

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen

– en analys av de rättsliga förutsättningarna

*Betänkande av Utredningen om kommuners
medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:41

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25073-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

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). Samma dag utsågs kanslirådet Mats Rundström till särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (A 2019:04).

Regeringen beslutade den 2 april 2020 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2020:33). Genom tilläggsdirektiven förlängdes utredningstiden.

Som experter i utredningen förordnades från den 20 januari 2020 departementssekreteraren Maria Antonsson, Finansdepartementet, rådet Carl-Henrik Bergh, Konkurrensverket, juristen Ulrica Dyrke, Almega, professorn Anders Forslund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), departementssekreteraren Mårten Hylltner, Arbetsmarknadsdepartementet, enhetschefen Elisabeth Joberg, Arbetsförmedlingen, experten i offentlig upphandling och konkurrens Magnus Johansson, Företagarna, förbundsjuristen Helena Linde, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), juristen Sofia Mårtensson, Upphandlingsmyndigheten, kanslichefen Pontus Ringborg, Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), experten i konkurrens och statsstöd, Stefan Sagebro, Svenskt Näringsliv, departementssekreteraren Ulrika Sjöholm, Finansdepartementet och universitetslektorn Katarina Thorén, Stockholms universitet. Från samma dag förordnades departementssekreteraren Emma Cars, Finansdepartementet och ämnessakkunnige Peter Håkansson, Arbetsmarknadsdepartementet, till sakkunniga i utred-

ningen. Från den 3 februari 2020 förordnades även ämnesrådet Fredrik Nordenfelt, Näringsdepartementet, som expert i utredningen.

Till utredningen har knutits representanter från Almega, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) samt enskilda företag, kommuner och regioner.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 11 december 2019 utredaren Jenny Torssander och den 1 januari 2020 rådet Nina Radojkovic.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna* (SOU 2020:41).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2020

Mats Rundström

/Nina Radojkovic
Jenny Torssander

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	27
1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd	30
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen	31
2 Uppdraget	33
2.1 Utredningens direktiv	33
2.2 Utredningens analys av direktiven	34
2.3 Arbetets genomförande	36
2.4 Betänkandets disposition	37
3 Stat, kommun och marknad inom arbetsmarknadspolitiken	39
3.1 Arbetsförmedlingen ska reformeras	39
3.1.1 Flera faktorer påverkar myndighetens framtida inriktning	39
3.1.2 En reformering under förändring	41
3.1.3 Arbetsförmedlingen har analyserat reformeringen	42

3.2	Det statliga arbetsmarknadspolitiska åtagandet har nyligen utretts	43
3.2.1	Arbetsmarknadsutredningens förslag om tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun	44
3.2.2	Arbetsmarknadsutredningens förslag om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster.....	45
3.3	Vilka uppgifter har stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken?	46
3.3.1	Ansaret för arbetsmarknadspolitiken är statligt	46
3.3.2	Kommuner ska också stödja arbetslösa	46
3.3.3	Stat och kommun har delvis liknande syften med sin arbetsmarknadsverksamhet	47
3.3.4	Utbildning en viktig del av arbetsmarknadspolitiken	49
3.4	Samverkan mellan stat och kommun.....	51
3.5	Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunerna.....	52
3.5.1	Kommunala arbetsförmedlingar föregick de statliga.....	52
3.5.2	Nästan alla kommuner har arbetsmarknadsverksamhet.....	53
3.5.3	Subventionerade anställningar i kommunerna	55
3.5.4	Kommunernas kostnader och intäkter för arbetsmarknadsåtgärder.....	56
3.5.5	Många arbetslösa får stöd både från Arbetsförmedlingen och kommunerna.....	57
3.6	Marknaden för arbetsmarknadspolitiska tjänster.....	57
3.6.1	Arbetsförmedlingens användning av fristående aktörer.....	59
3.6.2	Arbetsförmedlingen ska utveckla matchningstjänster.....	66
3.6.3	Vad kan komma att utföras i extern regi i ett reformerat system?	67

3.7	Kommuners engagemang i att få en utökad roll inom arbetsmarknadspolitiken	69
3.8	Kommuners förutsättningar att tillhandahålla insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.....	70
3.8.1	Flera faktorer påverkar kommunernas möjligheter att medverka	70
3.8.2	Stor variation i kommuners förutsättningar	72
3.8.3	Stort intresse att medverka men tveksamheter kring att vara en marknadsaktör	74
4	Arbetsförmedlingens möjligheter som uppdragsgivare....	77
4.1	Arbetsförmedlingens möjligheter som beställare	77
4.1.1	Arbetsförmedlingens möjligheter att upphandla	78
4.1.2	Arbetsförmedlingens möjligheter att direktupphandla	87
4.1.3	Arbetsförmedlingens möjligheter att använda valfrihetssystem	87
4.1.4	Likheter och skillnader mellan LOV och LOU	91
4.1.5	Valfrihet genom LOV eller LOU?	94
4.1.6	Kommuner som en ytterligare leverantörstyp kan påverka upphandlingar och valfrihetssystem	96
4.2	Arbetsförmedlingens rättsliga möjligheter att i övrigt ge uppdrag med ersättning	98
4.2.1	Reglerna om statligt stöd	98
4.2.2	När är det fråga om statligt stöd?	103
4.2.3	Hur kan stöd ges?	105
4.2.4	Stöd av mindre betydelse – de minimis	106
4.2.5	Stöd som omfattas av gruppundantag	107
4.2.6	Stöd som omfattas av SGEI-beslutet	109
4.2.7	Stöd som ska godkännas innan de genomförs	110
4.3	Arbetsförmedlingens möjligheter till samarbete	112
4.3.1	Vissa samarbeten omfattas inte av reglerna	112
4.3.2	Samarbete enligt upphandlingsreglerna.....	114
4.3.3	Samarbete genom samordningsförbund.....	121

4.4	Arbetsförmedlingens möjligheter att ge uppdrag med bidrag.....	122
4.5	Arbetsförmedlingens möjligheter att lämna över uppgifter till kommuner.....	123
4.6	Utredningens analys av möjliga vägar vid ett otillräckligt tillhandahållande	124
4.6.1	Ett otillräckligt tillhandahållande efter en genomförd upphandling	126
4.6.2	Ett otillräckligt tillhandahållande utan att en upphandling genomförts	127
5	Kommunernas befogenheter inom arbetsmarknadsområdet.....	129
5.1	Kommunernas befogenheter att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser.....	129
5.1.1	Befogenhetsgrundande lagstiftning	129
5.1.2	Kommunallagen	130
5.1.3	Lagen om vissa kommunala befogenheter.....	138
5.1.4	Befogenheter enligt speciallagstiftning.....	141
5.1.5	Särskilda regler för arbetsmarknadsområdet	143
5.1.6	Kommunala samverkansformer	145
5.1.7	Kommunala bolag, stiftelser och föreningar	147
5.2	Utredningens analys av kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet	148
5.2.1	Utgångspunkter för analysen	148
5.2.2	Befogenheter enligt kommunallagen	150
5.2.3	Befogenheter i övrigt	154
5.2.4	Avslutande reflektioner	156
6	Kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster	159
6.1	Kommunernas rättsliga möjligheter som leverantörer till Arbetsförmedlingen.....	159
6.1.1	Kommunala verksamheter och marknaden	159
6.1.2	Genom offentlig upphandling.....	162

6.1.3	Inom valfrihetssystemen.....	166
6.1.4	Enligt konkurrensreglerna	168
6.2	Kommunernas rättsliga möjligheter att i övrigt tillhandahålla insatser.....	181
6.2.1	Samarbete enligt upphandlingsreglerna.....	181
6.2.2	Tillhandahållande med ersättning eller bidrag	183
6.3	Överta uppgifter från Arbetsförmedlingen?	184
6.4	Utredningens analys av kommunernas möjligheter att vara utförare.....	185
7	Förbättrade förutsättningar för kommunernas medverkan.....	189
7.1	Utgångspunkter för förslagen.....	189
7.2	Kommunernas befogenheter görs tydligare	190
7.2.1	Befogenheterna på arbetsmarknadsområdet förtydligas	190
7.2.2	Befogenheterna vid konkurrens regleras.....	206
7.3	Valfrihetslagstiftningen förtydligas	212
7.4	Kompletterande regler vid tillhandahållande på annat sätt.....	214
7.5	Övriga förslag.....	217
7.5.1	Vägledning om offentliga aktörer som leverantörer	217
7.5.2	Uppföljning av kommunernas medverkan.....	218
8	Konsekvenser.....	221
8.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	221
8.2	Konsekvenser av att kommuner utför tjänster åt Arbetsförmedlingen.....	223
8.2.1	Relationen mellan stat och kommun.....	223
8.2.2	Marknadsförutsättningar och konkurrens	226
8.2.3	Sysselsättning och samhällsekonomi.....	229
8.2.4	Konsekvenser för staten.....	232
8.2.5	Konsekvenser för kommunerna	235

8.2.6	Konsekvenser för regionerna	237
8.2.7	Konsekvenser för företagen	238
8.2.8	Konsekvenser för de arbetssökande.....	240
8.2.9	Brottslighet, integration, jämställdhet och miljö	241
8.3	Konsekvenser av utredningens förslag.....	243
8.3.1	Tydliggörandet av kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet.....	243
8.3.2	Tydliggörandet av kommunernas befogenheter i konkurrens med andra leverantörer.....	247
8.3.3	Tydliggörandet av kommunernas befogenheter vid överenskommelser med ersättning	248
8.3.4	Regleringen av kommunernas befogenheter vid konkurrens.....	249
8.3.5	Övriga förslag.....	254
9	Författningskommentar	257
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	257
9.2	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd	260
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen	261
	Referenser	263
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:86.....	273
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:33.....	279
Bilaga 3	Utredningens referensgrupper	281

Förkortningar

CPV	Common Procurement Vocabulary
Dua	Delegationen för unga och nyanlända till arbete
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Finsam	Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser
IFAU	Institutet för Arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
IPSU	Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning
Komvux	Kommunal vuxenutbildning
KOS-reglerna	Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen (2008:579)
KROM	Kundval rusta och matcha
LOU	Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LOVA	Lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen
NESGI	Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse
Sfi	Svenska för invandrare
SGEI	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse
SGI	Tjänster av allmänt intresse
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
STOM	Stöd och matchning

Sammanfattning

Uppdraget

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 valfritetssystem (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.

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.

Vad kommunerna kan göra på arbetsmarknadsområdet varierar till följd av bl.a. lokala förutsättningar och politiska prioriteringar. Kommuner utför såväl vad som kan anses vara rustande som matchande tjänster, dvs. tjänster vilka som en del av Arbetsförmedlingens reformering, i större utsträckning ska utföras av fristående aktörer. Kommuner kan ge olika typer av stödjande insatser till arbetssökande för att möjliggöra utbildning eller för att den arbetssökande ska komma närmare ett arbete. Bland de kommunala insatserna förekommer även i viss utsträckning matchande stöd, som jobbsökaraktiviteter, och att kommuner hjälper arbetslösa kommuninvånare till en subventionerad eller reguljär anställning. Kommunernas breda verksamhet gör att de i många fall kan tillhandahålla både sammanstatta lösningar och enskilda insatser.

Kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Befogenheterna grundar sig på kommunallagen (2017:725) och speciallagstiftning. De utvecklas i praxis eller bestäms i lag. De närmare befogenheterna varierar beroende på insatsen eller åtgärden samt var och när den utförs. Samtidigt har kommunerna vissa begränsningar som följer av gränserna för de kommunala befogenheterna. Beroende på hur kommunerna valt att organisera sig i samverkan med andra kommuner finns det dock ett relativt stort utrymme för kommunerna att medverka som utförare för Arbetsförmedlingen utan ändring i lag.

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 anlitande 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.

Stat, kommun och marknad inom arbetsmarknadspolitiken

Såväl stat och kommun som marknadsaktörer bidrar till att genomföra den nationella arbetsmarknadspolitiken. Staten är huvudansvarig, och som statlig myndighet ansvarar Arbetsförmedlingen för den offentliga arbetsförmedlingen och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare, prioritera individer som står långt ifrån arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Arbetsförmedlingen ska utforma sin verksamhet så att arbetsgivare och arbetssökande har tillgång till en likvärdig service i hela landet.

Arbetsförmedlingens fysiska närvaro runt om i landet har minskat. I början av 2020 hade färre än hälften av kommunerna ett arbetsförmedlingskontor, men myndigheten har nu i uppdrag att säkerställa någon form av närvaro i hela landet. Arbetsförmedlingen är också under reformering. Det huvudsakliga regelverket för det reformerade systemet ska träda i kraft 2022. Huvudinriktningen är att rustning och matchning av arbetslösa främst ska utföras av andra aktörer och att Arbetsförmedlingens arbete ska inriktas mot myndighetsansvar. De matchande insatserna är i första hand avsedda för personer som står relativt nära ett arbete medan de rustande insatserna är avsedda för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden. Kommunernas insatser för de arbetssökande ska också tas tillvara.

Kommunerna är på olika sätt och i varierande omfattning aktiva inom arbetsmarknadsområdet. De första offentliga arbetsförmedlingarna, som startade runt förra sekelskiftet, var kommunala och hade sin grund i ansvaret för fattigvården och kostnaderna för fattigvårdens nödhjälp. Nästan alla kommuner har en arbetsmarknadsverksamhet som oftast ligger hos kommunstyrelsen, antingen ensam

eller tillsammans med en social- eller utbildningsnämnd. Verksamheten utgår från flera politikområden, t.ex. socialpolitik, utbildningspolitik, integrationspolitik och näringspolitik, och är i praktiken ett brett och varierande område. Kommunerna har också 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. Kommuner kan t.ex. ha insatser för att stödja arbetslösa till utbildning eller för att de ska komma närmare arbetsmarknaden. Det kan också handla om att hjälpa arbetssökande att få en vanlig eller subventionerad anställning i kommunen eller hos en privat arbetsgivare. Kommunerna är därtill stora arbetsgivare för olika slags stödanställningar för arbetslösa. I många fall är det Arbetsförmedlingen som anvisar till de kommunala insatserna. Utbildning är också en viktig del av arbetsmarknadspolitikerna inom vilken kommunerna ansvarar för komvux och sfi.

Arbetsmarknadsutbildningar har funnits i privat regi sedan mitten av 1980-talet. Privata aktörer som anordnar andra arbetsmarknadstjänster har varit en del av den svenska arbetsmarknadspolitikerna sedan 2007. Externa utförare står i dagsläget för en väsentlig del av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande som är inskrivna vid myndigheten. Under 2019 deltog 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. Det är inte bara Arbetsförmedlingen utan även kommuner som köper arbetsmarknadsrelaterade tjänster. Fristående aktörer, huvudsakligen privata företag, levererar ett flertal olika typer av arbetsförmedlingstjänster och utbildningar till Arbetsförmedlingen. Sett till leverantörskostnader är de tre största tjänsterna som Arbetsförmedlingen köper av fristående aktörer Arbetsmarknadsutbildningar, Förberedande utbildningar och Stöd och matchning. Den sistnämnda är en tjänst som Arbetsförmedlingen anskaffar genom ett valfrihetssystem. På vissa håll används nu i stället på prov tjänsten Kundval rusta och matcha. Det är en tjänst som innehåller både matchande och rustande stöd till deltagarna.

Kommuners förutsättningar att tillhandahålla insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen

I fokus för utredningen står de rättsliga förutsättningarna för kommuner att vara leverantörer eller på annat sätt tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Samtidigt påverkar även andra omständigheter kommuners möjligheter att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Några centrala faktorer är den politiska inriktningen och ambitionsnivån i varje kommun samt grundläggande personella och organisatoriska förutsättningar för arbetsmarknadsverksamhet. Om medverkan sker genom att kommuner deltar i upphandlingar eller valfrihetssystem kräver det även bl.a. juridisk, ekonomisk och verksamhetsmässig kompetens.

Många kommuner har redan en relativt omfattande arbetsmarknadsverksamhet, men skillnaderna mellan kommuner är stora. Såväl kommunernas förutsättningar att utföra arbetsmarknadstjänster som på vilket sätt kommunerna önskar att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken varierar. Det är t.ex. stora skillnader i hur många anställda som arbetar med arbetsmarknadsfrågor eller hur stora resurser som läggs på arbetsmarknadsåtgärder. I de fall den kommunala arbetsmarknadsverksamheten är begränsad är det också vanligt att det saknas fristående aktörer i kommunen. Det kan i flera fall vara ett långt steg för en kommun att delta i upphandlingar eller valfrihetssystem, men det ligger ofta närmare att utföra arbetsmarknadstjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen på annat sätt, t.ex. inom ett samarbete eller genom bidrag.

Hur förutsättningarna ser ut i praktiken för en kommun beror också på vilken typ av tjänst som Arbetsförmedlingen uppdrar åt en kommun att utföra. Genom kommunernas socialpolitiska ansvar och erfarenhet ligger det närmast tillhands för kommuner att bidra med rustande insatser av arbetslösa, dvs. olika sorters stöd som syftar till att arbetssökande ska kunna närma sig ett arbete eller en utbildning.

Kommunernas befogenheter inom arbetsmarknadsområdet

För att kunna bedöma om och i vilken utsträckning kommuner kan utföra arbetsmarknadspolitiska insatser åt Arbetsförmedlingen har utredningen analyserat vad kommuner får göra på arbetsmarknadsområdet, dvs. vilka befogenheter de har där. Kommunerna kan endast utföra uppgifter för Arbetsförmedlingen om de har befogenheter att utföra dem.

Kommunerna har ett allmänt intresse av att främja sysselsättningen i kommunen och hålla uppe skattekraften. Lokaliseringsprincipen begränsar kommunernas möjlighet att agera för andra än kommunmedlemmarna och det lokala näringslivet. En insats för att en individ ska komma närmare arbetsmarknaden kan utgöra stöd till enskild, vilket som huvudregel inte är förenligt med kommunallagen. För vissa typer av åtgärder kan det vara förenligt med likställighetsprincipen att kommuner agerar till stöd för arbetslösa, särskilt om de delas in i olika grupper. För individuellt riktat stöd till enskilda arbetslösa ger dock kommunallagen inget stöd. Kommuner får allmänt främja företagandet på orten, men utrymmet för att stödja ett enskilt företag är mycket begränsat. Även om arbetsmarknadspolitiken huvudsakligen är en uppgift för staten är således inte alla åtgärder som staten kan vidta exklusiva för staten. Kommunerna har dock både möjligheter och ett antal skyldigheter enligt annan lagstiftning av betydelse för arbetsmarknadspolitiken, bl.a. ansvaret för dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Enligt utredningens bedömning finns det således inte tillräckligt stöd för att slå fast att det enbart är en uppgift för staten att tillhandahålla arbetsmarknadsåtgärder. Kommunerna får således anses ha ett visst utrymme enligt kommunallagen att vidta åtgärder på arbetsmarknadsområdet. Men den lagen sätter en del gränser. Det medför att alla åtgärder som en kommun vill göra eller som Arbetsförmedlingen skulle kunna anlita kommunerna för att utföra på området inte kan utföras med stöd av kommunallagen.

Utöver kommunallagen finns annan reglering som styr vad kommunerna får göra och som har betydelse för arbetsmarknadsområdet. Enligt lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd har kommunerna till uppgift att förebygga arbetslöshet i den egna kommunen och minska effekterna av den. Även enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter samt inom socialtjänst- och utbildningsområdena har kommunerna fått ett antal verktyg inom arbetsmarknadsområdet.

De utvidgar eller preciserar kommunernas befogenheter att agera på arbetsmarknadsområdet, särskilt i fråga om att ta ansvar för vissa grupper av individer, som mottagare av försörjningsstöd och arbetslösa ungdomar, dvs. många av dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) har kommunerna en skyldighet att främja enskildas rätt till arbete.

Utredningen bedömer att mycket talar för att kommunerna faktiskt har sådana befogenheter på arbetsmarknadsområdet med stöd av de redovisade reglerna att de redan kan utföra vissa arbetsmarknadsåtgärder och därför även har befogenheter att vara leverantörer till Arbetsförmedlingen. Enligt utredningens mening finns det i vart fall ingenting som hindrar att kommunerna engagerar sig på arbetsmarknadsområdet. Men det beror på vilka uppgifter det är fråga om och hur de gör det. Den verksamhet till stöd för de arbetslösa i kommunerna som kommunerna bedrivit parallellt eller i samarbete med Arbetsförmedlingen ryms i allmänhet inom befogenheterna. Men i vilken utsträckning kommuner får vara verksamma på arbetsmarknadsområdet måste prövas i det enskilda fallet, ytterst genom en laglighetsprövning av det kommunala beslut som reglerar engagemanget.

Arbetsförmedlingens möjligheter som uppdragsgivare

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen kan upphandla arbetsmarknadstjänster från kommunerna i enlighet med LOU. När kommuner deltar i Arbetsförmedlingens upphandlingar ska de behandlas på samma sätt som andra leverantörer.

Arbetsförmedlingen kan i princip utföra de uppgifter som myndigheten ansvarar för i egen regi eller köpa in tjänster från en extern leverantör. Arbetsförmedlingen kan även på annat sätt än genom ett köp se till att de uppgifter som myndigheten ansvarar för blir utförda. Det kan under vissa förutsättningar ske genom samverkan eller samarbete med andra upphandlande myndigheter som inkluderar att ersättning utgår för uppdrag som utförs. I vissa fall är det inte heller uteslutet att uppdrag kan utföras genom bidragsfinansiering. När ett överlämnande av uppgifter innefattar att offentliga medel betalas ut finns ett antal regelverk, såsom upphandlingsregler och statsstödsregler, som Arbetsförmedlingen måste förhålla sig till.

Arbetsförmedlingen ska som statlig myndighet som huvudregel tillämpa LOU för sina inköp. LOU är en förfarandelagstiftning. Det innebär att lagen innehåller regler för hur myndigheten ska genomföra sina upphandlingar, men inte vad myndigheten ska anskaffa. Det finns inget i LOU som kräver att leverantörer ska vara privata företag, utan begreppet leverantör inkluderar även offentliga leverantörer, som en kommun.

Ett alternativ till att tillämpa LOU för inköp är att inrätta ett valfrihetssystem. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska LOV tillämpas. Det framgår av lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA), som i stora delar hänvisar till LOV. LOV är i likhet med LOU en förfarandelagstiftning, vilket betyder att reglerna beskriver hur myndigheten ska agera när ett valfrihetssystem ska tillhandahållas. Med valfrihetssystem avses ett förfarande med löpande annonsering efter leverantörer till ett system där den enskilde som ska nyttja en tjänst har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som en upphandlande myndighet ställt och som myndigheten godkänt och tecknat kontrakt med. I likhet med LOU är leverantörsbegreppet i LOV och LOVA brett. Utredningen bedömer att det inte finns något i LOV eller LOVA som hindrar Arbetsförmedlingen att godkänna en kommun som leverantör i ett valfrihetssystem. När en kommun deltar som leverantör i ett valfrihetssystem ska Arbetsförmedlingen behandla kommunen på samma sätt som andra leverantörer. Det innebär att en kommun även kan vara leverantör i ett valfrihetssystem. Att en kommun är en potentiell leverantör påverkar hur marknaden ser ut och därigenom hur en upphandling utformas. En marknadsanalys gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att ta tillvara de styrkor som de olika leverantörerna har, däribland kommunerna. Arbetsförmedlingen kan vända sig direkt till en kommun när en upphandling genomförts men inga anbud eller inga lämpliga anbud har kommit in. En förutsättning för det är att krav och villkor i den ursprungliga upphandlingen i stort sett inte ändras.

Det finns även andra sätt för Arbetsförmedlingen att lämna uppdrag med ersättning till en kommun. 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). För att tydliggöra att samarbetet styrs av allmänintresse och för att säkerställa att det syftar till att uppnå Arbetsförmedlingens och kommunernas gemensamma mål, bör villkoren för att samarbeta regleras i förordning.

Utredningen gör vidare bedömningen att det inte är uteslutet för Arbetsförmedlingen att få tjänster utförda av kommunerna genom bidragsfinansiering. Detta under förutsättning att det inte föreligger ett offentligt kontrakt. Att ge uppdrag genom bidrag bör dock förbehållas situationer då Arbetsförmedlingen kan överlåta till kommunerna att ansvara för utförandet utan att Arbetsförmedlingen måste säkerställa hur tjänsterna fullgörs. När Arbetsförmedlingen lämnar uppdrag på annat sätt än genom upphandling eller valfrihetssystem behöver myndigheten beakta statsstödsreglerna och tillämpa de möjliga vägar som statsstödsregelverket medger att utge ersättning till kommuner för utförande av uppdrag. Det gäller således såväl efter en upphandling utan några anbud som för Hamburgsamarbeten och bidragsfinansiering. Utredningen gör i den delen bedömningen att efter en upphandling utan några anbud och vid Hamburgsamarbeten bör i första hand SGEI-beslutet tillämpas (kommissionens beslut 2012/21/EU). Detta mot bakgrund av att de tjänster som omfattas av utredningen till största delen bedöms vara sådana tjänster som är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) och även till stor del omfattas av kategorin tjänster med socialt syfte. I andra hand kan två av kommissionens de minimis-förordningar (nr 1407/2013 och 360/2012) tillämpas, för det fall det handlar om små belopp och SGEI-beslutet inte anses vara en effektiv väg att gå. I tredje hand kan stödet anmälas till kommissionen då varken SGEI-beslutet eller de minimis-förordningarna är tillämpliga.

Ytterligare ett sätt att få uppgifter utförda mot ersättning skulle vara om Arbetsförmedlingen hade möjlighet att helt lämna över vissa uppgifter till kommuner. Utredningen konstaterar dock att det behövs ett rättsligt stöd, som inte finns, för att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna över uppgifter till kommuner genom delegation och att en sådan lösning kräver överväganden som går utöver utredningens uppdrag.

Kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster

Alla leverantörer har som utgångspunkt rätt enligt upphandlingslagstiftningen att delta i en upphandling oavsett i vilken juridisk form man bedriver sin verksamhet. Under förutsättning att kommunerna får bedriva den verksamhet som upphandlas och i det enskilda fallet kvalificerar sig som leverantör i upphandlingen, kan kommunerna därför delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar. För det krävs inga regeländringar. Det finns i detta avseende inte heller någon skillnad när det gäller kommunernas möjligheter att delta i Arbetsförmedlingens valfrihetssystem. Det sker redan, om än i liten omfattning. Det går upphandlingsrättsligt inte att hindra en kommun från att delta i en upphandling eller ett valfrihetssystem.

Samtidigt innebär rollen som leverantör bland andra leverantörer att kommunerna behöver agera så konkurrensneutralt som möjligt i förhållande till andra leverantörer. Orsakerna till och svårigheterna med det är flera. Förutom att kommunerna inte kan gå i konkurs finns det risk för att den kommunala självkostnadsprincipen och möjligheterna att med skattemedel gynna en egen företagsverksamhet för att påverka prisbildningen, kan hota privata konkurrenter. Det finns också en risk för att omfattningen av kommunernas verksamheter kan påverka konkurrensen negativt. Kommunerna kan få konkurrensfördelar genom att kombinera myndighetsuppgifter med näringsverksamhet eller genom att använda sig av rollen som stor arbetsgivare för att erbjuda praktik, anställning eller andra insatser. Den samlade förmågan hos kommunerna är en styrka men kan alltså samtidigt innebära konkurrensfördelar för kommunerna i förhållande till det privata näringslivet.

Konkurrensneutralitet, eller så likvärdiga förutsättningar som möjligt, bör uppnås mellan kommunerna och de privata leverantörerna. Det kan t.ex. ske genom att kommunerna separerar verksamhet de bedriver på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen från annan verksamhet, att de bedriver den på affärsmässig grund eller att kommunerna särredovisar den.

För att hantera snedvridning av konkurrens finns dessutom bestämmelser i konkurrenslagen (2008:579). De mest relevanta av dessa i sammanhanget är reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, de s.k. KOS-reglerna. De tar som regel hand om problem som annars omfattas av förbuden mot konkurrensbegränsande

avtal och missbruk av en dominerande ställning. KOS-reglerna innebär en möjlighet att få frågan prövad i det enskilda fallet samtidigt som reglerna inte innebär förbud mot kommunal företagsverksamhet. Utredningen bedömer att KOS-reglerna kan tillämpas och att det inte finns förutsättningar för att föreslå några ändringar av reglerna.

Även statsstödsreglerna kan bli tillämpliga för kommunerna som utförare åt Arbetsförmedlingen. Det gäller främst om de får ersättning för att tillhandahålla tjänster åt Arbetsförmedlingen utan att konkurrera med andra aktörer. Stöden måste då uppfylla EU:s regler om statsstöd för att kommunerna inte ska bli skyldiga att betala tillbaka dem. Kommunerna kan ingå samarbeten med Arbetsförmedlingen i syfte att tillsammans utföra offentliga tjänster för att uppnå gemensamma mål, dvs. ytterst att få människor i arbete.

Förbättrade förutsättningar för kommuners medverkan

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 för-

fattning 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 näringsverksamhet 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 undantag 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.

Konsekvenser av kommuners medverkan

Utredningen analyserar dels konsekvenser av att kommuner med nuvarande reglering utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen, dels konsekvenser av de förslag som utredningen lägger fram.

Att kommuner utför tjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen som konkurrent inom LOV eller LOU, eller inom ett samarbete, påverkar i grunden inte ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det övergripande statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken ligger kvar. Arbetsförmedlingen avgör fortsatt vilka individer som ska få del av en statlig arbetsmarknadsinsats och vilken typ av tjänst en kommun eventuellt ska utföra mot ersätt-

ning. Utan regeländringar kan bara de uppgifter som både Arbetsförmedlingen och kommunerna arbetar med, dvs. där det finns en viss överlappning, levereras eller tillhandahållas i en relation mellan beställare och utförare. I dessa fall kan en modell med beställare och utförare vara användbar för att på ett flexibelt sätt ta tillvara resurser och kunskap från kommunerna. Ansvarsfördelningen kan i det enskilda fallet bli tydlig genom att Arbetsförmedlingen uppdrar åt kommuner att utföra vissa tjänster, men samtidigt kommer detta inte att lösa eventuella effektivitetsproblem där Arbetsförmedlingen och kommunerna utför liknande insatser inom arbetsmarknadsområdet. Ett system där det blir vanligare att staten beställer arbetsmarknadstjänster av kommuner kan också få konsekvenser för relationen mellan stat och kommun, exempelvis i samverkanssituationer som bygger på samverkan mellan jämbördiga parter med sina respektive bidrag till att nå en väl fungerande arbetsmarknad.

Konkurrens från kommunal sektor genom medverkan inom LOV eller LOU kommer att inverka på andra fristående aktörers möjligheter och förutsättningar att bedriva verksamhet. Till följd av grundläggande skillnader mellan kommuner och företag, t.ex. att kommuner inte kan gå i konkurs och är skattefinansierade, är konkurrens på helt lika villkor inte möjlig att uppnå. Utredningen bedömer att särskilda svårigheter att uppnå likvärdighet mellan privata och kommunala aktörer uppstår då Arbetsförmedlingen använder ersättningsmodeller där ersättning utgår vid övergång till arbete eller studier. Orsaken är att kommuner är stora arbetsgivare och ansvarar för vuxenutbildningen. Om en kommun utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen där det inte finns andra utförare eller där ett otillräckligt tillhandahållande föreligger, påverkas marknaden inte direkt, men tröskeln för nyetablering av privata aktörer blir högre och kommuners medverkan riskerar att stänga ute privata aktörer.

Samtidigt kan det finnas fördelar med att kommunerna i ökad utsträckning medverkar i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Att kommuner utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen kan öka chanserna för att arbetsmarknadsinsatser finns tillgängliga för alla grupper av arbetssökande och för arbetssökande i hela landet. Ytterligare en aktör kan då tillhandahålla Arbetsförmedlingens tjänster. En fördel med kommuners medverkan är t.ex. möjligheter till lokal anpassning. Men utredningen bedömer också att det finns en risk att

den geografiska och yrkesmässiga rörligheten hämmas då kommunernas kompetensförsörjningsperspektiv är lokalt.

Kommuners förutsättningar att bedriva arbetsmarknadsverksamhet, både på eget initiativ och som en del av en eventuell medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken, varierar. För en del kommuner, särskilt dem med begränsad arbetsmarknadsverksamhet och ofta få eller inga privata utförare, kan det vara svårt att ställa om t.ex. personal och organisation för att under en begränsad period utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen. En risk är också att kommunernas verksamhet riktas mot de insatser som ger intäkter, dvs. arbetsmarknadsinsatser med möjlighet till statlig ersättning, och att det skulle kunna få konsekvenser för kommunernas verksamhet i övrigt. Eftersom kommuners medverkan som utförare av statliga arbetsmarknadspolitiska insatser ska vara frivillig är den som utgångspunkt förenlig med den kommunala självstyrelsen. Förbättrade möjligheter för kommunerna att medverka kan ses som positivt för den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna själva avgör om de vill delta eller inte.

Utredningens förslag att tydliggöra kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet ger ökad tydlighet och möjligheter att vidareutveckla befogenheterna. Förslaget att kommuner enbart får vara leverantörer inom sina befogenheter när de deltar i konkurrens med andra aktörer i upphandlingar och valfrihetssystem motverkar några av de konkurrensproblem som kan uppstå när kommuner är leverantörer åt Arbetsförmedlingen. Även kraven på affärsmässighet och särredovisning då kommuner deltar på detta sätt ökar konkurrensneutraliteten. Samtidigt innebär undantagen från lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet större möjligheter för kommunerna att vid sidan av de privata aktörerna verka på likvärdiga villkor. Förslaget att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna över ytterligare uppgifter till kommunerna när det inte föreligger konkurrens innebär bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att ta tillvara kommunernas kompetens.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

dels att rubriken närmast före 6 kap. 2 § ska utgå,
dels att 1 kap. 2 och 3 §§ samt 6 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska föras in två nya paragrafer, 6 kap. 1 a och 1 b §§, samt närmast före 6 kap. 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Det krav på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
 - 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
 - 2 kap. 10 § om kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
 - 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
 - 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
 - 3 kap. 7 § om samhällsorientering,
 - 4 kap. 1 § om turism, *och*
 - 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd.
- 4 kap. 1 § om turism,
 - 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd, *och*
 - 6 kap. 1 b § om arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

¹ Senaste lydelse 2019:935.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, till byggande av järnväg som en region ansvarar för och till anläggande av statlig farled krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

Vid tillämpningen av 6 kap. 1 b § får anknytning till kommunens område inte saknas.

3 §²

Trots bestämmelserna i 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725) ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 6 § om lokaler,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering, och

– 5 kap. 1 och 2 §§ om tjänsteexport.

– 5 kap. 1 och 2 §§ om tjänsteexport, och

– 6 kap. 1 b § om arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

6 kap.

Arbetsmarknadsåtgärder

1 a §

Kommuner får

1. förebygga eller minska verkingarna av arbetslöshet,

2. bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet, och

3. samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

² Senaste lydelse 2017:755.

1 b §

*Kommuner kan inom de befo-
genheter som följer av lag eller
annan författning anordna aktivi-
teter för deltagare i arbetsmark-
nadspolitiska åtgärder på uppdrag
av och med ersättning från Arbets-
förmedlingen i konkurrens med
andra leverantörer.*

*Intäkter och kostnader för upp-
drag ska redovisas särskilt.*

2 §

Kommuner får, efter överens-
kommelse med Arbetsförmedling-
en, anordna aktiviteter för del-
tagare i arbetsmarknadspolitiska
åtgärder.

Kommuner får i andra fall än
som avses i 1 b §, efter överens-
kommelse med Arbetsförmedling-
en, anordna aktiviteter för del-
tagare i arbetsmarknadspolitiska
åtgärder.

*En överenskommelse får inne-
fatta ersättning från Arbetsförmed-
lingen.*

Regeringen meddelar föreskrifter om under vilka förutsättningar
Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser samt om
innehållet i överenskommelserna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd

Härigenom föreskrivs att lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster *som upphandlas* inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten *och* som Arbetsförmedlingen godkänt och tecknat kontrakt med.

Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med valfrihetssystem *enligt denna lag* avses ett förfarande *med löpande annonsering efter leverantörer till ett system* där den enskilde *som ska nyttja en tjänst* har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten *bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som Arbetsförmedlingen ställt och som myndigheten* godkänt och tecknat kontrakt med.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Uppdraget

2.1 Utredningens direktiv

Utredningen ska analysera vissa frågor om kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken vid reformeringen av Arbetsförmedlingen. En utgångspunkt för reformeringen är att det ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer i hela landet. Det är dock inte säkert att det kommer att finnas ett tillräckligt utbud av arbetsmarknadspolitiska tjänster. Under vilka förutsättningar kommunerna kan medverka behöver utredas. Utredningen har därför fått uppdraget att analysera och bedöma rättsläget för kommunerna att kunna tillhandahålla den här typen av tjänster på uppdrag av, och med ersättning från, Arbetsförmedlingen.

Utredningen ska 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 det konstateras att tillhandahållandet är otillräckligt. Om det inom nuvarande lagstiftning är otillåtet för kommuner att medverka på detta 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 är leverantörer av eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Utredningens konsekvensbeskrivningar ska särskilt omfatta samhällsekonomiska konsekvenser och redogöra för hur förslagen påverkar

marknadsförutsättningarna och konkurrensneutraliteten. I konsekvensbeskrivningarna ska det även ingå hur förslagen påverkar tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Om den kommunala självstyrelsen på något sätt påverkas ska utredningen redovisa särskilda avvägningar.

En utgångspunkt för utredningen är att ansvarsfördelningen, där arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar, ska förbli oförändrad. Eventuella förslag ska alltså inte leda till att ansvaret på något sätt flyttas mellan stat och kommun. En ytterligare premiss är att kommunernas medverkan ska vara frivillig, och därmed aktualiseras inte den kommunala finansieringsprincipen.

Av utredningens direktiv framgår att det i reformeringen av Arbetsförmedlingen kan uppstå situationer där tillhandahållandet av arbetsmarknadspolitiska tjänster är otillräckligt och där det därför kan finnas ett behov av att utreda kommunernas möjlighet att delta. Utredningen ska dock inte definiera vad ett otillräckligt tillhandahållande innebär. Utredningen ska inte heller bedöma vem som ska avgöra om tillhandahållandet är otillräckligt.

Eventuella författningsförslag ska ta sin utgångspunkt i behov av förändringar eller tydliggöranden av de kommunala befogenheterna eller annan nationell lagstiftning. Utredningen ska inte föreslå ändringar i EU-rättsligt grundade regelverk, men däremot analysera och bedöma hur dessa regelverk påverkar förutsättningarna för kommunernas medverkan.

Kommittédirektiven (dir. 2019:86) i sin helhet finns i bilaga 1 och tilläggsdirektiven (dir. 2020:33) i sin helhet i bilaga 2.

2.2 Utredningens analys av direktiven

Av utredningens direktiv 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.

I en utveckling där Arbetsförmedlingen i större utsträckning anlitar fristående privata aktörer för att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser och där kommuner redan utför eller har förmågan att utföra sådana, uppstår frågor om vad det innebär för kommunerna att det

utvecklas en marknad på detta område och att Arbetsförmedlingens verksamhet i egen regi minskar. Vilken plats finns det för kommunerna i ett sådant system? Vad innebär det för de privata fristående aktörerna att det även finns en offentlig aktör som också kan utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen? Hur påverkar detta förhållandet mellan staten, kommunerna och marknaden?

Direktiven tar sin utgångspunkt i den reformering av Arbetsförmedlingen som pågår. Utredningens bidrag ska utgöra en del av reformeringen men är samtidigt beroende av vilka ställningstaganden som kommer att göras i reformarbetet. Kommunernas lagliga möjligheter att medverka som utförare (leverantör eller tillhandahållare) inom det reformerade systemet ska utredas. I vilken utsträckning och på vilket sätt Arbetsförmedlingen kommer att anlita fristående aktörer för sin verksamhet påverkar därför i vilken omfattning och hur kommunerna kan bidra med att utföra insatser i den statliga arbetsmarknadspolitiken. De uppgifter som Arbetsförmedlingen ska utföra omfattas därmed inte av utredningens uppdrag. Omvänt omfattas inte heller den verksamhet som kommunerna bedriver utanför det som Arbetsförmedlingen kommer att anskaffa externt av fristående aktörer. Men när Arbetsförmedlingen överlåter till någon annan att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser ska det vara möjligt för kommunerna att medverka som utförare av dessa uppgifter. Utredningen benämner dessa uppgifter som arbetsmarknadstjänster. Utredningens arbete syftar därför till att analysera och föreslå om och hur det kan säkerställas att kommunerna ska ha den möjligheten när Arbetsförmedlingen anlitar andra aktörer. I det ligger även att föreslå tydliggöranden eller regler som ger bättre förutsättningar för kommunerna att medverka.

På vilket sätt Arbetsförmedlingen vänder sig till fristående aktörer påverkar hur kommunerna kan medverka. Utredningens direktiv har tagit hänsyn till det genom att uppdraget ska analysera både kommunernas möjligheter att vara leverantör enligt valfrihets- och upphandlingslagarna eller på annat sätt tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser. Inom dessa system finns flera sätt för kommunerna att delta. Förutsättningarna för kommunerna att agera inom dessa regelsystem behöver analyseras och redovisas. Vad kommuner får göra enligt sina kommunalrättsliga befogenheter samt vilka möjligheter och begränsningar som finns enligt upphandlings-, konkurrens- och statsstödsreglerna ingår i det. På vilka sätt och när Arbetsför-

medlingen kommer att använda sig av de verktyg som finns inom dessa regler vid sin tillämpning är dock inte frågor för utredningen att bedöma.

Av utredningens direktiv framgår att en bakgrund till uppdraget är att det kan uppstå situationer där tillhandahållandet av arbetsmarknadspolitiska tjänster är otillräckligt. Ett otillräckligt tillhandahållande skulle förutom brist inom ett geografiskt område även kunna avse en viss typ av tjänst eller brist på tjänster för en viss grupp av arbetssökande. Utredningen ska dock inte definiera vad som är ett otillräckligt tillhandahållande men kommer i betänkandet att behandla ett otillräckligt tillhandahållande som en brist på utförare, hur det än definieras eller avgränsas.

Utredningen är i huvudsak rättslig med uppgiften att analysera rättsläget och lämna förslag som förbättrar möjligheterna för kommunernas medverkan som utförare. Det är ännu inte bestämt hur Arbetsförmedlingen kommer att anlita externa utförare, dvs. fristående aktörer, eller hur ersättningssystemen kommer att utformas. Det går inte heller att säga hur stort intresse det kommer att vara bland kommunerna att frivilligt medverka i ett reformerat system. Därför är möjligheterna att bedöma t.ex. de närmare ekonomiska konsekvenserna av kommunernas medverkan begränsade. Konsekvensanalysen tar ändå upp faktorer som har betydelse för och kan komma att påverkas av kommunernas medverkan som utförare. Utredningens målsättning är att den rättsliga analysen, förslagen och konsekvensanalysen ska utgöra en grund för vidare överväganden om och på vilket sätt kommunerna ska kunna medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Resultatet ska kunna användas som en del i, men även oberoende av, reformeringen av Arbetsförmedlingen.

2.3 Arbetets genomförande

Utredningen har i enlighet med direktiven samrått med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten. Till stöd för utredningens arbete har en expertgrupp varit knuten till utredningen. Expertgruppen har bestått av sakkunniga och experter från Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet), Arbetsförmedlingen, Dua, Institutet för arbetsmarknads- och ut-

bildningspolitisk utvärdering (IFAU), Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, Stockholms universitet, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Almega, Företagarna och Svenskt Näringsliv. Gruppen har sammanträtt vid fyra tillfällen.

I utredningen har även representanter för Almega, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) samt för enskilda företag, kommuner och regioner varit involverade (se bilaga 3). Utredningen har sammanträtt med dessa representanter vid två tillfällen.

Därutöver har utredningen haft bilaterala kontakter med tio kommuner med olika förutsättningar, från landsbygdskommuner till storstadskommuner. Utredningen har därtill gjort ett särskilt urval av kommuner med begränsad verksamhet inom arbetsmarknadsområdet och i denna grupp intervjuat tio kommuner om deras förutsättningar. Utredningen har i dessa fall främst haft kontakt med kommunanställda med ansvar för arbetsmarknadsfrågor.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens analys av direktiven innebär att Arbetsförmedlingens möjligheter som beställare av arbetsmarknadstjänster behöver beskrivas och analyseras (avsnitt 4). Kommunernas befogenheter att utföra uppgifter för Arbetsförmedlingen beskrivs och analyseras därefter (avsnitt 5) liksom hur de får agera som utförare (avsnitt 6). Sedan redovisas de författningsförslag och övriga förslag som behövs för att förbättra kommunernas möjligheter att utföra uppgifter åt Arbetsförmedlingen (avsnitt 7). Efter det beskrivs och analyseras konsekvenserna av kommunernas medverkan (avsnitt 8). Betänkandet avslutas med en författningskommentar (avsnitt 9). I det följande ges en bakgrundsbeskrivning för att sätta utredningens uppdrag i sitt sammanhang, dvs. reformeringen av Arbetsförmedlingen samt vad staten, kommunerna och marknaden gör inom arbetsmarknadspolitik (avsnitt 3).

3 Stat, kommun och marknad inom arbetsmarknadspolitiken

3.1 Arbetsförmedlingen ska reformeras

Av utredningens direktiv 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. Det framgår samtidigt att det inte går att utesluta att det uppkommer situationer där det saknas fristående aktörer i ett område. Det kan också finnas situationer där det är för få aktörer för att uppnå tillräcklig konkurrens och god kvalitet. Det är bl.a. mot denna bakgrund som utredningen ska analysera om kommuner kan tillhandahålla insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. Utredningsuppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

3.1.1 Flera faktorer påverkar myndighetens framtida inriktning

Den politiska inriktningen, de ekonomiska förutsättningarna och Arbetsförmedlingens eget förändringsarbete är några av de faktorer som påverkar hur Arbetsförmedlingen kan komma att förändras framöver.

Riksdagen beslutade i december 2018 om minskade anslag till myndigheten. Efter det införde Arbetsförmedlingen bl.a. personalneddragningar och stopp för anvisningar till insatserna extratjänster och

moderna beredskapsjobb.¹ Kort därefter presenterade Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna den sakpolitiska överenskommelsen januariavtalet. Bland överenskommelsens 73 punkter återfinns i punkt 18 reformeringen av Arbetsförmedlingen, med utgångspunkten att myndigheten ska reformeras i grunden.

Arbetsförmedlingens fysiska närvaro runt om i landet har minskat över en längre tid. Under perioden 2014–2018 avvecklade Arbetsförmedlingen sin lokala verksamhet i 60 kommuner.² I början av 2014 hade Arbetsförmedlingen kontor i 278 av Sveriges 290 kommuner. Fyra år senare fanns det kontor i 218 kommuner. I knappt en tredjedel av dessa kommuner fanns ett arbetsförmedlingskontor som var öppet alla vardagar i veckan.³ De huvudsakliga skälen till kontorsnedläggningarna under dessa år är enligt Arbetsförmedlingen ändrade arbetssätt och digitalisering.⁴ Myndigheteten har sedan 2014 bedrivit ett internt förändringsarbete där digitalisering är en viktig del. Syftet är att arbetsgivare och arbetssökande i första hand ska välja digitala kontaktvägar till Arbetsförmedlingen.

Mellan januari 2019 och januari 2020 avvecklades kontoren i ytterligare 84 kommuner, och i januari 2020 hade 134 av landets kommuner ett Arbetsförmedlingskontor.⁵ Arbetsförmedlingen ska enligt myndighetens regleringsbrev för 2020 säkerställa närvaro i hela landet för en väl fungerande samverkan med bl.a. kommuner och andra aktörer.⁶ Det framgår även att myndigheten vid behov ska återställa en ändamålsenlig lokal närvaro som en följd av att Arbetsförmedlingen under 2019 lagt ned ytterligare kontor. Det kan exempelvis ske i egen regi genom egna kontor, i samarbete med kommuner eller genom deltagande vid statliga servicekontor.

¹ Arbetsförmedlingen, Pressmeddelande 2018-12-19, Arbetsförmedlingen stoppar nya extratjänster.

² Statskontoret (2019), Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter, s. 19 och 20.

³ SKL (2018), Kartläggning av Arbetsförmedlingens kontor och bemanning i kommunerna, s. 3–7.

⁴ Statskontoret (2019), Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter, s. 25.

⁵ Arbetsförmedlingen, uppgifter till utredningen via e-post 2020-02-13.

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen, s 2.

3.1.2 En reformering under förändring

Hur Arbetsförmedlingens roll kan komma att ändras beskrivs i det s.k. januariavtalet. En ursprunglig intention i överenskommelsen var att ett valfritt system, baserat på lagen (2008:962) om valfritt system (LOV), skulle införas där fristående aktörer matchar och rustar de arbetssökande. Arbetsförmedlingen skulle fokusera på bl.a. kontroll av arbetssökande och fristående aktörer, arbetsmarknadspolitiska bedömningar av de arbetssökande, digital infrastruktur samt statistik och analys. Annat har inte framkommit än att den sakpolitiska överenskommelsen kring Arbetsförmedlingens reformering fortfarande gäller,⁷ även om vissa justeringar gjorts över tid.

Enligt den ursprungliga överenskommelsen skulle förändringarna vara helt genomförda under 2021. Under slutet av 2019 gav regeringen besked om en ändrad tidsplan och inriktning för myndighetens reformering.⁸ Den nya tidsplanen innebär att det huvudsakliga regelverket för det reformerade systemet ska träda i kraft under slutet av 2022. Reformeringen av Arbetsförmedlingen ska inte heller fullt ut vila på LOV. Huvudinriktningen är fortfarande att rustning och matchning av arbetslösa huvudsakligen ska utföras av andra aktörer än Arbetsförmedlingen, men den upphandlingsform som är mest ändamålsenlig ska gälla. Detta kan variera efter vilken typ av arbetsmarknadstjänst det handlar om och hur de regionala och lokala förutsättningarna ser ut. Regeringen konstaterade också att kommunerna är viktiga aktörer och att deras insatser för de arbetssökande ska tas tillvara. Regeringen ansåg att många olika aktörer kan vara involverade, såväl företag som ideella organisationer. Även om rustning och matchning av arbetssökande i huvudsak ska utföras av fristående aktörer ska Arbetsförmedlingen också ha viss kapacitet att utföra insatser i egen regi enligt beskedet från regeringen i slutet av 2019.

⁷ Andersson och Bolund, 2020-04-15, "Vårt reformarbete fortsätter vid sidan av krisåtgärderna", DN Debatt.

⁸ Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) 2019-12-09, Inriktning för det fortsatta arbetet att reformera Arbetsförmedlingen. Informationsmaterial.

3.1.3 Arbetsförmedlingen har analyserat reformeringen

Arbetsförmedlingen har analyserat ett antal frågor som berör de förändringar som ligger i linje med januariavtalets inriktning.⁹ Analysens utgångspunkt utifrån det uppdrag som regeringen lämnade till myndigheten är att Arbetsförmedlingens roll ska vara inriktad mot myndighetsansvar, t.ex. att registrera arbetssökande, besluta om och anvisa till arbetsmarknadspolitiska insatser och administrera vissa ersättningar. Analysen utgår också från att Arbetsförmedlingen fortsatt ska ansvara för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av arbetssökande.¹⁰ I återrapporteringen den 1 november 2019 redogjorde Arbetsförmedlingen för sin tolkning av hur reformeringen skulle kunna genomföras i praktiken.

Arbetsförmedlingen har bl.a. analyserat hur processen för den arbetssökande kan komma att se ut i en reformerad ordning där fristående aktörer står för de matchande och rustande insatserna. De matchande insatserna är huvudsakligen avsedda för personer som kan få och ta ett arbete medan de rustande insatserna är avsedda för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden. Enligt Arbetsförmedlingen finns det dock ingen tydlig gränsdragning mellan matchande och rustande insatser och ofta handlar det om en kombination av sådana insatser. Arbetsförmedlingen redogör i analysen inte närmare för vad som ingår i matchande respektive rustande insatser.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, som i ett reformerat system fortsatt kommer att vara en av Arbetsförmedlingens huvuduppgifter, syftar bl.a. till att bedöma vilka insatser som är effektiva för den enskilde arbetssökande, t.ex. om den arbetssökande har behov av insatser från en fristående aktör eller inte. Enligt Arbetsförmedlingen ställs högre krav på en mer träffsäker arbetsmarknadspolitisk bedömning i ett reformerat system och bedömningen bör i större utsträckning utgå ifrån statistiska modeller. Fristående aktörer behöver också bidra med underlag till bedömningarna i ett reformerat system, anser Arbetsförmedlingen. Vidare bedömer Arbetsförmedlingen att ett reformerat system ställer ökade krav på samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, framför allt för att förbättra förutsättningarna för individer som har behov av utbildning.

⁹ Arbetsförmedlingen 2019-11-01, Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag, Af-2019/0021 5123.

¹⁰ Regeringsbeslut 2019-05-09, Uppdrag att förbereda för och bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, A2019/00923/A.

Fristående aktörer kommer enligt Arbetsförmedlingen också att behöva ha en mer framträdande roll i den operativa samverkan i ett reformerat system.

I återrapporteringen redogör Arbetsförmedlingen även för hur upphandling av matchande och rustande tjänster kan se ut i ett reformerat system. Arbetsförmedlingen föreslår att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) kan komplettera LOV vid behov eftersom det ger möjlighet att säkerställa att leverantörer får en viss andel av en marknad. Arbetsförmedlingen lyfter fram att LOU kan vara särskilt lämplig i vissa situationer, t.ex. när det handlar om resurs-intensiva insatser.

I beskrivningen av hur arbetsmarknadsinsatserna kan organiseras i ett reformerat system föreslår Arbetsförmedlingen bl.a. att ersättningssystemen för leverantörerna bör se olika ut för matchande respektive rustande insatser. Myndigheten föreslår också att ersättning inom ett valfrihetssystem ska innehålla både en grundersättning och en resultatersättning. Ersättningar bör också differentieras beroende på om deltagaren står nära eller långt ifrån arbetsmarknaden, menar myndigheten.

3.2 Det statliga arbetsmarknadspolitiska åtagandet har nyligen utretts

Arbetsmarknadsutredningen har i sitt betänkande *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2019:3) analyserat och föreslagit ett antal förändringar inom det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet. Utredningsuppdraget omfattade bl.a. hur det statliga åtagandet kan göras mer effektivt och tydligt samt hur samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan olika aktörer med särskilt fokus på myndigheter och kommuner.¹¹ Utredningen fick vidare i uppgift att analysera och lämna förslag om hur Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer. Det ingick också att utreda hur kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken kan förtydligas.¹² Nedan

¹¹ Dir. 2016:56, Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.

¹² Dir. 2017:71, Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen.

beskrivs kortfattat ett par av Arbetsmarknadsutredningens förslag som angränsar till den här utredningens uppdrag.¹³

3.2.1 Arbetsmarknadsutredningens förslag om tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun

I sitt delbetänkande¹⁴ konstaterade Arbetsmarknadsutredningen att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna ökat i sådan utsträckning att det i vissa fall finns två parallella arbetsmarknadspolitiska system – ett kommunalt och ett statligt. En orsak till att kommunerna utökat sin verksamhet inom arbetsmarknadsområdet är att andelen arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden har ökat och att många i denna grupp får sin försörjning via kommunernas ekonomiska bistånd.

Enligt Arbetsmarknadsutredningen uppfattar både Arbetsförmedlingen och kommunerna rollfördelningen inom arbetsmarknadsområdet som otydlig. Det finns därmed en risk för att stat och kommun utför samma uppgifter, men också att enskilda arbetssökande riskerar att hamna mellan stolarna. Utredningen konstaterade därför att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver förtydligas och att överlappningen mellan statens ansvar och kommunernas befogenhet inom arbetsmarknadsområdet ska minska.¹⁵ Arbetsmarknadsutredningen föreslog därför en tydligare gränsdragning mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken.¹⁶ Utredningen framhöll att det är ineffektivt med två parallella system som båda innehåller administration, insatser och kontroll för samma grupp arbetssökande. Utredningen föreslog även att samordning kring enskilda som får stöd både från kommunernas socialtjänst och Arbetsförmedlingen ska ske med hjälp av en samordnad individuell planering.

Arbetsmarknadsutredningen beskrev även en alternativ lösning med kommunen som utförare på uppdrag av Arbetsförmedlingen,¹⁷

¹³ Arbetsmarknadsutredningens slutbetänkande har inte remitterats i sin helhet. Innehållet i den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna i januari 2019 berörde en stor del av utredningens förslag.

¹⁴ Vägledning för framtidens arbetsmarknad (SOU 2017:82).

¹⁵ SOU 2019:3 del 1 s. 33.

¹⁶ Delegationen för unga och nyanlända till arbete framhöll dock i sitt delbetänkande Uppdrag samverkan – många utmaningar kvarstår (SOU 2018:12) att det finns en övertro på att en tydligare ansvarsuppdelning löser problem och att det är ofrånkomligt att olika aktörer måste samverka väl kring arbetslösa med behov av flera olika insatser.

¹⁷ SOU 2019:3 del 2 s. 576–578.

dvs. den fråga som den här utredningen handlar om. Utredningen konstaterade att om kommunerna ska vara utförare av arbetsmarknadstjänster krävs att kommunen har befogenhet. Det gäller oavsett om kommunerna utför uppgiften på uppdrag av någon annan, t.ex. Arbetsförmedlingen, eller på eget initiativ. Lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd skulle kunna ge sådan befogenhet, liksom 6 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), men Arbetsmarknadsutredningen konstaterade att detta får tolkas av domstol. Utredningen bedömde att det finns oklarheter i kommunernas befogenhet när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser och att kommuner endast i undantagsfall bör konkurrera med näringslivet på den allmänna marknaden.

3.2.2 Arbetsmarknadsutredningens förslag om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster

Externa utförare står redan för en väsentlig del av det stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande som är inskrivna vid myndigheten. Arbetsmarknadsutredningen uppskattade att Arbetsförmedlingen köper arbetsmarknadstjänster i extern regi motsvarande ungefär 60 procent av Arbetsförmedlingens verksamhetskostnad.¹⁸

Arbetsmarknadsutredningen konstaterade att det saknas möjlighet att jämföra effekterna av de tjänster som Arbetsförmedlingen upphandlar och de tjänster som utförs i myndighetens egen regi. Orsaken är bl.a. att interna och externa utförare inte tillhandahåller samma tjänster under likvärdiga förutsättningar. Utredningens genomgång av forskningen visade också att det inte finns stöd för några tydliga skillnader i privata och offentliga utförares resultat.¹⁹ Mot bakgrund av detta föreslog utredningen bl.a. att Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att utforma ett enhetligt och utförarneutralt utbud av arbetsmarknadstjänster som ska tillhandahållas på det samhälls-ekonomiskt mest effektiva sättet.²⁰

¹⁸ SOU 2019:3 del 2 s. 588 och 589.

¹⁹ SOU 2019:3 del 2 s. 708–712.

²⁰ SOU 2019:3 del 2 s. 591–599.

3.3 Vilka uppgifter har stat och kommun inom arbetsmarknadspolitik?

3.3.1 Ansvaret för arbetsmarknadspolitik är statligt

Arbetsmarknadspolitik är främst ett statligt åtagande. Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare, prioritera individer som står långt ifrån arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Arbetsförmedlingens verksamhet ska bl.a. utformas så att arbetsgivare och arbetssökande har tillgång till en likvärdig service i hela landet, och anpassas efter förutsättningar och behov i olika delar av landet.²¹

Arbetsförmedlingen ska stödja arbetssökande som står till arbetsmarknadens förfogande oavsett försörjningsform. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering och verksamhet för unga med funktionshinder. Arbetsförmedlingen ska under den arbetssökandes medverkan upprätta en individuell handlingsplan med arbetssökandets inriktning, planerade aktiviteter och den enskildes skyldigheter.²²

3.3.2 Kommuner ska också stödja arbetslösa

Även om arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvar är kommunerna på olika sätt aktiva inom området. I vissa sammanhang används begreppet kommunal arbetsmarknadspolitik, men det är inget enhetligt eller avgränsat begrepp.²³ Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunerna hör samman med flera politikområden, t.ex. socialpolitik, utbildningspolitik, integrationspolitik och näringspolitik, och är i praktiken ett brett och varierande område.

Kommunernas ansvar för socialtjänsten innebär t.ex. att de ska främja den enskildes rätt till arbete (3 kap. 2 § socialtjänstlagen). Av 4 kap. 4 § socialtjänstlagen framgår att kommunerna har möjlighet

²¹ 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²² 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

²³ Thorén (2012), Kommunal arbetsmarknadspolitik. En kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.

att anvisa till praktik eller kompetenshöjande insatser för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. Kommunerna får också med stöd av 6 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, medverka i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Av lagen om arbetslöshetsnämnd framgår att nämndens uppgift är att främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet. Flera lagar möjliggör alltså kommunernas arbete för att stödja arbetslösa. Kommunernas rättsliga befogenheter inom området beskrivs närmare i avsnitt 5.

3.3.3 Stat och kommun har delvis liknande syften med sin arbetsmarknadsverksamhet

Det kan i vissa fall vara svårt att dra en tydlig gräns mellan den arbetsmarknadspolitiska verksamhet som Arbetsförmedlingen ansvarar för och kommunernas arbetsmarknadsverksamheter. Arbetsförmedlingen och kommunerna har i viss utsträckning liknande mål med sina respektive verksamheter inom arbetsmarknadsområdet, eller inom angränsande områden. Exempel på delvis gemensamma syften med de respektive verksamheterna, som framgår av aktuella förordningar och lagar, ges i tabellen nedan.

Tabell 3.1 Några syften med statlig respektive kommunal verksamhet för arbetslösa

Arbetsförmedlingen ska bl.a.

verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt
effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft
prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden
bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt

Kommunerna ska eller får bl.a.

vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av den
främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning
främja näringslivet i kommunen

Källor: lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd, socialtjänstlagen (2001:453), förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen och kommunallagen (2017:725).

Både de statliga och kommunala verksamheterna syftar alltså till att bidra till en välfungerande arbetsmarknad och att arbetslösa får ett arbete. Samtidigt ligger det arbetsmarknadspolitiska huvudansvaret för detta hos staten. Även om kommunernas uppgifter i viss mån överlappar de statliga skyldigheterna och syftena delvis är gemensamma, kan kommunerna också ha särskilda incitament att verka på området. Ett sådant är det ekonomiska incitamentet att minska utgifterna för försörjningsstöd. Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till att kommunerna betalar ut ekonomiskt bistånd.²⁴ Utöver rent ekonomiska incitament kan det finnas ett kommunalt intresse av ett minskat utanförskap. Men det övergripande ansvaret för sysselsättningen och arbetsmarknadens funktionssätt är nationellt.

Arbetsförmedlingens uppgifter omfattar fler områden än de som nämns i tabellen ovan. Några exempel är att myndigheten ska se till att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring, att analysera och utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder, att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs, att bedöma arbetsmarknadsläget och att anlita kompletterande aktörer²⁵ för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Myndigheten har också ett samordnande ansvar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden och ett sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken.²⁶

Kommunerna har å sin sida skyldigheter inom områden som bidrar till arbetsmarknadspolitiken. Kommuner är bl.a. skyldiga att erbjuda kommunal vuxenutbildning (komvux) och samhällsorientering för nyanlända invandrare. Kommunerna har även ett aktivitetsansvar för ungdomar under 20 år som inte påbörjat eller fullföljt en gymnasieutbildning.²⁷ Kommunerna har även möjlighet att utföra uppgifter som berör arbetsmarknadsområdet i vidare mening, som t.ex. att främja kommunens näringsliv och bedriva näringsverksamhet där funktionshindrade ska ges möjlighet till anställning.²⁸

²⁴ Socialstyrelsen 2019-10-29, Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2018.

²⁵ Kompletterande aktörer är det begrepp som används bl.a. i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, men utredningen använder begreppet fristående aktörer. Med fristående aktörer avses här aktörer, t.ex. privata, som utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Detta är synonymt med utförande i extern regi.

²⁶ 5 och 6 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁷ 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

²⁸ SOU 2019:3 del 2 s. 518–521.

Arbetsmarknadspolitisk verksamhet kan riktas både till arbets-sökande och arbetsgivare. Arbetsförmedlingens arbetsgivararbete syftar bl.a. till att mer effektivt matcha de som söker arbete med lediga jobb hos arbetsgivare. Arbetet med arbetsgivare är även viktigt för att kunna prioritera individer som står långt ifrån arbetsmarknaden, t.ex. genom subventionerade anställningar hos privata och offentliga arbetsgivare.²⁹ Det förekommer även att kommunerna arbetar aktivt med arbetsgivare för att få t.ex. praktikplatser för arbetslösa med försörjningsstöd. Kommunerna agerar även själva arbetsgivare för enskilda som står långt ifrån arbetsmarknaden, bl.a. genom olika typer av kommunala arbetsmarknadsanställningar.

3.3.4 Utbildning en viktig del av arbetsmarknadspolitiken

Individer som saknar gymnasieutbildning har särskilt svårt att få jobb, och kvinnor i denna grupp har en särskilt svag position på arbetsmarknaden.³⁰ År 2018 var arbetslösheten drygt 20 procent bland personer som saknade gymnasieutbildning, vilket kan jämföras med en arbetslöshet på knappt 4 procent bland dem med eftergymnasial utbildning.³¹

Drygt en tredjedel av de arbetslösa som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen 2019 saknade gymnasieutbildning. Arbetsförmedlingen bedömer att denna grupp kommer att öka framöver. Andelen av de arbetslösa som saknar en utbildning som motsvarar grundskola ökar också.³² Samtidigt är det brist på arbetskraft som har rätt kvalifikation. Att rusta de arbetssökande med adekvat kompetens är därför centralt för en välfungerande arbetsmarknadspolitik.

Riksdagen har beslutat att komvux i högre grad ska bidra till arbetslivets behov av kompetens. Betydelsen av vuxenutbildningen i kompetensförsörjningen tydliggörs i skollagen (2010:800) där det ska framgå att komvux ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen. En annan förändring för komvux är att de individer som har störst behov, inte bara de med minst

²⁹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 33.

³⁰ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2019. Prognos för arbetsmarknaden 2019–2021, s. 25.

³¹ Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2019, s. 15.

³² Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2019. Prognos för arbetsmarknaden 2019–2021, s. 25.

utbildning, ska prioriteras till utbildningsplatserna. Detta innebär att arbetslösa vuxna ska kunna prioriteras vid urval till utbildning oavsett tidigare utbildningsbakgrund.³³ Regeringen har beslutat att öka statens finansiering av regionalt yrkesvux med syftet att stärka kompetensförsörjningen i hela landet.³⁴

Utbildningsinsatser är också centrala för den statliga arbetsmarknadspolitik som genomförs av Arbetsförmedlingen. I myndighetens regleringsbrev för 2020 anges att andelen inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning som övergår till reguljär utbildning, särskilt yrkesutbildning, ska öka väsentligt. Ungefär 5 procent av de inskrivna påbörjade reguljära studier 2019.³⁵ Att Arbetsförmedlingen motiverar och vägleder inskrivna till utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen är ett sätt för Arbetsförmedlingen att bidra till att arbetslösa tar del av utbildningsinsatser. Arbetsförmedlingen kan även anvisa till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ett exempel är när nyanlända inom etableringsprogrammet anvisas till svenska för invandrare (sfi) eller utbildning inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Inskrivna arbetslösa kan i vissa fall ta del av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar. Dessa utbildningar ges av upphandlade leverantörer. Arbetsmarknadsutbildningarna är yrkesinriktade och syftar till att öka möjligheterna för deltagaren att få ett jobb och samtidigt underlätta för arbetsgivarna att få lämplig kompetens. Dessa utbildningar ska främst vara inriktade mot bristyrken. Det finns också andra insatser vid Arbetsförmedlingen som kan innehålla inslag av utbildning. Ett sådant exempel är s.k. förberedande utbildningar som riktar sig till arbetssökande som behöver vägledning och förberedande stöd inför t.ex. en arbetsmarknadsutbildning eller reguljär utbildning. Många arbetslösa behöver en kombination av flera olika utbildningar på vägen till ett arbete och utbildningsinsatserna kombineras ofta med andra typer av insatser.

³³ Prop. 2019/20:105, bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300.

³⁴ Utbildningsdepartementet, Pressmeddelande 2020-01-31, Utvecklat komvux ska stärka kompetensförsörjningen.

³⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 22.

3.4 Samverkan mellan stat och kommun

Arbetsförmedlingen ska bedriva den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, däribland kommuner.³⁶ Områden där Arbetsförmedlingen enligt sin instruktion ska samverka med kommunerna är finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och samverkan med skolan när det gäller unga med funktionshinder.³⁷

Sedan 2015 finns en nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Utifrån denna kan kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor utforma lokala överenskommelser med hänsyn till egna behov och förutsättningar. Samverkan bygger på frivillighet och inom den utgår ingen ersättning.

Arbetsförmedlingen och kommuner samverkar också för att minska ungdomsarbetslösheten och främja nyanländas etablering i arbetslivet.³⁸ Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) arbetar med att främja denna samverkan mellan stat och kommun och skapa strukturer för en långsiktig samverkan. Basen för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har varit lokala överenskommelser. I överenskommelserna beskrivs målgruppen för samverkan och hur samverkan ska bedrivas och organiseras, t.ex. processer för samverkan om individen. I slutet av 2018 bedrev de allra flesta kommuner en sådan samverkan.³⁹ Kommunerna uppfattar att den samverkan som skett enligt Dua:s modell främjar en ökad jämbördighet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, medan annan samverkan främst skett på Arbetsförmedlingens villkor.⁴⁰

I praktiken omfattar samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna flera olika områden och olika samverkansformer. Bakgrunden är att många arbetslösa är i behov av samordnade insatser från flera olika aktörer. Ett exempel är samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna om nyanländas etablering. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret och ansvar för det s.k. etableringsprogrammet med olika insatser för vissa nyanlända.

³⁶ 2 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³⁷ 15 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³⁸ 1 § förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

³⁹ Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Årsrapport 2019.

⁴⁰ Statskontoret (2018), Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete.

Kommunerna ansvarar bl.a. för sfi, samhällsorientering och övrig vuxenutbildning. Arbetsförmedlingen ska ta initiativ till en lokal överenskommelse för samverkan om nyanländas etablering där flera samverkande parter ingår.⁴¹ Förutom Arbetsförmedlingen och kommuner kan andra myndigheter och organisationer ingå i en sådan överenskommelse.

Dua arbetar för en fördjupad samverkan för nyanlända där Arbetsförmedlingen och kommuner skapar s.k. lokala jobbspår. De lokala jobbspåren utgår från arbetsgivarbehov. Arbetsförmedlingen och kommuner kombinerar utbildning och insatser som motsvarar arbetsgivarnas behov av kompetens och ger stöd till de nyanlända.

Som en följd av Arbetsförmedlingens omstruktureringar och att den lokala närvaron minskat, uppfattar kommunerna att samverkan kommer att försämras.⁴² Dua har noterat att samverkan utvecklats negativt under 2019.⁴³ I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2020 framgår att myndigheten ska säkerställa närvaro i hela landet för en väl fungerande samverkan med bl.a. kommunerna.

3.5 Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunerna

3.5.1 Kommunal arbetsförmedling föregick de statliga

När de första offentliga arbetsförmedlingarna startade runt förra sekelskiftet var det i form av kommunala arbetsförmedlingar. Det tidiga kommunala initiativet hade sin grund i det kommunala ansvaret för fattigvården och kostnaderna för fattigvårdens nödhjälp. De första kommunala arbetsförmedlingarna inrättades 1902, och från 1907 beviljade staten bidrag för verksamheten, bl.a. med villkoret att de kommunala arbetsförmedlingskontoren skulle ha ett enhetligt arbetssätt över hela landet. Under ungefär 40 år drevs den offentliga arbetsförmedlingen i huvudsak av kommuner och landsting. Arbetsförmedlingens verksamhet under det kommunala huvudmannskapet bestod framför allt av tre uppgifter: platsförmedling, arbetslöshetskontroll och statistikföring.

⁴¹ Arbetsförmedlingen (2019), Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering, s. 6.

⁴² SKL (2019), Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken omläggning, s. 15.

⁴³ Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Årsrapport 2019, s. 31.

År 1940 fick Sverige en statlig organisation för arbetsförmedling genom Arbetsmarknadsverket. Vid den tiden tillkom också länsarbetsnämnderna som bl.a. hade i uppgift att leda och samordna de lokala kontoren.⁴⁴ Länsarbetsnämnderna fanns kvar fram till 2008 då deras uppgifter togs över av den då nybildade myndigheten Arbetsförmedlingen.

3.5.2 Nästan alla kommuner har arbetsmarknadsverksamhet

Inom kommunerna ligger ansvaret för arbetsmarknadsinsatserna oftast hos kommunstyrelsen ensam eller tillsammans med socialnämnden.⁴⁵ Nästan alla Sveriges kommuner utför arbetsmarknadsåtgärder i någon form, men variationen mellan kommunerna är stor. SKR uppskattar att kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhet totalt omfattar drygt 5 000 årsarbetskrafter.⁴⁶ De flesta kommuner har en särskild arbetsmarknadsenhet som vanligen organiseras i en gemensam förvaltning med exempelvis integrationsfrågor eller ekonomiskt bistånd. Det förekommer också att kommuner samarbetar kring arbetsmarknadsinsatser, t.ex. i kommunalförbund.

De senaste åren har antalet deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder uppskattats till drygt 100 000 per år. Ungefär hälften av de arbetssökande som får stöd genom de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna har anvisats till insatserna av Arbetsförmedlingen och 30 procent har anvisats av kommunernas socialtjänst. I övrigt kan anvisningarna ha skett i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna eller initierats av någon annan instans.⁴⁷

Kommunerna utför många olika typer av arbetsmarknadsinsatser för arbetssökande. Gränserna mellan olika typer av kommunala insatser är ofta oklara, och utformningen av en och samma insats kan också skilja sig åt mellan kommuner.⁴⁸ Givet detta är följande kommunala insatser relativt vanligt förekommande:⁴⁹

⁴⁴ SOU 1990:31 s. 107–207.

⁴⁵ SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018, s. 11.

⁴⁶ SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018, s. 12.

⁴⁷ SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018, s. 17.

⁴⁸ Ulmestig (2020), Gränser och variationer – en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik.

⁴⁹ Utredningens sammanfattning utifrån IFAU rapport 2019:5, SKL Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018 och SOU 2019:3 del 2 s. 522–524.

- Arbetsmarknadsanställningar: Tidsbegränsade anställningar som individer med ekonomiskt bistånd kan söka (med eller utan löne-subvention från Arbetsförmedlingen).
- Arbetsprövning eller arbetsträning: Förberedande insatser som syftar till att den arbetssökande ska komma närmare arbetsmarknaden.
- Jobbsökaraktiviteter: Stöd till arbetssökande, t.ex. information om arbeten eller hjälp med att söka jobb.
- Matchning: Sammanföra arbetssökande med lediga jobb, t.ex. genom kontakter med arbetsgivare.
- Praktik: Arbetspraktik hos offentliga eller privata arbetsgivare.
- Studie- och yrkesvägledning: Vägledning som syftar till att ge arbetssökande information och underlag för beslut.
- Utbildning: Kurser och utbildningar utöver ordinarie utbildningar som t.ex. sfi. Exempelvis kortare, yrkesorienterade kurser.

Vissa av de kommunala åtgärderna avser kommunernas roll som arbetsgivare och skiljer sig på så sätt från andra typer av insatser. Sett till antalet deltagare är de tre vanligaste kommunala insatserna olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar.⁵⁰ De insatser eller åtgärder som kommunernas anställda vid arbetsmarknadsverksamheterna ägnade mest tid åt 2018 var arbetsprövning, tillhandahålla och administrera arbetsmarknadsanställningar och jobbsökaraktiviteter. Rena matchningsinsatser, som innebär att kommunen direkt sammanför en arbetssökande med en arbetsgivare, är ovanligare och står uppskattningsvis för i genomsnitt 8 procent av arbetstiden för personalen vid de kommunala arbetsmarknadsenheterna.⁵¹

Utöver insatser till enskilda förekommer även att kommunerna anordnar exempelvis arbetsmarknadsdagar som riktar sig till både arbetssökande och arbetsgivare och olika typer av riktade åtgärder mot det lokala näringslivet. Kommuner har, i varierande grad, kontakt med lokala arbetsgivare både för att möta arbetsgivarnas kompetens-

⁵⁰ Forslund m.fl. (2019), Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?, s. 51.

⁵¹ SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018, s. 14.

försörjningsbehov och för att få exempelvis praktikplatser för arbetsökande.

Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har de senaste åren genomfört ett antal studier om de arbetsmarknadsinsatser som utförs på kommunal nivå. Flera viktiga slutsatser från dessa studier kan nämnas. En slutsats är att det finns en omfattande variation mellan kommunerna i hur aktiva de är inom arbetsmarknadsområdet, även om nästan alla kommuner gör någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller insats.⁵² Variationen är stor både när det gäller kostnader, deltagare och insatsernas innehåll och längd. Strukturella faktorer, som befolkningens sammansättning och behov, kan delvis förklara skillnader mellan kommunerna. Samtidigt har en betydande del av variationen i kommunernas aktivitet inte med dessa faktorer att göra. Vad som förklarar dessa övriga skillnader i de arbetsmarknadspolitiska insatserna mellan kommuner är inte klarlagt, men det skulle bl.a. kunna handla om politiska prioriteringar.

En annan slutsats är att det saknas tillräckligt underlag om vilka effekter de kommunala arbetsmarknadsinsatserna har.⁵³ Det är därför svårt att veta om de kommunala initiativen är effektiva när det gäller olika arbetsmarknadsrelaterade utfall. Slutligen framgår det av IFAU:s studier att många personer tar del av både kommunala arbetsmarknadsinsatser och Arbetsförmedlingens insatser under ett och samma år. En femtedel av de som deltar i Arbetsförmedlingens program tar även del av en kommunal insats.⁵⁴

3.5.3 Subventionerade anställningar i kommunerna

För arbetslösa som står långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden kan ett subventionerat arbete vara ett steg närmare en anställning utan stöd. Kommunerna är i dessa fall en stor arbetsgivare. De s.k. extratjänsterna är ett exempel. En extratjänst är ett jobb inom den offentliga sektorn för långtidsarbetslösa eller nyanlända. Anställning i extratjänst har huvudsakligen skett genom anställning i kommunal

⁵² Vikman och Westerberg (2017), *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*.

⁵³ Lundin (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*.

⁵⁴ Forslund m.fl. (2019), *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?*

verksamhet.⁵⁵ Kommunerna har i många fall också genomfört förberedande insatser för att en individ ska kunna påbörja en extratjänst.⁵⁶ I början av 2019 stoppade Arbetsförmedlingen anvisningarna till extratjänster och antalet minskade då kraftigt. Stoppet togs bort senare under året.⁵⁷ Kommuner anställer också individer genom andra former av subventionerade anställningar, t.ex. nystartsjobb, introduktionsjobb och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare.

3.5.4 Kommunernas kostnader och intäkter för arbetsmarknadsåtgärder

I det räkenskapssammandrag som Statistiska centralbyrån årligen samlar in från kommunernas bokslut framgår kostnader och intäkter för kommunernas olika verksamheter.⁵⁸ Enligt räkenskapssammandraget var kommunernas bruttokostnader för arbetsmarknadsåtgärder 11,9 miljarder kronor 2018 och intäkterna var 6,8 miljarder kronor samma år. Det ger en nettokostnad för kommunernas arbetsmarknadsåtgärder på ungefär 5 miljarder kronor. Löner för personal som arbetar med arbetsmarknadsåtgärder är den enskilt största kostnaden för kommunerna.

En stor del av de kommunala intäkterna för arbetsmarknadsåtgärder är ersättningar från Arbetsförmedlingen till kommunerna.⁵⁹ Utöver ekonomiskt stöd för anställningar för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden kan Arbetsförmedlingen t.ex. ersätta kommuner för merkostnader för arbetslösa som deltar i arbetsträning inom det arbetsmarknadspolitiska programmet Jobb- och utvecklingsgarantin. Kommuner kan även få ersättning för jobbsökaraktiviteter och studie- eller yrkesvägledning för arbetslösa inom Jobbgarantin för ungdomar.⁶⁰

⁵⁵ SKL (2018), Extratjänster i kommuner och landsting. Lägesbild och utvecklingsmöjligheter 2018, s. 4.

⁵⁶ SKL (2018), Extratjänster i kommuner och landsting. Lägesbild och utvecklingsmöjligheter 2018, s. 5.

⁵⁷ Arbetsförmedlingen, Pressmeddelande 2019-10-28, Beslutsstoppet för extratjänster och introduktionsjobb hävs.

⁵⁸ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunala-sektorn/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-regioner/. Hämtad 2020-02-14.

⁵⁹ Underlag från Ekonomistyrningsverket som redovisar ersättningar från Arbetsförmedlingen till kommunerna enligt statsbudgeten.

⁶⁰ Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen, s. 16 och 17.

3.5.5 Många arbetslösa får stöd både från Arbetsförmedlingen och kommunerna

Eftersom Arbetsförmedlingens ansvar och uppdrag inom arbetsmarknadspolitiken i viss mån överlappar kommunernas möjligheter att bedriva verksamhet inom arbetsmarknadsområdet kan i praktiken liknande insatser för de arbetssökande utföras både statligt och kommunalt. Arbetsmarknadsutredningen konstaterade även att det finns en överlappning i utbildningsinsatser mellan kommun och stat.⁶¹ Exempelvis nämner Arbetsmarknadsutredningen att Arbetsförmedlingen i vissa fall upphandlar utbildningar som skulle kunna tillgodoses i det reguljära utbildningssystemet såsom den yrkesinriktade kommunala vuxenutbildningen.

Även om de kommunala arbetsmarknadsinsatserna är relativt omfattande är det betydligt fler arbetslösa som har tagit del av statliga insatser än av kommunala.⁶² Deltagare i kommunala insatser är i större utsträckning mottagare av ekonomiskt bistånd än de som deltar i Arbetsförmedlingens insatser. Men kommunerna kan även anordna arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetssökande kommuninvånare utan försörjningsstöd. Drygt hälften av deltagarna i kommunala arbetsmarknadsinsatser mottog ekonomiskt bistånd året före insatsen, medan övriga deltagare i kommunala insatser inte gjorde det. Individer som bara tar del av kommunala arbetsmarknadsinsatser, och inte insatser via Arbetsförmedlingen, är framför allt ungdomar. Det är också en högre andel lågutbildade som tar del av kommunala insatser. Personer som enbart tar del av insatser från kommunen är i något högre utsträckning födda i Sverige, vilket kan förklaras med att Arbetsförmedlingen har ett ansvar för nyanländas etablering.⁶³

3.6 Marknaden för arbetsmarknadspolitiska tjänster

Arbetsmarknadsutbildningar har funnits i privat regi sedan mitten av 1980-talet. Syftet med att möjliggöra för utförare i extern regi var att främja flexibilitet i utbildningsinsatserna och en bättre hushållning med resurser.⁶⁴ Privata aktörer som anordnar andra arbets-

⁶¹ SOU 2019:3 del 1 s. 338 och 339.

⁶² Forslund m.fl. (2019), Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? s. 15.

⁶³ Forslund m.fl. (2019), Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? s. 30–46.

⁶⁴ Prop. 1984/85:59 s. 14.

marknadstjänster har varit en del av den svenska arbetsmarknadspolitiken sedan 2007. Av regleringsbrevet för den dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen detta år framgick att det skulle finnas kompletterande arbetsförmedlingar och att Arbetsmarknadsstyrelsen skulle säkerställa att kompletterande aktörer var en del av tjänsteutbudet.⁶⁵

Marknaden för välfärdstjänster skiljer sig på flera sätt från en vanlig marknad.⁶⁶ Efterfrågan på tjänsten bestäms inte främst av kunderna utan av den offentliga budgeten. Valet av leverantör görs inte heller alltid av kunden, även om det här finns en viss variation beroende på hur tjänsten anskaffas. Alla leverantörer av välfärdstjänster är inte heller vinstinriktade; ideella organisationer kan också delta.

Som tidigare nämnts finns det inget stöd för att det är någon skillnad i resultat eller effektivitet mellan privata utförare och insatser som utförs i Arbetsförmedlingens egen regi. Men det förekommer olika typer av argument för att arbetsmarknadspolitiska tjänster ska utföras av privata aktörer.⁶⁷ Huvudargumentet är att marknadsmekanismerna kommer att leda till ökade incitament för utförarna att göra ett bra jobb och snabbare övergång från arbetslöshet till arbete till minsta möjliga kostnad. Dessa anledningar framgår också av instruktionen för Arbetsförmedlingen. Myndigheten ska anlita fristående aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. En annan anledning att använda fristående aktörer är att dra nytta av information och nätverk utanför Arbetsförmedlingens kontakter. Ytterligare ett argument är att Arbetsförmedlingen inte kan specialisera sig på alla typer av insatser eller målgrupper. Utöver effektivitetsargument finns också argument som handlar om att valfrihet har ett värde i sig. Bland argumenten emot privata utförare av arbetsmarknadspolitiska tjänster finns t.ex. att vinstintresset gör att en mindre andel av resurserna går till de arbetssökande, mindre möjligheter att använda de stordriftsfördelar som finns med en stor offentlig aktör och att det uppstår kostnader för att köpa upp tjänster och kontrollera aktörerna. Ytterligare ett motargument är att privata aktörer visserligen kan tjäna på att vara effektiva, men också på att tillhandahålla tjänster med låg kvalitet, och att detta kan vara svårt att fullt ut

⁶⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, s. 8.

⁶⁶ Se t.ex. Hartman (2011), Konkurrensens konsekvenser, s. 19.

⁶⁷ För en genomgång av de olika argumenten, se t.ex. Lundin (2011), Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen.

kontrollera. En annan risk som nämns i debatten om privata utförare av arbetsmarknadspolitiska tjänster är s.k. cream skimming, dvs. att de privata utförarna satsar mest på de arbetssökande som har störst chanser att få ett arbete och satsar mindre på de övriga. Ett relaterat problem är, slutligen, s.k. parking, som innebär att utförare ibland kan tjäna pengar på att, så att säga, parkera de arbetssökande som står längst ifrån arbetsmarknaden genom att helt enkelt inte ge dem någon hjälp. Det är oklart hur vanligt förekommande det är eftersom det i stort sett saknas svenska utvärderingar av dessa förhållanden. Men hur ersättningssystem och leverantörsuppföljning utformas påverkar troligen riskerna för cream skimming och parking.

Det är inte bara Arbetsförmedlingen utan även kommuner som köper arbetsmarknadsrelaterade tjänster. Enligt det räkenskapssammandrag som sammanställs utifrån kommunernas bokslut köpte kommunerna 2018 tjänster inom arbetsmarknadsområdet för 91 miljoner kronor från privata företag och för 38 miljoner kronor från föreningar och stiftelser. SKR har frågat Sveriges kommuner i vilken utsträckning de har köpt arbetsmarknadsrelaterade tjänster från externa utförare.⁶⁸ Av de 186 kommuner som besvarade SKR:s fråga uppgav 110 kommuner att de köpte arbetsmarknadsrelaterade tjänster, dvs. ungefär 60 procent av de svarande kommunerna. Av de svarande hade 15 kommuner köpt externa tjänster för minst en miljon kronor. Det förekommer i några fall att kommuner främst har externa utförare av arbetsmarknadstjänster och i mycket begränsad utsträckning utför insatser i egen regi.

3.6.1 Arbetsförmedlingens användning av fristående aktörer

Arbetsförmedlingen ger praktiskt stöd till arbetssökande i både egen och extern regi. Arbetsmarknadsutredningen kallade denna stödjande typ av verksamhet för arbetsmarknadstjänster, dvs. olika typer av insatser för att de arbetssökande ska komma närmare ett arbete och för att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare.⁶⁹ Detta kan liknas vid de insatser som i samband med reformeringen beskrivs som rustning och matchning av arbetssökande. De arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen utför i egen regi avgränsas dock inte på

⁶⁸ SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018, s. 25.

⁶⁹ SOU 2019:3 del 2 s. 587–590.

samma sätt som de tjänster som Arbetsförmedlingen köper. Det går därför inte helt att jämföra, eller särskilja, vilka matchande och rustande insatser som genomförs i intern respektive extern regi.

Arbetsförmedlingens externa utförare är företag, organisationer och offentliga aktörer, där de privata företagen utgör en klar majoritet.⁷⁰ De offentliga aktörerna har tidigare bestått av universitet och högskolor samt, i liten utsträckning, kommuner och regioner. Folkhögskolor och studieförbund levererar också vissa tjänster till Arbetsförmedlingen.⁷¹

Arbetsförmedlingen anskaffar olika typer av arbetsmarknadstjänster som myndigheten delar in i arbetsförmedlingstjänster respektive utbildningar. Under 2018 deltog cirka 86 000 personer i upphandlade arbetsförmedlingstjänster och 64 000 personer i upphandlade utbildningar genom Arbetsförmedlingen. Antalet deltagare minskade kraftigt under 2019, till 61 000 deltagare i arbetsförmedlingstjänster och 46 000 deltagare i upphandlade utbildningar. Orsaken till nedgången är enligt Arbetsförmedlingen den minskade omfattningen av anslag 1:3 (Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser) och myndighetens personalneddragningar.⁷² Leverantörskostnaderna uppgick till 4,8 miljarder kronor 2018 och 2,7 miljarder kronor 2019.⁷³

Fristående aktörer levererar ett flertal olika typer av arbetsförmedlingstjänster och utbildningar till Arbetsförmedlingen. Till upphandlade utbildningar räknar Arbetsförmedlingen tjänsterna Förberedande utbildningar och Arbetsmarknadsutbildningar. Samtidigt kan övriga tjänster, som t.ex. Stöd och matchning (STOM) och Yrkessvenska, också innehålla kortare kurser eller undervisning. De typer av tjänster som Arbetsförmedlingen köper av fristående aktörer listas i tabell 3.2. Två av tjänsterna, STOM och Validering, är kundvalssystem som Arbetsförmedlingen har inrättat i enlighet med LOV. Övriga tjänster upphandlas via LOU. Leverantörskostnaderna, liksom antalet upphandlade leverantörer, är högst för tjänsterna STOM, Förberedande utbildning och Arbetsmarknadsutbildning.

⁷⁰ Privata företag mottog tre fjärdedelar av den totala ersättningen som Arbetsförmedlingen betalade ut till externa utförare under 2017, se SOU 2019:3 del 2 s. 686.

⁷¹ SOU 2019:3 del 2 s. 688.

⁷² Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 60 och 61.

⁷³ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 61 och 62.

Tabell 3.2 Antalet upphandlade leverantörer (med gällande avtal) och leverantörskostnader för olika typer av tjänster och utbildningar, 2017–2019

	Antal leverantörer			Leverantörskostnader (miljoner kronor)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
STOM	197	204	184	1 296	1 139	787
Introduktion till arbete	10	9	6	714	640	15
Yrkessvenska B	9	8	8	115	60	66
Validering	10	19	16	3	13	9
IPSU	2	2	2	6	148	117
Förberedande utbildning	72	70	66	2 217	1 303	666
Arbetsmarknadsutbildning	118	100	80	1 464	1 470	1 015
Total kostnad				5 815	4 773	2 675

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019.

Arbetsförmedlingen köper också i mindre utsträckning några av tjänsterna från vissa kommuner. Tjänster som Arbetsförmedlingen köpte av kommuner 2018 var Arbetsmarknadsutbildning, Förberedande utbildning och Validering. Arbetsförmedlingen betalade totalt ut 3,8 miljoner kronor till kommunerna för dessa tjänster.⁷⁴

Perioden 2017–2019 har det funnits cirka 200 leverantörer för tjänsten STOM. En majoritet av de företag som levererar tjänsten har färre än 50 deltagare, och är därför troligen mindre företag.⁷⁵ Endast två fristående aktörer har levererat tjänsten Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning, och ingen förändring i antalet har skett de senaste tre åren. Det är i stor utsträckning samma leverantörer som ger Förberedande utbildning och Arbetsmarknadsutbildning. Det fanns totalt 99 leverantörer för båda dessa utbildningstjänster 2019.⁷⁶

Hur många leverantörer som finns varierar över tid och beror på flera olika faktorer, t.ex. Arbetsförmedlingens anslag för tjänsten och hur tjänsten utformas. Varje leverantör kan finnas på flera orter.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen 2019-07-05, Utbetalt belopp 2018 (tusentals kronor exklusive moms) från Arbetsförmedlingen till kommuner, Bilaga, Af-2019/0031 3197.

⁷⁵ Arbetsförmedlingens månadsstatistik, juli 2019, Antal deltagare per leverantör, Stöd och matchning. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/statistik-och-analyser/statistik>. Hämtad 2020-06-03.

⁷⁶ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 63.

Fler leverantörer etablerar sig när anslagen är stora och etableringskraven låga. I de tidiga LOV-baserade tjänsterna, t.ex. Jobbcoacher 2008 och Etableringslotsar 2010, var antalet leverantörer stort jämfört med antalet leverantörer för olika tjänster de senaste åren.⁷⁷

De senaste åren har marknaden varit förhållandevis koncentrerad till ett mindre antal externa utförare. År 2017 mottog de 15 största utförarna ungefär 70 procent av den totala ersättning som Arbetsförmedlingen betalade ut.⁷⁸ Det förekommer samtidigt att leverantörer till Arbetsförmedlingen har underleverantörer. För vissa tjänster kan antalet underleverantörer vara fler än antalet leverantörer.⁷⁹

De upphandlade tjänsterna är av varierande omfattning och innehåll. Som tidigare konstaterats är det i vissa fall svårt att dra en tydlig gräns och kategorisera de tjänster som Arbetsförmedlingen köper som enbart rustande eller matchande. STOM innehåller exempelvis aktiviteter som har drag av både matchning (t.ex. stöd med att hitta och söka jobb) och rustning (t.ex. språkundervisning). Utifrån Arbetsförmedlingens indelning (tabell 3.2) ges i det följande en övergripande beskrivning av de olika tjänster som myndigheten köper.

Stöd och matchning

Stöd och matchning (STOM) är en tjänst som Arbetsförmedlingen anskaffar genom LOV. I dessa fall väljer den arbetssökande själv vilken leverantör den vill använda. Ersättningen till leverantörerna är resultatbaserad och en ratingmodell finns som stöd för deltagarnas val av leverantör. Målgruppen för STOM är arbetssökande som kan arbeta men som behöver stöd i att komma ut på arbetsmarknaden. Syftet är att deltagarna ska börja arbeta eller studera så fort som möjligt. En majoritet av deltagarna i STOM tillhör grupper som riskerar att ha en svag ställning på arbetsmarknaden.⁸⁰ Tjänsten är uppdelad i fyra spår utifrån hur mycket och vilken typ av stöd deltagaren ska få. Leverantören ska anordna aktiviteter för deltagaren under ett visst antal timmar. Exempel på aktiviteter som kan anordnas inom STOM, som är av matchande karaktär, är kartläggning av del-

⁷⁷ Uppgifter från Almega till utredningen via e-post 2020-02-26.

⁷⁸ SOU 2019:3 del 2 s. 692.

⁷⁹ SOU 2019:3 del 2 s. 687.

⁸⁰ Förfrågningsunderlag, Arbetsförmedlingens kundval Stöd och matchning, Af-2016/2 3112.

tagarens färdigheter och förutsättningar, stöd i att hitta och söka jobb och kontakter med arbetsgivare. Men STOM kan också i viss utsträckning innehålla utbildning i form av kortare kurser, som t.ex. dataundervisning och språkundervisning.⁸¹ Antalet deltagare i STOM har sjunkit de senaste tre åren, från cirka 91 000 unika deltagare (39 604 kvinnor och 51 374 män) 2017 till cirka 56 000 deltagare (23 713 kvinnor och 32 631 män) 2019.⁸²

Jämfört med STOM riktar sig de övriga tjänsterna (beskrivna nedan) ofta till arbetssökande som står längre ifrån arbetsmarknaden än deltagarna i STOM. Det kan t.ex. handla om individer som har behov av förberedande insatser innan de kan ta del av andra tjänster.

Introduktion till arbete

Introduktion till arbete är en tjänst för de som inte är redo att ta del av någon av Arbetsförmedlingens övriga insatser, dvs. personer som inte kan matchas mot ett ledigt jobb eller delta i utbildningar. Det handlar alltså om individer som behöver förberedelse för att kunna delta i övriga insatser och program. Deltagarna står mycket långt ifrån arbetsmarknaden. Introduktion till arbete består av tre delar: kartläggning, orientering inför arbete och arbetsprövning. Det är bara kartläggningsdelen som är obligatorisk. Knappt 3 000 inskrivna arbetssökande deltog i Introduktion till arbete 2019.⁸³

Yrkessvenska B

Syftet med tjänsten Yrkessvenska är att förbättra arbetssökandes yrkesspecifika språkkunskaper. Målgruppen är arbetssökande med svaga kunskaper i svenska som parallellt med undervisningen deltar i en annan arbetsmarknadspolitisk insats eller har en anställning. Undervisningen ska anpassas till deltagarens yrkesinriktning. Yrkessvenska B pågår parallellt med en arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik eller anställning.⁸⁴ År 2019 var antalet deltagare drygt 4 000.⁸⁵ Yrkessvenska A är avsedd för deltagare som behöver förbereda sig för en

⁸¹ Arbetsförmedlingen 2017-10-11, Verktygslåda – godkända aktiviteter i Stöd och matchning.

⁸² Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 62.

⁸³ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 62.

⁸⁴ <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/vara-tjanster/yrkessvenska>.

Hämtad 2020-02-13.

⁸⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 62.

arbetsmarknadsutbildning, praktik eller anställning. Yrkesvenska A räknas som en förberedande utbildning (se nedan).

Validering

Validering är en strukturerad bedömning av deltagarens kunskaper och kompetens oberoende av hur den har förvärvats. Det kan t.ex. vara så att deltagaren har kompetens som inte kommer från en formell utbildning. Yrkeskunskaper bedöms då genom praktiska eller teoretiska prov. Valideringen ska resultera i ett intyg eller bevis på deltagarens kompetens, eller rekommendationer vad deltagaren behöver komplettera. Valideringen ska ske enligt branschernas yrkes- och kompetenskrav. I Sverige är validering decentraliserad och utförs av t.ex. den kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolor, universitet och högskolor, men även av andra utförare.⁸⁶ Den som utför validering åt Arbetsförmedlingen måste ha ett mandat från ansvarigt branschorgan, en arbetsmarknadspart eller huvudman inom utbildningssektorn.⁸⁷ Drygt 400 individer, de allra flesta män, deltog under 2019 i Validering hos en fristående aktör.⁸⁸

Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning

Deltagarna i Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU) är arbetssökande med olika typer av funktionsnedsättning. Insatsen innebär att deltagarna får enskilt stöd för att klara en utbildning. Syftet är att de med hjälp av stödet ska kunna slutföra en utbildning med godkänt resultat. De utbildningar som deltagaren kan stödjas i är t.ex. förberedande utbildningar, arbetsmarknadsutbildningar och utbildningsinsatser inom vissa tjänster. IPSU A innehåller en kartläggning som ska ligga till grund för en bedömning av om deltagaren behöver stöd i en specifik utbildning och IPSU B avser själva stödet som sker parallellt med en utbildning.⁸⁹ Under 2019 deltog ungefär 1 200 individer i IPSU.⁹⁰

⁸⁶ SOU 2019:69 s. 132.

⁸⁷ Se t.ex. Arbetsförmedlingen, Förfrågningsunderlag, Validering Bygg, Af-2016/68141.

⁸⁸ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 62.

⁸⁹ <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/vara-tjanster/individuellt-pedagogiskt-stod-vid-utbildning>. Hämtad 2020-02-13.

⁹⁰ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 62.

Förberedande utbildning

Förberedande utbildning är ett samlingsnamn för olika typer av tjänster som ska öka den arbetssökandes möjligheter att ta del av andra insatser, t.ex. en arbetsmarknadsutbildning. Utbildningen får som längst vara sex månader. Arbetsförmedlingen hade 2019 avtal för fem typer av förberedande utbildningar: Yrkes- och studieförberedande moduler, Min väg till arbete, Akademikerspåret korta vägen, Yrkessvenska A och Starta näring. Antalet deltagare under 2019 var ungefär 17 000 kvinnor och 21 000 män.⁹¹ Tjänsterna riktar sig till olika grupper av arbetssökande. Yrkes- och studieförberedande moduler riktar sig bl.a. till arbetssökande med mycket kort eller ingen utbildning medan deltagare i Akademikerspåret korta vägen i första hand är utrikes födda akademiker. Min väg till arbete är till för Kriminalvårdens klienter på anstalt.

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är en kortare yrkesinriktad utbildning som syftar till att öka den arbetssökandes kompetens inom yrken där det är brist på personal. Utbildningarna pågår normalt som längst sex månader. Under de senaste åren har det varit vanligast med utbildningar inom transport, restaurang, hantverksarbete inom tillverkning, kundservice, kontor och lager samt vård och omsorg.⁹² Det är mycket vanligare att män går en arbetsmarknadsutbildning än att kvinnor gör det. Under 2019 deltog drygt 3 000 kvinnor och 12 000 män i arbetsmarknadsutbildning.⁹³ Enligt Arbetsförmedlingen beror den ojämna fördelningen mellan kvinnor och män på utbudet av utbildningar i kombination med könsstereotypa utbildningsval.⁹⁴

⁹¹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 62.

⁹² Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2019, s. 56.

⁹³ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 62.

⁹⁴ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 61.

3.6.2 Arbetsförmedlingen ska utveckla matchningstjänster

Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbereda och utveckla matchningstjänster inför ett kommande, reformerat, system.⁹⁵ Arbetsförmedlingen prövar i samband med detta en ny tjänst med fristående aktörer (Kundval rusta och matcha, KROM) som införs i stället för STOM i 32 kommuner.⁹⁶ I försöksverksamheten prövas flera aspekter för att dra lärdom inför reformeringen. Det handlar t.ex. om tjänstens utförande och olika ersättningsmodeller som i huvudsak är resultatbaserade. Dessutom testas digitala lösningar och uppföljning. Arbetsförmedlingen har valt att upphandla tjänsten inom ramen för LOV. Målet med tjänsten är att de arbetssökande som deltar i insatsen ska få ett arbete eller påbörja en utbildning så snabbt som möjligt.

Arbetsförmedlingen avgör om en individ ingår i målgruppen för KROM utifrån en bedömning av individens avstånd till arbetsmarknaden. Arbetssökande som bedöms kunna få ett arbete eller börja på en utbildning utan tjänstens stöd ingår inte i målgruppen, och inte heller arbetssökande som bedöms stå så långt ifrån arbetsmarknaden att stöd inom KROM sannolikt inte kommer att leda till arbete eller utbildning.⁹⁷ Enligt Arbetsförmedlingen är målgruppen för KROM bredare än i tjänsten STOM.

Stöd som leverantören ska ge inom ramen för KROM är bl.a. kartläggning av deltagarens förutsättningar, individuella utvecklingsmöten och individuellt anpassat stöd i form av olika aktiviteter. Arbetsförmedlingen har specificerat ett antal tillåtna aktiviteter som t.ex. praktiskt stöd i att hitta och söka jobb, kontakter med arbetsgivare, motiverande samtal, vägledning och kortare utbildning.⁹⁸

KROM innehåller både matchande och rustande stöd till de arbetssökande. Arbetsförmedlingen ger följande beskrivning av detta i tjänstens förfrågningsunderlag:

⁹⁵ Regeringsbeslut 2019-07-04, Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen.

⁹⁶ <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/kundval-rusta-och-matcha>. Hämtad 2020-02-24.

⁹⁷ Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag Kundval rusta och matcha, Af-2019/0043 5409, s. 2.

⁹⁸ Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag, Kundval rusta och matcha, Af-2019/0043 5409, s. 22 och 23.

- Matchande stöd: t.ex. aktiv matchning av deltagare med arbetsgivare som söker arbetskraft, stöd vid val av passande utbildning eller kurs genom studie- och yrkesvägledning, m.m.
- Rustande stöd: t.ex. omfattande individuellt stöd, motiverande insatser, hjälpa deltagaren att se sina möjligheter i olika yrkeskategorier genom studie- och yrkesvägledning, m.m.

Även om både STOM och KROM ofta beskrivs som matchningstjänster innehåller båda rustande inslag. I begreppet matchande stöd ingår alltså i praktiken inte enbart ren matchning i form av att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare utan även t.ex. vägledning.

3.6.3 Vad kan komma att utföras i extern regi i ett reformerat system?

Av januariavtalet framgår att Arbetsförmedlingen fortsatt ska ha myndighetsansvar för arbetsmarknadspolitiken, men att fristående aktörer ska stå för de rustande och matchande insatserna. I uppdraget till Arbetsförmedlingen att analysera förutsättningar inför reformeringen skriver regeringen att myndigheten fortsatt ska ha ansvar för följande uppgifter:⁹⁹

- Skriva in och registrera dem som anmäler sig som arbetssökande.
- Avanmäla arbetssökande.
- Anvisa inskrivna arbetssökande till och besluta om arbetsmarknadspolitiska insatser.
- Hantera administration kring ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.
- Hantera ekonomiska stöd, bidrag och ersättningar till arbetsgivare, enskilda samt leverantörer av andra tjänster än de som de fristående aktörerna ansvarar för.
- Motverka felaktiga utbetalningar.
- Ta fram statistik, analysera och följa upp den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁹⁹ Regeringsbeslut, 2019-05-09, Uppdrag att förbereda för och bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, A2019/00923/A, s. 8–10.

- Analysera arbetsmarknaden och kompetensförsörjningsbehovet på nationell och regional nivå.
- Genomföra kartläggningar och arbetsmarknadspolitiska bedömningar av de arbetssökande.
- Tillhandahålla och utveckla digital och annan stödjande infrastruktur som är tillgänglig för arbetssökande, arbetsgivare, handläggare vid Arbetsförmedlingen, fristående aktörer, m.fl.

En del av de uppgifter som det är tänkt att Arbetsförmedlingen ska vara fokuserad på i ett reformerat system sammanfaller helt eller delvis med det som benämns myndighetsutövning, som t.ex. att besluta om ersättningar. Andra uppgifter, som att analysera arbetsmarknaden, är inte myndighetsutövning men bedöms ändå vara en uppgift som myndigheten ska ansvara för i ett reformerat system. Vissa av dessa uppgifter har ansetts som faktisk verksamhet, t.ex. att avaktualisera någon från Arbetsförmedlingen eller att placera någon i en sökandekategori.¹⁰⁰ Regeringen anger också att Arbetsförmedlingen fortsatt ska ansvara för t.ex. insatser för personer med funktionsnedsättning, samverkan inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, insatser för nyanlända, och en mer strategisk samverkan med kommuner, bl.a. utifrån arbetet i Dua.¹⁰¹

Verksamhet som ligger utanför de ovan nämnda uppgifterna kan alltså komma att utföras i extern regi i ett reformerat system. Gränsdragningen mellan vad som ska utföras i egen respektive extern regi i ett reformerat system är dock en politisk fråga och förändras över tid. Exakt vilka tjänster och insatser som ska utföras av fristående aktörer är därför inte möjligt för utredningen att ange. Utifrån den framtida inriktningen som hittills beskrivits handlar det om olika typer av insatser som utförs för att inskrivna arbetssökande ska få ett arbete eller påbörja en utbildning, alternativt komma närmare ett arbete eller en utbildning, dvs. det som i övergripande termer beskrivs som matchande och rustande insatser. Arbetsförmedlingen har under många år utfört sådana insatser i både egen och extern regi.

Kommunerna utför som nämnts olika typer av arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa kommuninvånare. Många av dessa kan beskrivas

¹⁰⁰ Se t.ex. JO dnr 2570-2001 och 4028-2001.

¹⁰¹ Regeringsbeslut, 2019-05-09, Uppdrag att förbereda för och bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, A2019/00923/A, s. 10 och 11.

som rustande, t.ex. arbetsträning och olika typer av utbildningar. I vissa fall handlar det också om mer matchande insatser, som hjälp med att söka jobb och att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare. En del av dessa insatser är unika för kommunerna, såsom sfi och annan kommunal vuxenutbildning, medan andra insatser som t.ex. jobbsökaraktiviteter finns både hos Arbetsförmedlingen och kommunerna. Arbetsmarknadspolitiska insatser ges alltså i praktiken av flera olika aktörer: staten, marknaden och kommunerna.

3.7 Kommuners engagemang i att få en utökad roll inom arbetsmarknadspolitiken

Kommunerna har blivit allt mer involverade i arbetsmarknadspolitiska frågor sedan en längre tid tillbaka. Under 1990-talet blev det t.ex. vanligt att kommuner inrättade särskilda arbetsmarknadsenheter, sannolikt till följd av den stigande arbetslösheten. Kommunerna har återkommande lyft fram att de anser att Arbetsförmedlingen inte gör tillräckligt för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd.¹⁰²

Under det senaste året har några kommuner skickat in skrivelser till regeringen om att få ett utökat kommunalt uppdrag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.¹⁰³ En anledning som kommunerna nämner är Arbetsförmedlingens minskade närvaro. Kommunerna hänvisar även till att de redan erbjuder olika arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa kommunmedlemmar. Ytterligare en kommun önskar bli pilotkommun genom att, under en avgränsad period och mot statlig ersättning, ansvara för Arbetsförmedlingens arbetsmarknads- och etableringsinsatser för kommunmedlemmarna.¹⁰⁴

Det finns även exempel på enskilda kommuner som mer specifikt önskar delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar och att kommuner får möjligheten att vara en aktör hos Arbetsförmedlingen¹⁰⁵ eller att ett antal kommuner gemensamt kan få vara leverantör åt

¹⁰² För en översikt, se t.ex. Lundin (2008), Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken.

¹⁰³ Se t.ex. skrivelser från Svenljunga/Tranemo (A2019-01592), Trelleborg (A2019-01385) och Uppsala kommun (A2019-01951).

¹⁰⁴ Skrivelse från Nacka kommun (A2020-00059).

¹⁰⁵ Gemensam skrivelse från Falkenberg och Hylte (A2019-00992) samt gemensam skrivelse från kommunerna Vännäs, Vindeln, Robertsfors och Umeå (A2019-01100). Även Karlskrona kommun har önskat vara försökskommun där kommunen mot ekonomisk ersättning utför insatser för arbetssökande med motivet att få en tydligare ansvarsfördelning mellan Arbetsförmedlingen och kommunen (A2019-00270).

Arbetsförmedlingen.¹⁰⁶ Även i dessa fall nämns Arbetsförmedlingens kontorsneddragningar som en orsak, och att Arbetsförmedlingens digitala stöd inte kan användas av alla grupper av arbetssökande. Att fristående aktörer kan komma att saknas är också något som en del landsbygdskommuner uppfattar som en risk.¹⁰⁷

Till följd av Arbetsförmedlingens omstruktureringar under de senaste åren uppfattar en majoritet av Sveriges kommuner att Arbetsförmedlingens närvaro inte är tillräcklig.¹⁰⁸ En minskad närvaro uppfattas påverka både Arbetsförmedlingens service till de arbetssökande och möjligheterna att upprätthålla en bra och övergripande samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Kommuner som saknar arbetsförmedlingskontor hjälper ofta arbetslösa med exempelvis inskrivning vid Arbetsförmedlingen och stöd att tolka beslut från myndigheten. Till följd av de omstruktureringar som skett för Arbetsförmedlingen ser en del kommuner även behov av att omorganisera den egna verksamheten och att fler arbetssökande söker sig till de kommunala arbetsmarknadsenheterna.¹⁰⁹ Hur vanligt detta är finns inga uppgifter om. Kommuner med besparingskrav kan även ha behov av att dra ner på verksamheten för arbetslösa.

3.8 Kommuners förutsättningar att tillhandahålla insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen

3.8.1 Flera faktorer påverkar kommunernas möjligheter att medverka

Utredningens uppdrag fokuserar på de rättsliga förutsättningarna för kommuner att leverera eller på annat sätt tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Men även andra omständigheter påverkar om och hur kommuner har möjlighet att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Den politiska viljan och ambitionsnivån i varje kommun har en avgörande betydelse och är därför en grundförutsättning för kommunens medverkan. En viktig bakgrund är också Arbets-

¹⁰⁶ Gemensam skrivelse från kommunerna Bengtsfors, Dals-Ed och Mellerud (A2020-00239).

¹⁰⁷ Gemensam skrivelse från kommunerna Bengtsfors, Dals-Ed och Mellerud (A2020-00239).

¹⁰⁸ SKL (2019), Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitikens omläggning, s. 19 och 20 samt SKR (2020), Lägesbild Arbetsförmedlingens lokala närvaro februari 2020 – omsvängningen återstår att göra.

¹⁰⁹ SKL (2019), Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitikens omläggning, s. 25.

förmedlingens närvaro och i vilken utsträckning det finns fristående aktörer i kommunen.

För att kunna utföra insatser åt Arbetsförmedlingen behöver en kommun ha någon form av arbetsmarknadsverksamhet. Det behövs t.ex. personal, organisation och viss erfarenhet av arbetsmarknadsinsatser. Sådana förutsättningar har de allra flesta av Sveriges kommuner. Det är också vanligt att kommunerna har en särskild arbetsmarknadsenhet eller motsvarande.¹¹⁰ De personella resurserna inom de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna kan i grova drag ge en indikation på kommunernas förutsättningar att utföra insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. I genomsnitt har kommunerna 19 årsarbetskrafter som arbetar med arbetsmarknadsfrågor.¹¹¹

De regelverk som styr hur kommuner kan utföra tjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen förutsätter att kommuner har tillräcklig kompetens att använda dessa regelverk. Att delta i upphandlingar eller i valfrihetssystem kräver juridisk, ekonomisk och verksamhetsmässig kompetens. Tillgången till sådan kompetens varierar mellan kommuner, exempelvis påverkar kommunens storlek naturligt antalet anställda inom olika områden. Enligt Kommunutredningen kan en låg grundbemanning innebära utmaningar då det t.ex. kan vara svårt att bygga upp nödvändig specialiserad kunskap i kommunen. Exempelvis är det stora skillnader i tillgång till jurister i kommunerna.¹¹² En kommun behöver dock inte alltid ha all kompetens på egen hand utan kan gå samman med andra kommuner, även om det medför vissa transaktionskostnader.¹¹³

Hur förutsättningarna ser ut i praktiken för en kommun beror också på vilken typ av tjänst som Arbetsförmedlingen eventuellt uppdrar åt en kommun att utföra. De insatser som kommuner har för arbetssökande kommuninvånare är i många fall rustande och i någon mån även matchande (se avsnitt 3.5.2). Generellt har kommuner alltså praktisk erfarenhet av att utföra olika typer av arbetsmarknadsinsatser, särskilt för de individer som står längre ifrån arbetsmarknaden. Många kommuner har också erfarenhet av att anordna insatser efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen t.ex. jobbsökar-

¹¹⁰ SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018.

¹¹¹ Med detta avses t.ex. arbetsmarknadschef och arbetsmarknadshandläggare, men inte t.ex. anställda inom socialtjänsten som anvisar till arbetsmarknadsverksamheten.

¹¹² SOU 2020:8 s. 252.

¹¹³ SOU 2020:8 s. 505.

aktiviteter, arbetsträning och praktik för deltagare i arbetsmarknads-politiska program.

3.8.2 Stor variation i kommuners förutsättningar

Demografiska skillnader mellan kommuner påverkar deras kapacitet att utföra olika uppgifter. Ökande skillnader, med befolkningskoncentration i storstadsområden och en minskning av befolkningen i områden med färre invånare långt ifrån större arbetsmarknader, sätter ytterligare press på kommunerna. Även de socioekonomiska skillnaderna mellan kommuner ökar, vilket också påverkar kommunernas kapacitet att utföra olika uppgifter.¹¹⁴

Även om nästan alla kommuner har någon form av arbetsmarknadsverksamhet finns det ett antal kommuner som har en begränsad verksamhet med endast ett fåtal anställda som arbetar med arbetsmarknadsfrågor. Fyra av 245 kommuner som angett omfattningen av sin arbetsmarknadsverksamhet i en undersökning från SKR saknar anställda som arbetar med arbetsmarknadsfrågor. Ytterligare elva kommuner har en till två anställda. Politiska beslut kan vara en förklaring till begränsad arbetsmarknadsverksamhet, men det kan också handla om att kommunen har få arbetslösa och i dessa fall kan ett par anställda som arbetar med dessa frågor vara relativt mycket. Av kommunerna i SKR:s undersökning har ungefär en femtedel fem anställda eller färre och 7 procent har tre anställda eller färre.¹¹⁵

Kommuner som har en begränsad arbetsmarknadsverksamhet saknar ofta fristående aktörer. Exempelvis saknades leverantörer för STOM 2019 i drygt hälften av de kommuner som hade fem anställda eller färre som arbetar med arbetsmarknadsfrågor.¹¹⁶ En trolig gemensam orsak till frånvaro av leverantörer och begränsad kommunal verksamhet är att antalet arbetssökande i dessa kommuner är litet.

Utredningen har talat med ett antal kommunanställda i ett tjugotal kommuner som arbetar med arbetsmarknadsfrågor, med en variation i både demografiska förutsättningar och i sin arbetsmark-

¹¹⁴ SOU 2020:8 s. 191–193.

¹¹⁵ Utredningens sammanställning av uppgifter från SKR. Underlaget bygger på SKR:s enkätundersökning till kommuner 2018 (Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018). 245 kommuner har svarat på frågan om hur många årsanställda de har som arbetar med arbetsmarknadsåtgärder.

¹¹⁶ Utredningens sammanställning utifrån uppgifter från Arbetsförmedlingen till utredningen via e-post 2020-04-40.

nadsverksamhet. Utredningen kan här inte ge en generell bild av hur det ser ut i alla Sveriges kommuner, men kan visa på några exempel. Av utredningens intervjuer framgår att en del kommuner t.ex. ser svårigheter i att avsätta personal för att särskilt arbeta med uppdrag åt Arbetsförmedlingen i ett reformerat system. Det handlar särskilt om mindre kommuner som har relativt få anställda inom sin arbetsmarknadsverksamhet, men av intervjuerna framkommer samtidigt att en långsiktig lösning med statlig ersättning skulle kunna möjliggöra en utökad kommunal arbetsmarknadsverksamhet. Utredningen bedömer att det också kan finnas utmaningar för en kommun att utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen om en kommuns arbetsmarknadsverksamhet endast omfattar praktikplatser och administrering av olika subventionerade anställningar. I dessa fall är kommunens erfarenhet av andra typer av rustande och matchande arbetsmarknadsinsatser begränsad, utöver obligatoriska uppgifter inom närliggande politikområden som t.ex. komvux.

De flesta kommuner som utredningen talat med, liksom några av de kommuner som ingår i utredningens referensgrupp, har dock en relativt omfattande erfarenhet av arbetsmarknadsinsatser och beskriver i många fall att de redan utför liknande insatser som de fristående aktörerna. De kommunanställda lyfter också fram att de har en bred kännedom om arbetslösa kommuninvånare som står långt ifrån arbetsmarknaden. De lokala kontakterna med näringslivet är ytterligare en faktor som vissa kommuner betonar. Bland de kommuner som utredningen talat med förekommer det t.ex. att kommunen hjälper företag att ta del av Arbetsförmedlingens stöd till arbetsgivare och att företag hör av sig direkt till kommunen vid behov av arbetskraft. Men här är variationen stor. Bland de kommuner som utredningen talat med är erfarenheten betydligt större när det gäller insatser till arbetssökande än kontakter med arbetsgivare. Tyngdpunkten i insatserna för arbetssökande ligger snarare på rustning än på matchning, vilket också redogörelsen i avsnitt 3.5.2 indikerar. De matchande inslagen utgör i många fall ett integrerat komplement i verksamheten.

3.8.3 Stort intresse att medverka men tveksamheter kring att vara en marknadsaktör

Utöver grundläggande premisser som en organisation kring arbetsmarknadsinsatser samt vissa ekonomiska och personella förutsättningar behövs en politisk vilja att utföra uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen då medverkan ska bygga på frivillighet.¹¹⁷ Intresset bland kommuner att utföra statliga arbetsmarknadsinsatser mot ersättning är stort. Drygt 90 procent av de kommuner som ingick i SKR:s enkätundersökning våren 2019 såg det som önskvärt att kommunen får utföra arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av och med ersättning från staten.¹¹⁸ En orsak som kommunerna nämner är att de bedömer att Arbetsförmedlingen och de fristående aktörerna inte kommer att ta tillräcklig hänsyn till dem som står långt ifrån arbetsmarknaden och som kommunerna arbetar nära. Även om undersökningen indikerar ett stort intresse bland kommunerna, åtminstone under en tidsperiod med stora neddragningar vid Arbetsförmedlingen, påverkas intresset sannolikt av på vilket sätt kommunerna ges möjlighet att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Gemensamt för de kommuner som utredningen talat med är att det finns en oro för att medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken ska bli kortsiktig och försvåra långsiktig planering av den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Intresset är därför troligen större om Arbetsförmedlingens uppdrag åt kommunerna omfattar en längre tidsperiod.

Bland de som arbetar med arbetsmarknadsfrågor vid de kommuner som utredningen har talat med framkommer att flera kommuner har svårt att se sig som en framtida konkurrent på en marknad vid sidan av andra fristående aktörer. Det kan t.ex. handla om att kommuner ser det som kontraproduktivt att konkurrera med fristående aktörer på orten eftersom det kan leda till att arbetstillfällen hos andra aktörer går förlorade. Ett annat perspektiv som framkommer i utredningens kontakter med kommuner är att det i många fall upplevs som främmande för en kommun att delta i en upphandling eller i ett valfrihetssystem. Kommunerna menar i dessa fall att det inte är något självändamål för dem att vara aktörer på en marknad för arbetsmarknadstjänster, utan att de snarare kan komplettera de behov som Arbetsförmedlingen eller fristående aktörer inte kan tillgodose men

¹¹⁷ Dir. 2019:86.

¹¹⁸ SKL (2019), Kommunala perspektiv på arbetsmarknadsstatistikens omläggning, s. 26. Frågan besvarades av 165 kommuner.

som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Samtidigt förekommer det också att kommuner ser det som naturligt att vara en aktör, t.ex. i ett valfrihetssystem, eftersom de menar att de redan utför motsvarande matchande och rustande insatser för arbetssökande individer i kommunen.

SKR anser att kommuner, mot ekonomisk ersättning, ska kunna ha en samordnande och rustande roll för de grupper som står längre ifrån arbetsmarknaden och kunna vara utförare av statliga arbetsmarknadsinsatser.¹¹⁹ SKR anser även att kommunernas kunskap om arbetssökande med ekonomiskt bistånd behöver tas tillvara i den arbetsmarknadspolitiska bedömning som Arbetsförmedlingen gör av de arbetssökande. Det är också tydligt bland de kommuner som utredningen har talat med att de ser en möjlighet att ha en utvidgad roll för individer som behöver olika typer av förberedande och rustande stöd för att komma in på arbetsmarknaden. Många kommuner menar att det ligger närmare till hands att komma överens med Arbetsförmedlingen om att kommunen mot ersättning kan utföra arbetsmarknadsinsatser, än att vara en marknadsaktör. Detta skulle enklare kunna ske inom kommunernas befintliga organisation och det finns en bredare erfarenhet av denna form av medverkan. Dessa kommuner ser framför allt att de skulle kunna stödja den målgrupp som står långt ifrån ett reguljärt arbete eller studier. Att få ett helhetsansvar för en viss målgrupp eller att få en koordinerad eller samordnande roll för arbetsmarknadsinsatser är andra uppgifter som kommunerna ser att det finns ett behov av. En orsak som ofta nämns bland de kommuner som utredningen har talat med är att kommunen har en bred kännedom om individen och ett ansvar för närliggande politikområden som socialtjänst och utbildning, och här finns det en unik kommunal förutsättning. Sammanfattningsvis finns det en variation i såväl kommunernas förutsättningar att utföra arbetsmarknadsinsatser som på vilket sätt kommuner önskar att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken, även om det i flera fall kan vara ett långt steg för en kommun att delta i upphandlingar eller valfrihetssystem.

¹¹⁹ SKR, 2019-12-13, Skrivelse med anledning av det allvarliga läget inom Arbetsförmedlingen.

4 Arbetsförmedlingens möjligheter som uppdragsgivare

4.1 Arbetsförmedlingens möjligheter som beställare

Utredningen ska enligt sina direktiv undersöka kommunernas möjlighet att tillhandahålla insatser för arbetssökande på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. Även om uppdrag med ersättning kanske främst för tankarna till en köp- och säljsituation är det inte uteslutet att uppdrag kan ges på andra sätt.

Rättsligt kan Arbetsförmedlingen i princip utföra de uppgifter som myndigheten ansvarar för i egen regi eller köpa in tjänster från en extern leverantör. Arbetsförmedlingen kan även på annat sätt än genom ett köp se till att de uppgifter som myndigheten ansvarar för blir utförda. När en anskaffning eller ett överlämnande av uppgifter innefattar att offentliga medel betalas ut finns ett antal regelverk, såsom upphandlingsregler och statsstödsregler, som Arbetsförmedlingen måste förhålla sig till. Utredningen behandlar därför i det följande de rättsliga möjligheter som finns och på vilka sätt de kan användas.

De tjänster som är aktuella i den här utredningen benämns arbetsmarknadstjänster. Det är ett brett begrepp och det finns ingen exakt definition av vad det innefattar. I avsnitt 3 redogör utredningen för vilka typer av arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen köper av privata aktörer, och vilka arbetsmarknadsinsatser som kommuner utför på eget initiativ. Det handlar bl.a. om olika typer av förberedande stöd, utbildning och matchning. De tjänster som Arbetsförmedlingen köper kan också vara en kombination av insatser, t.ex. både rustande och matchande stöd. Typen av tjänst har betydelse för bl.a. bedömningen av i vilken utsträckning EU-rätten påverkar och hur stort utrymme det finns för nationell reglering.

Utredningen ska enligt sina direktiv undersöka kommunernas möjlighet att tillhandahålla insatser för arbetssökande på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. Eftersom det inte finns någon bestämd juridisk innebörd av begreppet uppdrag mot ersättning är det inte uteslutet att uppdrag kan ges på flera olika sätt. Exempelvis kan Arbetsförmedlingen genom att upphandla en tjänst lämna ett uppdrag och ersätta för utförandet. Vidare kan uppdrag ges och tas emot inom ramen för ett samarbete. Även bidragsfinansierade uppdrag skulle kunna vara aktuella eftersom inte heller bidrag har någon rättslig definition. Utredningen kommer i det följande att redogöra för de olika sätt som Arbetsförmedlingen kan lämna uppdrag med ersättning till en kommun.

4.1.1 Arbetsförmedlingens möjligheter att upphandla

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen kan upphandla arbetsmarknadstjänster från kommunerna i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Enligt den lagen ska kommuner behandlas på samma sätt som alla andra leverantörer.

Arbetsförmedlingen ska som statlig myndighet som huvudregel tillämpa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) för sina inköp. LOU är en förfarandelagstiftning. Det innebär att lagen innehåller regler för hur myndigheten ska genomföra sina upphandlingar, men inte vad myndigheten ska anskaffa.

LOU bygger i stora delar på EU-rättsliga regler från direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet). Upphandlingslagstiftningen syftar till att upprätthålla EU:s principer om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster inom den inre marknaden. Lagstiftningen säkerställer att den offentliga upphandlingen öppnas för konkurrens. Offentlig upphandling är ett viktigt medel för att uppnå samhällseliga mål samtidigt som offentliga medel utnyttjas så effektivt som möjligt. Eftersom reglerna baseras på EU-lagstiftning genomsyras de av flera grundläggande unionsrättsliga principer som följer av EUF-fördraget. Regelverket för offentlig upphandling ska därför se till att de upphandlande myndigheterna lever upp till principerna om bl.a. likabehandling och icke-diskriminering.

Offentligt kontrakt

En central fråga för att upphandlingsreglerna ska bli tillämpliga är om det föreligger ett offentligt kontrakt. Som huvudregel ska offentliga kontrakt tilldelas efter upphandling i enlighet med LOU. I LOU definieras kontrakt som ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggentreprenader. Leverantör är den eller de som tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggentreprenader på marknaden. Trots ordalydelsen avser kontrakt även bindande avtal uppkomna på andra sätt än skriftligen, t.ex. muntliga avtal.¹

EU-domstolen har i ett antal avgöranden preciserat innebörden av begreppet offentligt kontrakt. Ett offentligt kontrakt förutsätter att leverantören utgörs av en, i förhållande till den upphandlande myndigheten, fristående fysisk eller juridisk person. Vidare krävs att den upphandlande myndigheten får en prestation, dvs. en vara, en tjänst eller en byggentreprenad, som leverantören levererar eller utför mot ersättning i enlighet med avtalet. Prestationen ska vara av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande myndigheten. Den upphandlande myndighetens rätt att få en prestation motsvaras av leverantörens skyldighet att tillhandahålla prestationen. Ett offentligt kontrakt innebär således att det sker ett utbyte av prestationer. Eftersom de ömsesidiga skyldigheterna som följer av ett offentligt kontrakt är rättsligt bindande, krävs dessutom att det är möjligt att uppnå fullgörande av sådana skyldigheter genom rättsliga åtgärder. Villkoren för åtgärderna följer av nationell rätt.² Den upphandlande myndigheten ska således kunna kräva att tjänsten utförs och leverantören, när tjänsten utförts, fordra den avtalade ersättningen.

¹ Se t.ex. prop. 2015/16:195 del 1 s. 321 och 322, Risvig Hamer (2016), The concept of a "public contract" within the meaning of the Public Procurement Directive, s. 186 och Arrowsmith (2014), The Law of Public and Utilities Procurement, Regulation in the EU and UK, s. 394.

² HFD 2020 ref. 15 och däri angiven praxis från EU-domstolen.

De upphandlingsrättsliga principerna

Det primära syftet med upphandlingslagstiftningen är att främja fri rörlighet i hela EU- och EES-området. Alla leverantörer på den inre marknaden ska ha möjlighet att delta i upphandlingar och konkurrera på lika villkor oavsett om det är en inhemsk eller utländsk leverantör. Lagstiftningen genomsyras av fem grundläggande principer:

- icke-diskriminering,
- likabehandling,
- proportionalitet,
- ömsesidigt erkännande, och
- öppenhet.

Principerna innebär bl.a. att krav och villkor ska vara tydliga och stå i proportion till det behov som ska tillgodoses, att alla anbud ska bedömas enligt vad som angetts på förhand, att alla leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt sätt, att villkoren inte diskriminerar leverantörer från andra medlemsstater och att den upphandlande myndigheten ska acceptera intyg från andra stater som bevis på att krav uppfylls.

Vem får vara leverantör enligt LOU?

Det finns inget i LOU som kräver att leverantörer ska vara privata företag, utan begreppet leverantör är brett. Enligt 1 kap. 16 § LOU avses med leverantör den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggentreprenader. Med leverantör avses också grupper av leverantörer. I LOU-direktivet används i stället uttrycket ekonomisk aktör.³ Det innebär inte någon skillnad i sak men den svenska lagstiftaren har valt ordet leverantör eftersom det anses vara det normala för svenska förhållanden.⁴ Av LOU-direktivet framgår att som ekonomisk aktör omfattas alla personer eller enheter som erbjuder sig att utföra byggentreprenader, leverera varor eller tillhandahålla tjänster på marknaden, oberoende av vilken juridisk form de har valt för sin verksamhet. Därför bör samtliga företag,

³ Artikel 2.10 i direktiv 2014/24/EU.

⁴ Prop. 2006/07:128 del 1 s. 150.

filialer, dotterbolag, partnerskap, kooperativ, aktiebolag, universitet och andra former av enheter, oavsett om de är offentliga eller privata, omfattas av begreppet ekonomisk aktör.⁵

Eftersom begreppet ekonomisk aktör bör ges en vid tolkning enligt LOU-direktivet gäller det även för begreppet leverantör i LOU. Exempelvis omfattas nyetablerade aktörer som lämnar anbud i en upphandling. Av EU-domstolens praxis följer bl.a. att även aktörer som inte huvudsakligen bedriver verksamhet i syfte att skapa vinst och som inte är stadigvarande verksamma på marknaden kan utgöra leverantörer.⁶

Av EU-domstolens praxis framgår vidare att om en verksamhet får erbjuda vissa tjänster på marknaden, får medlemsstaten inte förbjuda den att delta i en offentlig upphandling avseende samma tjänster.⁷ Det betyder att Arbetsförmedlingen inte kan hindra kommuner från att delta i myndighetens upphandlingar. Om kommuner får delta eller inte regleras i annan lagstiftning som rör kommunernas uppgifter.

Upphandlingsförfarandet i korthet

En upphandling inleds ofta med en planering av det som ska upphandlas. Efter planeringen behöver upphandlingens förväntade värde beräknas för att jämföras med det s.k. tröskelvärdet. Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgör vilka bestämmelser i lagen som ska och vilka förfaranden som får tillämpas vid upphandlingen. Olika bestämmelser gäller beroende på om upphandlingens värde är över eller under tröskelvärdet. Om upphandlingen uppgår till eller överstiger tröskelvärdet gäller de direktivstyrda delarna av lagarna, dvs. de regler som är gemensamma för hela EU:s inre marknad. Vid sådana värdemässigt större upphandlingar förväntas leverantörer vara intresserade av att bevaka affärsmöjligheter och anbudsmarknader även i andra medlemsstater än det egna hemlandet. Upphandlingar som understiger tröskelvärdet regleras i Sverige särskilt med nationella bestämmelser i 19 kap. LOU.

⁵ Skäl 14 i direktiv 2014/24/EU.

⁶ Prop. 2015/16:195 del 2 s. 942, (se även EU-domstolens dom i mål C-305/08 CoNISMa, EU:C:2009:807).

⁷ Se EU-domstolens domar i målen C-159/11 Lecce, EU:C:2012:817, p. 27 och C-305/08 CoNISMa, EU:C:2009:807, p. 49.

För tjänster som tillhör kategorin sociala och andra särskilda tjänster ska därför bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas oavsett värde. Men den svenska lagstiftaren har begränsat tillämpningen för s.k. välfärdstjänster till ett fåtal regler i 19 kap. om upphandlingen understiger 750 000 euro.

Den upphandlande myndigheten ska upprätta upphandlingsdokument som i huvudsak ska fastställa föremålet för upphandlingen genom att beskriva myndighetens behov och vad som krävs i fråga om egenskaper hos de varor, tjänster eller byggentreprenader som ska anskaffas. Dessutom ska myndigheten ange vad i beskrivningen som utgör de minimikrav som alla anbud ska uppfylla, och även ange kriterierna för tilldelning av kontrakt.

Den information som lämnas i upphandlingsdokumenten ska vara tillräcklig för att en leverantör ska kunna bedöma upphandlingens art och omfattning och därmed kunna ta ställning till om den vill delta i förfarandet. Av upphandlingsdokumenten ska det vidare framgå hur valet av leverantör kommer att ske och hur utvärderingen av anbud kommer att gå till. Utvärderingsgrunderna kan utgöras av:

- det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
- kostnad, eller
- enbart pris.

Det är även möjligt att tillämpa ett fast pris eller en fast kostnad. I dessa fall får anbudsgivarna konkurrera om vem som kan erbjuda den bästa kvaliteten.

Kärnan i upphandlingslagstiftningen är skyldigheten att annonsera upphandlingen. På så sätt kan alla intresserade leverantörer från hela den inre marknaden få information om upphandlingen. En anbudsgivare får en viss frist att lämna ett anbud i upphandlingen. När tiden för att lämna anbud gått ut öppnas anbudet och de utvärderas av den upphandlande myndigheten. Ställning tas till vilken eller vilka anbud som ska antas med hänsyn till den utvärderingsgrund som angetts i upphandlingsdokumenten. En leverantörsprövning ska dessutom ske. Vid leverantörsprövningen kontrollerar den upphandlande myndigheten att det inte föreligger någon grund för uteslutning och om leverantören uppfyller de krav som ställts i upphandlingen. Det kan t.ex. vara om leverantören har tillräcklig kapacitet och resurser att utföra det som efterfrågas i upphandlingen. När anbudsutvärderingen

och leverantörsprövningen genomförts ska den upphandlande myndigheten fatta ett beslut om vilken leverantör och vilket anbud som ska antas i upphandlingen (tilldelningsbeslut). Upplysningar om tilldelningsbeslutet och skälen för det ska sändas till samtliga anbudssökande och anbudsgivare. Efter att upplysningar lämnats till samtliga deltagande leverantörer följer en period under vilken avtal inte får ingås (avtalsspärr) för att leverantörerna ska kunna ta tillvara sin rätt att ansöka om överprövning av tilldelningsbeslutet. Först sedan denna frist löpt ut kan upphandlingen avslutas och ett avtal kan tecknas mellan parterna.

Ramavtal

En annan möjlighet i stället för att tilldela ett kontrakt är att ingå ett ramavtal, dvs. ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod. Det gäller särskilt ifråga om tänkt pris och, i tillämpliga fall, uppskattade kvantiteter. Regler om ramavtal finns i 7 kap. 3–8 §§ LOU. Den upphandlande myndigheten ska om ramavtalet har flera leverantörer tillämpa objektiva villkor för att avgöra vilken av leverantörerna som ska tilldelas kontrakt. Sådana objektiva villkor kan t.ex. vara rangordning av leverantörerna. Ett annat alternativ är att tilldela kontrakt efter en förnyad konkurrensutsättning. Det innebär att leverantörerna som är parter i ramavtalet bjuds in på nytt att lämna anbud i enlighet med villkoren i ramavtalet. Det är också möjligt att kombinera dessa olika sätt att tilldela kontrakt inom ramen för samma ramavtal. Ett exempel kan vara att tillämpa rangordning för tilldelning av kontrakt upp till en viss kontraktssumma och förnyad konkurrensutsättning för tilldelningar som avser större kontrakt. Ramavtal är stängda system. Vilka parter som får avropa från ett ramavtal ska tydligt anges i anbudsinfordran eller inbjudan att bekräfta intresse. Det innebär att det inte är möjligt för myndigheter eller leverantörer att ansluta sig till ett ramavtal i efterhand.

Dynamiskt inköpssystem

Regler för dynamiska inköpssystem finns sedan 2017 i 8 kap. 1–8 §§ LOU.⁸ Sådana system är en relativt ny elektronisk metod för upphandling. En upphandlande myndighet får enligt bestämmelserna använda ett dynamiskt inköpssystem för återkommande anskaffning av varor, tjänster eller byggtreprenader som är allmänt tillgängliga på marknaden och har egenskaper som tillgodoser den upphandlande myndighetens behov. Dynamiska inköpssystem liknar ramavtal, men ska drivas som en helt elektronisk process. Det ska ha en bestämd giltighetstid och under den tiden vara öppet för varje leverantör som uppfyller kvalificeringskraven. Det finns dock inte någon längsta giltighetstid och till skillnad från vad som gäller vid ramavtal kan nya leverantörer anslutas till systemet när som helst under systemets giltighetstid. Antalet leverantörer som får delta i systemet får inte begränsas.

En upphandlande myndighet som inrättar ett dynamiskt inköpssystem ska annonsera om detta. I anbudsinfordran ska systemets giltighetstid anges. Eftersom nya leverantörer ska kunna ansluta, ska det dynamiska inköpssystemet annonseras löpande. Dynamiska inköpssystem är en tvåstegsprocess. I det första steget ansöker leverantörerna om att ansluta sig till systemet. Sedan sker anskaffningen genom en inbjudan att lämna anbud som riktar sig till alla leverantörer i systemet. Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör kontraktet vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga på grundval av de tilldelningskriterier som anges i annonsen om upphandling eller i inbjudan att bekräfta intresse. Tilldelningskriterierna får vid behov preciseras i inbjudan att lämna anbud.

Arbetsförmedlingen har ett annonserat dynamiskt inköpssystem för arbetsmarknadsutbildning.⁹ Ett annat exempel är Uppsala kommun som inrättat ett dynamiskt inköpssystem för arbetsfrämjande insatser.¹⁰

⁸ Prop. 2015/16:195 del 1 s. 554–571.

⁹ Arbetsförmedlingen, Meddelande om upphandling, Dynamiskt inköpssystem Solcellsmontör, Af-2019/0047 1590.

¹⁰ Uppsala kommun, Meddelande om upphandling, Arbetsfrämjande insatser, AMN-2019-0277.

Sociala tjänster och andra särskilda tjänster

För vissa tjänster, sociala tjänster och andra särskilda tjänster, gäller enligt artiklarna 74–76 i LOU-direktivet ett särskilt upphandlings-system, även kallat det enklare systemet. Det gäller för vissa särskilt angivna tjänster när värdet på kontraktet uppgår till minst eller överstiger 750 000 euro. Som nämnts ovan har vi i Sverige reglerat sociala och andra särskilda tjänster i 19 kap. LOU. Vilka tjänster det handlar om anges i bilaga 2 till LOU. De svenska reglerna gäller för sociala och andra särskilda tjänster oaktat värde. De ska alltså tillämpas även under LOU-direktivets tröskelvärde.

Välfärdstjänster

Den 1 januari 2019 infördes särskilda regler i LOU om upphandling av välfärdstjänster.¹¹ Syftet var att förenkla upphandlingarna av sådana tjänster. Välfärdstjänsterna anges i bilaga 2 a till LOU. Välfärdstjänster är en delmängd av de tjänster som benämns som sociala och andra särskilda tjänster. För välfärdstjänster gäller att de inte behöver annonseras om värdet på det som ska upphandlas understiger 2 156 469 kronor. För upphandlingar som uppgår till eller överstiger det beloppet men understiger tröskelvärdet för sociala och andra särskilda tjänster (750 000 euro) innebär reglerna kortfattat att upphandlingen som huvudregel ska annonseras, men i övrigt behöver myndigheten inte tillämpa något visst förfarande. Den upphandlande myndigheten kan alltså själv bestämma hur upphandlingen ska genomföras eller välja att tillämpa ett reglerat upphandlingsförfarande, exempelvis förenklat förfarande. Dessutom behöver de grundläggande upphandlingsprinciperna (exempelvis likabehandlings- och öppenhetsprincipen) bara tillämpas om en upphandling av välfärdstjänster under tröskelvärdet om 750 000 euro bedöms ha ett bestämt gränsöverskridande intresse. För välfärdstjänster som uppgår till eller överstiger 750 000 euro tillämpas reglerna för sociala och andra särskilda tjänster i 19 kap. LOU.

¹¹ Prop. 2017/18:158.

Vilken typ av tjänst är arbetsmarknadstjänster?

Common Procurement Vocabulary (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande myndigheter och enheter för att beskriva föremålet för en upphandling. De olika tjänsternas uppdelning i sociala och andra särskilda tjänster samt välfärdstjänster som nämnts ovan bygger på CPV-koder. CPV-koderna är tänkta att underlätta för presumtiva anbudsgivare att hitta intressanta upphandlingar. Vid valet av CPV-kod ska den upphandlande myndigheten välja den kod som bäst stämmer överens med vad som ska upphandlas. Om det inte finns någon CPV-kod som stämmer riktigt överens med vad som ska upphandlas, ska den upphandlande myndigheten hänvisa till den huvudgrupp, grupp, undergrupp eller kategori som bäst beskriver föremålet för upphandlingen. Det finns ingen specifik kod för arbetsmarknadstjänster utan en bedömning av vilka bestämmelser som ska tillämpas behöver göras i varje enskilt fall. Många tjänster kommer antagligen att tillhöra kategorin sociala och andra särskilda tjänster och då omfattas av 19 kap. LOU medan andra tjänster inte kommer att göra det. Som exempel kan nämnas att valfrihetssystemet Stöd och matchning (STOM) har klassificerats som både arbetssökningstjänst (tillhör kategorin välfärdstjänster) och coachning (som varken tillhör kategorin sociala och andra tjänster eller välfärdstjänster). Arbetsförmedlingens valfrihetssystem Kundval rusta och matcha (KROM) har klassificerats som utbildningstjänst, vilket tillhör kategorin välfärdstjänster. Det ska noteras att hur en myndighet har klassificerat en tjänst inte är avgörande för bedömningen av vilken typ av tjänst det handlar om. Det kan också vara så att vissa tjänster är svåra att placera inom en kategori. Utbildningsinsatser kan röra sig om flera koder, både inom och utom kategorierna välfärdstjänster och sociala och andra särskilda tjänster.

4.1.2 Arbetsförmedlingens möjligheter att direktupphandla

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen kan enligt upphandlingsreglerna vända sig direkt även till en kommun för att få en tjänst utförd om myndigheten genomfört en upphandling av tjänsten men inte fått in några anbud alls eller några lämpliga anbud (direktupphandling).

En upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering (direktupphandling), om det inte har lämnats några anbudsansökningar eller anbud eller några lämpliga sådana, dvs. inga som uppfyller de krav på leverantören som ställts i upphandlingen. Det betyder att Arbetsförmedlingen i sådana fall kan vända sig direkt till en leverantör. Det inkluderar att Arbetsförmedlingen kan vända sig till en kommun. En förutsättning är att de villkor som har angetts i de ursprungliga upphandlingsdokumenten inte ändras väsentligt. En rapport om detta ska lämnas till Europeiska kommissionen om den begär det.

En förutsättning för att kunna använda sig av direktupphandling i den här situationen är att det inte finns något behov av att väsentligt ändra krav och villkor utan myndigheten kan gå vidare med de krav och villkor som ställts i den föregående annonseringen. Det innebär således ett nytt försök att hitta en leverantör för att utföra tjänsten med de ursprungliga kraven. Behöver krav och villkor ändras och myndigheten fortfarande vill upphandla tjänsten bör en ny upphandling genomföras. Myndigheten kan då komplettera behovs- och marknadsanalysen så att kraven anpassas ytterligare.

4.1.3 Arbetsförmedlingens möjligheter att använda valfrihetssystem

Utredningens bedömning: Det finns inget i lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen eller lagen om valfrihetssystem som hindrar att Arbetsförmedlingen godkänner även en kommun som leverantör i ett valfrihetssystem. Enligt dessa lagar ska kommuner behandlas på samma sätt som alla andra leverantörer.

Ett alternativ till att tillämpa LOU för inköp är att inrätta ett valfrihetssystem. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) tillämpas. Det framgår av lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA), som i stora delar hänvisar till LOV. LOV är i likhet med LOU en förfarandelagstiftning, vilket betyder att reglerna beskriver hur myndigheten ska agera när ett valfrihetssystem ska tillhandahållas.

Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja en bland flera leverantörer som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. LOV bygger på principen att den upphandlande myndigheten som huvudman för verksamheten ansvarar för att tjänsterna tillhandahålls brukaren eller invånaren i enlighet med gällande lag. För att uppfylla det ansvaret inrättar myndigheten ett valfrihetssystem där alla leverantörer som uppfyller myndighetens krav kontrakteras. Kontrakten innehåller ekonomiska villkor och avser tillhandahållandet av en tjänst. Den enskilde brukaren bestämmer därefter vilken av dessa leverantörer som ska tillhandahålla tjänsten för brukaren.

Valfrihetssystem är obligatoriskt inom primärvården. Det innebär att regionerna måste inrätta valfrihetssystem för de tjänster som innefattas i primärvård. Fram till utgången av 2015 fanns ett liknande obligatorium för etableringslotsar inom Arbetsförmedlingens verksamhet i den dåvarande lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Vem får vara leverantör i ett valfrihetssystem?

Enligt 2 kap. 3 § LOV avses med leverantör den som på marknaden tillhandahåller vissa tjänster som genom CPV-koder räknas upp i lagens inledande bestämmelser, dvs. tjänster inom i huvudsak hälsovård och socialtjänst. Med leverantör avses också en grupp av leverantörer. För Arbetsförmedlingens del avses enligt 1 § och 2 § 1 LOVA med leverantör den som på marknaden tillhandahåller tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

När valfrihetslagarna utarbetades var utgångspunkten att reglera hur kommuner och regioner skulle gå till väga för att konkurrensutsätta sin verksamhet genom att inrätta ett valfrihetssystem med

olika utförare. Utförandet kunde ske genom de tre alternativen egenregiverksamhet, verksamhet som är upphandlad enligt LOU eller anskaffad enligt LOV.¹² Vilken typ av organisation som kan delta som utförare inom LOV är inte reglerad utöver den leverantörsdefinition som beskrivits ovan och finns heller inte närmare beskrivet i motiven till lagstiftningen. Som redogjorts för i avsnitt 4.1.1 är utgångspunkten för LOU att även offentliga leverantörer omfattas av lagstiftningen. Även om LOV skiljer sig på vissa sätt från LOU finns det många likheter mellan lagarna och LOU har i flera avseenden legat till grund för LOV. LOV bygger därför i många avseenden på regler och principer som återfinns i upphandlingsreglerna bl.a. är de upphandlingsrättsliga principerna också tillämpliga i ett valfrihetssystem. I motiven till LOV lyftes det bl.a. fram att valfrihetsmodellen bör underlätta för kommuner att utföra hemtjänstinsatser åt varandra, över kommungränserna.¹³ Närliggande kommuner som infört ett valfrihetssystem enligt LOV kan samarbeta och ordna olika specialboenden, trots att befolkningsunderlaget i den egna kommunen är för litet, genom att vara utförare åt varandra.¹⁴ Sammanfattningsvis innebär resonemanget att det inte finns några begränsningar i LOV som gör att kommuner, eller andra offentliga organ, kan utestängas som leverantörer i ett valfrihetssystem. Tvärtom är LOV konkurrensneutral i den bemärkelsen och alla leverantörer, dvs. de som tillhandahåller tjänsterna på marknaden, ska behandlas lika. Det utesluter dock inte att det finns annan reglering som förhindrar att en kommun eller myndighet ansöker till ett valfrihetssystem som exempelvis kommunallagen eller andra regler och förordningar som styr myndigheters verksamhet.

Definitionen av leverantör i LOVA skiljer sig inte i sak från den i LOV. Även enligt LOVA anses leverantörer vara de som på en marknad tillhandahåller de tjänster som lagen gäller för. I förarbetena till LOVA anfördes att det inte borde skapas någon möjlighet för kommuner att delta som en valbar aktör i ett valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen. Men trots det uttalandet infördes inte någon begränsning av den möjligheten varken i LOV eller LOVA.¹⁵ Om någon, dvs. även en kommun, tillhandahåller lagens tjänster på en marknad anses den därför som en leverantör.

¹² Prop. 2008/09:29 s. 89.

¹³ Prop. 2008/09:29 s. 120.

¹⁴ Prop. 2008/09:29 s. 123.

¹⁵ Prop. 2009/10:146 s. 19.

Förfarandet i korthet

Den upphandlande myndighet som vill tillämpa LOV måste löpande annonsera detta på en nationell webbplats för valfrihetssystem. De grundläggande principerna för offentlig upphandling gäller även för LOV. Det betyder bl.a. att den upphandlande myndigheten måste behandla alla leverantörer lika. De leverantörer som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller de fastställda kraven godkänns, varefter kontrakt tecknas. LOV bygger på att det inte sker någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Den enskilde ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon vill ska tillhandahålla tjänsten. Valfrihetssystem innebär således en etableringsfrihet för leverantörer. Myndigheten ansvarar för att brukaren får fullödlig information om samtliga leverantörer som finns att välja mellan. För personer som inte väljer ska det finnas ett ickevalsalternativ som myndigheten då hänvisar till. Det är inte reglerat vad ickevalsalternativet ska vara men det kan vara myndighetens egen regi eller en upphandlad leverantör. Vanligt förekommande är s.k. turordningslistor som inkluderar alla leverantörer i valfrihetssystemet.

Valfrihetssystem och LOU-direktivet

I LOU-direktivet klargörs att situationer då samtliga aktörer som uppfyller vissa villkor har rätt att utföra en bestämd uppgift utan selektivitet inte bör ses som upphandling, utan som auktorisations-system, och därför inte omfattas av direktivet. Som exempel på sådana situationer nämns kundval och system med servicecheckar.¹⁶ Det betyder att LOU-direktivet endast ska tillämpas då upphandlande myndigheter gör anskaffningar genom att ingå kontrakt med en eller flera leverantörer som myndigheten har valt ut. Det framgår vidare i förarbetena till LOU att det krävs ett inslag av selektivitet dvs. att den upphandlande myndigheten väljer ut en eller flera leverantörer, för att det ska vara fråga om upphandling enligt LOU. I de fall den upphandlande myndigheten inte tilldelar en leverantör ett kontrakt utan endast kvalificerar alla leverantörer som uppfyller kvalificeringskraven, utan urval, är det därför inte fråga om en situation som omfattas av direktivet.¹⁷ EU-domstolen har hittills i två av-

¹⁶ Skäl 4 i direktiv 2014/24/EU.

¹⁷ Prop. 2015/16:195 del 2 s. 933 och 934.

göranden uttalat sig om direktivet omfattar upphandlande myndigheters avtal enligt vilka leverantörer som uppfyller vissa villkor haft rätt att utföra en bestämd uppgift utan att myndigheterna har gjort något urval bland leverantörerna.¹⁸ I båda avgörandena utgick domstolen i sin bedömning från direktivets syfte, att säkerställa att nationella leverantörer inte ges företräde vid upphandlande myndigheters tilldelning av offentliga kontrakt. Domstolen konstaterade i båda målen att en sådan risk är nära förknippad med den exklusivitet som följer av att kontraktet tilldelas en eller flera anbudsgivare. Domstolen betonade att den upphandlande myndighetens urval av anbuderna utgör ett grundläggande kriterium för offentlig upphandling och för begreppet offentligt kontrakt. I dessa två mål kom EU-domstolen fram till att det inte handlade om offentliga kontrakt och att LOU-direktivet därför inte var tillämpligt. Båda målen handlade om system där alla leverantörer som uppfyllde vissa fastställda villkor fick ansluta sig. I det ena fallet fick alla leverantörer som uppfyllde villkoren teckna leveransavtal och i det andra fallet fick alla leverantörer som uppfyllde villkoren ingå i en rådgivningspool. Målen skiljde sig åt genom att i det ena var det möjligt för leverantörer att ansluta sig löpande under hela systemets löptid men i det andra var det möjligt för leverantörer att ansluta sig under en begränsad tid. Den avgörande betydelsen för utgången i målen var att myndigheterna inte gjorde något val bland leverantörerna utan alla leverantörer som uppfyllde ställda krav fick ansluta sig.

4.1.4 Likheter och skillnader mellan LOV och LOU

Ovan har utredningen redogjort för LOU och LOV som alternativa sätt för Arbetsförmedlingen att teckna avtal med externa leverantörer. De båda lagarna styr hur Arbetsförmedlingen ska gå till väga. Hur tjänsten ska utföras och på vilket sätt tjänsten ska anskaffas är strategiska beslut baserade på information som Arbetsförmedlingen kan få genom bl.a. behovs- och marknadsanalys. Det är analyser som behöver göras i varje enskilt fall. Det är också en strategisk fråga om det är lämpligast att inrätta ett valfrihetssystem enligt LOV eller upphandla enligt LOU. Sammanställningen i det här avsnittet ger en

¹⁸ EU-domstolens domar i målen C-410/14 Falk Pharma, EU:C:2016:399 och C-9/17 Tirkkonen, EU:C:2018:142.

översikt när det gäller likheter och skillnader för att ta ställning i den frågan.

Likheter i LOV och LOU – en översikt

- *De grundläggande principerna* för offentlig upphandling gäller som huvudregel för både upphandlingar och valfrihetssystem. Från dessa finns vissa undantag, t.ex. för välfärdstjänster som upphandlas i enlighet med LOU vilka understiger 750 000 euro och som saknar ett gränsöverskridande intresse.
- *Krav på leverantören.* Krav på leverantören kan ställas i såväl upphandlingar som valfrihetssystem. Kraven syftar till att säkerställa att leverantörerna har den kapacitet och de resurser som krävs för att utföra det som upphandlas. De krav som den upphandlande myndigheten ställer måste höra samman med varan eller tjänsten och måste vara relevanta för avtalet. Enligt proportionalitetsprincipen ska den upphandlande myndigheten inte ställa andra eller högre krav än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kraven.
- *Krav på tjänsten.* Det är myndigheten som anger kraven efter sina behov, gällande lagstiftning och de mål som ska uppnås. Det är behoven som ska styra kraven och här har myndigheterna en stor frihet och stora möjligheter att utforma kraven på de sätt som de önskar så länge som de grundläggande principerna respekteras. Krav kan bl.a. ställas på hur tjänsten ska utföras, på leverantörens personal eller hur lokaler ska vara utformade.
- *Den enskildes möjlighet att välja utförare* kan tillgodoses såväl inom ramen för en upphandling som ett valfrihetssystem. Valfrihet för den enskilde är en grundläggande förutsättning i ett valfrihetssystem eftersom det i ett sådant är individen som väljer utförare. Ett ickevalsalternativ ska erbjudas dem som inte nyttjar sin möjlighet att välja. Valfrihet för den enskilde är möjligt även i en upphandling. Det uppnås exempelvis genom att individens val används som fördelningsnyckel i ett ramavtal. Det finns dock inget krav på ett ickevalsalternativ i LOU.

- *De krav som ställs måste vara möjliga att följa upp.* Uppföljning säkerställer att den tjänst som levereras motsvarar de krav och villkor som ställts.

Tabell 4.1 Skillnader i LOV och LOU – en översikt

LOV	LOU
Annonsering	
Alla valfrihetssystem enligt LOV annonseras löpande på valfrihetswebben.se.	När man upphandlar i enlighet med LOU annonserar man vanligtvis under en begränsad tid och det finns inte någon särskild annonseringsplats. I Sverige finns ett begränsat antal privata företag som erbjuder möjlighet att annonsera upphandlingar. Om det som ska köpas in uppgår till eller överstiger ett visst tröskelvärde är det dock obligatoriskt att annonsera i en EU-gemensam annonsdatabas (TED). ¹⁹
Anbudstid	
Leverantörer kan ansöka löpande och det finns inte någon begränsning i systemet av antal leverantörer som får teckna avtal.	Leverantörer lämnar vanligtvis in anbud under en begränsad tid. Ett begränsat antal leverantörer tilldelas kontrakt och får teckna avtal.
Volymer	
I ett valfrihetssystem anges inte några volymer. Detta eftersom det är de enskilda som kommer att välja och myndigheten vet inte säkert i förväg hur många leverantörer som kommer att ansluta sig.	I en upphandling framgår det vanligtvis av upphandlingsdokumenten vilken volym som en leverantör kan förvänta sig. Uppskattningen behöver dock inte vara någon garanti för att få leverera, exempelvis vid ett ramavtal. Det beror på hur det enskilda ramavtalet är utformat.
Utvärdering av anbud	
I ett valfrihetssystem sker det inte någon anbudsutvärdering. Alla leverantörer som uppfyller kraven godkänns. Valet av leverantör sker genom att det är den enskilde som ska använda tjänsten som väljer utförare.	I en upphandling är det myndigheten som utvärderar anbudet och tilldelningsbeslut fattas.

¹⁹ Reglerna för annonsering kommer i några avseenden att ändras genom den nya lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik som träder i kraft den 1 juli 2020. Lagen innebär att de annonsdatabaser som annonserar upphandlingar ska vara registrerade och att det blir obligatoriskt för de upphandlande organisationerna att annonsera sina upphandlingar i dessa registrerade annonsdatabaser. Från databaserna ska, från och med den 1 januari 2021, uppgifter för statistikändamål lämnas till Upphandlingsmyndigheten.

LOV	LOU
Avtal	
Kontrakt kan tecknas direkt efter ett godkännande.	Avtal kan tecknas efter att den s.k. avtalsspärren löpt ut. Syftet med avtalsspärren är att de leverantörer som inte vunnit upphandlingen ska ha möjlighet att ansöka om överprövning av tilldelningsbeslutet.
Avtalstid	
I ett valfrihetssystem är det inte nödvändigt med tidsbegränsade avtal eftersom systemet löper på tillsvidare. Myndigheten kan därför välja fasta avtalstider eller tillsvidareavtal. När avtalstiden löpt ut kan leverantören ansöka på nytt till systemet.	Processen avslutas med att avtal tecknas med leverantören. I upphandling ska avtalet normalt sett vara tidsbegränsat. När avtalet löpt ut kan det ersättas med ett nytt avtal. Ett nytt avtal kan exempelvis ingås genom en ny upphandling.
Ändringar i avtal	
Det är möjligt att ändra i avtal och förfrågningsunderlag. Eftersom det är ett löpande system kan det finnas behov att ändra villkor och krav i valfrihetssystemet över tid. Hur det ska göras ska framgå i förfrågningsunderlaget och i avtalet.	Efter att avtal slutits är möjligheterna att ändra i krav eller villkor mycket begränsade.
Ersättning	
Alla leverantörer får samma ersättning för samma uppdrag. Det sker inte någon priskonkurrens. Det finns dock inte några hinder att differentiera ersättningen efter olika uppdrag exempelvis för olika målgrupper, geografiska områden eller tjänstens omfattning.	Ersättningen kan skilja sig åt mellan leverantörer för samma typ av uppdrag. Det går att konkurrera med bl.a. pris, kvalitet eller en kombination av dessa.

4.1.5 Valfrihet genom LOV eller LOU?

Valfrihet genom LOV

I ett valfrihetssystem enligt LOV är utgångspunkten att den enskilde väljer vilken leverantör som ska leverera tjänsten. Alla leverantörer som uppfyller de krav som ställs får teckna avtal med myndigheten och det är den enskilde som ska använda tjänsten som väljer utförare. Rent praktiskt kan myndigheten ha listor digitalt eller på annat sätt som beskriver utföraren. Den enskilde ska kunna göra sitt eget val och myndigheten får inte påverka valet utan den information som ges ska vara tillräcklig, saklig och objektiv så att den enskilde ska

kunna göra sitt val. Det finns inte några möjligheter i LOV att begränsa den enskildes valfrihet. Myndigheten kan exempelvis inte peka ut ett begränsat antal utförare som den enskilde sedan kan välja mellan. Det går däremot att tillämpa olika ersättningar för olika geografiska områden eller målgrupper. En fördel med ett valfrihetssystem är att det går att ändra och anpassa krav och villkor löpande. Exempelvis kan ersättningsnivåer ändras om beställaren märker att de inte gynnar önskat resultat. Detsamma gäller krav och villkor som kan modifieras under hela valfrihetssystemets löptid.

Valfrihet genom LOU

Inom ramen för upphandling enligt LOU går det att utforma upphandlingar så att de skapar valfrihet för de enskilda som ska använda tjänsterna. Det kan exempelvis göras genom att den enskildes val används som fördelningsnyckel i ett ramavtal.²⁰ I praktiken kan det gå till så att myndigheten genomför en upphandling med kvalificeringskrav och tilldelningskriterier och väljer ut ett antal leverantörer som får vara med i ramavtalet. När sedan avrop ska ske får den enskilde välja mellan de leverantörer som finns inom ramavtalet. Det betyder att den enskilde kan välja bland de leverantörer som myndigheten har upphandlat i ett ramavtal. Den upphandlande myndigheten kan dessutom kombinera fördelningsnycklar, t.ex. den enskildes val i kombination med den enskildes behov och rangordning. Det betyder att det är möjligt med en fördelningsnyckel som innebär att myndigheten gör ett ytterligare urval av leverantörer inom ramavtalet som den enskilde sedan kan välja mellan. Det kan vara en bra idé om man valt att ha många leverantörer inom ramavtalet. Det går alltså att begränsa valfriheten om det finns behov av det. Till skillnad från ett valfrihetssystem måste ett upphandlat ramavtal vara tidsbegränsat, enligt huvudregeln fyra år. Möjligheten att ändra krav, ersättningsmodell och villkor är också mycket begränsad under ramavtalets löptid. Upptäcks brister får den informationen tas i beaktande i nästa upphandling.

²⁰ Skäl 61 i direktiv 2014/24/EU, prop. 2015/16:195 del 1 s. 520 och del 2 s. 1013, Konkurrensverkets tillsynsbeslut dnr 99/2014, Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 7585-13, Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 229-10 och Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 7433-09.

Kombinera ett valfrihetssystem med upphandling

Vid behov kan ett valfrihetssystem kombineras med upphandlade tjänster på det sätt som en upphandlande myndighet finner passar bäst för verksamheten. Om upptagningsområdet är för stort för ett valfrihetssystem kan systemet delas upp på lämpligt sätt, exempelvis geografiskt eller efter målgrupper med olika ersättningar. Det kan också vara svårt att uppnå en valfrihet för ett visst område eller för en viss målgrupp. Det kan då vara lämpligt att upphandla en eller flera leverantörer för att tillgodose det behovet.

4.1.6 Kommuner som en ytterligare leverantörstyp kan påverka upphandlingar och valfrihetssystem

För att ett tjänstekontrakt ska motsvara de behov som ligger till grund för anskaffningen behöver såväl en upphandling som ett inrättande av ett valfrihetssystem förberedas. Detta för att bl.a. kunna ställa relevanta krav, utforma fungerande utvärderings- och ersättningsmodeller och ett väl avvägt kontrakt. En behovs- och marknadsanalys spelar ofta en avgörande roll för hur resultatet blir. I marknadsanalysen är det viktigt att ta hänsyn till vilka potentiella leverantörer som finns och de särdrag som dessa har. Att en kommun är en potentiell leverantör påverkar hur marknaden ser ut och därigenom hur upphandlingen eller valfrihetssystemet utformas.

Marknadsanalysen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att ta tillvara de styrkor som de olika leverantörerna har, däribland kommunerna. En god konkurrens med seriösa, ansvarstagande och engagerade leverantörer ger en god kvalitet i tjänsterna på kort och lång sikt. Det kan bl.a. möjliggöras genom att krav och villkor inte snedvrider konkurrensen.

Ersättningsmodellen påverkar de resultat man önskar. Ersättningen bör vara anpassad efter de krav som ställs. Den är också ett viktigt styrmedel mot verksamhetens mål. Vilken ersättningsmodell som används påverkar hur tjänsten kommer att utföras både när det gäller kvalitet och kvantitet. Ersättningen ska beskrivas i förfrågningsunderlaget och upphandlingsdokumenten samt vara reglerad i avtalet. Man kan enkelt uttryckt skilja på fast, rörlig och målrelaterad ersättning, även om det förekommer andra typer av ersättningsformer. De olika formerna styr mot olika mål. För att styra mot såväl kvalitet, kost-

nadseffektivitet, servicemål som kostnadskontroll är det ofta nödvändigt att använda sig av en kombination av de tre ersättningsformerna. Ersättningsformerna är dock inte det enda styrmedlet. Kravställning, uppföljning av avtal samt hur man styr med kunskap och information, genom dialog, rekommendationer och föreskrifter är andra styrmedel som påverkar.²¹

I den sakpolitiska överenskommelsen januariavtalet framgår att ersättningen till aktörerna i huvudsak ska utgå från hur väl aktören lyckas med att få individen i varaktig sysselsättning, givet behoven hos den arbetslöse. I den tjänst som Arbetsförmedlingen senast prövat, KROM, är styrningen mot resultat starkare än i tidigare tjänster. En mer resultatbaserad ersättningsmodell kan innebära en större risk för leverantören. I en sådan modell väljer man ofta större friheter för leverantören att uppnå målen med tjänsten till skillnad från tjänster där man i högre grad betalar för att leverantören ska ha viss typ av anställd personal eller följa beställarens instruktioner. En farhåga som återkommer i samtal som utredningen haft med bl.a. företrädare för leverantörer till Arbetsförmedlingen och företrädare för det privata näringslivet är att en ersättningsmodell kan snedvrider konkurrensen om den ger kommunen alltför stora fördelar. Ett exempel är de fördelar en kommun kan ha om ersättning utgår om den enskilde får en anställning eller utbildningsplats i den egna kommunen. Detta eftersom kommunen är en stor arbetsgivare och utbildningsanordnare. Utredningen vill därför lyfta fram betydelsen av att analysera och testa ersättningsmodellen på ett sådant sätt att den faktiskt styr mot önskat resultat. Marknadsanalysen är en del som ligger till grund för ett sådant test. Ett sätt att göra ett test är att genomföra en upphandling i mindre skala eller inom ett begränsat område för att få ett bättre underlag om hur marknaden fungerar. På områden där Arbetsförmedlingen vill att marknaden ska utvecklas och bli större är det naturligtvis viktigt att ersättningsmodellen styr även mot det målet.

²¹ Se Upphandlingsmyndigheten (2016), Ersättningsformer vid konkurrensutsättning av vård och omsorg, vägledning 2016:3.

4.2 Arbetsförmedlingens rättsliga möjligheter att i övrigt ge uppdrag med ersättning

Bidrag eller upphandling?

Utredningens uppdrag är bl.a. att undersöka de rättsliga förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att ge kommunerna uppdrag med ersättning. Närmast till hands för att få uppdrag utförda mot ersättning är en anskaffning som beskrivits ovan i avsnitten om upphandling och valfrihetssystem. Men det går även att få uppgifter utförda mot ersättning genom bidrag och stöd i olika former. Det finns inte någon juridisk definition av begreppet bidrag och inte heller av uttrycket uppdrag med ersättning. Av väsentlig betydelse är i stället begreppet offentligt kontrakt. En transaktion som innebär att parterna ingått ett offentligt kontrakt innebär också att avtalet omfattas av upphandlingslagstiftningen. Det är helt oberoende av vad transaktionen kallas.

Utredningen vill lyfta fram att det även är vanligt att annan typ av finansiering än offentliga kontrakt förenas med villkor eller liknande. Exempelvis är bidrag ofta förenade med olika typer av villkor som ska vara uppfyllda eller uppfyllas för att kunna ansöka om bidraget. Bidragsgivaren anger vad bidraget ska användas till. Bidrag kan också vara förenade med en återbetalningsskyldighet om de inte används på rätt sätt. Om ett bidrag är förenat med villkor som redogjorts för ovan, dvs. ömsesidiga rättigheter och skyldigheter för vilka det kan krävas fullgörelse, är det sannolikt att det i stället är ett offentligt kontrakt. Omvänt betyder detta att en myndighets möjlighet att kräva att tjänsten utförs och begära verkställighet hos en myndighet eller domstol är begränsade vid en bidragssituation.

4.2.1 Reglerna om statligt stöd

Utredningens bedömning: Flertalet av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen kan komma att låta fristående aktörer utföra bör kunna definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI).

När Arbetsförmedlingen ersätter fristående aktörer för att de ska utföra uppdrag är det fråga om offentlig finansiering. Statsstödsreglerna styr hur offentlig finansiering får utformas. Bestämmelser om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Bestämmelserna omfattar stöd från offentliga aktörer såsom stat, kommun eller landsting till en verksamhet som bedrivs på en marknad. Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna om det uppfyller följande fyra kriterier: 1) stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion, 2) stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel, 3) stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, och 4) stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Av artiklarna 107.2 och 107.3 framgår att Europeiska kommissionen kan tillåta statligt stöd som är eller kan vara förenligt med den inre marknaden. Även bestämmelserna om SGEI i artikel 106.2 kan utgöra grund för kommissionen att tillåta ett statligt stöd.

Artikel 108 innehåller bestämmelser om kommissionens granskning av statligt stöd. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna till kommissionen anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. En åtgärd får inte genomföras förrän den godkänts av kommissionen. Detta förbud kallas för genomförandeförbudet. Av artikel 109 framgår att rådet får, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108 och får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 108.3 och vilka stödåtgärder som ska vara undantagna från detta förfarande.

Med stöd av artikel 109 har kommissionen bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3. Bemyndigandet finns i rådets förordning (EU) 2015/1588 av den 13 juli 2015 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa slag av övergripande statligt stöd. I förordningen anges vilka grupper av stöd som kommissionen får undanta från anmälningsskyldigheten och vilka krav på insyn och kontroll som ställs på medlemsstaterna i fråga om stöd som undantagits från denna skyldighet. Förordningen innehåller också bestämmelser som innebär att kommissionen får anta förordningar om stöd av mindre betydelse, dvs. stödåtgärder som inte uppfyller samtliga kriterier i artikel 107.1 och som därför inte behöver anmälas. För närvarande gäller tre gruppundantagsförordningar och fyra förordningar om stöd av mindre betydelse, s.k. de minimis-stöd.

I artikel 106.2 finns bl.a. bestämmelser om konkurrensreglernas tillämpning på företag som anförtrotts att tillhandahålla SGEI. Reglerna innebär att undantag kan göras i den mån tillämpningen av reglerna hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats företagen fullgörs. Kommissionen ska enligt artikel 106.3 säkerställa att bestämmelserna i artikeln tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna. Kommissionen har meddelat ett beslut om undantag från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3.²²

Reglerna gäller stöd som ges till företag

För reglerna om statligt stöd är begreppen företag och ekonomisk verksamhet centrala eftersom reglerna i EUF-fördraget tar sikte på ekonomisk verksamhet. EU-domstolen har konsekvent definierat företag som en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet oberoende av dess rättsliga ställning och oberoende av hur verksamheten finansieras.²³ Det krävs inte något vinstsyfte för att en verksamhet ska betraktas som ett företag. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör en ekonomisk verksamhet. Det innebär att en kommun eller kommunal förvaltning som tillhandahåller tjänster på en marknad är ett företag i EU-rättslig mening.

Klassificeringen av en verksamhet som ekonomisk kan vara beroende av hur verksamheten organiseras i en medlemsstat.²⁴ Frågan huruvida det finns en marknad för vissa tjänster kan bero på hur dessa tjänster organiseras i den berörda medlemsstaten och kan således variera mellan de olika medlemsstaterna. På grund av politiska val eller den ekonomiska utvecklingen kan klassificeringen av en viss verksamhet dessutom komma att ändras över tiden. Det som inte är en ekonomisk verksamhet kan bli det i framtiden, och tvärtom.²⁵

²² Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3), det s.k. SGEI-beslutet.

²³ EU-domstolens domar i målen C-180/98–C-184/98 Pavlov m.fl., EU:C:2000:428, p. 74, och C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., EU:C:2006:8, p. 107.

²⁴ EU-domstolens dom i mål C-180/98–C-184/98 Poucet och Pistre, EU:C:1993:63, p. 16–20.

²⁵ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01, p. 13).

Den ekonomiska verksamheten avgränsar företaget i förhållande till icke-ekonomisk verksamhet som inte omfattas av begreppet företag. Det innebär att om en organisatorisk enhet, t.ex. en kommunal förvaltning, bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är det bara den ekonomiska som anses som företag.²⁶ De verksamheter som EU-domstolen hittills bedömt vara icke-ekonomiska kan sägas tillhöra två kategorier. Dels verksamhet kopplad till utövandet av statliga befogenheter, dels viss verksamhet av rent social natur.

Exempel på icke-ekonomisk verksamhet kopplad till utövandet av statliga befogenheter är militär eller polisiär verksamhet, underhåll och förbättring av luftfartssäkerhet, skydd, flygledning, kontroll av sjöfart och sjösäkerhet. Föreningsovervakning är ett uppdrag av allmänt intresse som hör till statens viktigaste uppgifter när det gäller marint miljöskydd. Organisering, finansiering och genomförande av kriminalvård för att säkerställa verkställandet av det straffrättsliga systemet är också ett exempel på verksamhet som inte är av ekonomisk natur.²⁷

Icke-ekonomisk verksamhet av rent social natur kan vara administration av obligatoriska försäkringssystem som har ett uteslutande socialt syfte, förvaltas enligt solidaritetsprincipen och erbjuder förmåner som inte är beroende av de inbetalda avgifterna.

Arbetsförmedlingsverksamhet som utövas av en offentlig institution för sysselsättning har av EU-domstolen i ett fall bedömts vara ekonomisk verksamhet.²⁸

²⁶ Förstainstansrättens dom i mål T-128/98 *Aéroports de Paris/kommissionen*, EU:T:2000:290, p. 108.

²⁷ EU-domstolens domar i målen C-364/92 *SAT/Eurocontrol*, EU:C:1994:7, p. 27 och C-113/07 *P Selex Sistemi Integrati mot kommissionen*, EU:C:2009:191, p. 71, Kommissionens beslut om stöd nr N 309/2002 av den 19 mars 2003, Luftfartsskydd – Ersättning för kostnader till följd av attentaten den 11 september 2001, EUT C 148, 25.6.2003, s. 7 och N 438/2002 av den 16 oktober 2002, Stöd till hamnförvaltningen för utförande av myndighetsuppgifter, EGT C 284, 21.11.2002.

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N438_2002, Kommissionens beslut om stöd i fall N 438/02 av den 16 oktober 2002, Belgien – Stöd till hamnförvaltningen, EGT C 284, 21.11.2002.

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N438_2002, EU-domstolens dom i mål C-343/95 *Cali och Figli*, EU:C:1997:160, p. 22, Kommissionens beslut om stöd nr N140/2006 – Litauen – Allotment of subsidies to correction houses, EUT C 244, 11.10.2006, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/N-140-2006WLWL-en-19.7.2006.pdf.

²⁸ EU-domstolens dom i mål C-41/90 *Klaus Höfner och Fritz Elser mot Macrotron GmbH*, EU:C:1991:161, p. 23.

I vissa fall är olika verksamhetsdelar sammankopplade på ett sådant sätt att det inte går att skilja dem åt, s.k. accessorisk verksamhet. Två verksamhetsdelar som tappar sitt syfte om de inte ses som en helhet kan båda därför bedömas som icke-ekonomiska trots att egentligen bara den ena är det. EU-domstolen har konstaterat att två verksamheter inte kan anses som delbara när den ena verksamheten skulle bli meningslös utan den andra eller när båda verksamheterna är nära sammankopplade. Ett exempel på en verksamhet som EU-domstolen ansett vara accessorisk är en myndighets uttag av avgifter för att ge ut data från myndigheten.²⁹

Tjänster av allmänt intresse

Tjänster av allmänt intresse (SGI) är tjänster som riktar sig till medborgarna och där offentlig finansiering är nödvändig. Det kan exempelvis vara fråga om att tillhandahålla apotekstjänster i glesbygd eller andra tjänster som marknaden inte skulle erbjuda på ett sätt som tillfredsställer samhällets behov. Tjänster av allmänt intresse omfattar både tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, på engelska *service of general economic interest* (SGEI) och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, på engelska *non-economic services of general interest* (NESGI). NESGI omfattas inte av EU-fördragets konkurrensbestämmelser. Statsstödsreglerna gäller inte för en sådan tjänst. En SGEI-tjänst kan omfattas av både statsstöds- och upphandlingsreglerna. Om en tjänst får definieras som en SGEI är möjligheterna att ge statsstöd annorlunda än för annan ekonomisk verksamhet. Medlemsstaterna förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vad angår definitionen av vad de anser vara en SGEI och, följaktligen, att en medlemsstats definition av dessa tjänster inte kan ifrågasättas av andra skäl än att ett uppenbart fel har begåtts. Detta bekräftas av artikel 1 i protokoll nr 26 om SGEI där det anges att unionens delade värderingar när det gäller SGEI bl.a. omfattar nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera SGEI så nära användarnas behov som möjligt. Utredningen bedömer att flertalet av de tjänster som är aktuella i utredningen kan anses vara en SGEI.

²⁹ EU-domstolens dom i mål C-138/11 *Compass-Datenbank GmbH*, EU:C:2012:449, se även C-687/17 *TenderNed*, EU:C:2019:932.

4.2.2 När är det fråga om statligt stöd?

Ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd krävs att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. Även medel från offentligt ägda bolag kan anses som statliga medel. Med medlemsstat avses inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ såsom t.ex. kommuner och regioner. Stödet behöver inte lämnas direkt av en medlemsstat utan kan även ges genom privata eller offentliga organ som utsetts av staten. För att kriteriet att stödet ska ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel ska vara uppfyllt krävs också att stödet innebär en överföring av statliga medel. Med överföring avses inte enbart direkta överföringar av offentliga medel utan även exempelvis att avstå krav. Exempel på åtgärder som ansetts som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott och att avstå från att driva in fordringar.³⁰

Gynnar vissa företag eller viss produktion

För att en åtgärd ska innebära statligt stöd krävs även att den gynnar vissa företag eller viss produktion. I detta ligger att åtgärden ger mottagaren en ekonomisk fördel och att åtgärden ska vara selektiv, dvs. att resultatet av åtgärden blir att vissa företag eller en viss produktion gynnas. Såväl selektiva bestämmelser (rättslig selektivitet) som selektiv tillämpning (faktisk selektivitet) av en bestämmelse inbegrips. För att kunna bedöma om en åtgärd är selektiv ska det undersökas om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, utgör en fördel för vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation. EU-domstolen har slagit fast att en statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte kan utgöra statligt stöd. Generellt stöd, som ges till alla företag utan skönsmässig prövning, t.ex. vissa åtgärder inom skatteområdet, utgör inte statligt stöd i EUF-fördragets mening. Enligt rättspraxis är dock nästan allt selektivt stöd konkurrenssnedvridande, oavsett omfattning eller stöd-

³⁰ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), s. 12.

mottagarens marknadsandelar. Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är selektiva.

Att staten lämnar ersättning till ett företag för att tillhandahålla en tjänst behöver nödvändigtvis inte betyda att gynnandekriteriet är uppfyllt. I normalfallet sker anskaffning från företag i konkurrens med tillämpning av upphandlingsreglerna. När det gäller allmännyttiga tjänster har EU-domstolen i målet Altmark klargjort att all ersättning för SGEI inte utgör en fördel för mottagaren, vilket innebär att sådan ersättning inte är att betrakta som ett statsstöd. I domen fastställde EU-domstolen fyra kriterier för när offentlig finansiering av SGEI inte är statsstöd.³¹ De fyra s.k. Altmark-kriterierna är kumulativa, dvs. alla kriterierna måste vara uppfyllda för att åtgärden inte ska betraktas som ett statligt stöd:

1. Det företag som mottar ersättningen ska faktiskt ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka ska vara klart definierade.
2. De parametrar som används vid beräkning av ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst.
4. Om det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska den ersättningsnivå som behövs fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är lämpligt utrustat skulle ha åsamkats vid fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla SGEI.

³¹ EU-domstolens dom i målet C-280/00 Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, EU:C:2003:415.

Snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna

För att en åtgärd ska kvalificeras som statligt stöd krävs att åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och även påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Ett stöd som ges av staten anses snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen om det finns en risk för att det förbättrar mottagarens konkurrensposition i förhållande till andra företag med vilka det konkurrerar. I praktiken konstateras en snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget generellt föreligga så snart staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens.

Offentligt stöd till företag utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 endast i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I det avseendet är det inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan endast att stödet kan påverka sådan handel. Domstolen har särskilt slagit fast att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom unionen ska denna handel anses påverkas av detta stöd.³² Offentligt stöd kan anses sådant att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna även om mottagaren inte direkt bedriver handel över gränserna. Stödet kan t.ex. göra det svårare för aktörer i andra medlemsstater att komma in på marknaden genom att upprätthålla eller öka det lokala utbudet.

4.2.3 Hur kan stöd ges?

Som utgångspunkt gäller enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget att ett stöd ska anmälas till och godkännas av kommissionen innan det genomförs. Kommissionen har i ett antal förordningar och i ett beslut meddelat föreskrifter om undantag från genomförandeförbudet i artikel 108.3. Inom ramen för vad dessa undantag medger kan Arbetsförmedlingen ge ett uppdrag till en kommun mot ersättning som innebär att kommunen tillhandahåller tjänster på en marknad,

³² EU-domstolens domar i målen C-518/13 Eventech/The Parking Adjudicator, U:C:2015:9, p. 66, C-197/11 och C-203/11 Libert m.fl., EU:C:2013:288, p. 77, och T-288/97 Friulia Venezia Giulia, EU:T:2001:115, p. 41.

dvs. till Arbetsförmedlingen i detta fall, utan att någon anmälan behöver göras på förhand. I följande avsnitt redogörs för de stöd som kan ges utan anmälan.

4.2.4 Stöd av mindre betydelse – de minimis

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen kan i vissa fall lämna uppdrag till en kommun att utföra en tjänst när stödet inte överstiger de beloppsgränser som gäller för stöd av mindre betydelse (de minimis) och uppfyller villkoren för sådant stöd.

Kommissionen har antagit fyra förordningar om stöd av mindre betydelse, s.k. de minimis-stöd. Av förordningarna följer att stöd som beviljas ett företag under en angiven tidsperiod och som inte överstiger ett bestämt belopp inte omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Stöd av mindre betydelse anses nämligen inte uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 och omfattas därmed inte heller av genomförandeförbudet i artikel 108.3. Eftersom de tjänster som är aktuella i utredningen till stor del rör SGEI är kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, relevant. Även kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, kan vara av intresse. Förordningen gäller alla tjänster dvs. även de som inte bedöms vara av allmänt ekonomiskt intresse.

Stöd som beviljas företag som tillhandahåller SGEI anses enligt förordningen (EU) nr 360/2012 inte påverka handeln mellan medlemsstaterna och inte heller snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen om det totala stödbeloppet till det företag som tillhandahåller SGEI inte är högre än 500 000 euro under en period av tre beskattningsår. Sådant stöd omfattas alltså inte av kravet på förhandsanmälan.

Om det sammanlagda stödet av mindre betydelse överskrider taket på 500 000 euro omfattas inte stödet av förordningen, inte ens den del av stödet som inte överskrider taket. Taket gäller oberoende av stödets form och det är inte möjligt att dela upp stöd som över-

skrider taket i mindre delar för att varje del ska omfattas av förordningen. Stöd av mindre betydelse enligt förordningen får inte läggas ihop med annan ersättning för samma SGEI, oavsett om den utgör statligt stöd eller inte. De år som ska beaktas för att fastställa om taket är nått är de beskattningsår som företaget använder för beskattningsändamål i den berörda medlemsstaten. Treårsperioden är rörlig, vilket innebär att det totala belopp som företaget har fått i stöd av mindre betydelse under det berörda beskattningsåret och under de två föregående beskattningsåren ska fastställas varje gång ett nytt stöd av mindre betydelse beviljas.

För stöd som inte avser SGEI tillämpas förordningen (EU) nr 1407/2013. Enligt denna får stöd lämnas med högst 200 000 euro under en period av tre beskattningsår. Övriga villkor motsvarar de som gäller enligt förordningen (EU) nr 360/2012.

Utredningen konstaterar att de minimis-förordningarna alltid kan användas om det handlar om små belopp och villkoren i förordningarna är uppfyllda. För de tjänster som är aktuella i den här utredningen gäller vidare det högre beloppet om 500 000 euro i de flesta fall. Bedömningen är därför att det är en möjlighet för Arbetsförmedlingen att använda sig av villkoren i de minis-förordningarna när uppdrag ges inom ramen för en direktupphandling, bidragsfinansiering eller ett s.k. Hamburgsamarbete som redogörs för nedan.

4.2.5 Stöd som omfattas av gruppundantag

Utredningens bedömning: Den allmänna gruppundantagsförordningen är inte tillämplig på situationer där kommuner ska utföra arbetsmarknadstjänster åt Arbetsförmedlingen.

Kommissionen har antagit tre gruppundantagsförordningar som innebär att vissa stödåtgärder är undantagna från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget och därmed från genomförandeförbudet. Av dessa förordningar är den allmänna gruppundantagsförordningen, förordningen (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, av intresse. Förordningen omfattar stöd till utbildning (artikel 31), vissa stöd till rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar (artiklarna 32

och 35) och vissa stöd för anställning av arbetstagare med funktionshinder (artiklarna 33 och 34).

Möjligheterna till stöd omfattar i praktiken lönesubventioner och stöd för att anställa personer med sämre förutsättningar i arbetet. För utbildning omfattar det fortbildning som företag vill kunna ge den egna personalen. I förordningen anges vilka villkor som gäller för att stöd ska få lämnas, bl.a. högsta stöd per företag och år och vilka stödnivåer som tillämpas. Med några undantag får stödnivån inte överstiga 50 procent av de stödberättigande kostnaderna. Den som får stödet får alltså inte full ersättning för att genomföra åtgärden. Vidare är det inte tillåtet att lämna stöd till projekt som påbörjats innan stödet beviljats. Stödet måste ha en s.k. stimulanseffekt vilket innebär att åtgärden inte skulle ha genomförts utan stödet.

Det går alltså inte att lämna stöd för verksamheter som kommuner redan bedriver eller skulle kunna komma att bedriva även utan stödet. Det begränsar utrymmet till huvudsakligen sådana tjänster som i grunden är statliga men som man vill låta kommunerna utföra utan konkurrens. Stödet får med några undantag inte överstiga 50 procent av de stödberättigade kostnaderna. Vidare är det högsta beloppet för stöd för utbildning 2 miljoner euro per år och företag och för stöd för rekrytering och bistånd till arbetstagare med sämre förutsättningar 5 miljoner euro per företag och år. De kategorier av stöd som skulle kunna vara aktuella för denna utredning rör dessutom stöd i form av lönesubventioner och stöd för att anställa personer som kan stödja arbetstagare med sämre förutsättningar i arbetet och när det gäller utbildning handlar det om fortbildning som företag vill kunna ge den egna personalen. Förordningen är t.ex. tillämplig om Arbetsförmedlingen vill stödja ett kommunalt företag för att anställa personer med sämre förutsättningar eller för att fortbilda företagets personal, som annars inte hade skett. Stödet kan med andra ord ges till kommunerna i egenskap av arbetsgivare. Utredningen gör därför bedömningen att den allmänna gruppundantagsförordningen inte är tillämplig på de situationer där kommuner utför arbetsmarknads-tjänster åt Arbetsförmedlingen.

4.2.6 Stöd som omfattas av SGEI-beslutet

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen kan lämna uppdrag till en kommun att utföra en tjänst om villkoren i SGEI-beslutet uppfylls. Det gäller framför allt dels stöd för insatser när ersättningen högst uppgår till 15 miljoner euro per år, dels utan beloppsbegränsning för de tjänster som uppfyller sociala behov.

När det gäller statligt stöd i form av ersättning för SGEI finns ytterligare ett undantag från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Undantaget finns i kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-beslutet). I beslutet anges vilka stödåtgärder som omfattas av undantaget och vilka villkor som måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska vara förenlig med den inre marknaden och därmed inte anmälningspliktig.

Beslutet är bl.a. tillämpligt på ersättning som inte överstiger ett årligt belopp på 15 miljoner euro eller ersättning för åtgärder som uppfyller sociala behov när det gäller tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden (artikel 2.1 a och c). Som utgångspunkt gäller att ersättningen inte får överstiga vad som krävs för att genomföra åtgärden, inklusive rimlig vinst (artikel 5.1). Tjänsten får anförtros företaget i högst tio år, men längre tid kan tillåtas om tjänsteleverantören behöver göra en betydande investering som måste skrivas av över hela den period som tjänsten tillhandahålls (artikel 2.2). Beslutet innehåller detaljerade bestämmelser om hur ersättningen ska beräknas och hur det ska kontrolleras att företaget inte överkompenseras. Regelbundna kontroller ska göras och företag ska åläggas att betala tillbaka eventuell överkompensation. Beslutet förutsätter vidare att företagens skyldigheter i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och statens eventuella skyldigheter tydligt klargörs i en eller flera officiella handlingar från behöriga myndigheter i den berörda medlemsstaten. Instrumentets form kan variera så det kan exempelvis vara ett avtal, ett myndighetsbeslut eller en förordning.

Handlingen ska enligt artikel 4 innehålla:

- Innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet.
- Företaget och, i förekommande fall, det territorium som berörs.
- Innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget av den beviljande myndigheten.
- En beskrivning av ersättningsmekanismen och parametrarna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen.
- Åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.
- En hänvisning till SGEI-beslutet.

För ersättning över 15 miljoner euro som beviljats ett företag som även har annan verksamhet än SGEI ska den berörda medlemsstaten offentliggöra den officiella handlingen om tilldelning eller en sammanfattning av uppgifterna i handlingen samt stödbeloppet som beviljats företaget på årsbasis på internet eller på annat sätt (artikel 7). Vidare finns villkor om krav på att hålla uppgifter tillgängliga samt villkor om rapporter till kommissionen (artiklarna 8 och 9).

Utredningen konstaterar att de ekonomiska tjänster som omfattas av utredningens uppdrag, även om de inte är fastlagda, i de flesta fall bör bedömas vara SGEI och dessutom till stor del också uppfylla sociala behov när det gäller tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av det kan SGEI-beslutet användas som grund för att lämna stöd när uppdrag ges inom ramen för en direktupphandling, bidragsfinansiering eller ett s.k. Hamburgsamarbete som redogörs för nedan.

4.2.7 Stöd som ska godkännas innan de genomförs

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen kan lämna över uppdrag till en kommun att utföra en tjänst om beslutet godkänns av kommissionen i det enskilda fallet.

För stöd som inte omfattas av kommissionens förordningar eller beslut om undantag från genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget gäller att kommissionen kan godkänna sådana stöd efter en ingående granskning. För det krävs att medlemsstaten anmäler stödet till kommissionen innan det genomförs. Närmare bestämmelser om granskningsförfarandet finns i artikel 108.2 och i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förutsättningarna för kommissionen att godkänna ett statligt stöd finns framför allt i artikel 107.2 och 107.3. Artikel 106.2 om SGEI ger också vissa möjligheter att tillåta stöd som omfattas av artikel 107.1.

I artikel 107.2 föreskrivs att visst stöd är förenligt med den inre marknaden. Här nämns exempelvis stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. I artikel 107.3 räknas ett antal stödåtgärder upp som kan vara förenliga med den inre marknaden. Som exempel kan nämnas stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där det råder allvarlig brist på sysselsättning och stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Kommissionen har i olika meddelanden angett vilka kriterier som den tillämpar för att bedöma om en stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden och kan godkännas med tillämpning av artikel 107.3. På arbetsmarknadsområdet finns riktlinjer för bedömning av statligt stöd för utbildning och för anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder. Dessa meddelanden är tillämpliga när tröskelvärdena för stöd enligt den allmänna gruppundantagsförordningen överskrids.

Även när det gäller statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster finns ett meddelande från kommissionen.³³ Meddelandet är tillämpligt på stöd som inte omfattas av det s.k. SGEI-beslutet, se ovan. I meddelandet anges på vilka villkor ett sådant stöd är förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 106.2.

³³ Meddelande från kommissionen Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2012/C 8/03).

Vilka närmare villkor som gäller för ett stöd som kommissionen godkänt framgår av kommissionens beslut. Ett sådant beslut gäller för viss tid. Beslutet kan omprövas av kommissionen om det krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion. Bestämmelser om detta finns i artikel 108.1 och i förordning (EU) 2015/1589.

I föregående avsnitt gjorde utredningen bedömningen att SGEI-beslutet i de flesta fall kan användas som statstödsrättslig grund för att Arbetsförmedlingen ska kunna utge ersättning till kommunerna. Utredningen konstaterar därför att behovet att anmäla stöd till kommissionen bör vara mycket begränsat men då tjänsterna inte är definierade kan det inte uteslutas att Arbetsförmedlingens behov av att få tjänster utförda av kommunerna kan inkludera tjänster som inte omfattas av SGEI-beslutet eller de minimis-förordningarna. Det kan dels i undantagsfall röra tjänster som inte är SGEI, dels sådana som i och för sig är SGEI men inte bedöms uppfylla sociala behov och där beloppet överstiger gränsen om 15 miljoner euro per år. För sådana fall finns möjligheten att anmäla stödet till kommissionen.

4.3 Arbetsförmedlingens möjligheter till samarbete

4.3.1 Vissa samarbeten omfattas inte av reglerna

Utredningens bedömning: Samarbeten om icke-ekonomiska tjänster omfattas inte av upphandlings-, konkurrens- och statsstödsreglerna.

Utöver kommunernas möjligheter att vara en leverantör som ska bedömas enligt upphandlings- eller konkurrensrätten, kan de utföra uppgifter för Arbetsförmedlingen inom ramen för ett samarbete. Kommunernas befintliga samarbeten med Arbetsförmedlingen grundar sig i många fall på en överenskommelse. Exempel på sådana samarbeten är den nationella överenskommelsen om samverkan som Arbetsförmedlingen träffade 2015 med SKR. Utifrån den har sedan lokala överenskommelser kommit till. Arbetsförmedlingen och kommunerna samarbetar inom ramen för EU:s strukturfonder. Genom Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) finansieras projekt som ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad

och en varaktigt ökad sysselsättning på lång sikt. Arbetsförmedlingen och kommunerna kan också samverka för att minska ungdomsarbetslösheten och nyanländas etablering i arbetslivet. Av förordningen (2015:502) om viss samverkan kring unga och nyanlända framgår att sådan samverkan kan ske i form av lokala överenskommelser.

När det inte sker någon överföring av ersättning inom ramen för ett samarbete, är det ett samarbete som inte omfattas av utredningens uppdrag. Verksamheten torde då inte vara ekonomisk och det finns inte en marknad för den. Samarbeten kan då ske utan att de påverkas av upphandlings-, konkurrens- och statsstödsreglerna. Regleringen i 6 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter kan bl.a. avse sådan icke-ekonomisk verksamhet.

Den verksamhet som Arbetsförmedlingen kommer att anlita fristående aktörer för och som omfattas av denna utredning bör som utgångspunkt bedömas erbjudas på en marknad och anses som ekonomiska. Som sådana omfattas de av såväl statsstöds- som upphandlingsreglerna. Det ska dock inte uteslutas att det kan finnas tjänster, t.ex. sådana som annars utförs av en myndighet, som kan anses som icke-ekonomiska. Det skulle t.ex. i ett enskilt fall kunna innebära att i en kommun där Arbetsförmedlingen inte har någon egen verksamhet och det inte heller finns några privata leverantörer, dvs. ett otillräckligt tillhandahållande, skulle kommunen kunna utföra en kompletterande tjänst för Arbetsförmedlingen mot ersättning. Förutsättningen är att den ekonomiska tjänsten är så integrerad med kommunens egen icke-ekonomiska verksamhet att ersättningen inte anses som statsstöd. Det skulle kunna vara fråga om en enstaka uppgift som kommunen normalt sett inte gör och som Arbetsförmedlingen lämnar över till kommunen att göra.³⁴ Vad som utförs och vilka behov som finns kan skilja sig mellan såväl olika ärendetyper som mellan olika målgrupper. Ett exempel kan vara en tjänsteman vid kommunen som inom socialtjänsten handlägger ett ärende som gäller en arbetslös. I samband med det skulle tjänstemannen även kunna utföra enskilda moment för Arbetsförmedlingen som hör samman med den egna handläggningen. Det skulle kunna avse såväl vissa bedömningar som faktiska åtgärder. I ett sista led kanske tjänstemannen utför en matchande uppgift för att insatsen som helhet inte ska tappa sitt syfte.

³⁴ Jfr Wehlander, Är offentligt finansierade tjänster i valfritetssystem för arbetsförmedling, skola och hemtjänst förenliga med EU-reglerna om statsstöd?, 2020, s. 38 och 39.

Enligt utredningens bedömning kan tjänsterna vara komplexa och det kan vara svårt att skilja mellan vad som är ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet. Vid oklara fall anser utredningen att de förfaranden som finns att tillgå genom att tillämpa regelverken för statsstöd och upphandling bör användas. De ger stöd för tillämpningen och genom att tillämpa dem minimeras risken för såväl otillåtna direktupphandlingar som otillåtna statsstöd.

4.3.2 Samarbete enligt upphandlingsreglerna

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen kan ge kommuner i uppdrag att utföra arbetsmarknadstjänster inom ett samarbete mellan upphandlade myndigheter för att uppnå gemensamma mål (s.k. Hamburgsamarbete). För att säkerställa att sådana samarbeten styrs av ett allmänintresse och syftar till att uppnå Arbetsförmedlingens och kommunernas gemensamma mål, bör villkoren för samarbetena regleras.

Förutsättningarna för undantag

Det finns inte någon generell skyldighet för myndigheter att vända sig till marknaden när en tjänst ska införskaffas. Rätten att välja om man ska vända sig till marknaden eller inte har upprepade gånger slagits fast i EU-domstolens praxis.³⁵ En myndighet har alltid möjlighet att med egna medel utföra de uppgifter av allmänt intresse som åligger den, utan att behöva vända sig till någon utanför sin organisation.³⁶ Den möjligheten kan även utövas i samarbete med andra myndigheter.³⁷ Upphandlingsreglerna kan utgöra ett hinder mot samarbeten om tjänsteutbyten där samarbetsavtalet utgör ett offentligt kontrakt. I dessa fall måste en konkurrensutsättning ske och alla leverantörer ska få chans att ingå kontraktet på lika villkor. Det betyder att LOU som huvudregel också behöver tillämpas om Arbets-

³⁵ Se EU-domstolens domar i målen, C-26/03, Stadt Halle och RPL Lochau EU:C:2005:5, p. 48, C-324/07 Coditel Brabant, EU:C:2008:621, p. 48, och C-285/18 Irgita, EU:C:2019:829, p. 50 och 2 i domslutet.

³⁶ Det finns dock undantag. Exempelvis är det obligatoriskt inom primärvården att inrätta valfrihetssystem i enlighet med LOV. Det innebär i praktiken att regionerna måste vända sig till marknaden i något avseende.

³⁷ EU-domstolens dom i mål C-324/07 Coditel Brabant, EU:C:2008:621, p. 48 och 49.

förmedlingen ska köpa tjänster från en kommun. I vissa situationer finns det dock behov av att samarbeta mellan offentliga myndigheter. I LOU finns bestämmelser i 3 kap. 17 och 18 §§ om undantag från upphandlingsplikten vid offentliga samarbetsavtal, s.k. Hamburg-samarbeten. Undantaget, som har växt fram genom EU-domstolens praxis och sedan reglerats, innebär att två eller flera upphandlande myndigheter under vissa förutsättningar kan samarbeta på ett sådant sätt att avtalet inte omfattas av upphandlingsreglerna. De förutsättningar som måste vara uppfyllda är att:

1. upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål,
2. samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och
3. myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

För att ett kontrakt ska kunna undantas från kravet på upphandling med stöd av bestämmelserna krävs att samtliga tre punkter är uppfyllda. Den första punkten innebär att kontraktet mellan de upphandlande myndigheterna ska upprätta eller reglera formerna för ett samarbete dem emellan. Med ordvalet offentliga tjänster tydliggörs att kontrakten ska avse tillhandahållande av tjänster och att det ska röra sig om offentliga sådana. Det måste dessutom röra sig om en offentlig tjänst med ett för myndigheterna gemensamt mål som det ingångna avtalet om samarbete avser att säkerställa genom att ett gemensamt allmännyttigt uppdrag fullgörs.³⁸

Den andra punkten innebär att det inte får finnas några privata intressen i de upphandlande myndigheter som är parter i kontraktet. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att privata företag på något sätt gynnas av kontraktet.³⁹ Det utesluter dock inte att de samarbetande parterna i och för sig kan upphandla sin del i samarbetet.

Av den tredje punkten framgår att de offentliga tjänsterna kan tillhandahållas av de myndigheter som är parter i kontraktet på den privata marknaden. Detta förutsätter dock att myndigheterna på den

³⁸ Jfr C-159/11 Lecce, EU:C:2012:303, p. 37.

³⁹ Jfr C-159/11 Lecce, EU:C:2012:303, p. 38.

öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet. Som bestämmelsen är formulerad ska denna bedömning av verksamhetsandelen göras på samma sätt som om det hade rört sig om tjänster som tillhandahålls av en och samma myndighet. Så länge tjänsterna som tillhandahålls på den privata marknaden understiger verksamhetsandelen på 20 procent är det alltså helt upp till de myndigheter som är parter i kontraktet att fördela denna andel sinsemellan.⁴⁰

Det är främst den part som utger ersättning, i det här fallet Arbetsförmedlingen, som har ansvar för att ett samarbete är rättsligt säkrat. Myndigheten riskerar annars att samarbetet kan bedömas som en otillåten direktupphandling med risk för att myndigheten behöver betala upphandlingsskadeavgift (21 kap. 1 § LOU). Avtalet kan också komma att förklaras ogiltigt på grund av att annonseringsreglerna inte följts (se 20 kap. 13 § LOU).

Samarbete eller köp

Ordet upphandling är i detta fall egentligen missvisande eftersom det i första hand ska handla om ett samarbete och inte en upphandling i meningen en ren köp- och säljsituation. I skälen till LOU-direktivet anges att samarbetet, för att uppfylla villkoren för undantaget, bör grundas på ett samarbetskoncept. Det anges vidare att det inte krävs att alla deltagande myndigheter åtar sig att fullgöra de huvudsakliga avtalsförpliktelserna så länge det finns åtaganden om att bidra till ett fullgörande av den berörda offentliga tjänsten genom samarbete. Genomförandet av samarbetet, inbegripet ekonomiska överföringar mellan de deltagande upphandlande myndigheterna, bör dessutom endast styras av överväganden som sammanhänger med allmänintresset.⁴¹

Det huvudsakliga syftet med EU-lagstiftningen på upphandlingsområdet är fri rörlighet för tjänster och att konkurrensen inte ska snedvridas inom EU. EU-domstolen har konstaterat att ett samarbete mellan myndigheter som uteslutande styrs av överväganden och krav som är ägnade att uppnå mål av allmänintressen inte är ett hot mot syftet med reglerna. EU-domstolen har därför konstaterat

⁴⁰ Prop. 2015/16:195 del 2 s. 967.

⁴¹ Skäl 33 i direktiv 2014/24/EU.

att det inte är nödvändigt med någon särskild rättslig form för dessa samarbeten. En förutsättning är att principen om likabehandling säkerställs, så att inget privat företag ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter.⁴² EU-domstolen har vidare klargjort att de grundläggande principerna för upphandling även gäller för Hamburgsamarbeten, eftersom det fortfarande handlar om offentliga kontrakt.⁴³ I den juridiska doktrinen lyfts det fram att det måste finnas någon form av särdrag i samarbetet som skiljer det från en enkel överenskommelse om att en av parterna ska förse den andra parten med en tjänst för att avtalet ska ses som ett samarbete och därmed undantas upphandlingsreglerna.⁴⁴ Detta är en viktig begränsning i möjligheterna att tillämpa undantaget för samarbetsavtal. Samarbetsavtalet får inte ha sitt ursprung enbart i den ena partens behov. Då är det inte fråga om ett samarbete för att uppnå parternas gemensamma mål, utan om ett köp. Det gäller alldeles oavsett om det sedan sker ett samarbete inom ramen för avtalets fullgörande, dvs. att köparen bidrar till utförandet av tjänsten. En förutsättning är alltså att det är fråga om ett samarbete för att uppnå parternas gemensamma mål. Därutöver ska parterna, rent faktiskt samarbeta och bidra till ett fullgörande av tjänsten.⁴⁵

EU-domstolen har också understrukit betydelsen av att ett gemensamt allmännyttigt uppdrag utförs.⁴⁶ I mål C-480/06 Hamburg syftade samarbetet till att säkerställa att uppdraget att bortskaffa avfall fullgjordes.⁴⁷ Det finns inte något krav på att samtliga parter ska ha ett lika stort ansvar för utförandet eller att alla parter måste bidra med samma tjänster.⁴⁸ EU-domstolen tog i mål C-480/06 Hamburg hänsyn till att de upphandlande myndigheter som inte stod för huvudförpliktelsen hade gjort vissa åtaganden som hade ett direkt samband med den allmännyttiga tjänsten såsom att de ställde den kapacitet de inte själva använde till Hamburg stads förfogande och de åtog sig att

⁴² EU-domstolens dom i mål C-480/06 Hamburg, EU:C:2009:357, p. 47 och EU-domstolens dom i mål C-796/18 Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, EU:C:2020:47, p. 76.

⁴³ EU-domstolens dom i mål C-796/18 Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, EU:C:2020:47, p. 67–69.

⁴⁴ Arrowsmith (2014), *The Law of Public and Utilities Procurement, Regulation in the EU and UK*, s. 522.

⁴⁵ Upphandlingsmyndigheten (2017), *Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten*, s. 24.

⁴⁶ EU-domstolens dom i mål C-159/11 Lecce, EU:C:2012:303, p. 40.

⁴⁷ EU-domstolens dom i mål C-480/06 Hamburg, EU:C:2009:357, p. 38.

⁴⁸ Skäl 33 i direktiv 2014/24/EU.

ta emot förbränningsrester.⁴⁹ I mål C-796/18 Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung konstaterade EU-domstolen att det inte krävs att en och samma offentliga tjänst tillhandahålls gemensamt och det inte är en absolut nödvändighet att offentliga tjänster utförs gemensamt av de offentliga personer som deltar i samarbetet. Enligt EU-domstolen är det möjligt att de deltagande myndigheterna såväl gemensamt som var och en för sig tillåts säkerställa ett offentligt uppdrag, förutsatt att deras samarbete gör det möjligt att uppnå gemensamma mål.⁵⁰

I kommissionens förslag till LOU-direktiv angavs som en förutsättning för att undantaget skulle vara tillämpligt att samarbetet inte fick innebära några andra ekonomiska överföringar mellan parterna än ersättning för faktiska kostnader.⁵¹ Kravet togs bort i artikeln i direktivet. Genom skrivningen i skälen framgår dock att de ekonomiska överföringarna mellan parterna utgör en del av bedömningen av om samarbetet styrs av överväganden som hänger samman med allmänintresset. Om någon av parterna gör en vinst genom samarbetet kan det enligt utredningens bedömning tala för att det är kommersiella intressen som styr samarbetet i stället för allmänintresset. De ekonomiska överföringarna mellan parterna bör därför begränsas till kostnadstäckning.⁵²

Offentliga tjänster

I förarbetena till LOU anges att begreppet offentliga tjänster får antas motsvara sådana allmännyttiga tjänster och allmännyttiga uppdrag som formulerats i EU-domstolens praxis. Det ska vidare röra sig om tjänster som kan härledas till ett offentlighetsrättsligt åliggande för en myndighet att tillhandahålla desamma eller att åtminstone tillse att så sker. Av det följer enligt förarbetena att enbart administrativa tjänster kan inte anses vara offentliga tjänster i paragrafens mening. En upphandling som enbart avser exempelvis ekonomitjänster för myndighetens administration skulle således inte kunna anses gälla

⁴⁹ EU-domstolens dom i mål C-480/06 Hamburg, EU:C:2009:357.

⁵⁰ EU-domstolens dom i mål C-796/18 Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, EU:C:2020:47, p. 54–58.

⁵¹ Kommissionen, KOM(2011) 896 slutlig.

⁵² Se även Upphandlingsmyndigheten (2017), Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten, s. 24.

offentliga tjänster. En indikation på att en tjänst inte är att anse som en offentlig tjänst skulle vidare kunna vara att upphandlingen i betydande mån gäller tjänster som typiskt sett tillhandhålls av andra aktörer än myndigheter.⁵³ Uppfattningen att enbart administrativa tjänster inte kan anses vara offentliga tjänster stöds av kommissionens vägledningar, som understryker att undantaget endast kan tillämpas vid samarbeten som syftar till att uppnå vissa operativa mål och inte vid andra stödtjänster.⁵⁴ EU-domstolen har dock i ett avgörande kommit fram till att även underordnade tjänster som bidrar till att offentliga tjänster faktiskt utförs, exempelvis programvara, kan vara föremål för Hamburgsamarbete och kan undantas från tillämpningsområdet för reglerna om offentlig upphandling.⁵⁵

I skälen till LOU-direktivet anges att ett samarbete kan omfatta alla typer av verksamheter som sammanhänger med fullgörandet av tjänster och ansvar som förelagts de deltagande myndigheterna eller som de påtagit sig ansvaret för, t.ex. obligatoriska eller frivilliga uppgifter för lokala eller regionala myndigheter eller tjänster som genom lag ålagts vissa organ.⁵⁶

Uppnå gemensamma mål

En förutsättning för att undantaget ska gälla är att de offentliga tjänster som parterna ska utföra ska tillhandahållas för att uppnå parternas gemensamma mål.⁵⁷ En väsentlig del av bedömningen är att de parter som ingår i samarbetet alla har behov att få tjänsten utförd på ett sätt som kan härledas till myndigheternas operativa mål. Vid en ren anskaffning från ett privat företag där en myndighet utger ersättning för att få en tjänst utförd, är skillnaden att det privata företaget inte har något behov att få tjänsten utförd. Samarbetsformen är avhängig det gemensamma målet och syftar till att tillfredsställa alla parter

⁵³ Prop. 2015/16:195 del 2 s. 966 och 967.

⁵⁴ Europeiska Kommissionen (2016/C 276/01), s. 16 och 17.

⁵⁵ EU-domstolens dom i mål C-796/18 Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, EU:C:2020:47, p. 60.

⁵⁶ Skäl 33 i direktiv 2014/24/EU.

⁵⁷ I EU-domstolens praxis anges att det ska vara fråga om ett allmännyttigt uppdrag som är gemensamt för parterna för att undantaget ska vara tillämpligt, EU-domstolens domar i målen C-159/11 Lecce, EU:C:2012:303 p. 34 och C-386/11 Piepenbrock, EU:C:2013:385, p. 36. Formuleringen i praxis och i regleringen skiljer sig alltså något åt. Det är oklart om en skillnad i sak är avsedd.

behov i det enskilda fallet. Därutöver ska parterna rent faktiskt samarbeta och bidra till ett fullgörande av tjänsten. Hur ersättningen fördelas, dvs. om det är en eller flera av parterna som bidrar finansiellt, är inte av avgörande betydelse. I C-480/06 Hamburg, där EU-domstolen ansåg att undantaget var tillämpligt, betonades dock att myndigheterna gjort vissa åtaganden som hade ett direkt samband med föremålet för den allmännyttiga tjänsten.⁵⁸ Även i ett arbetsdokument från kommissionen om offentligt–offentligt samarbete poängteras att avtalet ska avse ett gemensamt mål, det gemensamma utförandet av en och samma uppgift.⁵⁹

Utredningens bedömning av möjligheterna till Hamburgsamarbete

Utredningen bedömer att trots att det finns en marknad med fristående aktörer omfattar arbetsmarknadstjänster ändå inte tjänster som typiskt sett tillhandahålls av andra aktörer än myndigheter. Det handlar i stället om tjänster som myndigheterna i och för sig själv skulle kunna utföra men som det offentliga, både genom Arbetsförmedlingen och kommunerna, har valt att skapa en marknad för. Utan offentlig finansiering skulle det i princip inte finnas någon marknad för många av de tjänster som är aktuella inom ramen för den här utredningen. Utredningen anser därför att de arbetsmarknadstjänster som kan bli aktuella för kommunerna att utföra bör anses vara offentliga tjänster. Utredningen gör därför bedömningen att även om det finns en privat marknad för arbetsmarknadstjänster bör de arbetsmarknadstjänster som är aktuella i den här utredningen huvudsakligen omfatta tjänster som är särskilt lämpade för offentliga samarbeten. Det gäller i synnerhet de tjänster som rör målgrupper som uppbär försörjningsstöd. Men även målgrupper som riskerar att behöva försörjningsstöd i framtiden, särskilt utsatta målgrupper som står längre ifrån arbetsmarknaden eller målgrupper med flera olika behov, borde vara uppenbart lämpliga för den här typen av samarbeten.

Staten verkar genom Arbetsförmedlingen för att öka sysselsättningen och för en väl fungerande arbetsmarknad. Kommunerna har i sin tur i många fall en relativt omfattande arbetsmarknadspolitisk

⁵⁸ EU-domstolens dom i mål C-480/06 Hamburg, EU:C:2009:357, p. 41.

⁵⁹ SEC(2011) 1169 final Commission staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ("public-public cooperation"), s. 13. Se även skäl 33 i direktiv 2014/24/EU.

verksamhet för arbetslösa kommunmedlemmar. Såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna har dessutom uppgifter eller skyldigheter att se till att olika tjänster blir utförda. Något som i och för sig inte är nödvändigt eftersom även frivilliga uppgifter kan innefattas. Det finns därför enligt utredningens bedömning ytterst ett gemensamt mål för Arbetsförmedlingen och kommunerna i att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Det gemensamma målet behöver emellertid identifieras i varje specifik situation som samarbetet avser, men utredningen kan se att det t.ex. finns gemensamma mål för att gemensamt samarbeta med insatser som gör att en viss målgrupp kommer snabbare i sysselsättning eller att det inom ett geografiskt område ska erbjudas vissa typer av insatser. Det finns därför enligt utredningens bedömning stora möjligheter för Arbetsförmedlingen och kommuner att samarbeta på arbetsmarknadsområdet på ett sådant sätt att villkoren i 3 kap. 17 och 18 §§ LOU är uppfyllda.

För att ett samarbete inte i efterhand ska ifrågasättas och för att det ska ske på ett rättssäkert sätt, bör de tjänster som samarbetena ska kunna omfatta och formerna för samarbetena regleras. Utredningen behandlar det i avsnitt 7.4.

4.3.3 Samarbete genom samordningsförbund

Utredningens bedömning: Samordningsförbund bör kunna användas för uppdrag med ersättning för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Ett annat sätt att samarbeta mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är genom lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam). Lagen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och regioner att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Insatserna inom den finansiella samordningen avser individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och syftar till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete (2 § Finsam). Det finns 83 samordningsförbund genom Finsam i Sverige. De finns över hela landet både i storstäder och på mindre orter. Av landets 290 kom-

muner är 260 medlemmar i ett förbund.⁶⁰ Målgruppen är individer i arbetsför ålder som är i behov av samordnade insatser från flera av de samverkande parterna. Med undantag för Gävleborgs län hade 2013 samtliga län kommuner som deltar i Finsam. De vanligaste insatserna som Finsam finansierade 2013 var aktiverande och coachande stöd till arbete.⁶¹

Sådana samordningsförbund inom ramen för Finsam skulle kunna användas även för att samarbeta kring insatser för de arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden och som är aktuella både hos Arbetsförmedlingen och kommunen. Sådana uppdrag med ersättning som denna utredning omfattar bör således i vissa fall kunna rymmas inom Finsam.

4.4 Arbetsförmedlingens möjligheter att ge uppdrag med bidrag

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen har vissa möjligheter att få tjänster utförda av kommunerna genom bidragsfinansiering. Detta gäller om det inte föreligger ett offentligt kontrakt enligt lagen om offentlig upphandling. Att ge uppdrag genom bidrag bör förbehållas situationer då Arbetsförmedlingen kan överlåta till kommunerna att ansvara för utförandet utan att Arbetsförmedlingen måste säkerställa hur tjänsterna utförs.

Förutsättningen att ge uppdrag med ersättning som ges i utredningsdirektiven utesluter inte en lösning där Arbetsförmedlingen genom bidragsfinansiering till en kommun får uppgifter utförda. Under förutsättning att det inte föreligger ett offentligt kontrakt kan uppdrag med ersättning lämnas genom bidrag. Enligt utredningen skulle den möjligheten kunna aktualiseras framför allt för att stimulera en kommuns egen verksamhet för de arbetslösa och för att förebygga att Arbetsförmedlingen senare kommer att behöva vidta åtgärder för dem. Finansieringen kommer då inte att omfattas av upphandlingslagstiftningen. Däremot behöver man ta hänsyn till statsstödsreglerna. De juridiska avvägningar som behöver göras i det enskilda fallet är

⁶⁰ www.finsam.se. Hämtad 2020-01-24.

⁶¹ Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013, En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.

komplicerade. Om det skulle visa sig att det rent faktiskt föreligger ett offentligt kontrakt och upphandlingsreglerna inte har följts, kan det utgöra en otillåten direktupphandling. För att undvika att hamna i en situation där man bryter mot upphandlings- eller statsstödsreglerna bedömer utredningen att en lösning där Arbetsförmedlingen vill säkerställa att arbetsmarknadstjänster faktiskt blir utförda med en kommun som utförare i de flesta fall bäst görs på annat sätt än genom bidragsfinansiering.

4.5 Arbetsförmedlingens möjligheter att lämna över uppgifter till kommuner

Utredningens bedömning: Det behövs lagstöd för att Arbetsförmedlingen ska kunna delegera uppgifter till en kommun.

Reglerna om statligt stöd eller upphandling aktualiseras inte om finansiella anslag beviljas inom ramen för en behörighetsdelegering till andra myndigheter. När finansiella överföringar görs inom de offentliga strukturerna (stat till region, län till kommun osv.) och det gäller rena delegeringar av offentliga befogenheter, som inte omfattar någon ekonomisk verksamhet, överförs inga statliga medel dem emellan på så sätt att det aktualiserar reglerna om offentlig upphandling och statsstöd. Det anses därför inte ha skett någon anskaffning eller att något företag getts en fördel.

Ett exempel på att staten låtit kommuner medverka i att utföra statliga uppgifter är på lantmäteriområdet. Enligt 1 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet får regeringen meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och att svara för verksamheten vid myndigheten. Den kommunala lantmäterimyndigheten handlägger enligt 5 § nämnda lag ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen, vilka annars är statliga uppgifter. Vissa ärenden ska dock enligt samma paragraf lämnas över till den statliga lantmäterimyndigheten. Tillståndet och uppgiften kan återkallas både efter anmälan från kommunen (7 § samma lag) eller av regeringen, om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda (8 § samma lag).

Avgränsningen av den verksamhet som på arbetsmarknadsområdet skulle kunna lämnas över till kommunerna på motsvarande sätt som för lantmäteriverksamheten är svårare att göra. De verksamheter som kommunerna utför på arbetsmarknadsområdet är mer komplexa och rörliga. Utredningen bedömer att det är särskilt lämpligt att lämna över uppgifter med stöd av delegering i situationer där det är svårt att skilja på utförande av insatser och myndighetsutövning.

För att ett överlämnande ska kunna ske krävs dock bl.a. att det bestäms vilka uppgifter eller tjänster som ska lämnas över, vad som behöver regleras för överlämnandet, vad som behöver regleras för den löpande verksamheten och under vilka förutsättningar som överlämnandet ska kunna återtå. Reglernas utformning är beroende av dessa faktorer. Ett sådant överlämnande av utförandet av vissa uppgifter skulle därför kräva mer omfattande analyser än vad som är möjligt inom ramen för denna utredning. De är enligt utredningens bedömning helt oberoende av regler om upphandling, statsstöd och konkurrens och bör, om det finns intresse av det, övervägas i ett annat sammanhang. Det kan också diskuteras om ett sådant alternativ ryms inom utredningsuppdraget. Det finns således för närvarande inte lagstöd för att uppgifter kan lämnas över med stöd av delegering, även om det skulle kunna vara ett alternativ.

4.6 Utredningens analys av möjliga vägar vid ett otillräckligt tillhandahållande

Tidigare i avsnittet har utredningen redogjort för de rättsregler som styr Arbetsförmedlingen när myndigheten vill lämna uppdrag med ersättning till en kommun. Utredningen har också bedömt att Arbetsförmedlingen i enlighet med upphandlings- och valfrihetslagstiftningarna kan anlita kommunen som leverantör. Dessutom har utredningen även gjort bedömningen att Arbetsförmedlingen kan ge kommunen i uppdrag att utföra tjänster på annat sätt, utom upphandlings- och valfrihetslagstiftningen. I dessa situationer ska statsstödsreglerna följas.

I den här delen analyserar utredningen hur det skulle kunna ske och i vilka situationer som reglerna kan tillämpas. Viktigt att notera är att det i praktiken finns många olika sätt att kombinera upphandling, valfrihetssystem, samarbeten och bidragsfinansiering. I vissa

fall kan stora tjänsteområden upphandlas om det finns tillräckligt med leverantörer att tillgå. I andra fall kanske det inte finns några leverantörer och då kan det offentliga behöva samarbeta för att tjänsten ska kunna utföras. Det kan vidare finnas situationer där det passar bäst med såväl upphandlade leverantörer som samarbeten. Rättsligt finns det egentligen inte några begränsningar i hur de olika sätten kombineras så länge som det säkerställs att förfaranderegler och villkor för varje sätt är uppfyllda. Det behöver lösas i tillämpningen för varje enskild situation.

Utredningen vill också lyfta fram tidsaspekten vid ett otillräckligt tillhandahållande. Tillhandahållande på annat sätt förutsätts enligt utredningens direktiv vara under en avgränsad tid. I såväl upphandlings- som statsstödsreglerna finns det tidsramar för avtal och stöd. Som huvudregel gäller t.ex. att ett ramavtal inte får vara längre än fyra år och i SGEI-beslutet anges en tidsrymd om tio år. För övriga upphandlingskontrakt och för valfrihetssystem saknas däremot regler om hur långa dessa får vara. För att inte stänga en marknad alltför länge behöver ställning tas till hur länge kontrakten eller systemen ska gälla innan de ses över eller ersätts. Det måste ske avvägningar mellan behoven av flexibilitet respektive förutsebarhet för marknadens aktörer, med beaktande av bl.a. tillämpliga regler, myndighetens behov, de privata och offentliga leverantörernas planeringsförutsättningar etc. Detta ska kunna möjliggöra för Arbetsförmedlingen att efter behov växla mellan upphandling, valfrihetssystem och samarbeten, med beaktande av kommunernas och de privata leverantörernas förutsättningar för att på lång sikt ha väl fungerande marknad och marknadsaktörer. Utredningen vill därför poängtera att även om det rättsligt finns möjligheter för t.ex. långa samarbeten mellan Arbetsförmedlingen och kommuner, bör samarbetena, formen för hur tjänsterna utförs och situationen på marknaden ses över med jämna och förutbestämda mellanrum. Det gäller särskilt om ansatsen är att utveckla en väl fungerande marknad för tjänsterna. Hur ofta det bör ske är en fråga för Arbetsförmedlingen att bedöma.

4.6.1 Ett otillräckligt tillhandahållande efter en genomförd upphandling

Om Arbetsförmedlingen genomfört en upphandling enligt LOU men inte fått in några anbud, eller inga lämpliga anbud, och därför inte kunnat sluta avtal med någon leverantör som kan utföra de efterfrågade tjänsterna, har myndigheten möjlighet enligt LOU att övergå till ett förhandlat förfarande utan annonsering (direktupphandling). Arbetsförmedlingen är då fri att i princip kontakta valfri leverantör för att undersöka om leverantören är intresserad av att leverera tjänsten. Arbetsförmedlingen kan dock i huvudsak då inte ändra på några krav eller villkor för uppdraget utan det måste ske i enlighet med de krav och villkor som var aktuella i upphandlingen.

Det kan förekomma att en kommun av olika anledningar inte lämnat något anbud men på en direkt fråga kan tänka sig att leverera tjänsten under en tid, särskilt om alternativet skulle kunna vara att tjänsten inte kommer att erbjudas inom kommunen. Om en kommun åtar sig att utföra tjänsten på det här sättet är det dock inte tillräckligt att säkerställa att LOU följs utan även statsstödsreglerna behöver beaktas. Under förutsättning att det är fråga om SGEI ligger det närmast tillhands att tillämpa SGEI-beslutet i detta fall. Villkoren i SGEI-beslutet behöver därför uppfyllas. Om det handlar om små belopp kan de minimis-förordningarna bli aktuella och om det handlar om en tjänst som medför att SGEI-beslutet inte kan tillämpas återstår möjligheten att anmäla stödet till kommissionen.

Arbetsförmedlingen kan vända sig direkt till en kommun efter en upphandling utan några eller lämpliga anbud. Då gäller bl.a. följande:

- Möjligheten att ändra avtalet jämfört med krav och villkor i den föregående upphandlingen är mycket begränsade. Sker en väsentlig ändring kan avtalet bedömas som en helt ny upphandling och riskera att vara en otillåten sådan om förfarandereglerna i LOU inte följts.
- Statsstödsreglerna behöver beaktas genom att exempelvis följa SGEI-beslutet. Det innebär bl.a. att det i den föregående upphandlingen behöver vara säkerställt att villkoren i SGEI-beslutet är uppfyllda.

- Om det inte är möjligt att följa SGEI-beslutet finns det alternativa vägar genom att antingen följa de minimis-förordningarna, om det handlar om små belopp, eller att anmäla stödet till kommissionen.

4.6.2 Ett otillräckligt tillhandahållande utan att en upphandling genomförts

Förutom en direktupphandling har Arbetsförmedlingen möjlighet att lämna uppdrag med ersättning direkt till en kommun genom ett offentligt samarbetsavtal. Det skulle kunna ske genom vad som i upphandlingssammanhang är ett s.k. Hamburgsamarbete eller genom bidragsfinansiering. Detta beskrivs i det följande.

En förutsättning för ett offentligt samarbetsavtal är att det finns ett behov av att samarbeta och att inte enbart köpa tjänster. Insatserna kan t.ex. kräva en sådan samverkan från deltagande parter att samarbetsformen är den mest ändamålsenliga.

Viktigt att notera är också att det är fullt möjligt att kombinera upphandling med annan samverkan. Exempelvis skulle Arbetsförmedlingen genom upphandling kunna teckna avtal med ett antal leverantörer men komplettera med en samverkan med kommunen om Arbetsförmedlingen bedömer att det som upphandlats inte är tillräckligt. Till skillnad från situationen där en upphandling har genomförts men där det inte kommit in några anbud, eller några lämpliga anbud, kan Arbetsförmedlingen inom ramen för ett Hamburgsamarbete inte kontakta vilken leverantör som helst. Detta eftersom endast samarbeten mellan upphandlande myndigheter, däribland kommuner, är möjliga. Även om ett samarbete inte omfattas av upphandlingsreglerna behöver också statsstödsreglerna beaktas. Om bedömningen görs att finansieringen inom ramen för samarbetet utgör statsstöd kan t.ex. SGEI-beslutet följas. Utredningen bedömer det som lämpligt eftersom det inte kräver någon förhandsanmälan till kommissionen. Det kommer som utredningen bedömer det i de flesta fall handla om SGEI och dessutom tjänster med ett socialt syfte som gör att det inte finns någon beloppsgräns att förhålla sig till.

Utredningen vill här framhålla att upphandlingsreglerna och reglerna om valfrihetssystem inte utgör hinder för att med stöd av de bestämmelserna anskaffa tjänster genom konkurrensutsättning där samverkan och samarbete är viktiga delar i utförandet av tjänsterna.

Arbetsförmedlingen kan vända sig direkt till en kommun inom ramen för ett Hamburgsamarbete. Då gäller bl.a. följande:

- Det måste handla om offentlig samverkan om allmännyttiga uppgifter avseende uppgifter med gemensamma mål och inte en ren köp- och säljsituation.
- Avtalet kan vara utformat som ett offentligt kontrakt så länge som det handlar om en samarbetssituation och övriga förutsättningar för samarbete är uppfyllda. Det innebär att myndigheterna har frihet att utforma avtalets skyldigheter och rättigheter och hur dessa ska fullföljas.
- Statsstödsreglerna behöver beaktas genom att exempelvis följa SGEI-beslutet. Det innebär bl.a. att det i den föregående upphandlingen behöver vara säkerställt att villkoren i SGEI-beslutet är uppfyllda.
- Om det inte är möjligt att följa SGEI-beslutet finns det alternativa vägar genom att följa de minimis-förordningarna om det handlar om små belopp eller att anmäla stödet till kommissionen.

Arbetsförmedlingen kan vända sig direkt till en kommun inom ramen för bidragsfinansiering. Då gäller bl.a. följande:

- Om avtalet kan bedömas vara ett offentligt kontrakt behöver det som huvudregel upphandlas.
- Det finns viss tveksamhet om villkoren i SGEI-beslutet går att uppfylla utan att det utgör ett offentligt kontrakt. Om villkoren i SGEI-beslutet är uppfyllda med ett rent bidrag, dvs. utan att vara ett offentligt kontrakt, är en svår juridisk avvägning som behöver göras i det enskilda fallet för att undvika att hamna i en situation där man bryter mot upphandlingsreglerna. Utredningen anser att alternativ som riskerar att hamna i juridiska gråzoner inte bör väljas när det finns andra alternativ.
- Om bidragsalternativet väljs, exempelvis vid små belopp, behöver det säkerställas att statsstödsreglerna följs. Det som då kan bli aktuellt är de minimis-förordningarna, SGEI-beslutet eller att stödet anmäls till kommissionen.

5 Kommunernas befogenheter inom arbetsmarknadsområdet

5.1 Kommunernas befogenheter att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser

5.1.1 Befogenhetsgrundande lagstiftning

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen ska föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas genom lag. Den grundläggande regleringen av kommunernas verksamhet finns i kommunallagen (2017:725). Utöver det finns befogenhetsutvidgande bestämmelser i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Dessa två grundläggande regleringar med bestämmelser om vad kommunerna får eller ska göra kompletteras av reglering i speciallagstiftning som är omfattande och mycket skiftande. Det finns specialreglering som gör vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna eller regionerna. Sådana lagar finns t.ex. inom plan- och byggväsendet, skolområdet och socialtjänsten. De uppgifter som en kommun eller region är skyldiga att handha brukar kallas kommunal kärnverksamhet.¹ Praktiskt taget all lagstiftning som på ett eller annat sätt riktar sig till kommunerna och regionerna har betydelse när det gäller att bestämma de allmänna kommunala befogenheterna.²

¹ SOU 2007:72 s. 68.

² Lindquist, Lundin och Madell (2016), Kommunala befogenheter, s. 42.

5.1.2 Kommunallagen

Kommunallagen innehåller den grundläggande regleringen för kommunernas och regionernas verksamhet och styrning. Här återfinns bestämmelser om fullmäktige, nämnder, förtroendevalda, anställda, allmänhetens delaktighet och insyn, samverkan genom kommunalförbund, gemensamma nämnder och avtalssamverkan, överlämnande av kommunala angelägenheter till andra som egna bolag eller privata utförare, ekonomisk förvaltning, revision och laglighetsprövning. Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen sköter kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller annan författning. Kommunerna kan ges skyldigheter och möjligheter enligt andra regler men kommunallagens bestämmelser gäller om det saknas andra bestämmelser om vad kommunerna ska eller får göra. Vad kommunerna allmänt får göra har framför allt växt fram i rättspraxis som sedan förts in i kommunallagen. Regleringen återfinns i 2 kap. kommunallagen.

Allmänna befogenheter och lokaliseringsprincipen

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 1 § kommunallagen själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Regleringen ger uttryck för kommunernas allmänna befogenheter och den s.k. lokaliseringsprincipen som geografiskt och sakligt avgränsar vad kommunerna får befatta sig med. Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen eller regionen vidtar en åtgärd. Denna fråga får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten. Allmänintresset förutsätter inte att det finns ett kvantitativt betydande behov. Om det kan anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller en region har hand om en angelägenhet, får kommunen eller regionen ha hand om den även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller regionens område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo.³ Ett sådant exempel kan vara en lekpark för barn. Omvänt

³ Prop. 2016/17:171 s. 299.

hindrar bestämmelsen som huvudregel stöd till enskilda även om det inte framgår uttryckligen av paragrafen.⁴ Det innebär att stöd till enskilda arbetslösa inte är tillåtet enligt kommunallagen, men kommunerna är inte förhindrade att på annat sätt bedriva verksamhet för att lindra arbetslöshet.⁵ Det finns både undantag från och begränsningar av regleringen. Det har t.ex. bedömts förenligt med lokaliseringsprincipen att stödja verksamhet utanför kommunen om den har betydelse för kommunen, som t.ex. ett vägbygge.⁶ För kommunala bolag, stiftelser och föreningar finns undantag från 2 kap. 1 § kommunallagen i speciallagstiftning som i 7 kap. 1 § ellagen (1997:857) och 39 § fjärrvärmelagen (2008:263).

Uppgifter som andra ska ha hand om

En begränsning av de allmänna befogenheterna är att kommunerna eller regionerna inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller region eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 § kommunallagen). Regleringen upprätthåller uppgiftsfördelningen mellan offentliga organ.⁷ Bestämmelsen tar sikte på när en angelägenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, t.ex. statliga angelägenheter såsom inom försvars- eller utrikespolitiken. Att en kommun utropade sig till en kärnvapenfri zon ansågs vara kompetensöverskridande.⁸

Det går dock inte alltid att säga att ett helt verksamhetsområde är enbart en angelägenhet för staten, kommunen, regionen eller någon annan. Betydelsen av att se till omständigheterna i det enskilda fallet och beakta samhällsutvecklingen visar RÅ 1993 ref. 32. Målet gällde Öresundsförbindelsen, som visserligen var ett infrastrukturprojekt som både var av internationell betydelse och därför i grunden statens ansvar men som också berörde Malmö kommun. Det beslut som upphävdes avsåg att anslå medel till en kampanj för att skapa opinion för att genomföra en av de lösningar som utretts gemensamt mellan Danmark och Sverige på statlig nivå och som riksdagen skulle ta ställning till. Det ansågs inte vara en angelägenhet för kommunen att på

⁴ Se t.ex. RÅ 1993 ref. 93.

⁵ Se Kaijser och Riberdahl (1983), Kommunallagarna II, s. 172 och 173, och däri angiven rättspraxis.

⁶ RÅ 1938 ref. 19 och 1977 ref. 77.

⁷ Dalman m.fl. (2011), Kommunallagen, s. 67–69.

⁸ RÅ 1990 ref. 11.

sätt som skett aktivt avsätta särskilda medel för att söka påverka opinionen till förmån för genomförandet av en av lösningarna i frågan som låg på riksdagens bord. Under de omständigheterna var uppgiften en angelägenhet som enbart staten skulle ha hand om. Utgången i målet visar att statens intresse i det enskilda fallet kan gå före en kommuns befogenhet.⁹

På vissa verksamhetsområden sammanfaller kommunernas befogenheter med framför allt regionernas. I sådana fall utgör bestämmelsen inte något hinder mot att både kommuner och regioner tar sig an angelägenheterna, vilket t.ex. förekommer inom kultur- och fritidsområdet.

Näringsverksamhet

Kommunerna och regionerna får enligt 2 kap. 7 § kommunallagen själva driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster till medlemmarna. En kommun får alltså inte driva företag med syfte att ge kommunen en ekonomisk vinst men något absolut förbud mot vinst finns inte. I vilken utsträckning verksamheten får ge överskott och hur detta ska användas får bedömas i det enskilda fallet med tillämpning av självkostnadsprincipen, som innebär att kommunerna inte får ta ut avgifter som överstiger kostnaderna för tjänsten. Syftet med den näringsverksamhet som kommunerna får bedriva ska vara att tillhandahålla en anläggning eller tjänst till de egna medlemmarna även om bestämmelsen inte hindrar att anläggningarna eller tjänsterna i praktiken också utnyttjas av andra. De områden där kommunerna har rätt att engagera sig i näringsverksamhet kallas allmänt för sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Till sådana hör bostadsföretag, reningsverk, gas- och värmeverk, kollektivtrafik och fritidsanläggningar.¹⁰ En hel del av de kommunala näringsverksamheterna bedrivs i bolagsform men det förekommer också sådan verksamhet inom de kommunala förvaltningarna.

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 8 § kommunallagen genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får enligt samma

⁹ Lundin och Madell (2019), Kommunallagen, s. 49.

¹⁰ Prop. 2016/17:171 s. 303 och 304.

paragraf lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Att ha ett rikt och aktivt lokalt näringsliv genererar arbetstillfällen och skatteinkomster och ligger därför i kommunernas intresse.¹¹ Det är dock främst en statlig angelägenhet att medverka till en ur samhälleligt perspektiv lämplig lokalisering av näringslivet.¹² Kommuner får genomföra åtgärder som allmänt främjar näringslivet i den egna kommunen, som att tillhandahålla mark eller teknisk service till företag. Småföretags behov av lokaler kan också tillgodoses, under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Även engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring kan tillåtas. Individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag faller dock utanför kommuners och regionernas befogenheter enligt kommunallagen.¹³ Det bör dock noteras att genom 3 kap. 6 § lagen om vissa kommunala befogenheter har en utvidgning av kompetensen i det avseendet skett där enskilt stöd är möjligt om det finns särskilda skäl. Kommunala ingripanden som innebär individuellt inriktat stöd tillåts annars enligt kommunallagen endast om det finns synnerliga skäl för det. Om det egentliga näringslivet inte levererar service inom ett visst serviceområde som normalt inte ankommer på en kommun eller region, kan det finnas ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna. Om servicenivån sjunker klart under det acceptabla kan kommunen ha rätt att lämna ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen. Allmänt sett gäller en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag men avgränsningen måste kunna anpassas till samhällsutvecklingen.¹⁴

För att främja sysselsättning eller motverka arbetslöshet inom en kommun har det ansetts tillåtet att teckna borgen för eller ge annat stöd till ett enskilt företag.¹⁵ Arbetslöshetsskäl och arbetslöshetshot har varit bland de fåtal motiv som godtagits i rättspraxis för att stödja enskilda företag.¹⁶ Sedan kravet på synnerliga skäl för stöd till enskilda företag infördes i 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen har möjligheten till det blivit restriktivare.¹⁷ Ett borgensåtagande om

¹¹ Lundin (2019), Kommunerna får inte agera matchningsaktörer, s. 12.

¹² Prop. 1990/91:117 s. 34.

¹³ Prop. 1990/91:117 s. 152.

¹⁴ Prop. 1990/91:117 s. 153.

¹⁵ Se t.ex. RÅ81 2:80.

¹⁶ Kaijser och Riberdahl (1983), Kommunallagarna II, s. 139–143.

¹⁷ RÅ 1993 ref. 98.

3 000 000 kronor ansågs inte uppfylla kravet på synnerliga skäl. Åtagandet avsåg ett företag inom trähusbranschen, vilken då var föremål för en omfattande strukturomvandling bl.a. på grund av den vikande byggkonjunkturen. Beslutet ansågs inte ha sådan betydelse för motverkande av arbetslösheten inom kommunen att det uppfyllde kravet på synnerliga skäl och det upphävdes därför.¹⁸ I ett annat fall godtogs inte heller ett borgensåtagande för finansiering av investeringar i lokaler för ett privat strukturfondsprojekt. Vid bedömningarna beaktades om den riskerade arbetslösheten var allvarlig samt om åtgärden var proportionell, försvarlig och hade avsevärd betydelse för att hindra eller motverka sysselsättningssvårigheterna. Det konstaterades att det enligt praxis krävs betydande krav på utredning om att stödet kan ha sådan effekt på arbetslösheten att det är åtgärdens arbetslöshetsbekämpande betydelse som är dominerande och inte stöd till enskild.¹⁹

Anknytningskompetens

Kommunernas och regionernas befogenheter på den privata marknaden är som framgått mycket begränsade. Ett visst utrymme finns ändå för en kommun att bedriva näringsverksamhet som annars ligger helt utanför den kommunala kompetensen. Det är tillåtet om verksamheten har en nära eller naturlig anknytning till den verksamhet som faller inom den normala kommunala verksamheten. I praxis har detta godtagits om det skulle vara opraktiskt eller verklighetsfrämmande med en precis och konsekvent gränsdragning mellan kommun och enskilt näringsliv. Ett vanligt exempel på det är kiosk- eller caféverksamhet på sjukhus eller idrottsanläggningar.²⁰ I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen fann domstolen att en konsultverksamhet i förebyggande brandskyddsfrågor till enskilda hade en naturlig anknytning till den förebyggande verksamhet inom brandskyddsområdet som enligt räddningstjänstlagen åligger brand- och civilförsvarsnämnden. Under förutsättning att verksamheten kommer att vara av begränsad omfattning, inte är avsedd att ge vinst

¹⁸ RÅ 1993 ref. 98.

¹⁹ RÅ 2000 ref. 1.

²⁰ Prop. 1990/91:117 s. 152, Bohlin (2016), Kommunalrättens grunder, s. 121 samt Lindquist, Lundin och Madell (2016), Kommunala befogenheter, s. 408.

och då avgifterna som kommer att tas ut endast ska täcka kostnaderna för verksamheten, fann domstolen att nämnden inte överskridit sin befogenhet.²¹ Anknytningskompetensen kan således bygga på såväl den allmänna befogenheten i kommunallagen som befogenhetsutvidgande bestämmelser i annan lag.

Likställighetsprincipen

Kommuner och regioner ska enligt 2 kap. 3 § kommunallagen behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att medlemmar eller grupper av medlemmar i samma situation ska behandlas lika vad gäller rättigheter och skyldigheter. Särbehandling får endast ske på saklig och objektiv grund. Det krävs således att kommuner och regioner iakttar objektivitet och rättvisa i sin behandling av medlemmarna.

Likställighetsprincipen gäller alltså bara gentemot kommunernas eller regionernas egna medlemmar. Dessutom krävs det för att principen ska tillämpas att kommunen eller regionen är i kontakt med sina medlemmar just i deras egenskap av medlemmar. Principen gäller alltså inte när en kommun eller region anställer personal, köper eller säljer fastigheter etc. Principen är inte tillämplig när det gäller bl.a. kommunens eller regionens förhållande till personal eller vid en affärsförbindelse med andra som vid köp eller försäljning.²²

Undantag från principen kan ges om det finns sakliga skäl. Att dagbarnvårdares egna barn får förtur till kommunal barnomsorg av intresset att främja rekryteringen av dagbarnvårdare och på så sätt minska bristen på barnomsorgsplatser har ansetts motiverat.²³ Undantag från likställighetsprincipen kan också bestämmas i lag som i socialtjänstlagen (2001:453) eller annan speciallagstiftning.²⁴

²¹ RÅ 1992 ref. 61.

²² Prop. 1990/91:117 s. 150 och Madell (1998), Det allmänna som avtalspart, s. 185.

²³ RÅ 1991 ref. 19.

²⁴ Prop. 2016/17:171 s. 300 och 301.

Självkostnadsprincipen

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 6 § kommunallagen inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Självkostnadsprincipen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet, oberoende av om verksamheten drivs i egen regi eller på entreprenad.²⁵ Den säkerställer att kommuner och regioner inte belastar dem som nyttjar en tjänst till förmån för skattekollektivet, dvs. finansierar verksamhet med avgifter som egentligen ska skattefinansieras och därigenom tar ut förtäckt skatt. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som de bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet och är tillämplig såväl mot medlemmar som mot andra. Principen hänför sig dock till rätten att ta ut avgifter och är inte tillämplig på t.ex. medelsförvaltningen, i fråga om förvaltning av kommunal egendom såsom överlåtelse eller upplåtelse av egendom eller enskilda affärsuppgörelser av kommersiell karaktär. I de fall kommuner och regioner tillhandahåller prestationer på en konkurrensutsatt marknad föreligger inget behov av skydd mot monopolprissättning. Trots det omfattar principen ändå som huvudregel också konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis.²⁶

Finns det särskilda bestämmelser i speciallagstiftning som reglerar avgiftsuttaget för viss verksamhet gäller de reglerna i stället för självkostnadsprincipen, t.ex. 2 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Flera undantag finns också i 1 kap. 3 § lagen om vissa kommunala befogenheter. Även från denna princip finns undantag i speciallagstiftning som i 7 kap. 2 § ellagen och 38 § fjärrvärmelagen för kommunala bolag, stiftelser och föreningar genom att de verksamheterna ska bedrivas på affärsmässig grund. I HFD 2015 ref. 70 konstaterade domstolen att ellagens krav på affärsmässighet innebär att självkostnadsprincipen därmed är urkopplad.

Självkostnadsprincipen tar sikte på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har således inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen. I princip bör samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motive-

²⁵ Prop. 2008/09:21 s. 20.

²⁶ Prop. 1993/94:188 s. 82–84 och prop. 2008/09:29 s. 154.

rade från företagsekonomisk synpunkt kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. Utöver externa kostnader och intäkter ska även alla relevanta interna eller kalkylerade poster tas med. Beroende på hur olika verksamheter är organiserade varierar det från fall till fall vilka kostnader som är externa eller interna eller om de kan betraktas som direkta eller indirekta. Om kommunen eller regionen själv använder sig av verksamheten får värdet av sådana tjänster inte ligga till grund för avgiftsuttaget från avgiftskollektivet. Även kapitalkostnader ingår i självkostnaderna för en verksamhet. Kapitalkostnaderna består av avskrivningar på tillgångar och av ränta och får beräknas utifrån god redovisningssed.²⁷ SKR har tagit fram ett stöd för självkostnads-kalkylering som ger närmare vägledning om vilka kostnader som bör tas med och hur de beräknas.²⁸

I förarbetena till lagen om vissa kommunala befogenheter uttalade regeringen att undantag från självkostnadsprincipen bör ske med stor restriktivitet men bör, för att uppnå konkurrensneutralitet, ske i de fall en kommun eller region ges befogenhet att bedriva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad och den bör då föregås av en branschanalys. Vid undantag från självkostnadsprincipen bör särskilt övervägas om villkor ska uppställas på att verksamheten ska särredovisas eller bedrivas i egen juridisk person.²⁹

Laglighetsprövning

Varje medlem av en kommun eller en region har enligt 13 kap. 1 § första stycket kommunallagen rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Rätten att överklaga kommunala beslut enligt kommunallagen gäller om det inte finns särskilda regler för överklagande (13 kap. 3 §). Ett beslut som överklagas enligt kommunallagen kan endast upphävas och inte ersättas med något nytt (13 kap. 8 § tredje stycket). Ett beslut kan upphävas om det inte har kommit till på lagligt sätt, det rör något som inte är en angelägenhet för kommunen

²⁷ Prop. 2016/17:171 s. 302 och 303.

²⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2009), Självkostnads-kalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetssystem.

²⁹ Prop. 2008/09:21 s. 24–26.

eller regionen, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller det annars strider mot lag eller annan författning (13 kap. 8 § första stycket). Laglighetsprövningen är avsedd som ett minoritetsskydd för medlemmarna i kommunen eller regionen som genom att få lagligheten av beslutet prövad inte ska riskera att drabbas av olagliga majoritetsbeslut. Det innebär att de som är folkbokförda i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där kan överklaga ett beslut genom laglighetsprövning (1 kap. 5 §). Systemet med laglighetsprövning innebär att om ett beslut inte överklagas, är det gällande eftersom det har accepterats av kommunens eller regionens medlemmar. Detta gäller även sådana beslut som i och för sig skulle kunna bedömas som olagliga av en domstol. Denna ordning har betydelse för de kommunala befogenheterna då den ger utrymme för en flexibel utveckling av vad kommunerna och regionerna får göra. Att en kommun fattar ett beslut som strider mot lag men som inte överklagas, innebär dock inte att de kommunala befogenheterna har utvidgats.³⁰ Ytterst är det i domstolarnas praxis som utvecklingen av de kommunala befogenheterna sker. Däremot tar domstolarna hänsyn till samhällsutvecklingen i sin praxis.

5.1.3 Lagen om vissa kommunala befogenheter

Lagens innehåll

Som komplement till kommunallagen återfinns i lagen om vissa kommunala befogenheter ett antal bestämmelser som utvidgar kommunernas och regionernas befogenheter. Lagen samlar ett antal s.k. smålagar som var och en gett kommunerna utvidgad kompetens. Lagen har sedan kompletterats med ytterligare bestämmelser allt efter att behov av det har uppstått. Lagen förtydligar i flera fall den allmänna kompetensen på områden där det funnits tveksamhet om kompetensenligheten och det ansetts hämmande för önskvärda kommunala insatser.³¹ I vart och ett av dessa fall har lagstiftaren ansett det nödvändigt att så långt som möjligt identifiera gällande gränser för de allmänna, enbart på kommunallagen vilande befogenheterna,

³⁰ Jfr RÅ 1997 ref. 45.

³¹ Lindquist, Lundin och Madell (2016), Kommunala befogenheter, s. 41.

innan det varit möjligt att utvidga, förtydliga eller begränsa dem i något hänseende.³² I lagens 1 kap. 2 § framgår bl.a. ett flertal undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip. Vidare framgår t.ex. av 2 kap. 1 och 2 §§ att kommuner och regioner får lämna bidrag till byggande av väg, järnväg och högskoleverksamhet som staten annars ansvarar för, vilka utgör undantag från 2 kap. 2 § kommunallagen. Undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva vinstdrivande näringsverksamhet finns i 1 kap. 3 § lagen om vissa kommunala befogenheter. Kommuner får enligt 3 kap. 1 § samma lag under vissa förutsättningar bedriva näringsverksamhet för att ge anställning till personer med funktionshinder. I 6 kap. 2 § nämnda lag finns också en reglering av kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Lagen innehåller inga bestämmelser om överklagande, vilket innebär att kommunallagens regler om laglighetsprövning tillämpas vid överklagande av beslut som avser lagen om vissa kommunala befogenheter.

Sysselsättning för personer med funktionshinder

Av 3 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter framgår att kommuner får bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionshinder anställning om de inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan få lämpliga anställningar på annat sätt. Det gäller under förutsättning att verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av personer med funktionshinder, samt att anställning i verksamheten sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller, efter Arbetsförmedlingens medgivande, av en nämnd enligt socialtjänstlagen. Paragrafen hade sin motsvarighet i dåvarande lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade. Av förarbetena till den lagen framgick att en viktig kommunal uppgift var att medverka till att funktionshindrade, efter behövliga rehabiliteringsåtgärder, kunde få sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden med arbetsuppgifter som är lämpade med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Lagen tillkom mot bakgrund av att det var oklart vilka åtgärder en kommun fick vidta i detta syfte.³³

³² Lindquist, Lundin och Madell (2016), Kommunala befogenheter, s. 42.

³³ Prop. 1970:153.

Kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Enligt 6 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter får kommuner, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Regeringen meddelar föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser samt om innehållet i överenskommelserna. Paragrafen utgjorde tidigare lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som trädde i kraft den 1 januari 2008 och var en av de s.k. smålagar som senare flyttades över till lagen om vissa kommunala befogenheter. Regleringen bygger på en promemoria med samma namn som togs fram efter ett internt arbete i Regeringskansliet.³⁴ Samtliga remissinstanser, förutom Företagarna, var positiva till förslaget. I förarbetena till lagen konstaterades att merparten av åtgärderna i arbetsmarknadspolitiska program anordnas av Arbetsförmedlingen eller av kommuner och andra arbetsgivare samt att kommunerna har getts viss allmän kompetens genom lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd och viss specialreglerad kompetens genom lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program som bl.a. reglerar förutsättningarna för kommuners deltagande i de arbetsmarknadspolitiska insatserna kommunala ungdomsprogram och ungdomsgarantin. Det konstaterades vidare att arbetsmarknadspolitik huvudsakligen är en statlig uppgift och att det krävs lagstöd för att kommunerna ska kunna bedriva sådan verksamhet. Lagstödet syftar därför till att ge kommuner möjlighet att vid behov och efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna insatser för deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Främst avsåg det föreslagna lagstödet att ge kommuner möjlighet att erbjuda insatser som praktikplatser m.m., men det kunde inte utslutas att andra insatser skulle bli aktuella. Regeringen betonade i förarbetena att den föreslagna lagen endast gäller kommuners möjlighet att anordna aktiviteter inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte kan anordnas genom upphandlingsförfarande och där det inte kan uppstå en konkurrenssnedvridning i förhållande till andra aktörer. Regeringen hade i detta sammanhang inte för avsikt att föreslå ändringar i gällande upphandlingslagstiftning.³⁵

³⁴ Se Ds 2008:66.

³⁵ Prop. 2007/08:1 utg. omr. 13 s. 75–77.

5.1.4 Befogenheter enligt speciallagstiftning

Kommunerna har utöver den allmänna kompetensen i kommunallagen och de kompletterande bestämmelserna i lagen om vissa kommunala befogenheter getts befogenheter inom ett stort antal områden som kommunerna verkar inom. Dessa befogenheter framgår av lagstiftningarna inom de olika områdena, som miljö- och hälsoskydd, plan- och bygg, utbildning och socialtjänst. Två av dessa områden anknyter till arbetsmarknadsområdet: socialtjänst och utbildning.

Socialtjänst

Varje kommun svarar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär enligt paragrafen ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Av 3 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår bl.a. att socialnämnden ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. När bestämmelsen infördes i socialtjänstlagen anfördes att dessa rättigheter har så grundläggande betydelse för den enskildes sociala situation att de tydligt bör framgå av lagen.³⁶ Rätten till arbete och bostad ansågs ha en avgörande betydelse för den enskildes sociala situation.³⁷ I förarbetena anfördes även att långvarig arbetslöshet och svårigheter att kunna få ett nytt arbete ofta är grund för andra problem. Som exempel på sociala insatser av direkt betydelse för möjligheten till arbete nämndes biträde vid arbetsanskaffning m.m. Det är här fråga om att förmedla kontakt med arbetsförmedling och arbetsvård eller i vissa fall med arbetsgivare. En viktig del av verksamheten bör också gälla förmedling av utbildning som ska leda till arbete. Arbetsberedande åtgärder i inskränkt mening är många gånger inte tillräckligt.³⁸

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen får socialnämnden begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan

³⁶ Prop. 1979/80:1 s. 528.

³⁷ Prop. 1979/80:1 s. 140.

³⁸ Prop. 1979/80:1 s. 175.

kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Verksamheten ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv samt stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Anvisningen ska föregås av samråd med Arbetsförmedlingen.

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen medverka till att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får en meningsfull sysselsättning. Kommunen ska enligt 15 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade medverka till att personer med vissa funktionshinder får tillgång till arbete eller studier. En insats som kan beviljas är daglig verksamhet.

Utbildning

Kommunerna ansvarar för utbildning för barn och ungdomar genom bl.a. förskola, grundskola och gymnasieskola. Utöver det ansvarar de för utbildning av betydelse för enskildas möjligheter på arbetsmarknaden genom kommunal vuxenutbildning som innefattar bl.a. vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, yrkesvux och utbildning i svenska för invandrare (sfi).

Kommunerna ska enligt 20 kap. 3 § skollagen (2010:800) tillhandahålla kommunal vuxenutbildning (komvux). Utbildningen ska tillhandahållas på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare. Målet för komvux är enligt 20 kap. 2 § skollagen att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Riksdagen har beslutat ändringar i skollagen som bl.a. syftar till att komvux i högre grad ska bidra till arbetslivets behov av kompetens och bättre möta vuxnas behov av utbildning i olika skeden av livet. De övergripande målen med utbildningen ska därför kompletteras så att det framgår att utbildningen även ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörj-

ningen till arbetslivet och ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning. Vidare ska prioriteringsregeln inom komvux ändras så att de med störst behov av utbildning prioriteras. Detta innebär att inte bara de med minst utbildning utan även bl.a. arbetslösa och vuxna i behov av yrkesväxling ska prioriteras vid urval till utbildningen.³⁹

Enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska en kommun erbjuda samhällsorientering under tre års tid från det att nyanlända invandrare mellan 18 och 65 år, som fått uppehållstillstånd, folkbokfördes i kommunen.

En hemkommun ska enligt 29 kap. 9 § första stycket skollagen hålla sig informerad om hur vissa ungdomar i kommunen är sysselsatta. Hemkommunen ska enligt paragrafens andra stycke erbjuda ungdomarna lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.⁴⁰

5.1.5 Särskilda regler för arbetsmarknadsområdet

Lagen om arbetslöshetsnämnd

Enligt 1 § lagen om arbetslöshetsnämnd ska det i varje kommun finnas en arbetslöshetsnämnd. Arbetslöshetsnämnden har till uppgift att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet (2 §). I det ligger särskilt att handlägga frågor om kommunens hjälpverksamhet vid arbetslöshet, samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor samt omedelbart underrätta Arbetsförmedlingen om arbetskonflikt som påverkar hjälpverksamhet inom kommunen (3 §). Lagen tillkom då det fanns ett behov av att säkerställa att det fanns en kommunal nämnd i de kommuner där det rädde så omfattande arbetslöshet att det behövdes ett lokalt organ för att handha den statliga och statsunderstödda hjälpverksamheten vid oförvällad arbetslöshet. Både staten och kommunen kunde besluta att det skulle finnas en sådan nämnd. Lagen hade föregåtts av kungörelsen (1934:434) angående statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet. Enligt den kunde en eller flera

³⁹ Prop. 2019/20:105, bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300.

⁴⁰ Paragrafen har sin motsvarighet i 1 kap. 18 § skollagen (1985:1100), se prop. 2009/10:165 s. 927 och 928 samt prop. 2004/05:2 s. 149.

kommuner tillsammans bilda en arbetslöshetskommitté. Någon skyldighet att inrätta en kommitté fanns dock inte. Under krisen 1932–1934 förekom det mycket ofta att arbetslösa från kommuner utan arbetslöshetskommittéer vid personliga framställningar till det dåvarande centrala organet – statens arbetslöshetskommision – om hjälp och upplysningar hänvisades till de ordinarie kommunala myndigheterna och då i regel endast fattigvårdsstyrelsen.⁴¹ Som en följd av den då nya kommunallagen minskade den statliga detaljregleringen av kommunerna 1977 och de gavs då större handlingsfrihet att organisera sin nämndverksamhet, även enligt 1944 års lag. Regeringen anförde flera motiv för decentraliseringen av ansvar och befogenheter. Ett motiv var att de kommunala organens kännedom om lokala förhållanden skulle utnyttjas bättre. Ett annat motiv var att medborgarna får större möjligheter till kontakter med beslutsfattarna, vilket kan göra det lättare att lösa många problem. Samtidigt var regeringen medveten om krav på samordning och likformighet. Beslut av staten för att tillförsäkra medborgarna bl.a. sysselsättning ska självfallet förverkligas, anförde regeringen, liksom att det ytterst är en fråga om vilken styrning som är förenlig med den kommunala självstyrelsen.⁴² Kommunerna hade vissa befogenheter enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368) att handha visst kontantunderstöd, som var en form av arbetslöshetsersättning, ända till dess att den upphävdes den 1 juli 1987.⁴³ Kommunerna anses ha getts viss allmän kompetens genom lagen om arbetslöshetsnämnd.⁴⁴ Sannolikt ger lagen en viss allmän kompetens att vidta åtgärder mot arbetslöshet utöver vad kommunallagen ger.⁴⁵

Samarbete med Arbetsförmedlingen

Förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända innehåller bestämmelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och en kommun för att minska ungdomsarbetslösheten i kommunen och för att effektivisera nyanländas etablering i arbetslivet (1 § förordningen). Arbetsförmedlingen får ingå en lokal överenskommelse

⁴¹ Prop. 1944:280 s. 3–5.

⁴² Prop. 1976/77:1 s. 54.

⁴³ Se RÅ 1974 ref. 115 enligt vilket den kommunala nämnden hade överskridit sina befogenheter.

⁴⁴ Prop. 2007/08:1 utg. omr. 13 s. 75.

⁴⁵ Persson (2015), Den kommunala kompetensen och arbetsmarknadsfrågorna.

med en kommun om insatser för arbetslösa ungdomar i syfte att varaktigt minska arbetslösheten i kommunen (2 §). En lokal överenskommelse ska bl.a. innehålla en gemensam kartläggning av omfattningen av ungdomsarbetslösheten i kommunen (3 § förordningen) och vilka nya insatser som ska genomföras för att minska ungdomsarbetslösheten (4 § förordningen). För kartläggningarna och vissa samverkansinsatser får kommunerna beviljas statsbidrag (6 och 6 a §§ förordningen). Ett villkor för bidrag är att det inte får användas för att utföra uppgifter som kommunen enligt lag eller förordning är skyldig att utföra (6 b § förordningen). Av 10 § förordningen framgår att Delegationen för unga och nyanlända till arbete (A 2014:06) beslutar om bidragen. Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen (1 § förordningen), dvs. regeringens restkompetens.

Ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen till kommunerna

Arbetsförmedlingen får enligt 14 a § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar besluta om och betala ut ekonomiskt stöd till 1) en kommun som anordnar studie- och yrkesvägledning eller jobbsökaraktiviteter med coachning, och 2) den som anordnar arbets träning eller förstärkt arbetsträning. När ekonomiskt stöd lämnas till privata eller offentliga arbetsgivare vid drift av affärsverksamhet ska Arbetsförmedlingen säkerställa att inte vissa företag eller viss produktion gynnas på det sätt som framgår av artikel 107.1 i EUF-fördraget, vilken reglerar otillåtet statsstöd av offentliga medel som gynnar ett visst företag eller en viss produktion och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Av 14 b § förordningen framgår att Arbetsförmedlingen ska se till att stödet används på föreskrivet sätt.

5.1.6 Kommunala samverkansformer

Kommunernas befogenheter påverkas också av i vilken utsträckning de samarbetar. Genom samarbete kan upptagningsområdet för verksamheten utvidgas och med det möjligheten att agera. Kommuner kan samarbeta på flera sätt som ger utrymme att tillsammans verka för medlemmar i alla de kommuner som deltar i samarbetet. Sam-

verkansformerna regleras i 9 kap. kommunallagen. Det finns både offentligrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentligrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är företag, stiftelser och föreningar. Samverkan kan ske på flera sätt, i vissa fall genom avtal och i andra fall mer informellt i nätverk eller genom överenskommelser.

Kommunalförbund

Kommunalförbund är en egen offentligrättslig juridisk person med egen rättskapacitet. Det liknar i många delar en självständig kommun och kan ledas av endera ett fullmäktige eller en direktion. De kommuner som bildar ett kommunalförbund kan lämna över angelägenheter till det. Enligt 9 kap. 6 § 1 kommunallagen ska det av en förbundsordning bl.a. framgå ändamålet med förbundet. Kommunalförbund förekommer bl.a. för räddningstjänst och gymnasieutbildning.

Gemensam nämnd

En gemensam nämnd kan bildas av två eller flera kommuner och kan fullgöra uppgifter avseende all kommunal verksamhet. Den gemensamma nämnden tillsätts enligt 9 kap. 20 § kommunallagen i någon av de samverkande kommunerna och ingår i denna kommuns organisation. Uppgifterna för nämnden ska enligt 9 kap. 22 § samma lag preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och det ska enligt 9 kap. 33 § samma lag också finnas ett reglemente för nämnden. Gemensamma nämnder förekommer bl.a. för miljö- och hälsoskydd och offentlig upphandling.

Avtalssamverkan

Sedan den 1 juli 2018 finns möjligheter för en kommun eller en region att med stöd av 9 kap. 37 § kommunallagen samverka genom att ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan). Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar,

dvs. av lokaliseringsprincipen. Inom ramen för avtalssamverkan får de även, med vissa begränsningar som följer av 6 kap. 38 § samma lag, komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i den andra regionen att besluta på kommunens eller regionens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Avtalssamverkan kan exempelvis avse utredning och beslutsfattande i olika ärenden som innefattar myndighetsutövning och som annars typiskt sett är delegerade till tjänstemän i den egna kommunen. Möjligheten till avtalssamverkan bör gälla även vid utförandet av andra uppgifter, och oavsett om uppgiften är frivillig eller obligatorisk. I praktiken kan en sådan avtalssamverkan avse olika kommunala verksamheter som bedrivs med stöd av den allmänna befogenheten i kommunallagen, men även verksamheter som kommunen eller regionen bedriver med stöd av speciallagstiftning. Den kan även användas som en samverkansform under en prövotid, för att undersöka om förutsättningarna finns för att institutionalisera samarbetet i t.ex. ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd, samt för att hantera kortsiktiga behov.⁴⁶

5.1.7 Kommunala bolag, stiftelser och föreningar

Kommuner och regioner får, enligt 3 kap. 11 § kommunallagen, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Med ett helägt kommunalt bolag avses enligt 10 kap. 2 § kommunallagen ett aktiebolag där kommunen eller regionen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier samt med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller regionen bestämmer tillsammans med någon annan. Kommunens styrning av delägda bolag skiljer sig från styrningen av de helägda eftersom de i delägda inte har full kontroll över verksamheten (se 10 kap. 3 och 4 §§ samma lag). I helägda bolag ska fullmäktige bl.a. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att fullmäktige får ta ställning till beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I delägda bolag ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet i sådana frågor i rimlig omfattning med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och

⁴⁶ Prop. 2017/18:151 s. 27 och 28.

omständigheterna i övrigt samt verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget. I stora drag ska motsvarande regler gälla för kommunala stiftelser och föreningar (10 kap. 6 § samma lag).

5.2 Utredningens analys av kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet

Utredningens bedömning: Kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Befogenheterna grundar sig på kommunallagen och speciallagstiftning. De utvecklas i praxis eller bestäms i lag. De närmare befogenheterna varierar beroende på insatsen eller åtgärden, samt var och när den utförs.

5.2.1 Utgångspunkter för analysen

Kommunernas befogenheter har utvecklats över tid allt eftersom behov har uppstått av att anpassa de kommunala verksamheterna till det som verkligheten kräver. Befogenheterna utvecklas i praxis och har successivt slagits fast i lag. I grunden utgår de alltså från den allmänna kommunala kompetensen och anknytningen till kommunens område och dess medlemmar, dvs. de folkbokförda i kommunen, de som äger fast egendom i kommunen och de som betalar kommunalskatt där. Befogenheterna har på flera specialreglerade områden blivit skyldigheter, som t.ex. insatser enligt socialtjänstlagen, samtidigt som de i grunden vilar på den allmänna kommunala kompetensen. Befogenheterna kan därför överlappa varandra, vilket gör att det ibland är svårt eller inte går att skilja områdena från varandra. Detta gäller t.ex. mellan utbildningsverksamhet, socialtjänst, näringslivsverksamhet m.fl. i arbetsmarknadsfrågor.⁴⁷ Inom varje område kan det också finnas både befogenheter som utgör skyldigheter för kommunen att utföra och sådana som är frivilliga. Så gäller t.ex. enligt socialtjänstlagen där det både finns skyldigheter för kommunerna i förhållande till enskilda samtidigt som det finns möjligheter för kommunerna att frivilligt gå längre än vad lagen kräver till stöd för enskilda.⁴⁸ Kom-

⁴⁷ Lundin (2019), Kommunerna får inte agera matchningsaktörer, s. 19.

⁴⁸ Fahlberg och Larsson (2016), Socialtjänstlagarna, s. 81 och 82.

munernas befogenheter utvecklas således oberoende av vilken reglering de vilar på.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har också utvecklats över tid. På många områden är ansvarsfördelningen klar medan på andra områden agerar både staten och kommunerna. Arbetsmarknadsutredningen, som lämnade förslag till tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun, bedömde att det finns en gråzon mellan arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken där det är svårt att avgöra vad som hör till vilket område.⁴⁹ I gråzonen återfinns framför allt ansvaret för arbetssökande som uppbär försörjningsstöd från kommunerna. Det finns dock inte alltid behov av att dra någon gräns för ansvaret. Kommunallagen tillåter att det får finnas överlappningar mellan t.ex. vad stat och kommun ansvarar för. Förbudet för kommunerna att verka där någon annan verkar gäller nämligen angelägenheter som enbart någon annan ska ha hand om.

Ett system där staten genom Arbetsförmedlingen beställer av och ersätter kommuner för att utföra uppgifter förutsätter att kommunerna har rätt att utföra uppgifterna. Det krävs därför en viss överlappning mellan åtminstone de uppgifter som Arbetsförmedlingen ansvarar för respektive kommunerna utför för att ett system med beställare och utförare över huvud taget ska vara möjligt mellan dessa offentliga organ. Det gäller oavsett med vilket rättsligt stöd som Arbetsförmedlingen använder sig av kommunerna som utförare, dvs. vare sig det sker som leverantör eller tillhandahållare på annat sätt som genom samarbeten. För att kommunerna ska kunna leverera arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen vill ha måste det således rymmas inom befogenheterna för kommunerna att utföra dem.

Vilka befogenheter har då kommunerna, och enligt vilken reglering? Vilka befogenheter behöver de ha för att kunna utföra uppgifterna? Dessa frågeställningar kan analyseras på flera nivåer. En övergripande analys kan avse arbetsmarknadsområdet i stort. En närmare analys kan ta sin utgångspunkt genom en indelning av området i huvuddelar som förberedande stöd, utbildning, matchning etc. En mer detaljerad analys kan avse varje enskild insats. På en mer övergripande nivå kan analysen göras med utgångspunkt främst i kommunallagen medan en närmare analys berör främst lagen om vissa kommunala befogenheter. En detaljerad analys kräver genomgång av den speciallagstift-

⁴⁹ SOU 2019:3 del 2 s. 548.

ning som reglerar varje enskild insats, som t.ex. socialtjänstlagen. Vilka befogenheter kommunerna har beror också på vilka tjänster det är fråga om. Kommunerna har enligt nuvarande reglering inte befogenheter att utföra alla tjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som myndigheten i teorin skulle kunna anlita fristående aktörer för att utföra. I sådana fall skulle Arbetsförmedlingen och kommunerna ha mer eller mindre samma befogenheter på arbetsmarknadsområdet, vilket de inte kan anses ha. Det bör därför både finnas tjänster som kommunerna med nuvarande reglering får utföra för Arbetsförmedlingen och sådana som de inte får utföra. Att generellt bedöma kommunernas befogenheter låter sig därför inte entydigt göras. För att kunna bedöma kommunernas befogenheter att utföra olika arbetsmarknadspolitiska tjänster behöver det analyseras hur den ovan redovisade regleringen av befogenheterna kan appliceras på arbetsmarknadsområdet. I brist på tillräcklig rättspraxis på just arbetsmarknadsområdet baseras analysen huvudsakligen på den regleringen.

5.2.2 Befogenheter enligt kommunallagen

Det kan diskuteras om kommunerna har en allmän kompetens på arbetsmarknadsområdet med stöd av kommunallagen. Anledningen till att kommuner visar intresse för att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken är bl.a. behovet av att främja sysselsättningen för att öka skatteintäkterna och minska kostnaderna för försörjningsstöd. Båda dessa intressen får anses som allmänna för kommuner. Stöd finns som redovisats ovan i rättspraxis för att kommunerna får vidta åtgärder för att främja sysselsättningen på orten och motverka arbetslöshet, även om det utrymmet är begränsat. Att allmänt främja det lokala näringslivet är också en kompetensenlig angelägenhet enligt kommunallagen. Det kan bl.a. ske genom att kommunen tillhandahåller industriområden och engagerar sig i mässor. Allmänintresset för det grundar sig delvis också i intresset att främja sysselsättningen och hålla uppe skattekraften. Kommunerna har således vissa begränsade befogenheter på arbetsmarknadsområdet som kan härledas till kommunallagen. Frågan är hur långt befogenheterna sträcker sig.

Lokaliseringsprincipen begränsar kommunernas möjlighet att agera för andra än kommunmedlemmarna och det lokala näringslivet. Ut-

gångspunkten för engagemanget måste gå att härleda till allmänintresset som grundar sig i det geografiska området och till medlemmarna i kommunen. Att allmänt engagera sig i arbetssökande och företag inom kommunen torde därför kunna rymmas inom befogenheterna medan att engagera sig i personer och företag som tillhör andra kommuner som utgångspunkt faller utanför. Lokaliseringsprincipen är därför problematisk i detta sammanhang och det kan ifrågasättas om arbetsförmedlingsverksamhet kan bedrivas effektivt med denna begränsning.⁵⁰ De kommunala samverkansformerna enligt kommunallagen ger emellertid rättsliga möjligheter att skapa upptagningsområden som går utöver den enskilda kommunens intresseområde. Bland de rättsligt reglerade samverkansformerna är avtalssamverkan den mest flexibla. Med tillämpning av den samverkansformen skulle kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitikerna kunna anpassas i det enskilda fallet så att den inte står i strid med lokaliseringsprincipen.

Kommunallagen sätter även gränser för kommunens engagemang till stöd för enskilda individer och företag. En insats för att en individ ska komma närmare arbetsmarknaden kan utgöra stöd till enskild, vilket som huvudregel inte är förenligt med kommunallagen. Verksamheten som bedrivs behöver dock inte vara avsedd för varje medlem av en kommun för att den ska vara godtagbar enligt de allmänna befogenheterna. En åtgärd som en enskild tar del av kan därför vara att betrakta som av allmänt intresse om den erbjuds kommunmedlemmarna i allmänhet eller grupper av medlemmar trots att alla inte nyttjar den erbjudna åtgärden. Likställighetsprincipen innebär inte heller att likadan behandling måste ges alla medlemmar i en kommun utan den innebär att alla medlemmar som befinner sig i samma situation ska behandlas lika. Det bör därför för vissa typer av åtgärder vara förenligt med den principen att kommunerna agerar till stöd för arbetslösa, särskilt om de delas in i olika grupper. För individuellt riktat stöd till enskilda arbetslösa ger dock kommunallagen inget stöd.

Stöd till enskilda företag strider också som huvudregel mot kommunallagen. När ett enskilt företag tvingas lägga ned på orten är det inte ovanligt att kommunen engagerar sig för att motverka arbetslöshet och hitta ersättningsjobb. Utrymmet för det finns men är mycket begränsat. Med stöd av kommunallagen har kommunen ett

⁵⁰ Lundin (2019), Kommunerna får inte agera matchningsaktörer, s. 21.

visst begränsat utrymme att stödja företaget på orten om det har betydelse för sysselsättningen. Det har således accepterats i praxis att kommunerna i och för sig är engagerade för att motverka arbetslöshet men kraven för att det ska godtas är höga.

För kommunernas möjligheter att enligt kommunallagen engagera sig på arbetsmarknadsområdet genom egen näringsverksamhet är det av betydelse om de tjänster som ska utföras för Arbetsförmedlingen är sådana som tillhör sedvanlig kommunal affärsverksamhet, vilket är tillåtet, eller det egentliga näringslivet, vilket som huvudregel är otillåtet. Verksamhet som uppbärs av sociala eller andra särskilda hänsyn för att t.ex. motverka segregation eller social utslagning såsom på bostadsmarknaden kan hellre motivera ett kommunalt engagemang än t.ex. konferens-, restaurang- eller gymverksamhet.⁵¹ De senare är verksamheter som med fördel kan bedrivas i vinstsyfte av en privat marknad. Gränsen mellan kommunal verksamhet och det egentliga näringslivet har med tiden luckrats upp och blivit svårare att dra. Verksamhet som tidigare förbehållits kommunerna bedrivs av vinstdrivande företag.⁵² Det är även svårt att göra den bedömningen av verksamheter på arbetsmarknadsområdet. De uppbärs i hög grad av sociala hänsyn. Så i många fall bör de kunna vara sådana som kommuner även kan bedriva som näringsverksamhet. De kan dock inte anses tillhöra sedvanlig kommunal näringsverksamhet på det sätt som gäller för de kommunala företagen på bl.a. energimarknaden. Samtidigt tillhör verksamhet på arbetsmarknadsområdet inte heller det egentliga näringslivet. För den bedömningen behöver således de enskilda tjänsterna närmare analyseras. En bedömning måste därför göras i det enskilda fallet. Däremot kan kommunerna utnyttja olika organisationsformer även när de bedriver verksamhet på arbetsmarknadsområdet. Det är därför möjligt att placera sådan verksamhet i ett bolag om de i övrigt får bedriva den. Enligt utredningens bedömning skyddar förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet kommunerna även från att utsätta sin ekonomi för de risker det innebär att engagera sig i och bygga upp stora företag med ekonomiska åtaganden som kan riskera den kommunala ekonomin. Det är oklart om den risken gör sig lika gällande för näringsverksamhet på arbetsmarknadsområdet.

⁵¹ Indén (2008), *Kommunen som konkurrent*, s. 373.

⁵² Örnberg (2014), *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*, s. 259 och 260.

Det finns således grund för att kommunerna, med vissa begränsningar, har stöd i kommunallagen för att i sig engagera sig i vissa men inte i alla arbetsmarknadsfrågor. Det har t.ex. ifrågasatts om kommunerna med stöd av kommunallagen kan vara en matchningsaktör.⁵³ Det måste dock enligt kommunallagen även bedömas om angelägenheterna på arbetsmarknadsområdet är sådana som kommunerna får befatta sig med när det är staten som har huvudansvaret för att bedriva arbetsmarknadspolitiken. För att kommunerna inte ska få befatta sig med dem krävs att angelägenheterna är sådana som enbart någon annan ska ha hand om, dvs. att någon annan har exklusiv kompetens för den. Rättsligt stöd för att så är fallet saknas enligt utredningens bedömning. Tvärtom talar den kommunalrättsliga praxis som finns för att kommunerna har vissa befogenheter att vidta åtgärder för sysselsättningen, även om åtgärderna vilar på en lokal arbetsmarknadspolitik med grund i social-, utbildnings- och näringslivs-områdena.⁵⁴ Även om arbetsmarknadspolitiken huvudsakligen är en uppgift för staten, är således inte alla åtgärder som staten kan vidta inom ramen för den exklusiva för staten. I avsaknad av rättspraxis med betydelse för hela området på sätt som finns för utrikes- och försvarspolitiken måste således de enskilda åtgärderna bedömas för att ta ställning till vem som exklusivt har kompetens att utföra dem. Till ledning för den bedömningen har speciallagstiftning betydelse. Arbetsförmedlingens övergripande uppgift att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt torde vara en uppgift som är exklusiv för staten. Det innefattar bl.a. att bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Arbetslöshetsförsäkringen sköts exklusivt av staten och arbetslöshetskassorna. Med synsättet att alla tjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för är exklusiva för staten och ingen annan kan utföra dem, skulle kommunen inte kunna utföra dem.⁵⁵ Som framgått har kommunerna dock både möjligheter och ett antal skyldigheter av betydelse för arbetsmarknadspolitiken lokalt, bl.a. att prioritera de som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden, vilka delvis är gemensamma med staten. Enligt utredningens bedömning finns det således inte tillräckligt stöd för att slå fast att det är enbart en uppgift för staten att tillhandahålla arbetsmarknadsåtgärder. Förbudet i kommunallagen för kommunerna att ha hand

⁵³ Lundin (2019), Kommunerna får inte agera matchningsaktörer.

⁵⁴ Se bl.a. Kaijser och Riberdahl (1983), Kommunallagarna II, s. 134 och 172.

⁵⁵ Lundin (2019), Kommunerna får inte agera matchningsaktörer, s. 21.

om något som enbart någon annan ska ha hand om skulle i så fall inte vara tillämpligt, åtminstone inte i förhållande till alla slags åtgärder som har betydelse för sysselsättningen.

Kommunerna får således anses ha ett visst utrymme enligt kommunallagen att vidta åtgärder på arbetsmarknadsområdet. Men den lagen sätter en del gränser. Det medför att alla åtgärder som en kommun vill göra eller som Arbetsförmedlingen skulle kunna anlita kommunerna för att utföra på området, inte kan utföras med stöd av kommunallagen. Det är problematiskt med självkostnadsprincipen, förbudet mot vinstsyfte i kommunal verksamhet, lokaliseringsprincipen och förbudet mot stöd till enskild.⁵⁶ Man kan argumentera både för och emot i vilken utsträckning det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommuner är verksamma på arbetsmarknadsområdet. I vilken utsträckning kommuner får vara det går dock inte att uttala sig generellt om. Det måste prövas i det enskilda fallet, ytterst genom en laglighetsprövning av det kommunala beslut som reglerar det kommunala engagemanget. I annat fall är det upp till lagstiftaren att närmare reglera de kommunala befogenheterna för att klargöra vilka befogenheter kommunerna ska ha.

5.2.3 Befogenheter i övrigt

Utöver kommunallagen finns annan reglering som styr vad kommunerna får göra som har betydelse för arbetsmarknadsområdet. Enligt lagen om arbetslöshetsnämnd har kommunerna till uppgift att förebygga arbetslöshet i den egna kommunen och minska effekterna av den. Även om det kan diskuteras i vilken utsträckning den lagen reglerar kommunala befogenheter, torde det inte råda något tvivel om att den har betydelse för vad kommunerna faktiskt gör inom arbetsmarknadsområdet. Lagen reglerar främst organisatoriska frågor, vilket bör ses mot bakgrund av statens intresse vid lagens tillkomst av likformig hantering över landet. Lagen tar enligt utredningens bedömning sin utgångspunkt i att det finns en viss befogenhet som behöver styras. Staten kan inte ha avsett att det ska finnas en arbetslöshetsnämnd i varje kommun utan att den får utföra några uppgifter på arbetsmarknadsområdet. Lagen och dess förarbeten ger emellertid begränsad vägledning i fråga om vad kommunerna faktiskt får göra.

⁵⁶ Lundin (2019), Kommunerna får inte agera matchningsaktörer, s. 21.

En arbetslöshetsnämnd har enligt 2 § till uppgift att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet. Det kan inte tas till intäkt, vare sig vid tiden för lagens tillkomst eller nu, för att kommunerna har oinskränkt mandat att vidta vilka åtgärder som helst. En viss avgränsning ges visserligen i lagen genom att det enligt 3 § åligger arbetslöshetsnämnd att vidta tre särskilt utpekade uppgifter. Någon skyldighet att bara utföra dessa uppgifter eller annan begränsning finns emellertid inte. Det är därför rimligt att utgå ifrån att kommunernas åtgärder enligt lagen om arbetslöshetsnämnd måste vidtas med beaktande av de ramar för befogenheterna som kommunerna har enligt kommunallagen eller annan lagstiftning, såsom lokaliseringsprincipen, förbud mot stöd till enskild och kompetensen på näringslivsområdet. Dessa ramar har med tiden ändrats då staten sedan lång tid har tagit över huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken.⁵⁷

Även enligt lagen om vissa kommunala befogenheter samt inom socialtjänst- och utbildningsområdena har kommunerna fått ett antal verktyg inom arbetsmarknadsområdet. Dessa, som redovisats ovan, utvidgar eller preciserar kommunernas befogenheter att agera på arbetsmarknadsområdet, särskilt i fråga om att ta ansvar för vissa grupper av individer såsom mottagare av försörjningsstöd och arbetslösa ungdomar. Med stöd av socialtjänstlagen har kommunerna en skyldighet att främja enskildas rätt till arbete alldeles oavsett om de uppbär försörjningsstöd eller inte. Inom ramen för det ansvaret har kommunerna rätt att bistå den enskilde i kontakter med Arbetsförmedlingen och arbetsgivare. Enligt utredningens bedömning får det anses innebära att i det sammanhanget inte bara får utan ska kommunerna bistå enskilda med sådana tjänster som innefattar matchning, om än i begränsad och kompletterande utsträckning. Socialtjänstlagen ger därmed mer rättsligt stöd än kommunallagen kan ge för att hjälpa enskilda individer till arbete eller annan sysselsättning, särskilt för vissa grupper.

När det gäller den särskilda regleringen i 6 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter enligt vilken kommuner, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, får anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bidrar den enligt utredningens bedömning till en otydlighet i fråga om vilka befogenheter kommunerna har på arbetsmarknadsområdet. Någon gräns för hur

⁵⁷ Se SOU 1947:53 s. 84–86.

långt en överenskommelse kan sträcka sig verkar inte finnas. Den får därför uppfattas ge en kommun befogenheter från Arbetsförmedlingen i det enskilda fallet som den annars inte skulle ha haft.

Speciallagstiftning kan således i närmare utsträckning reglera de kommunala befogenheterna och har också betydelse vid laglighetsprövning av kommunala beslut.

5.2.4 Avslutande reflektioner

Kommunerna har stöd i kommunallagen för att agera inom arbetsmarknadsområdet. Inom socialtjänstlagens tillämpningsområde har kommunerna till och med en skyldighet att hjälpa den enskilde till arbete. Även lagen om arbetslöshetsnämnd och skollagen ger stöd för kommunernas uppgifter på området.

Enligt utredningens mening framstår det som om kommunerna, utöver det ovan redovisade rättsläget för handlingsutrymmet, har utvecklat någon form av utrymme att agera på arbetsmarknadsområdet. Detta utrymme till stöd för befogenheter kan för vissa enskilda uppgifter enligt utredningens bedömning närmast hänföras till vad som anses som anknytningskompetens. Med stöd av anknytningskompetens har kommunerna möjlighet att engagera sig i mindre skala i verksamhet som har nära eller naturligt samband med den kommunala verksamhet de får bedriva. Befogenheterna enligt anknytningskompetensen gäller oavsett om de uppgifter som omfattas av den kompetensen normalt sett ska utföras av någon annan som t.ex. det egentliga näringslivet. Det skulle på arbetsmarknadsområdet beskrivas som att i ett enskilt fall använder sig kommunen av de rättsliga skyldigheter och möjligheter som den har inom främst socialtjänsten, utbildning och näringslivet samt som arbetsgivare, vilka hör ihop med den lokala arbetsmarknadspolitiken. Kommunen sammanför eller skapar kopplingar mellan dessa områden för att uppnå synergieffekter i enskilda fall. På det sättet fyller kommunen ut eventuella luckor mellan de befogenheter och uppgifter som kommunen har inom respektive område för att kunna utföra vissa angränsande uppgifter som det annars skulle vara oklart om den får ha hand om. En sådan uppgift kan vara att hjälpa företag inom kommunen att hitta arbetskraft.

Enligt utredningens bedömning är det mycket som talar för att kommunerna faktiskt har sådana befogenheter på arbetsmarknadsområdet att de redan kan utföra vissa arbetsmarknadsåtgärder och därför även har befogenheter att vara leverantörer till Arbetsförmedlingen. Enligt utredningens mening finns det i vart fall ingenting som hindrar att kommunerna engagerar sig på arbetsmarknadsområdet. Men det beror på vilka uppgifter det är fråga om och hur de gör det. Staten och kommunerna har nämligen inte samma ansvar eller befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Staten genom Arbetsförmedlingen har det övergripande och yttersta ansvaret för verkställandet av arbetsmarknadspolitiken. Det innebär t.ex. att det knappast skulle anses som kompetensenligt för en kommun att starta upp en egen arbetsförmedling med den service som Arbetsförmedlingen hade, om myndigheten lämnar en ort eftersom det är en uppgift som enbart skötts av staten. Den verksamhet till stöd för de arbetslösa i kommunerna som kommunerna däremot bedrivit parallellt eller i samarbete med Arbetsförmedlingen torde däremot kunna rymmas inom befogenheterna. I avsaknad av rättspraxis vet vi dock inte var de närmare gränserna går mellan statens och kommunens ansvar i alla avseenden. Här fyller laglighetsprövningen sedan lång tid tillbaka en särskilt viktig roll för utvecklingen av de kommunala befogenheterna. Den samhällsutveckling som domstolarna beaktar vid laglighetsprövning påverkas av vad många eller det stora flertalet kommuner faktiskt gör. Det kan även ha utvecklats en faktisk praxis som blivit så vedertagen att den inte ger anledning till överklagande eller saknar sådan betydelse för rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen inte prövat ett mål i sak. Den faktiska utvecklingen ska därför inte förringas vid en analys av de kommunala befogenheterna. Det går dock inte att vara rättsligt säker om en enskild uppgift ryms inom de kommunala befogenheterna förrän det endera finns ett stöd i Högsta förvaltningsdomstolen för att ett kommunalt beslut ryms inom de kommunala befogenheterna eller det finns ett uttryckligt lagstöd för att kommunerna får befatta sig med den. Med hänsyn till den variation av verksamhet och sätt att utföra verksamhet i kommunerna som är en grundläggande del i den kommunala självstyrelsen bedömer utredningen att uttryckligt stöd i lagstiftningen är att föredra om man vill förverkliga ett nationellt politiskt intresse av att kommunerna ska ha vissa särskilda befogenheter inom arbetsmarknadsområdet.

6 Kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster

6.1 Kommunernas rättsliga möjligheter som leverantörer till Arbetsförmedlingen

6.1.1 Kommunal verksamheter och marknaden

För att bedöma kommunernas möjligheter att inom upphandlings-, konkurrens- och statsstödsreglerna leverera tjänster till Arbetsförmedlingen behövs en analys av de tjänster som kommunerna utför, eller skulle kunna utföra, med anknytning till arbetsmarknadsområdet. Det går inte att generellt svara på vilka av kommunernas tjänster som anses erbjudas på en marknad. Men som utgångspunkt får tjänster som Arbetsförmedlingen lämnar till fristående aktörer, däribland kommunerna, att utföra i konkurrens anses bedrivna på en marknad och därför vara ekonomiska. Vad som utgör kommunernas tjänster som det finns en marknad för behöver ändå klarläggas i det enskilda fallet och utifrån vad Arbetsförmedlingen beställer.¹

Kommunernas ekonomiska verksamheter på marknaden

För konkurrensreglerna och reglerna om statligt stöd är begreppen företag och ekonomisk verksamhet centrala. Om en verksamhet anses som ekonomisk verksamhet är som utgångspunkt dessa regler tillämpliga. Begreppet företag definieras i EU-domstolens praxis. Det avgörande för bedömningen är om företaget bedriver ekonomisk verksamhet oavsett vilken juridisk form företaget bedrivs i eller om det har skapats för att generera vinst. Den ekonomiska verksamheten är

¹ Jfr Wehlander (2020), Är offentligt finansierade tjänster i valfrihetssystem för arbetsförmedling, skola och hemtjänst förenliga med EU-reglerna om statsstöd?, s. 38.

det som avgränsar företaget i förhållande till icke-ekonomisk verksamhet. Icke-ekonomisk verksamhet omfattas inte av begreppet företag. Det innebär att om en organisatorisk enhet, t.ex. en kommunal förvaltning, bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är det bara den ekonomiska som anses som företag. Det innebär också att det som vi i Sverige benämner som en ideell förening helt eller delvis kan vara ett företag, samt att även två eller flera juridiska personer kan anses som ett företag.²

Med ekonomisk verksamhet förstås all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad. Sedvanlig kommunal affärsverksamhet är alltså per definition ekonomisk verksamhet. Förutom sådan har följande fall ansetts utgöra företag i kommunal verksamhet, oavsett hur verksamheten organiserats: kommunalt bedriven friskvårdsverksamhet, tolktjänster, utomhusbad, försäljning och service av brandredskap hos räddningstjänsten, viss specialisttandvård, friskvårds- och spaverksamhet, mark- och anläggningsentreprenader, kommunikationsoperatörstjänster, försäljning av tomtmark, beställningstrafik med buss och tillhandahållande av brandövningsområde.³

Vilka verksamheter utför kommunerna inte på en marknad?

Från ekonomisk verksamhet skiljer EU-rätten dels verksamhet som innebär offentlig maktutövning eller när myndigheter agerar i egenkap av just offentliga myndigheter, dels sociala verksamheter som är baserade på solidaritetsprincipen.⁴ Dessa omfattas inte av konkurrensreglerna om inte medlemsstaten beslutat att införa marknadsmekanismer för dessa verksamheter. Viktiga faktorer för att avgöra om ett system är baserat på solidaritetsprincipen är om medlemskap i systemet är obligatoriskt, om systemet har ett rent socialt syfte och drivs utan vinstsyfte, om förmånerna är oberoende av hur stora bidrag som lämnas och inte nödvändigtvis står i proportion till den försäkrades

² SOU 2015:14 del A s. 380 samt exempelvis EU-domstolens dom i målet Höfner och Elser mot Macroton, C-41/90, REG 1991 I-1979, p. 21 samt EU-domstolens dom i målet Albany International BV mot Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, C-67/96, REG 1999 I-5751, p. 85.

³ Se Hedelin (2013), Kommunal konkurrensrätt, s. 26 och www.konkurrensverket.se/konkurrens/avgoranden/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/ för senare praxis.

⁴ Se bl.a. C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01 AOK Bundesverband m.fl. mot Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co., Mundipharma GmbH, Gödecke GmbH, Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH, REG 2004 I-2493, p. 47.

inkomster samt om systemet övervakas av staten. Några av de uppgifter som i Sverige utförs av kommuner och regioner, som grundläggande utbildning och sjukvård, kan i vissa medlemsstater vara sådana system.⁵ Exempel på verksamhet som inte ansetts som företag är utfärdande av kommunal borgen, upphandling av tolktjänst, upphandling av arbetskläder för egen förbrukning och utvidgning av kommunalt avfallsmonopol.⁶

Verksamhet som inte går att särskilja från icke-ekonomisk verksamhet

I EU-domstolens praxis har det i vissa fall accepterats att en i sig ekonomisk verksamhet inte anses som ekonomisk om den inte går att särskilja från den icke-ekonomiska verksamhet som en myndighet bedriver. Förutsättningen för det är att huvuduppgiften är förenad med utövandet av offentlig makt. Två aktiviteter anses som icke separerbara om den ena i huvudsak skulle bli meningslös utan den andra eller om två aktiviteter är nära sammankopplade.⁷

Om ett uppdrag ges från Arbetsförmedlingen bör det gå att särskilja utförandet av det. Det gäller särskilt om uppdraget getts i konkurrens med andra leverantörer. Det skulle dock kunna förekomma fall då den uppgift som en kommun fått från Arbetsförmedlingen utförs som en integrerad del i den befintliga verksamheten och inte går att särskilja utan att utförandet av den blir lidande. I sådana fall skulle även den verksamhet som kommunen utför inte anses som ekonomisk verksamhet trots att det sker mot ersättning från Arbetsförmedlingen.⁸

⁵ Se t.ex. 2.1.4 och 2.1.5 i kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02).

⁶ Se Hedelin (2013), Kommunal konkurrensrätt, s. 26 och för senare praxis www.konkurrensverket.se/konkurrens/avgoranden/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/.

⁷ Se bl.a. EU-domstolens dom i målet C-687/17 TenderNed, EU:C:2019:932.

⁸ Jfr Wehlander (2020), Är offentligt finansierade tjänster i valfrihetssystem för arbetsförmedling, skola och hemtjänst förenliga med EU-reglerna om statsstöd?, s. 39.

6.1.2 Genom offentlig upphandling

Utredningens bedömning: Kommuner kan vara leverantörer av arbetsmarknadstjänster till Arbetsförmedlingen enligt lagen om offentlig upphandling.

Reglerna kan tillämpas för kommunerna som leverantörer

En leverantör är enligt 1 kap. 16 § första stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) den som på en marknad tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggentreprenader. Enligt skäl 14 till den bakomliggande direktivregleringen i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling, det s.k. LOU-direktivet, omfattas såväl offentliga som privata juridiska personer av begreppet leverantör. Enligt skäl 31 i direktivet utesluter inte det faktum att både köpare och utförare är myndigheter att upphandlingsreglerna blir tillämpliga. Även tillämpningen av de s.k. Teckal-kriterierna⁹ i 3 kap. 11–16 §§ LOU visar att en upphandlande myndighet kan vara leverantör. Upphandlingslagarna förutsätter vidare att leverantörer ska behandlas lika av den upphandlande myndigheten (4 kap. 1 § LOU). Likabehandlingsprincipen innebär bl.a. att den upphandlande myndigheten inte får ställa krav på att leverantören ska ha en viss juridisk form. Enligt 4 kap. 4 § LOU får en leverantör inte uteslutas från att delta i en upphandling endast på grund av krav på att leverantören ska vara en fysisk eller en juridisk person, om leverantören har rätt att leverera den tjänst som upphandlingen avser i det land denne är etablerad. Alla, såväl fysiska som juridiska personer, har alltså möjlighet att vara leverantörer inom offentlig upphandling. En kommun som vill leverera tjänster till Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer kan därför lämna anbud enligt LOU. För det krävs inga lagändringar. Vad anbudet sedan kan omfatta beror bl.a. på de befogenheter som kommunerna har. Anbudet kan därför inte omfatta tjänster som går utöver den kommunalrättsliga regleringen. En kommun kan inte utföra tjänster som den saknar befogenhet att utföra, vilket som huvudregel innebär att den inte kan agera utanför sitt område.

⁹ Efter EU-domstolens dom i målet C-107/98 Teckal, EU:C:1999:562.

Det förekommer redan att kommuner lämnar anbud på andra kommuners upphandlingar eller på egna verksamheter som utsätts för konkurrens, s.k. egenregianbud.¹⁰ Det finns som beskrivits i avsnitt 4 inte något i upphandlingslagstiftningen som hindrar att det offentliga deltar i upphandlingar och lämnar anbud. Syftet med upphandlingsreglerna är bl.a. att offentliga inköp ska gå till på ett förutsebart och rättssäkert sätt. Det är i rollen som upphandlande myndighet man vanligtvis förknippar en kommun. Men även när det offentliga agerar som en leverantör på en marknad är det av vikt att det offentliga uppträder på ett förutsebart och rättssäkert sätt. Det kan i och för sig ifrågasättas hur väl reglerna är anpassade för det offentliga som leverantör. Utredningen kan i vart fall konstatera att reglerna inte är skrivna med det offentliga som leverantör i fokus. Men reglerna är neutrala, t.ex. i fråga om leverantörens juridiska form och kan tillämpas även när det offentliga deltar som leverantör. Samtidigt väcker det ett antal frågor: Hur prövar man i sådana fall finansiella krav som omsättningskrav? Vilken eller vilka företrädare för kommunen ska uteslutningsgrunderna som avser skatt, brottslighet etc. prövas mot? Hur kan man formulera kvalificeringskraven för att neutralt inte hindra en kommun från att delta? Dessa är exempel på frågor som behöver hanteras på särskilt sätt när offentliga aktörer är potentiella leverantörer. Utredningen vill framhålla att en upphandlande myndighet har en stor frihet att utforma krav och villkor i upphandlingen utefter de behov som myndigheten har så länge som de grundläggande principerna följs. Mot den bakgrunden anser utredningen att den gällande upphandlingslagstiftningen inte utgör något hinder för upphandlande myndigheter att anpassa sina upphandlingar på ett lämpligt sätt även med hänsyn taget till att det kommer att finnas offentliga leverantörer i form av kommuner. Att det förekommer en mångfald av leverantörstyper är inte heller något nytt. En mångfald av leverantörer ska eftersträvas bl.a. mot bakgrund av den nationella upphandlingsstrategin. Kommuner som leverantörer bidrar till en ökad mångfald i det avseendet. Det finns därför inte tillräckligt underlag som pekar på ett behov av regelförändringar. Eventuella regeländringar skulle dessutom kräva en allmän översyn av upphandlingsreglerna. Det ligger inte i utredningens uppdrag att se över det EU-rättsligt grundade upphandlingsregelverket.

¹⁰ Hedelin (2013), Kommunal konkurrensrätt, s. 36 och 37.

Vilka avvägningar som bör göras i den enskilda upphandlingen är den upphandlande myndighetens ansvar. Vägledning kan ges av Upphandlingsmyndigheten även om det saknas särskilt vägledningsmaterial som behandlar offentliga aktörer som leverantörer. Som utgångspunkt ska dessa enligt likabehandlingsprincipen behandlas som vilka leverantörer som helst. Ett exempel på det är frågan om hur man ska förhålla sig till att kommuner utan erfarenhet av att utföra en viss tjänst som leverantör inte kan hänvisa till något utfört referensuppdrag. I sådana fall bör de enligt utredningens bedömning behandlas på samma sätt som ett privat företag som inte heller kan det, t.ex. om företaget är nystartat.

Kommunerna kan med nuvarande organisationsformer delta

Hur kommunerna är organiserade har betydelse då de som upphandlande myndigheter tillämpar upphandlingsreglerna. Det kan då krävas att en kommun genomför en upphandling för att kunna anskaffa något från en verksamhet som tillhör kommunen om den är fristående från den del av kommunen som upphandlar, t.ex. ett kommunalt bolag som även levererar till andra än kommunen. Gränserna för det framgår av reglerna om intern upphandling som finns i 3 kap. 11–18 §§ LOU. Reglerna medger under vissa omständigheter att anskaffningen genomförs utan tillämpning av LOU.

När kommunerna däremot uppträder som leverantörer och ska lämna anbud har de på samma sätt som alla andra leverantörer fria möjligheter att organisera sig som de vill. De kan därför lämna anbud som en förvaltning, ett bolag eller på annat sätt. Den juridiska formen saknar betydelse. Tjänsterna och verksamheterna behöver därför inte delas upp för att upphandlingsreglerna ska efterlevas.

Risk för ökad priskonkurrens och låga anbud

De kommunala befogenheterna och särskilt självkostnadsprincipen medför att kommunerna som utgångspunkt inte tar marknadsmässiga priser för de tjänster som de utför. Företrädare för leverantörer har i samtal med utredningen påtalat att det råder en hård priskonkurrens på marknaden för arbetsmarknadstjänster. Det finns en oro för att kommunernas medverkan kan leda till en ännu hårdare pris-

konkurrens och även leda till ett ökat antal överprövningar på grund av att anbud anses vara onormalt låga. Upphandlingsreglerna kräver inte att det anbud som kommunen lämnar ska vara marknadsmässigt utan ett anbud kan vara lägre än alla andras även om det skulle bero på att kommunen kan dra fördelar av andra delar av kommunens verksamhet. Enligt 16 kap. 7 § LOU ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden, om ett anbud förefaller vara onormalt lågt. Myndigheten ska enligt paragrafen förkasta anbudet om leverantören inte på ett tillfredsställande sätt har förklarat det låga priset eller kostnaden. En upphandlande myndighet ska också förkasta en leverantörs anbud om den finner att det onormalt låga priset beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter. Om en upphandlande myndighet finner att ett anbud är onormalt lågt på grund av att leverantören fått ett statligt stöd, ska myndigheten, enligt 16 kap. 8 § LOU, ge leverantören en möjlighet att inom skälig tid visa att stödet är förenligt med EUF-fördraget. Om leverantören, dvs. kommunen, efter en sådan åtgärd inte visat att stödet är förenligt med EUF-fördraget, ska anbudet förkastas och kommissionen underrättas om det. Om en kommun således underprissatt ett anbud och avser att täcka förlusten med kommunala medel, kan det bli aktuellt för Arbetsförmedlingen att underrätta kommissionen om detta och att förkasta anbudet.

Reglerna om onormalt låga anbud ger den upphandlande myndigheten en möjlighet att förkasta ett anbud om förklaringen inte är tillfredsställande och den upphandlande myndigheten därför har skäl att misstänka att leverantören inte kommer att kunna fullfölja avtalet till det lämnade priset. När det gäller den befarade risken för att kommunernas deltagande kan leda till ett ökat antal överprövningar kan en möjlig lösning vara att fullgöra skyldigheten att begära in en förklaring om det är osäkert om anbudet verkar vara onormalt lågt. Det minskar riskerna för att konkurrerande leverantörer ansöker om överprövning av det skälet. Reglerna om onormalt låga anbud utgör i och för sig ett visst skydd mot prisdumpning men är främst ett skydd mot att myndigheten ska behöva anlita en leverantör som inte kommer att kunna fullfölja avtalet. Det är utredningens bedömning att en osund priskonkurrens beror på flera omständigheter som till viss del kan stävjas genom dialog med marknaden, väl genomtänkta utvärderingsmodeller, kommunikation att ställda krav kommer att

följas upp, väl avvägda sanktioner i avtalen och genom att följa upp ingångna avtal. Det finns också möjlighet att använda fasta priser för att undvika en allt för kraftig prispress. Genom ett grundligt förarbete inför upphandlingar och en effektiv avtalsuppföljning minskar risken för att kommuners medverkan bidrar till priskonkurrens.

Underleverantör

Med en marknad bestående av både privata och offentliga leverantörer uppstår frågor om hur förhållandena dem emellan påverkas om de levererar till varandra. Kommunerna kan också som leverantör komma att anlita egna underleverantörer som utförare av de uppgifter som de åtar sig. I sådana fall betraktas kommunerna som huvudleverantörer inom ramen för upphandlingslagstiftningen. De regler och principer som gäller för den situationen ska därför tillämpas. Det finns enligt utredningen inget behov av regeländringar med anledning av de tjänster som är aktuella inom ramen för denna utredning. Även om det inte är den normala situationen, kan det omvända också förekomma, dvs. att en kommun i en viss situation kommer att agera som underleverantör till andra leverantörer i systemet. Det förutsätter förstås att kommunen har befogenhet i det enskilda fallet att utföra uppgiften. Det föranleder inte heller något behov av ändringar av reglerna.

6.1.3 Inom valfrihetssystemen

Utredningens bedömning: Kommuner kan vara leverantörer av arbetsmarknadstjänster till Arbetsförmedlingen enligt lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen om valfrihetssystem.

Med leverantör enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA) avses enligt 1 och 2 §§ nämnda lag den som på marknaden tillhandahåller tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem enligt den lagen ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

De upphandlingsrättsliga principerna är tillämpliga i ett valfrihetssystem, vilket framgår av 2 § LOV. I motiven till LOV lyftes det bl.a. fram att valfrihetsmodellen bör underlätta för kommuner att utföra hemtjänstinsatser åt varandra, över kommungränserna.¹¹ Närstående kommuner som infört ett valfrihetssystem enligt LOV kan samarbeta och ordna olika specialboenden, trots att befolkningsunderlaget i den egna kommunen är för litet, genom att vara utförare åt varandra. Resonemanget innebär bl.a. att det inte finns några begränsningar i LOV som gör att kommuner, eller andra offentliga organ för den delen, kan utestängas som leverantörer i ett valfrihetssystem. Tvärtom är LOV konkurrensneutral i den bemärkelsen och alla leverantörer, dvs. de som tillhandahåller tjänster på marknaden, ska behandlas lika.

Definitionen av leverantör i LOVA skiljer sig inte i sak från den i LOV. Även enligt LOVA anses leverantörer vara de som på en marknad tillhandahåller de tjänster som lagen gäller för. I förarbetena till LOVA anfördes att det inte borde skapas någon möjlighet för kommuner att delta som en valbar aktör i ett valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen.¹² Men trots det uttalandet infördes inte någon begränsning av den möjligheten varken i LOV eller LOVA. Det skulle också vara svårt att göra det, särskilt när EU-rättens principer är tillämpliga. Om någon, dvs. även en kommun, tillhandahåller lagens tjänster på en marknad anses den därför som en leverantör.

Att de upphandlingsrättsliga principerna gäller innebär bl.a. att alla leverantörer ska behandlas lika. Det inkluderar också en kommun när den agerar som leverantör i ett valfrihetssystem. I diskussioner som utredningen har haft med leverantörer och företrädare för näringslivet har en oro för bristande konkurrensneutralitet mellan privata leverantörer och kommuner väckts. Frågan om konkurrensneutralitet mellan den privata marknaden och det offentliga inom ramen för ett valfrihetssystem är inte ny. När valfrihetsreglerna togs fram hanterades frågor som rörde konkurrensneutralitet. Det handlade då bl.a. om hur konkurrensneutralitet mellan egen regi och de privata leverantörerna i ett valfrihetssystem kunde uppnås. Enligt lagstiftaren skulle det eftersträvas för att uppnå ett välfungerande valfrihetssystem.¹³ I jämförelse med att uppnå konkurrensneutralitet mellan

¹¹ Prop. 2008/09:29 s. 120.

¹² Prop. 2009/10:146 s. 19.

¹³ Prop. 2008/09:29 s. 90 och 138.

egen regi och privata leverantörer framstår frågan om konkurrensneutralitet när kommunerna agerar som leverantör, enligt utredningen, som något mindre problematisk. Detta mot bakgrund av att kommuner i detta fall inte kommer att vara både beställare och leverantörer utan bara vara leverantörer. Som leverantör kommer kommuner att behöva ansöka till valfrihetssystemet och då bli bedömd mot ställda krav och villkor. Det finns vidare möjlighet att få krav och villkor prövade i domstol om konkurrerande leverantörer anser att de strider mot principerna. Det innebär att kommunerna kan vara leverantörer och delta i valfrihetssystem utan att reglerna behöver ändras.

6.1.4 Enligt konkurrensreglerna

Utredningens bedömning: Kommunerna kan vara leverantörer till Arbetsförmedlingen om de följer konkurrenslagens bestämmelser, däribland reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS-reglerna).

Konkurrensneutralitet, eller så likvärdiga förutsättningar som möjligt, bör uppnås mellan kommunerna och de privata leverantörerna. Det kan ske genom att kommunerna separerar verksamhet de bedriver på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen från annan verksamhet, att de bedriver den på affärsmässig grund eller att kommunerna särredovisar den.

Konkurrenslagen

Enligt 1 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) har den lagen till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. När kommunerna agerar på en marknad i konkurrens med privata eller andra aktörer måste de beakta och följa konkurrenslagens bestämmelser för att deras medverkan ska ske på liknande villkor som gäller för övriga aktörer eller för att de inte ska störa marknaden negativt. De får därför inte ingå konkurrensbegränsande avtal enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen eller missbruka en dominerande ställning enligt 2 kap. 7 § samma lag.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen är konkurrensbegränsande avtal sådana avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt, om inte annat följer av den lagen. I paragrafens andra stycke finns en exemplifiering av förbjudna avtal och i 2 kap. 2–5 §§ återfinns ett antal undantag från förbudet. Avtal enligt regleringen kräver ingen särskild form. Även frivilliga begränsningar av parternas handlingsfrihet på marknaden genom s.k. gentlemen's agreements eller samordnade förfaranden ryms inom förbudet. För att förbudet ska vara tillämpligt räcker det med en potentiell skada på konkurrensen, t.ex. att konkurrens hindras från att uppstå.¹⁴ Enligt rättspraxis är förbudet tillämpligt när en myndighet agerar på marknaden i en producent- och leverantörsroll, dvs. i en ekonomisk verksamhet som innebär att myndigheten anses som ett företag i lagens mening.¹⁵

Enligt 2 kap. 7 § första stycket konkurrenslagen är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på marknaden förbjudet. I paragrafens andra stycke finns en exemplifiering av förbjudna situationer. En dominerande ställning kännetecknas av att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det får möjlighet att hindra en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden genom att företagets ställning tillåter att det i betydande omfattning agerar oberoende i förhållande till sina konkurrenter, kunder och i sista hand konsumenter.¹⁶

Konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning är direkt tillämpliga. Förbuden har sina förebilder i och tillämpas parallellt med förbuden i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Det innebär att de åtgärder som omfattas av förbuden är förbjudna utan föregående domstolsprövning. Exempelvis är ett avtalsvillkor som strider mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete ogiltigt enligt 2 kap. 6 §. Vidare kan Konkurrensverket ålägga ett företag som överträder något av förbuden att upphöra med överträdelsen enligt 3 kap. 1 §. Konkurrensverket kan också enligt 3 kap. 5 § väcka talan om konkurrensskadeavgift mot ett företag som uppsåtligt eller av oaktsamhet överträder något av

¹⁴ Prop. 1992/93:56 s. 71–73.

¹⁵ MD 2004:21.

¹⁶ MD 2013:5.

förbuden. I konkurrensskadelagen (2016:964) finns bestämmelser om skadestånd för överträdelser av förbuden.

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Regleringen

I konkurrenslagen finns särskilda regler som är avsedda för att lösa konkurrenskonflikter mellan offentlig och privat sektor i enskilda fall. När kommunerna bedriver säljverksamhet som kan konkurrera med andra aktörers verksamhet ska de beakta reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, KOS-reglerna (3 kap. 27–32 §§).¹⁷ Syftet med KOS-reglerna är att komma till rätta med konkurrenssnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer, dvs. en sorts konfliktlösningsregel. Sådana snedvridningar beror på att staten, kommunen eller regionen kan bedriva verksamhet utan att verksamhetens existens riskeras. En avgörande skillnad i förhållande till privata aktörer är att staten, kommuner och regioner alltså inte kan försättas i konkurs. Därmed har de andra förutsättningar än privata företag.¹⁸

Enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen får staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur (se 1 kap. 5 § samma lag) tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. En kommun eller en region får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.

Regleringen omfattar inte den del av verksamheten som består i myndighetsutövning. Säljverksamheten behöver inte vara inriktad på

¹⁷ Prop. 2008/09:231 s. 11–14.

¹⁸ Prop. 2008/09:231 s. 35.

att generera vinst för att den ska omfattas. Till säljverksamhet hör försäljning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt andra utbudsverksamheter som uthyrning.¹⁹

Vad regleringen är avsedd för

Regleringen är inriktad mot både konkurrensbegränsande förfaranden och vissa verksamheter.²⁰ Verksamhet får inte förbjudas om den är förenlig med lag. Däremot kan ett konkurrenssnedvridande förfarande i en sådan verksamhet förbjudas.²¹

Regleringen tar sikte på själva konkurrensbegränsningen, dvs. de faktiska eller potentiella effekterna för konkurrensen på den relevanta marknaden. Den fråga som ska besvaras vid prövningen i det enskilda fallet är om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrens och mekanismerna på marknadsplatsen. Regleringen omfattar såväl situationer där det inte råder konkurrens på så lika villkor som möjligt på marknaden som fall där privata aktörer inte etablerar sig eller där det privata alternativet faller bort på grund av beteendet. Det kan röra sig t.ex. om underprissättning, diskriminering, selektivitet eller vägran att ge tillträde till viss infrastruktur. När det gäller verksamheter får en blandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet anses hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Beteendet kan dock anses försvarbart från allmän synpunkt om effekterna uppvägs av andra omständigheter. När ett beteende är en direkt och avsedd effekt av en specialreglering eller en ofrånkomlig följd av denna bör den inte omfattas av konfliktlösningsregeln. Ibland kan en specialreglering ha till syfte att värna särskilda intressen. Det kan innebära att fri konkurrens inte ska gälla fullt ut på ett visst område, eller att speciella förutsättningar ska råda för konkurrensen på den aktuella marknaden. När så är fallet bör regeln alltså inte vara tillämplig.²² Vid tillämpningen måste naturligtvis också en proportionalitetsavvägning göras, dvs. ett förbud med villkor får inte göras mer ingripande än nödvändigt för att tillgodose syftet.²³

¹⁹ Prop. 2008/09:231 s. 34.

²⁰ Prop. 2008/09:231 s. 33.

²¹ Prop. 2008/09:231 s. 59.

²² Prop. 2008/09:231 s. 36–38.

²³ Prop. 2008/09:231 s. 58.

Den relevanta marknaden

Vid marknadsavgränsningen bestämmer man produktmarknaden och den geografiska marknaden. Produkter kan anses ingå i samma produktmarknad om de är inbördes utbytbara med hänsyn till egenskaper, pris, användning, konsumenters och andra avnämares uppfattning samt faktiska substitutionsmöjligheter m.m. Vid avgränsningen av den geografiska marknaden har bl.a. transportmöjligheter och transportkostnader betydelse. Den relevanta geografiska marknaden kan uppfattas vara det område där de företag som utbjuder eller efterfrågar produkterna verkar, och i vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt homogena för att området ska kunna särskiljas från närliggande områden som har märkbart annorlunda konkurrensvillkor.²⁴

Den relevanta marknaden avgränsas och bedöms i varje enskilt fall. Det innebär att förhållandena kan skilja sig åt mellan olika delar av landet. Ett beteende som anses negativt i en kommun behöver inte vara det i en annan kommun där förutsättningarna på marknaden är annorlunda. Vissa beteenden kan också vara neutrala för konkurrensen på marknaden och bör därför inte omfattas av konfliktlösningsregeln, som t.ex. att upprätthålla service och annan infrastruktur på områden där det finns ett bristande kommersiellt utbud.²⁵

Förhållandet till kommunala befogenheter

Konfliktlösningsregeln utgår från det gällande rättsläget i förhållandet mellan de kommunala befogenheterna och det privata näringslivet och den flyttar inte gränsen mellan dessa områden. När det står klart att en kommun i enlighet med självkostnadsprincipen och kommunallagens bestämmelser inte gör tillägg för vinst måste konkurrensintresset stå tillbaka. En tillämpning som är en direkt och avsedd effekt av lag, eller en ofrånkomlig följd av denna, innebär alltså att något förbud inte kan meddelas med avseende på prissättningen. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att ingripa mot beteendet på någon annan grund, t.ex. att verksamheten som sådan inte har stöd i kommunallagens kompetensregler.²⁶ I grunden för den konkurrens-

²⁴ Prop. 2008/09:231 s. 58.

²⁵ Prop. 2008/09:231 s. 36 och 37.

²⁶ Prop. 2008/09:231 s. 39.

rättsliga bedömningen ingår även en tolkning av om kommunalagens kompetensbestämmelser är uppfyllda för att förbud ska kunna meddelas med stöd av konfliktlösningsregeln mot ett visst beteende.²⁷ På det sättet kan privata konkurrerande leverantörer indirekt få kommunernas tillämpning av deras befogenheter prövade i ett konkurrensrättsligt sammanhang, när leverantörer inte har möjlighet att överklaga det kommunala beslutet genom laglighetsprövning.

Tillämpningsfrågor

Enligt 3 kap. 28 § konkurrenslagen gäller det som sägs i 27 § om förbud mot att tillämpa ett visst förfarande även ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om staten, en kommun eller en region direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt. Syftet med det är att regleringen ska vara neutral i förhållande till vilken juridisk form som staten, kommunen eller regionen bedriver verksamheten i. Det som sägs om staten, en kommun eller en region tillämpas då på den juridiska personen, t.ex. ett bolag.²⁸

För att säkerställa att den som omfattas av förbudet inte undgår att träffas av förbudet genom en i sak ganska betydelselös modifiering av det förbjudna beteendet, får enligt 3 kap. 29 § ett förbud enligt 27 § även omfatta ett förfarande eller en verksamhet som väsentligen överensstämmer med det förfarande eller den verksamhet som förbjuds.²⁹ I 3 kap. 30–32 §§ återfinns processuella bestämmelser om bl.a. omprövning som kompletterar konfliktlösningsregleringen och som ger utrymme för att upphäva eller mildra förbudet.

Under de cirka tio år som regleringen har varit i kraft har en viss svensk rättspraxis på området utvecklats, ofta gentemot kommuner, som belyst vad som är en ekonomisk verksamhet och vad som inte är det på det kommunala området (se avsnitt 6.1.1). Men utvecklingen av rättspraxis på området har avtagit. Det kan bero på att lagen och Konkurrensverkets tillsyn har haft preventiv effekt och att kommunerna i högre grad rättat sig efter myndighetens åtgärder. Så var t.ex. fallet med en planerad nationalarena för bowling i Malmö med

²⁷ Prop. 2008/09:231 s. 40.

²⁸ Prop. 2008/09:231 s. 42.

²⁹ Prop. 2008/09:231 s. 60.

bowlingbanor, café, restaurang och plats för åskådare. I Konkurrensverkets utredning av ärendet framkom att det förelåg en överkapacitet på marknaden och att kundunderlaget var vikande. Detta riskerade nedskärningar eller avveckling av privata bowlingverksamheter i Malmö, vilket kommunen också funnit.³⁰

Konkurrensverket har nyligen utrett de tio första åren med KOS-reglerna. Enligt rapporten riktas klagomålen mest mot kommuner även om de minskar. Underprissättning upplevs som det största konkurrensproblemet. En orsak till det är att säljverksamhet i offentlig regi i regel inte syftar till vinstmaximering. Att kommuner som huvudregel enligt kommunallagen ska tillämpa självkostnadspriser kan enligt Konkurrensverket bidra till att låga priser upplevs vara ett stort konkurrensproblem.³¹ Vid Konkurrensverkets uppföljning av bestämmelserna framkom att vissa kommuner ändå tillämpar marknadspriser även när det saknas reglering som gör avsteg från självkostnadsprincipen. Det sker bl.a. i fråga om friskvård, camping, vandrarhem, kabel-TV, konferensverksamhet, bowlinghall, café, restaurang, tolktjänster, utbildning inom räddningstjänsten, kart- och mättjänster samt hantering av verksamhetsavfall. Av svaren till Konkurrensverket framgår att i ett antal fall tillämpar kommunerna marknadspriser i syfte att värna konkurrensen på marknaden.³²

Från företagarkåll har dock förts fram att KOS-reglerna inte är effektiva bl.a. eftersom Konkurrensverkets utredningar är resurskrävande.³³

Affärsmässighet

På vissa områden av kommunal verksamhet har undantag från den kommunala självkostnadsprincipen (avsnitt 5.1.2) och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte gjorts genom att krav ställts på att verksamheterna ska bedrivas på affärsmässig grund. Med uttrycket menas främst att verksamheterna ska tillämpa affärsmässigt beteende och en marknadsmässig prissättning. Kravet gäller i första hand sedvanlig

³⁰ Konkurrensverkets beslut 2013-01-30 i dnr 62/2012 och Hedelin (2013), Kommunal konkurrensrätt, s. 115.

³¹ Konkurrensverket, Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus, rapport 2020:2 s. 8, 53 och 54.

³² Konkurrensverket, Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus, rapport 2020:2 s. 73.

³³ Almega (2019), Den osunda konkurrensen, Om offentlig sektors konkurrens med tjänsteföretag, s. 20.

kommunal affärsverksamhet och där det på marknaden också finns privata företag såsom framför allt inom energibranschen. På det sättet kan likvärdiga förutsättningar uppnås för kommunal näringsverksamhet och det privata näringslivet.

Enligt 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) ska en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–6 §§ kommunallagen (2017:725), dvs. kommunala bolag, stiftelser och föreningar, och som bedriver produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet, driva verksamheten på affärsmässig grund och redovisa den särskilt. Detsamma gäller enligt 5 kap. 2 § naturgaslagen (2005:403) om sådana juridiska personer bedriver handel med naturgas samt därmed sammanhängande verksamhet. Om företaget även bedriver den nämnda verksamheten i ellagen får företaget redovisa de berörda verksamheterna tillsammans. Enligt 38 § fjärrvärmelagen (2008:263) ska, om sådana juridiska personer bedriver fjärrvärmeverksamhet, verksamheten bedrivas på affärsmässig grund. Något krav på särredovisning finns inte i den verksamheten. Enligt 57 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster får en kommun sköta driften av en allmän vatanläggning i andra kommuner om driften sker på affärsmässiga grunder och ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. Av 1 kap. 3 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter framgår att verksamheter som avser sjuktransporter, kollektivtrafik, lokaler och tjänsteexport ska bedrivas på affärsmässig grund. Bland dessa är det endast kollektivtrafik som förutsätts bedrivas i ett aktiebolag medan de övriga även kan bedrivas i förvaltningsform. För de verksamheter som ska bedrivas i viss juridisk form grundar sig kravet på affärsmässighet på att de ska verka under samma förutsättningar som privata företag på konkurrensutsatta marknader. Motiven till kraven på affärsmässighet i fråga om sjuktransporter var att en tillämpning av självkostnadsprincipen annars skulle kunna leda till underprissättning av de kommunala tjänsterna och därmed en snedvridning av konkurrensen.³⁴ I fråga om tjänsteexport ansågs att det enda sättet för att kommunernas medverkan i svensk export inte skulle verka konkurrenshämmande eller konkurrenssnedvridande vara att kommunerna och regionerna tillämpar en affärsmässig prissättning.³⁵ En följd av kravet på affärsmässighet vid uthyrning av lokaler till företag förutsågs bli att lokal-

³⁴ Prop. 2004/05:17 s. 17 och 18.

³⁵ SOU 1983:72, prop. 1985/86:154 s. 11 och prop. 2000/01:42 s. 24–26.

hyrorna måste sättas till en nivå som motsvarar den en privat aktör skulle ha tillämpat.³⁶ Kommunerna hade då getts kompetens att tillhandahålla lokaler bara i de fall det framkommer att privata aktörer inte är beredda att göra investeringen. Situationen skulle dock kunna uppstå att privata aktörer i ett senare skede vill investera i lokaler och då inte kan konkurrera prismässigt, om kommunen tillhandahåller lokalerna till självkostnadspris.³⁷

För de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen avviker regleringen enligt 2 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag något genom att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Skillnaden i uttryckssätt motiverades av skillnaden mellan hur allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet och övriga kommunalt ägda företag som bedriver sin verksamhet på affärsmässiga grunder.³⁸

Att vara verksam under affärsmässiga grunder innebär att en kommun eller ett kommunalt företag måste göra noggranna ekonomiska analyser och kalkyler innan en åtgärd vidtas. Av dessa ska framgå dels att det är möjligt att täcka de faktiska kostnaderna, dvs. samtliga kostnader för drift, inklusive underhåll, medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital, dels att en viss vinstmarginal inräknats i priset om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. Verksamheten får heller inte bli beroende av stöd eller korssubventioner. Affärsmässighet behöver inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst.³⁹

Särredovisning

Ytterligare ett sätt att skapa likvärdiga förutsättningar mellan kommuner och privata leverantörer som verkar på samma marknad, eller att bättre säkerställa att sådan ekonomisk verksamhet som bedrivs inom en kommun inte subventioneras av annan verksamhet, är att särredovisa den kommunalt bedrivna ekonomiska verksamheten. Särredovisning ger också ökade möjligheter till insyn för såväl kommunmedlemmar som företag. Den kan, som enligt lagen om allmänna

³⁶ Prop. 2008/09:21 s. 93 och 94.

³⁷ Prop. 2009/10:185 s. 58.

³⁸ Prop. 2009/10:185 s. 48 och 49.

³⁹ Prop. 2009/10:185 s. 47 och 48.

vattentjänster, utgöra ett komplement till krav på att bedriva verksamhet på affärsmässig grund men kan också vara ett verktyg i sig.

Enligt 8 kap. 5 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning ska en upplysning lämnas om vilka särredovisningar som upprättats under räkenskapsåret till följd av bestämmelser i lag eller annan författning. Särskilda krav på särredovisning finns, som nyss nämnts, i lagen om allmänna vattentjänster och i ellagen. Även enligt 40 § fjärrvärmelagen ska ett fjärrvärmeföretag ekonomiskt redovisa fjärrvärmeverksamheten särskilt genom att för varje år upprätta en årsrapport. Av förordningen (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet framgår närmare hur redovisningen ska gå till. I 3 kap. 5 § lagen om vissa kommunala befogenheter finns också närmare regler om särredovisning av viss uppdragsverksamhet för kommunala aktiebolag som bedriver kollektivtrafik.

Skälen för att i lag ställa krav på särredovisning varierar mellan olika regleringar. Det vanligaste är att krav på särredovisning har tillkommit av konkurrensskäl. Det saknas emellertid en enhetlig definition av vad särredovisning innebär. Även den föreskrivna formen för och kraven på innehållet i särredovisningen varierar mellan olika lagar. Vissa krav på särredovisning gäller bara kommunal verksamhet medan andra regleringar gäller samtliga aktörer på en viss marknad. Regleringar som avser kommunal verksamhet gäller i vissa fall bara när verksamheten bedrivs i viss juridisk form. Gemensamt är att det rör sig om någon form av ekonomisk redovisning som ska särskilja en verksamhet.⁴⁰

För sjuktransporter, som ska bedrivas på affärsmässiga grunder, infördes inget krav på särredovisning. Det ansågs att kostnaderna för verksamheten ändå redovisas så att de kan särskiljas inom ramen för kommunens redovisning.⁴¹

Utöver dessa författningsstadgade krav på särredovisning har Konkurrensverket möjlighet att med stöd av 5 kap. 1 § första stycket 3 konkurrenslagen ålägga en kommun eller en region som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur att redovisa kostnader och intäkter i verksamheten, om det behövs för att Konkurrensverket ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt konkurrenslagen. Det innebär att den regeln också är tillämplig för KOS-reglerna.

⁴⁰ Prop. 2017/18:149 s. 55.

⁴¹ Prop. 2004/05:17 s. 17 och 18.

Undvika interna statsstöd

Statsstöd kan aktualiseras om den kommunala verksamhet som utför uppgifter för Arbetsförmedlingen subventioneras av annan kommunal verksamhet. Skattepengar kan då komma att stödja en verksamhet inom kommunen som i konkurrens med privata leverantörer lämnar anbud i Arbetsförmedlingens upphandlingar. Det innebär att kostnaderna för kommunens verksamhet inte fullt ut täcks av intäkterna för verksamheten. Den interna subventioneringen gör att kommunen kan lämna lägre anbud än de privata konkurrenterna, vilket kan innebära att konkurrensen snedvrids. En sådan subventionering är som huvudregel inte tillåten enligt statsstödsreglerna men det kan ändå finnas utrymme för sådant stöd. Det är kommunen som ska visa att stödet är förenligt med statsstödsreglerna. Det kan således genom t.ex. särredovisning säkerställas att kommunerna inte subventionerar egen ekonomisk verksamhet med medel från annan verksamhet som de bedriver på sådant sätt att det utgör otillåtet statsstöd.

Det går att stödja en ekonomisk verksamhet när den inte går att särskilja från den icke-ekonomiska. Så torde ofta vara fallet för verksamhet som kommunerna bedriver vid arbetsmarknadsenheterna eller inom social- och utbildningsförvaltningarna när de utöver beslutsfattande enligt socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800) m.fl. lagar hjälper den enskilde att komma i utbildning eller sysselsättning och därmed också skapa kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare. Sådan inte särskiljbar verksamhet skulle således kunna stödjas utan att det anses som statsstöd (se avsnitt 4.2.1).

I huvudsak finns alltså två sätt att se på kommunernas verksamhet. Antingen är verksamheterna så integrerade och sammansatta att de inte kan särskiljas, eller så särskiljs verksamheterna så tydligt som möjligt. Särskiljandet kan ske på olika sätt. Ett tydligt och säkert sätt är att organisatoriskt skilja verksamheterna ifrån varandra. Det kan förstås vara förenat med många nackdelar som ökad administration eller ökade kostnader. Den lösningen är därför inte alltid användbar, särskilt om det enda syftet är att undvika problem med statsstödsregelverket. En betydligt enklare och billigare åtgärd är att i stället hålla isär budget och ekonomi för en viss verksamhet genom särredovisning. Det är nog att föredra i verksamheter som visserligen kan särskiljas men som är så integrerade att det inte är lämpligt eller ekonomiskt försvarbart att skilja dem åt. När det gäller de interna

stöd som det kan bli fråga om inom kommunerna har kommunerna möjlighet att vid behov få vägledning av Upphandlingsmyndighetens vägledningsfunktion för statsstöd.

Inget krav på uppdelning av verksamheter

Förutom att agera affärsmässigt och särredovisa ekonomisk verksamhet som bedrivs i konkurrens kan uppdelning av verksamheter så att ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet bedrivs skilt från varandra också vara ett sätt att skapa likvärdiga förutsättningar mellan kommunala och privata aktörer. Krav på sådan åtskillnad finns som nämnts i ellagen, naturgaslagen och fjärrvärmelagen samt för kollektivtrafik. De verksamheter i kommunerna som det är fråga om på arbetsmarknadsområdet har inte lika naturliga avgränsningar som de nyss nämnda verksamheterna. Området kan inte heller anses som en homogen marknad. Att kräva att verksamheterna bedrivs i en viss juridisk form skulle därför innebära stora förändringar av de kommunala verksamheterna samtidigt som det skulle vara svårt att hos kommunerna skapa motsvarigheterna till de privata aktörerna. Det är inte säkert att det ens är önskvärt från den privata marknaden eftersom det skulle understödja en utveckling mot att skapa kommunala konkurrenter på området. Ett sådant krav kan nog också anses som ett oproportionellt ingripande i den kommunala självstyrelsen på detta område. Utredningen bedömer därför att det inte behövs något krav på att kommunal verksamhet på arbetsmarknadsområdet ska bedrivas i viss juridisk form, eller med andra ord att det inte ska krävas bolagisering av verksamheterna. Kommunerna själva har dock fortfarande kvar de möjligheter som följer av kommunallagen att organisera sina verksamheter på de sätt som lagen reglerar, vilket innefattar bl.a. kommunalförbund, gemensamma nämnder och kommunala bolag.

Utredningens analys av konkurrensreglerna

När kommunerna driver företagsverksamhet, oavsett om det sker i bolagsform eller inte, får de som andra företag inte ingå konkurrensbegränsande avtal enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen eller missbruka en dominerande ställning enligt 2 kap. 7 § samma lag. KOS-reglerna

i konkurrenslagen synes ta hand om de problem som annars omfattas av förbuden mot konkurrensbegränsande avtal och missbrukande av dominerande ställning redan genom att de möjliggör ingripande mot ensidiga beteenden även mot verksamhet som inte har en dominerande ställning. Förutom att kommunerna inte kan gå i konkurs finns det risk för att den kommunala självkostnadsprincipen och möjligheterna att med skattemedel gynna en egen företagsverksamhet för att påverka prisbildningen, kan hota privata konkurrenter. För sådana problem innebär KOS-reglerna en möjlighet att få frågan prövad i det enskilda fallet samtidigt som reglerna inte innebär förbud mot kommunal företagsverksamhet. Den prövningen blir mest effektiv om företagsverksamheterna särredovisas.

Det finns emellertid vissa begränsningar i möjligheterna att tillämpa KOS-reglerna på situationer då kommunerna är leverantörer till Arbetsförmedlingen. En sådan verksamhet får inte förbjudas om den är förenlig med lag, vilket torde vara huvudregeln i de fall som det kan bli frågan om när kommunerna levererar till Arbetsförmedlingen. KOS-regleringen hindrar inte heller den del av verksamheten som består i myndighetsutövning. Däremot får ett visst förfarande förbjudas, vilket bör kunna vara tillräckligt för att ingripa mot snedvridning av konkurrensen i de här aktuella fallen. Det finns också en risk för att sammansättningen av de tjänster som kommunerna tillhandahåller i sig kan påverka konkurrensen negativt. Kommunerna skulle exempelvis kunna dra konkurrensfördelar av att kombinera myndighetsuppgifter med näringsverksamhet eller genom att använda sig av rollen som stor arbetsgivare för att erbjuda praktik, anställning och andra insatser. Den samlade förmågan hos kommunerna är en styrka, men kan samtidigt innebära konkurrensfördelar för kommunerna i förhållande till det privata näringslivet. Enligt utredningens bedömning är det osäkert om KOS-regleringen kommer att vara tillräcklig för att hantera de eventuella konkurrensproblem som kan uppstå mellan kommuner och privata fristående aktörer när de är leverantörer till Arbetsförmedlingen. Det är emellertid för tidigt och det saknas underlag för att i detta läge bedöma om och i så fall hur KOS-reglerna skulle behöva ändras för att fungera bättre på detta område.

För att uppnå ett så stort mått av konkurrensneutralitet som möjligt bör den kommunala verksamheten verka under så liknande villkor som gäller de privata aktörerna på marknaden. I princip bör den

kommunala verksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder. De uppgifter som kommunerna utför på arbetsmarknadsområdet framstår i många fall inte som affärsmässigt inriktade. Det kan därför vara främmande för t.ex. en socialförvaltning som försöker få personer som uppbär försörjningsstöd sysselsatta att agera affärsmässigt. Historiskt har kraven på kommunerna att uppträda affärsmässigt hört samman med traditionella näringar som energi och aktualiserats i samband med avregleringarna av sådana marknader på 1990-talet. Det förekommer dock krav på affärsmässighet även på områden som kanske inte skulle anses som traditionella konkurrensutsatta näringar som sjuktransporter och tidigare samhällsorientering. Sjuktransporter är regionernas ansvar och när det gäller samhällsorientering kunde en kommun ingå avtal med en annan kommun om att utföra uppgifter enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det är således inte vanligt men inte heller främmande att kommuner får utföra uppgifter för andra mot affärsmässig ersättning inom en förvaltning utan att ha behövt bolagisera verksamheten.

6.2 Kommunernas rättsliga möjligheter att i övrigt tillhandahålla insatser

6.2.1 Samarbete enligt upphandlingsreglerna

Utredningens bedömning: Kommuner kan utföra arbetsmarknadstjänster åt Arbetsförmedlingen inom ett samarbete mellan upphandlande myndigheter för att uppnå gemensamma mål. Några regeländringar behövs inte för kommunernas del.

Som utredningen behandlat i avsnitt 4.3.2 ger upphandlingsreglerna utrymme för samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för uppgifter som genomförs för att uppnå ett gemensamt mål, Hamburgsamarbeten (3 kap. 17 och 18 §§ LOU). Sådana samarbeten finns det dock lite erfarenhet av i Sverige. En möjlighet till sådan samverkan inom arbetsmarknadsområdet kan vara komvux som även ska ha som mål att utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. I det lagstiftningsärendet framförde Arbetsförmedlingen att förslaget innebär att Arbetsförmedlingen och komvux får ett tydligt gemensamt uppdrag för kompetens-

försörjning. Detta skapar enligt myndigheten goda förutsättningar att förbättra samverkan genom t.ex. samsyn vid planering av utbildningar och individuell planering av utbildningsinsatser för individer. Regeringen delade den bedömningen och ansåg det vara positivt om t.ex. samverkan kring planering av utbildning kan utvecklas.⁴²

Vid samarbeten är det dock viktigt att uppmärksamma behovet av att säkerställa att samarbetet uppfyller de rättsliga förutsättningarna för det. Det finns annars risk för att ett samarbete kommer att ut sättas för långdragen rättslig prövning.⁴³ Det kan skapa osäkerhet om hur stabila de kan vara och påverka samarbetet negativt. Det gäller särskilt om samarbeten mellan Arbetsförmedlingen och kommuner skulle ingås när det även finns privata leverantörer som kan träda in. Men sådana samarbeten ger ändå möjlighet att organisera och utforma utförandet av uppgifterna löpande inom samarbetet utan att ha krav på sig att vända sig till marknaden eller genom att samarbetet i sin tur vänder sig till marknaden för att anskaffa de tjänster som behövs, dvs. det ger en större frihet att anpassa verksamheten till behovet. Det förutsätter dock att samarbetsparterna håller sig inom ramen för samarbetet och att de under hela löptiden för samarbetet uppfyller förutsättningarna för det. Förutsättningarna för sådant samarbete kan därför behöva säkerställas rättsligt, genom författningsstöd för tillämpningen eller genom avtal eller andra styrande dokument. Vid tillämpningen är det i första hand Arbetsförmedlingen som har ansvar för att säkerställa detta i de situationer som är aktuella för den här utredningen. Detta eftersom det är Arbetsförmedlingen som kommer att vara den som i första hand kommer att stå för ersättningen. Samarbetet riskerar annars att bedömas som en otillåten direktupphandling med risk för att myndigheten behöver betala upphandlings-skadeavgift (se 21 kap. LOU).

Även kommunerna skulle kunna vara behjälpta av regler till vägledning eller styrning av hur samarbeten skulle kunna gå till. Kommunerna riskerar annars att ett eventuellt avtal förklaras ogiltigt (20 kap. 13 § LOU). Vid bedömningen av om sådana regler bör föreslås anser utredningen emellertid att det skulle innebära en inte tillräckligt motiverad eller nödvändig påverkan på den kommunala själv-

⁴² Prop. 2019/20:105 s. 71.

⁴³ Jfr kommissionens och Konkurrensverkets ifrågasättande i flera ärenden under flera års tid av samarbetet mellan några Skånekommuner om avfall i det gemensamma bolaget Sysav AB, se bl.a. RÅ 2008 ref. 26 och HFD 2018 ref. 71 samt EU-kommissionens formella underrättelse 2014/4183.

styrelsen att införa bindande reglering om hur kommunerna ska agera för att bättre uppfylla de rättsliga förutsättningarna för Hamburgsamarbeten. Det gäller särskilt eftersom det inte är kommunerna som avses ska utge ersättning till Arbetsförmedlingen utan det är Arbetsförmedlingen som förutsätts utge ersättning till kommunerna. Det bör därför räcka med att kommunerna på frivillig väg kan beakta eventuell reglering för Arbetsförmedlingens del eller den vägledning som Upphandlingsmyndigheten kan ge om sådana samarbeten.

6.2.2 Tillhandahållande med ersättning eller bidrag

Utredningens bedömning: Om den ersättning eller det bidrag som Arbetsförmedlingen lämnar till en kommun utgör statsstöd behöver de förfaranden som gäller för statsstöd följas för att kommunen inte ska riskera att bli skyldig att betala tillbaka stödet.

Såväl vid direktupphandlingar, på grund av att det inte kommit in anbud eller några lämpliga anbud, och Hamburgsamarbeten enligt LOU som vid uppdrag som utförs genom bidragsfinansiering, som inte omfattas av LOU, behöver statsstödsreglerna följas. Statsstödsregelverket påverkar därför om och hur stöd får lämnas från Arbetsförmedlingen till kommunerna. För statsstöd som kommunerna får av Arbetsförmedlingen är det främst den myndigheten som ska se till att eventuella statsstöd är lagliga och tillåtna. Kommunerna behöver ändå förvissa sig om att stöd uppfyller de krav som gäller för det eftersom de står risken att behöva betala tillbaka ett olagligt stöd enligt lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Ansvaret för att de stöd som lämnas från Arbetsförmedlingen i varje enskilt fall handläggs enligt de förfaranden som gäller för statsstöd och anmäls via Regeringskansliet till EU-kommissionen när det krävs, ligger visserligen på Arbetsförmedlingen. Men kommunerna behöver kunna lita på att stöden är lagliga och tillåtna. Av 2 § nämnda lag framgår att den som lämnat olagligt stöd ska kräva tillbaka det och av 3 § framgår att den som har tagit emot stödet är återbetalningsskyldig. Den som ska betala tillbaka stödet ska också enligt 4 § samma lag betala ränta på beloppet. Ett stöd anses som

olagligt om det getts i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget (se avsnitt 4.2.1).⁴⁴

Utredningen bedömer att det utifrån kommunernas perspektiv inte behövs någon ändring av de grundläggande reglerna som styr kommunernas verksamhet, dvs. kommunallagen eller lagen om vissa kommunala befogenheter, för att ta emot statsstöd. Den frågan har delvis redan hanterats av regeringen som vid tillkomsten av den nya kommunallagen bedömde att någon reglering om statsstöd inte bör tas in i kommunallagen.⁴⁵ Det finns ingen anledning att göra någon annan bedömning.

6.3 Överta uppgifter från Arbetsförmedlingen?

Utredningens bedömning: Det finns inte förutsättningar för kommunerna att mot ersättning överta statliga uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken från Arbetsförmedlingen.

Ett tydligt sätt för kommuner att få utföra uppdrag åt Arbetsförmedlingen skulle vara att rättsligt ta över skötseln av uppgifterna (se avsnitt 4.5). På det sättet skulle kommunerna kunna utföra uppgifter för, eller i stället för, Arbetsförmedlingen utan att konkurrens-, upphandlings- eller statsstödsregler blir tillämpliga. Arbetsförmedlingen behåller i en sådan ordning ansvaret för frågorna och kan återta ett överlämnande. En sådan möjlighet skulle ta hand om önskemålet hos somliga kommuner om att mer eller mindre helt ta över Arbetsförmedlingens arbete på orten. Från kommunalt håll genom bl.a. SKR har det även efterfrågats att kommunerna bör få ett samordnande ansvar för insatserna för de arbetssökande. Det skulle i så fall behöva regleras i lag.

På lantmäteriområdet förekommer en sorts asymmetrisk ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Staten kan lämna över till enskilda kommuner att utföra lantmäteriverksamhet (se avsnitt 4.5). Totalt har 39 kommuner inrättat kommunala lantmäterimyndigheter med tillstånd av regeringen.⁴⁶ Tillsammans med de tre storstäderna utgör

⁴⁴ Prop. 2012/13:84.

⁴⁵ Prop. 2016/17:171 s. 150–154.

⁴⁶ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/kommunala-lantmaterimyndigheter/. Hämtad 2020-02-06.

större städer över hälften av dessa kommuner enligt SKR:s kommungruppsindelning. De övriga är mindre städer eller pendlingskommuner till mindre städer. Bland de 39 kommuner som inrättat kommunala lantmäterimyndigheter finns 15 av landets 21 residensstäder. Ingen av kommunerna är landsbygdskommuner enligt SKR:s kommuntypsindelning.

Erfarenheterna från lantmäteriområdet pekar på att det är relativt stora kommuner som tagit över statliga uppgifter. Det är således inte säkert att det är de kommuner där Arbetsförmedlingen ser störst behov av en kommunal medverkan som skulle delta. Även om det skulle vara möjligt att låta kommunerna medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken på ett motsvarande sätt i vissa fall, medför det administration för kommunerna att skapa en organisation för uppgiften. Att överta skötseln på något av de sätt som efterfrågats från kommunalt håll kan även innebära att kommunerna tar över uppgifter från staten som innefattar myndighetsutövning, vilket kräver stöd i lag. Sådana uppgifter är som utredningen uppfattat det inte heller aktuella att konkurrensutsätta och omfattas därför inte av utredningens uppdrag. Detsamma gäller den finansieringslösning som i så fall skulle behövas. Det skulle nog inte heller vara aktuellt om överlämnandet dessutom skulle vara tidsbegränsat, som utredningens direktiv förutsätter. Att på detta sätt ta över skötseln från Arbetsförmedlingen av vissa uppgifter är därför inte möjligt enligt nuvarande reglering och det saknas inom ramen för denna utredning förutsättningar att göra det möjligt. Det skulle i så fall kräva särskilda överväganden.

6.4 Utredningens analys av kommunernas möjligheter att vara utförare

Kommunerna kan lämna anbud i upphandlingar. För det krävs inga regeländringar. Det går inte heller att hindra en kommun från att delta i en upphandling. Alla leverantörer har som utgångspunkt rätt att delta i en upphandling oavsett i vilken juridisk form man bedriver sin verksamhet. En annan sak är om den som lämnar anbud har förmåga att uppfylla de krav och villkor som ställs i upphandlingen. Under förutsättning att kommunerna får bedriva den verksamhet som upphandlas och i det enskilda fallet kvalificerar sig som leverantör i upphandlingen, kommer därför kommunerna att kunna delta i Arbets-

förmedlingens upphandlingar. Någon skillnad är det i detta avseende inte heller när det gäller kommunernas möjligheter att delta i Arbetsförmedlingens valfrihetssystem. Det sker redan om än i liten omfattning.

Eftersom det finns en privat marknad och inriktningen är att det fortsatt ska vara så, är det utredningens bedömning att det är viktigt att det offentliga tar ansvar för marknadens utveckling. Det innebär bl.a. att motverka osund konkurrens och att gynna en tillväxt av engagerade och ansvarstagande leverantörer av arbetsmarknadstjänster. Det ansvaret vilar på dels Arbetsförmedlingen som beställare, dels på kommunerna i egenskap av offentlig aktör. Kommunerna har som redovisats tidigare, en särställning bland leverantörer, bl.a. i egenskap av att vara en stor arbetsgivare men också eftersom kommunen har ett eget ansvar för vissa målgrupper i sin roll som kommun, med ansvar för t.ex. sociala frågor. För att kommunernas medverkan ska ge positiva effekter och inte urholka förtroendet för det offentliga bör kommuner ta ett ansvar för att, när de deltar i Arbetsförmedlingens upphandlingar eller valfrihetssystem, de gör det på ett sådant sätt att konkurrensneutralitet, eller så likvärdiga förutsättningar som möjligt, uppnås mellan kommunerna och de privata leverantörerna. Det kan ske genom att kommunerna separerar verksamhet de bedriver på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen från annan verksamhet, att de bedriver den på affärsmässig grund eller att kommunerna särredovisar den.

Samarbeten om icke-ekonomiska tjänster kan ske utan att de påverkas av upphandlings-, konkurrens- eller statsstödsreglerna. Detta får bedömas enligt respektive regelverk. Kommunerna har också vissa möjligheter att genom LOU ingå Hamburgsamarbeten med Arbetsförmedlingen för att tillsammans utföra offentliga tjänster för att uppnå deras gemensamma mål.

Kommunerna har vidare viss möjlighet att med bidrag från Arbetsförmedlingen tillhandahålla tjänster för myndigheten under förutsättning att det inte bedöms som ett offentligt kontrakt enligt upphandlingsregleringen. Bidrag eller subventioner behöver handläggas enligt de förfaranden som gäller för statsstöd för att kommunerna inte ska riskera att bli skyldiga att betala tillbaka stödet. Statsstödsreglerna behöver även beaktas om ersättning ges genom ett Hamburgsamarbete eller vid en direktupphandling som genomförs genom ett förhandlat förfarande utan annonsering efter en upphandling utan att

några anbud eller lämpliga anbud lämnats. När verksamhet som stöds inte kan särskiljas från kommunens icke-ekonomiska verksamhet kan stöd ges till den verksamheten utan att det anses som statsstöd.

Det finns inte förutsättningar för att kommunerna helt ska kunna överta ansvaret för statliga uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken. I så fall krävs ändring i lag, efter särskilda överväganden.

7 Förbättrade förutsättningar för kommunernas medverkan

7.1 Utgångspunkter för förslagen

Om det bedöms otillåtet för kommunerna att leverera eller tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen, eller om rättsläget är oklart, ska utredningen analysera om och i så fall hur det genom förändringar eller förtydliganden av nationell rätt kan göras tillåtet. Utredningen ska i så fall lämna författningsförslag i detta syfte. Förslagen får dock inte avse de EU-rättsligt grundade konkurrens-, upphandlings- och statsstödsregelverken.

Utredningen har i avsnitten 4, 5 och 6 analyserat de befintliga rättsliga förutsättningarna för kommunerna att vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Utredningen har funnit att Arbetsförmedlingen kan nyttja kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster på flera sätt (avsnitt 4), att kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet (avsnitt 5) och att kommuner kan vara utförare åt Arbetsförmedlingen (avsnitt 6). Det kan därför inte anses otillåtet för kommunerna att vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Det är dock oklart hur långt det rättsliga stödet sträcker sig, dvs. för vilka tjänster kommunerna kan vara utförare åt Arbetsförmedlingen. I det följande gör utredningen ytterligare bedömningar och lämnar förslag om vad som skulle kunna regleras för att förbättra kommunernas möjligheter att vara utförare åt Arbetsförmedlingen. Förslagen har utformats för att kunna genomföras i ett sammanhang eller vart och ett för sig.

7.2 Kommunernas befogenheter görs tydligare

7.2.1 Befogenheterna på arbetsmarknadsområdet förtydligas

Utredningens förslag: Lagen om arbetslöshetsnämnd ska upphävas. Kommunernas uppgifter enligt den lagen ska föras över till lagen om vissa kommunala befogenheter och vara frivilliga för kommunerna att utföra. Dessa är att

1. förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet,
2. bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet, och
3. samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

Det ska i lagen om vissa kommunala befogenheter regleras att

1. kommuner kan inom de befogenheter som följer av lag eller annan författning anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer, och
2. kommuner får i andra fall än som avses i 1 ingå överenskommelser med Arbetsförmedlingen om att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen då konkurrens inte föreligger.

Utredningens bedömning: Utredningen har inte tillräckligt underlag för att föreslå lagreglering av det kommunerna i övrigt gör, och bör ha egna befogenheter att göra, på arbetsmarknadsområdet.

Kommunernas befogenheter enligt lagen om vissa kommunala befogenheter förtydligas

Kommunerna får utföra det som ryms i deras befogenheter

Vad staten och kommunerna gör inom arbetsmarknadsområdet är föränderligt över tid. Hur långt Arbetsförmedlingens arbete sträcker sig beror i stort på de behov som finns med hänsyn till bl.a. konjunk-

turläget, arbetslöshetsnivån, sammansättningen av de arbetslösa som grupp, de budgetmässiga förutsättningarna samt i övrigt av prioriteringarna av de arbetsmarknadspolitiska insatserna med hänsyn till behoven på arbetsmarknaden. Kommunernas engagemang på arbetsmarknadsområdet styrs bl.a. av de lokala behoven och prioriteringarna samt ansvaret för försörjningsstödet. Detta innebär att engagemanget från både stat och kommun inte är konstant. Det kan bidra till svårigheterna med att dra tydliga gränser för statens och kommunernas uppgifter på arbetsmarknadsområdet. Det förstärks av att de till viss del har samma målsättning, att få enskilda i arbete, men samtidigt har de olika drivkrafter och befogenheter att göra det och kan även ha olika ambitionsnivåer för vilka åtgärder som i ett enskilt fall behöver vidtas. Ersättningssystemen är i många fall styrande. Om den arbetslöse får arbetslöshets- eller aktivitetsersättning är det ekonomiska ansvaret i första hand statligt, men om den arbetslöse uppbär försörjningsstöd är det ekonomiska ansvaret kommunens. Ersättningar till arbetsgivare inom arbetsmarknadspolitiken är alltid statliga och inte kommunala. I den delen är ansvarsfördelningen tydligare.

Det förekommer mot den bakgrunden att både stat och kommun har anledning att bedöma en enskilds arbetsförmåga, utbildningsbehov och möjligheter att ta ett erbjudet arbete. Det förekommer att både Arbetsförmedlingen och en kommun gör en liknande bedömning av vilka insatser som behövs. Det kan förstås vara samhälls-ekonomiskt ineffektivt om båda exempelvis skulle arrangera samma slags yrkesutbildning. När samarbetet dem emellan fungerar väl undviks i praktiken ändå dubblering av samhällets insatser även om det formellt sett finns en överlappning i de offentliga aktörernas befogenheter. Det viktigaste ur den enskilde arbetssökandes eller den enskilde arbetsgivarens perspektiv är att ingen hamnar mellan stolarna och att lösa arbetslösheten eller arbetskraftsbristen. De individuella behoven, komplexiteten i systemen och de ekonomiska incitamenten påverkar i högsta grad svårigheterna att med regelgivning dra tydliga gränser mellan vad staten och kommunerna ska eller får göra på arbetsmarknadsområdet.

Skulle annan styrning i vissa fall kunna vara effektivare än regelgivning? Den form av styrning som uppdraget för denna utredning utgår ifrån är att Arbetsförmedlingen beställer tjänster från fristående aktörer, vilka även kan vara kommuner. Det är en strategisk och flexibel form av styrning där myndigheten ges makten att forma det

offentliga åtagandet i det konkreta fallet genom kravställandet till aktörerna. Utrymmet att genom hur uppdraget utformas ta hänsyn till rådande omständigheter möjliggör med den styrningen en bättre och mer aktuell anpassning av statens åtagande. Det ger även en möjlighet att organisera utförandet så att olika aktörer kan bidra på bästa sätt, däribland kommunerna.

I ett system med uppdragsgivare och utförare har utredningen konstaterat att det krävs en viss överlappning av statens och kommunernas befogenheter för att kommunerna ska kunna utföra arbetsmarknadspolitiska insatser för Arbetsförmedlingen. Båda måste alltså agera inom sina respektive befogenheter. Arbetsförmedlingen kan bara beställa vad den behöver och som ryms inom myndighetens ansvarsområde och kommunerna kan bara utföra uppgifter som de får göra och som därför ryms inom deras befogenheter.

Utredningen har i avsnitt 5.2 funnit att kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Med hänsyn till att det kan diskuteras hur långt dessa befogenheter sträcker sig är det utredningens bedömning att kommunernas förutsättningar att verka som utförare åt Arbetsförmedlingen skulle förbättras om de kommunala befogenheterna på området tydliggörs så långt det är möjligt och lämpligt. Vill staten försäkra sig om att kommunerna har befogenheter att utföra uppgifter för staten, bör de i största möjliga mån vara uttryckta i lag.

Möjliga sätt att ytterligare reglera kommunernas befogenheter

Det finns egentligen två sätt att ytterligare reglera befogenheterna. Det ena är att säkerställa de befogenheter som kommunerna faktiskt har på arbetsmarknadsområdet. Med stöd i dem kan kommunerna sedan agera och medverka i utförandet av tjänster för Arbetsförmedlingen. Det andra är att staten genom Arbetsförmedlingen helt eller delvis lämnar över till kommunerna möjligheten att utföra uppgifter för Arbetsförmedlingen som de annars inte har befogenheter att utföra.

Det första sättet innebär att en kommun agerar inom det utrymme som kommunen har. Att agera inom sina befogenheter är det normala för varje offentlig aktör. Har den befogenheter så får den agera och om den inte har det, får den inte göra det. För att kom-

munerna ska ha rättslig möjlighet att utföra de uppgifter som man vill att kommunerna bör kunna utföra måste befogenheterna ha den omfattning som behövs. I praktiken skulle det innebära att Arbetsförmedlingen utformar sin upphandling eller sitt valfrihetssystem och ställer upp de krav som ska gälla på tjänsten och på utföraren. Om en kommun vill medverka bedömer den utifrån detta om den har rättsliga befogenheter för att kunna medverka. Om den bedömer sig ha det, lämnar kommunen ett anbud eller ansöker om att få delta i ett valfrihetssystem. Detta sätt är systemförenligt. Det innebär att Arbetsförmedlingen använder sig av den överlappning i befogenheter som i viss mån finns mellan stat och kommuner på detta område och nyttjar kommunerna som utförare av de tjänster som kommunerna kan utföra och som Arbetsförmedlingen vill ha utförda. Detta gäller oavsett om kommunerna i de enskilda fallen faktiskt tidigare utfört dem eller inte. På det sättet ändras inte ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Det andra sättet förutsätter att en kommun inte har egna befogenheter att med stöd i lag utföra tjänsterna utan att staten ger kommunerna rätt att medverka när Arbetsförmedlingen lämnar ett uppdrag som den också ger ersättning för. På det sättet kan kommunerna nyttjas för att utföra statliga uppgifter på arbetsmarknadsområdet som kommunerna annars inte har rätt att utföra. Det skulle möjliggöra för staten att i enskilda fall lämna över uppgifter till kommunerna mot ersättning. Eftersom det inte finns stöd i lag för det krävs lagstöd för en sådan utvidgning av befogenheterna. Lagstödet skulle kunna innebära att när Arbetsförmedlingen lämnar uppdrag mot ersättning, ska kommunerna ha rätt att medverka. När det är fråga om en upphandling eller ett valfrihetssystem skulle det innebära att kommunerna ges rätt att lämna anbud eller delta i ett valfrihetssystem när Arbetsförmedlingen anlitar fristående aktörer. Eftersom Arbetsförmedlingen ska likabehandla en kommun med andra aktörer, kan kommunen inte uteslutas endast på grund av att den är en kommun. Om Arbetsförmedlingen således inte kan hindra kommunen från att delta, skulle det som utgångspunkt innebära att kommunen alltid har rätt att delta i alla upphandlingar eller valfrihetssystem som Arbetsförmedlingen genomför, alldeles oavsett om det annars ryms inom kommunens befogenheter eller inte. I praktiken får kommunen på det sättet större befogenheter än den annars har på arbetsmarknadsområdet. Det innebär också att kommunerna

i princip kan få nästan samma befogenheter som Arbetsförmedlingen eftersom de i så fall alltid skulle få utföra uppgifter som Arbetsförmedlingen låter fristående aktörer utföra, vilket i teorin skulle kunna omfatta nästan all verksamhet. Med en sådan lösning skulle kommunerna alltid kunna medverka i konkurrens med andra fristående aktörer och utföra verksamheter som de annars inte utför. Att ge kommunerna så stort utrymme skulle vara mycket långtgående och torde inte vara avsett eller önskvärt. Det är inte heller ett systemenligt sätt att överföra befogenheter. *Vad* myndigheter och kommuner gör regleras i offentlig rätt. Fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun utgår från regeringsformen. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen ska föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas genom lag. Regler om offentlig upphandling anses som delvis civilrättsliga eller nära civilrätten.¹ De, liksom reglerna om valfrihetssystem, reglerar förfaranden som ska leda fram till kontrakt och avtal, dvs. *hur* kommunerna får agera. De senare reglerna har ingenting med befogenheter eller myndigheters ansvarsområden att göra och bör därför inte göras styrande för vilket ansvar ett offentligt organ har. Utredningen ser därför inte en sådan lösning som en lämplig väg i de fall då Arbetsförmedlingen konkurrensutsätter utförandet av sina tjänster genom att vända sig till marknaden.

Ett mellanting mellan de två sätten skulle vara att tillåta kommunerna att delta i vissa fall när Arbetsförmedlingen konkurrensutsätter tjänster. Det skulle i så fall gå till så att det i förväg avgränsas vilka tjänster som kommunerna får utföra när Arbetsförmedlingen upphandlar eller inrättar ett valfrihetssystem. Listan bör i så fall vara uttömmande reglerad i författning och utvidga kommunernas befogenheter samt endast bli tillämplig i de fall då Arbetsförmedlingen konkurrensutsätter sina tjänster. En sådan mellanväg kräver ett underlag för att ta ställning till vilka tjänster som kommunerna bör utföra för Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra fristående aktörer. Utredningen bedömer emellertid att det inte finns vare sig önskemål eller underlag för att föreslå en sådan uttömmande lista.

Enligt utredningen kan man se annorlunda på frågan att överlämna befogenheter till kommunerna inom ramen för utförande åt

¹ Prop. 1992/93:88 s. 40 och 137, prop. 2006/07:128 del 1 s. 143 och 381 samt prop. 2015/16:195 del 1 s. 303 och 304.

Arbetsförmedlingen när det inte finns andra fristående aktörer, dvs. då kommunerna är de enda som ska utföra tjänsten åt Arbetsförmedlingen. I sådana fall skulle en utvidgning av befogenheterna medföra att statliga uppgifter i de enskilda fallen lyfts över till kommunerna med stöd i författning. I vart fall föreligger det då ingen konkurrenssituation som påverkas. Utöver frågan om sammanblandning av regleringen av befogenheterna och reglerna om upphandling och valfrihet, måste också beaktas om det skulle vara förenligt med regleringen av den kommunala självstyrelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen att på det sättet låta Arbetsförmedlingen styra kommunernas befogenheter. Kommunerna får då befogenheter att medverka när Arbetsförmedlingen väljer att låta en viss uppgift utföras av fristående aktörer. Det kan å ena sidan anses som en inskränkning i den kommunala självstyrelsen att låta en statlig myndighet påverka kommunernas befogenheter. Å andra sidan ger det möjligheter för kommuner i vissa fall att utföra tjänster för staten som de annars inte skulle kunna utföra. Oavsett hur man ser på den frågan finns det redan i 6 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter en möjlighet för kommunerna att utföra uppgifter för Arbetsförmedlingen efter överenskommelser. Att utveckla den regleringen till att även omfatta uppdrag mot ersättning bedömer utredningen vara möjligt.

Kommunerna får använda sina egna befogenheter vid konkurrens

Mot bakgrund av ovanstående analys är det utredningens bedömning att kommunernas befogenheter att utföra arbetsmarknadstjänster i första hand bör vila på de befogenheter de redan har eller som lagstiftaren beslutar att kommunerna bör ha. Om kommunerna bara skulle ha befogenhet när Arbetsförmedlingen vänder sig till fristående aktörer, innebär det att man blandar ihop en beställning av tjänster med befogenheter att utföra dem. Med andra ord innebär det att om A beställer från B något som B aldrig gör, inte kan något om eller inte ansvarar för, får B genom själva beställningen alla förutsättningar att göra det ändå, dvs. både kunnande och ansvar. Den ordningen är systematiskt avvikande. När det är fråga om upphandling och valfrihetssystem skulle det alltså innebära att själva konkurrensutsättningen från Arbetsförmedlingen ger kommunen en rätt att göra något den annars inte gör. Det innebär en uppluckring och

otydlighet mellan vad staten respektive kommunerna gör på arbetsmarknadsområdet och hur de gör det.

Utredningen föreslår därför att när kommuner är leverantörer åt Arbetsförmedlingen enligt LOU och LOV ska det ske inom deras befogenheter. De kan då lämna anbud eller delta i valfrihetssystem bland andra leverantörer. Kommunerna har visserligen redan dessa möjligheter men ett förtydligande av detta kan innebära att tjänster utförs som annars inte skulle utföras utan ersättning från Arbetsförmedlingen.

Kommunerna får ges större befogenheter vid samarbete utan konkurrens

Trots de principiella synpunkterna på den ordning som nyss beskrivits, som innebär att kommunerna får göra det Arbetsförmedlingen beställer av dem, kan det ändå fungera i praktiken när det är fråga om överenskommelser utan konkurrens. I den situationen kan de två parterna diskutera, komma överens om, samt utföra respektive betala ersättning för uppgifter som utförs, under förutsättning att de ges stöd för det i lag. Utredningen föreslår därför att när det inte finns någon konkurrens från privata fristående aktörer ska kommuner kunna tillhandahålla tjänster åt Arbetsförmedlingen oavsett om de annars har befogenheter att utföra dem. I det fallet får kommunerna alltså efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen ges större befogenheter än de annars själva har. Denna situation omfattar även Hamburgsamarbeten, vilka i och för sig regleras i LOU men som hamnar utanför konkurrens. Detsamma gäller direktupphandlingar.

Befogenheterna förtydligas i lagen om vissa kommunala befogenheter

Vilken reglering bör då förtydligandena av befogenheterna göras i? Enligt utredningens bedömning finns det vare sig utrymme eller anledning att föreslå ändringar av de kommunala befogenheterna i kommunallagen (2017:725). Det är en generell reglering som gäller all kommunal verksamhet. Vad som kommit fram om de kommunala befogenheterna inom det arbetsmarknadspolitiska området talar inte för att den praxis som finns behöver regleras eller att reglerna i kommunallagen behöver ändras för att kunna tillämpas på området. Ett sådant förtydligande som krävs lämpar sig således inte för kom-

munallagen, som allmänt reglerar kommunernas befogenheter. Sådan reglering skulle dessutom vara alltför generell för att vara verkkningsfull på detta specifika område. Ändringar av kommunallagen skulle också kräva analyser som går utöver det uppdrag som utredningen har då kommunernas och regionernas samtliga politikområden i så fall skulle behöva övervägas.

Förtydliganden skulle kunna göras i lagen om vissa kommunala befogenheter, som redan reglerar kommunernas engagemang i sysselsättning för personer med funktionshinder och medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Det skulle också kunna göras i annan speciallagstiftning som reglerar uppgifter som kommunerna utför, t.ex. i socialtjänstlagen (2001:453). Ändringar i speciallagstiftning inom andra politikområden kräver dock närmare analyser av sektorsspecifika frågor och behov för enskilda grupper som inte lämpar sig att hantera inom ramen för denna utredning. Det ger heller inte några användbara verktyg för arbetsmarknadstjänster i allmänhet utan i så fall för vissa grupper. Sådana frågor övervägs bättre i andra sammanhang då det kräver särskilda överväganden för respektive politikområde, regelsystem och grupp. Ändringar i lagen om vissa kommunala befogenheter ligger närmare till hands både för utredningens uppdrag och för att åstadkomma en generellt tillämplig reglering på arbetsmarknadsområdet.

Regleringen i lagen om arbetslöshetsnämnd förs över till lagen om vissa kommunala befogenheter

Lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd ger vissa befogenheter till kommunerna på arbetsmarknadsområdet (se avsnitt 5.1.5). Hur långt de befogenheterna sträcker sig är dock oklart. De kan sträcka sig längre än kommunallagen.² Utredningen anser dock att med hänsyn till att den lagen inte innehåller några särskilda regler som kompletterar de allmänna befogenheter som kommunerna har enligt lagen bör de uppgifter som kommunerna fått genom lagen bedömas med kommunallagen som grund. Därför bör de kommunalrättsliga principerna ändå gälla vid tillämpningen av regleringen. Det innebär att lokaliseringsprincipen, likabehandlingsprincipen m.fl. bör gälla vid

² Persson (2015), Den kommunala kompetensen och arbetsmarknadsfrågorna.

tolkningen av 1944 års lag. Det räcker dock inte som underlag för att bedöma vilka närmare befogenheter kommunerna har enligt lagen. Det stora utrymme som kommunerna framstår att få genom lagen kan i praktiken vara mycket begränsat eftersom någon lägsta nivå för vad kommunerna ska göra inte kan anses reglerad. Det innebär att de skyldigheter kommunerna kan anses ha enligt lagen i realiteten inte utgör skyldigheter utan frivilliga uppgifter.

Genom att utredningen föreslår att kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet ska förtydligas uppkommer frågan om vad som bör ske med lagen om arbetslöshetsnämnd och om den behöver finnas kvar. Enligt utredningens bedömning skulle oklarheterna om hur långt kommunernas befogenheter sträcker sig på arbetsmarknadsområdet kvarstå om lagen fortsatt skulle vara gällande samtidigt som befogenheterna klargörs i övrigt på området. Utredningen bedömer också att det inte är möjligt att bara upphäva lagen. Att göra det skulle ses som att verksamhet togs ifrån kommunerna, vilket i sig vore ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det skulle inte heller vara nödvändigt eller proportionellt att göra det i ett sammanhang som detta, som syftar till att möjliggöra ökad medverkan av fristående aktörer som ska utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen. Det skulle också gå utöver utredningens uppdrag då ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på området i så fall skulle ändras. Bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsnämnd bör därför så långt möjligt och lämpligt i stället föras över till lagen om vissa kommunala befogenheter.

Enligt 1 § lagen om arbetslöshetsnämnd ska det finnas en arbetslöshetsnämnd i varje kommun. Det materiella innehållet som beskriver uppgifterna enligt den lagen framgår av 2 och 3 §§. Enligt 2 § har en arbetslöshetsnämnd till uppgift att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet. Av 3 § framgår att det åligger nämnden att handlägga frågor om kommuns hjälpverksamhet vid arbetslöshet, att samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor samt att omedelbart underrätta Arbetsförmedlingen om en arbetskonflikt som påverkar hjälpverksamhet inom kommunen.

Bland de uppgifter som anges i lagen är uppgiften att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet central. Om be-

stämmelserna i lagen ska föras över bör den föras över till lagen om vissa kommunala befogenheter. Enligt utredningen bör samma uppgifter i övrigt enligt lagen om arbetslöshetsnämnd fortsatt kunna utföras av kommunerna. Därför bör samtliga av de materiella bestämmelserna finnas kvar och föras över till lagen om vissa kommunala befogenheter, med undantag för den till synes obsoleta uppgiften att underrätta Arbetsförmedlingen om en arbetskonflikt. Den organisatoriska frågan om att det ska finnas en arbetslöshetsnämnd och om vilken nämnd som ska vara arbetslöshetsnämnd enligt 1 § behöver inte föras över. De generella bestämmelserna i kommunallagen är tillräckliga för att hantera den frågan. Av 4 § lagen om arbetslöshetsnämnd framgår att arbetslöshetsnämnden ska göra de framställningar till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som behövs för nämndens verksamhet samt att nämnden får infordra yttranden och upplysningar från kommunstyrelsen, annan nämnd, beredning eller tjänsteman hos kommunen. För en särskild arbetslöshetsnämnd gäller enligt 5 § vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen. Bestämmelserna i 4 och 5 §§ i lagen är av organisatorisk karaktär och har inget materiellt innehåll som behövs för den vidare tillämpningen. Dessa behöver därför inte heller föras över till lagen om vissa kommunala befogenheter.

Frågan är då om uppgifterna ska vara obligatoriska eller fakultativa, dvs. valfria, för kommunerna. För att uppgifterna ska vara obligatoriska talar att det enligt lagen om arbetslöshetsnämnd ska finnas en sådan nämnd i varje kommun och att det åligger den nämnden att utföra vissa uppgifter. Detta kan tolkas som att det redan finns vissa skyldigheter för kommunerna. Emot talar att det råder oklarheter om vilka skyldigheterna på arbetsmarknadsområdet faktiskt är och som lagen i nutida kontext fortfarande ger stöd för, med tanke på hur statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken har förändrats över tid. Någon organisatorisk skyldighet utöver vad som gäller enligt kommunallagen eller annan lag bedömer utredningen att lagen om arbetslöshetsnämnd i realiteten inte innebär. Lagen ger inte heller någon anvisning om vad som är den lägsta nivå av verksamhet som kommunerna behöver bedriva för att skyldigheterna enligt den ska vara uppfyllda. Den ger inte tillräckliga svar på frågan om vad en kommun ska göra. Utredningen kan inte heller föreslå ett obligatorium, om det inte redan finns ett, eftersom en ny skyldighet enligt lag kräver en finansiering från statens sida, vilket enligt utredningens

direktiv inte får aktualiseras. Det är heller inte förenligt med tillämpningsområdet för lagen om vissa kommunala befogenheter, som inte lägger några skyldigheter på kommunerna utan endast klargör eller utvidgar deras befogenheter, att göra uppgifterna obligatoriska. Utredningen bedömer sammantaget att det bör vara frivilligt för kommunerna att tillämpa de bestämmelser från lagen om arbetslöshetsnämnd som ska föras över till lagen om vissa kommunala befogenheter. Det innebär formellt sett att kommunernas skyldigheter minskar. I realiteten innebär det dock ingen inskränkning av kommunernas befogenheter eftersom skyldigheterna inte har varit tillräckligt konkreta och därmed i praktiken utan innehåll.

Ytterligare klargöranden av kommunernas egna befogenheter?

När bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsnämnd förs över till lagen om vissa kommunala befogenheter är det samtidigt lämpligt att överväga om de uppgifter som ska regleras som kommunala befogenheter på arbetsmarknadsområdet bör justeras för att överensstämma med vad kommunerna gör eller bör göra på arbetsmarknadsområdet. Kommunerna gör som framgått en hel del på området (se avsnitt 3). Mycket av det som de gör har stöd i främst kommunallagen och socialtjänstlagen. Som utredningen funnit i avsnitt 5 kan det dock råda viss rättslig oklarhet om hur långt kommunernas skyldigheter och möjligheter sträcker sig. Det kan därför övervägas om det som de redan gör, och som det kan råda oklarhet om det rättsliga stödet för, ska komma till uttryck i lagstiftningen. Syftet skulle i sådana fall vara att tydliggöra vad kommunerna gör så att det kan säkerställas att de får fortsätta att göra det, men utan att de får göra varken mer eller mindre. Ett exempel från senare tid på att faktisk verksamhet som kommunerna bedriver kodifierats i lagstiftning är den s.k. servicelagen som numera återfinns i 2 kap. 7 och 8 §§ lagen om vissa kommunala befogenheter. För att förebygga olyckor ger lagen kommunerna möjlighet att erbjuda personer som fyllt 68 år servicetjänster i hemmet. Regeringens skäl till att införa lagen var att det saknades lagligt stöd för en verksamhet som redan var en realitet. Få kommunala beslut om att tillhandahålla det generella stödet hade överklagats och de flesta kommuner som beslutat att tillhandahålla sådana tjänster hade därför kunnat fortsätta med verksamheten.

Både kommunerna och de äldre var nöjda med verksamheten trots att lagstöd för den saknades.³ Motsvarande argumentation skulle kunna föras på arbetsmarknadsområdet. Utifrån hur den faktiska tillämpningen ser ut i många kommuner och med hänsyn till vad den nuvarande lagstiftningen medger kan det övervägas om det ytterligare bör regleras vad kommunerna gör för de arbetslösa i kommunen och för arbetsgivarna på orten, dvs. det lokala näringslivet.

Stödja arbetslösa till sysselsättning

Utredningen har övervägt om det bör regleras vad kommunerna gör för arbetslösa i kommunen utöver det som framgår av speciallagstiftning. Vid de diskussionerna har kommunernas ansvar för personer med försörjningsstöd ofta påtalats, både från kommunalt håll och från det privata näringslivet. Man menar att kärnan för det kommunala åtagandet för de arbetslösa ligger eller bör ligga där. Det hör samman med att kommunerna enligt socialtjänstlagen har skyldigheter att ta det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det är förknippat med att personer som uppbär försörjningsstöd som huvudregel har ett krav på sig att stå till arbetsmarknadens förfogande. Men kommunerna engagerar sig i fler än bara de som uppbär försörjningsstöd. En del av dem går utbildningar i kommunal regi för att så småningom få ett arbete, medan en del får andra arbetsmarknadsinsatser. Av socialtjänstlagen framgår att kommunernas ansvar går längre. Den ger socialnämnden skyldighet att främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Att det ofta talas om personer med försörjningsstöd kan bero på att de individerna tillhör de som får ta del av det yttersta skydds nätet och att det är en tydlig kostnadsfråga för kommunerna. Att kommunerna engagerar sig i andra utöver dessa har dock även rationella skäl som t.ex. att förebygga att personer åter faller in i behov av försörjningsstöd. Att dra en gräns för vilka grupper av individer kommunerna ska få engagera sig i kan därför vara svårt. Att den enskilde tillhör gruppen arbetslösa bör räcka för att en kommun ska kunna agera till stöd för dem. Det kan också vara svårt att dra en gräns för vilka uppgifter kommunerna ska eller får vidta. Rent rustande åtgärder som enskilda behöver för att kunna söka jobb bör naturligt ligga

³ Prop. 2005/06:115 s. 142–151 och prop. 2008/09:29 s. 125.

inom kommunernas befogenheter. Att stödja enskilda i att få rutiner i sin vardag på sådant sätt att de kan utbilda sig eller kunna få en anställning ligger nära det sociala ansvarstagandet som kommunerna har. Var det ansvaret tar slut eller hur långt det skulle kunna sträcka sig är dock svårt att generellt svara på, särskilt om man ska ha utgångspunkten i den enskildes behov. Även kontakter med presumtiva arbetsgivare kan vara en del av det stöd som ges inom ramen för socialtjänstlagen. För att säkerställa att alla arbetslösa kommunmedlemmar får samma möjligheter till stöd av kommunen skulle ett rättsligt stöd kunna införas i lagen om vissa kommunala befogenheter. Ett sådant skulle tydliggöra att kommunernas insatser inte begränsas till de som för tillfället uppbär försörjningsstöd. Vad stödet bör omfatta ska kunna variera beroende på den enskildes behov och kommunernas vilja och förmåga. Den ekonomiska realiteten sätter naturliga gränser för kommunernas engagemang. Gränserna kommer sannolikt i praktiken att vara en avvägning mellan behov, kostnad och förväntad nytta. Några rättsliga gränser för vad stödet i så fall bör omfatta torde därför inte behövas. Att klargöra kommunernas möjligheter ytterligare i lag kan ha ett värde i sig. Det skulle då kunna uttryckas med att kommunerna får stödja arbetslösa i kommunen till sysselsättning. Med det menas att hjälpa de arbetslösa i deras strävan efter arbete i de steg som de behöver stöd. Detta kan innebära att stödja dem så att de genomgår utbildning eller praktik eller får ett arbete. Det kan dock diskuteras om det gör någon rättslig skillnad med hänsyn till skyldigheterna enligt socialtjänstlagen.

Bistå arbetsgivare att finna arbetskraft

Kommunerna har befogenheter att allmänt främja arbetsgivarna i det lokala näringslivet, vilket kommunerna också gör. Det har i utredningens diskussioner med såväl företrädare för kommunerna som det privata näringslivet framkommit att lokala företag i vissa fall vänder sig till kommuner, i stället för till Arbetsförmedlingen. Arbetsgivarna som företrädare för det lokala näringslivet kan därför ha ett intresse av att kommunerna är verksamma på arbetsmarknadsområdet även om de privata leverantörerna till Arbetsförmedlingen inte har samma intresse av att kommunerna är verksamma där.

Det kan även i detta fall vara svårt att dra en gräns för hur kommunerna bör få engagera sig för arbetsgivarna. Att kommuner kan förmedla kontakter mellan arbetslösa och arbetsgivare och att kommuner kan bistå arbetsgivare, såväl privata som kommunala, som vänder sig till dem för att hitta arbetskraft borde i sig kunna vara tillåtet. Någon skillnad bör inte föreligga om det innebär att företag i kommunen anställer personer från andra kommuner eftersom det stöd kommunen ger i denna del syftar till att bistå det lokala företaget. Det bör inte påverka kommunens möjlighet att engagera sig.

Kommunerna administrerar, till skillnad från Arbetsförmedlingen, ingen ersättning till företag inom arbetsmarknadspolitiken. Näringspolitiken är dessutom i grunden statlig. Enligt utredningens bedömning finns det inte anledning att utgå ifrån att kommunerna har intresse av att vara verksamma utanför kommunen i detta avseende eftersom drivkraften för engagemanget är att stödja det lokala näringslivet i kommunen och inte i andra kommuner.

För att ändå inte riskera att kommunerna använder sina befogenheter till att med ekonomiska medel stödja enskilda företag som t.ex. riskerar nedläggning, utöver de möjligheter som redan finns i kommunallagen och lagen om vissa kommunala befogenheter, skulle ett eventuellt klargörande av utrymmet för kommunerna att stödja enskilda företag inte omfatta ekonomiskt stöd utan endast hjälp till dem med att finna den arbetskraft de behöver. Det skulle då kunna uttryckas med att kommunerna får bistå arbetsgivare i kommunen att finna arbetskraft. Det skulle kunna göra rättslig skillnad, även om kommunerna redan har befogenheter att allmänt främja näringslivet i kommunen och att det kan argumenteras för att kommunerna därutöver redan kan ge arbetsgivare på orten viss individuell hjälp med att finna arbetskraft med stöd av den s.k. anknytningskompetensen till befogenheterna att allmänt främja näringslivet.

*Det behövs mer underlag för ytterligare förtydliganden
av kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet*

Enligt utredningens bedömning kan det finnas anledning att ytterligare klargöra och kodifiera vad kommuner i allmänhet får göra både för de arbetslösa och för det lokala näringslivet som arbetsgivare. Det skulle i så fall kunna ske genom att de två punkterna, stödja arbetslösa till sysselsättning och bistå arbetsgivare att finna arbets-

kraft, läggs till de egna befogenheter kommunerna har enligt lagen om arbetslöshetsnämnd och som föreslås tas in i lagen om vissa kommunala befogenheter. I likhet med övriga punkter i den regleringen skulle dessa två ytterligare punkter tillämpas inom ramen för kommunallagens eller andra lagars bestämmelser, dvs. vara underkastade lokaliseringsprincipen m.fl. bestämmelser som avgränsar befogenheterna.

Det finns dock invändningar mot att tydliggöra såväl kommunernas stöd till de arbetslösa som till arbetsgivarna då det framför allt befaras att kommunerna ges ett alltför stort utrymme att arbeta med matchning, dvs. att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare, än vad som är motiverat. I en utveckling mot ett ökat inslag av privata fristående aktörer för utförandet av arbetsmarknadspolitiska insatser, med resultatbaserade ersättningsmodeller, skulle det kunna hota utvecklingen av privata initiativ. Det kan därför övervägas om det med hänsyn till konkurrensen med privata leverantörer bör finnas tydligare gränser för vilken typ av verksamhet som kommunerna bör utföra på arbetsmarknadsområdet.

Svårigheterna att bedöma vilka kommunerna bör engagera sig i har sin motsvarighet i svårigheterna att avgränsa vad kommunerna får eller ska få göra för dessa grupper. Frågan är dock om gränsen behöver dras. Det kan hävdas att matchning inte är en uppgift för kommunerna. Vad som ligger i begreppet matchning är dock inte helt entydigt. Ett enkelt sammanförande mellan arbetssökande och arbetsgivare bör ligga i alla aktörers befogenheter, såväl offentliga som privata. Utöver det bör de ha rätt att åtminstone som arbetsgivare matcha enskilda till arbete. Det ter sig inte som att den formen av matchning, dvs. att anställa en lämplig person, inte skulle kunna utföras av vilken aktör som helst. Det kan också argumenteras för att kommunerna kan utföra matchning som ett komplement till andra arbetsmarknadsinsatser. Det bör i vart fall gälla om det utförs i anslutning till något som kommunerna har klara befogenheter att utföra. Kommuner har t.ex. rätt, och även skyldighet, att med stöd av socialtjänstlagen i vissa fall hjälpa enskilda, vilket även kan gälla kontakter med arbetsgivare. Matchning i sådana situationer kan ses som en anknytningskompetens för kommunerna och därför inom befogenheterna även om den insatsen i sig skulle kunna utföras av privata företag. En annan sak är om helt renodlade matchningstjänster kan avgränsas. Det kan diskuteras om det finns stöd för

kommunerna att utföra det. Oavsett kan det finnas privata utförare som med professionell kunskap bättre kan utföra det än kommunerna. Vem som i det enskilda fallet ska få utföra den matchning som Arbetsförmedlingen vill ha utförd är emellertid en annan fråga som får hanteras inom ramen för myndighetens anlitande av fristående aktörer.

Enligt utredningens bedömning kan och bör ingen gräns för kommunernas medverkan sättas utifrån de kommunala befogenheterna. Rättsligt sett kan det därför motiveras att i lagen om vissa kommunala befogenheter tydliggöra att kommunerna får stödja arbetslösa i kommunen till sysselsättning. Med det menas framför allt de rustande åtgärderna men även matchande åtgärder i begränsad utsträckning utifrån individens behov. Det kan också rättsligt motiveras att tydliggöra att kommunerna får bistå arbetsgivare i kommunen att hitta arbetskraft.

Mot bakgrund främst av att det inte finns tillräckligt empiriskt underlag som ger stöd för i vilken omfattning kommunerna stödjer arbetslösa till sysselsättning utöver de befogenheter de redan har eller i vilken omfattning kommunerna stödjer det lokala näringslivet med att finna arbetskraft utöver de befogenheter de redan har, enligt kommunallagen, föreslår utredningen inte några sådana förtydliganden. Analysen skulle också kunna fördjupas om ändringar av befogenheterna på de specialreglerade områdena enligt framför allt socialtjänstlagen samtidigt övervägs. Det bör i så fall ske i ett annat sammanhang. Kommunernas befogenheter får därför i stället tills vidare fortsätta att utvecklas genom praxis.

Befogenheterna att utföra uppdrag mot ersättning för Arbetsförmedlingen

Kommunernas möjligheter att verka i konkurrens med andra leverantörer förtydligas

Kommunerna har rätt att vara leverantörer enligt LOU och LOV inom sina befogenheter. Rätten är i sig oberoende av kommunernas befogenheter. Med hänsyn till det rättsliga utrymme de således redan har, kan man säga att kommunerna har rätt att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. För tydlighets skull ska

det ändå anges i lagen om vissa kommunala befogenheter, men att det måste ske inom kommunernas befogenheter. I enlighet med de överväganden som gjordes inledningsvis i detta avsnitt, kan de möjligheterna inte gå utöver det som kommunerna får göra. Ett sådant förtydligande gör det samtidigt möjligt att närmare reglera hur kommunerna ska agera när de konkurrerar med privata fristående leverantörer, se kommande avsnitt 7.2.2.

Kommunernas befogenheter att ingå överenskommelser mot ersättning förtydligas

Enligt 6 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter får kommuner, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kommunerna har således redan rätt att anordna insatser för arbetslösa men enligt förarbetena till den regleringen får det inte vara fråga om en upphandlingssituation. Huruvida det får ingå ersättning eller inte för de uppgifter kommunerna utför regleras dock inte i bestämmelsen. För att det ska vara tydligt att överenskommelserna även får innefatta ersättning då den inte utges efter konkurrensutsättning, föreslår utredningen att det i lagen om vissa kommunala befogenheter ska regleras att ersättning får lämnas inom ramen för överenskommelser. Det gäller således när det inte är fråga om delaktighet i en upphandling eller i ett valfrihetssystem utan då Arbetsförmedlingen lämnar ersättning, stöd eller statsstöd till en kommun utan att det finns konkurrerande privata leverantörer.

7.2.2 Befogenheterna vid konkurrens regleras

Utredningens förslag: När ett uppdrag utförs i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling eller lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen om valfrihetssystem ska undantagas från kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot vinstdrivande näringsverksamhet samt i viss mån från lokaliseringssprincipen. Intäkter och kostnader för sådana uppdrag ska redovisas särskilt.

Befogenheterna när kommuner utför uppdrag åt Arbetsförmedlingen

Oavsett om kommunernas befogenheter förtydligas i lag eller inte kan det finnas anledning att reglera kommunernas befogenheter när de uppträder som leverantörer enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Detta finns anledning till åtminstone om kommunernas deltagande i Arbetsförmedlingens upphandlingar och valfrihetssystem är eller kommer att vara så omfattande eller påtaglig att det riskerar att snedvrida konkurrensen med de privata leverantörerna. Syftet med regleringen är att uppnå så likvärdiga förutsättningar för kommuner och övriga fristående aktörer som möjligt, med konkurrensneutralitet som mål. Regler som ökar konkurrensneutraliteten anses mindre ingripande för kommunerna än att minska deras utrymme att engagera sig i näringsverksamhet.⁴

Utredningen har i avsnitt 6.1.4 bedömt att kommunerna kan, men inte behöver, separera verksamhet de bedriver på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen från annan verksamhet. Utredningen har även bedömt att krav på affärsmässighet eller särredovisning är andra användbara metoder för att uppnå bl.a. konkurrensneutralitet. I detta avsnitt lämnar utredningen förslag i dessa delar.

Affärsmässig grund eller självkostnadsprincipen?

Utredningen har i avsnitt 6.1.4 bedömt att konkurrensneutralitet delvis kan uppnås genom att kommunerna bedriver den konkurrensutsatta verksamheten på affärsmässig grund. Att göra ett sådant undantag från självkostnadsprincipen och mot förbudet att driva vinstdrivande näringsverksamhet är dock ett tveeggat svärd till stöd för det privata näringslivet. Ett undantag motverkar å ena sidan överträdelser av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet samt minskar riskerna för otillbörlig priskonkurrens vid upphandlingar och för otillåtna statsstöd. Men å andra sidan kan det premiera kommuner att bedriva affärsverksamhet så att de t.ex. får uppfattningen att de måste bedriva kommersiell verksamhet med

⁴ Indén (2008), Kommunen som konkurrent, s. 373.

vinstmaximering trots att det inte är avsikten.⁵ Den väsentliga skillnaden mellan ett anbud baserat på självkostnad och ett på affärsmässig grund är dock att det senare även innehåller ett marknadsmässigt vinstpåslag. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att skälen för att göra undantag överväger skälen emot. Kommunerna bör delta affärsmässigt för att inte underminera marknaden när den konkurrerar med privata leverantörer. Som alternativ till affärsmässig grund går det att argumentera för att affärsmässiga principer ska gälla i likhet med bostadsområdet, som också är en marknad med särskilda förutsättningar. Men utredningen föreslår ändå att begreppet affärsmässig grund ska gälla också för kommunernas deltagande som leverantörer åt Arbetsförmedlingen eftersom det begreppet används i lagen om vissa kommunala befogenheter. Affärsmässig grund ska således gälla när kommuner utför ett uppdrag enligt LOU eller LOV. Om kommunerna inte skulle vara skyldiga att göra det, kan de med stöd av självkostnadsprincipen erbjuda lägre priser i en upphandling utan att det kan förbjudas enligt KOS-reglerna, så länge anbudet inte är onormalt lågt. Krav på affärsmässig grund kompletterar KOS-reglerna för att förebygga risk för snedvriden konkurrens.

Särredovisning

Utredningen har i avsnitt 6.1.4 bedömt att konkurrensneutralitet delvis kan uppnås genom att kommunerna särredovisar den konkurrensutsatta verksamheten. Särredovisning kan också vara ett sätt att öka transparensen och säkerställa att det inte förekommer något otillåtet statsstöd. Särredovisning bör därför gälla, i vart fall om uppdraget från Arbetsförmedlingen ges i konkurrens. Det som ska redovisas särskilt bör vara det uppdrag som kommunen utför för Arbetsförmedlingen. Något krav på att alla kommunens arbetsmarknadsåtgärder ska särredovisas bör dock inte ställas upp. Det som ska redovisas bör vara samtliga intäkter och kostnader för uppdraget, även tillägget för vinst.

⁵ Örnberg (2014), Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt, s. 259.

Undantag från lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen är bestämmande och sätter gränser för kommunernas engagemang (se avsnitt 5.1.2). Undantag från lokaliseringsprincipen har i lag medgetts inom vissa områden. Motiven till det kan sammanfattas huvudsakligen i tre punkter. Den första tar sikte på nya behov av att följa samhällsutvecklingen och ge möjlighet att frångå de territoriella kompetensbegränsningarna inom kommunernas och regionernas verksamheter. Den andra rör intentioner att skapa stordriftsfördelar och samordningsvinster. Den tredje tar sikte på avsikten att ge kommunala företag och övriga aktörer likvärdiga konkurrensvillkor på konkurrensutsatta marknader. Lagstiftaren har i olika utsträckning knutit villkor till undantagen, t.ex. krav på att en verksamhet ska bedrivas i en egen juridisk person samt krav på särredovisning eller geografiska begränsningar till närliggande kommuner, vilket har förekommit för nätverksamhet på energiområdet.⁶

Med hänsyn till utredningens förslag om kommunernas befogenheter uppkommer frågan om och i så fall hur ett undantag från lokaliseringsprincipen bör utformas när kommuner utför tjänster åt Arbetsförmedlingen. Det gäller alltså dels när kommunerna utför tjänster åt Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra fristående aktörer, dels när kommunerna efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen utför tjänster. Hur Arbetsförmedlingen utformar sina uppdrag påverkar därför kommunernas möjligheter att utföra uppdrag för Arbetsförmedlingen.

Med den nu gällande regleringen som utgångspunkt skulle uppdragen behöva utformas så att de tar sikte på varje kommun för sig för att en kommuns medverkan inte ska begränsas av lokaliseringsprincipen. När Arbetsförmedlingen anlitar fristående aktörer kan man dock inte utgå ifrån att uppdragen delas in på det sättet. I tjänsten Stöd och matchning (STOM) har landet t.ex. delats in i 72 leveransområden.⁷ Det finns därför områden som omfattar fler än en kommun. Rättsligt sett finns visserligen utrymme för kommunerna att utnyttja de samarbetsformer de har till sitt förfogande för att skapa en organisation som motsvarar den indelning som Arbetsförmedlingen väljer att använda sig av för uppdraget. Det är inte alltid vare sig möjligt eller lämpligt för kommunerna att agera på det sättet. Det-

⁶ Prop. 2008/09:21 s. 21–24.

⁷ Se Tillväxtverkets s.k. FA-regioner.

samma gäller för Arbetsförmedlingen att anpassa sina uppdrag. För att i praktiken skapa bättre förutsättningar för kommunernas medverkan behövs därför ett undantag från lokaliseringsprincipen, i vart fall när uppdrag ges i konkurrens. Ett sådant undantag gör det möjligt för kommunerna att i större utsträckning medverka som leverantörer i Arbetsförmedlingens uppdrag under likvärdiga förutsättningar som de privata leverantörerna när det gäller leveransområden. Kommunerna skulle då på ett friare sätt kunna välja att anpassa sina samverkansformer till behovet. En kommun skulle kunna täcka inte bara sitt område utan också andra kommuners. Ett sådant undantag öppnar teoretiskt för kommuner att vara leverantörer i vidare utsträckning än vad som kan motiveras utifrån kommunmedlemmarnas perspektiv. Arbetsförmedlingens avgränsning av varje uppdrag, kommunernas ekonomiska förutsättningar och samverkan kommuner emellan bör dock sätta gränser för hur långt kommunerna kommer att utnyttja ett sådant undantag.

Det har från de privata leverantörernas håll rests en farhåga för att kommunerna i stor omfattning skulle kunna vara verksamma utanför den egna kommunen. Incitamenten för det skulle i så fall kunna vara att skapa stora och konkurrenskraftiga verksamheter. Från kommunalt håll ser man inte den utvecklingen framför sig. För kommunerna är det snarare naturligt att i första hand engagera sig med den egna kommunen som bas. Utredningen kan också konstatera att de samarbeten som förekommer bland kommuner på arbetsmarknadsområdet främst avser grannkommuner, vilket talar för att det geografiska engagemanget i praktiken kommer att begränsas till närområdet. För att ändå inte riskera att den farhåga som näringslivet rest ska bli verklighet föreslår utredningen en begränsning av undantaget från lokaliseringsprincipen. Det ska således finnas kvar en anknytning till kommunens allmänintresse och område även när en kommun får verka utanför det egna området. Om Arbetsförmedlingen använder leveransområden ska en kommun bara få leverera inom ett leveransområde där kommunen själv ingår. Någon begränsning när det gäller vilka medlemmar som kommunerna får engagera sig för föreslår utredningen inte. Det finns för dem inte samma risk att kommunerna verkar endast för andra än sina medlemmar. Utredningen bedömer också att det kan bli svårt att säkerställa korrekt tillämpning av en sådan modifiering av undantaget.

När det däremot gäller att medge undantag från lokaliseringsprincipen när kommunerna utför uppdrag för Arbetsförmedlingen efter överenskommelser utan att det finns konkurrerande aktörer finns inte samma behov av undantag. Avsaknaden av konkurrerande aktörer gör att behov av undantag från lokaliseringsprincipen för att uppnå mer likvärdiga konkurrensförutsättningar saknas. De behov som i så fall skulle finnas av undantag begränsas enligt utredningens bedömning till att det skulle underlätta för Arbetsförmedlingen och en eventuell medverkande kommun. En typisk situation skulle sannolikt vara att myndigheten genomfört en upphandling som inte lett till att kontrakt kunnat tecknas med någon leverantör och i stället vänder sig till kommunerna för att komma överens med dem om att utföra uppdraget. Ett undantag från lokaliseringsprincipen skulle i så fall innebära att Arbetsförmedlingen kan vända sig direkt till en av kommunerna inom det område som saknar leverantör. Det skulle också ge den kommunen rätt att utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen för andra eller alla kommuner i det område som Arbetsförmedlingen avgränsat utan att de andra kommunerna involveras. Skälen för ett sådant undantag är enligt utredningens bedömning inte tillräckligt starka för att frångå den grundläggande huvudprincipen om den lokala förankringen av kommunal verksamhet. Samma resultat kan uppnås genom hur upphandlingarna utformas, t.ex. med delkontrakt, eller genom att kommuner samarbetar för att i dessa fall tillsammans utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen. Ett undantag kan också motverka konkurrens och marknadsutveckling i dessa områden. Lokaliseringsprincipen ska enligt utredningens bedömning därför fortsatt gälla när Arbetsförmedlingen kommer överens med kommuner om att utföra arbetsmarknadstjänster.

När uppdrag ges utan konkurrens kommer det dessutom i praktiken att handla om situationer där samarbetet antagligen kommer att utformas utifrån de lokala behoven. Det framstår därför som naturligt att den kommun där behovet finns är involverad i hur tjänsten ska utföras. Det kommer troligen att handla om särskilt utformade lösningar vilket medger att hänsyn även tas till lokaliseringsprincipen. Om man behöver ett större upptagningsområde i ett sådant fall kan samarbetet omfatta fler kommuner.

Det har under utredningens arbete också väckts frågan om hur tjänster som levereras digitalt på distans förhåller sig till lokaliseringsprincipen. Det är enligt utredningens bedömning i första hand en

tillämpningsfråga av kommunallagens lokaliseringsprincip. Om tillämpningen skulle underlättas av regeländringar är det en fråga av så generell betydelse för kommunallagen att den inte bör tas om hand i denna utredning.

Alternativ till att tydliggöra kompetensen

Ett mindre ingripande alternativ till de ovanstående förslagen skulle vara att kräva affärsmässighet och särredovisning när kommunerna är leverantör till Arbetsförmedlingen, utan att förtydliga de kommunala befogenheterna. Ett sådant begränsat förslag skulle bibehålla flexibiliteten för Arbetsförmedlingen och kommunerna att inom ramarna för deras verksamheter utveckla fördelningen av ansvaret. Det skulle samtidigt endast lösa konkurrensneutraliteten med det privata näringslivet. En sådan lösning innebär också att frågan om kommunernas befogenheter lämnas olöst och lagen om arbetslöshetsnämnd oförändrad, med de oklarheter som det innebär. Det skulle också bara innebära en inskränkning av de kommunala befogenheterna. Utan underlag från t.ex. Konkurrensverkets tillsyn över KOS-reglerna som visar att det skulle förekomma konkurrensproblem på marknaden är en sådan lösning en vare sig nödvändig eller proportionell inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningen förordar därför inte en sådan lösning.

7.3 Valfrihetslagstiftningen förtydligas

Utredningens förslag: Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen ska förtydligas så att den avser valfrihet och inte upphandling. Definitionen av valfrihetssystem ska preciseras.

Utredningens bedömning: Begreppet leverantör behöver inte ändras i lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen för att en kommun ska kunna vara leverantör.

Förtydligande av valfrihet i lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Enligt LOVA får Arbetsförmedlingen besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Detta innebär att det först måste bedömas om en tjänst ska upphandlas eller inte. Innebörden av det får anses vara att Arbetsförmedlingen ska bedöma om en tjänst ska anskaffas av fristående aktörer men inte att tjänsterna måste upphandlas eftersom de i detta fall ska tillhandahållas i ett valfrihetssystem. Utvecklingen på upphandlingsområdet har dock nått dithän att det görs en åtskillnad mellan upphandling och valfrihetssystem (se avsnitt 4.1.3). En åtskillnad bör därför göras i den nämnda lagen. Det bör således vara möjligt att göra en självständig bedömning av om en viss tjänst ska anskaffas från en fristående aktör genom en upphandling eller ett valfrihetssystem. Någon koppling mellan upphandling och valfrihetssystem bör därför inte finnas i lagen. LOVA ska därför lagtekniskt förtydligas så att Arbetsförmedlingen får inrätta valfrihetssystem för arbetsmarknadspolitiska tjänster. Därigenom kan det lämpligaste sättet för anskaffning användas i det enskilda fallet.

Definitionen av valfrihetssystem

EU-domstolen har funnit att en upphandlande myndighets urval av anbudet utgör ett grundläggande kriterium för offentlig upphandling och offentligt kontrakt, vilket skiljer dem från auktorisations- och valfrihetssystem (se avsnitt 4.1.3). För att förtydliga skillnaderna mellan valfrihetssystem och upphandlingsförfaranden, som också kan innehålla ett visst utrymme för enskilda att påverka vilken leverantör som ska tilldelas ett kontrakt, ska ytterligare aspekter som kännetecknar ett valfrihetssystem läggas till. Mot den bakgrunden behöver definitionen av valfrihetssystem i LOVA justeras. Utredningen föreslår därför att det som kännetecknar valfrihetssystem enligt LOVA bör framgå direkt av lagtexten, dvs. utöver det som redan framgår även löpande annonsering efter leverantörer som den enskilde kan välja bland samtliga av dem som uppfyllt ställda lämplighetskrav.

Som ett alternativ till att genomföra denna ändring som en följd av utredningens arbete kan ändringar övervägas i anslutning till en översyn av LOV, framför allt med hänsyn till den rättsutveckling som skett sedan den lagens tillkomst.

Begreppet leverantör

Varje fysisk eller juridisk person kan vara leverantör enligt upphandlings- och valfrihetslagstiftningen om denne tillhandahåller en tjänst på marknaden (se avsnitt 4.1.1). I förarbetena till LOVA antogs vid den tiden att kommunerna inte skulle kunna vara leverantörer till Arbetsförmedlingen. Utredningen har funnit att kommunerna kan vara leverantörer enligt den gällande regleringen. Det skulle få långtgående effekter på upphandlings- och valfrihetslagstiftningen om begreppet leverantör förtydligas och inskränks. Den EU-rättsligt reglerade delen av lagstiftningen ligger utanför utredningens uppdrag och är inte möjlig för Sverige att ensidigt ändra. Det skulle vara mycket olämpligt med en egen avgränsning av begreppet i den nationellt styrda regleringen och särskilt om det endast sker i LOVA. Trots uttalandena i förarbetena till LOVA bedömer utredningen att begreppet leverantör inte behöver ändras i den lagen för att kommunerna ska kunna vara leverantörer. Genom att definitionen av valfrihetssystem preciseras i lagtexten kommer det dock att tydliggöras att regleringen omfattar samtliga leverantörer, dvs. även en kommun.

7.4 Kompletterande regler vid tillhandahållande på annat sätt

Utredningens förslag: Det bör regleras i förordning att när Arbetsförmedlingen ingår Hamburgsamarbeten med kommunerna enligt 3 kap. 17 och 18 §§ lagen om offentlig upphandling ska Arbetsförmedlingen reglera formerna för samarbetet i ett avtal som minst ska reglera vissa närmare i förordningen angivna omständigheter.

Det bör regleras i förordning vilka av Arbetsförmedlingens tjänster som anses som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) samt under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen kan lämna stöd till kommuner med tillämpning av SGEI-beslutet eller de minimis-förordningarna.

Det bör regleras i förordning att när ersättning lämnas till kommunerna bör Arbetsförmedlingen dokumentera på vilken grund ersättningen ges och hur den beräknas.

Utredningens bedömning: Det behövs inga ytterligare bemyndiganden för att kunna besluta förordningsregleringen.

Hamburgsamarbeten enligt upphandlingsreglerna

Enligt 3 kap. 17 och 18 §§ LOU kan myndigheter i vissa fall samarbeta och tillsammans utföra gemensamma uppgifter utan att upphandlingsreglerna blir tillämpliga. De reglerna är i sig tillräckliga för att styra den typen av samarbeten. Upphandlingsmyndigheten har dessutom gett vägledning om hur reglerna bör tillämpas.⁸ Reglerna och vägledningen ger stöd för samarbetet. Både själva samarbetet och säkerställandet av att reglerna följs är de samverkande myndigheternas ansvar. För att klargöra vilka tjänster som Arbetsförmedlingen och kommunerna ska få samarbeta om samt för att lyfta fram denna möjlighet och för att skapa säkerhet om hur Arbetsförmedlingen och kommuner kan samarbeta på detta sätt, bör det övervägas om vissa regler för styrningen av samarbetet ska införas. Reglerna bör tas fram för Arbetsförmedlingen. De kan i sin tur ge ytterligare vägledning för kommunernas delaktighet i ett sådant samarbete. Enligt utredningens bedömning bör vissa aspekter av samarbetet regleras i förordning. Regleringen ska för det första ställa upp en skyldighet för Arbetsförmedlingen att reglera formerna för sin del av samarbetet i ett styrande dokument. I det bör bl.a. det gemensamma målet för samarbetet formuleras och uppgiftsfördelningen mellan aktörerna anges, särskilt för Arbetsförmedlingen. För det andra bör Arbetsförmedlingen säkerställa att myndigheterna tillsammans inte utövar mer än 20 procent av den verksamheten på den öppna marknaden, dvs. att de inte säljer samma tjänster i större omfattning än det till andra aktörer.

Utredningen bedömer att det bör regleras i förordning att av det avtal som reglerar samarbetet ska det minst framgå

- vilka tjänster som samarbetet avser,
- respektive parts behov av att få tjänsterna utförda samt de gemensamma målen för samarbetet,
- på vilket sätt samarbetet styrs av ett allmänintresse, och
- på vilket sätt respektive part bidrar till utförandet av samarbetet.

⁸ Upphandlingsmyndigheten (2017), Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet.

Även om ett sådant Hamburgsamarbete innebär att upphandlingsreglerna inte behöver tillämpas, måste Arbetsförmedlingen bedöma om samarbetet omfattas av statsstödsreglerna. Då krävs antingen att SGEI-beslutet är tillämpligt, att stöd kan lämnas enligt de minimis-förordningarna eller att stödet kan lämnas efter godkännande av kommissionen.

Villkoren för ersättningen regleras i förordning

Utredningen bedömer det som lämpligt att det beslutas en förordning för att ha en struktur och tydlighet för vilka typer av tjänster och under vilka förutsättningar stöd enligt SGEI-beslutet eller de minimis-förordningarna ska ges. En sådan reglering skulle kunna uttrycka att när ekonomiskt stöd lämnas till kommunerna ska Arbetsförmedlingen säkerställa att stödet är förenligt med EU:s statsstödsregler i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Det är viktigt att det finns en nationell samordning kring vilka tjänster som anses som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Regeringen bör därför vara den som genom förordning beslutar om detta.

Dokumentation av ersättning till kommuner

I statsstödsreglerna finns vissa krav på dokumentation av stöd som lämnas. Däremot finns inga krav på dokumentation av ersättning som lämnas men som inte omfattas av statsstödsreglerna. För framför allt kommunerna som tar emot en ersättning från Arbetsförmedlingen är det av vikt att det skett en korrekt bedömning av att ersättningen är tillåten och inte kommer att bedömas som ett olagligt statsstöd som kan komma att återkrävas. För att upprätthålla enhetliga bedömningar hos Arbetsförmedlingen av den frågan och för att det ska finnas en transparens så att kommuner och andra intressenter ska kunna ta del av och granska en sådan bedömning, bör Arbetsförmedlingen dokumentera på vilken grund ersättningen ges och hur ersättningen beräknas. När ersättning utgår till kommuner är det därför rimligt att Arbetsförmedlingen alltid dokumenterar på vilken grund ersättningen ges och hur ersättningen beräknats, även när ersättningen inte omfattas av statsstödsreglerna. Det kan behöva regleras i förordning. En sådan reglering skulle kunna uttrycka att när ersätt-

ning lämnas till kommunerna ska Arbetsförmedlingen dokumentera på vilken grund ersättningen ges och hur den beräknas.

Det behövs inga ytterligare bemyndiganden

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter meddelar regeringen föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får ingå överenskommelser enligt paragrafen samt om innehållet i överenskommelserna. Utredningens förslag om reglering i förordning är enligt utredningens mening verkställighetsföreskrifter eller kan beslutas med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Några ytterligare bemyndiganden i lag behövs därför inte enligt utredningen.

7.5 Övriga förslag

7.5.1 Vägledning om offentliga aktörer som leverantörer

Utredningens förslag: En myndighet ska ges i uppdrag att ge vägledning om upphandling och valfrihetssystem när en offentlig aktör deltar som leverantör.

Utredningen har konstaterat att kommunerna kan vara leverantörer åt Arbetsförmedlingen utan att det krävs ändringar av LOU eller LOV men att de skillnader i ekonomiska och juridiska förutsättningar som finns mellan kommunerna och privata leverantörer bör beaktas. Myndigheter, kommuner eller andra offentliga aktörer agerar vanligtvis inte som leverantörer utan snarare som beställare. Det förekommer redan offentliga leverantörer utan att någon vägledning om hur det påverkar upphandlingarna finns. Att det offentliga agerar som leverantör medför att andra överväganden både för den upphandlande myndigheten och för den offentliga leverantören måste göras. Övervägandena kan handla om hur upphandlingen utformas, hur den offentliga leverantören ska uppträda och båda parternas ansvar för en god samhälls- och marknadsutveckling. Det kan även vara fråga om särskilda omständigheter när det offentliga är en av-

talspart.⁹ Tillämpningen av reglerna skulle därför underlättas om det fanns vägledning om vad en upphandlande myndighet bör beakta när den genomför en upphandling eller utformar ett valfrihetssystem när det på marknaden finns offentliga aktörer som leverantörer, om vad den offentlige leverantören bör beakta och om andra frågor som uppstår i den situationen. Vägledning bör av neutralitetsskäl finnas för alla slags leverantörer. Regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten eller någon annan myndighet i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer.

7.5.2 Uppföljning av kommunernas medverkan

Utredningens förslag: En myndighet ska ges i uppdrag att följa upp effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

I vilken utsträckning kommunerna kommer att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken är inte klart, även om många kommuner visat ett engagemang och intresse i frågan. Om det intresset kvarstår när Arbetsförmedlingen genomför sina upphandlingar och utformar sina valfrihetssystem etc. får framtiden utvisa. Hur kommunerna medverkar kan också påverkas av i vilken utsträckning det rättsliga stödet för deras medverkan förtydligas. Det är därför värdefullt att följa utvecklingen men också att utvärdera det kommunala deltagandet när reformen har genomförts och varit i kraft en tid. Först då kan mer säkra slutsatser dras om nyttan och utmaningarna med att kommunerna medverkar på olika sätt i arbetsmarknadspolitiken, som t.ex. om kommunernas medverkan har vägt upp ett eventuellt otillräckligt tillhandahållande av statliga arbetsmarknadsinsatser. En sådan uppföljning bör samordnas med annan uppföljning av reformeringen av Arbetsförmedlingen och kan vara ett stöd för förändringar av ett framtida system. I uppföljningen av såväl kommunernas medverkan som reformeringen är det enligt utredningens bedömning betydelsefullt att ge Konkurrensverket i uppdrag att följa effekterna ur ett konkurrens- och näringspolitiskt perspektiv. Den samlade uppföljningen bör ske av en myndighet med erfarenhet av uppfölj-

⁹ Se Madell (1998), Det allmänna som avtalspart – Särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar.

ningar av arbetsmarknadsområdet eller förändringar av offentlig verksamhet. Både Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Statskontoret kan enligt utredningens mening vara aktuella för en sådan samlad uppföljning.

8 Konsekvenser

8.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera och bedöma konsekvenserna av att kommuner är leverantörer eller på annat sätt utför uppdrag för Arbetsförmedlingen, men även redogöra för konsekvenserna av de specifika utredningsförslagen. Utredningens konsekvensanalys består därför av två delar:

- Först beskrivs de övergripande konsekvenserna av att kommuner med nuvarande reglering utför arbetsmarknadstjänster på uppdrag av staten genom Arbetsförmedlingen. I denna analys är utgångspunkten att kommunerna i ökad utsträckning kommer att delta i den statliga arbetsmarknadspolitiken (avsnitt 8.2).
- Därefter redogör utredningen för konsekvenserna av vart och ett av de förslag som lagts fram för att förbättra förutsättningarna för kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken och för vissa alternativa lösningar. I enlighet med kommittéförelördningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning redovisar utredningen sin bedömning av konsekvenserna för olika aktörer i den utsträckning bedömningarna avviker från de övergripande konsekvenserna (avsnitt 8.3).

Konsekvensbeskrivningarna ska även avse påverkan på marknadsförutsättningarna, konkurrensneutraliteten och tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt på den kommunala självstyrelsen.

Vilka konsekvenserna blir beror på hur kommunerna medverkar i ett reformerat system, dvs. som konkurrent till andra fristående aktörer inom lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) respekt-

tive lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) eller som samarbetspartner till Arbetsförmedlingen i situationer utan konkurrens. Konsekvensernas omfattning beror också på i vilken utsträckning kommunerna kan komma att medverka. Det finns ett politiskt intresse av att tillvarata kommunernas insatser för de arbetssökande,¹ men på vilket sätt, för vilka typer av tjänster och i vilken omfattning är inte klart. En annan faktor som har betydelse är Arbetsförmedlingens och andra aktörers närvaro.

Utifrån de kontakter som utredningen har haft med enskilda kommuner framkommer en viss tveksamhet till att vara en leverantör av statliga arbetsmarknadstjänster i ett valfrihetssystem eller genom upphandling jämte privata aktörer, men att det ligger närmare att medverka på annat sätt mot ersättning (avsnitt 3.8.3). Utredningen kan samtidigt inte dra några generella slutsatser för samtliga kommuner om intresset och möjligheterna att medverka på de olika sätten, men flera faktorer påverkar sannolikt. En sådan faktor som framkommit i utredningens kontakter med enskilda kommuner är att det kan vara svårt för en kommun att ställa om t.ex. personal och organisation för att under en begränsad period utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen. Detta är särskilt en svårighet för mindre kommuner med få arbetslösa. Kommunerna efterfrågar ofta långsiktiga lösningar oavsett storlek och andra förutsättningar. En annan faktor som påverkar kommunernas möjligheter att delta är vilka tjänster som kommunerna kan komma att utföra åt Arbetsförmedlingen. Även om kommunernas arbetsmarknadsverksamheter i många fall har en bredd har kommunerna sällan erfarenhet av alla typer av insatser för arbetslösa. Kommunerna har ofta större erfarenhet av rustande insatser för individer som står långt ifrån ett reguljärt arbete. En del kommuner beskriver att de främst kan bidra med en samordnande eller koordinerande roll för individer som står längre ifrån arbetsmarknaden och ett helhetsansvar för att utföra insatser för denna grupp, snarare än att utföra mer avgränsade arbetsmarknadstjänster under en begränsad tid.

Eftersom kommuners medverkan ska bygga på frivillighet² kommer det att variera vilka kommuner som väljer att delta i ökad utsträckning och var i landet de finns. Dessa oklarheter begränsar utred-

¹ Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) 2019-12-09, Inriktning för det fortsatta arbetet att reformera Arbetsförmedlingen. Informationsmaterial.

² Dir. 2019:86 s. 5.

ningens möjligheter att uppskatta omfattningen av konsekvenserna av kommunernas eventuella medverkan, och i vilken mån det kan komma att sammanfalla med otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadsinsatser i övrigt. Samtidigt har i princip alla kommuner någon form av arbetsmarknadsverksamhet som skulle kunna utvidgas till att också innefatta vissa uppgifter inom den statliga arbetsmarknadspolitiken på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. Men det finns en risk att de kommuner som har ett intresse av att medverka inte kommer att överensstämja med kommuner där det saknas utförare. Intresset påverkas också av den ersättning som Arbetsförmedlingen kommer att kunna ge.

8.2 Konsekvenser av att kommuner utför tjänster åt Arbetsförmedlingen

8.2.1 Relationen mellan stat och kommun

Som framgått har både staten och kommunerna arbetsmarknadspolitiska uppgifter. Staten verkar genom Arbetsförmedlingen för att öka sysselsättningen och för en väl fungerande arbetsmarknad. Kommunerna har i sin tur i många fall en relativt omfattande arbetsmarknadsverksamhet för arbetslösa kommunmedlemmar. Ett incitament är det ekonomiska; kommunerna står för kostnaderna för försörjningsstöd och har starka skäl att arbeta brett för att minska dessa kostnader. Kommunerna ansvarar vidare för den kommunala vuxenutbildningen som är ett viktigt bidrag till arbetsmarknadspolitiken. Att kommuner utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen enligt något av de sätt som utredningen beskrivit påverkar i grunden inte ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det övergripande statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken ligger kvar. Samtidigt får stat och kommun nya roller gentemot varandra i de situationer där kommuner levererar till Arbetsförmedlingen.

De arbetsmarknadsinsatser som kommunerna redan genomför på eget initiativ finansieras inte av staten. Men statlig ersättning kan t.ex. utgå i de fall där kommunerna är arbetsgivare för personer som har svårt att hitta arbete och därför anvisas en subventionerad anställning – inte sällan i offentlig sektor. Ett annat exempel på när staten betalar ersättning till kommunerna är inom ramen för vissa arbetsmarknadspolitiska program. Att staten köper specifika arbetsmark-

nadstjänster av kommuner är däremot ovanligt, även om det finns några undantag. I begränsad omfattning har Arbetsförmedlingen köpt tjänster som t.ex. validering och arbetsmarknadsutbildning av kommuner.

Ett system där det blir vanligare att staten beställer arbetsmarknadstjänster av marknaden och av kommunerna kan få konsekvenser för relationen mellan stat och kommun. En jämbördig partsrelation kommer gälla i vissa fall, men i andra situationer blir relationen den mellan en beställare och en utförare. Utredningen bedömer att en rollförskjutning blir mest påtaglig om kommuner är leverantörer inom LOV eller LOU, men inte om ersättning sker inom ramen för ett samarbete. Det finns en farhåga att relationen som beställare och utförare kan komma att försvaga t.ex. samverkanssituationer som bygger på att staten och kommunen är jämbördiga parter med sina, delvis unika, insatser för de arbetssökande. De kommuner som väljer att utföra arbetsmarknadstjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen kommer på samma gång att kunna ha tre olika roller: rollen som ansvarig för obligatoriska verksamheter som försörjningsstöd och vuxenutbildning, rollen som utförare åt Arbetsförmedlingen, och rollen som part i olika former av samverkan och samordning kring individers insatser. Men ett leverantörsförhållande kan också leda till nya arbetssätt och kontaktvägar som inte nödvändigtvis behöver påverka samverkan negativt.

Givet att staten och kommunerna bibehåller sina ansvarsområden kan ett system med Arbetsförmedlingen som beställare och kommunen som utförare samtidigt ge flexibilitet. Vem som bäst tillgodoser behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser kan då prövas och omvärderas över tid samtidigt som det är möjligt att ta hänsyn till både nationella och lokala förutsättningar. Staten har fortsatt huvudansvar för arbetsmarknadspolitiken men kan vid behov vända sig även till kommuner för att få en tjänst utförd. Kommuner bidrar redan med kunskap om den lokala arbetsmarknaden och i många fall med närmare kännedom om de arbetslösa individerna. Dessa resurser kan i vissa situationer vara värdefulla för Arbetsförmedlingen och för de arbetssökande samtidigt som andra fristående aktörers möjligheter att leverera till Arbetsförmedlingen inte bör begränsas (se vidare 8.2.2).

Hur relationen stat och kommun kommer att utvecklas beror dels på vilket sätt Arbetsförmedlingen möjliggör för kommuner att

medverka – i ett valfrihetssystem, genom upphandling eller som samarbetspart – dels på i vilken utsträckning och på vilket sätt kommunerna väljer att medverka. Det kan finnas en oro att detta innebär en ökad otydlighet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Men följderna av att Arbetsförmedlingen i det enskilda fallet kommer att ta ställning till om uppgiften är något som myndigheten vill ha utförd av en fristående aktör, kan tvärtom leda till att ansvarsfördelningen i varje enskilt fall blir tydligare. Klart är också att Arbetsförmedlingen har det yttersta ansvaret att vid varje uppdrag definiera det statliga ansvaret. Detta förändras inte i och med att kommuner utför tjänster åt Arbetsförmedlingen. Även om en kommun kan ha utfört en liknande uppgift innan Arbetsförmedlingen bestämmer att den ska levereras, bör uppgiften per definition bli statlig genom att Arbetsförmedlingen beställer den. Ansvarsfördelningen kan därför knappast göras tydligare genom regelstyrning än vad den kan bli med hjälp av en uppdragsbeskrivning från beställaren Arbetsförmedlingen till de fristående aktörerna, däribland kommunerna.

Det kan finnas en farhåga att användningen av konstruktionen med beställare och utförare för att fördela uppgifter mellan olika delar av offentlig sektor skulle medföra spridningseffekter av ett inte önskat styrningssätt. Det skulle kunna vara ett led i en utveckling mot att offentliga organ köper tjänster av varandra i ökad utsträckning. Den farhågan bygger på antagandet att sådan styrning är sämre och inte önskvärd, vilket det inte verkar finnas stöd för. Att offentliga organ köper tjänster av varandra är dessutom ingen ny företeelse. Det som kan framstå som nytt är att staten köper av kommuner och att tjänsterna som köps delvis är uppgifter som de sköter som myndighet. Det förekommer dock redan t.ex. att kommuner köper tjänster av staten (Statens inköpscentral) och regioner av kommuner (sjuktransporter). En myndighet kan inte heller lämna över ansvaret till en annan aktör genom att köpa tjänster av den. Ansvaret ligger kvar på den beställande myndigheten som har både möjligheterna och skyldigheterna att se till att tjänsterna utförs på det sätt som krävs.

En utförande myndighet kan inte heller utföra uppgifter som ligger utanför den myndighetens eller kommunens ansvarsområde. Det innebär att endast den del av uppdragsgivarens respektive utförarens verksamhet som båda arbetar med, eller där det finns en gräzon eller överlappning mellan de två, kan levereras eller tillhandahållas i en relation med beställare och utförare. Det är därför normalt sett

fråga om en begränsad del av den offentliga aktörens eller myndighetens verksamhet. Att denna gråzon ens existerar kan bero på själva svårigheten att dra en skarp gräns mellan två aktörers ansvarsområden, som i fallet med Arbetsförmedlingen och kommunerna på arbetsmarknadsområdet. I dessa avgränsade fall kan en modell med beställare och utförare vara användbar för att på ett flexibelt sätt ta tillvara resurser och kunskap från den andra myndigheten. Samtidigt kommer inte en sådan modell att helt lösa eventuella effektivitetsproblem inom de områden där stat och kommun har överlappande verksamheter. Det kräver även andra åtgärder som t.ex. samverkan och dialog. Modellen bygger både på frivillig medverkan och att Arbetsförmedlingen efterfrågar en viss tjänst. Den är ändå ett av de verktyg som möjliggör att myndigheten på ett strukturerat sätt kan anpassa uppdraget till behovet i den aktuella situationen och där ansvar och uppgifter kan klargöras under konkreta omständigheter. Aktörerna kan bidra med insatser från båda håll eller så kan den ena aktören ersätta den andra aktören för utförda tjänster. De praktiska konsekvenserna av ett sådant system beror på dess tillämpning, men utredningen ser inga uppenbara risker för ansvarsförskjutning eller spridningseffekter av systemet i sig. Samtidigt är det viktigt att följa upp hur en struktur med kommuner som utförare åt Arbetsförmedlingen inom arbetsmarknadsområdet fungerar i praktiken.

8.2.2 Marknadsförutsättningar och konkurrens

Marknaden för välfärdstjänster, som i detta fall är statligt finansierade, har vissa särdrag. Inom den aktuella marknaden är det Arbetsförmedlingen, och inte kunderna eller de arbetslösa, som bestämmer marknaden omfattning. Det är Arbetsförmedlingens prioriteringar och den politiska och ekonomiska styrningen som sätter ramarna för marknaden. Att kommuner också agerar som aktörer påverkar på olika sätt denna marknad och förutsättningarna för att uppnå konkurrensneutralitet. Anledningen är att kommuner och privata företag skiljer sig åt i flera avseenden. En kommun kan t.ex. inte gå i konkurs, är skattefinansierad och har som myndighet uppgifter inom flera områden av betydelse för arbetsmarknadspolitiken. Med nuvarande lagstiftning är en kommun begränsad till att agera för sina egna medlemmar och inom det egna geografiska området medan privata

aktörer inte har samma begränsning utan kan agera för alla över hela landet. I det ligger ytterligare en obalans mellan de två aktörstyperna.

Att en aktör tillkommer är inget problem för konkurrensen i sig. Fler aktörer ökar tvärtom konkurrensen, vilket är önskvärt ur ett marknads- och konsumentperspektiv. Det kan under vissa omständigheter också vara positivt ur konkurrenshänseende med ett kommunalt engagemang även på det egentliga näringslivets område, t.ex. för att skärpa konkurrensen.³ Men som en följd av de grundläggande skillnaderna är konkurrens på helt lika villkor mellan dessa olika aktörstyper inte möjligt att uppnå. Den ekonomiska obalans som finns får kompenseras med hjälp av regler om t.ex. särredovisning och affärsmässighet, vilket behandlas i avsnitt 8.3.4. Det finns också regler som Arbetsförmedlingen och kommunerna måste förhålla sig till inom konkurrens-, statsstöds- och upphandlingsregleringarna när det förekommer privata aktörer som kan utföra tjänster inom ett område som både kommuner och privata verkar inom.

Hur marknaden påverkas beror också på hur kommunerna medverkar i den statliga arbetsmarknadspolitiken. I sin mest grundläggande form kan en relation mellan Arbetsförmedlingen som uppdragsgivare och kommuner som utförare bli en ren kommersiell relation mellan köpare och säljare med främst upphandlingsreglerna som grund där kommunerna konkurrerar med privata leverantörer. I det andra ytterlighetsläget kan Arbetsförmedlingen inom samma regelsystem samarbeta med kommunerna för att utföra gemensamma uppgifter och nå gemensamma mål utan att den privata marknaden involveras. Den första modellen, med kommuner som leverantör inom LOU eller LOV, är den modell som mest uppenbart riskerar att leda till konkurrenssnedvridning på grund av grundläggande skillnader mellan kommuner och privata företag. Om staten ger ett uppdrag mot ersättning till en kommun inom ramen för ett samarbete eller lämnar bidrag är riskerna inte lika uppenbara, men i stället utestängs privata aktörer helt från den eller de tjänster inom vilket samarbetet sker.

Enligt Konkurrensverket har förutsättningarna för en välfungerande konkurrens mellan privata och offentliga aktörer förbättrats under de senaste tio åren, men det finns fortfarande konkurrensproblem när offentliga aktörer säljer tjänster i konkurrens med privata aktörer. Samtidigt är det svårt, menar Konkurrensverket, att ingripa

³ Indén (2008), Kommunen som konkurrent, s. 374.

mot konkurrensproblem som t.ex. att offentliga aktörer sätter så låga priser att privata företag har svårt att konkurrera och att den offentliga säljverksamheten uppfattas gå utöver den offentliga aktörens kompetens.⁴ Utredningen bedömer att båda dessa aspekter kan vara problematiska inom arbetsmarknadsområdet även med nuvarande reglering. Konkurrens från kommunal sektor genom medverkan inom LOU eller LOV kommer att inverka på privata aktörers möjlighet att bedriva verksamhet.

Konsekvenserna för marknaden beror också på om det redan finns leverantörer för ett område eller inte. Om en kommun utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen där det inte finns privata utförare påverkas marknaden inte direkt. Tröskeln för nyetablering av privata aktörer kan dock bli högre som en följd av att en kommun redan kan ha etablerat sig som leverantör. I dessa fall kan kommunens medverkan riskera att stänga ute nya privata aktörer som då kan komma att avstå från att etablera sig eller expandera sin verksamhet.

Huvudinriktningen för reformeringen av Arbetsförmedlingen är att rustning och matchning ska utföras av andra aktörer än Arbetsförmedlingen. Det innebär att det finns ett utrymme för att marknaden för den här typen av tjänster kan komma att öka i omfattning. När kommuner går in som leverantörer i ett tidigt skede vid en sådan marknadsförändring kan detta hämma befintliga privata aktörer att utöka sin verksamhet, geografiskt eller på annat sätt, eller nya privata aktörer från att etablera sig på marknaden. Detta kan motverkas av att eventuell medverkan av kommuner sker under begränsad tid.

Enligt den sakpolitiska överenskommelsen januariavtalet ska ersättningen till aktörer inom LOV i huvudsak utgå ifrån hur väl aktören lyckas med att få individen i sysselsättning. En sådan ersättningsmodell kan vara problematisk när olika typer av aktörer deltar parallellt. Kommuner är stora arbetsgivare och har även ansvar för vuxenutbildningen. Om en leverantör till Arbetsförmedlingen inom ett valfrihetssystem får ersättning vid anställning i egen regi finns en uppenbar fördel för kommunerna. Visserligen kan även privata leverantörer anställa i det egna företaget, men många leverantörer är små företag med begränsade möjligheter till det. Ett större bemanningsföretag har bättre förutsättningar att få personer i arbete genom uppdrag i den egna verksamheten, men kommunernas bredd med många

⁴ Konkurrensverket (2020), Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, s. 8 och 9.

slags verksamheter ger troligen än större möjligheter till anställningar i egen regi. Om resultatersättning dessutom utgår för subventionerade anställningar har kommunerna i många fall rollen som arbetsgivare för inskrivna arbetslösa och ersätts då redan för dessa.⁵ En risk är att det skapas en ännu starkare ekonomisk drivkraft att anställa i egen verksamhet om medverkan sker inom system där aktörer ersätts när deltagaren får ett arbete. Kommunerna har dessutom ansvar för vuxenutbildning som kan vara ett resultatmål i ersättningsmodellerna. Målet med rustning och matchning är att individen ska få ett varaktigt arbete som passar dennes kompetens eller påbörja en reguljär utbildning. Det finns därför inneboende svårigheter med användningen av resultatbaserade ersättningssystem på så sätt som de är utformade i t.ex. den nya matchningstjänsten Kundval rusta och matcha (KROM) i kombination med kommuner som leverantörer. Utredningen bedömer därför att det är en utmaning att utforma ersättningssystem så att de både ger förhållandevis likvärdiga möjligheter för olika typer av aktörer och samtidigt innebär att ersättning betalas ut när den arbetslöse får ett jobb eller börjar studera.

8.2.3 Sysselsättning och samhällsekonomi

De övergripande samhällsekonomiska konsekvenserna och konsekvenserna för sysselsättningsgraden är svåra att överblicka. Det överordnade målet är arbetsmarknadspolitiska insatser som leder till varaktiga anställningar för de arbetslösa. Här finns inga klarlagda skillnader i effektivitet mellan olika utförare, dvs. i vilken mån insatser utförda av olika aktörer leder till sysselsättning. Anledningen är att det har varit svårt att jämföra exempelvis insatser i Arbetsförmedlingens egen regi med extern regi då det saknas likvärdiga insatser under likartade omständigheter att dra säkra slutsatser ifrån. Det går inte heller att dra några entydiga slutsatser om de kommunala arbetsmarknadsinsatserna är effektiva för att nå en långsiktig minskning av arbetslöshet.⁶ Men det finns studier kring kommunala insatser och kommunalt ansvar att dra paralleller till. En studie visar t.ex. att den etableringsreform som genomfördes 2010 – där ansvaret

⁵ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2018), Extratjänster – en översikt, Af-2018/0001 4520.

⁶ Se t.ex. Lundin (2018), Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd.

för nyanländas etablering överfördes från kommunerna till Arbetsförmedlingen – hade liten, men positiv, effekt på de nyanländas sysselsättning.⁷ En förklaring kan vara att nyanlända kom i kontakt med Arbetsförmedlingen och myndighetens åtgärder tidigare. Om Arbetsförmedlingen köper tjänster av kommuner, och ansvaret inte flyttas, kan Arbetsförmedlingen fortfarande styra över deltagare och insatser, varför en ökad medverkan på detta sätt inte kan antas påverka sysselsättningen på samma sätt som vid en förflyttning av ansvaret. Den nationella styrningen, i den mån den har betydelse för sysselsättningen, kan snarare öka med en modell där kommuner är utförare och Arbetsförmedlingen beställare.

De bakomliggande skälen till att kommunerna genomför arbetsmarknadsinsatser är inte enbart att individen ska få ett arbete. Ett annat skäl är det rent ekonomiska, dvs. att minska utgifterna för försörjningsstöd. I en modell där Arbetsförmedlingen ger en kommun i uppdrag att utföra insatser ska styrningen vara inriktad mot effektiva insatser och minskad arbetslöshet. Det är i dessa fall Arbetsförmedlingen som bedömer vilka individer som insatserna är effektiva för och som därmed bör delta. Givet detta kan kommunerna fortfarande ha ekonomiska incitament för att utföra tjänster mot ersättning åt Arbetsförmedlingen, men beslutet om vilka individer och vilka insatser som omfattas ligger hos Arbetsförmedlingen. Samtidigt får det antas vara samhällsekonomiskt effektivt att minska utgifterna för försörjningsstöd och öka skatteintäkter från arbete, oavsett om prioriteringarna är nationella eller lokala.

Kunskapen om de kommunala arbetsmarknadsinsatsernas effekter på olika arbetsmarknadsutfall är mycket begränsad.⁸ Men det går att peka på ett antal för- och nackdelar med att kommunerna utför arbetsmarknadsinsatser i ökad utsträckning. Fördelar kan t.ex. vara möjlighet till lokal anpassning samt närhet till och kännedom om individen. Många arbetslösa är i behov av stöd och hjälp från flera håll, även från flera av kommunens verksamheter. Här kan det finnas möjligheter till synergieffekter, både ur individ- och samhällsperspektiv. En nackdel kan vara att ett system med kommuner som leverantörer hämmar geografisk och yrkesmässig rörlighet eftersom arbets-

⁷ Andersson Joona, Wennemo Lanninger, Sundström (2017), Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända.

⁸ Se t.ex. forskningsöversikten i Panican och Ulmestig (2017), Lokal arbetsmarknadspolitik, Vem gör vad, hur, och för vem?, s. 46–49.

marknad och kompetensförsörjning inte följer kommungränserna. Den arbetslöses sökområde ska enligt reglerna för arbetslöshetsförsäkringen utökas både geografiskt och yrkesmässigt allt eftersom arbetslösheten fortgår.⁹ Kommunala insatser styrs dock inte generellt sett mot ett nationellt kompetensförsörjningsperspektiv. Matchande insatser mellan arbetslösa och arbetsgivare på kommunal nivå kan därför riskera att motverka den geografiska rörligheten på arbetsmarknaden över tid. Om Arbetsförmedlingen ansvarar för, och styr, insatser i de fall då kommuner på olika sätt medverkar i den statliga arbetsmarknadspolitiken kan denna risk minska. I praktiken finns det dock begränsningar för hur långt den geografiska rörligheten sträcker sig. Exempelvis bor en klar majoritet av deltagarna i Arbetsförmedlingens upphandlade arbetsmarknadsutbildningar antingen i den kommun som utbildningen anordnas i, eller i en kommun inom samma lokala arbetsmarknadsområde.¹⁰

Att kommuner utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen innebär å ena sidan att chanserna kan öka för att arbetsmarknadspolitiska insatser finns tillgängliga för arbetssökande i hela landet. Kommunen blir ytterligare en aktör som kan tillhandahålla Arbetsförmedlingens tjänster. Som utredningen beskrivit i föregående avsnitt kan kommunernas medverkan å andra sidan påverka förutsättningarna för de företag som levererar arbetsmarknadsrelaterade tjänster till Arbetsförmedlingen. Det kan även påverka den presumtiva marknaden om företag väljer att inte gå in på den till följd av att kommunerna är utförare åt Arbetsförmedlingen. En osäkerhet och ryckighet kan vara negativ för såväl kommuner som företag, och därmed också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Men om arbetssökande som inte har tillgång till insatser från Arbetsförmedlingen får det genom att kommunen är utförare skulle detta kunna innebära en vinst för den arbetssökande, och i längden också en samhällsekonomisk vinst genom minskad arbetslöshet. En förutsättning är dock att insatserna leder till att arbetslösa får en förankring på arbetsmarknaden eller påbörjar en utbildning som leder till arbete. Det är också centralt för samhällsekonomin att insatser för arbetslösa leder till arbete eller utbildning utan risk för att ersättningssystem utnyttjas. Detta gäller såväl privata som offentliga aktörer.

⁹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.

¹⁰ Riksrevisionen (2015), Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?

8.2.4 Konsekvenser för staten

Utredningen bedömer att statens kostnader för arbetsmarknadspolitiken inte kommer att öka i de fall då kommuner utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Eventuell ersättning till kommuner sker fortsatt inom befintligt anslag för Arbetsförmedlingen. Det är Arbetsförmedlingen som avgör vilka statligt finansierade insatser inskrivna arbetslösa ska få ta del av, oavsett om de utförs i egen regi eller av fristående aktörer som i vissa fall kan komma att vara kommuner. Arbetsförmedlingen ska enbart ersätta utförande av tjänster som omfattar myndighetens uppgifter.

Det kan få indirekta följder för staten om kommuner genomför färre insatser på eget initiativ med egen finansiering. Om kommunerna minskar de egna insatserna till följd av att de tillhandahåller tjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen kan det leda till färre arbetsmarknadsinsatser efter kommunalt initiativ. Samtidigt är delar av den kommunala verksamheten på arbetsmarknadsområdet frivillig och huvudansvaret statligt. Om kommuner medverkar i den statliga arbetsmarknadspolitiken på något av de sätt som utredningen analyserat, avgör Arbetsförmedlingen vad kommunerna ska leverera och de tjänster som Arbetsförmedlingen efterfrågar behöver inte vara desamma som kommunerna utför på frivillig basis.

I vilken utsträckning kommuner väljer att satsa på arbetsmarknadsverksamhet hänger ihop med en rad faktorer, som kommunernas ekonomi och politisk vilja. Konjunktur, arbetslöshetsnivå och ersättning från Arbetsförmedlingen kan också påverka. Bland de kommuner som utredningen talat med förekommer t.ex. att utrymmet för kommunala arbetsmarknadsinsatser minskar om utgifterna för försörjningsstöd ökar.

Om kommuner utför uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen i stället för att själva utföra arbetsmarknadsinsatser utan uppdrag från Arbetsförmedlingen kan möjligheterna till nationell styrning och nationella prioriteringar öka. Men de parallella systemen kommer delvis att kvarstå; ett system där staten, privata eller även aktiva kommuner deltar, och ett där kommuner själva utför arbetsmarknadstjänster utan ersättning från Arbetsförmedlingen.

Offentlig service i olika delar av landet

I det uppdrag som regeringen lämnade till Arbetsförmedlingen i maj 2019 framgår att utgångspunkten för reformeringen är ett system med fristående aktörer i syfte att det ska finnas tjänster för arbets-sökande i hela landet.¹¹ Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruk-tion utforma verksamheten så att servicen för arbetssökande och arbetsgivare blir likvärdig i hela landet. Det vilar alltså ett ansvar på Arbetsförmedlingen att anlita fristående aktörer i sådan utsträckning att det når en tillräcklig täckning. Av analysuppdraget till Arbets-förmedlingen i samband med myndighetens reformering framgår vidare att det ska finnas en fungerande verksamhet även under den tid då reformeringen genomförs, vilket t.ex. kan innebära att Arbets-förmedlingen fortsätter att erbjuda matchande och rustande tjänster i egen regi under denna period.¹²

Att säkerställa tillgänglighet i hela landet kan vara en utmaning även i ett system där kommuner medverkar i ökad utsträckning eftersom kommuners förutsättningar ser olika ut. Hur tillgängligheten ser ut och i vilken mån Arbetsförmedlingen har möjlighet att anlita fristående aktörer i hela landet kan också bero på hur upphandlingar och valfrihetssystem utformas när det gäller krav, ersättning och andra villkor som ställs. Det kommer senare att visa sig om de kommuner som kan tänka sig att vara utförare åt Arbetsförmedlingen samman-faller med de områden där det inte finns, eller inte kommer att finnas, andra leverantörer. Lokala och regionala skillnader i tillhanda-hållande kan därför kvarstå även om kommunerna ges förbättrade möjligheter att medverka. Dessa skillnader kan emellertid balanseras genom utformningen av de kontrakt som ingåtts efter upphandling eller genom valfrihetssystem samt lokala lösningar. Förutsättningarna för att på det sättet uppnå nationell likvärdighet behöver inte vara sämre än med generella bestämmelser eller med Arbetsförmedlingen själv som utförare.¹³

¹¹ Regeringsbeslut 2019-05-09, Uppdrag att förbereda för och bistå med att analysera vissa för-utsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, A2019/00923/A, s. 12.

¹² Regeringsbeslut 2019-05-09, Uppdrag att förbereda för och bistå med att analysera vissa för-utsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, A2019/00923/A, s. 7.

¹³ Jfr Riksrevisionen (2020), Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse.

Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Om kommuner i större utsträckning kommer att delta som leverantörer i upphandlingar och valfrihetssystem innebär det att Arbetsförmedlingen får ytterligare en typ av leverantör att förhålla sig till vid utformandet av upphandlingar och valfrihetssystem. Det innebär att Arbetsförmedlingen behöver beakta kommuners förutsättningar, precis som förutsättningar för andra typer av leverantörer behöver beaktas, i det förberedande arbetet när upphandlingar eller valfrihetssystem utformas. Det ska poängteras att de upphandlingsrättsliga principerna gäller, vilket innebär att krav och villkor ska ha sin grund i likabehandling och proportionalitet etc. Det ska samtidigt lyftas fram att Arbetsförmedlingen har en stor frihet att utforma krav och villkor utifrån sina behov. En ytterligare typ av leverantör breddar utbudet. Men det kan också bli aktuellt att ta hänsyn till och balansera skillnaderna mellan kommunerna och de privata aktörerna för att det inte ska uppstå en olik behandling och att marknaden ska utvecklas på ett gynnsamt sätt.

Utredningen har bedömt att det kan finnas svårigheter med att använda resultatbaserade ersättningssystem när kommuner också är leverantörer (se avsnitt 8.2.2). Det innebär att det kan bli svårare för Arbetsförmedlingen att utforma vederhäftiga ersättningssystem. De resultatbaserade ersättningssystemen används t.ex. i matchningstjänsterna Stöd och matchning (STOM) och KROM där Arbetsförmedlingen använder valfrihetssystem. Det är främst när kommuner är leverantörer inom LOV eller LOU med resultatbaserad ersättning som detta är ett problem.

Att kommunerna tillkommer som ytterligare en aktör vid sidan av nuvarande fristående aktörer innebär enligt utredningens bedömning inte att Arbetsförmedlingen i grunden behöver förändra sin uppföljning och kontroll.¹⁴ Riksrevisionen har nyligen bedömt att uppföljningen av leverantörerna i STOM behöver förbättras, t.ex. säkerställer inte Arbetsförmedlingens uppföljning att tjänsten håller en hög kvalitet.¹⁵ Som följd av reformeringen i övrigt – med en ökad användning av fristående aktörer – kan Arbetsförmedlingen även generellt behöva utveckla uppföljning och kontroll. Förutsättningarna för att fullgöra uppföljning och kontroll kan skilja sig åt mellan

¹⁴ Se även Statskontoret (2017), Uppföljning och tillsyn när arbetsmarknadspolitiska insatser utförs av andra aktörer än Arbetsförmedlingen.

¹⁵ Riksrevisionen (2020), Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande.

aktörer. Kommunal verksamhet lyder t.ex. under offentlighetsprincipen, vilket kan ge ökad transparens.

Att kommuner deltar kan ge en större mångfald av fristående aktörer för Arbetsförmedlingen att välja emellan. Kommuner kan vara ett komplement till Arbetsförmedlingens leverantörer, särskilt för områden där det är svårt att få leverantörer på affärsmässig grund. Detta eftersom kommunerna har delvis andra incitament till att det ska finnas ett effektivt och tillräckligt utbud av arbetsmarknadstjänster att tillgå. Om kommunernas medverkan hämmar marknaden, en risk som beskrivits i avsnitt 8.2.2, kan Arbetsförmedlingens utbud av privata aktörer på sikt bli mer begränsat. Att återskapa en sådan privat marknad kan ta tid.

8.2.5 Konsekvenser för kommunerna

Det är stora skillnader mellan olika kommuner i t.ex. hur många anställda som arbetar med arbetsmarknadsfrågor och hur stora resurser som läggs på arbetsmarknadsåtgärder. Kommuner som har få anställda som arbetar med arbetsmarknadsfrågor är ofta kommuner där Arbetsförmedlingen har saknat privata utförare (avsnitt 3.8.2). En kommun som i begränsad omfattning utför arbetsmarknadsåtgärder kan behöva förändra sin verksamhet för att ha möjlighet att utföra uppgifter åt Arbetsförmedlingen. Kommunerna har också skilda demografiska förutsättningar, med stora variationer i befolkningssammansättning, befolkningskoncentration och arbetslöshetsnivåer. Sammantaget leder detta till stora skillnader i förutsättningarna för kommuner att vara leverantörer till Arbetsförmedlingen. Men variationen kan också skapa möjligheter att anpassa insatserna för att nå så likvärdiga resultat som möjligt, vilket den kommunala självstyrelsen i grunden möjliggör. Det är också möjligt att anpassa såväl upphandling, valfrihetssystem som samarbeten efter lokala förutsättningar.

Kommunerna tar redan ansvar för enskilda arbetslösa, framför allt inom socialtjänsten. Att åta sig ytterligare uppgifter för enskilda så att kommunerna får större möjligheter till helhetsansvar kan underlätta och effektivisera kommunernas arbete. Det skulle för vissa grupper kunna vara samhällsekonomiskt effektivare om de redan har en stor del av sina kontakter med kommunerna i stället för med

Arbetsförmedlingen. Kommuner har i allmänhet främst erfarenhet av arbetsmarknadsåtgärder som är av rustande karaktär, t.ex. praktik, förberedande stöd och olika utbildningsinsatser. Men även om tyngdpunkten ofta ligger på att stödja individer som har en relativt lång väg till ett reguljärt arbete eller utbildning förekommer det också att kommuner ger individer stöd hela vägen fram till ett arbete eller en utbildning. Om kommuner medverkar i den statliga arbetsmarknadspolitiken med vissa, tydligt avgränsade, förberedande arbetsmarknadsinsatser eller ges möjlighet att få ett bredare uppdrag kan därför ha betydelse. Vilket slags uppdrag som är lämpligt för en kommun att utföra åt Arbetsförmedlingen kan också variera mellan kommuner med olika förutsättningar.

Kommuner ska ersättas för de eventuella tjänster de utför på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och medverkan ska därför inte innebära ökade kostnader för kommunerna. Om en kommun utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen kan det medföra att kommunen får betalt för en arbetsmarknadsinsats som den annars skulle ha utfört med egna medel. En risk är att kommunernas verksamhet riktas mot de insatser som ger intäkter, dvs. att kommunernas verksamhet och personal styrs mot de arbetsmarknadspolitiska insatser som de har möjlighet att få ersättning för, oavsett om dessa insatser är de som kommunen bedömer som viktigast. Att resurserna riktas mot insatser som Arbetsförmedlingen betalar för skulle enligt ett sådant resonemang kunna få konsekvenser för kommunernas verksamhet i övrigt. Detta skulle kunna liknas vid det som ibland refereras till som s.k. cream skimming i diskussionen kring privata utförare inom arbetsmarknadspolitiken, dvs. att resurserna koncentreras till deltagare som har störst chanser till sysselsättning, vilket i sin tur ger intäkter. En motvikt till ett sådant scenario är att kommunerna har starka incitament för att mottagare av ekonomiskt bistånd ska få en egen försörjning.

En del av de kommuner som utredningen talat med har svårt att se hur rollen som leverantör i konkurrens med andra fristående aktörer passar för en kommun. De menar t.ex. att kommunen då inte längre är en neutral part gentemot Arbetsförmedlingen. En annan synpunkt som framkommit i utredningens kontakter med representanter för kommunerna är att det kan vara en kortsiktig lösning för en kommun att gå in som leverantör, t.ex. om andra alternativ saknas, men att det som egentligen behövs är mer långsiktiga lösningar för

de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden och där kommunerna bär försörjningsansvaret.

Kommunala självstyrelsen

Kommuners medverkan som leverantör eller tillhandahållare av arbetsmarknadstjänster på annat sätt ska enligt utredningens direktiv ske på frivillig basis. Det innebär som utgångspunkt att deras medverkan är förenlig med den kommunala självstyrelsen. Samtidigt kan det finnas ekonomiska svårigheter för kommuner att avstå om det innebär viss ersättning för insatser som de har möjlighet att tillhandahålla. Det skulle t.ex. kunna vara svårt att avstå om en kommun redan utför liknande insatser på eget initiativ och med egen finansiering. Om kommunerna utför arbetsmarknadstjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen har de också, i likhet med andra leverantörer, vissa ramar för hur de får utforma verksamheten, t.ex. vilka aktiviteter som är godkända inom ramen för uppdraget. Kommunen kan alltså inte bestämma fritt hur denna del av verksamheten ska fungera, även om de kan välja att inte delta. Det kan därför innebära restriktioner av redan befintlig verksamhet om ersättning ska kunna utgå. På det hela taget måste förbättrade möjligheter för kommunerna att medverka till att utföra statliga arbetsmarknadspolitiska insatser ändå anses som positivt för den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna själva avgör om de vill delta eller inte.

8.2.6 Konsekvenser för regionerna

Uppdraget har varit inriktat mot att möjliggöra kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken. I den mån regionerna medverkar eller vill medverka i den kommer därför inte att tydliggöras genom denna utredning. Regionerna ansvarar för det regionala tillväxtarbetet och ska utarbeta en regional utvecklingsstrategi i samverkan med bl.a. berörda kommuner och statliga myndigheter.¹⁶ Utredningen ser inte någon direkt påverkan på detta arbete till följd av att enskilda kommuner utför uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Det kan dock tänkas att det kan komma att finnas ett

¹⁶ Förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

regionalt behov av samverkan för att hantera gemensamma regionala förutsättningar och konsekvenser av kommunernas medverkan.

8.2.7 Konsekvenser för företagen

Företag som är leverantörer

Under de senaste tre åren har det funnits ungefär 200 fristående aktörer som levererat valfrihetstjänsten STOM på uppdrag av Arbetsförmedlingen.¹⁷ Det saknas uppgifter från Arbetsförmedlingen om storleken på leverantörerna men många av dessa företag har få deltagare och är därför troligen mindre företag. För övriga tjänster är antalet leverantörer färre. År 2019 fanns det färre än tio leverantörer för följande tjänster som anskaffas via LOU: Introduktion till arbete (sex leverantörer), Yrkessvenska (åtta leverantörer) och Individuellt pedagogiskt stöd till utbildning (två leverantörer). När det gäller de upphandlade utbildningstjänsterna Förberedande utbildning och Arbetsmarknadsutbildning har antalet leverantörer totalt sett för båda dessa tjänster varierat mellan 99 och 139 de senaste tre åren.¹⁸ Tidigare har det förekommit kommuner som levererat tjänsten Arbetsmarknadsutbildning åt Arbetsförmedlingen, men inte den senaste tiden. Hur marknaden för utbildningstjänster påverkades av att enstaka kommuner levererade tjänsten är oklart. Antalet leverantörer för Arbetsmarknadsutbildning och Förberedande utbildning har minskat de senaste åren. En orsak som Arbetsförmedlingen nämner i sin årsredovisning är att deltagarantalet har sjunkit.¹⁹

De företag som är leverantörer till Arbetsförmedlingen kommer med stor sannolikhet att påverkas om kommuner i ökad utsträckning utför tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Flera av dessa aspekter tas även upp i avsnitt 8.2.2. Svårigheter med att uppnå konkurrensneutralitet mellan kommuner och privata leverantörer är ett exempel. Kommunerna finansieras med skattemedel och har genom sina myndighetsroller samhällsfunktioner. Kommunerna har flera fördelar gentemot företagen då de inte kan gå i konkurs och har andra ekonomiska incitament utöver en ersättning från Arbetsförmedlingen, som t.ex. minskat försörjningsstöd. De kan också dra

¹⁷ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 63.

¹⁸ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 63.

¹⁹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 62.

nytta av sina samhällsfunktioner genom att kombinera dessa med verksamheter som de utför i konkurrens. Privata aktörer saknar dessa fördelar, vilket försvårar för dem att verka på en marknad där även kommuner deltar. Kommuner kommer genom sina olika verksamheter i kontakt med arbetssökande på flera sätt, vilket gör att det även kan vara svårt att uppnå likvärdighet i valsituationer mellan kommuner och privata utförare. Detta gäller särskilt om en kommun utför tjänster på uppdrag åt Arbetsförmedlingen för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden eftersom de är individer som sannolikt har kontakter med flera myndigheter. Det kan därför finnas en risk att effekten för företagen blir särskilt negativ om kommuner är leverantörer när det är den enskilde som själv väljer utförare. Detta eftersom en del av problemen är relaterade till att kommunen kan ha ett försteg när den enskilde redan kan ha kontakt med kommunen till följd av sin arbetslöshet. Att uppnå så likvärdiga villkor som möjligt är också särskilt svårt i de fall då Arbetsförmedlingen använder resultatbaserade ersättningssystem (se avsnitt 8.2.2).

Om kommuner tillhandahåller tjänster inom ramen för samverkan eller får bidrag för att utföra en viss verksamhet är konsekvenserna för privata leverantörer inte lika direkta eller uppenbara, även om det kan innebära att förutsättningarna för leverantörerna att sälja tjänster till Arbetsförmedlingen kan påverkas inom det område eller den typ av tjänst där kommuner medverkar på ett sådant sätt.

Konsekvenserna för företagen blir troligen särskilt tydliga för små företag och för företag som är aktiva i kommuner där deltagarantalet är litet och utrymmet för etablering är mindre. Det kan även bli svårare för företag att planera långsiktigt då det finns en osäkerhet om kommuner går in som leverantörer eller inte. Denna osäkerhet kan också finnas när det gäller andra privata leverantörer, men i fallet med kommunerna tillkommer osäkerhet kring i vilken utsträckning konkurrensen sker på lika villkor. Reformeringen av Arbetsförmedlingen syftar till att fristående aktörer ska utföra de rustande och matchande insatserna i ökad utsträckning och kommuners medverkan kan därför även påverka framtida företag på en sådan presumtiv marknad (se även 8.2.2).

Övriga företag

Den absoluta majoriteten av företag i Sverige är inte leverantörer till Arbetsförmedlingen och för dem är konsekvenserna av att kommuner utför uppgifter åt Arbetsförmedlingen inte lika direkta. Om kommuners medverkan möjliggör arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa i områden där tillhandahållandet är otillräckligt, t.ex. om det saknas privata leverantörer, kan detta vara positivt för vissa företags kompetensförsörjning. En ökad kommunal aktivitet för arbetssökande och arbetsgivare kan främja det lokala näringslivet och dess företag. Samtidigt är det viktigt att betona att kommuner främst har ett lokalt kompetensförsörjningsperspektiv. I de fall en kommun utför arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen är det myndigheten som bör säkra det nationella kompetensförsörjningsperspektivet.

8.2.8 Konsekvenser för de arbetssökande

Om kommuner får utföra insatser åt Arbetsförmedlingen kan det öka chanserna för att insatser finns i hela landet och därmed möjligheter att få ta del av dem oavsett var de arbetssökande bor. En förutsättning är dock att kommuner har möjligheter att utföra insatser åt Arbetsförmedlingen, och önskar göra det, i de delar av landet som saknar utförare.

En möjlig konsekvens är att det å ena sidan blir svårt för enskilda arbetssökande att skilja på när kommunen agerar som myndighetsutövare och kommun och när kommunen möter den arbetssökande i rollen som leverantör åt Arbetsförmedlingen. Å andra sidan har kommunerna redan olika roller som kan utföras var och en för sig eller i ett sammanhang utan att det är klart för den enskilde vilken eller vilka roller som är aktuella. Det kan också finnas fördelar för en arbetssökande att få ta del av kommunernas kompetens och erfarenhet inom arbetsmarknadsområdet, även om dessa kan variera mellan kommuner. Kommunernas närhet till, och kännedom om, vuxenutbildning och sfi kan också vara en fördel för den arbetssökande.

I den modell som utredningen utgått ifrån ska Arbetsförmedlingen fortsatt ha ansvaret för planering av och beslut om insatser för de arbetssökande. Om arbetssökande kan komma ifråga för insatser där kommunen är utförare åt Arbetsförmedlingen beror alltså på vad

Arbetsförmedlingen kommer fram till i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

8.2.9 Brottslighet, integration, jämställdhet och miljö

Brottslighet

En lägre arbetslöshet kan visserligen hänga ihop med minskad brottslighet, men samtidigt har de arbetsmarknadspolitiska programmen inte haft någon dämpande effekt på brottsligheten.²⁰ Att kommunerna agerar som leverantörer till Arbetsförmedlingen bedöms därför inte ha några givna konsekvenser för brottsligheten, även om det skulle innebära en ökad tillgänglighet till statliga arbetsmarknadspolitiska insatser.

Integration

Kommunerna har tillsammans med Arbetsförmedlingen en viktig roll i arbetet med att integrera nyanlända utrikesfödda. Utökade möjligheter till insatser kan underlätta nyanländas etablering i arbetslivet. Att kommunerna medverkar som utförare även inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde har i sig ingen direkt påverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. I ett sådant system är det fortfarande Arbetsförmedlingen som avgör vilka insatser som ska ges och till vilka personer, och det är främst genom dessa beslut som skillnader mellan inrikes- och utrikesfödda bör beaktas. En väl fungerande samverkan mellan t.ex. Arbetsförmedlingen och kommunerna är samtidigt centralt för en väl fungerande integrationsprocess. Arbetsmarknadspolitik behöver här samspela med integrationspolitik, socialpolitik och utbildningspolitik. Nyanlända är en grupp som tar del av flera typer av insatser från kommunerna. Kommunerna har t.ex. en viktig uppgift i form av sfi och annan vuxenutbildning, vilka är insatser som kan behöva samordnas med andra typer av åtgärder. Det är möjligt att denna samordning eventuellt underlättas om kommunerna också utför arbetsmarknadstjänster åt Arbetsförmedlingen, men Arbetsförmedlingen och kommunerna

²⁰ Nilsson och Agell (2003), Crime, unemployment and labour market programs in turbulent times.

behöver säkerställa att samverkan kring nyanlända fungerar även om Arbetsförmedlingen beställer vissa tjänster av en kommun.

Jämställdhet

Utgångspunkten för ett reformerat system, i likhet med de förutsättningar som råder, är att Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.²¹ Detta gäller oavsett vem som utför uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Fördelningen mellan kvinnor och män som deltar i de upphandlade tjänsterna är ojäm. Detta gäller t.ex. för arbetsmarknadsutbildningar där 21 procent av deltagarna var kvinnor och 79 procent var män 2019.²² Fler män än kvinnor har också anvisats till STOM de senaste åren.

I Arbetsförmedlingens analys av reformeringen framgår även att myndigheten ser risker ur ett jämställdhetsperspektiv med det statistiska verktyg som bedömer en individs avstånd från arbetsmarknaden. En sådan risk är om profileringen baseras på stereotyper i stället för att kvinnors och mäns jobbchanser bedöms utifrån hela arbetsmarknaden, uppger Arbetsförmedlingen.²³ Arbetsförmedlingen ser också ett behov av att bredda utbudet av levererade tjänster och få mer variation i insatserna som en del i att öka jämställdheten.²⁴ Att uppnå lika goda resultat, dvs. övergång till arbete eller utbildning, för kvinnor och män är också en viktig del i arbetet. Att kommunerna medverkar bör i sig inte ha någon inverkan på jämställdheten, men beställare och utförare behöver aktivt arbeta för att män och kvinnor deltar i samma utsträckning. Ytterst ligger ansvaret på Arbetsförmedlingen som anvisar till insatserna.

²¹ 3 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²² Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, s. 61.

²³ Arbetsförmedlingen (2019), Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, s. 314.

²⁴ Arbetsförmedlingen (2019), Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, s. 315.

Miljö

Att kommunerna agerar som leverantörer till Arbetsförmedlingen har inga omedelbara konsekvenser för miljön. Ett större lokalt utbud av arbetsmarknadspolitiska insatser skulle i viss mån kunna minska resandet, men bidraget till minskad klimatpåverkan är sannolikt begränsat.

8.3 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen har ovan redovisat konsekvenser av att kommuner utför arbetsmarknadspolitiska insatser åt Arbetsförmedlingen med gällande reglering eller oavsett hur den närmare regleringen är utformad. I det följande redovisar utredningen konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar för att förbättra förutsättningarna för kommuners medverkan. Redovisningen avgränsas till de skillnader som kan bedömas att förslagen innebär i förhållande till den hittills redovisade konsekvensbeskrivningen. Detta gäller även bedömningar av eventuella kostnadseffekter. I viss mån redovisas också vad alternativa förslag skulle innebära eller vad det innebär om förslagen inte genomförs.

8.3.1 Tydliggörandet av kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet

Förslaget, som övervägs i avsnitt 7.2.1, innebär att lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd upphävs och att kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet regleras i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att beskära kommunernas befogenheter att verka på arbetsmarknadsområdet utan att det innebär ett ganska långtgående ingripande i förhållandet mellan stat och kommun. Det är knappast heller möjligt att i praktiken åstadkomma en fullständig åtskillnad mellan stat och kommun med alla de uppgifter som kommunerna utför och som har betydelse för det arbetsmarknadspolitiska området. Utredningen har inte i uppdrag att förändra ansvarsförhållandet mellan stat och kommun. Det åter-

står endast att tydliggöra befogenheterna för kommunerna, vilket utredningen föreslår. Konsekvenserna av det redovisas i det följande.

Konsekvenser för staten

Fördelningen av uppgifter mellan samhällets aktörer på arbetsmarknadsområdet är i vissa delar oklar. Förslaget att tydliggöra kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet bidrar till att tydliggöra fördelningen av ansvar mellan stat och kommun. Fullgörandet av statens övergripande ansvar för arbetsmarknadspolitiken kan förbättras om det blir mer transparent vad kommunerna får göra på arbetsmarknadsområdet. En tydligare författningsreglering kan leda till ytterligare klargöranden genom domstolsavgöranden av vad kommunerna får och inte får göra på området. En ökad tydlighet om detta leder till ökad likformighet mellan landets kommuner, vilket kan leda till en mer likvärdig arbetsmarknadspolitik.

Några direkt negativa konsekvenser för staten att kommunernas befogenheter tydliggörs bedömer utredningen inte kommer att uppstå.

Konsekvenser för kommunerna

Att upphäva 1944 års lag om arbetslöshetsnämnd och föra in kommunernas uppgifter i lagen om vissa kommunala befogenheter minskar osäkerheten om vad kommunerna får göra på arbetsmarknadsområdet. Genom att de organisatoriska kraven som finns i lagen om arbetslöshetsnämnd försvinner ökar formellt sett utrymmet för den kommunala självstyrelsen även om det i praktiken inte behöver innebära några större förändringar. Kommunerna har redan enligt den lagen frihet att välja att inrätta en särskild arbetslöshetsnämnd eller att uppdra åt en annan nämnd att utföra den uppgiften. I annat fall är kommunstyrelsen arbetslöshetsnämnd. I de flesta fall är det kommunstyrelsen själv eller tillsammans med en social- eller utbildningsnämnd som är arbetslöshetsnämnd. Endast 6 procent av kommunerna har en egen arbetslöshetsnämnd.²⁵ Att den organisatoriska skyldigheten försvinner innebär därför ingen påtaglig skillnad mot det som redan gäller. För kommunernas del kan regleringen möjligtvis utgöra ett stöd, framför allt internt i de kommunala organisationerna för att

²⁵ SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018, s. 11.

verksamheten med arbetslöshetsnämnd ska finnas. I sak och för statens del saknar den symboliken betydelse.

De uppgifter som nämnden ska utföra enligt lagen är inte heller preciserade på sådant sätt att de är mätbara eller kan uppskattas till sina belopp. Kommunerna har även här en stor frihet att avgöra vilka åtgärder som krävs eller vilka resurser som ska läggas på uppgifterna eller på arbetslöshetsnämnden. Det går inte heller att redovisa eventuella resurser som staten har tillfört kommunerna när skyldigheten infördes. Att uppgifterna därför inte längre kommer att vara obligatoriska innebär enligt utredningens bedömning därför inte några reellt minskade skyldigheter och inte heller några sådana minskade kostnader för kommunerna som skulle aktualisera den kommunala finansieringsprincipen i den omvända riktningen då statens anslag till kommunerna skulle minska.

Att upphäva lagen skulle teoretiskt kunna medföra att kommuner som inte vill vara aktiva på arbetsmarknadsområdet helt upphör med specifik sådan verksamhet när de organisatoriska kraven försvinner. Det bedömer utredningen som mycket osannolikt eftersom lagen inte varit verkningsfull för att garantera verksamhetens innehåll och omfattning. Kommunernas aktivitet är enligt utredningens bedömning sannolikt inte avhängig av att den lagen finns. Om bestämmelser samtidigt förs in i lagen om vissa kommunala befogenheter väger det upp sådana eventuella konsekvenser.

Att tydliggöra kommunernas befogenheter att utföra arbetsmarknadsåtgärder ger kommunerna ett tryggare mandat för den verksamhet de får bedriva och i många fall ofta redan bedriver.

Om 1944 års lag skulle upphävas utan att några förtydliganden sker i lagen om vissa kommunala befogenheter, innebär det en inskränkning i sak i den kommunala självstyrelsen som måste anses som större än den organisatoriska frihet som avsaknad av lagen skulle innebära. Det skulle skapa ökad osäkerhet bland kommunerna om vad de får göra på området. Att behålla lagen innebär att oklarheterna om hur långt kommunernas befogenheter går på arbetsmarknadsområdet kvarstår. Risker är uppenbar att lagen i så fall fortsatt inte kommer att vårdas på sådant sätt att den hålls aktuell utan den riskerar med tiden att bli alltmer föråldrad.

Konsekvenser för företagen

Det finns, främst bland företagen som är leverantörer åt Arbetsförmedlingen, farhågor för att en tydligare reglering av kommunernas befogenheter ökar det rättsliga eller faktiska utrymmet för kommunerna att agera på området, vilket skulle kunna hota företagen. Utredningen bedömer dock att förtydliganden i sig av kommunernas befogenheter inte stöder den farhågan. Företagen berörs inte direkt av att kommunernas befogenheter tydliggörs under förutsättning att kommunernas befogenheter inte utökas. Däremot kan otydligheter om kommunernas befogenheter skapa osäkerhet om utrymmet för det privata näringslivet att agera vid sidan av kommunerna.

Att tydliggöra det rättsliga stödet för kommunernas aktiviteter för arbetsgivare på orten kan gagna det lokala näringslivet. Det kan vara så att det positiva kommunerna gör för det lokala näringslivet i landets kommuner sammantaget är av större betydelse än den negativa effekten som ökad konkurrens från kommunerna kan innebära på detta område. Konkurrensen bör dessutom, om den är likvärdig, vara till godo för företagsklimatet.

Övriga konsekvenser

Framför allt medför förtydliganden av de kommunala befogenheterna på arbetsmarknadsområdet förbättringar för de arbetslösa eftersom samhällets organisering av verksamhet för att förhindra och mildra effekterna av arbetslöshet förbättras med ökad tydlighet. Utredningen kan i övrigt inte bedöma att förslagen i den delen skulle innebära några negativa konsekvenser.

Ytterligare förtydliganden av kommunernas egna befogenheter hade skapat än mer tydlighet om vad kommunerna får göra på arbetsmarknadsområdet. Avsaknad av förtydliganden innebär en viss kvarstående rättslig osäkerhet om hur långt kommunernas befogenheter sträcker sig på området. Det är framför allt ett problem mellan kommuner och det privata näringslivet, men i viss mån även ett problem för staten och Arbetsförmedlingen. Problemet kan bli större om fler fristående aktörer, såväl privata som kommuner, utför uppgifter för Arbetsförmedlingen utan att befogenheterna för kommunerna klargörs. Frågan om t.ex. kommunernas möjligheter att bedriva match-

ning mellan arbetssökande och arbetsgivare får i stället lösas i praxis genom laglighetsprövning.

8.3.2 Tydliggörandet av kommunernas befogenheter i konkurrens med andra leverantörer

Förslaget, som övervägs i avsnitt 7.2.1, innebär att det i lagen om vissa kommunala befogenheter tydliggörs att kommunerna kan utföra uppdrag åt och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer inom sina befogenheter.

Konsekvenser för staten

Förslaget tillför rättslig säkerhet för framför allt Arbetsförmedlingen att kommunerna kan vara leverantörer till myndigheten. Förslaget ger därutöver stöd för att ansluta regler som anpassar de kommunala befogenheterna till kommunernas roll som leverantörer (se avsnitt 8.3.4).

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget i sig ger inga förändrade befogenheter för kommunerna. Det ger dock en tydlighet om att kommunerna kan vara leverantörer till Arbetsförmedlingen enligt LOU och LOV under förutsättning att de agerar inom kommunernas egna befogenheter. Det motverkar risken för att kommuner avstår från att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

En tydligare reglering minskar risken för att det vid domstolsprövning av de kommunala befogenheterna kommer att göras bedömningar som inte leder till den önskade utvecklingen.

Konsekvenser för företagen

Eftersom förslaget tydliggör att när det är fråga om konkurrens får kommunerna bara vara leverantörer till Arbetsförmedlingen inom sina befogenheter, bör det motverka att kommuner agerar utanför

sina befogenheter när de deltar i upphandlingar och valfrihetssystem. Förslaget ger rättvisare konkurrensförhållanden för företagen.

Kommunerna bör inte ges ytterligare befogenheter när de är leverantörer till Arbetsförmedlingen som går utöver dem de normalt har. Det skulle få till följd att kommuner skulle konkurrera med företagen mer än vad som annars skulle vara tillåtet och i fråga om ytterligare tjänster där företagen annars inte skulle mötas av konkurrens.

Övriga konsekvenser

Enligt utredningens bedömning har förslaget inga ytterligare konsekvenser av betydelse.

8.3.3 Tydliggörandet av kommunernas befogenheter vid överenskommelser med ersättning

Förslaget, som övervägs i avsnitt 7.2.1, innebär att det i lagen om vissa kommunala befogenheter tydliggörs att kommunerna får utföra uppdrag efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen även mot ersättning. Uppdragen får då inte ha getts i konkurrens men de kan innebära utökade befogenheter i förhållande till de befogenheter som kommunerna själva har på arbetsmarknadsområdet.

Konsekvenser för staten

Förslaget ger rättsligt stöd för att i samarbeten som Arbetsförmedlingen ingår med kommuner, får det ingå ersättning från myndigheten. Även om befogenheterna inte utvidgas utan tydliggörs, ger det större möjligheter för Arbetsförmedlingen att använda överenskommelser och samarbeten som verktyg för att ta tillvara kommunernas kompetens, t.ex. för att åstadkomma likvärdig offentlig service i hela landet. Detta eftersom förtydligandet kan antas innebära att ytterligare andra slags tjänster kommer att bli aktuella att ingå överenskommelser om.

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget ger tydligare möjligheter för kommunerna att även utföra sådana tjänster i samarbete med Arbetsförmedlingen som ger ersättning från Arbetsförmedlingen samt att vara aktiva på det statliga arbetsmarknadsområdet då Arbetsförmedlingen medger det. En statlig myndighet kommer därför att både ge tillåtelse till en kommun att nyttja de utökade befogenheter som det innebär och bestämma villkoren för kommunens medverkan. Sådana omständigheter inskränker typiskt sett den kommunala självstyrelsen.²⁶ Eftersom förslaget innebär utökade befogenheter som frivilligt kan nyttjas, utgör förslaget ändå inte en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för företagen

Den föreslagna regeln ska endast kunna tillämpas när det inte finns några konkurrerande företag. Det innebär att i det enskilda fallet ska förslaget inte få några direkta konsekvenser för de berörda företagen. För de företag som inte är leverantörer kan det innebära positiva konsekvenser, bl.a. genom att möjligheterna till att få arbetskraft ökar. På längre sikt kan en frekvent tillämpning av utrymmet för samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna leda till att potentiella marknader inte öppnas för konkurrens.

Övriga konsekvenser

Enligt utredningens bedömning har förslaget inga ytterligare konsekvenser av betydelse.

8.3.4 Regleringen av kommunernas befogenheter vid konkurrens

Förslaget, som övervägs i avsnitt 7.2.2, innebär att det i lagen om vissa kommunala befogenheter regleras hur kommunerna får agera när de uppträder som leverantörer enligt LOU och LOV. Vid avvägningen av förslaget balanseras intresset av kommunernas möjligheter att

²⁶ Statskontoret (2011), Kommunalt självstyre och proportionalitet, s. 9.

vara leverantörer mot de privata leverantörernas intresse av att inte utsättas för konkurrens från kommunerna.

Affärsmässighet och vinstdrivande verksamhet

I avsnitt 7.2.2 föreslår utredningen att undantag i viss utsträckning ska tillåtas från självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande verksamhet när kommunerna lämnar anbud till eller deltar i ett valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen.

Konsekvenser för staten

Förslagen innebär ökad konkurrensneutralitet mellan de fristående aktörerna, dvs. de privata leverantörerna och kommunerna. Det förbättrar konkurrensen, vilket ger bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att få den mest prisvärda leverantören eftersom konkurrens typiskt sett gagnar myndigheten. Detta även om det skulle kunna vara så att anlitandet av en kommun som kan utföra en tjänst till självkostnad skulle kunna vara ekonomiskt fördelaktigare i ett enskilt fall.

Konsekvenser för kommunerna

För kommunernas del innebär förslagen att de i sina anbud måste erbjuda ett marknadsmässigt pris, dvs. göra ett vinstpåslag till den självkostnadsberäkning som ligger till grund för beräkningen av ett anbud. I övrigt behöver kravet inte innebära någon större skillnad mot att bedriva verksamhet utan krav på affärsmässighet. Kraven på affärsmässighet och vinst ger dock utrymme för att verka mer likt det egentliga näringslivet.

Konsekvenser för företagen

En reglering av hur kommunerna får agera i konkurrens motverkar snedvridning av konkurrensen med privata leverantörer. En mer affärsmässig prissättning kan dock utgöra ett incitament för ökad

kommunal aktivitet och därmed öka konkurrenstrycket för de privata fristående aktörerna.

Övriga konsekvenser

Kraven på affärsmässighet och vinst innebär förbättringar för konkurrensen jämfört med om kommunerna konkurrerar utan dessa krav.

Särredovisning

I avsnitt 7.2.2 föreslår utredningen att när kommunerna utför uppdrag efter anbud till eller deltagande i ett valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen ska kommunen särredovisa uppdragen.

Konsekvenser för staten

Kravet på särredovisning innebär bättre möjligheter för staten genom Arbetsförmedlingen att följa upp de uppdrag de lämnar till kommunerna.

Konsekvenser för kommunerna

Kravet på kommunerna att redovisa intäkter och kostnader för de uppgifter som kommuner utför på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen ger ökad administration, vilket också medför vissa kostnader. Kommuner har dock erfarenheter av särredovisning. Kravet bör inte bli särskilt kostsamt och får beräknas som en del av kostnaderna som en kommun har när den lämnar anbud eller deltar i ett valfrihetssystem. Ersättningen från Arbetsförmedlingen bör täcka dessa kostnader.

Konsekvenser för företagen

En reglering av hur kommunerna får agera i konkurrens motverkar snedvridning av konkurrensen med privata leverantörer. Särredovisning ger ökad transparens och bättre tilltro till att kommunerna agerar så konkurrensneutralt som möjligt.

Övriga konsekvenser

Enligt utredningens bedömning har förslaget inga ytterligare konsekvenser av betydelse.

Undantaget från lokaliseringsprincipen

I avsnitt 7.2.2 föreslår utredningen att undantag i viss utsträckning ska tillåtas från lokaliseringsprincipen när kommunerna lämnar anbud i en upphandling eller deltar i ett valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen. Vid avvägningen av förslaget balanseras intresset av kommunernas möjligheter att vara leverantörer mot de privata leverantörernas intresse av att inte utsättas för konkurrens från kommunerna.

Konsekvenser för staten

Förslaget syftar till att möjliggöra för kommuner att delta i upphandlingar och valfrihetssystem även när uppdragen för Arbetsförmedlingen omfattar ett större område än en kommun eller då anknytningen i övrigt till den enskilda kommunen är alltför svag vid en bedömning enligt kommunallagen. Det möjliggör att fler kommuner kan delta i upphandlingar och valfrihetssystem, vilket ger Arbetsförmedlingen fler aktörer och därigenom typiskt sett bättre konkurrens. Arbetsmarknadspolitiken kan bedrivas effektivare genom att kommunerna inte behöver begränsa sig till de egna invånarna.

Konsekvenser för kommunerna

Ett avsteg från lokaliseringsprincipen ger större möjligheter för kommunerna att delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar och valfritetssystem utan att behöva använda de reglerade samarbetsformerna i kommunallagen, dvs. kommunalförbund, gemensam nämnd och avtalssamverkan. Det ger möjlighet för enskilda kommuner att själva utan samarbete med andra kommuner delta i uppdrag som går utöver vad som är tillåtet enligt kommunallagen. Det gör det möjligt att bedriva arbetsmarknadsverksamhet mer effektivt. Det innebär samtidigt att kommuner inte bara kommer att kunna samarbeta utan även konkurrera med varandra.

Konsekvenser för företagen

En reglering av hur kommunerna får agera i konkurrens motverkar snedvridning av konkurrensen med privata leverantörer. Undantaget innebär samtidigt att den potentiella konkurrensen från kommunerna ökar.

Övriga konsekvenser

Förslaget innebär en påverkan på marknadsförutsättningarna genom att det förbättrar konkurrensneutraliteten.

För de arbetslösa innebär undantaget från lokaliseringsprincipen att även andra arbetslösa än en kommuns medlemmar kommer att kunna ta del av de tjänster som kommunen utför. Dessa kommer dock inte att omfattas av den kommunala likställighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § kommunallagen, vilken bara gäller egna medlemmar. Den innebär att medlemmar som huvudregel ska behandlas lika. Den innebär dock inte att de som inte är medlemmar i en kommun måste särbehandlas. Kommunen ska trots principen vara objektiv i förhållande till de som inte är medlemmar och får inte missbruka sin beslutanderätt gentemot dem.²⁷ Men en kommun kan åtminstone när det gäller avgifter inom enbart kommunallagsreglerade verksamheter särbehandla personer som inte är medlemmar i kommunen

²⁷ Bohlin (2016), Kommunalrättens grunder, s. 141–149.

negativt.²⁸ Eftersom de tjänster som kommunerna ska utföra bestäms av Arbetsförmedlingen, är det den myndigheten som ändå bestämmer hur tjänsten ska utföras och som ansvarar för att de arbetslösa får en likvärdig behandling oavsett utförare.

8.3.5 Övriga förslag

Utredningen har föreslagit att lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen ska förtydligas (avsnitt 7.3), att samarbeten mellan Arbetsförmedlingen och kommuner och stöd till kommuner bör regleras i förordning (avsnitt 7.4), att en myndighet bör ges i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer (avsnitt 7.5.1) och att kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken bör följas upp av en myndighet (avsnitt 7.5.2). I det följande redovisar utredningen konsekvenser av någon betydelse för dessa förslag.

Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Förtydligandena av lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen är lagtekniska och medför inga andra konsekvenser än att regleringen blir tydligare och mer anpassad till rättsläget.

Samarbeten med och stöd till kommuner

Regler för hur Arbetsförmedlingen ska gå tillväga för att inleda samarbeten med kommuner förbättrar rättssäkerheten i sådana samarbeten för myndigheten och för de kommuner som deltar. Det gagnar också transparensen i förhållande till övriga aktörer, som t.ex. det privata näringslivet och Europeiska kommissionen.

Även om möjligheten för Hamburgsamarbeten direkt framgår av LOU och är fullt möjliga att använda kan reglerna uppfattas som komplicerade och svåra att utnyttja. Genom att möjligheten att använda dem klargörs blir handlings sättet mer lättillgängligt och de kan nyttjas i större omfattning när det är lämpligt.

²⁸ Lundin och Madell (2019), Kommunallagen, En kommentar, s. 50–55.

Regler för hur Arbetsförmedlingen ska gå tillväga för att ge stöd till kommuner förbättrar rättssäkerheten i en stödsituation för myndigheten och för de kommuner som tar emot stöd.

Vägledning om upphandling från offentliga aktörer

En vägledning om vad en upphandlande myndighet bör beakta när den genomför en upphandling eller utformar ett valfrihetssystem när det på marknaden finns offentliga aktörer som leverantörer och om andra frågor som uppstår i den situationen, kommer att vara ett stöd för tillämpningen. Det gäller inte bara för myndigheten utan också för de offentliga aktörerna och inte minst för de sistnämndas konkurrenter, eftersom tillämpningen bör leda till bättre konkurrensneutralitet.

Uppföljning av kommuners medverkan

En uppföljning av kommuners medverkan ger, oavsett om regelförändringar genomförs, ett underlag för bättre bedömning av konsekvenserna av kommuners medverkan som utförare åt Arbetsförmedlingen och för effektivare medverkan av kommuner.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

1 kap.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser med undantag från kravet på lokal anknytning enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Ändringarna innebär att när en kommun i konkurrens med andra leverantörer getts ett uppdrag med ersättning av Arbetsförmedlingen, är kommunen inte helt begränsad av kravet på anknytning till kommunen eller dess medlemmar. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.2.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts för sådana arbetsmarknadspolitiska åtgärder som avses i 6 kap. 1 b §, se kommentaren till den paragrafen. Tillägget innebär att dessa som utgångspunkt inte omfattas av kravet på anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Den obsoleta hänvisningen till 3 kap. 7 § om samhällsorientering har tagits bort.

Det nya *tredje stycket* är en begränsning av undantaget i första stycket endast avseende lokaliseringsprincipen. Det innebär att kommunen inte får agera helt utanför sitt område utan den ska även ha kvar anknytning till det egna området. Insatser som utförs åt Arbetsförmedlingen måste därför utföras minst i den egna kommunen, eller vara av allmänt intresse för den egna kommunen, men kan utföras även i närliggande eller andra kommuner. Det är däremot inte möjligt att utföra en insats helt utanför den egna kommunen. Det innebär framför allt att kommunen endast får delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar eller valfrihetssystem som avser ett geografiskt område där kommunen ingår.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på att verksamhet i konkurrens ska bedrivas på affärsmässiga grunder. Det innebär avsteg från självkostnadsprincipen och reglerna om näringsverksamhet i 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725). Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.2.

I paragrafen har ett tillägg gjorts för sådana arbetsmarknadspolitiska åtgärder som avses i 6 kap. 1 b §, se kommentaren till den paragrafen. Tillägget innebär att när en kommun utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer, är kommunen inte begränsad av självkostnadsprincipen eller förbudet mot att bedriva näringsverksamhet i vinstsyfte. Sådana uppdrag kan Arbetsförmedlingen ge enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Den obsoleta hänvisningen till 3 kap. 7 § om samhällsorientering har tagits bort.

6 kap.

1 a §

Paragrafen är ny och förtydligar kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet. En ny rubrik har införts närmast före paragrafen. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

Paragrafen innehåller tre punkter som haft sina motsvarigheter i lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

Enligt *punkt 1* får kommuner förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet. Bestämmelsen har sin förebild i 2 § lagen om arbetslöshetsnämnd och har lagtekniskt förkortats utan ändring i sak främst genom att rekvisiten ”vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder” inte tagits med.

Enligt *punkt 2* får kommuner bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet. Bestämmelsen har sin förebild i 3 § 1 lagen om arbetslöshetsnämnd. Uttrycket bedriva stödverksamhet motsvarar det tidigare uttrycket ”handlägga frågor om kommuns hjälpverksamhet”. Det klar-

gör att kommunen har befogenhet för sådan verksamhet vid arbetslöshet.

Enligt *punkt 3* får kommuner samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor. Bestämmelsen har sin förebild i 3 § 2 lagen om arbetslöshetsnämnd. Arbetsförmedlingen och leverantörer av arbetsmarknadstjänster är exempel på samarbetsparter som omfattas av bestämmelsen.

Paragrafen kompletterar kommunallagen (2017:725) och andra bestämmelser som ger stöd för kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet. Kommunallagen och dess principer är tillämpliga när kommuner vidtar åtgärder med stöd av denna paragraf, såvida inte annat följer av annan lag eller författning. Det innebär bl.a. att lokaliseringsprincipen liksom förbudet mot stöd till enskild gäller och att kommuner inte får ha hand om angelägenheter som enbart någon annan har hand om.

1 b §

Paragrafen är ny och reglerar situationer när kommuner med ersättning utför uppdrag åt Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

I *första stycket* upplyses om att kommunerna kan anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. Till skillnad från 2 § måste detta ske inom kommunernas egna befogenheter. Befogenheterna regleras i lagar och andra författningar som t.ex. kommunallagen (2017:725), socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) eller den nya 1 a §. Vid utövandet av befogenheterna ska kommunen beakta de undantag som har samband med denna paragraf och som följer av 1 kap. 2 och 3 §§. Ett uppdrag kan baseras på ett kontrakt eller annat avtal. Uppdrag som omfattas av bestämmelsen är sådana som Arbetsförmedlingen kan ge efter konkurrensutsättning, dvs. huvudsakligen enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen (2008:962) om valfritetssystem. Andra konkurrerande leverantörer kan t.ex. vara företag från det privata näringslivet eller andra kommuner. Att uppdraget sker i konkurrens tydliggör att bestämmelsen inte omfattar sådana överenskommelser som avses i 2 §.

Enligt det nya kravet i *andra stycket* ska varje uppdrag redovisas särskilt. Kravet på särredovisning gäller alla intäkter och kostnader som avser de uppdrag som utförs enligt denna paragraf i konkurrens med andra leverantörer. Bestämmelsen ger utrymme för att redovisa uppdrag såväl var för sig som tillsammans.

2 §

Paragrafen reglerar överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen om att utföra arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Till paragrafen har fogats ett nytt *andra stycke* om överenskommelser med ersättning. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

I *första stycket* har tydliggjorts att paragrafen inte reglerar sådana situationer som omfattas av den nya 1 b §.

Enligt det nya *andra stycket* får kommunerna ingå överenskommelser som innefattar ersättning från Arbetsförmedlingen för de aktiviteter som de anordnar. Till skillnad från 1 b § omfattar denna bestämmelse uppdrag som lämnas från Arbetsförmedlingen till en kommun utan att det förekommer någon konkurrenssituation med andra leverantörer. Överenskommelsen får således inte innefatta ersättning med anledning av ett kontrakt som i konkurrens tilldelats enligt upphandlingsreglerna eller reglerna om valfrihetssystem. Bestämmelsen möjliggör dock sådana överenskommelser med ersättning som undantas från upphandlingsreglerna, såsom s.k. Hamburgsamarbeten enligt 3 kap. 17 och 18 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller direktupphandlingar efter upphandlingar då inga anbud eller inga lämpliga anbud kommit in. För att ersättning ska kunna lämnas måste den även vara förenlig med regler om statsstöd.

9.2 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd

Förslaget innebär att lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd upphör att gälla vid utgången av 2021. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

De materiella bestämmelserna i den upphävda lagen har tagits in i 6 kap. 1 a § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, se kommentaren till den paragrafen i avsnitt 9.1.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

1 §

Paragrafen reglerar Arbetsförmedlingens möjligheter att tillhandahålla valfrihetssystem inom sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Förslaget behandlas i avsnitt 7.3.

Genom att rekvisiten ”som upphandlas” tagits bort förtydligas att Arbetsförmedlingen får tillhandahålla valfrihetssystem för alla tjänster inom sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Det förutsätts inte att verksamheten först är föremål för upphandling.

För att förtydliga skillnaderna mellan valfrihetssystem och upphandlingsförfaranden, som också kan innehålla ett visst utrymme för enskilda att påverka vilken leverantör som ska få utföra tjänsten, har ytterligare aspekter som kännetecknar ett valfrihetssystem lagts till. Ett valfrihetssystem annonseras löpande, vilket gör det möjligt för leverantörer att ansluta sig till systemet så länge systemet tillämpas. Övriga tillagda rekvisit förtydligar att det är den enskilde som väljer bland samtliga leverantörer som godkänts. Med samtliga leverantörer avses både fysiska och juridiska personer, såväl privata och ideella som offentliga, dvs. även kommuner.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1944:280. Med förslag till lag om arbetslöshetsnämnd.

Prop. 1970:153. Med förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade.

Prop. 1976/77:1. Om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m.m.

Prop. 1979/80:1. Om socialtjänsten.

Prop. 1984/85:59. Om ny organisation för den särskild anordnade arbetsmarknadsutbildningen m.m.

Prop. 1985/86:154. Om kommunal tjänsteexport.

Prop. 1990/91:117. Om en ny kommunallag.

Prop. 1992/93:56. Ny konkurrenslagstiftning.

Prop. 1992/93:88. Om offentlig upphandling.

Prop. 1993/94:188. Lokal demokrati.

Prop. 2000/01:42. Kommuner och landsting i internationell samverkan.

Prop. 2004/05:2. Makt att bestämma – rätt till välfärd.

Prop. 2004/05:17. Kommunal medverkan i landstingens sjuktransporter.

Prop. 2005/06:115. Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.

Prop. 2006/07:128. Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

- Prop. 2007/08:1. Budgetpropositionen för 2008.
- Prop. 2008/09:21. Kommunala kompetensfrågor m.m.
- Prop. 2008/09:29. Lag om valfrihetssystem.
- Prop. 2008/09:231. Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.
- Prop. 2009/10:146. Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen.
- Prop. 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.
- Prop. 2009/10:185. Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.
- Prop. 2012/13:84. Olagligt statsstöd.
- Prop. 2015/16:195. Nytt regelverk om upphandling.
- Prop. 2016/17:171. En ny kommunallag.
- Prop. 2017/18:149. En ändamålsenlig kommunal bokföring och redovisning.
- Prop. 2017/18:151. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.
- Prop. 2017/18:158. Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.
- Prop. 2019/20:105. Komvux för stärkt kompetensförsörjning.

Betänkanden

- SOU 1947:53. Kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet.
- SOU 1983:72. Kommunalt kunnande. Ett stöd för svensk export. Betänkande av utredningen om export av kommunalt kunnande.
- SOU 1990:31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA).
- SOU 2007:72. Kommunal kompetens i utveckling. Betänkande av Kommunala kompetensutredningen.
- SOU 2015:14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. Delbetänkande av Klagomålsutredningen.

- SOU 2017:82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad.
Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.
- SOU 2018:12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar kvarstår. Delbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete.
- SOU 2019:3. Effektivt, tydligt och träffsäkert. Det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.
- SOU 2019:69. Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Slutbetänkande av Valideringsdelegationen.
- SOU 2020:8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen.

Övrigt

- Dir. 2016:56. Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.
- Dir. 2017:71. Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen.
- Dir. 2019:86. Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.
- Ds 2008:66. Kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Juridisk doktrin

- Arrowsmith, Sue (2014). The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK. Vol. 1. 3 uppl. Sweet and Maxwell.
- Bohlin, Alf (2016). Kommunalrättens grunder. 7 uppl. Wolters Kluwer.
- Dalman, Lena m.fl. (2011). Kommunallagen – Med kommentarer och praxis. 5 uppl. Kommentus.
- Fahlberg, Gunnar och Larsson, Monica (2016). Socialtjänstlagarna. 14 uppl. Liber.
- Hedelin, Johan (2013). Kommunal konkurrensrätt. Norstedts Juridik.

- Indén, Tobias (2008). Kommunen som konkurrent. Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet nr 19. Uppsala. Iustus Förlag.
- Kaijser, Fritz, och Riberdahl, Curt (1983). Kommunallagarna II. 6 uppl. Kommunförbundets förlag.
- Lindquist, Ulf, Lundin, Olle och Madell, Tom (2016). Kommunala befogenheter. Stockholm. 8 uppl. Wolters Kluwer.
- Lundin, Olle och Madell, Tom (2019). Kommunallagen. En kommentar. 2 uppl. Norstedts Juridik.
- Madell, Tom (1998). Det allmänna som avtalspart – Särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar. Norstedts Juridik.
- Persson, Germund (2015). ”Den kommunala kompetensen och arbetsmarknadsfrågorna” i Sveriges Kommunaljuridiska Förening 100 år, Festskrift, s. 141–162. Iustus Förlag.
- Risvig Hamer, Carina (2016). The concept of a ”public contract” within the meaning of the Public Procurement Directive. Upphandlingsrättslig tidskrift, nr 3 2016, s. 179–200.
- Örnberg, Åsa (2014). Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt. Stockholm. Jure Förlag.

Regeringsbeslut

- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.
- Regeringsbeslut 2019-05-09. Uppdrag att förbereda för och bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Dnr A2019/00923/A.
- Ändringsbeslut 2019-07-04. Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

Rapporter och utgivna källor

- Almega (2019). Den osunda konkurrensen. Om offentlig sektors konkurrens med tjänsteföretag.
- Andersson Joona, Pernilla, Wennemo Lanninger, Alma och Sundström, Marianne (2017). ”Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända” i Arbetsmarknad och arbetsliv, årgång 23, nr 1, s. 27–45.
- Arbetsförmedlingen (2013). Arbetsförmedlingens återsrapportering. En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.
- Arbetsförmedlingen (2018). Extratjänster – en översikt. Dnr Af-2018/0001 4520.
- Arbetsförmedlingen (2019). Arbetsförmedlingens återsrapportering 2018. Arbetsmarknadspolitiska program. Dnr Af-2019/00143129.
- Arbetsförmedlingen (2019). Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport. Arbetsförmedlingen analys 2019:7.
- Arbetsförmedlingen (2019). Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2019. Prognos för arbetsmarknaden 2019–2021. Arbetsförmedlingen analys 2019:3.
- Arbetsförmedlingen (2019). Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag. 2019-11-01. Dnr Af-2019/0021 5123.
- Arbetsförmedlingen (2019). Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018.
- Arbetsförmedlingen (2020). Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019.
- Arbetsförmedlingen (2020). Lägesbeskrivning, Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-02-14. Dnr Af-2020/0000 3708.
- Delegationen för unga och nyanlända till arbete (2020). Årsrapport 2019. Redovisning till regeringen från Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Dnr Komm2020/00168/A 2014:06
- Forslund, Anders m.fl. (2019). Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial. IFAU Rapport 2019:5.

- Hartman, Laura (red.) (2011). Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? SNS Förlag.
- Konkurrensverket (2020). Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus. Rapport 2020:2.
- Lundin, Martin (2008). Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. IFAU rapport 2008:13.
- Lundin, Martin (2011). Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen. IFAU Rapport 2011:13.
- Lundin, Martin (2018). Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. IFAU Rapport 2018:12.
- Lundin, Olle (2019). Kommunerna får inte agera matchningsaktörer. Rapport från Almega.
- Nilsson och Agell (2003). Crime, unemployment and labour market programs in turbulent times. IFAU working paper 2003:14.
- Panican, Alexandru och Ulmestig, Rickard (2017). Lokal arbetsmarknadspolitik. Vem gör vad, hur och för vem? Rapportserie i socialt arbete, nr 36. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Riksrevisionen (2015). Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov? Rapport 2015:22.
- Riksrevisionen (2020). Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse. Rapport 2020:5.
- Riksrevisionen (2020). Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande. Rapport 2020:13.
- Socialstyrelsen (2019). Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2018. Art.nr 2019-10-6405.
- Statskontoret (2011). Kommunalt självstyre och proportionalitet. Rapport 2011:17.
- Statskontoret (2017). Uppföljning och tillsyn när arbetsmarknadspolitiska insatser utförs av andra aktörer än Arbetsförmedlingen. Underlagsrapport till Arbetsmarknadsutredningen.

- Statskontoret (2018). Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Rapport 2018:21.
- Statskontoret (2019). Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter. Rapport 2019:13.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2009). Självkostnadskalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetssystem.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2018). Extratjänster i kommuner och landsting. Lägesbild och utvecklingsmöjligheter 2018. Rapport.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2018). Kartläggning av Arbetsförmedlingens kontor och bemanning i kommunerna. Rapport.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2018). Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018. Rapport.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2019). Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitikens omläggning. Rapport.
- Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2019) Skrivelse med anledning av det allvarliga läget inom Arbetsförmedlingen. 2019-12-13.
- Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2020). Lägesbild Arbetsförmedlingens lokala närvaro februari 2020 – omsvängningen återstår att göra. Rapport.
- Thorén, Katarina (2012). Kommunal arbetsmarknadspolitik. En kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.
- Ulmestig, Rickard (2020). Gränser och variationer – en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik. IFAU Rapport 2020:5.
- Upphandlingsmyndigheten (2016). Ersättningsformer vid konkurrensutsättning av vård och omsorg. Vägledning 2016:3.
- Upphandlingsmyndigheten (2017). Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet. Rapport 2017:3.
- Upphandlingsmyndigheten (2017). Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten. Rapport.

- Vikman, Ulrika och Westerberg, Alexander (2017). Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken. IFAU Rapport 2017:7.
- Wehlander, Caroline (2020). Är offentligt finansierade tjänster i valfrihetssystem för arbetsförmedling, skola och hemtjänst förenliga med EU-reglerna om statsstöd? Rapport från Arena Idé.

Övrigt

Skrivelser

- Gemensam skrivelse från Bengtsfors kommun, Dals-Eds kommun och Melleruds kommun. Dnr A2020-00239.
- Gemensam skrivelse från Falkenberg kommun och Hylte kommun. Dnr A2019-00992.
- Gemensam skrivelse från Svenljunga kommun och Tranemo kommun. Dnr A2019-01592.
- Gemensam skrivelse från Robertsfors kommun, Umeå kommun, Vindelns kommun och Vännäs kommun. Dnr A2019-01100.
- Skrivelse från Karlskrona kommun. Dnr A2019-00270.
- Skrivelse från Nacka kommun. Dnr A2020-00059.
- Skrivelse från Trelleborgs kommun. Dnr A2019-01385.
- Skrivelse från Uppsala kommun. Dnr A2019-01951.

Pressmeddelanden och debattartiklar

- Andersson, M. och Bolund, P. Vårt reformarbete fortsätter vid sidan av krisåtgärderna. DN Debatt 2020-04-15.
- Arbetsförmedlingen (2018). Arbetsförmedlingen stoppar nya extratjänster. Pressmeddelande 19 december 2018.
- Arbetsförmedlingen (2019). Beslutsstoppet för extratjänster och introduktionsjobb hävs. Pressmeddelande 28 oktober 2019.
- Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) 2019-12-09. Inriktning för det fortsatta arbetet att reformera Arbetsförmedlingen. Informationsmaterial från Arbetsmarknadsdepartementet.

Utbildningsdepartementet (2020). Utvecklat komvux ska stärka kompetensförsörjningen. Pressmeddelande 31 januari 2020.

Dokument

Arbetsförmedlingen. Förfrågningsunderlag Kundval rusta och matcha. Dnr Af-2019/0043 5409.

Arbetsförmedlingen. Förfrågningsunderlag Kundval Stöd och matchning. Förfrågningsunderlag. Dnr Af-2016/23112.

Arbetsförmedlingen. Förfrågningsunderlag Validering Bygg. Dnr Af-2016/68141.

Arbetsförmedlingen. Meddelande om upphandling. Dynamiskt inköpsystem Solcellsmontör. Af-2019/0047 1590.

Arbetsförmedlingen 2019-01-01. Metodstöd. Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering. Dnr Af-2018/0061 0769.

Arbetsförmedlingen 2017-10-11. Verktygslåda – godkända aktiviteter i Stöd och matchning. Dokument.

Arbetsförmedlingen 2019-07-05. Bilaga. Utbetalt belopp 2018 (tusentals kronor exklusive moms) från Arbetsförmedlingen till kommuner. Dnr Af-2019/0031 3197. ”Svar till Fredrik Voltaire, Almega, angående Arbetsförmedlingens kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som utförs av kommunerna.”

Konkurrensverkets beslut 2013-01-30, Ifrågasatt konkurrensproblem avseende Malmö kommuns förslag på att uppföra och hyra ut en nationalarena för bowling i Malmö, dnr 62/2012.

Uppsala kommun. Meddelande om upphandling. Arbetsfrämjande insatser. AMN-2019-0277.

Webbsidor

<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/vara-tjanster/yrkessvenska>.

<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/vara-tjanster/individuellt-pedagogiskt-stod-vid-utbildning>.

<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/statistik-och-analyser/statistik>.

<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/rusta-och-matcha>.

www.finsam.se/.

www.konkurrensverket.se/konkurrens/avgoranden/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/.

www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/kommunala-lantmaterimyndigheter/.

www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-regioner/.

Kommittédirektiv 2019:86

Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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. Utgångspunkten för reformen är att det ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer i hela landet. Det kan dock uppstå situationer med konstaterat otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster och det behövs därför en analys och bedömning av rättsläget när det gäller kommunernas möjlighet att kunna tillhandahålla insatser för arbetssökande på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. Påverkan på marknadsförutsättningarna och konkurrensneutraliteten för det reformerade systemet samt tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska också beskrivas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och bedöma om det är tillåtet inom ramen för nuvarande regelverk för kommuner att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser i valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och arbetsmarknadspolitiska insatser upphandlade enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling,

- analysera och bedöma om det är tillåtet inom ramen för nuvarande regelverk att kommuner, på annat sätt än genom att delta i ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem eller upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling, tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen under en avgränsad tid vid fall av konstaterat otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster,
- om ovanstående bedöms som otillåtet, eller om rättsläget är oklart, analysera om och i så fall hur det genom förändringar eller förtydliganden av nationell rätt, dock inte de EU-rättsligt grundade konkurrens-, upphandlings- och statsstödsregelverken, kan göras tillåtet och i så fall lämna författningsförslag i detta syfte, och
- analysera och bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna är leverantörer respektive tillhandahåller insatser enligt ovan.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2020.

Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

En reformerad arbetsförmedling

Arbetsförmedlingen ska reformeras för att förbättra effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Ett nytt system baserat på lagen om valfrihetssystem ska utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben.

En utgångspunkt för reformen är att statens nuvarande ansvar för arbetsmarknadspolitiken ska behållas, liksom statens ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering i arbets- och samhällslivet, men att utförandet ska förändras för delar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Regeringen gav den 9 maj 2019 Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbereda och analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten (dnr A2019/00923). Arbetsförmedlingen uppdrag redovisades den 1 november. I uppdraget till Arbetsförmedlingen ingick att analysera hur kommunernas insatser och verksamheter som

syftar till att underlätta individers inträde på arbetsmarknaden kan tas tillvara i det reformerade systemet. Vidare har Arbetsförmedlingen analyserat hur myndigheten kan säkerställa en fungerande samordning och samverkan med kommuner, genom att bygga vidare på befintliga ändamålsenliga strukturer samtidigt som dessa strukturer anpassas till olika kommuners förutsättningar. Inte minst avseende stödet till personer som deltar i etableringsinsatser och som är föremål för insatser hos både Arbetsförmedlingen och kommunen. Analysen omfattar både stödet till enskilda arbetssökande och samverkan i strategiska frågor.

Valfrihetssystem ska vara utgångspunkten för det nya systemet, men i uppdraget har Arbetsförmedlingen även analyserat om det vid särskilda omständigheter kan vara mer ändamålsenligt att upphandla vissa tjänster enligt lagen om offentlig upphandling och hur valfrihet för den enskilda kan utformas även för dessa.

Det är viktigt att insatser och verksamheter som syftar till att underlätta individers inträde på arbetsmarknaden tas tillvara i reformeringen av Arbetsförmedlingen. Att analysera kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben ingick dock inte i uppdraget till Arbetsförmedlingen.

Kommuner som leverantörer åt Arbetsförmedlingen

Det finns en osäkerhet kring om och i vilken mån det är förenligt med upphandlingsregelverket samt kommunalrättens och konkurrensrättens regler och principer att kommuner på frivillig basis agerar leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser åt Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsutredningen bedömde i sitt slutbetänkande (SOU 2019:3) att det inte finns någon upphandlingsrättslig begränsning för en kommun att ikläda sig rollen som leverantör, men bedömde även att kommunernas nuvarande befogenheter att leverera tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen får avgöras av rättstillämpningen. Arbetsmarknadsutredningen ansåg vidare att det borde övervägas noga om kommunernas möjligheter att utföra uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen ska utvidgas med hänsyn till en sund konkurrens mellan privata och offentliga aktörer.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det är tillåtet inom ramen för nuvarande regelverk för kommuner att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser i valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem eller arbetsmarknadspolitiska insatser som har upphandlats enligt lagen om offentlig upphandling,
- om detta bedöms som otillåtet, eller om rättsläget är oklart, analysera om och i så fall hur det genom förändringar eller förtydliganden av nationell rätt, dock inte de EU-rättsligt grundade konkurrens-, upphandlings- och statsstödsregelverken, kan göras tillåtet för kommunerna att vara leverantörer av sådana tjänster och lämna författningsförslag i detta syfte,
- analysera och bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna är leverantörer enligt ovan.

Kommuners roll i de fall fristående aktörer inte finns etablerade i ett område

Utgångspunkten för reformen är att det ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer i hela landet. Det kan dock inte helt uteslutas att det kan uppstå situationer där inga fristående aktörer är tillräckligt aktiva i ett område eller att antalet aktörer är för lågt för att en kvalitetshöjande konkurrens ska kunna upprätthållas. Mot den bakgrunden bör det analyseras om kommuner, under en avgränsad tid, vid fall av konstaterat otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster, ska kunna tillhandahålla insatser för arbetssökande på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen utan att det föregås av en ansökan till ett valfrihetssystem eller en upphandling.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det är tillåtet inom ramen för nuvarande regelverk att kommuner, på annat sätt än genom att delta i ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem eller upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling, tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser motsvarande dem som erbjuds inom valfrihetssystemet på uppdrag av och med ersättning från

Arbetsförmedlingen under en avgränsad tid vid fall av konstaterat otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster,

- om detta bedöms som otillåtet, eller om rättsläget är oklart, analysera om och i så fall hur det genom förändringar eller förtydliganden av nationell rätt, dock inte de EU-rättsligt grundade konkurrens-, upphandlings- och statsstödsregelverken, kan göras tillåtet och i så fall lämna författningsförslag i detta syfte,
- analysera och bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna tillhandahåller insatser enligt ovan.

Det är inte en del av utredarens uppdrag att definiera vad som ska anses utgöra ett konstaterat otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster eller vem som ska konstatera att det finns ett sådant.

Generella avgränsningar

En utgångspunkt för utredningen är att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar och att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte ska ändras. Kommunernas eventuella deltagande som utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen ska vara frivilligt, och därmed aktualiseras inte den kommunala finansieringsprincipen. Eventuella författningsförslag ska ta sin utgångspunkt i behov av förändringar eller tydliggöranden av de kommunala befogenheterna eller annan nationell lagstiftning. Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar av de EU-rättsligt grundade konkurrens-, upphandlings- och statsstödsregelverken. Dock ingår det att utredaren ska analysera och bedöma hur dessa regelverk påverkar förutsättningarna för kommunernas medverkan.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och bedöma konsekvenser av de förslag och tydliggöranden som lämnas i betänkandet i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) med särskilt fokus på samhällsekonomiska konsekvenser. Konsekvensbeskrivningarna ska dessutom avse hur förslag och tydliggöranden påverkar marknadsförutsättningarna och

konkurrennsneutraliteten för det reformerade systemet och tydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Om något förslag eller tydliggörande påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda avvägningar som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen som parallellt bedrivs inom Regeringskansliet och vid Arbetsförmedlingen. Utredaren ska samråda med Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Utredaren ska genom en referensgrupp involvera företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), kommuner och landsting, branschförbund, företagorganisationer samt enskilda företag i arbetet och fortlöpande ge dem möjlighet att framföra synpunkter. Referensgruppen ska vara sammansatt så att det finns representation av storstadskommuner och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större städer och mindre städer och landsbygdskommuner. Bland de företag som ingår i referensgruppen ska det finnas representation från små och medelstora företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:33

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (A 2019:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 april 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 21 november 2019 kommittédirektiv om vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben. Enligt utredningens direktiv (2019:86) skulle uppdraget redovisas senast den 29 maj 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Utredningens referensgrupper

Enligt kommittédirektiven ska utredningen involvera företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), kommuner och regioner, branschförbund, företagarorganisationer samt enskilda företag i arbetet och fortlöpande ge dem möjlighet att framföra synpunkter. Utredningen har i referensgrupper involverat följande aktörer:

Kommuner och regioner

- Arboga kommun
- Eskilstuna kommun
- Falu kommun
- Göteborgs kommun
- Haparanda kommun
- Hultsfreds kommun
- Hylte kommun
- Härnösands kommun
- Karlskrona kommun
- Motala kommun
- Strömsunds kommun
- Trelleborgs kommun

- Vindelns kommun
- Region Gävleborg
- Region Värmland

Organisationer

- Almega
- Företagarna
- Landsorganisationen i Sverige (LO)
- Svenskt Näringsliv
- Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Leverantörer

- Allgencia AB
- Arcus Utbildning & Jobbförmedling AB
- Studieförbundet Folkuniversitetet
- Irisgruppen, Iris Sverige AB
- Lernia AB
- Livek, ekonomisk förening
- Misa AB
- Palm & Partners Bemanning AB
- Propus AB
- Yrkesakademin AB

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen
– en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

- Strukturförändring och investering
i hälso- och sjukvården – lärdomar
från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett
hållbart hälso- och sjukvårdssystem.
[19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret
– underlag till försvarspolitisk
inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-
skrivnings- och rehabiliteringsprocess.
[24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen.
[26]
- Grundpension. Några anslutande frågor.
[32]
- Ett nationellt sammanhållet system för
kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. [36]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola
– minskad skolsegregation och för-
bättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimen-
sionering av gymnasial utbildning.
Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritids-
hem och pedagogisk omsorg. [34]