

Datum
2020-11-13

Er referens
Dnr A2020/01492/A



Vår referens
Ulrica Dyrke

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande – Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)

Almega är Sveriges största arbetsgivar- och branschorganisation för tjänsteföretag. Våra medlemsföretag representerar ett 60-tal branscher inom den svenska tjänstenäringen. Våra medlemmar består av ca 11 000 företag med över 500 000 medarbetare. Almega är den största förbundsgruppen inom Svenskt Näringsliv.

Almega har tagit del av rubricerat betänkande och vill lämna följande synpunkter.

Övergripande synpunkter

Almega konstaterar att regeringen har givit utredningen ett tydligt uppdrag att lämna konkreta förslag som öppnar för att kommuner mot ersättning ska kunna agera som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen. Almega anser att utredningen har lämnat genomarbetade förslag utifrån sina direktiv.

Almega har dock starka invändningar emot den utveckling som öppnas upp i regeringens direktiv till utredningen och förslagen som läggs fram. Vi är i synnerhet kritiska till att kommuner föreslås tillåtas bedriva konkurrerande verksamheter i konkurrens med fristående aktörer och bli leverantörer åt Arbetsförmedlingen. Kommunerna kommer få ofrånkomliga och betydande konkurrens fördelar i förhållande till de fristående aktörerna. Ett effektivt matchningssystem kommer allvarligt förhindras om detta förslag blir verklighet.

Det är en stor brist att regeringens direktiv till utredningen inte omfattar frågan om det är samhällsekonomisk motiverat att kommunerna går in som leverantörer på marknaden för arbetsmarknadspolitiska insatser. Utan en sådan analys kan inte de långsiktiga effekterna av den föreslagna reformen förutses.

Almega avstyrker mot denna bakgrund att utredningens förslag genomförs.

Almeegas synpunkter på olika delar av förslaget

Kap 5 Kommunernas befogenheter inom arbetsmarknadsområdet

Utredningen bedömer i kap 5.2 att kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet och att dessa befogenheter grundar sig på kommunallagen och speciallagstiftning. Utredningen anser samtidigt att de närmare befogenheterna varierar beroende på insatsen eller åtgärden, samt var och när den utförs.

Almega kan konstatera att utredningen samtidigt (s. 157) finner att det inte går att vara rättsligt säker på om en enskild uppgift ryms inom de kommunala befogenheterna förrän detta antingen stöds genom ett utlåtande från Högsta förvaltningsdomstolen eller genom ett uttryckligt lagstöd.

Som utredningen skriver (s. 154 och 157) spelar *laglighetsprövningen* en viktig roll för att få rättslig prövning av den kommunala befogenheten. Alfa vill härvidlag understryka att möjligheten att få laglighetsprövning till stånd är ytterst begränsad. Vi kan konstatera att det finns få rättsfall. Detta är med största sannolikhet en följd av de ytterst snäva förutsättningar som gäller för att få väcka talan om laglighetsprövning. En viktig aspekt i sammanhanget är att näringsidkare som verkar i kommunen inte har rätt att väcka talan om laglighetsprövning – vilket hindrar prövning av kommunala beslut som kan ha tydliga konkurrensimplikationer.

Almega vill peka på att vi i november 2019 presenterade rapporten *"Kommunerna får inte agera matchningsaktörer"*¹. Rapporten innehåller en rättslig analys av nuläget, gjord av Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet. Analysen utmynnar i bedömningen kommunerna i dag inte har befogenhet att utföra arbetsmarknadspolitiska uppgifter. Vidare konstateras att det finns en rad hinder och problem med att ändra regleringen och öppna upp för att kommunerna ska bli leverantörer till Arbetsförmedlingen och konkurrera med de fristående jobbförmedlarna. Särskilt lyfts fram att det inte blir konkurrens på lika villkor. Det konstateras att "även om de flesta kommunalrättsliga principer kopplas ur, vilket är ett tecken på att en kommun inte ska vara i den situationen, så kvarstår det faktum att en kommun inte kan agera konkurrensneutralt med en privat aktör. Kommunen är skattefinansierad, och utrustad med offentlig makt, vilket ger en konstant konkurrensfördel i jämförelse med de privata aktörerna."

¹ *Kommunerna får inte agera matchningsaktörer*, analys av professor Olle Lundin på uppdrag av Alfa (november 2019) <https://www.almega.se/app/uploads/2019/11/almega-kommunerna-far-inte-agera-matchningsaktorer.pdf>

Kap 6 Kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster

Ang LOU, LOV och LOVA

Utredningen konstaterar i kap 6.1.2 och 6.1.3 att vare sig lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA) och lagen om valfrihetssystem (LOV) hindrar kommuner från att vara leverantörer av arbetsmarknadstjänster. Det är i stället de kommunalrättsliga regleringarna och principerna som begränsar kommunernas möjligheter i detta avseende.

Almega instämmer i denna bedömning. Vi finner det dock allvarligt att det är just dessa viktiga kommunala principer som utredningen vill ta bort i syfte att öppna upp för kommunernas inträde som leverantörer åt Arbetsförmedlingen.

Ang tillämpning av konkurrensreglerna

Utredningen konstaterar (kap 6.1.4, s. 180) att det finns risk för att sammansättningen av de tjänster som kommunerna tillhandahåller i sig kan påverka konkurrensen negativt. Ett exempel som nämns är att kommunerna skulle kunna dra konkurrensfördelar av att kombinera myndighetsuppgifter med näringsverksamhet eller använda sig av rollen som stor arbetsgivare för att erbjuda praktik, anställning och andra insatser. Enligt utredningens bedömning är det osäkert om reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS-reglerna) kommer att vara tillräcklig för att hantera de konkurrensproblem som kan uppstå mellan kommuner och privata fristående aktörer när de är leverantörer till Arbetsförmedlingen.

Almega instämmer i utredningens analys, men vill understryka att KOS-reglerna måste anses helt otillräckliga för att komma åt konkurrensnedvridande kommunalt beteende inom arbetsmarknadsområdet. KOS-regleringen har visat sig mycket svårtillämpad. De ytterst få fall som har tagits vidare till domstol av Konkurrensverket har varit synnerligen resurs- och tidskrävande. För drabbade företag framstår inte KOS-reglerna som en reell konfliktlösningsmetod².

Ang att göra kommunerna konkurrensneutrala

Utredningen skriver (kap 6.1.4, s. 180) att 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 bedrivas på affärsmässiga grunder.

Almega vill understryka att åtgärder för att göra kommunerna "marknadsmässiga" inte hjälper i detta sammanhang. Kommunerna har bl.a. genom sina myndighetskontakter med de arbetssökande och genom sin skattefinansiering automatiska konkurrensfördelar som inte går att reglera bort. Se utförligt resonemang av dessa faktorer i kommentaren ang konsekvensanalysen.

² Almegas rapport "Den osunda konkurrensen - Om offentlig sektors konkurrens med tjänsteföretag (februari 2019)

Ang att kommunerna ska kunna överta uppgifter från Arbetsförmedlingen

Utredningen bedömer (kap 6.3) att det inte finns förutsättningar för kommunerna att mot ersättning överta statliga uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken från Arbetsförmedlingen.

Almega instämmer i denna bedömning.

Ang förslag om att kommuner ska kunna leverera åt Arbetsförmedlingen i situationer utan konkurrens

Ang regleringsförslag om kommunal befogenhet i situationer utan konkurrens

I kap 7.2.1 föreslår utredningen att det i lagen om vissa kommunala befogenheter ska regleras att kommuner får 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 förslag innebär att kommuner mot ersättning ska kunna tillhandahålla tjänster åt Arbetsförmedlingen oavsett om de annars har befogenheter att utföra dem i situationer då det inte föreligger någon konkurrens. Själva överenskommelsen med Arbetsförmedlingen ger kommunerna större befogenheter än de annars har. Denna situation omfattar även Hamburgsamarbeten (se vidare nedan) och direktupphandlingar.

Almega är kritiskt till denna reglering som öppnar för att Arbetsförmedlingen ska kunna styra vad en kommun mot ersättning ska kunna ägna sig åt inom arbetsmarknadsområdet. Almega konstaterar att bestämmelsen endast ska gälla i situationer då det inte föreligger konkurrens, vilket i sig är en viktig förutsättning. Samtidigt måste dock beaktas att om en arbetsmarknadsåtgärd överlåts åt en kommun att utföra, t.ex. genom en direktupphandling, så innebär det samtidigt att den potentiella marknaden för fristående aktörer i motsvarande mån minskar. Almega ser uppenbar risk för att det kan leda till att specifika uppdrag kommunaliseras på ett bestående sätt.

Om bestämmelsen ändå skulle införas anser Almega att ett tillägg måste införas om att marknadens förmåga att utföra den aktuella tjänsten först ordentligt måste ha prövats med negativt utfall innan ett uppdrag kan läggas ut på en kommun utan konkurrens.

Arbetsförmedlingen bör alltså i första hand genom upphandling söka säkerställa en heltäckande etablering av fristående aktörer och en god konkurrens runt om i landet. Almega anser att den enda situation då det kan finnas skäl att öppna för andra lösningar är om marknaden fallerar och det uppstår situationer eller områden där det inte finns några fristående leverantörer. Samt om den statliga arbetsmarknadsmyndigheten inte har möjlighet att erbjuda matchande och rustande insatser för alla arbets sökande. Vid sådana situationer av "vita fläckar"

skulle kommunal medverkan kunna vara en teoretisk möjlighet att temporärt hantera situationen.

Risken för vita fläckar framstår dock som ett mer hypotetiskt problem. I dagsläget finns det inte några problem med vita fläckar i tjänsten Kundval Rusta och Matcha (KROM) som utgör försöksverksamhet för reformen. I ljuset av detta innebär utredningens förslag relativt långtgående förändringar av kommunernas möjligheter att agera - utan att det påvisats att det verkligen finns ett problem som behöver åtgärdas.

Det bör uppmärksammas att vita fläckar effektivt kan undvikas genom systemens utformning. Arbetsförmedlingen har öppnat upp för digital leverans inom flera upphandlade tjänster, bland annat KROM. Genom digitala kanaler kan idag fristående aktörer hjälpa arbetssökande till jobb oavsett var de befinner sig i landet.

Det finns även en rad andra sätt att anpassa systemen så att de motverkar uppkomsten av vita fläckar, såsom att se över kravställande, bredda leveransområdena samt tillämpa grund- och resultatersättning som tar hänsyn till att volymerna är små i glesbygd. Almega har sammanställt ett förslag till strategi för att motverka uppkomsten av vita fläckar. Se vidare i Almegas bifogade handlingsplan mot vita fläckar.

Samarbete enligt upphandlingsreglerna

Utredningen bedömer (kap 6.2.1 och 7.4) att kommuner kan utföra arbetsmarknadstjänster åt Arbetsförmedlingen inom ett samarbete mellan upphandlande myndigheter för att uppnå gemensamma mål, så kallade Hamburgsamarbeten (3 kap. 17 och 18 §§ LOU).

Almega kan konstatera att s.k. Hamburgsamarbeten mellan offentliga aktörer är möjliga, under förutsättning samarbetet avser ett allmänintresse och att det avser mål som är gemensamma för de berörda myndigheterna. En ytterligare förutsättning är att myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet. Almega kan konstatera att erfarenheterna av sådana samarbeten i Sverige är mycket begränsade. En avgörande fråga är om det kan identifieras mål som är gemensamma för enskilda kommuner och statliga Arbetsförmedlingen. En annan viktig aspekt är hur potentiella samarbetsparternas marknadsinflytande ska beräknas i dessa situationer.

Almega instämmer i utredningens resonemang i fråga om att Arbetsförmedlingen behöver bedöma om ett sådant samarbete omfattas av statsstödsreglerna. Då krävs antingen att SGEI-beslutet är tillämpligt, att stöd kan ges enligt de minimis-förordningarna eller att stödet kan ges efter godkännande av EU-kommissionen.

Ang förslag om att kommuner ska kunna agera i konkurrens med fristående aktörer

Ang regleringsförslag om kommunal befogenhet i konkurrenssituationer

I kap 7.2.1 föreslår utredningen att det i lagen om vissa kommunala befogenheter ska regleras att kommuner inom de befogenheter som följer av lag eller annan författning kan anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer.

Almega vill mycket tydligt avstyrka detta förslag. Som följer av vårt yttrande kommer förslaget att leda till allvarliga konkurrenseffekter och även negativa effekter för samhällsekonomin. Kommunerna har inneboende konkurrensfördelar som inte kan regleras bort. Vi ser uppenbara risker för att privata företag som verkar i systemet kommer att få svårt att bedriva verksamhet på ett långsiktigt och kvalitativt sätt om kommunerna etablerar sig som konkurrenter. Ytterst blir det de arbetssökande som drabbas av detta.

Utgångspunkten för den kommunala kompetensen är det så kallade allmänintresset som återfinns i 2 kap. 1§ kommunallagen. Det innebär att kommuner endast får bedriva affärsverksamhet om syftet är allmännyttigt och om det sker utan vinstsyfte. Utredningen föreslår att kommunerna ska agera på samma sätt som de fristående aktörerna för att minska risken för snedvriden konkurrens, och föreslår därför att självkostnadsprincipen, förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet och lokaliseringsprincipen sätts ur spel. Det är omfattande ingrepp som föreslås vilket svårigen kan motiveras när det handlar om att agera på ett område som är statens ansvar och inte kommunernas.

Ang undantag från kommunala principer i konkurrenssituationer

Utredningen föreslår (kap 7.2.2) att när uppdrag utförs i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA) och lagen om valfrihetssystem (LOV) ska 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.

Almega är, som framgått, starkt kritiskt till att kommunerna ska ges generell befogenhet att bedriva verksamhet i konkurrens med fristående aktörer inom ramen för Arbetsförmedlingens LOU-upphandlingar och LOV-system. Några behov av en sådan, mycket långtgående, reform föreligger inte.

Vi kan konstatera att utredningen genom sitt förslag att skriva bort de kommunala principerna söker neutralisera de konkurrenssnedvridande effekter som uppstår om kommunerna ges befogenhet att sälja tjänster åt Arbetsförmedlingen. Att viktiga kommunala principer föreslås tas bort i syfte att öppna upp för kommunernas inträde som leverantörer åt Arbetsförmedlingen är dock i sig problematiskt.

Till detta kommer att viktiga grundläggande konkurrensfördelar ändå kommer att bestå för kommunerna.

Självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet

Eftersom självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet skrivs bort kommer kommunerna kunna sälja tjänster till Arbetsförmedlingen på marknadsmässigt sätt. Almega ser kritiskt på förslaget och vill varna för att detta kan skapa affärsmässiga incitament till en omfattande utveckling av kommunal verksamhet inom arbetsmarknadsområdet. Kommunerna kan i kraft av stora arbetsgivare på orten ha goda förutsättningar att matcha personer in i egen verksamhet eller skattesubventionerande extratjänster och få resultatersättning från Arbetsförmedlingen för detta. Detta samtidigt som de slipper den ekonomiska bördan att betala försörjningsstöd när kommunmedlemmar kommer i arbete. Detta riskerar sammantaget bli en Pandoras Box som lägger grunden för olika former av kommunala initiativ som kullkastar de fristående aktörernas möjligheter att bedriva verksamhet på ett långsiktigt och kvalitativt sätt.

Att skriva bort självkostnadsprincipen fyller heller ingen större funktion eftersom Arbetsförmedlingen huvudsakligen använder valfrihetssystem. I sådana system sker konkurrensen i fråga om tillgänglighet, kvalitet, service och resultat medan priset (ersättningen) är fast och bestäms av Arbetsförmedlingen.

Lokaliseringsprincipen

I fråga om lokaliseringsprincipen föreslår utredningen en slags modifiering. En kommun ska få verka utanför den egna kommungränsen, om det finns en anknytning till kommunens allmänintresse och område. Om Arbetsförmedlingen tillämpar leveransområden, ska en kommun få verka inom det leveransområde där den själv ingår.

Almega är starkt kritiskt till att lokaliseringsprincipen urholkas på förslaget sätt. Detta kommer göra det möjligt för kommuner att bedriva verksamhet utanför sina egna kommungränser när de agerar på uppdrag åt Arbetsförmedlingen. Detta förstärker de ovan beskrivna och oroväckande incitamenten till kommunal affärsverksamhet.

Lokaliseringsprincipen är viktig för att begränsa de kommunala möjligheterna att konkurrera på öppna marknaden med privata företag. Det förhållandet att en kommun över huvud taget kan etablera sig i systemet med skattemedel som finansiering och med myndighetsfunktioner skapar i sig en grundläggande konkurrensproblematik – och denna problematik förstärks ju större område som kommunen får verka inom.

Almega kan konstatera att rekvisitet *”kommunalt allmänintresse”* som lokaliseringsprincipen kopplas till är otydligt och svårtolkat. Det kommer knappast hindra kommuner från att investera i syfte att kunna verka inom

geografiska områden som inte bara omfattar den egna kommunen, utan sträcker sig betydligt längre.

Lokaliseringsprincipen är ur samhällsligt perspektiv av betydelse för att tillse att kommunen verkar enbart i de egna kommuninvånarnas intressen. Utredningen föreslår ingen begränsning när det gäller *vilka medlemmar* som kommunerna får engagera sig för. Anledningen är att utredningen inte anser att det finns motsvarande risk för att kommunerna skulle verka endast för andra än sina medlemmar. Almega uppfattar att detta innebär att en kommun kommer kunna åta sig uppdrag att rusta och matcha även personer från andra kommuner till jobb. Almega vill lyfta fram att det i praktiken sannolikt kan komma uppstå oklarheter i fråga om det kommunala allmänintresset i sådana situationer.

Sammantaget är Almega mycket kritiskt till den förändrade lokaliseringsprincipen som föreslås gälla i konkurrenssituationer. Vi avstyrker förslaget och anser att det redan finns tillräckliga samverkansmöjligheter för kommuner i form av möjligheten att bilda kommunalförbund.

Lokaliseringsprincipen i situationer utan konkurrens

Almega konstaterar att utredningen dock inte föreslår någon förändring av lokaliseringsprincipen i situationer utan konkurrens.

Almega instämmer med utredningens resonemang i detta specifika avseende.

Ska kommuner även kunna vara underleverantörer?

Almega uppfattar det oklart om utredningens förslag även är tänkt att omfatta att kommuner ska kunna gå in som underleverantörer åt aktörer som utför uppdrag inom arbetsmarknadsområdet åt Arbetsförmedlingen.

Almega ser stora konkurrensproblem med att öppna för sådana möjligheter och avstyrker en sådan utveckling.

Krav på särredovisning

Utredningen föreslår att särredovisning ska införas. Det som ska redovisas föreslås vara samtliga intäkter och kostnader för uppdraget, även tillägget för vinst.

Om förslaget att öppna upp för kommuner att agera i konkurrens med fristående aktörer inom ramen för Arbetsförmedlingens LOV-system och LOU-upphandlingar skulle genomföras, trots de negativa effekter som kommer uppstå, så anser Almega att detta behöver åtföljas av ett krav på kommunal särredovisning.

Med detta sagt kan vi dock konstatera att kommunal särredovisning ofta innehåller stora brister. Detta är en övergripande och allvarligt problem som

behöver åtgärdas för att möjliggöra konkurrensneutralitet för privata aktörer i förhållande till kommunal sektor.

Ett stort problem med kommunal särredovisning är att det är svårt att skilja på sär- och samkostnader. Kommunerna kommer både få ersättning från Arbetsförmedlingen för sina insatser, samtidigt som de kommer att finansiera en del av verksamheten själva genom att dela resurser med andra delar av de kommunala arbetsmarknadsenheterna exempelvis vad gäller administration, ledning, lokalhyra mm.

Ang vägledning om offentliga aktörer som leverantörer

Utredningen föreslår i kap 7.5.1 att en myndighet ska ges i uppdrag att ge vägledning om upphandling och valfrihetssystem när en offentlig aktör deltar som leverantör. Utredningen anser att det behövs 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.

Almega ifrågasätter idén med sådana vägledningar. Kommuner och andra offentliga aktörer har normalt inte har en roll som marknadsaktörer som deltar i upphandlingar och valfrihetssystem. Att ta fram vägledning som belyser särskilda förutsättningar som kan gälla när man har offentlig sektor som leverantör kan riskera att styra upphandlingarnas och avtalens utformning på ett mer generellt plan och till förfång för företagen på marknaden. Upphandlingar och valfrihetssystem bör i stället utformas på ett likabehandlande sätt, utifrån verksamhetens behov och i dialog med marknaden. I de specifika situationer då offentliga aktörer har mandat att befinna sig på denna marknad så bör de naturligt ingå i denna marknadsdialog.

Uppföljning av kommunernas medverkan

Utredningen föreslår (kap 7.5.2) att en myndighet ska ges i uppdrag att följa upp effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Almega tillstyrker förslaget. Vi ställer oss bakom vad utredningen skriver om att Konkurrensverket bör ges i uppdrag att följa effekterna ur ett konkurrens- och näringspolitiskt perspektiv.

Konsekvenser

Utredningen presenterar i sin konsekvensanalys (kap 8) olika effekter av sina förslag.

Ang förslaget om kommunal verksamhet i konkurrenssituationer

Utredningen belyser i sin konsekvensanalys olika effekter av sitt förslag av att öppna upp för kommuner som konkurrenter till fristående aktörer. Med detta sagt kan vi konstatera att utredningen framhåller att likvärdiga konkurrensvillkor

mellan privata aktörer och kommunala leverantörer inte är möjligt att uppnå. Denna bedömning instämmer Almega fullt ut i.

Utredningens analys fångar dock inte upp de långsiktiga konsekvenserna av kommunernas inneboende konkurrensfördelar som inte kan regleras bort. Almega vill varna för att de ojämna konkurrensförhållandena allvarligt kommer att försvåra för fristående aktörer att bedriva verksamhet på marknaden. En sådan utveckling kommer att hämma systemets funktionalitet, vilket har samhällsekonomiska negativa effekter. Detta kommer ytterst att drabba de arbetsökande. Almega och Svenskt näringsliv har givit Copenhagen Economics i uppdrag att utförligt analysera konkurrens effekterna av förslaget. Copenhagen Economics analys³ bifogas detta remissyttrande.

Almega vill understryka att kommunernas inneboende konkurrensfördelar måste beaktas. En grundläggande skillnad är att kommunal verksamhet inte kan gå i konkurs. Vidare bedriver kommunerna redan arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser som är skattefinansierade, samt kan räkna hem en fördel av att få arbetsökande till jobb genom minskade kostnader för socialbidrag. Av stor betydelse är även att kommunerna genom sin verksamhet inom socialtjänstområdet redan har kontakt med individerna och därmed torde hamna i ett mycket gynnsamt läge när individen ska välja aktör.

Dessa grundläggande konkurrensnedvridningar mellan fristående aktörer och kommunal verksamhet kommer bestå och kommer att hämma systemet. Utredningens försök att jämna ut konkurrensförhållandena genom att begränsa de kommunala principerna förändrar inte detta. Snarare är risken att de ekonomiska incitamenten att bedriva verksamhet kommer att förstärkas på ett sätt som kommer få effekter för systemets funktionalitet.

Kommunerna kan bli stora aktörer på de marknader de etablerar sig, vilket kommer försvåra för fristående privata aktörer och i förlängningen riskerar leda till utslagning och färre aktörer som kan ta sig an de arbetsökande. Detta hämmar såväl valfriheten för de arbetsökande individerna som effektiviteten i systemet.

Eftersom kommunerna är stora arbetsgivare på orten finns därtill en uppenbar risk för att de kommer att prioritera att slussa in de arbetsökande i sin egen verksamhet, till förfång för andra arbetsgivare såsom privata företag som söker arbetskraft.

Det framtida systemet är tänkt att bygga på en resultatbaserad ersättningsmodell. I kombination med redan subventionerade kommunala insatser riskerar detta att skapa en ineffektiv rundgång av skattemedel.

³ *Kommunerna som konkurrent - Om konsekvensanalysen i utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)*, analys av Karl Lundvall och Natasha Hellenius, Copenhagen Economics på uppdrag av Almega och Svenskt näringsliv (november 2020)

Kommunerna kan komma att få resultatansvar för att erbjuda arbetslösa kommunal vuxenutbildning samt för övergång till subventionerade kommunala anställningar som extratjänster.

Almega vill även tillägga att de ekonomiska incitamenten för kommunerna att styra de arbetssökande in i sin egenregiverksamhet kan försvåra för lokala näringsidkare i behov av arbetskraft.

Almega ifrågasätter även om det föreslagna systemet med att öppna upp för kommuner som agerar i konkurrens med fristående aktörer ligger inom det kommunala allmänintresset och bidrar till kostnadseffektivitet till nytta för de egna kommunmedlemmarna. Om en kommun tillåts att börja verka utanför kommungränserna enligt förslaget finns en risk att kommunen satsar kommunala skattemedel och resurser för att få bedriva verksamhet som på olika sätt sträcker sig utanför kommungränsen. Om kommunen sedan förlorar upphandlingen så har man missat möjligheten att använda medlen till kommunens kärnuppgifter, som definitivt ligger inom det kommunala allmänintresset.

Allmänintresset av att kommunerna utför tjänster inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken måste anses låg, eftersom detta är tjänster som den statliga arbetsmarknadsmyndigheten Arbetsförmedlingen har i uppdrag att tillhandahålla.

Utredningen utgår inte från den statliga arbetsmarknadspolitikens perspektiv och klargör därmed inte om det kommer finnas ett behov av kommunala aktörer. Arbetsförmedlingen har ansvar för att säkerställa likvärdig service, ändamålsenlig lokal närvaro och en väl fungerande samverkan i hela landet. Arbetsförmedlingen har möjlighet att skapa ett heltäckande och likvärdigt utbud av arbetsmarknadstjänster utan kommunernas medverkan. Detta kan bland annat ske genom ökad digitalisering, ändrat kravställande, ett utvecklat ersättningssystem och ändamålsenlig utformning av tjänsterna.

Ang förslaget om kommunal verksamhet i situationer utan konkurrens

I fråga om förslaget att kommunerna mot ersättning ska kunna ingå överenskommelser och samarbeten med Arbetsförmedlingen i situationer där konkurrens inte föreligger konstaterar utredningen kort att frekvent användande av denna möjlighet kan leda till att marknader inte öppnas upp för konkurrens. Detta instämmer Almega fullt ut i. Vi vill även understryka att om en verksamhet överlåts till en kommun, så finns risken att detta kommer att avskräcka fristående privata aktörer att inträda på marknaden, det blir en monopolsituation med kommunen som den enda leverantören. Man måste beakta att en kommun har inneboende konkurrens fördelar gentemot fristående aktörer i form av sin myndighetsroll och skattefinansiering. Att en kommun tilldelas uppdrag riskerar att stänga ute fristående aktörer över lång tid. I sådana situationer är det av central betydelse att marknadens intresse av att utföra

uppgiften återkommande prövas. Annars riskerar verksamheten att kommunaliseras permanent.

Almega konstaterar att de ekonomiska incitamenten för kommunerna att styra de arbetssökande in i sin egenregiverksamhet kan försvåra för lokala näringsidkare i behov av arbetskraft. Detta gäller även – och förmodligen i ännu större utsträckning – i situationer då kommunen verkar utan konkurrens från fristående aktörer.

Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Utredningen tar inte upp vilka konsekvenser förslagen kommer ha för Arbetsförmedlingens möjligheter att utforma de upphandlade tjänsterna på effektivt sätt, för att säkerställa att aktörerna har rätt incitament att jobba mot önskvärda resultat. En grundtanke med reformeringen av Arbetsförmedlingen är att fristående matchningsaktörer ska konkurrera med varandra inte om pris utan om resultat, kvalitet, service och tillgänglighet i ett valfrihetssystem. Ersättningsmodellen som nu prövas i tjänsten Kundval Rusta och Matcha har en hög andel ersättning för att få de arbetslösa i jobb eller i utbildning. En konsekvens av att ge kommunerna möjlighet att agera som matchningsaktörer i valfrihetssystemet kan bli att Arbetsförmedlingen tvingas anpassa ersättningsmodellen för att säkerställa att det blir likvärdig konkurrens, sannolikt genom att minska andelen resultatersättning rejält. Resultatersättningen kommer annars gynna kommunerna som har betydligt större möjligheter att matcha till jobb och utbildning, bland annat eftersom man oftast är den största arbetsgivaren. Därmed kan en konsekvens bli att Arbetsförmedlingens möjligheter att utforma arbetsmarknadspolitiken på ett effektivt sätt minskar till följd av utredningens förslag.

Avslutande ang behov av samverkan med kommuner i det framtida systemet

Almega vill uppmärksamma att Arbetsförmedlingen i sin återrapportering till Arbetsmarknadsdepartementet⁴ inför den planerade reformeringen lyfter behovet av god samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och de fristående aktörerna. Arbetsförmedlingens utgångspunkt är att de insatser som ges av olika aktörer ska komplettera varandra. Arbetsförmedlingens ansvar är arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna har ansvar för kommunal vuxenutbildning, SFI och aktivering av vissa grupper samt personer som tar emot ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen presenterar ett antal förslag för utvidgad strategisk och taktisk samverkan mellan myndigheterna, kommunerna och de fristående aktörerna.

Almega instämmer i att det finns tydligt behov av samverkan för att systemet ska bli effektivt och individen ska ges de bästa förutsättningarna. Kommunerna har betydelsefulla funktioner, inte minst genom myndighetskontakter och försörjningsansvar för kommunmedlemmar som står utan arbete. Almega anser att kommunerna i ett framtida system skulle kunna

⁴ Arbetsförmedlingens rapport "Slutredovisning Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23"

spela en betydelsefull roll genom att ges ansvar att vara sammanhållande kontaktpunkt mellan individ, fristående jobbförmedlare och kommun. En sådan kommunal funktion skulle vara till stor nytta för ett framgångsrikt system. Genom att kommunerna tillsammans med de fristående aktörerna på sådant sätt kan arbeta mot ett gemensamt mål skapas synergieffekter som ökar effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken.

En sådan samverkan skulle kunna leda till att fler arbetslösa matchas till Komvux och till särskilda kommunala utbildningsåtgärder. För de långtidsarbetslösa som har en komplex problematik och flera kontakter med kommunerna skulle en samverkan mellan kommuner och fristående leverantörer kunna göra stor nytta.

Behovet av att utveckla kommunernas roll inom ramen för ökad samverkan med fristående aktörer som verkar inom systemet är således påtagligt. Sådan samverkan skulle dock allvarligt försvåras om kommunerna även skulle bedriva verksamhet som konkurrenter.

För Almega

Anderas Åström

Avdelningschef näringspolitik

Ulrica Dyrke

Expert konkurrens och offentlig upphandling