

Yttrande över betänkandet ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen” (SOU 2020:41)

Sammanfattning

Östra Göinge kommun har fått utredningen ”Kommuner som utförare av tjänster åt arbetsförmedlingen” (SOU 2020:41) på remiss. Svar ska ha inkommit till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 13 november 2020.

Utredningens direktiv tar sin utgångspunkt i överenskommelsen mellan regeringen och samarbetspartierna, Liberalerna och Centerpartiet, det så kallade 73-punktsprogrammet. Av direktiven framgår att arbetsförmedlingen ska reformeras för att förbättra effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken ska behållas men fristående aktörer ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben.

En utgångspunkt för ett reformerat system är enligt direktiven att det ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer i hela landet. Samtidigt kan man inte utesluta att det kan uppkomma situationer där det saknas fristående aktörer i ett område. Det kan också finnas situationer med för få aktörer för att uppnå tillräcklig konkurrens och god kvalitet. Det är bland annat därför som utredningen haft i uppdrag att analysera om kommuner kan tillhandahålla insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Utredningens uppdrag är 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 om valfrihetssystem (LOV) eller lagen om offentlig upphandling (LOU). Utredningen ska också bedöma om det är tillåtet att kommuner – förutom 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.

Utredningens bedömning är att det redan idag är möjligt för kommunerna att, utan ytterligare reglering i lag, leverera arbetsmarknadspolitiska tjänster till Arbetsförmedlingen mot ersättning. Men utredningen föreslår ändå vissa ändringar av lagstiftningen för att förtydliga och understödja att kommuner kan vara leverantörer åt Arbetsförmedlingen enligt LOV eller LOU. Den föreslår också att sådan verksamhet i kommunerna i så fall ska bedrivas på affärsmässiga grunder och att ersättningen från Arbetsförmedlingen ska särredovisas för att säkerställa transparens och konkurrens på lika villkor. Ett visst undantag från lokaliseringprincipen föreslås också eftersom arbetsförmedlingens upphandlingar sannolikt kommer att omfatta verksamhet som bedrivs i flera kommuner.

Kommunens synpunkter

Utredningen berör inte de egentliga orsakerna till bristande effektivitet inom arbetsmarknadspolitiken

Östra Göinge kommun menar att utredningen inte alls berör de problem inom arbetsmarknadspolitiken som kommunerna vid upprepade tillfällen pekat på och framfört till regeringen. Utredningen har visserligen genomfört sitt uppdrag utifrån givna direktiv men dessa har inte medgett någon egentlig genomlysning av hur man bör lösa problemen med bristande effektivitet inom arbetsmarknadspolitiken.

Anledningen är att utredningsdirektiven utgår från Januariöverenskommelsen, som är ett resultat av politiska förhandlingar på central nivå, där det inte funnit utrymme för eller ens intresse av att väga in kommunernas problembeskrivningar och lösningsförslag. Utgångspunkten för denna överenskommelse, när det gäller arbetsmarknadsfrågorna, är att den bristande effektiviteten inom arbetsmarknadspolitiken kommer att upphöra om man överlåter utförandet av rustande och matchande insatser åt fristående leverantörer som tillhandahåller tjänsterna på en marknad i konkurrens med andra. Vi menar att detta är en teoretisk tankefigur som saknar förankring i den verklighet kommunerna möter i arbetet med människor som står långt från arbetsmarknaden. Östra Göinge menar att det krävs helt andra lösningar för att förbättra effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Östra Göinge kommun vill därför se en helt ny och förutsättningslös genomlysning av arbetsmarknadspolitiken som tar sin utgångspunkt i den problembild som kommunerna under lång tid har lyft fram och påtalat för regeringen.

Problemet är bristande flexibilitet, avsaknad av lokalt anpassade lösningar och att ansvar och befogenheter är åtskilda

Östra Göinge kommun har inget emot att fristående leverantörer utför tjänster för att rusta och matcha arbetssökande. Men det är verklighetsfrånvänt att tro att detta ensamt skulle lösa problemen med bristande effektivitet inom det arbetsmarknadspolitiska fältet

Östra Göinge kommun menar att de bristande resultaten inom arbetsmarknadspolitiken dels beror på bristande flexibilitet hos Arbetsförmedlingen dels på att incitamentsstrukturen i grunden är felaktig, det vill säga att kommunerna, som har det yttersta ansvaret för dem som står långt från arbetsmarknaden, inte har något beslutanderätt över de arbetsmarknadspolitiska medlen.

Kommunerna har ett starkt incitament att se till att människor kommer i arbete som inte Arbetsförmedlingen har. Om kommunerna inte lyckas med insatser som leder till arbete och egenförsörjning får de betala ett högt pris i form av ökat försörjningsstöd. Detta är en mycket stark drivkraft och ett starkt incitament att bedriva en effektiv och ändamålsenlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Nuvarande åtskillnad, mellan en aktör som beslutar över arbetsmarknadspolitiska åtgärder och en annan som får ta ansvaret om verksamheten inte lyckas är, enligt vår mening, sannolikt den största orsaken till bristande effektivitet och resultat inom arbetsmarknadspolitiken. Reformeringen av Arbetsförmedlingen kommer inte att leda till de effekter som krävs i kommunerna, om inte kommunernas kompetens och insatser inom arbetsmarknadsområdet tas tillvara.

En annan viktig orsak är Arbetsförmedlingens bristande flexibilitet och oförmåga att ta fram åtgärdspaket som är anpassade utifrån skilda förutsättningar i olika kommuner och på olika typer av arbetsmarknader. Kommunernas förutsättningar skiljer sig avsevärt åt, när det gäller branschstruktur, geografiskt läge, pendlingsmöjligheter, bostadsmarknad etc. Det borde vara en självklarhet att detta kräver olika typer av lösningar, skräddarsydda utifrån

lokala förutsättningar. Om man istället, som Arbetsförmedlingen, tillämpar samma lösning överallt så leder det till en modell som inte passar någonstans, eftersom redskapen i verktygslådan blir alltför trubbiga.

Östra Göinge har återkommande efterlyst en målbild hos Arbetsförmedlingen som är anpassad efter situationen i kommunen men så arbetar inte myndigheten. Arbetsförmedlingen redovisar visserligen arbetslöshetsstatistik per kommun men anpassar inte ambitionen eller verksamheten utifrån situationen i den enskilda kommunen. Vi upplever att det saknas ett offensivt arbetssätt där myndigheten, i samarbete med kommunerna, tar fram handlingsplaner utifrån aktuella förutsättningar, uppnådda resultat och målbild. Den tänkta modell, som det remitterade utredningsförslaget bygger på, löser inget av dessa problem, eftersom ansvarsfrågan för arbetsmarknadspolitiken lämnas orörd.

Den tänkta modellen löser inte heller frågan om företagens kompetensförsörjning, en mycket viktig fråga som utredningen inte alls berör. Vår erfarenhet är att arbetsgivarna i kommunen inte upplever att Arbetsförmedlingen har förmåga att tillgodose deras behov av arbetskraft och att de därför i stället vänder sig till kommunens arbetsmarknadsenhet, när de har behov av att rekrytera. En ny och förutsättningslös genomlysning av arbetsmarknadspolitiken, av det slag vi efterlyser, måste också se över den viktiga frågan om hur företagens rekryteringsbehov bäst tillgodoses. De behöver också lokal närvaro, flexibla lösningar och ett mycket mer offensivt arbetssätt än vad Arbetsförmedlingen kan presteras.

Rollen som leverantör på en marknad är inte naturlig för kommunerna som har ett betydligt bredare ansvar, inte minst för svaga grupper på arbetsmarknaden

Utredningens förslag utgår, i enlighet med direktiven, från att Arbetsförmedlingen behåller samma ansvar som idag och ges en roll som upphandlande myndighet och beställare av rustande och matchande tjänster men upphör att vara utförare. Detta löser inget av de påtalade problemen. Snarare finns en risk att myndigheten skärmar sig ännu mer från kommunernas verklighet och att den nya rollfördelningen, mellan Arbetsförmedlingen som upphandlare och kommuner som leverantörer i konkurrens med andra, försvårar samarbete och en öppen dialog. Risken består i den åtskillnad, mellan beställare och utförare, som är naturligt inbyggd i ett system där man kommunicerar kring vad som behöver göras genom formella förfrågningsunderlag och inlämnade anbud.

Östra Göinge tycker att det är bra att utredningen undanröjt frågetecken kring kommunernas kompetens och befogenheter inom arbetsmarknadsområdet och att kommunerna har möjlighet leverera tjänster åt arbetsförmedlingen. Östra Göinge ser dock för egen del ingen fördel med att gå in i en sådan roll. Vi har idag ett fungerande samarbete med de privata aktörer som på uppdrag av Arbetsförmedlingen levererar rustande och matchande tjänster i kommunen. Detta samarbete skulle inte vara möjligt om kommunen själv skulle konkurrera om olika uppdrag med dessa leverantörer.

Att kommuner har möjlighet att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster som upphandlats enligt LOU eller i valfrihetssystem enligt LOV är långsökt. Att kommunala skattemedel ska gå till att bevaka upphandlingar och skriva fram upphandlingsunderlag är inte rimligt. Kommunerna har redan ett ansvar för de personer som uppbär ekonomiskt bistånd samt för stora delar av de insatser som omfattar nyanlända. Inte minst för dessa grupper måste det finnas ett naturligt uppdrag för kommunerna och inte en modell som bygger på att kommunerna bevakar och deltar i upphandlingar eller i valfrihetssystem. Den som uppbär ekonomiskt bistånd ska göra detta som en tillfällig lösning i avvaktan på jobb med målsättningen att den enskilde

så snabbt som möjligt ska kunna leva ett självständigt liv och försörja sig själv. Det ställs dessutom krav på att den enskilde ska bidra till sin försörjning för att ekonomiskt bistånd ska utgå. Hur ett valfrihetssystem ska fungera för denna målgrupp där kommunen har ansvar och står för ersättningen är omöjligt att förstå. Att en arbetssökande som uppbär ekonomiskt bistånd ska kunna välja bort kommunens insatser är orimligt.

Enligt utredningen innebär kommunernas breda verksamhet att vi i många fall kan tillhandahålla både sammansatta lösningar och anpassade insatser. Att lägga över hela detta ansvar på privata aktörer som saknar många pusselbitar i sin verktyglåda kommer inte att fungera, utan istället bli kostsamt för kommunen. Vi behöver anpassade och sammansatta insatser och inte parallella system, om vi ska lyckas att hålla kostnaderna för försörjningsstöd nere, klara kompetensförsörjningen och integrationsutmaningarna, men också för att få ett bra näringslivsklimat som genererar nya arbetstillfällen.

Ge kommunerna ett samlat ansvar för arbetsmarknadspolitiska insatser, låt staten svara för allmänna riktlinjer, metodstöd och tillsyn

Att det i utredningen fastslås att kompetens och befogenheter, inom det arbetsmarknadspolitiska fältet, finns hos kommunerna är positivt. Men Östra Göinge menar att det bara kan vara ett första steg. Nästa steg måste vara att se över formerna för hur detta ska tillämpas. Kommunerna bör inte behöva vara med i ett upphandlingsförfarande utan på annat sätt få formellt mandat att jobba med frågorna. 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). I den typen av samarbete kan även ersättning till kommunerna utgå. Detta är en lösning som skyndsamt behöver utredas vidare och förankras inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Denna typ av samarbete med tillhörande ersättning till kommunerna borde vara en möjlighet att skyndsamt tillämpa för att lindra effekterna av Arbetsförmedlingens reformering, i avvaktan på en mer långsiktig lösning. För att effektivitet och resultat ska förbättras långsiktigt måste ansvarsförhållandena inom det arbetsmarknadspolitiska fältet ändras. Ansvar och befogenheter måste hänga samman, felaktiga eller obefintliga incitament måste rättas till och flexibiliteten öka.

Vi menar därför att ansvaret för utförandet av arbetsmarknadspolitiska insatser bör flyttas från staten till kommunerna. Det skulle innebära att man undanröjde den kanske främsta orsaken till de brister som är resultatet av nuvarande arbetsfördelning mellan stat och kommun, där den ena parten beslutar om insatser och den andra får ta konsekvenserna av besluten. En sådan förändring skulle innebära att incitamenten att åstadkomma resultat skulle öka mångfald. Kommunerna har dessutom betydligt bättre förutsättningar, än den statliga myndigheten, att skapa lokalt anpassade och flexibla lösningar för olika gruppers och företags behov utifrån arbetsmarknadssituationen i den egna kommunen eller regionen.

Östra Göinge kommun menar att en sådan förändring inte alls är något anmärkningsvärt, utan helt i enlighet med de förhållanden som råder inom flera andra samhällssektorer, till exempel när det gäller skolans eller socialtjänstens områden. Staten bör även inom det arbetsmarknadspolitiska fältet kunna ha ett övergripande ansvar, genom att sätta långsiktiga övergripande mål och genom sin myndighet svara för metodstöd, utge allmänna råd och riktlinjer, ta fram och redovisa statistik och prognoser över utvecklingen på arbetsmarknaden och genom att utöva tillsyn över hur kommunerna tar ansvar för utförandet.

En lämplig roll, för den statliga myndigheten, skulle därutöver kunna vara att svara för ramupphandlingar avseende rustande och matchande insatser av olika slag som kommunerna kan avropa om man anser att det är ett bra alternativ, i stället för eller som komplement till egen verksamhet.

Vi kan inte heller se något problem med att kommunerna fattar myndighetsbeslut i gentemot enskilda inom arbetsmarknadsområdet. Redan idag fattar kommunerna, inom socialtjänstens område, sådana beslut som är långt mer ingripande för den enskilde än vad som sannolikt kan vara aktuellt inom det arbetsmarknadspolitiska fältet.

Östra Göinge kommun menar sammanfattningsvis att utredningens förslag inte alls berör de verkliga orsakerna till bristande resultat inom arbetsmarknadspolitiken. Vi ser gärna fristående leverantörer av rustande och matchande insatser, där det finns en marknad för och kommunerna ser ett behov av detta, men först en genomgripande förändring av ansvaret för arbetsmarknadspolitiken som ger kommunerna betydligt större spelrum och befogenheter än idag.