



Leif Jansson,
förv chef

Arbetslivsnämnden

Remissvar ” SOU 2020:41 Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen”

Förslag till beslut

Arbetslivsnämnden föreslås besluta att

1. anta förslag på remissvar på utredningen ”SOU 2020:41 Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen”.
2. överlämna svaret till Kommunstyrelsen för vidare behandling.

Bakgrund

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 matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben (dir 2019:86).

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, 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 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.

Kommunstyrelseförvaltningen

Postadress
Sandvikens Kommun
Kommunstyrelseförvaltningen
811 80 Sandviken

Besöksadress
Stadshuset, Odengatan 37

Telefon
026-24 00 00
Fax
026-27 39 80

E-post
kommun@sandviken.se
Hemsida
www.sandviken.se

Organisationsnr
212000-2346
PlusGiro
3 22 28-9

Utredningens övergripande bedömning

Kommunerna har en bred kompetens och är verksamma på flera områden som bidrar till att genomföra den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kommunernas ansvar omfattar de basala delarna i en människas 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. Kommunernas breda verksamhet gör att de i många fall kan tillhandahålla både sammansatta lösningar och enskilda insatser.

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 direkttilldela en kommun ett kontrakt enligt LOU om tillhandahållandet av insatserna genom anlitan 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.

Remissyttrande

Kommunens arbetsmarknadsinsatser i Sandviken

De insatser Sandvikens kommun utför inom arbetsmarknadsområdet utgår som regel ifrån en årligen upprättad överenskommelse mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Detta är en överenskommelse som oftast har sin grund i de arbetsmarknadsinsatser som bestäms i statens årliga budget, som i sin tur baseras på aktuellt konjunkturläge och gällande strukturella samhällsförändringar. Till detta knyts ofta ett lokalt avtal mellan kommunen och Kommunal, eftersom arbetsmarknadsinsatserna i kommunen till sin karaktär som regel ligger inom Kommunals avtalsområden.

Sandvikens kommun har, liksom i princip alla landets kommuner, 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. Pågående kommunal satsning i Sandviken ”Från bidrag till egen försörjning” innebär att kommunens interna processer i högre utsträckning läggs upp utifrån ett kommunalt perspektiv och uppdrag, för vilket Arbetsförmedlingen och dess resurser emellertid är fortsatt mycket viktiga.

Sandvikens kommun har insatser för att stödja arbetslösa till utbildning och för att de ska komma närmare arbetsmarknaden. Det kan handla om att hjälpa arbetssökande att få en vanlig eller subventionerad anställning i kommunen eller hos en privat arbetsgivare.

Genom kommunens matchningskoordinatorer, inom Arbetslivs- förvaltningens integrationsenhet, erhåller många arbetslösa praktik samt nystarts- och introduktionsjobb i nära samarbete med Arbetsförmedlingen. Även för denna samarbetsinsats finns målsättningar och volymtal uppsatta i den mellan kommunen och Arbetsförmedlingen upprättade årliga överenskommelsen.

Sandvikens kommun är därtill en stor arbetsgivare för olika slags stödanställningar för arbetslösa. I många fall är det Arbetsförmedlingen som, utifrån den årliga överenskommelsen, anvisar till de kommunala insatserna.

Utbildning är också en allt viktigare del av arbetsmarknadspolitiken, särskilt efter att arbetsmarknadsutbildningar i Arbetsförmedlingens regi minskat i omfattning, inom vilken kommunerna ansvarar för främst genom Komvux (centrum för Vuxnas Lärande i Sandviken) inklusive Sfi. I Sandviken finns också en särskild Språkstudio med språkgrupper baserat på överenskommelsen med Arbetsförmedlingen. Gymnasieskolans yrkesförberedande utbildningar i Sandviken har också stor lokal och regional betydelse för företag och individers möjligheter till etablering på arbetsmarknaden.

Fristående aktörer

Privata aktörer som anordnar arbetsmarknadstjänster har varit en del av den svenska arbetsmarknadspolitiken främst sedan 2007. Externa utförare står i dagsläget för en väsentlig del av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande som är inskrivna vid myndigheten.

I Sverige deltog under 2019 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. Fristående aktörer, huvudsakligen privata företag, levererar ett flertal olika typer av arbetsförmedlingstjänster. I Sandviken finns över ett 20-tal fristående aktörer, varav flera enmansföretag, som erbjuder arbetsförmedlingstjänsten Stöd & Matchning.

Sandvikens kommun har i stort sett aldrig haft ekonomi eller behov av att

anlita fristående aktörer för arbetsmarknadsinsatser. Utan det har funnits en naturlig arbetsfördelning mellan kommunen och de fristående aktörer genom de överenskommelser och avtal som Arbetsförmedlingen tecknar med respektive aktör.

Inom utbildningsområdet fanns ett omkring 10-tal fristående utförare anlitade av kommunen inom det förra nationella Kunskapslyftet, som var en femårig satsning som startade 1 juli 1997. Idag finns endast två upphandlade fristående utförare kvar, för att komplettera den reguljära kommunala vuxenutbildningen med de distanskurser som vi själva inte tillhandahåller.

Skillnader mellan kommunen och fristående aktörer

Jämfört med de fristående aktörerna har Sandvikens kommun en stor fördel inom arbetsmarknadsområdet, med den direkta kopplingen till reguljär utbildning samt med de interna processerna ”från bidrag till egen försörjning” samt genom sina möjligheter som en av de största lokala arbetsgivarna.

Kommunen står även för en uthållighet och kontinuitet som de fristående aktörerna ofta saknar möjlighet till. Det har funnits perioder i den historiska arbetsmarknadspolitiken som tydligt påvisar problematiken som uppstår när kommunernas betydelse inom arbetsmarknadsområdet underskattas eller negligeras.

År 2007 hade Sandvikens kommun inga avtal med Arbetsförmedlingen, efter att regeringen beslutat att avveckla plusjobben och att tyngdpunkten i den statliga arbetsmarknadspolitiken skulle vila på fristående aktörer istället för på samarbete med kommunerna. Ett privat företag i Sandviken erhöll ett stort avtal med Arbetsförmedlingen för etablering av arbetsförmedlings-insatser runt om i Sverige.

Hösten 2008 exploderade finanskrisen med början i USA för vidare global spridning. Sandvikens kommun fick då en lokal nyckelroll i samverkan med Arbetsförmedlingen i omställningsarbetet, med direkt koppling till regional och nationell samordning. År 2009 gick det privata företaget i Sandviken i konkurs, efter att Arbetsförmedlingen konstaterat kvalitetsbrister och avsteg från upphandlade avtal.

Ett annat exempel är de privata Etableringslotsarna som infördes 2010, i samband med att etableringsreformen infördes i december samma år och kommunernas roll tonades ner. Lotsverksamheten lades ner 2015 efter att Arbetsförmedlingens översyn visade att det fanns så allvarliga problem att man inte kunde garantera kvalitet och leverans samt rättssäkerhet.

Efter att Sandvikens kommun och Arbetsförmedlingen upprättat Lokala Överenskommelser (LÖK) kring etableringsverksamheten har kommunens roll och uppdrag återigen tydliggjorts i detta sammanhang.

Även omläggningen av arbetsmarknadspolitiken i linje med den s k Januari-överenskommelsen 2019, var inledningen till en omläggning av Arbetsförmedlingens samarbete, från kommunerna till fristående aktörer. Men Corona-Pandemins förödande konsekvenser för jobb och företag under 2020, har återigen tydliggjort kommunernas betydelse som Arbetsförmedlingens kanske viktigaste samarbetspartner. I Sandviken har vi

nu startat den största och mest omfattande samverkansinsatsen, sedan beredskapsjobben i mitten 1980-talet, mellan kommunen och Arbetsförmedlingen.

I juni 2020 var arbetslösheten i Sandviken kommun 13,7%. I juli hade våra gemensamma insatser pressat tillbaka arbetslösheten till 12,2%. Långtidsarbetslösheten för de som varit utan arbete längre än 12 månader hade minskat med -19%, och minskat med -34% för de som varit utan arbete längre än 24 månader. För vissa åldersgrupper kvinnor har de längsta tiderna i arbetslöshet mer än halverats.

Hur länge vi kan hålla emot en negativ utveckling, med tanke på gällande arbetsmarknadsprognoser för 2020-2021, återstår att se. Men utan det nära samarbetet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen, som baseras på uthållig och mångårig samverkan (med några undantag enligt ovan) hade detta kraftfulla resultat inte varit möjligt.

Ytterligare en omständighet, som vissa företag ger uttryck för i Sandviken, är problematiken kring att det finns fristående aktörer som mot betalning hyr ut personal till företagen och samtidigt företräder Arbetsförmedlingen. Det finns farhågor, som inte finns gentemot kommunens matchnings-koordinatorer, för risken av sammanblandning av dessa två uppdrag och intressen.

Arbetsmarknadspolitikens primära syfte

Ett arbete är grunden till kommuninvånarnas delaktighet i samhället, och möjligheterna till egen försörjning som innebär möjligheter till förverkligande av framtidsdrömmar och livskvalitet.

Därför bör den offentligt finansierade välfärdens insatser även på detta område baseras på ett fungerande utbyte och samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå. Ett utbyte som behöver ha en rollfördelning mellan kommun, region och stat som bidrar till att uppfylla de ansvar som åvilar de enskilda och gemensamma offentliga uppdragen.

Medlemskapet i EU har, och då i detta sammanhang särskilt Europeiska Socialfonden, haft en stor betydelse för kommunens utvecklingsarbete vad gäller metoder och arbetssätt för fler till arbete och utbildning. Även för detta utgör kommunerna den största garanten för att socialfondsmedlen kan hanteras i ett större sammanhang med uthålliga och långsiktiga effekter.

Det kan inte vara ett primärt syfte eller självändamål att upprätthålla en offentligt finansierad marknad för en viss typ av företag. Utan det bör vara kvalitet och resultat, där långsiktighet och holistiskt synsätt är viktiga kriterier, som ska ligga till grund även för statens och Arbetsmarknadsmyndighetens fördelning av resurser.

Eftersom Arbetsförmedlingen redan idag använder sig av både överenskommelser med kommunen och köp av tjänster från privata aktörer, så innebär utredningens slutsatser att det inte finns några hinder för Arbetsförmedlingen att fortsätta arbeta utifrån nuvarande utgångspunkter.

Det är ändå Arbetsmarknadsmyndigheten som, utifrån sin samlade kompetens och erfarenhet över tid, bäst kan bedöma vilken och vilka utförare som passar bäst för en viss typ av insatser.

Sandvikens kommuns slutsatser

Sandvikens kommun ser det som mycket positivt att utredningen på ett bra sätt belyser kommunernas stora betydelse inom arbetsmarknadsområdet, och att den konstaterar att det egentligen inte föreligger några hinder för Arbetsmarknadsverket att samarbeta med kommunen även i en reform som syftar till större inslag av konkurrens mellan olika aktörer.

Utredningens viktiga slutsatser är att Arbetsförmedlingen såväl kan teckna lokala eller regionala överenskommelser som idag, som att öppna för kommunerna att lämna in anbud och offerter enligt LOU och LOV.

Sandvikens kommun ser inga större problem och svårigheter att i konkurrens lämna anbud enligt givna riktlinjer, men vi föredrar den typen av årliga överenskommelser som fungerat mycket väl såväl tidigare som idag.

Under rubriken: **”Förbättrade möjligheter för kommuners medverkan”** skriver utredningen:

”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 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 närings-verksamhet 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 undan-tag 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.”

Sandvikens kommun ser positivt på att kommunernas befogenheter och roll tydliggörs och stärks på det sätt som utredningen föreslår. I vissa delar är detta en bekräftelse på hur det i praktiken ser ut idag, baserat på mångårig beprövad erfarenhet både inom kommunerna och inom Arbetsförmedlingen.

De risker, exempelvis för geografisk och yrkesmässig rörlighet, som utredningen redovisar som möjlig konsekvens av större lokalt och kommunalt inflytande i arbetsmarknadspolitiken, är ju inget som förtar alla fördelar som finns med utredningens förslag. Exempelvis den yrkesinriktade vuxenutbildning kommunen tillhandahåller innebär att arbetslösa kan få ett nytt eller byta yrke och flytta dit jobben matchar mot dennes utbildning. Det är ju individens fria val, och inget som är annorlunda jämfört med idag.

Konkurrensaspekten kommunen gentemot privata aktörer kan heller inte vara något problem om det är resultat och kvalitet för målgruppen arbetslösa som är det primära i arbetsmarknadspolitiken.

Här tillmäter vi tilltron till Arbetsmarknadsverket att bäst kunna avgöra vilken aktör som kan leverera de resultat och kvalitet samt volymer som är aktuella utifrån gällande omständligheter. Och att detta kan regleras i årliga överenskommelser med kommunerna eller via LOU och LOV, med utgångspunkt från vilket som är bäst anpassat utifrån situation och behov av insatser.

Beslutsunderlag

Utredningen SOU 2020:41 Kommuner som utförare åt Arbetsförmedlingen.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen.

Underskrift

Per-Ewert Olsson Björk
Ordf

Leif Jansson
Förv chef