

2020-11-04

Arbetsmarknadsdepartementet

Kristina Lovén Seldén  
070-4065666  
kristina.lovenselden@tco.se

## Remissvar över utredningen Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna, SOU 2020:41

A2020/01492/A

TCO har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på ovanstående betänkande av Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken. TCO har följande övergripande kommentarer, med särskilt fokus på de delar i betänkandet som rör konsekvenser av att kommuner levererar eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

### Sammanfattning

Som helhet är betänkandet väl avvägt och kan sägas följa de utgångspunkter som angetts i direktiven. TCO ser positivt på utredningens förslag att förtydliga statens respektive kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet.

Vad gäller utredningens analys av de rättsliga förutsättningarna för kommuner att vara utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen har TCO ingenting att anmärka. Utredningen konstaterar att Arbetsförmedlingen kan använda kommuner som utförare av arbetsmarknadstjänster, att kommunerna har vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet samt att kommuner kan vara utförare eller leverantör åt Arbetsförmedlingen genom upphandling eller valfrihetssystem inom sina egna befogenheter. Arbetsförmedlingen har också möjlighet att ingå ett samarbete med en kommun för att uppnå gemensamma mål, mot ersättning för kommunen.

Med reservation för att utredningen är rättslig till sin karaktär vill TCO dock framföra att det är mycket tveksamt om de föreslagna konstruktionerna kommer att lösa problemet med för få fristående aktörer/leverantörer i en viss kommun för att ett system byggt på valfrihet – oavsett om det rör sig om lagen (2016:1145) om offentlig

upphandling, LOU, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, – ska fungera.

Som framhålls i utredningen (s. 17f) varierar kommunernas förutsättningar att tillhandahålla insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen stort, både sett till organisation, kompetens, intresse och politisk orientering. Värt att notera är därtill att en begränsad arbetsmarknadspolitisk verksamhet i en kommun tenderar att sammanfalla med avsaknad av fristående aktörer.

Även om kommuner ges förtydligade möjligheter att medverka kan därmed lokala och regionala skillnader alltså förväntas kvarstå i fråga om tillhandahållande av arbetsmarknadstjänster. Detta eftersom tillgänglighet över landet beror av långt fler faktorer än hur de rättsliga förutsättningarna ser ut för kommuner att vara leverantörer genom upphandling eller valfrihetssystem (ersättningssystemens utformning, upphandlingsregler, lokala anpassningar etc.).

TCO bedömer därför att det är mer ändamålsenligt att Arbetsförmedlingen ingår samarbeten med kommuner som ett sätt att säkerställa deras medverkan i arbetsmarknadspolitiken, än att kommuner går in som leverantörer inom ramen för LOU eller LOV. Uppslag på hur man kan gå tillväga saknas inte. I den kontext som råder syns det särskilt viktigt att ansvaret för samverkan – strategisk såväl som operativ – tydliggörs.

Kommuners medverkan som leverantörer i ett reformerat system vilar på frivillig basis. Som utredningen konstaterar, och som även påtalats av Sveriges kommuner och regioner, SKR, är intresset emellertid lågt bland kommunerna att agera marknadsaktörer. Däremot medverkar en majoritet gärna på annat sätt. Det talar också för samverkan som en mer framkomlig väg.

Att stärka samverkan och samarbete mellan olika nivåer i samhället och mellan staten och arbetsmarknadens parter kommer att vara viktigt både under och efter reformeringen – också när roller förändras. Det bör till exempel vara möjligt att utveckla samarbetet mellan det reguljära utbildningsväsendet, Arbetsförmedlingen, kommunerna och näringslivet på regional nivå för att förbättra kompetensförsörjningen. En väl fungerande samverkan med kommuner och andra aktörer framstår också som helt nödvändigt för att ro aktuella reformer såsom intensivåret i hamn, inte minst kring utbildningsinsatser av olika slag.

### **Övergripande synpunkter**

Inledningsvis ska sägas att TCO anser att det är av största vikt att statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken kan säkerställas. Staten

har det yttersta ansvaret för en fungerande arbetsmarknadspolitik i hela landet. Som framgår av Arbetsförmedlingens instruktion ska verksamheten också utformas på ett sätt som gör att servicen för både arbetssökande och arbetsgivare blir likvärdig över landet. Det behöver givetvis gälla även under den tid som reformeringen av myndigheten planeras och pågår.

Det är sedan tidigare känt att lokal förankring och kännedom har betydelse för jobbchansen, likaså möjligheten till personliga möten med en arbetsförmedlare (IFAU 2019).<sup>1</sup> Samtidigt pekar SKR (2020) i en ny undersökning på att många kommuner anser att Arbetsförmedlingens lokala närvaro är otillräcklig. Enligt SKR uppger endast 4 av 10 kommuner att Arbetsförmedlingen har en lösning på plats för att säkerställa lokal närvaro för arbetssökande i deras kommun. Bland kommuner som saknade ett arbetsförmedlingskontor redan före 2019 är denna andel speciellt låg.<sup>2</sup> Som framhållits av fackförbundet ST är inte heller myndighetens ökade samarbete med Statens servicecenter tillräckligt för att kunna hävda att den lokala närvaron är säkrad. Samarbete i fråga om lokaler är en aspekt av lokal närvaro men säger litet om kvalitet eller innehåll i de tjänster och stöd som erbjuds.

TCO delar utredningens analys av att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten behöver förtydligas, och välkomnar utredningens förslag i dessa delar (se 7.2.1). Även Arbetsmarknadsutredningen pekade i sitt betänkande på glapp och överlapp, och konstaterade att det fanns behov att tydliggöra ansvarsfördelning mellan stat och kommun på arbetsmarknadsområdet.

Förslaget att låta en myndighet med erfarenhet av uppföljning av arbetsmarknadsområdet följa upp kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken är välkommet (se s. 218 f.). Det bygger dock på att det finns förutsättningar för detta, bland annat genom tillgång till adekvat data.

### **Förutsättningar för och konsekvenser av kommuners medverkan**

I Januariavtalet anges att fristående aktörer ska ersätta stora delar av det som Arbetsförmedlingen hittills ansvarat för. Som TCO tidigare pekat på kommer dock inte fristående aktörer kunna fylla det

---

<sup>1</sup> <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2019/r-2019-27-effekter-av-forstarkta-formedlingsinsatser.pdf>

<sup>2</sup> <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-843-2.pdf?issuusl=ignore>

tomrum som Arbetsförmedlingen lämnar efter sig, i synnerhet inte i mindre kommuner.<sup>3</sup>

Att lägga ner kontor och minska personalstyrkan innan något nytt system är på plats har lett till en stor osäkerhet bland många kommuner. Redan i fjol saknade Arbetsförmedlingen kontor i över 70 kommuner vilket drabbar dem som behöver myndigheten allra mest. Sedan dess har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att säkra möjlighet till lokal närvaro, men många frågor återstår även efter det att uppdraget nu slutredovisats – inte minst gällande vad som avses med en *ändamålsenlig* lokal närvaro och *likvärdig* service.<sup>4</sup>

Med ett ökat mått av marknadsinslag i arbetsmarknadspolitiken syns risken överhängande att varken Arbetsförmedlingen eller fristående aktörer kommer att kunna erbjuda arbetssökande eller arbetsgivare någon adekvat service i stora delar av landet, ett scenario som utredningen även skissar på i sitt betänkande. Det finns anledning att tro att ett begränsat befolkningsunderlag i vissa delar av landet kan göra det olönsamt för privata eller andra aktörer att bedriva verksamhet där.

Sammantaget kan det sägas ligga i kommunens intresse att bidra till att personer får bättre möjlighet att komma i arbete. På senare tid har kommuner också kommit att ta ett allt större ansvar i arbetsmarknadspolitiken.

TCO ser det som mycket angeläget att den kunskap och kompetens som finns i våra kommuner och regioner bättre tas tillvara och att resurser kan komma till användning i hela landet. Arbetsgivare ska ha tillgång till hela arbetsutbudet och arbetssökande ska inte begränsas vare sig geografiskt eller yrkesmässigt. Informationsutbyte med kommuner, myndigheter och andra aktörer är en nyckel för att den statliga arbetsmarknadspolitiken ska fungera väl.

TCO och TCO:s medlemsförbund har därtill länge påtalat behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser som i högre grad är anpassade efter regionala arbetsmarknadsbehov. Också ur det perspektivet har kommuner i egenskap av arbetsgivare och leverantör av utbildning en viktig roll i relation till den statliga arbetsmarknadspolitiken och i att upprätthålla kontakter på lokala arbetsmarknader.

Arbetsförmedlingen och kommunerna har – i varierande grad – en historia av samarbete för att utveckla metoder för att få arbetssökande att komma närmare arbetsmarknaden, till exempel genom olika arbetsmarknadsprojekt. Som stora arbetsgivare har kommunerna även ofta erbjudit möjligheter till subventionerade

---

<sup>3</sup> <https://www.svd.se/hastig-nedlaggning-kan-skada-samhallet>

<sup>4</sup> <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/nyheter/nyhetsarkiv/2020-10-23-slutrapport-arbetsformedlingen-sakrar-mojlighet-till-lokal-narvaro>

anställningar i någon form av anpassad verksamhet för personer som stått mycket långt från arbetsmarknaden och som inte, åtminstone inledningsvis, kan komma i fråga för en reguljär anställning.

Med det sagt är det inte okomplicerat om kommuner skulle gå in som leverantörer i arbetsmarknadspolitiken, även om det är rättsligt görbart. Principiellt menar TCO att huvudregeln bör vara att den som saknar annan problematik än försörjningssvårigheter ska hänvisas till Arbetsförmedlingen istället för till kommunernas socialtjänst.

Som exempel på potentiella problem kan nämnas att kommuner har ett eget rekryterings- och kompetensförsörjningsbehov att ombesörja i rollen som arbetsgivare, vilket kan komma att resultera i att de arbetsmarknadspolitiska insatserna får slagsida mot offentlig sektor, med exempelvis färre utbildningar och minskad matchning riktad till den privata sektorn som följd.

Vidare anger utredningen att kommunerna kan få konkurrensfördelar genom att kombinera myndighetsuppgifter med näringsverksamhet eller genom att nyttja sin roll som stor arbetsgivare för att erbjuda praktik, anställning eller andra insatser. Den risken finns dock rimligen också hos andra leverantörer som har någon form av bemanningsföretag knutna till sin verksamhet. I en kommunal verksamhet kan det emellertid komma att bli mer omfattande.

Som ovan nämnts bedömer utredningen att kommuner kan leverera arbetsmarknadspolitiska tjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen. Även om de kommuner som utredningen tillfrågat inte är särdeles intresserade av att agera marknadsaktörer, utan hellre medverkar i arbetsmarknadspolitiken på annat sätt, så syns det troligt att det ändå kommer att finnas ett visst kommunalt intresse – framförallt i de delar av landet där fristående aktörer inte har etablerat någon verksamhet. Om inte annat för att det är svårt att se vem eller vilka som i annat fall kommer ta sig an de arbetssökande. När Arbetsförmedlingen kan betala för kommunens tjänster på arbetsmarknadsområdet kan också tänkas att de ekonomiska incitamenten för kommunen att medverka ökar.

Kommunerna lägger redan idag årligen flera miljarder på arbetsmarknadsverksamhet, inte minst för att hålla tillbaka kostnader för ekonomiskt bistånd. I ett reformerat system kommer sannolikt kommunerna, av flera skäl, få en utökad arbetsmarknadspolitisk roll. Det kan diskuteras hur en sådan utveckling rimmar med behovet av en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun och ett säkerställande av arbetsmarknadspolitiken som ett statligt ansvar. Utredningen visar i betänkandet hur svårt det är att skilja roller och ansvar åt samt hur

hopflätade den statliga och kommunala verksamheten på området är (kap 3).

Utredningen anger vidare att det finns risker kopplade till kommunernas framförallt lokala kompetensförsörjningsperspektiv. Inlåsnings effekter och minskad rörlighet kan uppstå i och med att kommuner kan antas ha ett intresse av att befolkningsunderlaget inte minskar. Därmed kan de också komma att begränsa de arbetssökandes geografiska radie.

TCO delar denna farhåga och vill härvidlag lyfta fram betydelsen av en arbetsmarknadspolitik som omfattar hela landet. Eventuella spänningar mellan kommunens fokus på lokala förutsättningar och den aktiva arbetsmarknadspolitikens stimulans till (geografisk) rörlighet behöver beaktas i ett reformerat system.

TCO vill även peka på risken att kommunernas resurser inte räcker till för att ge arbetslösa förutsättningar att söka jobb i hela landet. Ett fåtal kommuner kan klara av en fullödig arbetsmarknadsservice men inte det stora flertalet. TCO vill understryka att det inte ska ha någon betydelse var i landet man bor för möjligheten att kunna söka arbete på bästa sätt, varför det är angeläget att arbetsmarknadspolitiken fortsätter att vara ett statligt ansvar, i samarbete med kommuner samt lokalt och regionalt näringsliv. Ett statligt ansvar torde även borga för kontinuitet gällande insatser.

Möjligen finns också anledning av att vara uppmärksam på risken att kommunernas verksamhet framförallt koncentreras till insatser som ger intäkter. Kommunernas intresse av att minska antalet kommuninvånare med ekonomiskt bistånd samspekar med Arbetsförmedlingens mål att arbetssökande ska närma sig arbetsmarknaden och komma ut i varaktig sysselsättning och försörjning. Men ett samarbete – oavsett om det sker med kommunen som leverantör eller i den roll man nu har – torde också förutsätta myndighetens lokala närvaro. Därför är det helt centralt att denna kan säkerställas på ett ändamålsenligt sätt.

### **Särskilt om utredningens direktiv**

TCO noterar att det sätt varpå direktiven är formulerade innebär flera begränsningar vilket av förklarliga skäl kommit att villkora utredningens arbete och de slutsatser som kan dras.

Det har exempelvis inte ingått i utredningens uppdrag att definiera vari ett otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadstjänster består, eller försöka utröna vem som ska ansvara för att göra den

bedömningen.<sup>5</sup> Detta trots att en bakgrund till att utredningen tillkommit är att det i ett reformerat system kan antas uppstå situationer där just tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster är otillräckligt, geografiskt såväl som i fråga om innehåll och kvalitet kopplat till behov hos både arbetssökande och arbetsgivare. I tidigare granskning har även Riksrevisionen pekat på variation över landet vad gäller förutsättningarna för ett välfungerande valfrihetssystem.<sup>6</sup>

Det innebär i praktiken att flera trängande frågor kring inriktningen för Arbetsförmedlingen och kommuners roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken alltjämt åligger politiken att lösa ut och besvara.

Det säger sig självt att det är svårt att bedriva ett förändringsarbete utan tydlig målbild varför TCO ser det som mycket angeläget att regeringen i närtid kan lämna ytterligare besked om utformningen av det reformerade systemet, där fristående aktörer ska rusta och matcha arbetssökande för lediga jobb.

Även om tidsplanen för reformeringen av Arbetsförmedlingen har reviderats något finns anledning till oro över avsaknaden av politiska besked om arbetet framåt samt över vilka konsekvenserna kan bli, särskilt för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Den oron delar TCO med ledande arbetsmarknadsforskare och expertis på området.

Therese Svanström  
Ordförande

Kristina Lovén Seldén  
Utredare

---

<sup>5</sup> Se s. 5 Kommittédirektiv 2019:86,  
<https://www.regeringen.se/4ad605/contentassets/ocf4a550b07e4bc69b43997d12659068/kommuners-medverkan-i-den-statliga-arbetsmarknadspolitiken-dir.-2019.86.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2020/stod-och-matchning---ett-valfrihetssystem-for-arbetssokande.html>