

Datum
12 november 2020

Beteckning
SOU 2020:41
Dnr A2020/01492/A

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 Stockholm

Dnr: A2020/01492/A

Remissvar SOU 2020:41

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna

Famna – riksorganisationen för idéburen välfärd och Forum – idéburna organisationer med social inriktning är glada att kunna lämna ett gemensamt remissvar.

Famna - riksorganisationen för idéburen välfärd har för närvarande 96 medlemmar från Skåne i söder till Västerbotten i norr. Några av våra största medlemmar Ersta diakoni, Stockholms Sjukhem, Bräcke diakoni, Stockholms Stadsmission, Stiftelsen Stora Sköndal, Röda Korset och Rädda Barnen. Därutöver har vi många andra välrenommerade medlemmar som länge erbjudit medborgare och medmänniskor sociala tjänster, kvalificerad vård och individuell omsorg utan vinstsyfte.

Forum - idéburna organisationer med social inriktning samlar nära 40 medlemsorganisationer som i sin tur består av flera tusen lokala föreningar. Forum arbetar för civilsamhällets möjligheter att verka och ofta med frågeställningar som rör olika aspekter av demokrati, välfärd och organisering. Bland Forums medlemmar finns kvinno- och tjejjourer, Sveriges Stadsmissioner, Röda Korset, Rädda Barnen m.fl.

Famnas äldsta medlem, Stiftelsen Danvikshem, har bedrivit verksamhet sedan mitten på 1500-talet. Forums äldsta medlem är Svenska kyrkan som också verkat sedan 1500-talet. Men mera typiskt är att våra verksamheter har bortåt 100 år eller mer på nacken, t.ex. Stadsmissionerna som finns i alla större städer i vårt land. Bland verksamheter som tillkommit på senare tid finns till exempel arbetsintegrerande sociala företag (ASF), tjej- och kvinnojourer, boenden för ensamkommande flyktingbarn och HVB-hem.

Idéburna organisationer har ofta vuxit fram när människor har sett brister och behov som det offentliga eller de privata företagen inte kunnat eller velat möta. Innovation och nytänkande är starka drivkrafter bakom idéburen verksamhet.

Ställningstaganden i sammanfattning

- Vi avstyrker förslaget att kommuner ska kunna delta i offentliga upphandlingar i konkurrens med andra aktörer med undantag från lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande näringsverksamhet. Vi befärrar att förslaget kommer få negativa effekter för den idéburna sektorn och möjligheterna för idéburna aktörer att samverka med kommuner. Vi noterar att utredningen saknar en analys av hur förslagen påverkar de idéburna aktörerna
- Vi delar inte utredningens analys av vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som enligt EU-rätten är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse respektive icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse eller vad som enligt EU-rätten gör en verksamhet "ekonomisk" respektive "icke-ekonomisk". Utredningens analys saknar stöd i EU-domstolens praxis, särskilt avgöranden som kommit på senare tid.
Vi uppmanar regeringen att genomföra förslagen i betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56), bland annat förslaget att införa en allmän möjlighet i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) att reservera upphandlingar av välfärdstjänster för idéburna aktörer. Vi tror att detta kan bidra till att uppväga de negativa effekter för den idéburna sektorn som vi förutser av förslagen i SOU 2020:41 Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen.

Effekterna av 2020:41 för de idéburna aktörerna

Famna och Forum ställer oss bakom ambitionen i kommittédirektivet (2019:86) att det ska finnas likvärdiga tjänster för arbetssökande i hela landet.

Vi beklagar att utredningen, trots direktivet att genom en referensgrupp involvera branschförbund och företagorganisationer, ingen av de organisationer som företräder den tredje sektorn har varit inkluderade. Resultatet är en ofullständig verklighetsbeskrivning där den tredje sektorn (civilsamhället/idéburen sektor) inom arbetsmarknadspolitiken är osynliggjord.¹

¹ "Såväl stat och kommun som marknadsaktörer bidrar till att genomföra den nationella arbetsmarknadspolitiken." s 15

Enbart konsekvenser för privata vinstdrivande aktörer har beaktats. Detta är olyckligt då eventuella konsekvenser för civilsamhället också ska redovisas.² En förutsättning för att beslutsfattare och medborgare ska kunna bedöma och välja idéburna verksamheter är att dessa synliggörs och inte döljs i en tvåsektorsmodell där allt är antingen "offentligt" eller "privat". Det gäller såväl i valet av utförare som i utvärdering av aktörerna efteråt.

Vi befärar att utredningens förslag att kommuner i ökad utsträckning ska kunna lämna anbud i Arbetsförmedlingens upphandlingar i konkurrens med andra aktörer kommer få negativa effekter för den idéburna sektorn. Även utredningen ser en risk för att ett ökat kommunalt deltagande i Arbetsförmedlingens upphandlingar kan skada konkurrens och hota utvecklingen av privata initiativ. Utredningen tar emellertid inte upp hur detta särskilt kan påverka de idéburna aktörerna.

Vi ser att förslaget i högre grad påverkar just den idéburna sektorn eftersom de idéburna aktörerna tillhandahåller sådana insatser som kommunerna i första hand kan tänkas vilja konkurrera om, dvs. insatser som riktar sig till individer vilka befinner sig långt från arbetsmarknaden och därför har en mer rustande karaktär. De idéburna organisationerna känner redan av konkurrens från offentliga aktörer, inte minst kommuner. Enligt betänkandet Palett för ett stärkt civilsamhälle, SOU 2016:13, vittnar idéburna aktörer om att kommuner endast under ett övergångsskede upphandlar olika tjänster från civilsamhällets organisationer tills de byggt upp en egen verksamhet.³

I Idéburen välfärd, SOU 2019:56, konstateras att de idéburna aktörernas position som utförare av välfärdstjänster har försvagats.. Mätt i andel sysselsatta inom välfärden har de idéburna aktörernas andel i Sverige 2000–2013 minskat från 3,5 till 3,2 procent medan de kommersiella aktörerna ökat från 8,7 till 19,2 procent under samma period.⁴

I betänkandet Ordning och reda i välfärden, SOU 2016:78, framhålls att de idéburna aktörerna utgör ett komplement till de offentliga och de kommersiella aktörerna. De idéburna aktörerna erbjuder ofta tjänster med ett innehåll och en bakomliggande filosofi som de offentliga aktörerna inte tillhandahåller och som inte är tillräckligt kommersiellt intressant för en vinstsyftande aktör att bedriva. De idéburna aktörerna har också historiskt sett bidragit till innovation genom att tillhandahålla nya former av välfärdstjänster innan de kommit att i

² Exempelvis betonar betänkandet "Palett för ett stärkt civilsamhälle" (SOU 2016:13) vikten av och kraven på att inkludera konsekvenser för civilsamhället (5.1.3). Det finns tre samhällssektorer, en offentlig, en privat (kommersiell) och en idéburen sektor och detta har även lyfts i flera tidigare utredningar. Det är av yttersta vikt att det ska åtskiljas mellan alla tre sektorer inom såväl statistik som övriga kunskapsunderlag.

³ SOU 2016:13, s. 353-354.

⁴ SOU 2019:56, s. 410.

större skala utföras av offentliga aktörer. De idéburna har på så vis drivit på välfärdsstatens utveckling. I forskningen har denna roll delvis förklarats av att organisationerna drivs av ideologiska, religiösa och sociala skäl och inte av vinstsyfte.⁵

Regeringen har i närtid tillsatt tre utredningar som alla lyft de idéburna organisationernas del i välfärdsproduktionen, de särskilda mervärden som dessa aktörer bidrar med men också de hinder och utmaningar som de idéburna organisationerna möter inte minst i offentliga upphandlingar. Detta perspektiv lyser emellertid helt med sin frånvaro i betänkandet 2020:41. I konsekvensanalysen behandlas inte hur förslagen kan komma att påverka den idéburna sektorn. Varken betänkandet En palett för ett stärkt civilsamhälle, betänkandet Ordning och reda i välfärden eller betänkandet Idéburen välfärd finns med bland de offentliga utredningar som utredningen studerat. Regeringens uttalade målsättning om att underlätta för idéburen välfärd, bl.a. uttryckt i direktiven till utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56) kan sålunda inte heller ha tagits i beaktande.

Idag förekommer det samverkansformer mellan kommuner och idéburna aktörer som inte förutsätter upphandling. I betänkandet Idéburen välfärd och en vägledning som utredningen "En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden" (dir 2018:46) tagit fram diskuteras möjligheterna för offentliga aktörer, inte minst kommuner, att ingå idéburna offentliga partnerskap (IOP) med idéburna organisationer. IOP bygger på samverkan och intressegemenskap, snarare än konkurrens. Betänkandet 2020:41 analyserar inte hur förslagen kan påverka samarbetsklimatet mellan kommuner och idéburna organisationer när kommuner uppmanas att agera konkurrenter till externa utförare vilket också inkluderar de idéburna organisationerna.

Vi ser en risk att utredningens förslag kan leda till ett försämrat samarbetsklimat. Risken är överhängande att de idéburna organisationerna kommer mötas av tilltagande konkurrens från kommunerna samt att denna konkurrens också kan ske i reserverade upphandlingar vilka egentligen syftar till att utgöra en fredad zon för den idéburna sektorn. Det finns inget hinder mot att en kommun deltar i en reserverad upphandling enligt 4 kap. 18 § LOU, i vilken endast leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. I propositionen Nytt regelverk om upphandling nämns en kommuns socialnämnd som ett exempel på en sådan leverantör som får delta i en reserverad upphandling.⁶

SGEI, NESGI och ekonomisk verksamhet enligt EU-rätten

⁵ SOU 2016:78, s. 464.

⁶ Prop. 2015/16:195, s. 460.

Famna och Forum delar inte utredningens analys av statsstödsreglerna eller när en verksamhet enligt EU-rätten är "ekonomisk" respektive "icke-ekonomisk". Vi delar inte heller utredningens uppfattning att flertalet arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen kan komma att låta fristående aktörer utföra är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Enligt vår mening är arbetsmarknadspolitiska insatser, som kan definieras som välfärdstjänster, icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (NESGI) om de finansieras med skattemedel och därmed utförs utan avgift för brukaren. Utredningen saknar en analys av begreppet "tjänst" enligt artikel 57 EUF-fördraget, dvs. "prestationer som normalt utförs mot ersättning". Av EU-domstolens praxis framgår att skattefinansierade välfärdstjänster inte utförs mot ersättning i den mening som avses i fördraget,⁷ och följaktligen inte är "tjänster". De är i stället NESGI. Distinktionen mellan "tjänster", inklusive SGEI, å ena sidan och NESGI å andra sidan är central eftersom NESGI varken omfattas av EU:s statsstödsregler, konkurrensregler eller upphandlingsregler.⁸

Vi gör gällande att frågan om en verksamhet är "ekonomisk" eller "icke-ekonomisk" inte är beroende av om den aktör som bedriver verksamheten är offentlig eller privat. Vi gör vidare gällande att det saknar betydelse om det finns en "marknad" där offentliga och privata – till och med vinstsyftande - aktörer konkurrerar om brukarna. Enligt vår mening framgår detta av EU-domstolens praxis, särskilt två avgöranden som meddelats på senare tid, *Congregación* (C-74/16) och *Dôvera* (C-262/18 P).

Utredningen förefaller vara av uppfattningen att en arbetsmarknadspolitisk verksamhet endast kan vara "icke-ekonomisk" när den utförs av en offentlig aktör. Så snart det allmänna anlitar en extern aktör för att utföra en arbetsmarknadspolitisk insats ska denna insats, enligt utredningen, betraktas som en "ekonomisk" verksamhet/tjänst vilken omfattas av EU:s statsstödsregler och upphandlingsregler. Detta därför att insatsen utförs på en marknad.⁹

Enligt vår mening saknar denna tolkning stöd i EU-domstolens praxis. Nedan ger vi därför en mer detaljerad redogörelse av vad EU-domstolen säger i två avgöranden meddelade under senare år.

⁷ Se t.ex. *Humbel* (263/86) och *FENIN* (C-205/03 P) och EFTA-domstolens avgörande i *Private Barnehager* (E-5/07). Se också Sylvan: *Do EU Rules on Public Procurement Apply to Tax-funded Welfare Services?*, *Public Procurement Law Review*, nr 6 – 2016.

⁸ Se SOU 2020:41, s. 112.

⁹ SOU 2020:41, s. 113: "Den verksamhet som Arbetsförmedlingen kommer att anlita fristående aktörer för och som omfattas av denna utredning bör som utgångspunkt bedömas erbjudas på en marknad och anses som ekonomiska. Som sådana omfattas de av såväl statsstöds- som upphandlingsreglerna."

Med det sagt vill vi samtidigt påpeka att det oavsett finns goda förutsättningar för Arbetsförmedlingen att samverka med idéburna aktörer utan att denna samverkan kommer i konflikt med EU-rätten eller specifikt EU:s statsstödsregler.¹⁰ Detta därför att välfärdstjänsterna, eller med andra ord, tjänster av allmänt intresse, intar en särställning i EU-rätten och att denna särställning gäller oavsett om välfärdstjänsterna är "ekonomiska" eller "icke-ekonomiska". Detta framgår inte minst av betänkandet SOU 2019:56 Idéburen välfärd och den vägledning som utredningen "En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden" tagit fram. Enligt samma utredning kan Sverige reformera LOU:s bestämmelser om upphandling av välfärdstjänster utan att detta strider mot EU-rätten eller direktiv 2014/24/EU. Vi återkommer till detta nedan.

Congregación

Den första domen vi vill uppmärksamma är Congregación (C-74/16) vilken meddelades den 27 juni 2017. Bakgrunden var att det spanska trossamfundet Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (kongregationen) ansökte om att bli befriad från skyldigheten att betala skatt för ett bygglov som avsåg om- och utbyggnad av en aula som tillhörde trossamfundets skola "La Inmaculada". Eftersom befrielse från en skatt är en sådan åtgärd som kan utgöra statsstöd begärde den spanska domstolen EU-domstolens svar på om en skattebefrielse för kongregationen stred mot EU:s statsstödsregler. En förutsättning för att statsstödsreglerna skulle bli tillämpliga var emellertid att kongregationen bedrev "ekonomisk" verksamhet så som detta begrepp definieras i EU-rätten. Bedriver inte mottagaren "ekonomisk" verksamhet är mottagaren inte ett "företag" enligt EU-rätten. Statsstöd kan nämligen bara komma ifråga om mottagaren av stödet är att klassificeras som ett "företag".

Enligt vår mening hoppar utredningen över denna grundläggande förutsättning i sin analys av statsstödsreglernas tillämplighet när Arbetsförmedlingen anlitar eller lämnar bidrag till externa aktörer. De externa aktörerna förutsätts av utredningen vara "företag" redan ikraft av att de är externa, dvs. inte är offentliga aktörer. Vi vill därför påpeka att kongregationen inte var en offentlig aktör. Kongregationen var ett trossamfund skild från det allmänna och därmed en extern aktör. Kongregationen var därmed också en privat, om än inte en kommersiell, aktör.

Detta saknade emellertid betydelse. Kongregationen var ändå inte ett "företag" enligt EU-domstolen. Inte heller den omständigheten att kongregationen bedrev undervisningen på uppdrag av en offentlig beställare fick till följd att kongregationens verksamhet var "ekonomisk" eller att undervisningen som bedrevs i kongregationens skola var en SGEI. EU-domstolen konstaterade att kongregationen bedrev undervisningen i sin skola "La Inmaculada" enligt

¹⁰ Se t.ex. SOU 2019:56, kap. 6.

villkoren i ett avtal med regionen Madrid och att kongregationen fick betalt med offentliga medel för att göra detta.¹¹ Detta fick emellertid inte till följd att undervisningen blev "ekonomisk", eftersom undervisningen var offentligt finansierad.

Kongregationen bedrev också förskoleverksamhet. Denna verksamhet, vilken bedrevs "utanför skoltid och efter skolpliktens upphörande", finansierades inte med offentliga medel utan av "privata ekonomiska bidrag som lämnas, framför allt av eleverna och deras föräldrar, för att täcka skolans kostnader".¹² Enligt EU-domstolen uppfyllde därför förskoleverksamheten "samtliga av kriterierna... för att klassificeras som 'ekonomisk verksamhet'".¹³ **Det som avgör om en välfärdsverksamhet är "ekonomisk" eller "icke-ekonomisk" är alltså hur den finansieras. Är välfärdstjänsten offentligt finansierad är den "icke-ekonomisk". Är välfärdstjänsten däremot finansierad med privata medel, till exempel avgifter från brukarna, så är den "ekonomisk".**

Det framgick också att det i Spanien fanns en marknad för skolverksamhet. Enligt generaladvokaten finns det i Spanien en marknad där elever och föräldrar kan välja mellan både offentliga och privata skolor vilka bedriver sin verksamhet i konkurrens med varandra.¹⁴ Inte heller existensen av en marknad gjorde att undervisningen skulle betraktas som "ekonomisk". Detta framgår ännu tydligare av Dövera, nedan.

¹¹ "Det framgår – mot bakgrund av de samstämmiga uppgifter som lämnats under förhandlingen vid domstolen av kongregationen, kommunen och den spanska regeringen – att den undervisningsverksamhet som subventioneras av spanska staten ingår i denna medlemsstats offentliga system för grundskole- och gymnasieutbildning. Det framgår också att undervisningen på skolan La Inmaculada bedrivs med stöd av och i enlighet med villkoren i ett avtal som ingåtts mellan kongregationen och den autonoma regionen Madrid, och att den finansieras helt och hållet med offentliga budgetmedel", *Congregación*, p. 55. Den omständigheten att kongregationen bedrev undervisningen enligt villkoren i ett avtal med regionen/kommunen Madrid mot betalning med offentliga medel medför alltså inte att verksamheten blev "ekonomisk". Av generaladvokatens förslag till avgörande framgår att detta avtal i själva verket har motsatt effekt. Genom avtalet blev nämligen undervisningen i La Inmaculada "helt integrerad i Spaniens offentliga utbildningssystem" (*Congregación*, förslag till avgörande, p. 46).

¹² *Congregación*, p. 58.

¹³ *Ibid*, p. 57.

¹⁴ "Sådana omständigheter talar sammantaget för antagandet att användningen av den omtvistade skolbyggnaden – aulan – eftersträvar ett specifikt socialt, kulturellt och utbildningsrelaterat ändamål och att *Congregación's* verksamhet i den utsträckningen är av icke-ekonomisk natur, även om det på grund av möjligheterna som elever och föräldrar har att välja mellan olika skolor i offentlig eller privat regi finns en viss "konkurrens" mellan skolorna.", *Congregación*, förslag till avgörande, p. 47.

Trots att regionen Madrid anlidade en extern aktör och betalade denna externa aktör för att bedriva undervisning i sin skola och trots att det i Spanien fanns en marknad där offentliga och privata skolor konkurrerar om eleverna bedrev kongregationen inte någon "ekonomisk" verksamhet. Detta därför att undervisningen var offentligt finansierad och därmed ingick i det spanska systemet för grundskole- och gymnasieutbildning.¹⁵

Enligt vår mening visar Congregación att en offentligt finansierad välfärdstjänst är "icke-ekonomisk" även om den utförs av en extern aktör på en konkurrensutsatt marknad (av Dôvera, nedan, framgår att detta även gäller om den externa aktören har ett vinstsyfte). Detta bör också gälla Arbetsförmedlingens verksamhet. **Den omständigheten att Arbetsförmedlingen anlitar externa aktörer, till exempel idéburna aktörer, för att bedriva sådana arbetsmarknadspolitiska insatser vilka utgör välfärdstjänster och vilka är offentligt finansierade och följaktligen utförs utan ersättning från brukaren är NESGI även när de utförs av en extern aktör.** Enligt EU-domstolen påverkas nämligen inte frågan om en viss enhet ska betecknas som ett företag "av om enheten är offentlig eller privat."¹⁶

Vi gör därför gällande att skattefinansierade tjänster som till exempel stöd och matchning (STOM), introduktion till arbete, utbildningstjänster och andra arbetsmarknadspolitiska insatser vilka huvudsakligen har till syfte att rusta personer som står långt ifrån arbetsmarknaden är NESGI även när de utförs av externa aktörer.

I detta sammanhang finns skäl att kort nämna ett äldre avgörande från EU-domstolen vilket rörde just arbetsförmedling, EU-domstolens dom i Höfner (C-41/90). Enligt utredningen har "[a]rbetsförmedlingsverksamhet som utövas av en offentlig institution för sysselsättning ... av EU-domstolen i ett fall bedömts vara ekonomisk verksamhet".¹⁷ Den dom som utredningen syftar på är nyss nämnda Höfner. Vi vill därför påpeka att Höfner avsåg en rekryteringstjänst mot arvode av en försäljningschef till ett företag samt att denna typ av arbetsförmedlingsverksamhet riktad till företag inom näringslivet knappast kan beskrivas som välfärdstjänster. **Av EU-domstolens praxis framgår å andra sidan att välfärdstjänster som är offentligt finansierade, eller solidariskt finansierade genom obligatoriska socialförsäkringar, inte utgör "ekonomisk" verksamhet.** Denna praxis kommer till uttryck i många avgöranden som

¹⁵ Ibid, p. 47-56.

¹⁶ Congregación, p. 41-42.

¹⁷ SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen*, s. 101.

Humbel¹⁸, Poucet och Pistre,¹⁹ Cital²⁰ och AOK Bundesverband²¹ men har nu ytterligare tydliggjorts genom Congregación och Dôvera.²²

Dôvera

Den 11 juni 2020 meddelade EU-domstolen dom i Dôvera. Domen kom så sent att den inte kunde beaktas av utredningen²³ Idéburen välfärd (SOU 2019:56). Dôvera är emellertid central för förståelsen av begrepp som "ekonomisk" verksamhet och "företag" när dessa begrepp ska tillämpas på aktörer verksamma inom ett offentligt finansierat välfärdssystem.

Målet rörde frågan om de aktörer som ingick i det slovakiska sjukförsäkringssystemet bedrev "ekonomisk" verksamhet och följaktligen var "företag" i EU-rättslig bemärkelse. I Slovakien är sjukvården organiserad genom obligatoriska sjukförsäkringar. Den slovakiska sjukvården finansieras alltså genom obligatoriska försäkringsavgifter i stället för skatter. Eftersom rätten till vård är beroende av den enskildes behov och inte betalningsförmåga är det emellertid rimligt att säga att det slovakiska systemet är utformat enligt samma principer som den svenska skattefinansierade sjukvården. Enligt EU-domstolen innebär ett sjukvårdssystem där behoven styr och de rika subventionerar de fattigas rätt till vård att systemet är organiserat enligt en "solidaritetsprincip".²⁴

Upprinnelsen till den tvist som EU-domstolen avgjorde i Dôvera var om den slovakiska statens aktieägartillskott om ca 15 miljoner euro till den statligt ägda aktören i systemet utgjorde statsstöd. Eftersom statsstöd endast kan lämnas till "företag" var det en förutsättning för att det skulle kunna vara statsstöd att denna statliga aktör var ett "företag", dvs. att den bedrev "ekonomisk verksamhet". Enligt Tribunalen, vars dom överklagats till EU-domstolen, bedrev aktörerna i systemet "ekonomisk" verksamhet eftersom de var vinstdrivande och konkurrerade med varandra om försäkringstagarna. EU-domstolen underkände emellertid Tribunalens bedömning med motiveringen att **existensen av vinstsyftande aktörer och av konkurrens var av "underordnad betydelse i förhållande till systemets sociala, solidaritetsbaserade och lagstiftningsmässiga inslag"**²⁵

¹⁸ 263/86.

¹⁹ C-159/91 och C-160/91

²⁰ C-218/00.

²¹ C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01

²² Vi hänvisar till Sylvan: *Do EU Rules on Public Procurement Apply to Tax-funded Welfare Services?*, Public Procurement Law Review, nr 6 – 2016 och den praxis som redovisas där.

²³ Generaladvokatens förslag till avgörande, vilket går på samma linje, meddelades dock långt tidigare, den 19 december 2019.

²⁴ C-262/18 P, p. 32.

²⁵ Ibid, p. 61.

Av EU-domstolens bedömning i Dôvera framgår att ingen av aktörerna i det slovakiska systemet bedrev "ekonomisk" verksamhet. Detta gällde alltså inte bara det statliga bolaget som mottagit aktieägartillskottet. Samma sak gällde också för de två privata aktörerna Dôvera och Union.²⁶ Den omständigheten att de privata aktörerna var vinstsyftande aktiebolag, innebar inte att de var "företag" eller att de bedrev "ekonomisk" verksamhet enligt EU-rätten. Detta därför att vinstutdelningen måste ske "med iakttagande av de krav som syftar till att garantera systemets beständighet och förverkligandet av de sociala och de solidaritetsrelaterade mål som underbygger det".²⁷ Inte heller fick den omständigheten att aktörerna konkurrerade med varandra att de bedrev "ekonomisk" verksamhet. Detta därför att konkurrensinslagen "syftar till att uppmuntra aktörerna att bedriva sin verksamhet enligt principerna om god förvaltning, det vill säga på ett så effektivt och kostnadsbesparande sätt som möjligt".²⁸

Dôvera och Congregación motsäger utredningens tolkning av EU:s statsstödsregler och när dessa blir tillämpliga. De visar att existensen av en marknad inte medför att aktörerna är "företag" som omfattas av statsstödsreglerna. Därmed motsäger de också Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) bedömning i HFD 2020 ref. 15 som rör upphandling av skattefinansierad äldreomsorg. HFD fäster nämligen vikt vid att den till ca 90 procent skattefinansierade äldreomsorgen utförs på en marknad²⁹ Betydelsen av detta kommer emellertid i ett annat ljus genom inte minst EU-domstolens dom i Dôvera vilken meddelades tre månader senare.

Det kan tilläggas att domarna i både Congregación och Dôvera avkunnades av EU-domstolens stora avdelning vilket ger dem ytterligare tyngd.

Slutsatsen för svenska förhållanden är att inte ens vinstdrivande eller börsnoterade aktiebolag som Academedia, Capio och Attendo bedriver i EU-rättslig mening "ekonomisk verksamhet" eller är "företag" i den utsträckning dessa aktörer tillhandahåller skattefinansierade välfärdstjänster.

Vi har i tidigare remissvar betonat betydelsen av EU-domstolens klagörande av begreppet "ekonomisk" verksamhet i Dôvera samt att domen kullkastar den tolkning som görs i till exempel HFD 2020 ref. 1530. Enligt vår mening motsäger

²⁶ Det framgår till exempel av p. 39 i Dôvera där EU-domstolen uttalar sig i pluralform, dvs. att "möjligheten för de försäkringsorgan som administrerar det slovakiska obligatoriska sjukförsäkringssystemet att vara vinstdrivande... inte innebär att de kan kvalificeras som 'företag' enligt unionens konkurrensrätt".

²⁷ Dôvera, p. 40.

²⁸ Ibid, p. 43.

²⁹ Se HFD 2020 ref. 15, p. 22.

³⁰ Se KFO:s och IDEA:s samt Famnas och Forums respektive remissvar över SOU 2019:56 Idéburen välfärd.

Congregación och Dôvera utredningens uppfattning när statsstödsreglerna blir tillämpliga. Det innebär också att utrymmet är större för Arbetsförmedlingen att anlita externa aktörer och lämna bidrag till idéburna aktörer utan att detta kommer i konflikt med statsstödsreglerna.

Ökad möjlighet att reservera upphandlingar för idéburna aktörer

Den 1 januari 2019 trädde nya regler för upphandling av välfärdstjänster i kraft i LOU. Reglerna innebär att upphandlingar av välfärdstjänster vilka listas i bilaga 2a till LOU får upphandlas på ett mer flexibelt sätt när värdet understiger tröskelvärdet 750 000 euro (7 701 675 kr). Gränsen för direktupphandling av välfärdstjänster är också högre än för andra tjänster, 2 156 469 kr jämfört med 615 312 kr. Reglerna för upphandling av välfärdstjänster under tröskelvärdet 750 000 euro underlättar för kommuner att ingå mindre avtal med idéburna aktörer, till exempel kvinnojourer. Samtidigt infördes också en möjlighet att reservera upphandlingar av vissa välfärdstjänster i 19 kap. 6a § LOU. Bestämmelsen är en implementering av artikel 77 i direktiv 2014/24/EU. Denna bestämmelse är emellertid – precis som direktivbestämmelsen - både svårtolkad och upplevs som mindre användbar. Den innehåller nämligen tidsbegränsningar som försvårar varaktiga avtalsrelationer. Vi känner inte till att bestämmelsen tillämpats i någon upphandling.

Enligt vår uppfattning finns det ett nationellt handlingsutrymme att göra mer på detta område. Det finns till exempel ett utrymme att gå längre än bestämmelsen i 19 kap. 6a § LOU. Detta är också Utredningen En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärdens uppfattning. I betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56) föreslås att det införs en bredare och mer långtgående möjlighet att reservera upphandlingar av välfärdstjänster för idéburna aktörer. I förslaget definieras "idéburna aktörer" som juridiska personer vilka

1. inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region,
2. har ett syfte som är oegennyttigt,
3. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, och
4. inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning.

Till skillnad från bestämmelsen i 19 kap. 6a § LOU omfattar förslaget samtliga välfärdstjänster i bilaga 2a. Den föreslagna bestämmelsen saknar också de tidsbegränsningar som finns i den nuvarande bestämmelsen. Så som förslaget är utformat kommer inte kommuner eller andra offentliga aktörer ingå i den krets som får lämna anbud i en reserverad upphandling av tjänster som anges i bilaga 2a.

Vi uppmanar den svenska regeringen att genomföra detta förslag vilket vi tror kan underlätta för idéburna aktörer att öka sin andel av den offentliga

välfärdsproduktionen. Detsamma gäller många andra förslag som läggs i SOU 2019:56 Idéburen välfärd. Genomförande av förslagen i SOU 2019:56 Idéburen välfärd skulle kunna uppväga några de negativa effekterna för den idéburna sektorn som vi befarar blir följden av förslaget att kommuner i ökad omfattning ska kunna delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar.

Det kan tilläggas att Norge infört en liknande möjlighet att reservera upphandlingar av välfärdstjänster³¹ vilken går längre än den svenska bestämmelsen. Det finns alltså också enligt den norska regeringens uppfattning ett nationellt utrymme att gå längre än artikel 77 i direktiv 2014/24/EU.

Vi anser också att det bör införas ett klagörande i LOU att lagen inte omfattar upphandling av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Även om det råder oenighet rörande vilka prestationer som hör till denna kategori så råder det ingen oenighet om att NESGI inte omfattas av någon upphandlingsskyldighet.³²

Allmänt om utredningens uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att 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 har också undersökt 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, skulle utredningen lämna författningsförslag som syftar till att möjliggöra kommunernas medverkan. Utredningen har också analyserat förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna levererar eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Övergripande kommentarer om utredningen

Som vi påpekar i inledningen är vi kritiska till att utredningen inte beaktat utredningen om idéburen välfärd (SOU 2019:56). Regeringens mål om att idéburen välfärd ska öka borde omfatta även arbetsmarknadsområdet, vilket inte verkar ha övervägts i betänkandet. Det finns redan flera existerande verktyg som offentlig sektor kan använda sig av för att genom kompletterande aktörer verkställa ett arbetsmarknadspolitiskt uppdrag utan att behöva belasta

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gjore-det-lettere-for-ideelle-aktorer-a-levere-helse--og-sosialtjenester/id2691072/>

³² Se t.ex. HFD 2020 ref. 15, p. 18.

kommunerna ytterligare, och flera av dessa verktyg synliggörs i SOU 2019:56. Det gynnar samhället att se och uppmärksamma de individer som har störst behov av arbetsmarknadsinsatser, men som själva inte är röststarka i debatten. Det gynnar också samhället att se den tillgång som de idéburna aktörerna utgör med sitt engagemang, sina starka drivkrafter och sin gedigna kunskap om utsatta grupperns väg in på arbetsmarknaden. Det är också av vikt att lyfta Arbetsförmedlingens remissvar till betänkandet SOU 2019:56, där de uttrycker att "Myndigheten ser ett behov av att i större grad knyta till sig idéburna aktörer som erbjuder mervärden inom arbetsmarknadsområdet såsom exempelvis inom arbetsintegration".

En modell som kan utvecklas ytterligare är idéburet offentligt partnerskap (IOP). Modellen bygger på partnerskap mellan idéburna organisationer och den offentliga sektorn för att lösa specifika samhällsutmaningar på lokal nivå. Partnerskapet innebär flexibilitet, ömsesidighet, kvalitetsmål och tydlig medfinansiering av alla parter. Genom denna modell kan flera individer och organisationer ta plats och utveckla kommuner.

Möjligheterna med IOP är många och är ett användbart verktyg för att se till att de personer som står längst från arbetsmarknaden också får det stöd de behöver. Kommuner känner oftast bäst till de lokala förutsättningarna. Genom samarbete och partnerskap med idéburna aktörer och andra delar av civilsamhället kan IOP-modellen fungera som en brygga där det bästa från kommunen respektive idéburen sektor kombineras till gagn för den enskilde. Idéburna aktörer vill få möjlighet att utveckla professionella insatser i samverkan med offentlig sektor. Vi föreslår att samarbeten med ytterligare aktörer i kommunen, exempelvis idéburna organisationer och samordningsförbund främjas, då en sådan samverkan tar hänsyn till vilken målgrupp som är i störst behov av insatser och där kommunen som part kan bidra för att nå bäst effekt för invånarna. Vi vill därför hänvisa utredningen till de riktlinjer som betänkandet SOU 2019:56 presenterar för IOP och se vilka möjligheter det finns för kommuner att samverka med civilsamhällets organisationer inom arbetsmarknadspolitiken.

När Arbetsförmedlingen reformeras och matchandet och rustandet av arbetssökande för lediga jobb ska utföras av fristående aktörer, bör de idéburna aktörer som tillhandahåller sådana tjänster användas i högre utsträckning än i dag. Det är tydligt att förslagen kommer att påverka och konkurrera ut idéburna organisationer inom upphandling eftersom kommuner är slagkraftiga aktörer med avsevärt större resurser. Denna typ av konkurrens sker redan idag, då kommuner öppnat näringsverksamheter i offentlig regi, i öppen och ogenerad konkurrens med lokala arbetsintegrerade sociala företag, och uppbackade med ekonomiska förutsättningar som andra företagare aldrig kommer nära. Exempel på denna kommunala dumpning lyftes i en

debattartikel i DN förra året.³³ Det är dåligt både för den långsiktiga utvecklingen av mer idéburna inslag i arbetsmarknadspolitiken och för de arbetssökande, särskilt de som står längst från den reguljära arbetsmarknaden och som har störst behov av stöd.

Den del av civilsamhället som kopplas till arbetsmarknadsfrågorna utgörs av en mängd vitt skilda aktörer, till exempel arbetsgivarföreningar, fackföreningar, branschorganisationer, arbetsintegrerade sociala företag i kooperativ form, idéburna aktörer i välfärden, idrottsföreningar och kulturföreningar som driver specifika sysselsättningsprojekt. Hit hör även studieförbunden och trossamfunden som bidrar både i egenskap av arbetsgivare och som utförare av utbildning, arbetsträning och olika former av social verksamhet med mera. Relationen mellan civilsamhället och arbetsmarknaden kan handla om flera aspekter, bland annat om civilsamhällets organisationer som arbetsgivare, som arena för arbetsintegration eller som resurs till stöd för människor på deras väg till eller tillbaka till arbetslivet. Det är också en arena för kontakt, gemenskap och språkträning. Civilsamhället fungerar också ofta som brobyggare mellan arbetsmarknadens andra aktörer och har således en rad olika uppgifter och funktioner i relation till den reguljära arbetsmarknaden.

Det samlade civilsamhällets organisationer kan bidra mer än vad som görs möjligt idag. Verksamheter som redan i dag erbjuder insatser av arbetsintegrerade karaktär kan skalas upp. Det finns också intresse hos många av de organisationer som ännu inte är verksamma inom området. Civilsamhället, omfattar 232 000 organisationer och företag, har cirka 191 000 anställda och drygt tre miljoner ideellt aktiva. Detta innebär en stor potential att bidra till arbetsmarknadspolitikens mål om arbete för alla. Ofta börjar en arbetslös människas väg mot arbete med att få kontakt med en förening eller ett socialt företag. Då sker det vi kallar mobilisering. Det vill säga att en arbetslös eller långtidssjuk tar steg in i ett sammanhang och får stöd av andra människor. Uppsökande och kontaktskapande verksamheter är något som civilsamhället är bra på. Lokalt engagemang och förankring, jämlikhet mellan deltagare, förtroende och frånvaron av tvång är saker som är kännetecknande för civilsamhället och något som skapar legitimitet. Många skulle fungera och kunna bli del av en bredare satsning på civilsamhället som arena för människor att få utbildning, praktik och arbetsträningmöjligheter. Det skulle bidra till att människor rustar sig för en arbetsmarknad och få en egen anställning. Inom civilsamhället finns både erfarenheten, kunskapen, metoderna och möjligheterna att matcha ut i arbete hos andra aktörer eller att anställa inom den egna sektorn. Det kan handla om att i lugn och ro få möjlighet att vinna tillbaka självkänsla och förmågor. Att kunna må bättre i en omgivning som ger

³³ Certsaf, Kommunal dumpning slår sönder den sociala ekonomin, DN Debatt, 2019-08-12.

stöd. Det kan också handla om att bryta negativa vanor och psykiskt och fysiskt komma i bättre form. Även här har civilsamhället lång erfarenhet och möjlighet till flexibilitet och individanpassning som är svår för olika program som det offentliga organiserar, eller för den delen för marknadslogiken i privat sektor att åstadkomma. Dessutom, de skattemedel som satsas på denna typ av sysselsättningsåtgärder stannar garanterat i idéburen sektor och i Sverige då inga idéburna organisationer ägs av vinstoptimerande privata ägare.

Våra ställningstaganden

4.1 Arbetsförmedlingens möjligheter att upphandla

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

Famnas och Forums kommentar: Att kommuner enligt utredningen *kan* agera som leverantörer av tjänster på en marknad enligt LOU betyder inte att de *bör* göra det. Att kommuner konkurrerar med såväl privata företag som med idéburna aktörer kan inte vara optimalt för de samhällsutmaningar som finns i kommunerna. I upphandlingsförfaranden i LOU ställer myndigheten krav på leverantörerna, men kommuner har redan ett bredare samhällsuppdrag. För att klara de utmaningarna är ett bättre alternativ att samverka med andra aktörer, till exempel genom ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och en eller flera idéburna aktörer.

4.1.2 Arbetsförmedlingens möjligheter att direktupphandla

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

Famnas och Forums kommentar: En sådan direktupphandling bör enbart ske som en sista utväg. Vi föreslår istället samarbete med idéburna aktörer genom IOP. Idéburna organisationer kan bidra med många insatser inom arbetsmarknadspolitiken genom denna samarbetsform, förslagsvis i samarbete mellan kommunen och en eller flera idéburna organisationer.

4.1.3 Arbetsförmedlingens möjligheter att använda valfrihetssystem

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

Famna och Forums kommentar: Se våra kommentarer nedan under rubrik **6.1.3.**

4.2.1 Reglerna om statligt stöd

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

Famnas och Forums kommentar: Vi delar inte denna bedömning och vill hänvisa till våra kommentarer under rubriken **SGEI, NESGI och ekonomisk verksamhet enligt EU-rätten** (se ovan).

4.2.4 Stöd av mindre betydelse – de minimis

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

Famnas och Forums kommentar: Som nämnt ovan under rubrik 4.1, det faktum att Arbetsförmedlingen *kan* lämna över ett uppdrag till en kommun innebär inte att det lämpligaste i varje situation är att faktiskt göra det. Vi föreslår att andra vägar bör prövas först, som att finna samarbetslösningar med idéburna aktörer där sådana finns. Detta är en företeelse som kan utnyttjas i högre utsträckning. Utredaren i SOU 2019:56 poängterar detta och kunde konstatera att ”i många av de befintliga IOP:er som utredningen har tagit del av rör det sig om sådana belopp att finansieringen skulle kunna ske enligt någon av de minimis-förordningarna.” (s. 309, SOU 2019:56)

4.2.5 Stöd som omfattas av gruppundantag

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

Famnas och Forums kommentar: Vi gör inte någon annan bedömning än utredningen i denna fråga.

4.2.6 Stöd som omfattas av SGEI-beslutet

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

Famnas och Forums kommentar: Även här vill vi återge våra kommentarer under rubrikerna 4.1 och 4.2.4.

4.2.7 Stöd som ska godkännas innan de genomförs

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

Famnas och Forums kommentar: Det faktum att Arbetsförmedlingen *kan* lämna över ett uppdrag till en kommun innebär inte att det lämpligaste i varje situation är att faktiskt göra det. Vi föreslår att samarbetslösningar med idéburna aktörer där sådana finns bör vara särskilt prioriterat.

4.3.2 Samarbete enligt upphandlingsreglerna

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

Famnas och Forums kommentar: Vi har inga kommentarer på denna punkt.

4.3.3 Samarbete genom samordningsförbund

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

Famnas och Forums kommentar: Samordningsförbund har en viktig roll, men bör inte vara en direkt utförare av uppdraget. Vi föreslår samarbeten mellan samordningsförbunden och idéburna organisationer genom IOP. Detta kan leda till ett mer effektivt utförande för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Regeringen bör inhämta kunskap från de Samordningsförbund som arbetat i nära samverkan med idéburna aktörer. Detta har skett genom upphandling, LOV, IOP och projekt. Samordningsförbundet Östra Södertörn är en förebild i Sverige på detta område.

4.4 Arbetsförmedlingens möjligheter att ge uppdrag med bidrag

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

Famna och Forums kommentar: Denna bedömning är knepig. Det blir onekligen ett problem om Arbetsförmedlingen ger bidrag och helt lämnar över

sitt ansvar till kommunen att utföra en tjänst. Arbetsförmedlingen måste säkerställa att det blir likvärdig kvalitet för alla medborgare och bör då inte helt lämna över sitt ansvar som beställare.

4.5 Arbetsförmedlingens möjligheter att lämna över uppgifter till kommuner

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

Famna och Forums kommentar: Vi gör inte någon annan bedömning än utredningen i denna fråga.

6.1.2 Genom offentlig upphandling

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

Famna och Forums kommentar: Att kommuner enligt utredningen *kan* agera som leverantörer av tjänster på en marknad enligt LOU betyder inte att de *bör* göra det. Att kommuner konkurrerar med såväl privata företag som med idéburna aktörer kan inte vara optimalt för de samhällsutmaningar som finns i kommunerna. I upphandlingsförfaranden i LOU ställer myndigheten krav på leverantörerna, men kommuner har redan ett bredare samhällsuppdrag. För att klara de utmaningarna är ett bättre alternativ att samverka med andra aktörer, till exempel ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och en eller flera idéburna aktörer.

6.1.3 Inom valfrihetssystemen

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

Famnas och Forums kommentarer: För att utmaningarna på arbetsmarknaden för de arbetslösa, och då särskilt för dem som står långt från arbetsmarknaden, ska antas på bästa möjliga sätt bör en stor variation och mångfald bland utövarna uppmuntras. En substantiell andel idéburna aktörer bör uppmuntras. Mångfalden och bredden hos idéburna organisationer kan ses som en tillgång. Många har fokus på individens hela situation inklusive exempelvis boende, missbruk, behandlingsstöd, hälsa, vilket de kommersiella aktörerna i regel saknar. Våra medlemmars erfarenhet är att personer med komplex problematik tenderar att få uppdelat stöd och därför löper stor risk att bli långtidsarbetslösa.

Människor är individer och behöver olika stöd. Inom den del av civilsamhället som bedriver verksamhet inom arbetsmarknadsområdet finns en mångfald av aktörer vars verksamheter är mer eller mindre nischade utifrån de specifika behov som identifieras. Fokus för insatsen är den enskildes behov av stöd för

att närma sig arbetsmarknaden och/eller utbildning och inte oavsett idéburna aktörer som riktar sina insatser till bestämda målgrupper och de som utgår från människors arbetslöshet eller sjukskrivning utan att kategorisera från vilken grupp man kommer från. Men förståelsen för och erfarenheten av människors mångskiftande behov är kännetecknande. Att människors behov ser ut på detta sätt vet även myndighetssverige. Men offentliga aktörer har svårt att agera utifrån en sådan helhetsbild. De begränsas många gånger av regler, instruktioner och rutiner som på olika sätt skapar hinder, på samma sätt som marknadslogiken kan begränsa handlingsutrymmet och flexibiliteten för aktiebolag. Det är inte sällan som begrepp som "stuprör" kommer upp när civilsamhället och arbetslösa ges möjlighet att diskutera offentliga aktörers perspektiv och samordning. Flexibelt och anpassat stöd till individer kräver en långvarig och förtroendefull kontakt, vilket inte rymms inom offentliga aktörers uppdrag. Det krävs mer tid och fler dimensioner i kontakten än vad myndighetsuppdraget tillåter. Detta är ett som den idéburna sektorn historiskt varit väldigt framgångsrika i att tillhandahålla.

Om urvalet LOV-aktörer begränsas till dem som anses vara nationellt aktiva kommer i stort sett inga idéburna aktörer att kunna kvalificera sig. Det är ytterst få, om ens några, som finns på tillräckligt många olika platser för att klassas som nationella. Vi föreslår istället att tillåta kluster av idéburna aktörer i exempelvis en region. Samarbeten i kluster kan också vara ett sätt att fånga olika sorters behov hos de arbets sökande. Flera olika mindre idéburna aktörer med olika specialinriktning och kompetens kan tillsammans lösa individernas behov på ett bättre sätt.

Flera av Famnas medlemmar önskar att kommunerna av princip och i praktiken bör förhindras att delta i ett LOV-system och där konkurrera med de idéburna aktörerna.

6.1.4 Enligt konkurrensreglerna

Utredningens bedömning: Kommunerna kan vara leverantörer till Arbetsförmedlingen om de följer konkurrenslagens bestämmelser, däribland reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS-reglerna). Konkurrensneutralitet, eller så likvärdiga förutsättningar som möjligt, bör uppnås mellan kommunerna och de privata leverantörerna. Det kan ske genom att kommunerna separerar verksamhet de bedriver på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen från annan verksamhet, att de bedriver den på affärsmässig grund eller att kommunerna särredovisar den.

Famnas och Forums kommentar: Likvärdiga förutsättningar och konkurrensneutralitet bör även uppnås med idéburna organisationer. En av våra grundläggande och återkommande budskap gällande all offentligt upphandlad verksamhet är att den ska **särredovisas utifrån tre sektorer**, inte som nu i offentlig respektive privat/kommersiell.

6.2 Kommunernas rättsliga möjligheter att i övrigt tillhandahålla insatser

6.2.1 Samarbete enligt upphandlingsreglerna

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

Famnas och Forums kommentarer: Här vill vi betona möjligheten för myndigheter att inkludera idéburna aktörer i samarbetet. IOP-modellen är särskilt användbar när flera parter gemensamt behöver ta sig an stora samhällsutmaningar. Den ökande arbetslösheten är ett exempel på en sådan utmaning.

6.2.2 Tillhandahållande med ersättning eller bidrag

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

Famnas och Forums kommentar: Vi gör inte någon annan bedömning än utredningen i denna fråga.

7.2 Kommunernas befogenheter görs tydligare

7.2.1 Befogenheterna på arbetsmarknadsområdet förtydligas

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

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

Det ska i lagen om vissa kommunala befogenheter regleras att

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

arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen då konkurrens inte föreligger.

Famnas och Forums synpunkter: Vi avstyrker förslaget. Det är mycket riskfyllt för de människor som står längst bort från arbetsmarknaden att kommuners befogenheter vidgas på det här sättet. Många människor kommer gå miste om en viktig plattform för empowerment-processer och möjligheter att komma igen på arbetsmarknaden. Vi ser redan nu hur våra idéburna verksamheter konkurreras ut av kommunala verksamheter. Det finns idag många idéburna organisationer som arbetar med arbetsintegrerade insatser för de mest utsatta, vilka kommer att skjutas undan om kommunernas befogenheter vidgas på detta sätt.

7.2.2 Befogenheterna vid konkurrens förtydligas

Utredningens förslag: När ett uppdrag utförs i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling eller lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen om valfrihetssystem 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.

Famnas och Forums synpunkter: Vi avstyrker förslaget. Att de flesta kommunalrättsliga principer inte ska tillämpas i en viss kommunal verksamhet eller i en viss situation är ett tecken på att verksamheten/situationen inte är lämplig för en kommun. Även om de flesta kommunalrättsliga principer kopplas ur, vilket är ett tecken på att en kommun inte bör vara i den situationen, så kvarstår det faktum att en kommun inte kan agera konkurrensneutralt med idéburna och privata aktörer. Kommunen är skattefinansierad, och utrustad med offentlig makt, vilket ger en konstant konkurrensfördel i jämförelse med de idéburna och privata aktörerna.

7.3 Valfrihetslagstiftningen förtydligas

Utredningens förslag: Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen ska förtydligas så att den avser valfrihet och inte upphandling. Definitionen av valfrihetssystem ska preciseras.

Famnas och Forums synpunkter: Vi har inga synpunkter på denna punkt.

7.4 Kompletterande regler vid tillhandahållande på annat sätt

Utredningens förslag: Det bör regleras i förordning att när Arbetsförmedlingen ingår Hamburgsamarbeten med kommunerna enligt 3 kap. 17 och 18 §§ lagen om offentlig upphandling ska Arbetsförmedlingen reglera formerna för samarbetet i ett avtal som minst ska reglera vissa närmare i förordningen angivna omständigheter. Det bör regleras i förordning vilka av Arbetsförmedlingens tjänster som anses som tjänster av allmänt ekonomiskt

intresse (SGEI) samt under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen kan lämna stöd till kommuner med tillämpning av SGEI-beslutet eller de minimis-förordningarna.

Famna och Forums synpunkter: Vi har inga synpunkter på denna punkt.

7.5 Övriga förslag

7.5.1 Vägledning om offentliga aktörer som leverantörer

Utredningens förslag: En myndighet ska ges i uppdrag att ge vägledning om upphandling och valfrihetssystem när en offentlig aktör deltar som leverantör.

Famnas och Forums synpunkter: Vi önskar att en sådan vägledning av neutralitetsskäl ska finnas för alla slags leverantörer, inkluderat de idéburna.

7.5.2 Uppföljning av kommunernas medverkan

Utredningens förslag: En myndighet ska ges i uppdrag att följa upp effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Famnas och Forums synpunkter: Effekterna av kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken bör inkludera en uppföljning av alla utförarens verksamhet, oavsett vem det är som utför dem och hur detta görs. Det är därför av vikt att Arbetsförmedlingen fortsättningsvis samlar in uppgifter som visar vilka grupper av arbetssökande som fått vilket stöd, av vilken aktör (uppdelat sektorsvis) och vilka resultat och/eller måluppfyllnad som åtgärden lett till. För Famnas och Forums medlemmar är det alltid resultatet för den enskilde stödmottagaren som är viktigast. Vi vill därför understryka vikten av att en myndighet får i uppdrag att - inte bara följa upp effekterna utan även att **utvärdera** dessa.

Kommittéförordningen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser av en utredningsförslag i ett betänkande analyseras och kostnader identifieras samt beräknas. Vi anser att den idéburna sektorn utelämnats i analysen och att det inte har utretts vilka konsekvenser förslagen får för civilsamhället.

På Famnas vägnar

Ulrika Stuart Hamilton
Generalsekreterare

För Forum

Patrik Schröder
Ordförande