

Handläggare
Linda Truvered
Telefon: 08-508 35804

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 22 september 2020

Ärende 5

Yttrande över remiss av "Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen - en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)"

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 2020/985

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Karina Uddén
arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson Bech
utvecklingschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen - en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Mot bakgrund av den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen har utredningen haft i uppdrag att bedöma om kommuner kan vara utförare av tjänster på uppdrag av och mot ersättning av Arbetsförmedlingen.

Utredningen bedömer att det är tillåtet för kommunerna att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster som upphandlas enligt LOU eller i valfrihetssystem enligt LOV/LOVA under förutsättning att det ryms inom kommunens befogenheter.

Utredningen bedömer också att Arbetsförmedlingen enligt upphandlingslagstiftningen har möjlighet att samarbeta med en kommun för att uppnå gemensamma mål och att kommunen kan få ersättning genom sådana samarbetsavtal.

Utredningen föreslår vissa lagändringar för att förtydliga kommuners befogenheter på arbetsmarknadsområdet och för att förbättra kommuners möjligheter att medverka som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsförvaltningen vill understryka vikten av samverkan med Arbetsförmedlingen och ser överlag positivt på de olika möjligheter utredningen bedömer finns för kommuner att utföra tjänster mot ersättning åt Arbetsförmedlingen. Förvaltningen konstaterar dock att förutsättningarna ser mycket olika ut i olika delar av landet och vill lyfta fram att samverkan behöver utgå och kunna formas utifrån lokala förutsättningar.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det finns viktiga överväganden för varje kommun att göra gällande möjligheten att vara leverantör av insatser åt Arbetsförmedlingen enligt LOU eller LOV. Givet att ingen brist på leverantörer förväntas uppstå i Stockholmsområdet finns det till exempel för staden skäl att överväga huruvida kommunens resurser bäst gör nytta genom att kommunen är utförare av Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster som en bland flera leverantörer eller genom att komplettera de tjänster som myndigheten tillhandahåller för de målgrupper som är i behov av insatser och sammanhållet stöd från staden.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser utifrån Stockholms-perspektiv särskilt positivt på den möjlighet som utredningen pekar på gällande myndighetssamverkan enligt upphandlingslagstiftningen. Det är förvaltningens bedömning att det är en viktig form för att uppnå samverkan för de individer som är gemensamma målgrupper för staden och Arbetsförmedlingen. En förutsättning är dock att det kommer vara möjligt att teckna sådana samverkansavtal lokalt och inte utifrån nationell nivå.

Bakgrund

I januariavtalet 2019 fattade regeringen och stödpartierna beslut om en reformering av Arbetsförmedlingen i syfte att förbättra effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det huvudsakliga regelverket för det reformerade systemet ska träda i kraft 2022. Reformeringen bygger på att statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken ska behållas men att fristående aktörer ska

matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. En utgångspunkt för ett reformerat system är att det ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer i hela landet. Det kan dock uppkomma situationer där det saknas fristående aktörer i ett område eller att det är för få aktörer för att nå tillräcklig konkurrens och god kvalitet. Det finns en oro för att uppgifter kan komma att övervältras på kommuner utan ekonomisk ersättning. Mot denna bakgrund tillsattes en utredning med uppdrag att analysera om kommuner kan tillhandahålla insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen - en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Utredningens direktiv

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, det vill säga lagen om Valfrihetssystem (LOV) eller lagen om offentlig upphandling (LOU).
- bedöma om det är tillåtet att kommuner - utom dessa två lagar - tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser under en avgränsad tid om det konstaterats att tillhandahållandet är otillräckligt
- lämna författningsförslag som syftar till att möjliggöra kommunernas medverkan om det behövs
- analysera och bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna är leverantörer av eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet

Utredningen konstaterar att kommunerna endast kan utföra uppgifter åt Arbetsförmedlingen om de har lagliga befogenheter att utföra dem. Utredningen har därför analyserat vad kommunerna får göra på arbetsmarknadsområdet.

Kommunallagen ger kommunerna ett visst utrymme att agera inom arbetsmarknadsområdet men det är främst genom speciallagstiftning som kommunernas befogenheter utvidgas och preciseras, särskilt i fråga om att ta ansvar för vissa grupper av individer så som mottagare av försörjningsstöd och arbetslösa ungdomar. Enligt lag

(1944:475) om arbetslöshetsnämnd har kommunerna i uppgift att förebygga arbetslöshet i den egna kommunen och minska effekterna av den. Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ger också kommunerna vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Kommunernas främsta kompetens inom arbetsmarknadsområdet finns inom socialtjänst- och utbildningsområdena. Socialtjänstlagen är den speciallagstiftning som ger kommunerna mest omfattande befogenheter. Med stöd av socialtjänstlagen har kommunerna en skyldighet att främja enskildas rätt till arbete.

Utredningen konstaterar att i stort sett alla landets kommuner har en arbetsmarknadsverksamhet och att kommunernas verksamhet utgår från flera politikområden; socialpolitik, utbildningspolitik, integrationspolitik och näringspolitik. Kommunerna har ett starkt ekonomiskt incitament för att minska kostnaderna för försörjningsstöd till arbetslösa samt behov av att främja sysselsättning för att minska utanförskap och öka skatteintäkter. I praktiken utför stat och kommun liknande arbetsmarknadsinsatser och många får del av insatser från både kommun och Arbetsförmedlingen. Utredningen bedömer att det inte finns stöd för att fastställa att det enbart är en uppgift för staten att tillhandahålla arbetsmarknadsåtgärder.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att kommunerna har sådana befogenheter att de kan utföra vissa arbetsmarknadsåtgärder och därför även har befogenheter att vara leverantörer åt Arbetsförmedlingen. Hur långt det rättsliga stödet sträcker sig är dock oklart och utredningen konstaterar att i vilken utsträckning kommuner får vara verksamma på arbetsmarknadsområdet måste prövas i det enskilda fallet.

Kommunen som utförare inom LOU eller LOV

Utredningen redogör för på vilka olika sätt Arbetsförmedlingen mot ersättning kan lämna uppdrag till en kommun.

Utredningen bedömer att det är tillåtet för kommunerna att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster som upphandlas enligt LOU eller i valfrihetssystem enligt LOV/LOVA under förutsättning att det ryms inom kommunens befogenheter.

Det finns inget i LOU, LOV eller LOVA som hindrar Arbetsförmedlingen att godkänna kommuner som leverantörer. Kommuner ska behandlas på samma sätt som andra leverantörer om de deltar i Arbetsförmedlingens upphandlingar. Under förutsättning

att kommunerna får bedriva den verksamhet som upphandlas och kvalificerar sig som leverantör i den enskilda upphandlingen, kan kommunerna delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar och valfrihetssystem. För det krävs inga regeländringar.

Om tillhandahållandet av insatser genom anlåtande av leverantör i konkurrens är otillräckligt bedömer utredningen också att det är tillåtet för Arbetsförmedlingen att direkttilldela en kommun kontrakt enligt LOU.

Att kommunerna kan delta som leverantör bland andra leverantörer väcker frågor om konkurrensneutralitet och konkurrensfördelar. Den kommunala självkostnadsprincipen kan påverka prispbildningen och risken för ökad priskonkurrens och låga anbud. Omfattningen av kommunernas verksamheter kan också ge kommunerna kompetensfördelar genom att myndighetsuppgifter kombineras med näringsverksamhet samt genom att använda sig av rollen som stor arbetsgivare för att finna praktik och anställningsmöjligheter. Den samlade förmågan hos kommunerna är dock också en styrka.

Utredningens förslag är att kommunerna separerar den verksamhet de bedriver på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen från annan verksamhet, att de bedriver den på affärsmässig grund eller särredovisar den. För att hantera snedvridning av konkurrens finns bestämmelser i konkurrenslagen (2008:579). Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, KOS-reglerna bedömer utredningen kan tillämpas.

Andra sätt att lämna uppdrag till en kommun med ersättning Förutom att delta i upphandling enligt LOU eller valfrihetssystem enligt LOV/LOVA bedömer utredningen att det finns ytterligare möjligheter för Arbetsförmedlingen att lämna uppdrag till en kommun med ersättning.

Enligt upphandlingslagstiftningen finns möjlighet 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 upphandlande myndigheter enligt 3kap. 17 och 18 §§LOU (så kallade Hamburgsarbeten). För att ett sådant samarbete ska vara möjligt krävs att det syftar till att uppnå Arbetsförmedlingens och kommunernas gemensamma mål och styrs av ett allmänintresse samt att den verksamhet som berörs av myndighetssamarbetet utgör mindre än 20 procent av den öppna marknaden.

Utredningen bedömer även att det kan finnas möjligheter för Arbetsförmedlingen att få tjänster utförda av kommunerna genom bidragsfinansiering.

Förbättrade förutsättningar för kommuners medverkan
Även om det redan är möjligt för kommunerna att medverka som utförare åt Arbetsförmedlingen, med vissa begränsningar, lämnar utredningen några författningsförslag för att förbättra kommunernas möjligheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

För att förtydliga kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet föreslås att kommunens befogenheter enligt lagen om arbetslöshetsnämnd tas in i lagen om vissa kommunala befogenheter. Det ger kommunerna rätt att förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet, bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet och samarbeta med myndigheter och enskilda kring sysselsättningsfrågor.

I lagen om vissa kommunala befogenheter förtydligas också att kommuner får anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer. 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 från sådana uppdrag ska redovisas särskilt.

Dessutom föreslår utredningen att samarbeten mellan Arbetsförmedlingen och kommuner enligt LOU bör regleras i förordning liksom förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att i vissa fall ge stöd till kommuner genom bidragsfinansiering.

Statliga myndigheter föreslås få i uppdrag att ge vägledning till offentliga aktörer som leverantörer respektive följa upp kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av utvecklings- och utredningsstaben vid arbetsmarknadsförvaltningen.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsförmedlingen är en central samverkanspart för staden och särskilt för arbetsmarknadsnämnden. Arbetsmarknadsförvaltningen

vill understryka vikten av att samverka och att kommunen medverkar i den statliga arbetsmarknadspolitiken, såväl genom sin roll som arbetsgivare och som anordnare av vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser.

Samverkan med Arbetsförmedlingen är också avgörande för ett effektivt sammanhållet stöd till de individer som får del av stadens insatser och där staden och Arbetsförmedlingen har gemensamma målsättningar.

Arbetsförmedlingens pågående omstrukturering av uppdrag och arbetssätt påverkar samverkansformerna och samverkansmöjligheterna. Arbetsmarknadsförvaltningen ser därför överlag positivt på de olika möjligheter utredningen bedömer finns för utökad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen samt på möjligheterna att utföra tjänster mot ersättning åt Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer också att utredningen ger utrymme för en bredare tolkning av kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet.

Arbetsmarknadsförvaltningen kan dock, liksom utredningen, konstatera att förutsättningarna ser mycket olika ut i olika delar av landet. Förvaltningen vill poängtera att samverkan behöver utgå från lokala förutsättningar. Det är viktigt att utredningen öppnar olika vägar för samverkan men förvaltningen vill betona att det är särskilt angeläget att kommunerna och Arbetsförmedlingen i praktiken kan ha ett lokalt perspektiv på vilken form av samverkan som passar bäst i olika delar av landet.

Arbetsförmedlingens tidigare omläggning av verksamheten till digital service på distans har inneburit en utmaning gällande samverkan kring individer som är aktuella både inom staden och på arbetsförmedlingen. Hur detta kommer se ut när den nu pågående reformeringen enligt Januariavtalet är genomförd är fortfarande okänt men förvaltningen vill ändå understryka vikten av goda möjligheter till samverkan omkring individer aktuella för insatser hos både kommunen och arbetsförmedlingen.

Kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet
Arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar utredningens förtydliganden av kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Utredningen synliggör vilken stor roll

kommunerna redan idag har för arbetslösa samt att kommunerna sammantaget har relativt omfattande befogenheter.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på utredningens förslag i syfte att tydliggöra att kommuner kan anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser också att förslaget om att förtydliga kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet är positivt. Det är ett välkommet tydliggörande i frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och bekräftar behovet av vissa överlappningar mellan vad stat och kommun ansvarar för när det gäller insatser på arbetsmarknadsområdet.

Kommunernas möjlighet att delta i upphandling enligt LOU eller valfrihetssystem

Utredningen bedömer att det är möjligt för kommuner att delta i upphandling enligt LOU eller valfrihetssystem men pekar samtidigt på att medverkan ska bygga på frivillighet.

Utifrån kontakter och samverkan med andra kommuner är arbetsmarknadsförvaltningen medveten om att man i landets kommuner ser väldigt olika på behovet och möjligheterna att vara leverantör av Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster. Många kommuner ser det som en förutsättning för att kunna garantera service till arbetslösa kommuninvånare. Förvaltningen kan inte ta ställning till behovet ur ett nationellt perspektiv utan har endast utgått från de förutsättningar som finns lokalt. I en storstad som Stockholm är det inte troligt att det kommer uppstå en situation med för få anbud alternativt inga lämpliga anbud i Arbetsförmedlingens upphandlingar eller valfrihetssystem.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det finns viktiga överväganden att göra för varje kommun gällande möjligheten att vara leverantör av insatser åt Arbetsförmedlingen enligt LOU eller LOV. Att det är lagligt för kommuner att vara leverantörer innebär inte att det i alla lägen är den lämpligaste formen för att säkra ett effektivt stöd till de arbetssökande. I vilken utsträckning det är önskvärt att kommunen i någon större utsträckning ska vara marknadsaktör är ytterst en politisk fråga i respektive kommun.

Arbetsmarknadsförvaltningen vill dock nedan lyfta fram några överväganden och konsekvenser av om Stockholm stad skulle vara leverantör i konkurrens med andra leverantörer.

Bedömning av kommunal kompetens

Utredningen lyfter att det är oklart hur långt kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet sträcker sig och att det behöver bedömas från fall till fall vilka tjänster som kommunerna kan utföra åt Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det för kommunerna kommer vara svårt att göra bedömningar av om den aktuella tjänsten faller inom kommunens befogenheter och att värdera riskerna med att leverera en tjänst om det i prövning av domstol skulle framkomma att det inte ingår i kommunens befogenheter. Den myndighet som föreslås få i uppdrag att ge vägledning till offentliga aktörer bör i så fall kunna ge kommuner stöd i denna bedömning.

Effektivitet

Givet att ingen brist på leverantörer förväntas uppstå i Stockholmsområdet bör det övervägas huruvida kommunens resurser bäst gör nytta genom att kommunen är utförare av Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster som en bland flera leverantörer eller genom att komplettera de tjänster som myndigheten tillhandahåller för de målgrupper som är i behov av insatser och sammanhållet stöd från staden.

Stockholms stad har hittills utgått från att de arbetsmarknadsinsatser staden tillhandahåller ska komplettera de statliga arbetsmarknadsinsatserna och därmed förstärka stödet för stadens målgrupper utifrån de behov som identifieras och utifrån de lagreglerade möjligheter som staden har att erbjuda arbetsmarknadsinsatser. De främsta anledningarna till kommunens tillhandahållande av arbetsmarknadsinsatser är att de statliga arbetsmarknadsinsatserna inte nått utsatta målgrupper i staden i tillräcklig utsträckning alternativt inte gett tillräcklig effekt. Arbetsmarknadsförvaltningen konstaterar att möjligheten för kommunen att vara leverantör av upphandlade tjänster inte löser frågan om vilka som nås av Arbetsförmedlingens insatser och behovet av samordnade insatser till de individer som får del av insatser från både staden och Arbetsförmedlingen.

Förutsättningar för samverkan

Arbetsmarknadsförvaltningen anser också att hänsyn behöver tas till hur förutsättningarna för samverkan mellan staden och Arbetsförmedlingen skulle påverkas av en beställar- utförarrelation. Idag sker samverkan utifrån respektive parts ansvar och uppdrag i

syfte att samordna stödet kring gemensamma målgrupper. Samverkansrelationen bör fortsatt prioriteras utifrån aktörernas respektive ansvarsområden och behoven av samverkan kring dessa.

Att Stockholms stad har möjlighet att bli en utförare av upphandlade tjänster till Arbetsförmedlingen löser inte de svårigheter som staden i nuläget möter vad gäller samverkan med Arbetsförmedlingen. Ur stadens perspektiv är den absolut viktigaste samverkansfrågan att få till långsiktig samverkan kring de individer som staden arbetar med och som behöver stöd från flera aktörer.

Samverkan enligt upphandlingslagstiftningen

Arbetsmarknadsförvaltningen ser mycket positivt på den öppnade möjligheten till myndighetssamverkan enligt upphandlingslagstiftningen och det är förvaltningens bedömning att det är en viktig form för att uppnå samverkan för de individer som är gemensamma målgrupper för staden och Arbetsförmedlingen. Utifrån ett stockholmsperspektiv anser förvaltningen att denna möjlighet att mot ersättning utföra arbetsmarknadsinsatser för att uppnå Arbetsförmedlingens och stadens gemensamma mål i de flesta fall lämpar sig bättre än att staden är marknadsaktör.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det är särskilt lämpligt och angeläget med sådan myndighetssamverkan för personer med en utsatt situation på arbetsmarknaden som behöver insatser från både staden och Arbetsförmedlingen och ett sammanhållet stöd. Det gäller primärt mottagare av försörjningsstöd men även grupper som staden identifierat som särskilt sårbara och riskerar långvarig arbetslöshet och utanförskap så som unga som varken arbetar eller studerar, nyanlända och personer med funktionsnedsättning. Stadens insatser riktas även till målgrupper som initialt inte har någon kontakt med Arbetsförmedlingen. Det kan ske genom uppsökande arbete eller till personer med ekonomiskt bistånd på grund av sjukskrivning eller socialmedicinska skäl där inskrivning på arbetsförmedlingen inte varit aktuellt.

I nuläget faller i vissa fall hela kostnaden på kommunen för att utveckla insatser kring gemensamma målgrupper. Det gäller till exempel det uppsökande arbetet för att nå unga som varken arbetar eller studerar. Ett annat exempel är samverkan kring anpassade utbildningar för kortutbildade nyanlända som har utbildningsplikt.

Stadens möjligheter till ett samordnat stöd stärks genom ansvaret för sociala insatser, utbildningsinsatser, vissa arbetsmarknadsinsatser och stöd till näringslivet. Genom

samverkansavtal inom ramen för upphandlingslagstiftningen skulle Arbetsförmedlingen bättre kunna ta tillvara kommunens kompetens för gemensamma målgrupper vid sidan av de insatser som upphandlas enligt LOU eller läggs ut i valfrihetssystem enligt LOV. Genom att få ersättning för de insatser som staden utför enligt avtal skulle även stadens förutsättningar att säkerställa ett effektivt stöd för individen förbättras.

En förutsättning är dock att det är möjligt att teckna sådana samverkansavtal lokalt och inte utifrån nationell nivå. Arbetsmarknadsförvaltningen ser det som helt nödvändigt att det utgår från dialog lokalt mellan kommunen och Arbetsförmedlingen utifrån lokala förutsättningar. Det framstår otydligt i utredningen vilka förutsättningar som finns för detta givet att Arbetsförmedlingens upphandlingar i övrigt är nationella. Att dessa samverkansavtal skapar långsiktiga förutsättningar ser förvaltningen också som angeläget. Att villkoren för myndighetssamverkan tydliggörs i förordning bedömer förvaltningen som nödvändigt.

Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår att arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Bilaga

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