

Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknads- politiken (SOU 2020:41)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner – SKR – har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen” (SOU 2020:41).

SKR välkomnar utredningens resultat och ställer sig i huvudsak bakom författningsförslagen.

SKR vill även ta tillfället i akt att lyfta fram vad som behöver beaktas i den fortsatta reformeringen av Arbetsförmedlingen

SKR ger här också förslag på hur kommuner och andra fristående aktörer kan komplettera varandra, för att regeringen och Arbetsförmedlingen redan nästa år ska kunna genomföra en pilotverksamhet med kommuner som samarbetspart.

Allmänna synpunkter

SKR betonar att det bland ett flertal av förbundets medlemmar finns en stor oro för vad reformeringen av Arbetsförmedlingen hittills har inneburit och vad den riskerar att leda till. Reformprocessen måste drivas med beaktande av att många och sinsmellan olika grupper står långt från arbetsmarknaden. Många i dessa grupper har svårt att komma i arbete och klara sin egen försörjning. Det drabbar inte bara människor utan också kommunernas förutsättningar att klara sitt kärnuppdrag.

SKR vill därför understryka behovet av stor lyhörddhet för detta vid genomförandet av den planerade reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Reformeringen måste drivas med utgångspunkt i behoven och möjligheterna hos arbetssökande och arbetsgivare

I den rapport som Arbetsförmedlingen lämnade i november 2019 saknades tydliga beskrivningar av sammansättningen bland arbetssökande och arbetsgivare. Sådana behöver tas fram och behöver beskrivas över tid för att det ska finnas en grund att bedöma de behov som den framtida Arbetsförmedlingen behöver kunna möta i hög- och lågkonjunktur. De lokala och regionala skillnaderna måste få ett genomslag i utformningen av den nationella arbetsmarknadspolitikens genomförande.

Enligt det s.k. januariavtalet är det inte Arbetsförmedlingen som myndighet som ska rusta och matcha arbetslösa till jobb. Den rollen läggs istället till stora delar på fristående aktörer. I det reformerade systemet ska ersättning till de fristående aktörerna i huvudsak utgå från hur väl de lyckas med att få individer i varaktig sysselsättning, givet behoven hos den arbetslösa.

Det har lett till diskussion om det kommer att finnas tillräckliga incitament för fristående aktörer att etablera sig i hela landet och om hur starka incitamenten kommer att vara att ge stöd till de individer som befinner sig långt från arbete. I slutändan kommer det framförallt att vara avgörande hur mycket medel som avsätts för fristående aktörer att bedriva verksamhet – i olika delar av landet och för olika målgrupper.

Betalningsmodellen bör också utformas för att vara ekonomiskt hållbar över tid och konjunkturer. Även om konjunkturläget kan behöva styra hur ersättningsupplägg formas, så bör det finnas en hållbar struktur.

Det behöver finnas lokal närvaro och en välfungerande verksamhet i hela landet

SKR har tidigare påtalat att en utgångspunkt för arbetsmarknadspolitikens utveckling behöver vara att arbetssökande och arbetsgivare ska garanteras ett kvalitativt stöd och likvärdig service.¹ Målet ska vara minskad arbetslöshet och bättre kompetensförsörjning över hela landet.

SKR delar den allmänna utgångspunkten att det är staten som bär huvudansvaret för arbetsmarknadspolitikerna. Det är därför i huvudsak upp till regeringen och dess myndigheter att den förda politiken fungerar. Statens lokala närvaro i arbetsmarknadspolitikerna är enligt förbundets uppfattning helt avgörande för detta. En del insatser och stöd kan med fördel ske på distans och via digitala kanaler, men det fungerar inte för allt. Om arbetsmarknadspolitikerna ska kunna fungera lokalt och regionalt, så behöver den service som Arbetsförmedlingen ger arbetssökande och arbetsgivare i personligt distansmöte (PDM) samspela och bidra till det arbete som myndigheten gör lokalt.

SKR har därför identifierat fem områden som är särskilt viktiga att säkra när det gäller den lokala närvaron. Det är

1. Service och enklare stöd till arbetslösa,
2. Fördjupat stöd till arbetslösa och i etableringen,
3. Lokalt och regionalt stöd för arbetsgivares kompetensförsörjning,
4. Strategiskt samarbete med kommuner och regioner,
5. Operativt samarbete kring enskilda individer med kommuner och regioner.

Regeringen och Arbetsförmedlingen behöver återkomma med hur dessa punkter konkret ska säkras i det nya systemet.

SKR vill särskilt betona att det faktiska innehållet i statens lokala närvaro behöver synliggöras. Det är viktigt med en djup samsyn om vad som avses med lokal närvaro när det gäller definition och innehåll. Kommuner och regioner står redo att bidra konstruktivt i detta arbete. Fristående aktörers roll som utförare av insats kan aldrig

¹ SKR (2019). *Skrivelse med anledning av det allvarliga läget inom Arbetsförmedlingen.*

ersätta en myndighets ansvar för samverkan och samråd med kommunerna och deras uppdrag.

Inled samarbete med de kommuner som vill bidra till ett mer effektivt genomförande av arbetsmarknadspolitiken

SKR vill påminna om några av förbundets övergripande och tidigare framförda utgångspunkter för arbetsmarknadspolitikens utveckling.²

- SKR vill att förutsättningarna utreds för att på frivillig basis ge kommuner som vill ett samordnande och rustande uppdrag för samtliga arbetssökande långt från arbete, med medföljande ekonomisk ersättning.
- SKR vill att kommunerna skyndsamt får samordningsansvar för de nyanländas etableringsinsatser, med medföljande ekonomisk ersättning.

I det har förbundet också betonat att förutsättningar måste säkras så att

- kommunerna ska kunna ha en samordnande och rustande roll för de grupper som står längre från arbetsmarknaden och har behov av samordnade insatser,
- kommunerna ska kunna vara utförare av statliga arbetsmarknadsinsatser, samt
- kommunerna får full ersättning för de insatser de genomför för arbetslösa.

Den utredning som nu genomförts visar på betydande möjligheter för staten att anlita och samarbeta med kommunerna i olika former inom det arbetsmarknadspolitiska området. Många kommuner har också redan visat intresse att fylla en sådan roll. Regeringen och Arbetsförmedlingen behöver ta tillvara dessa möjligheter.

SKR efterlyser därför en konstruktiv diskussion om hur parter från näringslivet, det civila samhället och kommunerna, tillsammans och var och en för sig, kan bidra bäst i det nya systemet. Det är nödvändigt att hitta mer effektiva lösningar nära individerna och arbetsgivarna än vad som finns idag.

SKR uppmanar till följande.

- ***Använd kommuner som utförare av statliga arbetsmarknadsinsatser för de längst från arbete – inled med pilotprojekt***

Individer nära eller medellångt från arbete har hittills fått stöd genom Stöd och Matchning (STOM) och i piloten Kundval Rusta och Matcha (KROM). I dessa former har Arbetsförmedlingen möjlighet att pröva en ny modell för fristående leverantörer i ett valfrihetssystem. Det kan bidra till underlag för reformarbetet för dessa grupper.

Hur stödet ska säkras för individer längre från arbete är däremot fortfarande obesvarat. Saken ska ses i ljuset av att över hälften av dem som har ekonomiskt bistånd idag har det av arbetslöshetsrelaterade skäl. Stödet till arbetslösa

² SKR (2019). *Skrivelse med anledning av det allvarliga läget inom Arbetsförmedlingen.*

med ekonomiskt bistånd och de över 100 000 individer som kommunerna varje år möter i sina arbetsmarknadsenheter är därför en central fråga. SKR ser därför en stor möjlighet i att låta de kommuner som vill på frivillig basis vara utförare av statliga arbetsmarknadsinsatser för individer som står längre från arbetsmarknaden.

Regeringen bör därför ge ett uppdrag till Arbetsförmedlingen att genomföra ett pilotförsök i ett mindre antal kommuner under 2021 för att utveckla erfarenheter hur ett sådant system skulle kunna fungera. Det kan ske genom en överenskommelse mellan berörda kommuner och Arbetsförmedlingen – i linje med den analys av kommunernas rättsliga utrymme som gjorts i utredningen.

I ett sådant pilotprojekt kan den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, som Arbetsförmedlingen även fortsatt ska göra för varje individ, användas för att avgränsa vilka individer som ska få stöd från kommunen respektive andra fristående aktörer. Det går då att få underlag för hur hänsyn kan tas till att individer längre från arbete ofta är i behov av flera typer av insatser. En pilot kan också ge underlag för hantering av de överväganden som behöver göras kring vad som ska ses som arbetsmarknadsinsatser respektive sociala insatser. I en pilot kan också behovet av lokal koordinering och samordning med vuxenutbildningen för de långt ifrån synliggöras. Slutligen kan det ligga ett stort värde i att inom en pilotprojekt utforska hur bra modeller kan utvecklas för överlämning från kommunen till matchande fristående aktörer för de sista stegen mot arbete – och i vilka fall det kan vara mer effektivt att kommunen även står för den vägen ut i arbetslivet. Erfarenheten visar att en sammanhållen kedja hela vägen är en framgångsfaktor.

- ***Utforma hållbara villkor för kommuner att träda in som fristående aktör på de orter där andra fristående aktörer saknas.***

Av utredningen framgår att de kommuner utredningssekreterariatet haft kontakt med som regel inte är benägna att träda in som marknadsaktörer i syfte att konkurrera med andra fristående aktörer. Ett antal kommuner står däremot beredda att träda in som utförare av arbetsmarknadsinsatser åt Arbetsförmedlingen där det saknas fristående aktörer.

Frågan om det finns fristående aktörer eller ej är dock mer komplex. Det kan finnas sådana aktörer inom exempelvis studiemotiverande arbete, men saknas i andra delar kopplade till praktik eller matchning. Arbetsmarknadspolitiken karaktäriseras därtill traditionellt av betydande och snabba svängningar.

För att kommuner ska gå in där det saknas aktörer behöver regeringen och Arbetsförmedlingen återkomma med en beskrivning hur kommuner kan få ett

mer långsiktigt åtagande i den här typen av situationer. När en kommun ska träda in som ”back-up” behöver uppdraget löpa över en längre tidsperiod. Det är nödvändigt att skapa rimliga förutsättningar att bygga upp och vidareutveckla en god verksamhet.

Det nu föreliggande utredningsarbetet erbjuder flera ändamålsenliga lösningar för dessa situationer och förbundet överlämnar därför till staten att avgöra på vilket sätt det görs bäst med beaktande av vad som är realistiskt också från kommunal utgångspunkt.

- ***Regeringen behöver säkra att samspelet mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och fristående aktörer kan utvecklas***
Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och landets kommuner har varit central för genomförandet av en fungerande arbetsmarknadspolitik. Med en ny rollfördelning kommer nya samverkansformer och trepartsdialoger att behöva utvecklas kring individer som deltar i planering och insatser från flera aktörer. SKR anser därför att regeringen skyndsamt bör uppdra till Arbetsförmedlingen att tillsammans med ett antal kommuner och fristående aktörer arbeta fram förslag på sådana modeller.
- ***Förläng etableringsuppdraget och låt kommunerna ta över samordningsansvaret för nyanlända***
SKR har tidigare gjort en framställan om att kommunerna skyndsamt får samordningsansvar för de nyanländas etableringsinsatser som vi vill påminna om.³

Att alla har max två år på sig i etableringsprogrammet för att etablera sig är inte realistiskt. Alla nyanlända har inte samma behov. Det behövs därför också en individualiserad etableringstid på uppemot fem år, likt i Norge och Danmark. Förändring i förordning behöver genomföras snarast.

Med detta sagt välkomnar SKR utredningsresultatet med följande synpunkter på betänkandets överväganden och förslag.

Utredningens övergripande analys när det gäller kommunernas roll

Utredningens analys synliggör att det inom ramen för nu gällande lagstiftning finns rättsliga förutsättningar för Arbetsförmedlingen att samverka med kommunerna såväl inom ramen för upphandling och valfrihetssystem som i annan form.

Förbudets ställningstagande

SKR ställer sig bakom utredningens analys och konstaterar att den ger en tydlig roll för den kommunala nivån. Det utrymmet kommer att vara viktigt att ta till vara, även under den relativt långa perioden fram till att det reformerade systemet är på plats.

³ SKR 2019-12-13 *Skrivelse med anledning av det allvarliga läget inom Arbetsförmedlingen.*

SKR vill betona att Arbetsförmedlingen behöver fungera väl under reformeringsprocessen och att myndigheten måste fullfölja ingångna avtal och samarbeten med kommuner.

SKR anser vidare att texterna är väl genomarbetade och ger ett bra bidrag till en säkrare och mer enhetlig prövning av enskilda ärenden om det blir aktuellt med domstolsprövning i senare skeden.

Kommunernas befogenheter synliggörs (7.2)

Utredningen föreslår att kommunernas roll ytterligare klargörs genom ändringar i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. De föreslagna förändringarna utgör delvis en precisering och en utveckling av kommunernas allmänna kompetens grundad på kommunallagen och på speciallagstiftning.

Förtydligandet innebär i klartext *dels* att kommunerna inom sina befogenheter kan agera på uppdrag av och med ersättning av Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer, *dels* att sådana överenskommelser mellan en kommun och Arbetsförmedlingen kan ingås när det inte föreligger konkurrens från privata aktörer. Författningsförslaget innebär en viss utvidgning av den kommunala kompetensen enbart i den senare fallet.

Förbundets ställningstagande

SKR vill betona vikten av att kommande lagstiftningsarbete beaktar att kommunernas roll som den kommer till uttryck genom förslagen i befogenhetslagen också ska kopplas samman med den bredare befogenhet som finns inom angränsande politikområden. De nu lagda förslagen måste enligt förbundets uppfattning syfta till att vidga och säkra – inte begränsa – utrymmet för alla aktörer att samverka till fromma för en väl fungerande arbetsmarknadspolitik.

SKR ställer sig bakom författningsförslaget i denna del, men vill samtidigt påtala vikten av att preciseringen som sådan inte får syfta till att begränsa den kommunala kompetensen – enbart klargöra den.

Befogenheterna vid samarbete utan konkurrens, i de vita fläckarna (7.2.1)

Utredningen föreslår att det – när det saknas konkurrens från privata aktörer – ska finnas möjlighet för kommunerna att tillhandahålla tjänster åt Arbetsförmedlingen. Enligt författningsförslaget kan det då ske i en omfattning som går utöver kommunernas allmänna befogenhet.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker utredningens författningsförslag i denna del.

Förbundet vill betona att konkurrens kan saknas inte bara geografiskt. Som ovan anförts kan det även saknas i förhållande till vissa målgrupper. SKR vill därför under-

stryka behovet av tydliga motivuttalanden för att den aspekten ska kunna hanteras. Det måste stå klart att befogenheten att samarbeta kan tillämpas såväl av geografiska som av målgruppsrelaterade skäl.

Befogenheterna vid konkurrens regleras (7.2.2)

I konkurrenssituationer föreslås vissa undantag från kommunalrättsliga principer. Syftet är att tillgodose konkurrensneutrala förutsättningar för etableringen av privata aktörer. Förslaget innebär att kommunallagens självkostnadsprincip, dess förbud mot vinstdrivande verksamhet samt i viss mån lokaliseringsprincipen undantas från tillämpning på den kommunala verksamheten när en kommun utför uppdrag för arbetsförmedlingen i konkurrens enligt LOU och LOV. Förslaget innebär också ett krav på särredovisning när det gäller kommunernas intäkter och kostnader för sådana uppdrag. Undantaget från lokaliseringsprincipen är utformat så att det förutsätter att anknytning till den egna kommunen inte saknas när en kommun deltar i konkurrens med andra aktörer.

Förbundets ställningstagande

SKR inser att det finns privata aktörer som känner viss oro för konkurrenssituationen i förhållande till kommunala aktörer, eftersom dessa kan leverera tjänster som på många sätt kan likna vad som kan erbjudas på en marknad. Mot den bakgrunden har SKR förståelse för utredningens överväganden kring de föreslagna regleringarna vad avser självkostnadsprincipen och det föreslagna kravet på särredovisning. Detsamma gäller författningsförslaget beträffande lokaliseringsprincipen. SKR motsätter sig därför inte förslagen i dessa delar.

SKR finner det bekymmersamt att delar av diskussionen kring det framtida arbetsmarknadspolitiska systemet har fastnat i en diskussion om risken att kommuner skulle vilja "konkurrera ut" fristående aktörer från näringslivet och det civila samhället. SKR vill därför framhålla att det inte är ett kommunala intresse att konkurrera med privata aktörer. Kommunsektorn som kollektiv har inget intresse av att begränsa utrymmet för privata initiativ som leder till högre sysselsättning och en god kompetensförsörjning för arbetsgivare lokalt och regionalt. Snarare har sektorn ett mycket starkt intresse av att fungerande insatser möjliggör att fler kommer i arbete. Görs det av någon annan än kommunen med ersättning från staten gynnar det alla: de människor som behöver komma i arbete, den sociala sammanhållningen, företagen på orten och det lokala skattekollektivet.

SKR anser således att diskussionen om konkurrens i samspelet mellan offentliga och privata aktörer behöver nyanseras. Hänsyn måste kunna tas till olika målgruppers insatsbehov. När det gäller de grupper som står mycket långt från arbetsmarknaden är den roll kommunen kan spela inte densamma som för personer som har väsentligt bättre förutsättningar. De krav som är relevanta för att skapa konkurrensneutralitet – eller så likvärdiga förutsättningar som möjligt – bör kunna balanseras i regeringens styrning av Arbetsförmedlingen.

I en diskussion kring konkurrensförutsättningar är det viktigt att förstå kommunernas incitament. Dagens arbetsmarknadspolitiska system är ett komplext ekosystem där många aktörer verkar och bidrar. De senaste 30 årens organiska utveckling har lett till att kommunerna har tagit en allt mer aktiv roll, framförallt för att se till att kommunmedborgare med hinder på väg mot arbetsmarknaden får ett tillräckligt stöd.

Förslaget att upphäva 1944 års lag om arbetslöshetsnämnd (7.2.1)

Utredningen förslår att lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd upphävs och att lejonparten av bestämmelserna i den lagen flyttas till lagen om vissa kommunala befogenheter. Förslaget kan ses en rent lagteknisk fråga – men den materiella betydelsen bör inte underskattas.

Förbundets ställningstagande

SKR har förståelse för utredningens överväganden. SKR motsätter sig inte det sammantagna förslaget, men vill att det kommande lagstiftningsarbetet genom utvecklade förarbetsuttalanden beaktar och mildrar de nackdelar som följer av den föreslagna ordningen.

En viktig poäng med regleringen i 1944 års lag är att den synliggör att det finns ett faktiskt kommunalt handlingsutrymme inom politikområdet. I kommande lagstiftningsarbete kan tydliga referenser till utredningens texter bidra till större rättslig säkerhet kring kommunernas roll.

På det sätt lagen om arbetslöshetsnämnd är reglerad idag är uppgiften till synes obligatorisk. Oberoende av hur en kommun väljer att organisera sig är uppgiften att vara arbetslöshetsnämnd något som varje kommun har att ta hand om. Det ger en rikstäckande struktur vars vikt inte ska underskattas i ett scenario med kraftigt stigande arbetslöshet. Om lagen upphävs och relevanta delar flyttas till befogenhetslagen innebär det att kommunens roll i arbetsmarknadspolitiken flyttas från det obligatoriska till det frivilliga området. Den rikstäckande ordningen med ett utpekat ansvarigt organ som finns idag kan kräva balanserade skrivningar kring kommunernas roll inom politikområdet i förarbetsuttalanden till förslagen i befogenhetslagen.

SKR motsätter sig inte förslaget att upphäva 1944 års lag om arbetslöshetsnämnd, men understryker behovet av utvecklade ställningstaganden i förarbetsuttalanden enligt ovan så att inte nackdelarna med ett upphävande kommer att överväga fördelarna med ett klagörande i befogenhetslagen.

Avslutningsvis vill SKR framhålla att kommunernas roll på det arbetsmarknadspolitiska området med absolut nödvändighet behöver kunna skifta med hänsyn till lokala och regionala förutsättningar. Beständigt för landet som helhet är dock att ett väl fungerande samspel med en stark statlig lokal närvaro är av största vikt för att det ska vara möjligt att möta de många olika målgrupper som har behov av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Valfrihetslagstiftningen förtydligas (7.3)

Utredningen föreslår vissa förtydliganden i regleringen av valfrihetssystem för arbetsförmedlingens räkning. Syftet är att göra det möjligt för Arbetsförmedlingen att välja det lämpligaste sättet för anskaffning.

Förbundets ställningstagande

SKR ställer sig bakom förslaget.

Kompletterande regler vid tillhandahållande på annat sätt – s.k. Hamburgsamarbeten (7.4)

Utredningen förslår att formerna för Arbetsförmedlingens samarbeten med kommunerna i annan form än genom valfrihetssystem och upphandling ska grundas på en förordning. När sådana samarbeten ingås ska de regleras genom avtal. Dessa ska i sin tur bygga på att tjänsterna ska falla inom ramen för i förordningen definierade tjänster definierade som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Utredningen föreslår också att det i förordningen ska anges under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen kan lämna stöd till kommuner med tillämpning av det EU-rättsligt bestämda s.k. ”SGEI-beslutet” alternativt motsvarande ”de minimis-förordningarna”.

Utredningen gör också bedömningen att Arbetsförmedlingen bör åläggas ett dokumentationskrav när det gäller grunderna för ersättning till kommunerna. Av dokumentationen ska framgå hur ersättningen beräknas. Också den bedömningen hänger samman med de EU-rättsliga regelverket.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker utredningens förslag. Förhållandet till EU-rätten är komplicerat när det gäller tillämpning av regler om statligt stöd. Det finns all anledning att skapa säkra rättsliga strukturer som gör det mera möjligt att göra rätt. Här har staten ett stort ansvar – och genom den förordningslösning som föreslås erbjuds ett ramverk som gör denna typ av samarbeten mindre utsatta för de risker som följer av en osäker tillämpning av det EU-rättsliga regelverket.

Avslutande synpunkter

SKR vill avslutningsvis framhålla att utredningen ger ett viktigt bidrag i tolkningen av den roll kommunerna har rättsligt utrymme för kopplat till arbetsmarknadspolitik. Utredningen lägger därmed en god grund för nödvändigt utvecklingsarbete i reformprocessen.

I ett nytt arbetsmarknadspolitiskt system behöver alla aktörer få möjlighet att bidra utifrån sina områden. Kommunerna har, med sitt breda samhällsuppdrag, stora möjligheter att vara ett fungerande stöd inom politikområdet. Det förutsätter dock att staten också uthålligt finns lokalt för att ta sin del av ansvaret.

SKR hoppas därför att vad som anförts tilläggsvis till utredningsresultatet kan bidra till detta och lägga grunden för en bred och samlad strategi som gör det möjligt för att alla aktörer, statliga, kommunala och fristående utförare och aktörer från civilsamhället, att ge sina nödvändiga bidrag till en mer samlad och effektiv arbetsmarknadspolitik. SKR förutsätter att vi kommer att få ha en roll i utvecklings- och reformarbetet för att skapa framtidens arbetsmarknadspolitiska system och innehåll.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande