

Arbetsmarknadsdepartementet,
Regeringskansliet
Arbetsmarknadsenheten
Statsrådet Eva Nordmark

Fredsgatan 8
111 52 Stockholm

Vår referens/dnr:
A2020/E Hamilton

Er referens/dnr:
A2020/01492/A

2020-11-11

Remissvar

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen

Svenskt Näringsliv har getts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen*, SOU 2020:41.

Sammanfattning

Utredningens rättsliga analys och förslag på lagändringar öppnar för att kommuner ska ingå som upphandlade leverantörer av arbetsförmedlingstjänster. Förslaget omöjliggör likvärdig konkurrens. De förslag som i sin tur syftar till att balansera upp kommunernas fördelar gentemot privata aktörer leder inte till konkurrensneutralitet. Befintliga valfrihetssystem riskerar att skadas. Privata aktörers möjligheter att bidra i arbetsförmedling på lika villkor begränsas.

Förslaget är inte förenligt med den ersättningsmodell som är grunden för reformeringen av Arbetsförmedlingen och riskerar att leda till snedvridande effekter. Inte heller är det förenligt med de befintliga system som finns idag, som till exempel *Stöd & Matchning* (STOM) samt *Kundval Rusta & Matcha* (KROM).

Förslaget öppnar upp för en framtida kommunalisering av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det skulle medföra mindre rörlighet av arbetskraften över landet och att kommunala AF-leverantörer prioriterar kompetensförsörjning i hög grad till nära angränsande offentliga enheter. Privata aktörer har å sin sida andra drivkrafter att prioritera kompetensförsörjning till näringslivet.

Reformen av Arbetsförmedlingen och befintliga upphandlade insatser riskerar att tappa sin potential i form av stora samhällsvinster och bättre kostnadseffektivitet om förslaget om att kommunala leverantörer ska ingå i LOV-upphandling blir verklighet.

Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget.

Bakgrund till reformen av Arbetsförmedlingen

Januariavtalet anger att Arbetsförmedlingen ska göras om i grunden år 2022. Myndighetsuppdraget ska tydliggöras så att Arbetsförmedlingen får kontroll- och beställaransvar, samtidigt som tjänsteproduktionen i högre grad än idag läggs ut på fristående aktörer.

Reformen utgår från metoder för att förbättra resultatstyrningen. Upphandlade leverantörer ska mätas, rangordnas och belönas utifrån resultat. Ett transparent rating-system ska utvecklas så att arbetssökande, leverantörer och företag enkelt kan ta del av information om vilken aktör som är bäst på att förmedla jobb. Det möjliggör även för kvalitativt val för den enskilde arbetssökanden att välja och/eller välja bort den aktör som är bäst för honom eller henne att komma i arbete.

Ersättningssystemet utgår från den enskilde individens möjligheter att få ett arbete och är tydligt resultatbaserat. Rätt insats ska träffa rätt person genom ett objektivet bedömningsstöd underbyggt på ett statistiskt profileringsinstrument.

Upphandlade aktörer som gör bra ifrån sig ska få mer att göra. Leverantörer med dåliga resultat ska få mindre att göra och gradvis gallras ut. Ett system baserat på LOV (lagen om valfrihetssystem) är utgångspunkt för reformen.

Syftet med reformen är att möjliggöra för högre kvalitet i arbetsförmedlingstjänster och tydligare samhällsekonomiska vinster som kommer av ren konkurrens, stärkt innovationsförmåga och fokus på resultat.

Redan idag finns embryo till reformen i form av insatsen *Stöd & Matchning* (STOM) och *Kundval Rusta & Matcha* (KROM). Riksrevisionen har nyligen i en omfattande genomlysning slagit fast att rating-systemet är tillförlitligt och ändamålsenligt.¹

Det är av vikt att dessa insatser inom STOM och KROM under tiden fram till det att reformen genomförs vårdas, utvecklas och förvaltas. Det senaste året har regeringen beslutat att öka volymerna i dessa insatser samtidigt som mer medel tillförs i budgetpropositionen för 2021.

Allt detta är lovvärt, men befintliga upphandlade insatser och den kommande reformen riskerar att mista betydande delar av sin potential om inriktningen i detta betänkande blir verklighet.

Kvalitetshöjande konkurrens leder till högre effektivitet och möjlighet till större samhällsvinster, vilket forskningen slår fast, men kommunernas eventuella deltagande på marknaden innebär en ojämn spelplan, vilket tydligt anges i utredningens konsekvensbeskrivning och som redogörs mer för nedan.

Utredningen om kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen

I utredningen görs en rättslig analys om huruvida kommuner kan ingå som leverantörer i Arbetsförmedlingens upphandlingar och det föreslås ett antal lagändringar för att underlätta för kommuner att delta i upphandlingar.

¹ Riksrevisionen "Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande" (RiR 2020:13)

Syftet är att öppna upp för att kommunala leverantörer ska ingå i reformen år 2022. Befintliga insatser baserat på valfrihetssystem såsom STOM och KROM påverkas på kort sikt.

Utredaren bedömer att det finns rättsliga förutsättningar för att kommuner ska kunna ingå i LOV- och LOU-upphandlingar redan idag: "...det finns i vart fall ingenting som hindrar att kommunerna engagerar sig på arbetsmarknadsområdet" och "...det går upphandlingsrättsligt inte att hindra en kommun från att delta i en upphandling eller ett valfrihetssystem".

Andra utredare gör en annan bedömning om kommunala befogenheter. Professor Olle Lundin vid Uppsala Universitet har slagit fast i en rättslig utvärdering att det idag "...inte är rättsligt möjligt att kommunerna inom ramen för LOV erbjuder enskilda och Arbetsförmedlingen tjänster inom området arbetsförmedlingsverksamhet".²

Ett oklart rättsläge gynnar inte legitimiteten för systemet och riskerar att bidra till ovisshet och osäkerhet, inte minst för framtida investeringar för privata aktörer som vill bidra i arbetsförmedlingssystemet.

Utredningen föreslår vidare ett antal förändringar i lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47) för att underlätta för kommuner att verka som leverantörer i AF-systemet. Kommunerna får bland annat förbättrade möjligheter att förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet, bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet och samarbeta med myndigheter och enskilda, vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

Det slås samtidigt fast i en konsekvensanalys att kommuners deltagande vid upphandlingar är oförenligt med politikens ambitioner om kvalitetsförbättringar genom ren konkurrens.

Kommunala enheter har otvetydiga konkurrensfördelar som utredningen tydligt redogör för: Kommuner kan inte försättas i konkurs, har myndighetsutövning, har andra drivkrafter att prioritera kompetensförsörjning till sidoverksamheter samt incitament att rikta förmedlingsinsatser mot andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att minska kostnader för försörjningsstöd.

I ett försök att motverka dessa av utredningen uttalat snedvridande effekter föreslås ett antal juridisk-tekniska justeringar för att försöka möjliggöra konkurrensneutralitet.

Detta ska enligt utredningen ske genom att undantag görs från kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot vinstdrivande näringsverksamhet samt i viss mån lokaliseringsprincipen. Intäkts- och kostnadsflöden för uppdragen ska därutöver redovisas särskilt. Utredningen konstaterar att även med dessa förändringar är likvärdig konkurrens omöjligt att uppnå.

Inga av dessa åtgärder möjliggör konkurrens på lika villkor. Det finns heller inga andra genomarbetade förslag som skulle överbrygga de grundläggande skillnader som finns mellan kommuner som leverantörer och privata företag som leverantörer.

Vilka konsekvenser bristfälliga förutsättningar för likvärdig konkurrens medför, lyser med sin frånvaro i utredningen. Mycket talar för att den potential till tydliga samhällsekonomiska vinster som finns med ren konkurrens tappas bort.

² https://www.government.se/press/meddelanden/2018/05/2018-05-16-1/

Konkurrens på lika villkor – utredningens konsekvensanalys slår fast att förslaget är omöjligt att förena med konkurrensneutralitet

Kommunala enheter är skattefinansierade och kan inte gå i konkurs samt har dessutom genom sina myndighetsroller samhällsfunktioner. Kommunala leverantörer kan ordna anställning i sido-verksamhet, vilket ger kommunerna en fördel gentemot privata aktörer.

Offentliga kommunala enheter jobbar dessutom redan med utbildningsinsatser vilket kan ge gemensamma kostnadsfördelar, korssubventionering och incitament att rikta arbetssökande till egna utbildningsverksamheter.

Dessutom har kommunerna starka incitament att minska kostnader för försörjningsstöd genom att arbetssökande förmedlas till redan hårt kritiserade statligt subventionerade anställningar i sido-verksamheter med dokumenterat bristfälliga resultat.

Svenskt Näringsliv och Almega har låtit oberoende upphandlingsexperter utvärdera om de åtgärder som föreslås i utredningen balanserar upp de skevheter i konkurrenshänsyn som kommer av att kommunala leverantörer träder in i upphandlingarna.

I rapporten "*Kommunerna som konkurrent*" skriven av Dr. Karl Lundvall *et al* vid Copenhagen Economics (se bifogat detta remissvar), konstateras att samtliga åtgärder är otillräckliga.³

Konsultrapporten pekar även på att särredovisning och affärsmässighet är behäftat med stora svårigheter att genomföra i praktiken. Dessutom uttrycker rapportförfattarna att de "inte heller kan se några andra genomförbara förslag som kan uppnå detta (avs. likvärdig konkurrens)".

Rapportförfattarna understryker utredningens utförliga konsekvensanalys som ger vid handen att likvärdiga villkor mellan privata aktörer och kommunala leverantörer inte låter sig göras. Dr. Lundvall pekar dock på bristen av en långsiktig effektanalys av förslaget om kommuner får medverka vid upphandlingar rent samhällsekonomiskt och vilka konsekvenser det skulle medföra om konkurrensen hindras.

Ersättningssystemet är oförenligt med kommunala leverantörer

Reformen av Arbetsförmedlingen grundar sig på ett resultatbaserat ersättningssystem. En leverantör får betalt beroende på dels svårighet för den enskilde att få jobb, dels utifrån jobb- eller utbildningsresultat. En kommunal leverantör har en fördel i att få ersättning för anställning som sker i egen regi, exempelvis en sidoverksamhet.

Eftersom leverantörer kan få ersättning för att personer genomgår en vuxenutbildning har kommunala leverantörer dessutom ett försprång och incitament att få arbetslösa till utbildningar i egen regi. Utredningen slår fast att dessa inneboende svårigheter kan sätta ersättningssystemet ur spel. Risken finns att en av de mest centrala grundbultarna för hela reformen skadas.

Dessutom har kommunala leverantörer en möjlighet att genom egna upplägg förmedla arbetslösa till från staten kraftigt subventionerade anställningar. Det finns en betydande risk att kommunernas verksamhet riktas mot de insatser som ger extra ersättning såsom Extratjänsterna. Tidigare exempel där kommunerna fick extra ersättning i form av förstärkta riktade statsbidrag genom s.k. "kommun-bonus" för att skapa Extratjänster resulterade i dokumenterat bristfälliga resultat, insatser riktade till fel målgrupper och insatser med begränsad kvalitet.

Samtidigt kan även den negativa påverkan av kommunernas inträde på marknaden försvåra befintliga LOV-system såsom STOM och KROM.

Kommunala leverantörer riskerar att ha ett snävt synsätt på kompetensförsörjning och föranleda en framtida kommunalisering av den aktiva arbetsmarknadspolitiken

Det finns avslutningsvis en tydlig risk att förslaget hämmar geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden, vilket också utredningen konstaterar. Kommunernas perspektiv på kompetensförsörjning är lokalt, inte nationellt.

Om kommunala leverantörer därutöver tillåts ta överhanden finns risken att offentliga enheter skadar förutsättningarna för privata aktörer att i förlängningen finnas kvar.

Det skulle öppna för en kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken i framtiden. Eftersom kommuner riktar sin kompetensförsörjning primärt till välfärdens kärnsektorer och inte näringslivet skulle kompetensförsörjningen till privat sektor drabbas negativt.

Svenskt Näringsliv avstyrker således förslaget om kommuners medverkan som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen i sin helhet.

Svenskt Näringsliv

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Mattias Dahl
vice VD