



Datum

2020-10-15

Vår referens

Erika Pettersson

Planeringssekreterare

Erika.Pettersson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41) STK-2020-1077

Sammanfattning

Malmö stad har av Arbetsmarknadsdepartementet beretts möjlighet att lämna synpunkter på utredningen *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna* (SOU 2020:41). I fokus för utredningen står de rättsliga förutsättningarna för kommuner att vara leverantörer eller på annat sätt tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. För att förbättra kommuners möjlighet att medverka som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen, och för att tydliggöra kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet, föreslås ändringar i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter samt i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår också att lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd upphävs och att kommunernas uppgifter enligt denna lag istället tas in i lagen om vissa kommunala befogenheter.

Utredningen har skickats på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden, och stadskontoret har i beredningen av ärendet även fört dialog med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen samt serviceförvaltningen. Stadskontoret har upprättat ett förslag till yttrande med utgångspunkt i vad som anförs i ärendet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner upprättat förslag till yttrande och skickar yttrandet till Arbetsmarknadsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen (SOU 2020:41)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201026 Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41)
- Förslag till yttrande
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 200923 § 263 med Reservation (V) och Särskilt yttrande (SD) och (M+C)

- Yttrande från serviceförvaltningen

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-10-26

Kommunstyrelsen 2020-11-11

Beslutet skickas till

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen

Serviceförvaltningen

Avdelningen för omvärld och näringsliv

Ärendet

Regeringen beslutade i 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). Utredningen har antagit namnet *Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken* (A 2019:04). I juni 2020 överlämnade utredningen sitt betänkande *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna* (SOU 2020:41). Arbetsmarknadsdepartementet har skickat betänkandet på remiss och Malmö stad har beretts möjlighet att lämna synpunkter.

Utredningen har skickats på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden. Under arbetets gång har behov av att inhämta synpunkter även från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och servicenämnden uppkommit. Eftersom tiden inte medgivit behandling i dessa nämnder har stadskontoret i beredningen av ärendet fört dialog med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen samt serviceförvaltningen.

Utredningens uppdrag

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 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 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.

Utredningens bedömning av kommunernas möjlighet att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser inom nuvarande regelverk

Enligt utredningens bedömning får kommunerna enligt kommunallagen anses ha ett visst utrymme att vidta åtgärder på arbetsmarknadsområdet. 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 befogenheter inom arbetsmarknadsområdet. Med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) har kommunerna dessutom en skyldighet att främja enskildas rätt till arbete.

Utredningen fastslår vidare att det inte finns någonting i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) som kräver att leverantörer ska vara privata företag, utan att begreppet leverantör inkluderar även offentliga aktörer, som en kommun. Utredningen bedömer vidare att Arbetsförmedlingen enligt upphandlingsreglerna kan vända sig direkt även till en kommun (genom direktupphandling) för att få en tjänst utförd om myndigheten genomfört en upphandling av tjänsten men inte fått in några lämpliga anbud, eller inga anbud alls. Utredningen bedömer också att det inte heller finns något i lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) eller lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (LOVA) som hindrar Arbetsförmedlingen att godkänna en kommun som leverantör i ett valfrihetssystem.

I utredningen beskrivs vidare att det finns 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, bedömer utredningen att villkoren för att samarbeta bör 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 konstaterar också att det saknas rättsligt stöd för Arbetsförmedlingen att lämna över uppgifter till kommuner genom delegation, och att en sådan lösning kräver överväganden som går utöver utredningens uppdrag.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att

- kommuner har befogenheter att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser inom nuvarande regelverk.
- det är 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 och LOVA inom sina egna befogenheter,

- det är 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 möjlighet att ingå ett samarbete med en kommun för att uppnå gemensamma mål. I det samarbetet kan även ersättning till kommunen ingå.
- 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.
- det saknas lagstöd för att Arbetsförmedlingen ska kunna delegera uppgifter till en kommun.

Utredningens förslag till tydliggörande av kommunernas befogenheter

För att förbättra kommuners möjligheter att medverka som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen, och 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 föreslår också att det i lagen om vissa kommunala befogenheter förtydligas 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 författning när de i konkurrens utför uppdrag åt Arbetsförmedlingen.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att

- lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd upphävs och att kommunernas egna befogenheter på arbetsmarknadsområdet istället regleras i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.
- det i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter tydliggörs att kommunerna kan utföra uppdrag åt och med ersättning från Arbetsförmedlingen i konkurrens med andra leverantörer inom sina befogenheter.
- det i lagen (2009:47) 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.

Utredningens förslag för att uppnå likvärdiga förutsättningar mellan kommuner och andra fristående aktörer

För att uppnå så likvärdiga förutsättningar som möjligt mellan kommuner och andra fristående aktörer föreslår utredningen att undantag ges från kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot vinstdrivande näringsverksamhet samt i viss mån även från lokaliseringsprincipen, när ett uppdrag utförs enligt LOU eller LOV i konkurrens. Vid avvägningen av förslaget har

utredningen balanserat intresset av kommunernas möjligheter att vara leverantörer mot de privata leverantörernas intresse av att inte utsättas för konkurrens från kommunerna. Utredningen bedömer vidare 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. Utredningens förslag om undantag från lokaliseringsprincipen grundar sig i att Arbetsförmedlingen vid anlitaandet av fristående aktörer inte alltid delar in uppdragen efter kommunernas gränser och att ett undantag från lokaliseringsprincipen möjliggör för kommunerna att i större utsträckning medverka som leverantörer i Arbetsförmedlingens uppdrag.

Utredningen föreslår även att LOVA lagtekniskt förtydligas så att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att inrätta valfrihetssystem för arbetsmarknadspolitiska tjänster. Därigenom kan det lämpligaste sättet för anskaffning användas i det enskilda fallet.

Utöver det föreslår utredningen att samarbeten mellan Arbetsförmedlingen och kommuner enligt LOU bör regleras i förordning samt att förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att i vissa fall ge stöd till kommuner bör regleras i förordning. Utredningen föreslår också att en särskild myndighet ges i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer och att även effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken bör följas upp av denna myndighet.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att

- det i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter regleras hur kommunerna får agera när de uppträder som leverantörer enligt LOU och LOV.
- lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen förtydligas så att den avser valfrihet och inte upphandling. Definitionen av valfrihetssystem preciseras.
- en myndighet ges i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer. Även effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken föreslås följas upp av denna myndighet.

Konsekvenser av kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiken

I utredningen analyseras konsekvenser av att kommuner med nuvarande reglering utför tjänster på uppdrag av - och med ersättning från - Arbetsförmedlingen. Utredningen konstaterar att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i grunden inte påverkas av att kommuner utför tjänster på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen som konkurrent inom LOV eller LOU, eller inom ett samarbete. Ansvar ligger kvar på den beställande myndigheten som har både möjlighet och skyldighet att se till att tjänsterna utförs på ändamålsenligt sätt. Det övergripande statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken ligger således kvar hos Arbetsförmedlingen som fortsatt avgör vilka individer som ska få del av en statlig arbetsmarknadsinsats och vilken typ av tjänst en kommun eventuellt ska utföra mot ersättning.

Beskrivna konsekvenser i utredningen:

- En modell med beställare och utförare kan vara användbar för att på ett flexibelt sätt ta tillvara resurser och kunskap från kommunerna.
- Ansvarsfördelningen i ett samarbete kan bli tydlig genom att Arbetsförmedlingen

- uppdrar åt kommuner att utföra vissa tjänster.
- Ett system där staten i ökad omfattning beställer arbetsmarknadstjänster av kommuner kan leda till konsekvenser för relationen mellan stat och kommun och försvaga samverkanssituationer som bygger på att staten och kommunen är jämbördiga parter med sina respektive insatser för arbetssökande.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - En fördel med kommuners medverkan är möjligheten till lokal anpassning, men det finns också en risk för att den geografiska och yrkesmässiga rörligheten hämmas då kommunernas kompetensförsörjningsperspektiv är lokalt.
 - Kommuners förutsättningar att bedriva arbetsmarknadsverksamhet varierar. För en del kommuner, särskilt de 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.
 - Kommunernas verksamhet riskerar att riktas mot de insatser som ger intäkter, dvs. arbetsmarknadsinsatser med möjlighet till statlig ersättning. Det skulle kunna få konsekvenser för kommunernas verksamhet i övrigt. Risken för detta bedöms dock som liten då kommuner har ekonomiska incitament att minska ekonomiskt bistånd.
 - Förbättrade möjligheter för kommunerna att medverka som utförare av statliga arbetsmarknadspolitiska insatser kan ses som positivt för den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna själva avgör om de vill delta eller inte.

Utredningens konsekvensanalys av förslag till tydliggörande av kommunernas befogenheter och förslag för att uppnå likvärdiga förutsättningar mellan kommuner och andra fristående aktörer

Utredningen bedömer att förslagen till tydliggörande av kommunernas befogenheter på arbetsmarknadsområdet och förslagen för att uppnå likvärdiga förutsättningar ger ökad tydlighet och konkurrensneutralitet samt bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att ta tillvara kommunernas kompetens. Förslaget att kommuner enbart får vara leverantörer inom sina befogenheter när de deltar i konkurrens med andra aktörer i upphandlingar och valfrihetssystem motverkar enligt utredningen några av de konkurrensproblem som kan uppstå när kommuner är leverantörer åt Arbetsförmedlingen. Även förslaget till krav på affärsmässighet och särredovisning bedöms öka konkurrensneutraliteten.

Utredningens förslag till undantag från lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet ger enligt utredningen 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 enligt utredningen bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att ta tillvara kommunernas kompetens.

Arbetsmarknads- och socialnämndens yttrande

I sitt yttrande (ASN-2020-9198) ställer sig arbetsmarknads- och socialnämnden positiv till utredningens klargöranden gällande kommunernas befogenheter inom arbetsmarknadsområdet, och till att kommunernas möjligheter att vara leverantör av arbetsmarknadspolitiska tjänster åt Arbetsförmedlingen har tydliggjorts. Detta ger enligt nämnden stöd för utveckling av den redan befintliga modellen för samverkan mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen i Malmö.

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser vidare att det i utredningen har gjorts en bra beskrivning av tänkbara konsekvenser av att kommuner levererar eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och anser att utredningen på ett tydligt sätt belyser att det samtidigt som kommunal medverkan kan ge positiva effekter för utbudet av arbetsmarknadspolitiska insatser finns en risk att fristående aktörers möjligheter att bedriva verksamhet påverkas negativt. Arbetsmarknads- och socialnämnden ser också positivt på förslagen för att uppnå så likvärdiga förutsättningar som möjligt mellan kommuner och andra fristående aktörer.

Arbetsmarknads- och socialnämnden menar också att utredningens förslag att förtydliga LOV samt att reglera samarbeten enligt LOU och Arbetsförmedlingens stöd till kommuner i förordningar är bra, då tydlighet kring förutsättningar underlättar samverkan. Arbetsmarknads- och socialnämnden ställer sig också positiv till förslagen att ge en myndighet i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer och att en statlig myndighet bör följa upp kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknads- och socialnämndens bedömning är att utredningens slutsatser och förslag inte innebär några ekonomiska konsekvenser för den form av samarbete som bedrivs mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen i Malmö idag. Däremot menar nämnden att det skulle kunna öppnas upp möjligheter till statlig finansiering av kommunal verksamhet genom utredningens tydliggörande av att Arbetsförmedlingen har möjlighet att ingå ett samarbete med en kommun för att uppnå gemensamma mål och att ersättning till kommunen kan ingå i ett sådant samarbete.

Nämnden menar dock att det kan innebära en viss osäkerhet att bedriva verksamheter som leverantör åt Arbetsförmedlingen, som dessutom innebär en större osäkerhet kring den långsiktiga finansieringen av verksamheterna. Nämnden tillägger att när tjänster utförs på uppdrag av Arbetsförmedlingen så är det Arbetsförmedlingen som sätter ramarna och definierar målgruppen för samarbetet. Det gör att kommunen som leverantör inte kan göra egna prioriteringar av till exempel personer från den egna kommunen eller av personer som uppstår försörjningsstöd om inte det framgår av avtalet med Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknads- och socialnämnden tydliggör i sitt yttrande att samverkan mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen idag inte bygger på en beställar-/utförarmodell. De kommunala

arbetsmarknadsinsatserna genomförs på eget initiativ, är till största delen finansierade med kommunala medel och är uppbyggda som ett komplement till Arbetsförmedlingens insatser. Nämnden betonar att samverkan mellan stat och kommun utifrån gemensamma resurser ger andra möjligheter till resultat än ett beställar-/utförarmodell, och att en väl utvecklad modell för samordnad planering mellan stat och kommun kring enskilda individer är avgörande för att ge en god gemensam myndighetsservice.

Nämnden beskriver vidare att samverkan mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen i Malmö är reglerad genom den strategiska överenskommelsen (SÖK). Syftet med SÖK är att få ut bästa möjliga resultat av Malmö stads och Arbetsförmedlingens insatser för att fler Malmöbor ska få arbete och utbildning. Arbetsmarknads- och socialförvaltningsnämnden beskriver att nämndens fokus i första hand ligger på att erbjuda arbetsmarknadsinsatser för försörjningsstödstagare, samt att bidra som part i de etablerade samarbeten som bedrivs och utvecklas inom ramen för den strategiska överenskommelsen mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen i Malmö. Arbetsmarknads- och socialförvaltningsnämnden samverkar även med Arbetsförmedlingen och andra parter kring finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser genom FINSAM i Malmö samt genom gemensamt bedrivna verksamheter och projekt.

Arbetsmarknads- och socialnämnden bedömer att Arbetsförmedlingens reformering och systemet med fristående aktörer kan komma att innebära en utmaning för samverkan kring den enskilda Malmöbon. Särskilt när det finns behov av en hög grad av samverkan mellan exempelvis socialtjänst, arbetsmarknadsinsatser, hälso- och sjukvård m.fl. kan mängden fristående aktörer, tidsavgränsade uppdrag och enskilda Malmöbors byte av aktörer försvåra förutsättningarna för samverkan. Nämnden konstaterar också att en stor andel av de arbets sökande som idag är inskrivna på Arbetsförmedlingen i Malmö inte erbjuds aktiva arbetsmarknadsåtgärder. I juli månad 2020 erbjöds mindre än 10 procent av Malmös öppet arbetslösa eller sökande i program insatser hos fristående aktörer i form av stöd och matchning eller introduktion till arbete. Även om det finns ett stort antal fristående aktörer som vill vara leverantörer till Arbetsförmedlingen i Malmö frågar sig arbetsmarknads- och socialnämnden om tjänsterna som upphandlas enligt LOU eller erbjuds i valfrietssystem enligt LOV kommer att erbjudas i tillräcklig omfattning i förhållande till behoven hos de arbets sökande i Malmö. Oavsett om de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna bedrivs av privata eller offentliga aktörer så anser arbetsmarknads- och socialnämnden att de behöver öka i omfattning för att fler arbetslösa Malmöbor ska få stöd i sitt arbetssökande.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen har i sin dialog med stadskontoret framfört att de ser positivt på att utredningens bedömningar och förslag kan stärka kopplingen mellan arbetsmarknadsinsatser och reguljär utbildning, både genom att kombinera reguljär utbildning med matchning och coachning och genom att kombinera reguljär utbildning med arbetsmarknadsanställningar. Genom att kombinera reguljär utbildning och arbetsmarknadsanställningar finns möjlighet att öka placeringsgraden och knyta branscher tydligare till reguljära utbildningar. Det öppnar även upp för att i ökad utsträckning styra insatser dit det lokala arbetslivets behov är som störst. I detta sammanhang anser förvaltningen det slutligen vara av stor vikt att definiera och tydliggöra gränsdragningarna mellan icke-reguljär utbildning och den reguljära utbildningen som kommunen har en rättslig skyldighet att erbjuda.

Förvaltningen anser också att utredningens bedömningar skulle kunna öppna upp för ökad koordination av arbetsmarknadsinsatser på lokal nivå, och för möjligheten att erbjuda

arbetsmarknadsinsatser genom att kombinera reguljär utbildning som förvaltningen erbjuder (t.ex. SFI) med en yrkesdel som tillhandahålls av annan fristående aktör. På så sätt kan individen ta del av det reguljära utbildningsutbudet samtidigt som smalare spår till anställning, utifrån arbetsmarknadens behov, kan erbjudas individen.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen ser positivt på att de rättsliga förutsättningarna för kommuner att erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser utreds och förtydligas, men konstaterar samtidigt att det inte ligger inom förvaltningens huvuduppdrag att erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser.

Serviceförvaltningens synpunkter

I dialogen med stadskontoret konstaterar serviceförvaltningen att ansvarsfördelningen inom arbetsmarknadsområdet är komplex, och att Arbetsförmedlingens reformering bär likheter med den beställar-/utförarrelation som idag finns inom Malmö stad mellan tekniska nämnden (beställare) och servicenämnden (utförare). Förvaltningen efterfrågar en tydligare ansvarslinje och bedömer därtill förslaget om en uppföljningsmyndighet som positivt.

Vidare konstaterar förvaltningen att förutsättningarna skiljer sig väsentligt mellan olika kommuner i landet där mindre kommuner i vissa fall sannolikt kommer bli den enda möjliga leverantören för de tjänster som Arbetsförmedlingen efterfrågar. I Malmö bedöms det däremot finnas en förhållandevis stor flora av fristående aktörer som kan utföra arbetsmarknadspolitiska insatser. Detta, menar förvaltningen, riskerar påverka likvärdigheten i landet för enskilda arbetssökande.

Förvaltningen menar att ett mer renodlat och tydligt arbetssätt hade varit att organisera arbetsmarknadsinsatserna med en tydlig huvudman.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret delar i allt väsentligt de synpunkter som arbetsmarknads- och socialnämnden lyfter i sitt yttrande. Utredningens klagöranden över kommuners befintliga befogenheter inom arbetsmarknadsområdet samt kommuners möjligheter att på olika sätt tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen bedöms som positivt. Samtliga författningsförslag bedöms som positiva då en ökad tydlighet kring förutsättningarna underlättar och främjar samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. En ökad tydlighet bedöms också underlätta för de fristående aktörerna. Stadskontoret delar också synen på att förslagen om att ge en statlig myndighet i uppdrag att ge vägledning om offentliga aktörer som leverantörer samt att följa upp kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken är goda.

I sammanhanget vill stadskontoret också ansluta till arbetsmarknads- och socialnämndens resonemang om att samverkan mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen idag huvudsakligen regleras inom ramen för den strategiska överenskommelsen (SÖK), och att en roll som leverantör till Arbetsförmedlingen skulle innebära stora förändringar i relationen. I utredningen problematiseras den rollförskjutning som uppstår vid en beställar-/utförarsituation mellan kommun och stat, med slutsatsen att denna förskjutning blir mest påtaglig om kommuner är leverantörer inom LOU eller LOV, men att den inte blir lika framträdande om ersättning sker inom ramen för ett samarbete. Modellen med kommuner som leverantör inom LOU eller LOV, är också den som enligt utredningen mest uppenbart riskerar att leda till konkurrenssnedvridning på grund av grundläggande skillnader mellan kommuner och privata företag. Stadskontoret bedömer det som positivt att utredningen för resonemang om, och ger förslag som syftar till att

motverka, de konkurrensproblem som kan uppstå när en kommun agerar på den fria marknaden.

Malmö stad besitter stor kunskap om - och erfarenhet av att rusta - framförallt målgruppen arbetslösa med ekonomiskt bistånd. Stadskontoret ser därför, precis som arbetsmarknads- och socialnämnden, att reformeringen av Arbetsförmedlingen och förskjutningen mot att i högre grad beställa insatser av fristående aktörer i praktiken kan innebära att Malmö stad kan få statlig finansiering för arbetsmarknadsinsatser som annars skulle bekostas av kommunen själv. Samtidigt är det i sammanhanget viktigt att lyfta att det i dessa fall blir Arbetsförmedlingen som definierar målgruppen för samarbetet och att insatserna därför kan behöva rymma andra deltagare än de som idag prioriteras av Malmö stad, förutsatt att annat inte anges i det avtal som sluts med Arbetsförmedlingen.

Systemet med fristående aktörer som sådant bedöms medföra både möjligheter och utmaningar för Malmö. Den marknadsförändring som reformeringen av Arbetsförmedlingen kommer att leda till öppnar upp för såväl befintliga som nya aktörer inom Malmös näringsliv och civilsamhälle, vilket bedöms som positivt. Konkurrensutsättning kan också leda till mer effektiva och innovativa insatser som kommer Malmöborna till gagn. Samtidigt riskerar systemet med fristående aktörer innebära en utmaning för samverkan kring den enskilda Malmöbon. Precis som arbetsmarknads- och socialnämnden lyfter i sitt yttrande, blir utmaningen mest påtaglig i de fall då det föreligger behov av en hög samverkansgrad mellan exempelvis socialtjänst, arbetsmarknadsinsatser, hälso- och sjukvård m fl. I dessa fall riskerar mängden av tidsavgränsade uppdrag och enskilda Malmöbors byte av aktörer försvåra förutsättningarna för samverkan. Stadskontoret delar också serviceförvaltningens synpunkt gällande att förutsättningarna skiljer sig avsevärt mellan olika kommuner i landet, vilket riskerar påverka likvärdigheten för den enskilda arbetssökande.

I likhet med vad gymnasie- och vuxenutbildningen framfört vill stadskontoret också betona vikten av att stärka kopplingen mellan arbetsmarknadsinsatser och reguljär utbildning. Det bör vara möjligt att erbjuda arbetsmarknadsinsatser genom att kombinera reguljär utbildning som kommunen erbjuder (t.ex. SFI) med en yrkesdel som tillhandahålls av annan fristående aktör. På så sätt kan individen ta del av det reguljära utbildningsutbudet samtidigt som smalare spår till anställning, utifrån arbetsmarknadens behov, kan erbjudas individen.

Som arbetsmarknads- och socialnämnden konstaterat erbjuds en stor andel av de arbetssökande som idag är inskrivna på Arbetsförmedlingen i Malmö inte aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Att tjänsterna som upphandlas enligt LOU eller erbjuds i valfrietssystem enligt LOV kommer att erbjudas i tillräcklig omfattning i förhållande till behoven hos de arbetssökande i Malmö bedömer stadskontoret vara den mest centrala frågan i Arbetsförmedlingens reformeringsarbete, oavsett om insatserna bedrivs av privata eller offentliga aktörer.

Mot bakgrund av vad som anförts i ärendet har stadskontoret upprättat ett förslag till yttrande. Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsen godkänner förslaget och skickar yttrandet till Arbetsmarknadsdepartementet.

Ansvariga

Micael Nord Näringslivsdirektör
Lotta Liedberg Sekreterare
Andreas Norbrant Stadsdirektör

