

Datum Vår referens
2020-11-11 Shashika Sellgren

Dnr A2020/01492/A
Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande – Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen (SOU 2020:41)

Kompetensföretagen är en bransch- och arbetsgivar-organisation för företag med verksamhet inom rekrytering, omställning och bemanning. Vår främsta uppgift är att säkerställa en fortsatt väl fungerande och expanderande bransch för kompetens-företag i Sverige på en föränderlig arbetsmarknad. Våra auktoriserade medlemsföretag inom omställning sköter idag stora delar av Arbetsförmedlingens matchningsuppdrag. Kompetensföretagen har tagit del av betänkandet och lämnar följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

Kompetensföretagen avstyrker utredningens förslag i dess helhet.

Utredningens direktiv att analysera kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken vid reformeringen av Arbetsförmedlingen, bygger på en osäkerhet kring huruvida det kommer att finnas ett tillräckligt utbud av arbetsmarknadstjänster hos fristående aktörer i hela landet. Den oron är obefogad. Över 99 procent av landets arbetslösa har tillgång till minst en fristående matchningsaktör lokalt och drygt 99 procent av befolkningen i arbetsför ålder bor och arbetar i ett leverantörsområde där det finns etablerade och fristående leverantörer. Vidare har digitaliseringen eskalerat med anledning av coronapandemin som har resulterat i nya möjligheter till utförande av tjänster i leveransområdena.

Därutöver bidrar utredningens förslag på åtgärder till omfattande konkurrensproblem och ineffektivitet i redan väl fungerande system. Förslagen leder till att konkurrenssnedvridningen blir än större till de fristående leverantörernas nackdel.

UTHYRNING • OMSTÄLLNING • REKRYTERING

Kompetensföretagen • Sturegatan 11 • Box 555 45 • 102 04 Stockholm
Tel +46 (0)8-762 69 00 • Org nr 802414-4314

kompetensforetagen.se
tryggakompetensen.se

Förslagen riskerar att helt konkurrera ut de fristående leverantörerna från marknaden och de arbetssökande förlorar möjligheten att välja bland en mångfald av aktörer på marknaden som styrs av god kvalitet.

Angående utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen har möjlighet att direktupphandla med kommuner

Det är ett problem att utredningen föreslår en generell möjlighet för alla kommuner som vill, kunna vara leverantörer till Arbetsförmedlingen. Enligt utredningens direktiv är en utgångspunkt för Arbetsförmedlingens reform att det ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer i hela landet. Vad vi nu ser är att större kommuner och kommuner etablerade i storstadsregioner – där en mångfald av fristående leverantörer av arbetsmarknadstjänster finns – intresserar sig för att leverera tjänster till Arbetsförmedlingen.

När det gäller själva sakfrågan så är det ett problem ifall Arbetsförmedlingen genomför en upphandling av en arbetsmarknadstjänst men ej fått in anbud eller några lämpliga anbud så det uppstår så kallade "vita fläckar". Det skulle innebära att de arbetssökande har få, eller inga, möjligheter att kunna få den hjälp som staten ska erbjuda medborgarna.

Enligt Riksrevisionens granskningsrapport (RIR 2020:13) av Stöd och Matchning (STOM) handlar det om färre än en procent av populationen. För att lösa problemet finns det emellertid andra tillvägagångssätt. Myndigheten kan upphandla tjänsterna särskilt i den aktuella regionen. Det kan vara så att leverantörerna behöver ha anpassade villkor eller ersättningar för att kunna ha förutsättningar att driva verksamhet i den aktuella regionen. Detta bör prövas primärt. En andra möjlighet är att Arbetsförmedlingen definierar om sina regiongränser. Genom anpassningar ges andra möjligheter att kunna agera från en annan plats i en förstorad region.

Vi bör dra lärdomar från Coronakrisens snabba utveckling av digitalisering och distansering. Som en följd härav ska all kommunikation ske digitalt och dessutom ges varje arbetssökande möjlighet att välja utförare varsomhelst i landet. Leverantörerna beskriver dessutom denna förändring som positiv för många av de arbetssökande. De har haft lättare att kommunicera och många har lärt sig verktyget vilket i sig byggt självförtroende. Inom vissa tjänster och bland vissa individer kan det dock finnas behov av att träffas fysiskt. Så fort det är möjligt kan kombinationen mellan det digitala och fysiska mötet leda till än bättre tillgänglighet än vad som var fallet när utredningen initierades.

Man bör också beakta att STOM inte är skapad som en tjänst som helt och hållet ska ersätta Arbetsförmedlingen, utan endast en kompletterande tjänst i förhållande till andra upphandlade tjänster och till den statliga arbetsmarknadsmyndighetens verksamhet i egen regi. Det har inte heller varit tänkt att STOM måste vara en heltäckande tjänst, eftersom det finns andra upphandlade kompletterande tjänster samt Arbetsförmedlingens egen service till de arbetssökande. Därutöver vet vi inte i dagsläget hur den färdiga tjänsten kommer att vara utformad när reformen av Arbetsförmedlingen är genomförd. Det kan vara STOM, Rusta och Matcha (KROM) eller något annat alternativ.

Angående kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster och konkurrensreglerna

Utredningen bedömer att konkurrensneutralitet bör uppnås mellan kommunerna och de fristående leverantörerna. Det är dock Kompetensföretagens uppfattning att konkurrensneutralitet inte kan uppnås.

Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster STOM och KROM är konstruerade med en resultatbaserad ersättningsmodell som bygger på att leverantörerna får en ersättning när personen kommer vidare i utbildning eller anställning. Om kommunerna kan kombinera denna ersättningsmodell med redan subventionerade insatser riskerar vi att få en ineffektiv rundgång av skattemedel inbyggd i systemet. Kommunerna kan komma att få ersättning av Arbetsförmedlingen genom att sätta de arbetslösa i kommunal vuxenutbildning eller i subventionerade kommunala anställningar som staten redan betalar för, exempelvis den arbetsmarknadspolitiska åtgärden extratjänster.

Konkurrensnedvridningar mellan fristående aktörer och kommunal verksamhet kommer bestå och vara begränsande för systemet. En grundläggande skillnad är att kommunal verksamhet inte kan försättas i konkurs. Dessutom kan deras overheadkostnader som personal, ekonomi och finansiering istället läggas in i kommunens hela ekonomi, vilket inte ett företag kan göra. Vidare bedriver kommunerna redan arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser som är skattefinansierade och de kan räkna hem fördelar av att få arbetssökande till jobb genom minskade kostnader för socialbidrag. Motsvarande ekonomiska fördelar finns inte hos fristående leverantörer.

Kommunerna har genom fördelarna mycket större möjligheter att kunna agera långsiktigt på marknaden och att kunna växa på bekostnad av andra leverantörer. Det kommer dessutom att försvåra för de leverantörer som vill ta sig in på den aktuella regionala marknaden. Det troliga är att detta gäller framförallt där de större kommunerna etablerar sig. Utredningens förslag om vissa undantag för lokaliseringssprincipen innebär att en större kommun ges möjlighet att utföra uppdrag inom en hel region, vilket skulle ge en stor inverkan i storstadsregionerna.

Angående förbättrade förutsättningar för kommunernas medverkan

Beträffande regleringsförslag om kommunal befogenhet i situationer utan konkurrens i kapitel 7.2.1. ställer sig Kompetensföretagen kritiska till förslaget. Som tidigare konstaterats är de så kallade "vita fläckarna" obefogade – det finns leverantörer i hela landet som kan och vill täcka upp. Digitala lösningar har etablerats och förstärkts genom coronapandemin, vilket har inneburit att de fristående leverantörerna kan hjälpa arbetssökande till jobb oavsett var de befinner sig i landet.

Ett tillägg måste därför införas, om bestämmelsen införs, om att marknadens förmåga att utföra den aktuella tjänsten grundligt har prövats med negativt utfall innan ett uppdrag kan läggas ut på en kommun utan konkurrens. Det är av stor vikt att också återkommande pröva marknaden så att en kommunalt driven verksamhet inte blir

permanent – kan marknaden tillhandahålla tjänsten måste kommunen träda tillbaka.

Vad beträffar utredningens förslag att hantera potentiella konkurrensproblem kan de sammanfattas i tre delar: i) krav på affärsmässighet hos kommunerna som blir leverantörer, ii) krav på särredovisning och iii) vissa undantag från lokaliseringsprincipen. Det sistnämnda förslaget har betydelse för kommunernas möjlighet att kunna erbjuda tjänster i andra kommuner än den egna. Förslagen innebär att undantag ska göras från andra kommunalrättsliga principer utöver lokaliseringsprincipen - kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot vinstdrivande verksamhet.

Syftet förefaller vara att få kommunernas marknadsuppträdande att efterlikna det som gäller för privata företag för att därigenom åstadkomma en ökad konkurrensneutralitet mellan kommuner och fristående leverantörer. Som tidigare nämnts är det dock omöjligt att uppnå konkurrensneutralitet mellan en skattefinansierad aktör på en marknad tillsammans med fristående leverantörer. Därför är det olyckligt att utredningen genom sina förslag snarare förstärker en konkurrenssnedvridning.

Att de flesta kommunalrättsliga principer inte ska tillämpas i en viss kommunal verksamhet eller i en viss situation är ett tecken på att verksamheten/situationen inte är lämplig för en kommun. Att kommunen inte får ha vinstsyfte med sin verksamhet samt att självkostnad gäller för ersättningar och avgiftsuttag är två tydliga rättsliga signaler om att en kommun ska som huvudregel inte finnas på en konkurrensutsatt marknad.

I praktiken innebär förslaget om affärsmässighet att kommunerna måste erbjuda ett marknadsmässigt pris när de lägger anbud. Detta görs genom att ett vinstpåslag läggs på den självkostnadsberäkning som ligger till grund för anbudet, med syfte att få prissättningen att verka mer lik övriga vinstdrivna aktörers. Att en kommun agerar marknadsmässigt rationellt, i likhet med en fristående leverantör, utesluter inte att konkurrensen kan snedvridas. Ett affärsmässigt beteende kan till exempel innebära att kommunen utnyttjar sin tillgång till de konkurrensfördelar som tidigare beskrivits för att erbjuda lägre priser än konkurrenterna på marknaden.

Genom att kommunerna föreslås kunna agera utöver sina geografiska gränser och på marknadsmässiga grunder skapar man ett kommunalt vinstintresse inom arbetsförmedlingssektorn och därutöver lägger grund för diverse former av kommunala initiativ som stjälpur de fristående leverantörernas möjligheter att exempelvis agera inom LOV-systemet. Ett kommunalt deltagande riskerar även att vara en permanent lösning. Att kommuner skulle etablera sig enbart för att företagen inte finns på plats skulle också hindra framtida leverantörer att vilja eller kunna etablera sig, därmed skapar man ett framtida monopolsystem som knappast kan vara till nytta för de arbetssökande.

Man kan även starkt ifrågasätta huruvida det föreslagna systemet kommer bidra till kostnadseffektivitet till nytta för de egna kommunmedlemmarna. Om en kommun tillåts att verka utanför kommungränserna enligt förslaget finns en risk att kommunen satsar kommunala skattemedel och resurser för att få bedriva verksamhet utanför kommungränsen. Om kommunen sedan förlorar upphandlingen eller tilldelning i Valfrihetssystemet så har satsningen av skattemedlen inte bara misslyckats med att uppfylla ett allmänintresse åt kommunmedlemmarna utan därtill riskerat att leda till att kommunens förutsättningar att använda medlen till kommunens kärnuppgifter gått

förlorade. Utifrån detta är det svårt att se när det kan vara i kommunmedlemmarnas allmänintresse att konkurrera med fristående leverantörer inom dessa områden.

Därutöver är möjligheterna att rättsligt pröva överträdelser av de kommunala principerna (såsom gränserna för den föreslagna undantaget från lokaliseringsprincipen) mycket små. Det är ytterst snäva förutsättningar för så kallad laglighetsprövning och det saknas dessutom talerätt för näringsidkare som verkar i kommunen – vilket är en viktig aspekt som hindrar prövning av kommunala beslut som kan ha konkurrensimplikationer.

Avslutande kommentarer

Fristående leverantörer finns i hela landet

Utredningens direktiv, som har baserats på osäkerheten huruvida det kommer att finnas ett tillräckligt utbud av arbetsmarknadstjänster hos fristående leverantörer, är omotiverad. Riksrevisionen visar att 99,1 procent av de platser där det finns behov har leverantörer.

Vita fläckar har uppstått för att man har utformat leveransområdet på ett visst - ändrar man leveransområdet så ändras även förutsättningen för vita fläckar, vilket Kompetensföretagen har påvisat i remissyttrandet.

Utredningens förslag att låta kommuner agera som skattefinansierade aktörer på marknaden genom att undergräva kommunalrättsliga principer bidrar till konkurrensnedvridning som hotar att helt slå ut de fristående leverantörerna inom aktuella områden.

Digitalisering

Vi ser också hur coronapandemin redan har ändrat förutsättningarna genom att skynda på en digitalisering av utbildningar och omställning, vilket har inneburit att leverantörer har kunnat stödja personer i behov varsomhelst i landet. Den ökade digitaliseringen och de positiva effekter som den har genererat kommer inte att försvinna – snarare tvärtom – vilket innebär att tillgängligheten ökar än mer.

Det bedöms finnas mellan en till två procent av de arbetssökande som inte har digitala förutsättningar, som exempelvis saknar mobilt bredband. De få individer som inte har kunnat anpassa sig till den digitaliserade miljön har fått hjälp fysiskt på plats, under förutsättning att den arbetssökande har varit frisk, och fått den hjälp som behövs. En annan lösning på detta kan vara att Arbetsförmedlingen kan stå för kostnaderna för installation av mobilt bredband för de få individer som berörs.

Avstyrka förslag men öka samverkan med kommuner

Med anledning av att de få vita fläckar som finns är på väg att försvinna och/eller kan åtgärdas på ett snabbt sätt anser Kompetensföretagen att utredningens förslag ska avstyrkas helt.

Kompetensföretagen menar dock att kommunerna besitter en kunskap om arbetssökande med ekonomiskt bistånd i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och detta är något som bör tas tillvara. Istället för att låta kommuner ta över

matchnings- och omställningsarbetet bör istället berörda kommuner, Arbetsförmedlingen och de fristående leverantörerna arbeta tillsammans och samverka för att säkerställa att fler människor rustas och matchas samt får hjälp in i arbete.

Stockholm den 10 november

Patrik Eidfelt

Förbundsdirektör, Kompetensföretagen

Shashika Sellgren

Näringspolitisk expert, Kompetensföretagen