

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm
2020-11-13

Vår referens
Magnus Johansson

Dnr
A2020/01492/A

Remissyttrande gällande betänkandet ”Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna”, SOU 2020:41

Företagarna är Sveriges största medlemsorganisation för företagare och företräder i huvudsak små och medelstora företag inom privat sektor med sina 60 000 medlemmar. Alla branscher finns representerade och medelantalet anställda per företag är 4–5 personer.

Företagarna har fått möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande. Nedan följer våra synpunkter.

Bakgrund

Utredningen har haft i uppdrag att analysera vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matcha och rusta arbets sökande för lediga jobb. En av de grundläggande frågeställningarna för utredningen har varit att bedöma kommunernas möjligheter att agera leverantör enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Utredningen har också haft att bedöma om det är tillåtet att kommuner tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser. Om det inom nuvarande lagstiftning bedöms vara otillåtet ska utredningen slutligen lämna författningsförslag som syftar till att möjliggöra kommunernas medverkan.

Ställningstaganden

Företagarna vill börja med att poängtera att regeringens direktiv till utredningen öppnar upp för att kommuner ska kunna tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser mot ersättning från Arbetsförmedlingen. Frågan som utredningen ska besvara är bara hur

detta ska genomföras. Företagarna är kritiska mot formuleringen av uppdraget. En sund konkurrens på den arbetsmarknadspolitiska tjänstemarknaden förutsätter att aktörer har samma möjligheter att konkurrera med varandra, att det råder konkurrensneutralitet. Kommunernas förutsättningar skiljer sig vitt från näringsidkares. Dessa båda aktörer kan svårligen agera på samma marknad utan att konkurrensen snedvrids på ett eller annat sätt. Företagarna anser därför att kommunerna inte ska få en fördjupad roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken och avstyrker utredningens förslag.

Kommunernas förutsättningar att tillhandahålla insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen

En väl fungerande statlig arbetsmarknadspolitik är en förutsättning för en god kompetensförsörjning. Många kommuner har redan nu en relativt omfattande arbetsmarknadsverksamhet. Förutsättningarna för kommunerna att bedriva sådan verksamhet ser dock väldigt olika ut. För den enskilde medborgaren och för de arbetsgivare som är i behov av kompetensförsörjning kan därför insatserna variera stort beroende på hemvist. Dessa förhållanden gynnar inte Sveriges kompetensförsörjning som under närmre ett decennium har utgjort företagets största tillväxthinder¹.

Det finns även en stor variation i hur kommunerna vill medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Vissa kommuner deltar redan nu i offentliga upphandlingar, medan andra samarbetar med Arbetsförmedlingen utan att detta sker varken genom valfrihetssystem eller offentlig upphandling. Kommunerna har framförallt genom sitt socialpolitiska ansvar rustat arbetslösa i form av olika insatser och stöd. Företagarna vill därför framhålla att incitamenten är helt annorlunda när en kommun väljer att tillhandahålla insatser åt Arbetsförmedlingen jämfört när en näringsidkare gör det. Låt därför marknaden för fristående aktörer få anpassa sig till de nya förhållandena så att reformen kan uppnå sin fulla potential, utan kommunernas fördjupade medverkan.

Arbetsförmedlingens möjligheter som uppdragsgivare

Företagarna delar utredningens bedömning att möjligheten att upphandla arbetsmarknadstjänster enligt LOU från kommuner är juridiskt möjligt. Detta gäller även för kommunernas deltagande i ett valfrihetssystem. Utredningen nämner även andra sätt för Arbetsförmedlingen att ge kommunerna uppdrag att utföra arbetsmarknadstjänster, exempelvis så kallade "Hamburgssamarbeten" som följer av 3. kap 17 och 18 §§ LOU. Sverige har dock mycket begränsade erfarenheter av dylika samarbeten. Förutsatt att det inte föreligger ett offentligt kontrakt finns även möjligheten att Arbetsförmedlingen får tjänster utförda av kommunerna genom bidragsfinansiering. Noteras bör dock att när Arbetsförmedlingen lämnar uppdrag på annat sätt än genom upphandling eller valfrihetssystem behöver myndigheten beakta statsstödsreglerna.

¹ Företagarna, "Småföretagsbarometern" 2010-2020.

Kommunernas befogenheter inom arbetsmarknadsområdet

Utredningen anser att det inte finns något som hindrar kommunerna att engagera sig på arbetsmarknadsområdet, framförallt mot bakgrund av befintliga regler om befogenhet. Därför kan de även agera leverantörer till Arbetsförmedlingen. Var gränsen går däremot för vilka typer av insatser som kan bli aktuella lämnas dock till rättstillämpningen i form av laglighetsprövning. Detta öppnar upp för en stor osäkerhet bland både befintliga och tillkommande fristående aktörer. Inte minst eftersom näringsidkare inte har talerätt i laglighetsprövningar.

Företagarna vill i detta avsnitt hänvisa till Almegas rapport ”Kommunerna får inte agera matchningsaktörer” författad av Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet. I rapporten beskrivs bland annat vilka betydande skillnader det finns mellan näringsidkare och kommun. Kommuner är skattefinansierade och utrustade med offentlig makt, vilket ger en konstant konkurrensfördel i jämförelse med de privata aktörerna.

Lokaliseringsprincipen begränsar kommunernas möjlighet att agera för andra än kommunmedlemmarna och det lokala näringslivet. Huvudregeln är att kommunen endast ska agera inom kommungränsen. Under vissa förutsättningar kan kommunen ges en uttrycklig kompetens att verka utanför kommunens gränser. Ett problem i sammanhanget är att Arbetsförmedlingen med största sannolikhet inte kommer att skapa sina valfrihetssystem eller kretsa sina offentliga upphandlingar geografiskt i överensstämmelse med Sveriges 290 kommuner. Det kommer snarare bli precis tvärtom nödvändigt för Arbetsförmedlingen att kretsa i större områden, just för att attrahera fler leverantörer till valfrihetssystemen eller till de offentliga upphandlingarna. Även ur ett målgruppsperspektiv behöver Arbetsförmedlingen kretsa i större områden då det inte alltid finns tillräckligt många deltagare i en och samma kommun för att starta en utbildning i den enskilda kommunen.

En annan princip som ytterligare begränsar kommunernas handlingsutrymme är självkostnadsprincipen. Den innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls.

En ytterligare princip som hindrar kommunerna att driva viss verksamhet är förbudet mot att driva företag med vinstsyfte.

Hur kommer dessa grundläggande principer att förhålla sig till de ersättningsnivåer som Arbetsförmedlingen exempelvis kommer att besluta om i kommande valfrihetssystem? Eller hur kommer detta att påverka offentliga upphandlingskontrakt där kommunerna kan utnyttja sin särställning och pressa priserna på ett sätt som en privat aktör inte har möjlighet till?

Dessa tre grundläggande principer bidrar på olika sätt att begränsa kommunernas befogenheter. Företagarna anser att dessa bör hedras så långt som möjligt. Det finns en anledning till att dessa grundläggande kommunala principer existerar. En kommun kommer aldrig att kunna jämföras med en privat aktör fullt ut. Se vidare argument härom under rubriken ”Förbättrade förutsättningar för kommuners medverkan”.

Kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster

Företagarna delar utredningens bedömning att det upphandlingsrättsligt inte går att hindra en kommun från att delta i en offentlig upphandling eller valfrihetssystem. Det finns däremot andra hinder och problem. För att marknaden ska kunna fungera måste kommunerna agera så konkurrensneutralt som möjligt. Utredningen presenterar ett antal skyddsmekanismer för att säkerställa detta i form av särredovisning, en hänvisning till konkurrenslagens (2008:579) regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och till reglerna om statsstöd. Företagarna anser inte att presenterade mekanismer är tillräckliga för att garantera konkurrensneutralitet. Det finns tvärtom en mycket påtaglig risk för att kommunerna kommer att snedvrیدا konkurrensen på aktuell marknad. Särredovisning har visat sig vara ett trubbigt instrument och kommer inte att begränsa kommunernas utrymme. Därmed kommer befintliga aktörer på sikt att få det svårt att stanna kvar på marknaden. Detta gäller även inte minst för nyetablerade företag som kanske aldrig får en chans att etablera sin verksamhet.

Förbättrade förutsättningar för kommunernas medverkan

I denna del föreslår utredningen ändringar i lagen om vissa kommunala befogenheter för att förbättra kommunernas möjligheter att medverka som utförare. I lagen anges 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. För att möjliggöra detta, det vill säga när ett uppdrag utförs enligt LOU och LOV i konkurrens, föreslår utredningen undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip, självkostnadsprincip samt förbud mot vinstdrivande näringsverksamhet.

Företagarna avstyrker både förslagen att utöka de kommunala befogenheterna och att göra undantag från de grundläggande kommunala principerna. Principerna har tillkommit av en anledning, och det är just för att begränsa de kommunala befogenheterna gentemot den övriga marknaden. Kommunernas förutsättningar att bedriva verksamhet skiljer avsevärt från privata. Att uppnå konkurrensneutralitet i denna fråga är i stort sett omöjligt i nuvarande förslag. Att öppna dörrarna till kommunerna att medverka som utförare i stort sett utan begränsningar kommer att verka negativt på samhällsekonomin. Företagarna anser inte heller att Arbetsförmedlingen har den kompetens som krävs för att noga följa en sådan utveckling och agera för att förhindra snedvriden konkurrens, för det fall utredningens förslag skulle realiserar.

Konsekvenser

Företagarna delar utredningens uppfattning att det övergripande ansvaret för arbetsmarknadspolitiken ligger kvar på staten. Företagarna delar även utredningens uppfattning att konkurrens på helt lika villkor inte är möjligt att uppnå. Det är därför av vikt att kommunerna inte tillåts att i större utsträckning medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken. En diskussion har förts kring ”vita fläckar” där det finns

farhågor om att vissa delar av landet skulle sakna privata utförare och att Arbetsförmedlingen därför inte skulle kunna erbjuda tilltänkta tjänster. Det bör poängteras att i Arbetsförmedlingens försöksverksamhet för tjänsten kundval rusta och matcha (KROM) uppstod det aldrig några så kallade vita fläckar. Kommande system kan dessutom anpassas efter behov för att garantera en tillgänglighet av tjänster i hela landet. Det finns även valmöjligheter mellan valfrihetssystem och offentlig upphandling som gör att fler leverantörer kan lockas att utvidga eller etablera verksamhet. Att använda ”vita fläckar” som argument för att tillåta kommunernas medverkan kan därför anses vara överspelat. Ge istället de fristående aktörerna en chans att anpassa sig efter de nya förhållandena, utan kommunernas inblandning.

Magnus Johansson
Konkurrens- och upphandlingsexpert
Företagarna

Fredrik Östbom
Samhällspolitisk chef
Företagarna