



Datum 2020-11-11

Diarienummer 1138/20

Arbetsmarknadsdepartementet

Göteborgs Stads 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 arbetsmarknads-politisk 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 gränssytor 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.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Daniel Bernmar (V) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan enligt stadsledningskontorets förslag med tillägg enligt yrkande från V och MP den 6 november 2020 (bilaga A).

Ordföranden Axel Josefson (M) och Jonas Attenius (S) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan enligt stadsledningskontorets förslag samt avslag på tilläggsyrkande från V och MP den 6 november 2020 (bilaga A).

Kommunstyrelsen beslutade först att bifalla stadsledningskontorets förslag.

Kommunstyrelsen beslutade därefter utan omröstning att avslå tilläggsyrkandet från V och MP.

Representanterna från M, L, C och KD antecknade som yttrande en skrivelse från den 6 november 2020 (bilaga B).

Representanterna från V antecknade som yttrande en skrivelse från
den 10 november 2020 (bilaga C).

Göteborg den 11 november 2020
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE



Axel Josefson



Mathias Sköld

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 arbetssökande 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.

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.

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 arbetsökande 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 arbetsökande 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.