

PM 2 2023-06-14 SLUTLIG BEDÖMNING

**Fråga om snedvridning av konkurrensen genom kommunal arbetsförmedling i strid mot den kommunala kompetensen.**

*En kommun har lämnat anbud till Arbetsförmedlingen med avsikt att bli fristående leverantör av vissa arbetsförmedlingstjänster.*

Karlshamns kommun, Nämnden för arbete och välfärd (nedan Kommunen) har i januari 2021 beslutat<sup>1</sup> att låta Kommunen, genom Arbetsmarknadsenheten, ansöka om att bli leverantör till Arbetsförmedlingen och starta upp en ny verksamhet kallad Rusta och Matcha.

Rusta och matcha (KROM) är ett av Arbetsförmedlingen inrättat rikstäckande program för lokal arbetsförmedling där tjänster upphandlas från fristående leverantörer utifrån en tillämpning av lagen (2008:962) om valfrihetssystem - LOV. I systemet ingående leverantörer ska tillsammans med Arbetsförmedlingen hjälpa särskilt anvisade arbetssökande att komma ut i arbete eller utbildning på så kort tid som möjligt. Ersättning betalas av Arbetsförmedlingen utifrån en resultatbaserad modell, med en låg grundersättning och en högre resultatersättning beroende på hur snabbt de arbetssökande kommer i utbildning eller arbete. Ersättningsmodellen är lika för alla i systemet ingående leverantörer.

Projektet är indelat i totalt 72 s.k. *leveransområden*, vilka var för sig omfattar ett antal geografiskt angränsande kommuner. Kommunen ingår i Leveransområde 17 (Blekinge) tillsammans med Karlskrona, Olofströms, Ronneby och Sölvesborgs kommuner.

Av kommunstyrelsens beslutsmotivering<sup>2</sup> framgår att Arbetsförmedlingen skulle anvisa arbetssökande till fristående leverantörer när myndigheten anser att den arbetssökande behöver insatsen Rusta och Matcha. Som leverantör till Arbetsförmedlingen får Kommunen möjlighet att jobba med flera av de arbetssökande som idag har försörjningsstöd. Verksamheten kommer inte medföra några extra kostnader, eftersom den är självfinansierande genom grund- och resultatersättning från Arbetsförmedlingen.

Förvaltningsrätten i Växjö har genom dom i oktober 2022<sup>3</sup> upphävt Kommunens beslut. Av domskälen framgår bland annat att en förutsättning för en kommuns medverkande som leverantör av den aktuella tjänsten är att den endast är riktad mot medlemmarna i den egna kommunen, eller i förekommande fall kommuner i ett för ändamålet avsett samverkansområde. Kommunen hade inte inkommit med underlag som ger stöd för detta. Vad som även framkommit om hur Rusta och Matcha fungerar samt vad som anförts i övrigt talar vidare mot att så är fallet. Enligt rättens bedömning står det överklagade beslutet därmed i strid med kommunallagen.

**Gällande rätt**

Ramarna för vad kommunerna får ägna sig åt, den s.k. kommunala kompetensen, regleras genom kommunernas allmänna befogenhet; antingen genom den *allmänna kompetens* som följer av bestämmelserna i kommunallagen (2017:725) – KL – eller genom den *speciallagsreglerade kompetens* som följer av särskilt kompetensutvidgande lagar, däribland lagen (2009:47) om kommunala befogenheter.

---

<sup>1</sup> Nämnden för arbete och välfärds beslut vid sammanträde den 14 januari 2021 (§ 3/21), dnr. 2020/3517. Av beslutet framgår att ärendet är återremitterats från nämnden i ett tidigare beslut (§ 130/20) med en förtydligande om att verksamheten skulle vara självfinansierande och inte medföra några extra kostnader för Kommunen.

<sup>2</sup> Se nämndens protokoll (fotnot 1 ovan) samt Arbetsmarknadsenhetens tjänsteskrivelse, daterad den 4 januari 2021 (dnr. 2020/3517).

<sup>3</sup> Förvaltningsrätten i Växjö:s dom av den 26 oktober 2022 i mål nr. 521-21 (avgörandet har vunnit laga kraft).

Inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen får kommunerna enligt 2 kap. 1 och 2 § KL enbart ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till deras område eller medlemmar. Kommunerna får inte ha hand om sådant som enbart staten, en annan kommun, en region eller någon annan ska ha hand om. Bestämmelserna ger uttryck för den s.k. *lokaliseringsprincipen*, som geografiskt och sakligt avgränsar vad kommunerna får befatta sig med.

Avgörande för vad kommun får engagera sig i är om verksamheten innefattar ett allmänt, samhälleligt och till kommunens område eller dess medlemmar knutet intresse. Högsta förvaltningsdomstolen har i vägledande praxis funnit att ett primärkommunalt beslut att lämna anbud till ett regionlandsting om att utföra sjuktransporter strider mot den kommunala kompetensen.<sup>4</sup> I kammarrättspraxis<sup>5</sup> har på motsvarande sätt ett landstings anbud till staten genom Post-och Telestyrelsen om drift av rikstäckande tolkservicetjänster upphävts och i förvaltningsrätternas praxis<sup>6</sup> har kommunala anbud eller avtal med Arbetsförmedlingen om deltagande i KROM-system upphävts såsom stridande mot kommunallagens reglering.

Enligt den s.k. *självkostnadsprincipen* i 2 kap. 6 § KL är kommuner förbjudna att ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller och av det s.k. *näringsförbudet* i 2 kap. 7 § samma lag följer att kommuner enbart får engagera sig i sådan näringsverksamhet som drivs utan vinstsyfte, i syfte att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt de egna kommunmedlemmarna.

Arbetsmarknadspolitik och sysselsättningsskapande åtgärder utgör typiskt sett sådant som är förbehållet staten och som kommunerna normalt inte ska befatta sig med. Av lagen (1944: 475) om arbetslöshetsnämnd framgår dock att varje kommun ska ha en nämnd med uppgift att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet. Vidare får enligt 6 kap. 2 § lagen om kommunala befogenheter kommuner ingå särskilda överenskommelser med Arbetsförmedlingen om aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En sådan överenskommelse får innefatta ersättning från Arbetsförmedlingen till kommunen.<sup>7</sup> Någon annan kompetensutvidgande reglering med avseende på arbetsmarknadspolitiskt samarbete mellan en kommun och Arbetsförmedlingen finns inte.

I juni 2020 förslag en statlig utredning sådan kompetensutvidgande lagstiftning, i syfte att Arbetsförmedlingen skulle kunna använda kommunerna som utförare av arbetsmarknadstjänster.<sup>8</sup> Förslaget – som i detta avseende hittills inte resulterat i lagstiftning – innefattade dock inte någon utvidgning i förhållande till lokaliseringsprincipen.<sup>9</sup>

## **Yttrande**

Kommunen har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att inom anvisad tid inkomma med något svar.

---

<sup>4</sup> Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, publicerat i RÅ 2003 ref. 98; se även Konkurrenskommissionens utredning i ärende nr. KKO 99-072.

<sup>5</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom av den 10 juni 2014 i mål nr. 2724-13; se även Konkurrenskommissionens utredning i ärende nr. KKO 11-029.

<sup>6</sup> Se fotnot 3 samt Förvaltningsrätten i Luleås lagkraftvunna dom av den 1 april 2022 i mål nr. 1944-21.

<sup>7</sup> Regeringen ska enligt bestämmelsen meddela föreskrifter förutsättningar för sådana överenskommelser samt om innehållet i dessa.

<sup>8</sup> Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken, betänkandet *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen* – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41). Enligt utredningens bedömning får kommunerna, inom sina egna befogenheter, redan nu vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster som upphandlas av Arbetsförmedlingen. Det är dock oklart hur långt det rättsliga stödet sträcker sig. För att förbättra kommunernas möjligheter föreslogs därför att en ny bestämmelse införs 6 kap. 1 a § lagen om kommunala befogenheter om att kommunerna skulle få engagera sig i åtgärder för att förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet, bedriva stödverksamhet vid arbetslöshet, samt samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

<sup>9</sup> Se betänkandet, s. 151 och 209 ff. samt författningsförslaget till nytt tredje stycke i 1 kap. 1 § om att ”Vid tillämpningen av 6 kap. 1 b § får anknytning till kommunens område inte saknas”.

### **Slutlig bedömning**

Konkurrenskommissionen är en privat expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att blanda samman myndighetsutövning med annan verksamhet snedvrider konkurrensen.

Av utredningen framgår att Kommunen beslutat etablera sig som en regional aktör gällande kompetensförsörjning och matchning av arbetssökande. Som systemet är uppbyggt begränsar sig tjänsten inte enbart till den egna kommunen och dess medlemmar utan omfattar arbetssökande i hela Leveransområde 17, dvs. även sådana arbetssökande som är kommunmedlemmar i andra kommuner. Verksamheten ska bedrivas i konkurrens med enskilda aktörer i ett LOV-system för tjänsten Rusta och matcha (KROM), som ytterst drivs och finansieras av staten genom Arbetsförmedlingen.

Sysselsättningspolitik är i första hand en statlig angelägenhet som kommunerna normalt inte ska befatta sig med. Kommunerna har visserligen kompetens att, även mot ersättning, ingå särskilda överenskommelser med Arbetsförmedlingen om aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Annan sådan kompetensutvidgande möjlighet för en kommun att träffa överenskommelse med Arbetsförmedlingen följer dock inte av lagen.<sup>10</sup> Det ligger således utanför den kommunala kompetensen att engagera sig som leverantör av matchningstjänster till staten genom Arbetsförmedlingen. Det förslag och de överväganden som redovisas av Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41) har hittills inte lett till någon lagstiftning i aktuellt avseende och kan därför inte medföra annan bedömning.

Det är således inte kompetensligt för Kommunen att engagera sig i aktuell arbetsförmedlingsverksamhet. Eftersom Kommunens anbud gäller hela Leveransområde 17, och således avser även arbetssökande från de angränsande kommunerna i Karlskrona, Olofström, Ronneby och Sölvesborg, strider detta även mot den kommunala lokaliseringprincipen.

Ersättning inom LOV-systemet utgår vidare på lika sätt för alla aktörer. Det kan därigenom inte uteslutas att också självkostnadsprincipen och förbudet mot kommunal näringsverksamhet med vinstsyfte skulle komma att överträdas vid Kommunens deltagande i verksamheten.

Som förvaltningsrätten funnit har Kommunens anbud till Arbetsförmedlingen beslutats i strid mot lag eller annan författning. Även om beslutet numera har upphävts finns det anledning att rikta kritik mot Kommunen som på detta sätt riskerat snedvrیدا konkurrensen och möjligheten för enskilda lokala företag att etablera sig som aktörer inom tjänsten Rusta och matcha (KROM).

---

<sup>10</sup> Av lagförarbetena till 6 kap. 2 § lagen om kommunala befogenheter (prop. 2007/08:1 utgiftsområde 13 s. 76) framgår att bestämmelsen endast gäller kommuners möjlighet att anordna aktiviteter inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte kan anordnas genom ordinarie upphandlingsförfarande och där det inte kan uppstå en konkurrenssnedvridning i förhållande till andra aktörer.