hisingen en pågående insats per månad med en jämn fördelning mellan arbetsfrämjande insatser hos kompetenscentrum och arbetslivsinriktade insats via Norra Hisingens egna Arbetslivscentrum. Via samordningsförbudet så hade igenomsnitt tio individer en pågående insats per månad under år 2019.

Utredningens slutsats samt överväganden utifrån nuvarande lagstiftning

Enligt utredningens bedömning har kommunerna redan befogenheter utföra vissa arbetsmarknadsåtgärder och därför även har befogenheter att vara leverantörer till Arbetsförmedlingen.

Utredningen bedömer att:

- *Arbetsförmedlingen kan upphandla arbetsmarknadstjänster från kommunerna i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Kommuner kan även vara leverantörer av arbetsmarknadstjänster till Arbetsförmedlingen enligt lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen om valfrihetssystem.*
- *Kommuner kan utföra arbetsmarknadstjänster åt Arbetsförmedlingen inom ett samarbete mellan upphandlande myndigheter för att uppnå gemensamma mål.*
- *Arbetsförmedlingen kan enligt upphandlingsreglerna vända sig direkt även till en kommun för att få en tjänst utförd om myndigheten genomfört en upphandling av tjänsten men inte fått in några anbud alls eller några lämpliga anbud (direktupphandling).*

Även om kommuner med nuvarande lagstiftning kan vara leverantörer till Arbetsförmedlingen har utredningen identifierat två övergripande kommunala principer i nuvarande lagstiftning som begränsar och försvårar kommuners deltagande i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Självkostnadsprincipen

Kommuner får enligt 2 kap. 6 § kommunallagen inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Självkostnadsprincipen syftar bland annat till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet och gäller som huvudregel för all verksamhet. De kommunala befogenheterna och särskilt självkostnadsprincipen medför att kommunerna som utgångspunkt inte tar marknadsmässiga priser för de tjänster som de utför. Det finns också en risk för att omfattningen av kommunernas verksamheter kan påverka konkurrensneutraliteten 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.

Lokaliseringsprincipen

Bestämmelserna i 2 kap. 2 § kommunallagen sätter gränser för kommunernas engagemang. Kommuner får enligt bestämmelserna inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Det innebär att när en enskild kommun lämnar anbud i en upphandling eller deltar i ett valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen så kommer endast kommunens egna medlemmar kunna ta del av de tjänsterna. Konsekvenserna blir främst ekonomiska svårigheter för den enskilda kommunen att bedriva hållbar verksamhet samtidigt som det kan försvåras för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla en nationellt likvärdig arbetsmarknadspolitik.

Utredningens förslag till ändring av författningar

- Lagen om arbetslöshetsnämnd ska upphävas. Kommunernas uppgifter enligt den lagen ska föras över till lagen om vissa kommunala befogenheter och vara frivilliga för kommunerna att utföra. Dessa är att
 1. förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet,
 2. bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet, och
 3. samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

Det ska i lagen om vissa kommunala befogenheter regleras att

1. 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, och
 2. kommuner får i andra fall än som avses i 1 ingå överenskommelser med Arbetsförmedlingen om att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen då konkurrens inte föreligger.
- När ett uppdrag utförs i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling eller lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen om valfrihetssystem ska 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.
 - Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen ska förtydligas så att den avser valfrihet och inte upphandling. Definitionen av valfrihetssystem ska preciseras.
 - Det bör regleras i förordning att när Arbetsförmedlingen ingår offentliga samarbeten med undantag från upphandlingsplikten (s.k. Hamburgsamarbeten) med kommunerna enligt 3 kap. 17 och 18 §§ lagen om offentlig upphandling ska Arbetsförmedlingen reglera formerna

för samarbetet i ett avtal som minst ska reglera vissa närmare i förordningen angivna omständigheter.

- Det bör regleras i förordning vilka av Arbetsförmedlingens tjänster som anses som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) samt under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen kan lämna stöd till kommuner med tillämpning av SGEI-beslutet eller de minimis-förordningarna (reglering av s.k. försumbart stöd som inte räknas som statsstöd).
- Det bör regleras i förordning att när ersättning lämnas till kommunerna bör Arbetsförmedlingen dokumentera på vilken grund ersättningen ges och hur den beräknas.
- En myndighet ska ges i uppdrag att ge vägledning om upphandling och valfrihetssystem när en offentlig aktör deltar som leverantör.
- En myndighet ska ges i uppdrag att följa upp effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Utredningen har fastslagit att Arbetsförmedlingen kan nyttja kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster på flera sätt och att kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Det kan därför inte anses otillåtet för kommunerna att vara utförare åt Arbetsförmedlingen med stöd av nuvarande lagstiftning. Utredningen bedömer att nuvarande lagstiftningen inte anses vara optimal för kommunernas deltagande då det är oklart hur långt det rättsliga stödet sträcker sig, dvs. för vilka tjänster kommunerna kan vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen till ändring av vissa författningar ökar kommunernas möjligheter och befogenheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Förvaltningens bedömning

Utredningen konstaterar att den nuvarande lagstiftningen inte är optimal då det finns principiella begränsningar i kommunallagen och risk för snedvriden konkurrens från kommunernas sida. Utredningens förslag förtydligar kommunens befogenheter inom arbetsmarknadsområdet och bedöms i sin helhet bidra till bättre förutsättningar för en nationellt jämlik arbetsmarknadspolitik och hållbara marknad gällande arbetsmarknadstjänster. Förvaltningens bedömning är att förslagen i utredningen är nödvändiga för att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att delta i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Förslagen tydliggör även ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Förvaltningen bedömer sammantaget att Göteborg stad har en välutvecklad organisation kring arbetsmarknadsinsatser. Förvaltningen bedömer att det inte finns något behov att ställa om som leverantör till Arbetsförmedlingen då storstäderna snarare kännetecknas av en överetablering av privata aktörer på marknaden. Förvaltningen bedömer inte heller att kostnader för Norra Hisingen samt för de nya nämnderna kommer påverkas av utredningens förslagna ändringar av författningar.

Camilla Blomqvist

Helena Lundberg

Stadsdelsdirektör

Sektorchef

Individ och familjeomsorg samt funktionshinder

§ 165 N140-0480/20

Svar på remiss från Arbetsmarknadsdepartementet (SOU 2020:41) - Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken

Beslut

1. Stadsdelsnämnden Norra Hisingen tillstyrker förslagen i SOU 2020:41 om kommuner som utförare av tjänster till Arbetsförmedlingen.
2. Tjänsteutlåtande daterat 1 september 2020 översändes som stadsdelsnämnden Norra Hisingen eget yttrande till kommunstyrelsen.

Ärende

Arbetsförmedlingen ska i enlighet med januariavtalet reformeras och enligt direktiven (dir. 2019:86) utveckla ett nytt system byggt på lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) med fristående aktörer som ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. Det är oklart om det kommer att finnas ett tillräckligt utbud av aktörer för att säkerställa en nationellt likvärd arbetsmarknadspolitik. Regeringen tillsatte därför *Utredningen av kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)*. Utredningen har bedömt det rättliga läget kring kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken och lagt fram förslag på ändringar av författning för att bättre möjliggöra kommuners medverkan. Förvaltningen bedömer sammantaget att förslagen i utredningen är nödvändiga för att skapa goda förutsättningar för kommunerna att delta i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Handlingar

1. Tjänsteutlåtande remissvar Arbetsmarknadsdepartementet (SOU 2020:41) Kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken, stadsledningskontoret dnr 1138/20, daterat 2020-09-01
2. Utredningen av kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)

Protokollsutdrag skickas till

Förvaltningsbrevlådan på Stadsledningskontoret
(Stadsledningskontoret/Stadsledningskontoret/GBG Stad)
stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se

Dag för justering

2020-09-24

Vid protokollet

Sekreterare

Karolina Natt och Dag

Ordförande

Jens Adamik (L)

Justerande

Marie Brynolfsson (V)

Yttrande

Arbetsmarknadsdepartementet

Utfärdat 2020-10-15

Diarienummer 1138/20

Yttrande över betänkande SOU 2020:41 kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadsdepartementet har gett Göteborgs Stad möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerat betänkande.

Göteborgs Stad tillstyrker utredningens förslag under förutsättningen av nedanstående synpunkter beaktas.

Utredningens förslag avser att i viss mån redan befintliga möjligheter för kommunen att vara leverantör samt innefattar vissa lagtekniska ändringar. Utredningens utgångspunkt innebär dock att kommunen i vissa fall kommer att träda in i en ny roll som leverantör på marknaden avseende arbetsmarknadspolitiska tjänster, vilket i sig medför en del juridiska aspekter som beskrivs nedan.

Konkurrensneutralitet

Som framgår av utredningen finns inget hinder för att en kommun agerar som leverantör i en upphandling enligt LOU eller i ett valfrihetssystem enligt LOV. Göteborgs Stad har redan viss erfarenhet av att agera konkurrensneutralt exempelvis genom de valfrihetssystem för daglig verksamhet och hemtjänst som kommunen har infört, med egen regi som ett alternativ för den enskilde. Skillnaden för kommunen när det gäller nu aktuell utredning är att kommunens verksamhet, i den del den ska utgöra leverantör, uttryckligen ska drivas affärsmässigt och särredovisas. Detta är en skillnad i förhållande till den egna regin inom LOV och kan komma att kräva organisatoriska och redovisningsmässiga förändringar av verksamheten. Att agera helt konkurrensneutralt kan i vissa avseenden vara svårt mot bakgrund av att Göteborgs Stad, utöver att exempelvis vara en juridisk person som inte kan gå i konkurs, är en stor aktör som i den egenskapen kan åtnjuta stordriftsfördelar. Stadsledningskontoret välkomnar därför utredningens förslag om att en myndighet bör ges i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer.

Affärsmässighet och marknadsmässiga priser

När kommunen ska utföra ett uppdrag enligt LOU eller LOV ska det enligt utredningen ske på affärsmässig grund. Ett anbud på affärsmässig grund ska enligt utredningen (s.208) ha ett marknadsmässigt vinstpåslag. Vad det innebär i praktiken menar stadsledningskontoret kan vara svårt att avgöra, särskilt med beaktande av reglerna i LOU där visst utrymme finns för låga anbudspriser. I upphandlingar enligt LOU ska leverantörer som lämnat ett lågt pris ges en möjlighet att förklara sitt låga pris, se 16 kap. 7–8 §§ LOU. Om leverantören kan lämna en tillfredställande förklaring till det låga priset ska anbudet inte förkastas. Viss osäkerhet uppstår då kring prissättningen eftersom kommunen enligt likabehandlingsprincipen ska behandlas som övriga leverantörer.

I praxis har bland annat godtagits låga anbudspriser pga. att leverantören velat ta sig in på en ny marknad eller att den kunnat dra nytta av stordriftsfördelar. Av EU-domstolens praxis framgår att det inte föreligger någon skyldighet för en leverantör att visa att den gör någon vinst på det upphandlande kontraktet (förenade målen C-147/06 och C-148/06 SECAP). I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2016 ref. 3 II) hade en anbudsgivare lämnat ett anbud i vilket det förekom negativa priser, dvs. anbudsgivaren erbjöd sig att betala den upphandlande myndigheten för att få utföra vissa arbeten. Anbudsgivaren lämnade vad HFD bedömde vara detaljerade och noggrant redovisade förklaringar. Anbudsgivaren hade anfört att prissättningen grundades på tidigare omfattande erfarenhet av myndigheten som beställare, att anbudsgivaren utgick ifrån att andra mängder skulle komma att efterfrågas än vad myndigheten räknat med, att myndigheten anlitat anbudsgivaren under flera år, att anbudsgivaren hade en synnerligen god ekonomisk ställning och att anbudsgivaren kunde dra nytta av stordriftsfördelar. HFD bedömde att det saknades anledning att ifrågasätta uppgifterna och fäste avseende vid att fråga var om en omfattande upphandling avseende leveranser under flera års tid omfattande ett stort antal konton. Mot denna bakgrund fann HFD att det inte var visat att anbudsgivarens förklaringar och överväganden skulle sakna affärsmässighet eller ge befogad anledning att anta att det låga anbudet skulle leda till leveransvägran eller på annan grund leda till att upphandlingen inte skulle få avsett resultat.

Som framgår av praxis ovan kan således låga anbudspriser i vissa fall vara förenligt med LOU. Hur kommuners eventuella låga priser utan vinstpåslag ska bedömas i en upphandling enligt LOU får sannolikt utvisas i kommande rättspraxis på området, men att uppställa ett generellt krav på att kommuner ska göra ett vinstpåslag tycks inte helt i linje med villkoren för anbudspriser i LOU.

Frivilligt att delta

I utredningen anges att det ska vara frivilligt för kommuner att delta i upphandlingar enligt LOU och att lägga anbud enligt LOV. Stadsledningskontoret noterar att det således krävs en politisk vilja att kommunen ska agera som leverantör på marknaden för arbetsmarknadspolitiska tjänster. Det tycks i utredningen saknas en närmare konsekvensanalys avseende de fall kommunen eventuellt inte önskar delta som leverantör på en marknad med privata utförare. Utredningen lyfter visserligen att oklarheterna avseende kommunernas intresse begränsar utredningens möjligheter att uppskatta omfattningen av konsekvenserna av kommunernas eventuella medverkan (s. 222 f). Stadsledningskontoret kan dock konstatera att det vore problematiskt om exempelvis villkoren för kommunernas deltagande inte blir tillräckligt bra, eftersom det skulle kunna leda till ett begränsat utbud av insatser på området om en kommun väljer att inte delta.

Hamburgsamarbeten

Utredningen tycks ta sitt avstamp i att samarbetsavtal huvudsakligen kan ingås när det inte finns en marknad. Stadsledningskontoret vill framhålla att ett samarbetsavtal enligt Hamburgundantaget (3 kap. 17–18 §§ LOU) dock är möjligt att ingå även om det finns en marknad för de tjänster som samarbetet avser, så länge kriterierna i undantaget är uppfyllda. Vid denna typ av samarbeten torde inte heller kommunen ses som leverantör, som vid tillämpning av förfarandena i LOU och LOV, varför det samarbete som kommunen ska bidra med också torde kunna ske inom en annan verksamhet i kommunen än den särredovisade och affärsmässiga. Mot bakgrund av rättsläget i fråga om

Hamburgsamarbeten välkomnar stadsledningskontoret förslaget om att en förordning ska tydliggöra villkoren för denna typ av samarbeten

Övriga synpunkter

Utöver de juridiska perspektiven av utredningens förslag så bedömer stadsledningskontoret att det finns områden där konsekvenserna av förslagen inte i tillräcklig omfattning belyses. Dessa områden kan på både lång och kort sikt leda till ett ökat ansvarstagande för Göteborgs Stad. Utredningen framhåller att Arbetsförmedlingen ska fortsätta ansvara för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. En arbetsmarknadspolitisk bedömning är en bedömning av den arbetslöses förutsättningar i relation till arbetsmarknaden. En sådan bedömning är styrande för val av insats för den enskilde samt leder till fördelning av ansvar mellan stat och kommun. De arbetsmarknadspolitiska bedömningarna görs av handläggare på arbetsförmedlingen. Stadsledningskontoret anser att bedömningen inte genomförs på ett sätt vilket påverka rättssäkerheten för den enskilde. Den är heller inte transparent för vare sig den enskilde eller för kommunen. Dessa förutsättningar leder till varierade bedömningar mellan olika handläggare på Arbetsförmedlingen och styr det utbud av insatser som finns tillgängliga på respektive arbetsförmedlingskontor. Stadsledningskontoret bedömer att det är en brist att betänkandet inte inkluderar hur ett samarbete med möjligheter för kommuner att medverka i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen skulle kunna utformas.

I det fall Göteborgs Stad ska bli en leverantör av tjänster till Arbetsförmedlingen uppstår nya gränsytor som kan leda till försämrade möjligheter för den enskilde arbetslöse med anledning av den konkurrensneutralitet som krävs vid upphandlingssituationer. Balansen för Staden, att vara en jämbördig samverkande part som gemensamt analyserar och föreslår arbetsmarknadspolitiska lösningar och dels vara konkurrensneutral vid upphandling är otydlig. Ett förtydligande anses nödvändigt med att ett primärt fokus är att den enskildes tid i arbetslöshet ska vara så kort som möjligt.

Stadsledningskontoret noterar att det i SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess föreslås att en utredning ska tillsättas som berör frågeställningen om att kommunen ska överta rehabiliteringsansvaret för de som saknar SGI och uppbär ekonomiskt bistånd. Stadsledningskontoret menar att en eventuell överföring av rehabiliteringsansvaret tillsammans med nu föreliggande förslag skulle kunna innebära en större ansvarsöverflyttning och kostnadsöverföring från stat till kommun samt inte minst en uppdelning av stadens medborgare mellan de som har rätt till rehabilitering och/eller arbetsmarknadsstöd från staten och de som inte har det.