



Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen

Sammanfattning

Arbetsmarknadsutskottet ställer sig i betänkandet bakom förslagen i proposition 2009/10:146 *Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen*.

I propositionen föreslås en ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Lagen skapar en möjlighet för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Förslaget ger Arbetsförmedlingen möjlighet att inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten öka valfriheten för den arbetssökande, framför allt vid användningen av kompletterande aktörer, t.ex. jobbcoacher. Systemet bygger på att det inte uppstår någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Den arbetssökande ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten bland dem som Arbetsförmedlingen tecknat avtal med. Arbetsförmedlingen svarar för att den arbetssökande får god information om de leverantörer som man kan välja mellan. För att de arbetssökande ska erbjudas likvärdig service oavsett hur långt ifrån arbetsmarknaden de står ges bl.a. möjlighet att i förfrågningsunderlaget formulera krav som innebär att leverantören blir skyldig att ta emot en arbetssökande som väljer leverantören och möjlighet att differentiera ersättningen till leverantören så att den speglar den sökandes arbetsmarknadssituation.

Det föreslås även att bestämmelserna om facklig vetorätt i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska vara tillämpliga vid ett upphandlingsförfarande enligt lagen om valfrihetssystem på motsvarande sätt som vid upphandling som görs enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet har yrkat avslag på förslagen i propositionen. Partiernas företrädare följer upp motionen med en gemensam reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Utskottets överväganden	5
Valfrihet hos Arbetsförmedlingen	5
Reservation	14
Avslag på propositionen, punkt 1 (s, v, mp)	14
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Propositionen	18
Följdmotionen	18
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motion

2009/10:A13 av Berit Högman m.fl. (s, v, mp) yrkandena 1 och 2.

Reservation (s, v, mp)

2. Antagande av lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag i bilaga 2 till

1. lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen,

2. lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:146 punkterna 1 och

2.

Stockholm den 22 april 2010

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Hillevi Engström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hillevi Engström (m), Berit Högman (s), Sylvia Lindgren (s), Elisabeth Svantesson (m), Annika Carlsson (c), Lars Lilja (s), Maria Stenberg (s), Jan Ericson (m), Luciano Astudillo (s), Désirée Pethrus Engström (kd), Anna König Jerlmyr (m), Josefin Brink (v), Ann-Christin Ahlberg (s), Hans Backman (fp), Ulf Holm (mp), Reza Khelili Dylami (m) och Gulan Avci (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen överlämnade den 17 mars 2010 proposition 2009/10:146 *Valfrihetsystem hos Arbetsförmedlingen* till riksdagen.

Propositionen föregicks av promemorian *Valfrihetsystem hos Arbetsförmedlingen* (Ds 2010:1), i vilken en ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen föreslogs. I promemorian föreslogs också att bestämmelserna om facklig vetorätt i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska vara tillämpliga vid ett upphandlingsförfarande enligt lagen om valfrihetsystem i motsvarande utsträckning som gäller enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Promemorian har remissbehandlats.

Lagrådet har yttrat sig. Lagrådsremissens förslag överensstämde med propositionens.

Med anledning av propositionen har motion 2009/10:A13 väckts av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Propositionen och motionen anges i det följande utan årtal.

Utskottets överväganden

Valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Genom lagen ges Arbetsförmedlingen rätt att besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Inom ramen för valfrihetssystemet har den enskilde rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som Arbetsförmedlingen godkänt och tecknat kontrakt med. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem enligt den nya lagen ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Utskottet tillstyrker också de förändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet som regeringen föreslår. Motion A13 (s, v, mp) avstyrks.

Jämför reservation (s, v, mp).

Bakgrund

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem trädde i kraft den 1 januari 2009 och gäller i den kommunala sektorn för tjänster inom hälsovård och för socialtjänster. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra en tjänst och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. Den upphandlande myndigheten behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem inom alla berörda områden.

Lagen om valfrihetssystem bygger på principen att den upphandlande myndigheten som huvudman för verksamheten har ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls brukaren eller invånaren i enlighet med gällande lag. Den upphandlande myndigheten tecknar ett offentligt kontrakt med ett antal leverantörer. Kontraktet innehåller ekonomiska villkor och avser tillhandahållande av en tjänst. Den enskilda brukaren eller invånaren bestämmer därefter vilken av dessa leverantörer som ska tillhandahålla tjänsten.

Lagen om valfrihetssystem kan bara tillämpas inom den kommunala sektorn, av kommunala myndigheter och beslutande församlingar i kommuner och landsting samt av vissa offentligt styrda organ som finansieras kommunalt eller på annat sätt står under kommunal kontroll (2 kap. 5 och 7 §§). Statliga myndigheter omfattas inte av lagen.

Den 17 mars 2010 beslutade riksdagen att anta regeringens förslag i proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd* till ny lag om vissa nyanlända invand-

rars arbetsmarknadsetablering. Lagen innehåller regler om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda de nyanlända invandrarernas etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen blir enligt den nya lagen bl.a. skyldig att tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger de nyanlända rätt att välja en av myndigheten godkänd och kontrakterad leverantör av vissa tjänster, en s.k. etableringslots. Myndigheten ska vid upphandling av lotstjänster tillämpa lagen om valfrihetssystem. Riksdagen beslutade (bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208) att bestämmelserna om Arbetsförmedlingens upphandling av lotstjänster ska träda i kraft den 1 maj 2010 och lagen i övrigt den 1 december 2010.

Propositionen

En ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Enligt vad som anförs i propositionen var införandet av lagen om valfrihetssystem i den kommunala sektorn för tjänster inom hälsovård och för socialtjänster en del i strävandena efter att sätta brukaren i fokus, efter maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare, efter ökad valfrihet och ökat inflytande och efter fler utförare och större mångfald.

I ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem får alla leverantörer som godkänts teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten om de skickat in en ansökan och uppfyller kraven, och några sådana tilldelningskriterier som "ekonomiskt mest fördelaktiga" och "lägsta pris" som gäller enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, tillämpas inte. Konkurrenssituationen mellan leverantörerna uppstår i stället efter att kontrakt har tecknats, och den pågår löpande under hela avtalsperioden. Det är inte fråga om en priskonkurrens mellan leverantörerna, eftersom priset fastställs av den upphandlande myndigheten redan i förfrågningsunderlaget. Valfrihetssystemet medför således att det uppstår en kvalitetskonkurrens i brukarledet. Den enskilda brukaren ges makt och möjlighet att bestämma vad som är god kvalitet genom att välja den utförare som han eller hon anser kan ge service av bästa kvalitet.

Enligt regeringens bedömning erbjuder Arbetsförmedlingen i dag de arbetssökande flera olika tjänster som kan passa för valfrihetssystem. Regeringens ambition är att den offentliga arbetsförmedlingens kompetens och tjänsteutbud ska kompletteras med flera olika aktörer. Syftet är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer varierat, vilket ska bidra till att förbättra matchningen och ge förbättrad service till arbetslösa. De motiv som ligger bakom lagen om valfrihetssystem i den kommunala sektorn är lika giltiga för Arbetsförmedlingens verksamhet i den mån verksamheten inte innefattar myndighetsutövning. De fördelar som valfrihetssystem kan ge såväl det allmänna som enskilda arbetssökande och särskilt mindre leverantörer bör tas till vara även inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde. Valfrihetssystem innebär dessutom att Arbetsförmedlingen bättre

kommer att kunna genomföra regeringens uppdrag att öka mångfalden av leverantörer och förbättra för små och medelstora, lokalt förankrade företag att leverera tjänster till Arbetsförmedlingen.

Regeringen anser inte att förslaget behöver innebära någon påtaglig risk för att leverantörer av ekonomiska skäl hellre väljer att utföra tjänster åt arbetssökande som är starkt rustade på olika sätt eftersom dessa personer snabbare får en anställning. I förfrågningsunderlaget kan det bl.a. formuleras krav som innebär att leverantören blir skyldig att ta emot en arbetssökande som väljer leverantören. Vidare kan ersättningsystemet utformas så att det blir lika lönsamt för leverantörer att utföra tjänster åt personer som står nära arbetsmarknaden som åt personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och därmed av olika skäl kan antas ha svårare att hitta ett arbete.

Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att en ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen införs, enligt vilken Arbetsförmedlingen ges möjlighet att tillhandahålla valfrihetssystem vid upphandling av tjänster inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet (*punkt 1*). När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska myndigheten tillämpa lagen om valfrihetssystem. Arbetsförmedlingen ska vid upphandling enligt den nya lagen tillämpa bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Förändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Innan en arbetsgivare fattar beslut om att, utan att ett anställningsförhållande uppstår, låta någon annan utföra arbete för arbetsgivarens räkning eller i arbetsgivarens verksamhet ska enligt 38 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortad MBL, som huvudregel arbetsgivaren ta initiativ till förhandling med den organisation arbetsgivaren har kollektivavtal med i fråga om sådant arbete. Har förhandling enligt 38 § MBL ägt rum har den centrala arbetstagarorganisationen eller, om en sådan inte finns, den lokala kollektivavtalsbärande organisationen en möjlighet att under vissa förutsättningar genom en vetoförklaring hindra att det av arbetsgivaren planerade beslutet verkställs.

Den fackliga vetorätten är emellertid begränsad när det gäller beslut som arbetsgivaren fattar inom ramen för en offentlig upphandling. En vetoförklaring från den fackliga organisationen får i dessa fall bara grunda sig på omständigheter som anges i 10 kap. 2 § och 15 kap. 13 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och liknande bestämmelser i lagen (2007:1092) inom upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Enligt propositionen uppmärksammades inte frågan om hur lagen förhåller sig till den fackliga vetorätten när lagen om valfrihetssystem infördes. Förhandlingsskyldigheten enligt 38 § MBL inträder enligt regeringens uppfattning i dessa situationer på motsvarande sätt som vid förfaranden enligt

LOU. Detta får till följd att även den fackliga vetorätten gäller i fråga om varje beslut om tilldelande av kontrakt som en upphandlande myndighet fattar inom ramen för ett förfarande enligt lagen om valfrihetssystem.

Regeringen föreslår därför att bestämmelserna om facklig vetorätt i MBL ska vara tillämpliga vid ett upphandlingsförfarande enligt lagen om valfrihetssystem i motsvarande utsträckning som gäller vid ett förfarande enligt LOU (*punkt 2*).

Motionen

En ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet framför i motion A13 att med lagen om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen lämnas fältet öppet för en privatisering av hela förmedlingsverksamheten. Det är en genomgripande reform av Arbetsförmedlingen som de tre partierna är motståndare till.

Partierna anser att lagförslaget har hanterats slarvigt. I propositionen saknas en analys av och förslag på hur kvalitet, rättssäkerhet och likabehandling ska säkerställas. En viktig del av Arbetsförmedlingens myndighetsutövning är kontrollen av den arbetssökandes sökaktivitet. Den ska vara relevant och rättssäker för den enskilde och säkerställa att rätt ersättning betalas ut. Regeringen har förbisett myndighetsutövningen vid tidigare upphandlingar av kompletterande aktörer, vilket har uppmärksammats av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Kontrollen måste bli tydlig och rättssäker, annars riskerar problemet att öka i och med införandet av den nya lagen.

Med en arbetsförmedlingsverksamhet som är splittrad på kanske tusentals privata aktörer blir det ytterst svårt att tillgodose arbetsgivarnas behov av personal. I stället riskerar arbetsgivare att få så många olika kontakter att de avstår från att använda sig av Arbetsförmedlingens tjänster. Partierna konstaterar att regeringen inte har gjort någon analys av förutsättningarna för att matchningsuppdraget ska säkerställas inom ramen för det föreslagna valfrihetssystemet.

För Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet är det viktigt att alla arbetslösa får tillgång till insatser som passar den enskildes behov. Även detta är exempel på en fråga som borde ha utretts innan propositionen lades fram. Likabehandlingsprincipen kan inte tillgodoses med mindre än att ett likartat stöd kan erbjudas alla, oavsett aktör och oavsett var i landet man bor.

Det finns en uppenbar risk för att leverantörer av tjänster har motiv att uppträda kortsiktigt och erbjuda tjänster med låg kvalitet. Om inga andra utvärderingsverktyg finns, kanske det räcker att göra ett tillräckligt gott intryck för att få nya kunder och därmed vara kvar på marknaden och få betalt för sina tjänster. De tre partierna menar att det är fel att människor,

varav många redan befinner sig i en utsatt situation, ska agera försökskaniner på en förmedlingsmarknad. Frågan om hur kvaliteten ska kunna säkerställas borde ha utretts.

Det finns också en risk för att leverantören inriktar sig mot grupper som lättast kan få ett arbete. Risken för detta kan minskas genom ett väl avvägt system för ersättning till leverantören. I propositionen nämns ingenting om hur ersättningen bör utformas. Det slås inte heller fast att aktörerna inte får neka en person förmedlingstjänster.

Till sist betonar partierna också att en modell där kunden väljer leverantör är svårare att utvärdera.

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet föreslår att propositionen avslås när det gäller en ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (*yrkande 1*).

Förändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet hävdar att den begränsning av vetorätten som i dag gäller för upphandlingar enligt LOU i realiteten omöjliggör för fackliga organisationer att ställa krav på kollektivavtalsenliga villkor. Man motsätter sig därför kraftfullt denna begränsning av vetorätten. Lika stränga lagar ska gälla för offentlig upphandling och tjänstekoncession (valfrihetssystemet) som för arbetsmarknaden i övrigt. De tre partierna anser därför att propositionen bör avslås även i den del som gäller förändringar i MBL (*yrkande 2*).

Utskottets ställningstagande

Arbetsmarknadsutskottet välkomnar att Sveriges ekonomi efter en hård prövning nu börjat återhämta sig. Det finns tydliga tecken på att även arbetsmarknaden är på väg att stabiliseras, om än på en svag nivå. Utskottet noterar att regeringen i 2010 års ekonomiska vårproposition gör bedömningen att krisen varken blir lika djup eller lika långvarig som förutspåddes i prognoserna i budgetpropositionen för 2010. Sysselsättningen väntas vända uppåt och arbetslösheten nedåt redan under loppet av 2010, ungefär ett år tidigare än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2010.

Alltför många människor lider emellertid fortfarande av den internationella lågkonjunktursens effekter på den svenska arbetsmarknaden, eftersom de saknar ett jobb att gå till. För arbetsmarknadens utveckling såväl på kort som på lång sikt är det därför enligt utskottets mening synnerligen angeläget att fortsätta den framgångsrika omvandling av arbetsmarknadspolitiken som genomförts av alliansregeringen under mandatperioden. Målet för den nya politiken i allmänhet och för Arbetsförmedlingens verksamhet i synnerhet har varit ett ökat fokus på matchning och förmedling av jobb. Utskottet anser att det förslag som regeringen presenterar i proposition

146, om en möjlighet för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla valfrihetssystem inom hela den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, är ett ytterligare och välkommet steg på vägen mot detta mål.

En ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Förslaget har enligt utskottets mening förutsättningar att i flera avseenden bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Inledningsvis kan det konstateras att införandet av valfrihetssystem i arbetsmarknadspolitiken innebär att den som söker arbete har större chans att få individuellt anpassad hjälp. När dörrarna öppnas för nya aktörer från olika sektorer av samhället, med olika erfarenheter och kunskaper, som erbjuder olika vägar från utanförskap till arbete ökar möjligheten för den arbetssökande att hitta ett stöd som passar just honom eller henne. Förslaget stärker också, enligt utskottets mening, den arbetssökandes makt över sin egen situation genom att han eller hon får inflytande över och ansvar för på vilket sätt närmandet till arbetsmarknaden ska ske.

Utskottet kan inte dela den negativa syn på mångfald och valfrihet som framkommer i motionen från oppositionspartierna. Oppositionen efterlyser en likabehandling av alla arbetslösa när det gäller stödinsatser och menar att en likabehandlingsprincip inte tillgodoses om inte ett likartat stöd kan erbjudas alla. Utskottet tror för sin del att tanken att alla arbetssökande – oavsett förutsättningar och behov – skulle öka sina möjligheter att få ett jobb genom att erbjudas samma typ av stöd är förlegad. Liksom regeringen utgår utskottet i stället från att de arbetssökande gynnas av att ha tillgång till en mängd olika alternativ och av att ha makten att själva välja det stöd som de bedömer bäst kan svara mot deras specifika behov. Utskottet välkomnar särskilt att förslaget inte slår fast vilken juridisk form en leverantör måste ha. Det banar väg för att inte bara företag utan också exempelvis fackförbund och ideella organisationer kan bidra med sin kunskap och erfarenhet.

Utskottet noterar i sammanhanget att oppositionspartierna påstår att resultaten i IFAU:s utvärdering (2009:23) av en försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar visar att arbetssökande som finns hos en aktör inom ett valfrihetssystem inte får del av utbudet av insatser som passar den enskildes behov. En sådan tolkning av rapporten är enligt utskottets mening av flera skäl synnerligen tveksam. Av samma rapport framgår i stället mycket tydligt att de deltagare som i försöksverksamheten fick tillgång till tjänster från kompletterande aktörer oftare träffade sin handledare, oftare deltog i jobbsökaraktiviteter och var nöjdare med den hjälp de fått med att söka jobb än de som enbart varit hänvisade till Arbetsförmedlingens ordinarie tjänsteutbud.

En annan fördel med regeringens förslag är att den arbetssökande kan få tillgång till nya kontaktvägar på arbetsmarknaden genom att nya aktörer kommer in som coacher och förmedlare. Den nya Arbetsförmedlingen bedriver visserligen ett mycket målmedvetet arbete med att knyta kontakter

med företag och andra aktörer i samhället. Arbetsförmedlingens marknadsandel av antalet nyanmälda platser steg också kraftigt under 2006 och 2007, men den har sedan dess sjunkit tillbaka och låg enligt Arbetsmarknadsrapport 2009:2 på 28 % under andra kvartalet 2009. Utskottet finner det därför sannolikt att det finns utrymme för att komplettera de nätverk som Arbetsförmedlingen bygger upp med de nätverk som kompletterande aktörer – företag, ideella organisationer och andra – har tillgång till. De arbetssökande kan därigenom erbjudas nya ingångar till arbetslivet, oavsett om det handlar om att hitta en reguljär anställning eller att som ett första steg skaffa en praktikplats.

Utskottet anser att oppositionens invändningar om att valfrihetsreformen skulle göra det svårare för arbetssökande och arbetsgivare att finna varandra även på denna punkt speglar en föråldrad syn på hur arbetsmarknaden faktiskt fungerar. Som Arbetsförmedlingen själv konstaterar i arbetsmarknadsrapporten styrdes företagens intresse av att anmäla lediga platser till förmedlingen även långt innan alliansmajoriteten vid halvårsskiftet 2007 tog bort den lagstadgade anmälningsplikten av företagens bedömning av *nyttan* av att anmäla. Sedan åtminstone 1990-talets början har också mindre än hälften av alla lediga platser anmälts till förmedlingen, trots den då gällande lagstiftningen. Den tid är förbi – om den någonsin funnits – då en statligt reglerad monopolsituation, i vilken alla vägar till arbete bär genom den offentliga arbetsförmedlingen, var ett ideal på den svenska arbetsmarknaden. Matchningsprocessen kan i stället redan i dag beskrivas som en mosaik av möten mellan människor, företag och organisationer. Valfrihetsreformen kommer enligt utskottets bedömning – tvärt emot vad oppositionen fruktar – att ge de arbetssökande nya verktyg att hitta rätt väg till arbete.

Sverige behöver fler nya och fler växande företag som vill anställa. En ytterligare förtjänst med det nya förslaget är därför enligt utskottets uppfattning att det öppnar en ny marknad för tjänsteföretag, som i sig är en källa till nya jobb. Den närliggande bemanningsbranschen har upplevt en kraftig sysselsättningsökning de senaste åren, även om konjunkturen tillfälligt brutit denna utveckling. Det faktum att valfrihetssystemen inte medger priskonkurrens utan endast kvalitetskonkurrens mellan tjänsteleverantörerna bör enligt utskottets mening också stimulera framväxten av nya företag vars främsta konkurrensfördel är en innovativ affärsidé. Som regeringen påpekar kommer ett införande av valfrihetssystem inom arbetsmarknadspolitiken dessutom att innebära att Arbetsförmedlingen bättre kommer att kunna genomföra regeringens uppdrag att öka mångfalden av leverantörer och förbättra för små och medelstora, lokalt förankrade företag att leverera tjänster till Arbetsförmedlingen.

När det gäller frågan om vikten av likabehandling i Arbetsförmedlingens *myndighetsutövning* har utskottet ingen annan uppfattning än motionärerna. Utskottet noterar att Arbetsförmedlingen kontinuerligt arbetar med att säkerställa att myndighetens kontrollfunktion i arbetslöshetsförsäkringen

kan tryggas vid användning av tjänster från kompletterande aktörer. Men utskottet vill i sammanhanget också understryka att huvudansvaret för arbetsmarknadspolitikens genomförande även fortsättningsvis kommer att ligga på den offentliga Arbetsförmedlingen. Det framgår inte minst av att det är myndigheten själv som avgör om och när den ska tillhandahålla valfrihetssystem för arbetsmarknadspolitisk verksamhet enligt den nya lagen.

Förändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Utskottet kan med utgångspunkt i den rättsliga bedömning som görs i propositionen konstatera att oppositionspartiernas krav på att avskaffa begränsningen av den fackliga vetorätten vid offentliga upphandlingar sannolikt skulle medföra att Sverige skulle komma att bryta mot sina förpliktelser enligt EU-rätten.

Bakgrunden till begränsningen av den fackliga vetorätten vid offentliga upphandlingar är att en upphandlande myndighet inte ska riskera att hamna i en situation där en leverantör i princip måste väljas utifrån upphandlingsreglerna samtidigt som arbetstagarorganisationen kan förklara att beslutet på andra grunder inte får verkställas. Arbetsgivaren riskerar i en sådan situation att drabbas av skadeståndsskyldighet utifrån antingen upphandlingslagarna eller MBL. Den svenska lagen om offentlig upphandling är i stora delar ett införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, det s.k. upphandlingsdirektivet. Regeringen gör i propositionen bedömningen att det inte torde finnas något utrymme i direktivet för att låta den fackliga vetorätten enligt MBL påverka upphandlingsförfarandet, såvida det inte rör sig om omständigheter som kan utgöra grund för uteslutning av en leverantör.

Även när det gäller upphandling enligt lagen om valfrihetssystem kan en konflikt i princip uppkomma mellan den fackliga vetorätten enligt MBL och den upphandlande myndighetens möjligheter att bortse från en leverantör som deltar i förfarandet. För att en myndighet som tillämpar lagen om valfrihetssystem inte ska kunna hamna i en situation med oförenliga skyldigheter enligt olika regelverk, bör den fackliga vetorätten enligt bedömningen i propositionen justeras i likhet med vad som redan gäller vid upphandling enligt LOU. Valfrihetssystemet erbjuder ett alternativt förfarande till offentlig upphandling, och den upphandlande myndigheten är på samma sätt som vid sådan upphandling styrd av lagens förutsättningar för att kunna utesluta en leverantör. Regeringen anser därför att den fackliga vetorätten även i dessa fall bör gälla endast när återopade omständigheter kan utgöra grund för uteslutning av en leverantör.

Utskottet ansluter sig till den rättsliga bedömning som görs i propositionen. Utskottet vill också påminna motionärerna om att det var på initiativ av ett enigt arbetsmarknadsutskott under en socialdemokratisk regering som den nu gällande begränsningen av den fackliga vetorätten enligt 38–40 §§ MBL vid offentliga upphandlingar infördes. Arbetsmarknadsutskot-

tet anförde då att det inte kunde anses godtagbart att den upphandlande parten skulle kunna riskera skadestånd enligt antingen MBL eller den dåvarande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling oavsett hur man agerade. Utskottet föreslog att problemet skulle lösas ”med en föreskrift som innebär att vetot inte får strida mot upphandlingslagen” (bet. 1994/95:AU4 s. 23), vilket skedde genom ett tillägg till 39 § MBL. (Hänvisningen i MBL anpassades 2007 till de bestämmelser i den nya lagen [2007:1091] om offentlig upphandling som i de här aktuella delarna i allt väsentligt överensstämmer med bestämmelserna i den tidigare upphandlingslagen.) Det är mot denna bakgrund förvånande att Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet nu motsätter sig den reglering som man själv varit med om att införa och som gör MBL förenlig med EU-rätten i form av reglerna i LOU och de föreslagna bestämmelserna i lagarna om valfrihetssystem.

Utskottet vill också understryka att begränsningen av den fackliga vetorätten vid offentlig upphandling får anses relativt måttlig. Som utskottet anförde när reglerna infördes utgår vetoförklaringen även i de fall som omfattas av upphandlingslagen från ett antagande om att den tilltänkta åtgärden medför att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts eller att åtgärden annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde. Skillnaden begränsar sig till att vetoförklaringen vid upphandling måste grunda sig på vissa faktiska förhållanden. Det räcker alltså inte med ett antagande om att åtgärden kommer att leda till en lag- eller kollektivavtalsöverträdelse.

Mot bakgrund av det anförda bedömer utskottet att regeringens förslag att låta begränsningen av den fackliga vetorätten vid offentliga upphandlingar i MBL omfatta även upphandlingar av tjänster inom valfrihetssystem är nödvändigt för att den svenska regleringen ska vara förenlig med EU-rätten.

Sammanfattande ställningstagande

Sammanfattningsvis välkomnar utskottet regeringens förslag till ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Förslaget ger myndigheten möjlighet att tillhandahålla valfrihetssystem för de arbetssökande, som därmed kan få tillgång till mer individuellt anpassad hjälp. Förslaget öppnar också en ny marknad av tjänster inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, där nya företag kan etablera sig och skapa jobb.

Utskottet tillstyrker förslaget i proposition 146, punkterna 1 och 2, och avstyrker motion A13 yrkandena 1 och 2.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Avslag på propositionen, punkt 1 (s, v, mp)

av Berit Högman (s), Sylvia Lindgren (s), Lars Lilja (s), Maria Stenberg (s), Luciano Astudillo (s), Josefin Brink (v), Ann-Christin Ahlberg (s) och Ulf Holm (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2009/10:146.

Därmed bifaller riksdagen motion

2009/10:A13 av Berit Högman m.fl. (s, v, mp) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Med den föreslagna lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen lämnas fältet öppet för en privatisering av hela förmedlingsverksamheten. Det är en genomgripande reform av Arbetsförmedlingen som våra tre partier – Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet – är emot. Vi saknar också en begränsning av när lagen får användas och vilka villkor och krav som ska gälla om den används. Regeringens sätt att lämna över politiska beslut på en myndighet bäddar för rättsosäkerhet och försvårar det demokratiska ansvarsutkrävandet. Vi är mycket kritiska till den slarviga hanteringen av lagförslaget. I propositionen saknas en analys av och förslag om hur kvalitet, rättssäkerhet och likabehandling ska säkerställas. Med tanke på den kritik som framfördes av Riksrevisionen (RiR 2007:12) med anledning av regeringens dåligt underbyggda beslutsunderlag, är förslaget i propositionen anmärkningsvärt. Vi ser också brister i hur målen för arbetsmarknadspolitiken ska kunna uppfyllas. Regeringen vill nu, som så många gånger tidigare, driva igenom en reform utan att förarbetet är gjort. Det är tydligt att regeringens ideologiska principer går före de arbetssökandes behov av en effektiv förmedlingsverksamhet.

En ny lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Våra tre partier har en annan syn på arbetsmarknadspolitiken än regeringen. Vi vill stärka de arbetssökande så att fler kan komma in fråga för arbete. Vi vill rusta dem som i dag är arbetslösa så att de kan ta de jobb som växer fram, eftersom vi vet att de behövs för att möta generationsväx-

lingen på arbetsmarknaden. I syfte att förbättra matchningen och ge de arbetssökande en bättre överblick över tillgängliga arbetstillfällen vill vi att alla lediga platser ska anmälas till Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ska ha större möjlighet än i dag att använda det breda utbud av åtgärder och utbildningsinsatser som finns inte bara inom den egna myndigheten utan också hos institut, företag, yrkesutbildare, vuxenutbildning, högskolor och folkhögskolor. Vi vill utveckla arbetsförmedlingens samverkan med parterna, kommunerna och andra lokala och regionala aktörer. Samtidigt får Arbetsförmedlingens myndighetsutövning och ansvar aldrig läggas över på någon annan aktör.

En viktig del av myndighetsutövningen är kontrollen av den arbetssökandes sökaktivitet. Den ska vara relevant och rättssäker för den enskilde och säkerställa att rätt ersättning betalas ut. Kontrollfunktionen är också viktig för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet. Regeringen har förbiset myndighetsutövningen vid tidigare upphandlingar av kompletterande aktörer, vilket har uppmärksammats av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF). IAF slog i en rapport (2009:5) fast att Arbetsförmedlingen inte fullt ut har kunnat uppfylla kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingen har delvis beaktat detta men fortfarande finns det brister i rutiner, säkerhet och avtal. Kontrollen måste bli tydlig och rättssäker, annars riskerar problemet att öka i och med införandet av den nya lagen.

Enligt instruktionen för Arbetsförmedlingen ska myndigheten bl.a. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, och verksamheten ska bedrivas på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt. Arbetssökande och arbetsgivare ska ha tillgång till en likvärdig service i hela landet, och den geografiska och yrkesmässiga rörligheten ska öka. Våra tre partier menar att den nu framlagda propositionen medför en stor risk för att ovanstående mål kommer att bli ytterst svåra att uppfylla. Hur ska effektiviteten i matchningen upprätthållas utan en myndighet med god överblick över lediga jobb och vilken kompetens som kan erbjudas?

I myndighetens regleringsbrev under den förra regeringen fanns mål om att förkorta vakanstiden för otillsatta platser. I samband med detta skulle arbetsgivare som var i snabbt behov av personal särskilt uppmärksammas. Någon målsättning om vakanstider och arbetsgivare finns inte längre för Arbetsförmedlingen. Att se till att vakanstiderna inte blir för långa och att bidra till att förse arbetsgivare med kompetenta sökande är en förutsättning för att målen om en effektiv matchning och en väl fungerande arbetsmarknad ska uppfyllas. Våra tre partier kan konstatera att den nuvarande regeringen inte lägger samma vikt vid detta.

Med en arbetsförmedlingsverksamhet som är splittrad på kanske tusentals privata aktörer blir det ytterst svårt att tillgodose arbetsgivarnas behov av personal. I stället riskerar arbetsgivare att få så många olika kontakter att de avstår från att använda sig av arbetsförmedlingstjänster. Arbetsförmedlingen har de senaste åren jobbat alltmer med uppsökande verksamhet för att effektivisera matchningen och bättre möta de behov som finns, och

som kan uppstå i framtiden, hos arbetsgivare. För att det arbetet ska kunna utvecklas och bli ännu effektivare krävs en Arbetsförmedling med god överblick över den kompetens som finns att tillgå i form av arbetssökande och de behov av kompetens som finns på arbetsmarknaden. Detta är viktigt också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom arbetskraftsbrist hämmar tillväxten. Vi kan konstatera att regeringen inte har gjort någon analys av förutsättningarna för att matchningsuppdraget ska säkerställas inom ramen för det föreslagna valfrihetssystemet.

En annan del av matchningsproblematiken är hur de sökande ska få en överblick över de lediga jobb som finns. Arbetsförmedlingens platsbank är av stor vikt för de sökandes chanser till jobb och för att främja rörligheten, och vi ser en risk för att man med en splittrad arbetsförmedling inte förmår upprätthålla kvaliteten i platsbanken.

För oss socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister är det viktigt att alla arbetslösa får tillgång till insatser som passar den enskildes behov. Vi ser med oro på att de som finns hos en aktör inom valfrihetssystemet inte får del av utbudet av sådana insatser, vilket konstateras i en rapport från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, (2009:23). Även detta är exempel på en fråga som borde ha utretts innan propositionen lades fram. Likabehandlingsprincipen kan inte tillgodoses med mindre än att ett likartat stöd kan erbjudas alla, oavsett aktör och oavsett var i landet man bor.

Inte heller problemen med etableringen av aktörer belyses i propositionen. I det system som föreslås är det fritt fram att agera på marknaden så snart en aktör uppfyller de uppställda kraven. Men hur ska regeringen säkerställa att etableringen blir geografiskt någorlunda jämnt fördelad och att utbudet blir likartat?

Det finns en uppenbar risk för att leverantörer av tjänster har motiv att uppträda kortsiktigt och erbjuda tjänster med låg kvalitet. Om inga andra utvärderingsverktyg finns, kanske det räcker att göra ett tillräckligt gott intryck för att få nya kunder och därmed vara kvar på marknaden och få betalt för sina tjänster. Våra tre partier menar att det är fel att människor, varav många redan befinner sig i en utsatt situation, ska agera försökskaniner på en förmedlingsmarknad. Frågan om hur kvaliteten ska säkerställas borde ha utretts.

Det finns också en risk för att leverantören inriktar sig mot grupper som lättast kan få ett arbete. Risken för detta kan minskas genom ett väl avvägt system för ersättning till leverantören. I propositionen nämns ingenting om hur ersättningen bör utformas. Det slås inte heller fast att aktörerna inte får neka en person förmedlingstjänster.

Till sist bör det också betonas att en modell där kunden väljer leverantör är svårare att utvärdera.

Förändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Regeringen föreslår en begränsning av fackets vetorätt vid tillämpningen av valfrihetssystemet. Samma begränsning av vetorätten gäller i dag för upphandling enligt lagen om offentlig upphandling. Begränsningen omöjliggör i realiteten för fackliga organisationer att ställa krav på kollektivavtalsenliga villkor. Våra tre partier motsätter oss kraftfullt en begränsning av vetorätten. Vi anser att lika stränga lagar ska gälla för offentlig upphandling och tjänstekoncession (valfrihetssystemet) som för arbetsmarknaden i övrigt.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:146 Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Följdmotionen

2009/10:A13 av Berit Högman m.fl. (s, v, mp):

1. Riksdagen avslår propositionens förslag till lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.
2. Riksdagen avslår propositionens förslag till ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som Arbetsförmedlingen godkänt och tecknat kontrakt med.

2 § När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem enligt denna lag ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem. I stället för det som sägs i 2 kap. 3 § första meningen, 6 och 7 §§ lagen om valfrihetssystem ska med

1. *leverantör* avses den som på marknaden tillhandahåller tjänster som nämns i 1 §,

2. *tjänst* avses sådan tjänst som nämns i 1 §, och

3. *upphandlande myndighet* avses Arbetsförmedlingen.

3 § Arbetsförmedlingen ska, trots 1 kap. 3 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, tillämpa bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Härigenom föreskrivs att 39 och 40 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §¹

Har förhandling enligt 38 § ägt rum och förklarar den centrala arbetstagarorganisationen eller, om sådan inte finns, den arbetstagarorganisation som har slutit kollektivavtalet, att den av arbetsgivaren tilltänkta åtgärden kan antas medföra att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts eller att åtgärden *annars* strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde, får åtgärden inte beslutas eller verkställas av arbetsgivaren. *Vid upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får en sådan förklaring göras endast om den grundar sig på omständigheter som sägs i 10 kap. 2 § samt 15 kap. 13 § lagen om offentlig upphandling eller 10 kap. 2 och 3 §§ samt 15 kap. 13 § lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.*

Har förhandling enligt 38 § ägt rum och förklarar den centrala arbetstagarorganisationen eller, om *en* sådan inte finns, den arbetstagarorganisation som har slutit kollektivavtalet, att den av arbetsgivaren tilltänkta åtgärden kan antas medföra att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts eller att åtgärden *på annat sätt* strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde, får åtgärden inte beslutas eller verkställas av arbetsgivaren.

Vid upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem får en förklaring enligt första stycket göras

¹ Senaste lydelse 2007:1095.

endast om den grundar sig på omständigheter som anges i

– 10 kap. 2 § och 15 kap. 13 § lagen om offentlig upphandling,

– 10 kap. 2 och 3 §§ samt 15 kap. 13 § lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller

– 7 kap. 1 § lagen om valfrihets-system.

40 §²

Förbud enligt 39 § inträder inte, om arbetstagarorganisationen saknar fog för sin ståndpunkt. Förbud inträder inte heller, om arbetstagarorganisationen vid offentlig upphandling har grundat sin förklaring på andra omständigheter än som sägs i 10 kap. 2 § samt 15 kap. 13 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller 10 kap. 2 och 3 §§ samt 15 kap. 13 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Har arbetsgivaren med stöd av 38 § tredje stycket verkställt beslut i den fråga som förhandlingen avser, skall 39 § inte tillämpas.

Förbud enligt 39 § inträder inte, om arbetstagarorganisationen saknar fog för sin ståndpunkt. Förbud inträder inte heller, om arbetstagarorganisationen vid sådan upphandling som avses i 39 § andra stycket har grundat sin förklaring på andra omständigheter än som anges i

– 10 kap. 2 § och 15 kap. 13 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,

– 10 kap. 2 och 3 §§ samt 15 kap. 13 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller

– 7 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Har arbetsgivaren med stöd av 38 § tredje stycket verkställt beslut i den fråga som förhandlingen avser, ska 39 § inte tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

² Senaste lydelse 2007:1095.