

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 87/2020 rd)

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 87/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 87/2020 rd) (RP 114/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- konsultativ tjänsteman Elina Isoksela, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Meri Pensamo, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Eeva Vartio, arbets- och näringsministeriet
- ledande expert Tanja Ståhlberg, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Lari Anttonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Antto Korhonen, finansministeriet
- specialsakkunnig Simo Mentula, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Rahkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- chef för rättsskydds-enheten Päivi Lahtinen, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- ledande expert Olli Päärnilä, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- direktör Eija Mannisenmäki, Tavastlands arbets- och näringsbyrå
- navigatorkoordinatör Miia Autto, Lapplands TE-byrå
- direktör Tiina Korhonen, Nylands arbets- och näringsbyrå

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

- chefsjurist Tarja Krakau, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Erja Lindberg, Finlands Kommunförbund
- chef för sysselsättningstjänster Hilla-Maaria Sipilä, Esbo stad
- sysselsättningsexpert Juha Heinonen, Kuhmo stad
- chef för sysselsättningstjänster Stefan Fri, Raseborgs stad
- sysselsättningskoordinator Marjo Leinonen, Sotkamo kommun
- sysselsättningsdirektör Regina Saari, Tammerfors stad
- ekonomi- och personaldirektör Pirkko-Liisa Kopakkala, Suupohjan koulutuskuntayhtymä Vuoksi
- verkställande direktör Merru Tuliara, Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry
- expert Tuomas Ylitalo, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- specialsakkunnig Päivi Kiiskinen, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- vice huvudförtroendeman Marika Englund, Arbets- och näringsförvaltningens personalförbund ANPF rf
- vice ordförande Merja Toijonen, Arbets- och näringsförvaltningens personalförbund ANPF rf
- verksamhetsledare Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas förvaltnings- och utvecklingscenter
- Norra Karelens arbets- och näringsbyrå
- Egentliga Finlands TE-byrå
- Folkpensionsanstalten
- Helsingfors stad
- Hollola kommun
- Uleåborgs stad
- Kaustisen seutukunta
- Centralförbundet för Mental Hälsa rf
- Akava ry
- Fackförbundet Pro rf
- Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
- Finlands näringsliv rf
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- STTK rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för försöket

Propositionen RP 87/2020 rd innehåller ett förslag till en lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen. Lagförslaget hänför sig till regeringsprogrammets sysselsättningsmål och stärkandet av kommunernas ansvar i fråga om sysselsättningstjänster. Avsikten är

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

att utreda i synnerhet konsekvenserna för sysselsättningen på den öppna arbetsmarknaden och längden på sysselsättningsvägarna. I den kompletterande propositionen RP 114/2020 rd föreslås att försöket utvidgas och att vissa preciseringar och rättelser görs i den ursprungliga propositionen.

Förvaltningsutskottet understöder stärkandet av kommunernas roll som anordnare av sysselsättningstjänster. Kommunernas ökade ansvar som anordnare av arbetskraftsservice erbjuder positiva möjligheter till exempelvis bättre informationsförmedling mellan olika tjänsteleverantörer samt en effektivare samordning av de offentliga arbetskraftstjänsterna med de sysselsättningstjänster som kommunerna frivilligt ordnar. Kommunerna känner sitt eget område och kan i egenkap av sektorsövergripande myndigheter bedöma kundens servicebehov på bred front och hänvisa kunden till utbildningstjänster, bedömning av arbetsförmågan, social- och hälsovårdstjänster samt Folkpensionsanstaltens rehabiliteringstjänster genast när arbetslösheten börjar.

I den kompletterande propositionen RP 114/2020 rd föreslås det att bestämmelserna preciseras bland annat så att kommunerna i försöksområdet ansvarar för de uppgifter som försöket gäller. Förvaltningsutskottet konstaterar att den föreslagna preciseringen är nödvändig för att det i alla situationer ska vara klart vem den ansvariga parten är. En kommun kan enligt det ursprungliga lagförslaget avtala om att överföra organiseringsansvaret på en annan kommun inom samma försöksområde i enlighet med kommunallagen (419/2015), och försöksområdets kommuner kan avtala om sådana samarbetsformer för skötseln av uppgifterna som avses i kommunallagen. Samarbete mellan kommunerna inom försöksområdena är försökets utgångspunkt, men ansvaret för de uppgifter som överförs vilar i sista hand på varje enskild kommun inom försöksområdet.

Förvaltningsutskottet välkomnar att försöket inkluderar kommuner som inte tidigare har deltagit i motsvarande försök, och kommuner som redan har tidigare erfarenheter. Den ursprungliga ansökan har kompletterats med en ansökan som ordnades 12.5—26.6.2020. På basis av den kompletterande ansökan föreslås det i regeringens proposition RP 114/2020 rd att sex nya försöksområden fogas till försöket. Till fyra av de ursprungliga områdena fogas dessutom en eller flera kommuner. Enligt utredning har man i den kompletterande ansökan velat fästa uppmärksamhet förutom vid de kriterier och ramvillkor som ställts för försöket även vid att få med tillräckligt många kommuner av olika storlek och även tvåspråkiga kommuner. De här grunderna är mycket viktiga och motiverade, menar utskottet. Det är dock beklagligt att projekten i Kyrkslätt samt Vichtis och Högfors är de enda som inte får delta i försöket.

Syftet med försöket är bland annat att få information om hur genomslaget och kundtillfredsställelsen i fråga om sysselsättningstjänsterna för försökets kundgrupp utvecklas när tjänsterna inte ordnas av staten utan av ett försöksområde som består av en kommun eller flera kommungrupper. Försöken följs upp med hjälp av fortlöpande statistisk uppföljning och resultaten av försöket utvärderas som statsrådets gemensamma forsknings- och utredningsprojekt. En tillförlitlig konsekvensbedömning av försöken förutsätter att det för försökskommunerna eller kommuninvånarna som deltar i försöket kan bildas i genomsnitt liknande kontrollgrupper. I praktiken förutsätter genomförandet av en tillförlitlig bedömning till exempel att det skapas försöksupplägg som baserar sig på randomisering. Konsekvensbedömningen kan också genomföras exempelvis med hjälp av kontrollkonstellationer som baserar sig på statistisk matchning.

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

I motiveringen till regeringens proposition RP 87/2020 rd (s. 35) konstateras att försökets omfattning är något problematisk med tanke på möjligheten att hitta kontrollgrupper. Därför är avsikten att skapa en kontrollkonstellation för försöket på kommunbasis, inte enligt kundgrupp. Dessutom är strävan att bygga upp jämförelsekommuner med en syntetisk metod, det vill säga genom att kombinera befintliga kommuners egenskaper med varandra. Enligt utskottets uppfattning är det också möjligt att bygga upp olika mindre försöksuppsättningar från material på individnivå. I konsekvensbedömningen är det viktigt att beakta att försöket är en del av en större helhet som syftar till att förbättra sysselsättningen. Uppmärksamhet måste också ägnas konsekvenserna av den nu aktuella vårdreformen för kommunens roll i social- och hälsovårdstjänsterna och de service-modeller som skapas i försöket.

Av de arbetslösa arbetssökande, de personer som är sysselsatta och de personer som deltar i sysselsättningsfrämjande service kommer de personer som inte har rätt till inkomstrelaterad dagpenning samt alla personer under 30 år och alla invandrare samt personer med ett främmande språk som modersmål att utgöra målgruppen. Förvaltningsutskottet fäster i detta sammanhang uppmärksamhet vid att även äldre har sysselsättningspotential och föreslår att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ytterligare ska bedöma målgruppen för kommunförsöket ur denna synvinkel.

Förvaltningsutskottet anser att regleringen behövs och fyller sitt syfte. Enligt utskottet är det väsentligt att regleringen möjliggör olika former av samarbete mellan kommunerna för att ordna sysselsättningstjänster och ett flexibelt samarbete med såväl arbets- och näringsförvaltningen som tredje sektorn och andra aktörer på ett sätt som beaktar kundernas och arbetsgivarnas behov och regionala och lokala särdrag. Utskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid att arbets- och näringsministeriets anvisningar inte i onödan bör begränsa kommunernas verksamhetsmöjligheter. Kommunförsök med sysselsättning har genomförts redan tidigare 2012—2015 och 2017—2018. Förvaltningsutskottet anser att det är viktigt att vidta åtgärder för att främja sysselsättningen, och att det är bra att sträva efter en mer varaktig lösning.

Resursfördelning

Enligt proposition RP 87/2020 rd överförs tjänstemän från arbets- och näringsbyråerna till försöksområdena genom personalrotation i förhållande till hur kunder överförs till försöksområdena. Avsikten med den basresurs som överförs från staten till kommunerna är att bevara den nuvarande servicenivån för arbetssökande. Anställningsförhållandena till staten för de personer som underställs försöksområdenas ledning och övervakning förblir oförändrade, och staten svarar för kostnaderna för denna personal.

Enligt propositionen svarar staten också för de extra kostnader på 9,3 miljoner euro som föranleds av ändringar i informationssystemen, stödtjänster för användningen till försöksområdena och ordnandet av laglighetskontrollen av försöket.

Försöksområdena har vid ansökan till försöket avkrävts satsningar på årsnivå motsvarande 15 procent av den sammanlagda andelen arbetsmarknadsstöd 2018 för kommunerna i försöksområdet. I kommunernas insats inberäknas också personalutgifterna för skötseln av kommunernas sysselsättning.

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

Förvaltningsutskottet anser det vara nödvändigt att man ser till att det finns tillräckliga resurser för genomförandet av försöket. Det är nödvändigt att regelbundet bedöma resursernas tillräcklighet för att inte äventyra genomförandet av den lagstadgade servicen för arbetssökande. Till exempel coronapandemin har avsevärt ökat antalet personer som hör till kundgrupperna för både försöken och arbets- och näringsbyråerna (i synnerhet permitterade och unga). Också kommunerna befinner sig i ett oroväckande ekonomiskt läge. Eventuella tilläggsåtgärder på skötseln av sysselsättningen bör fördelas jämnt mellan försökskommunerna och arbets- och näringsbyråerna, med beaktande av förändringarna.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna följer månatligen genom beslut upp bindningen av både överförda anslag och anslag i budgeten för innevarande år samt den slutliga utbetalningen av anslaget. Arbets- och näringsministeriet följer upp användningen av anslaget enligt både närings-, trafik- och miljöområde och försöksområde. Utifrån aktuell uppföljningsinformation kan anslaget vid behov omfördelas under året. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att beslutsfattarna har en aktuell bild av hur mycket pengar som står till förfogande för nya beslut.

Aspekter som rör överföring av uppgifter och kunder

Uppgifter som överförs och som innebär utövning av offentlig makt bedöms enligt propositionen medföra utmaningar för likabehandlingen av kunder och en enhetlig linje i besluten. Förvaltningsutskottet konstaterar att försöket innebär regional särbehandling av arbetskraftsförvaltningens kunder på den grunden att en del av kunderna fortfarande är kunder hos arbets- och näringsbyråerna, medan en del av kunderna blir kunder hos kommunerna. Även om arbets- och näringsbyråernas lagstadgade uppgifter i och med försöket överförs till kommunerna, förblir den materiella lagstiftning som definierar verkställigheten av dessa uppgifter samt kundernas rättigheter och skyldigheter oförändrad. Eftersom det inte föreslås några ändringar i lagstiftningen om de lagstadgade sysselsättningstjänsterna och kundens rätt att få sysselsättningstjänster, förblir kundernas rättsliga ställning oförändrad oberoende av om de är kunder hos en statlig myndighet eller hos en kommun. Detta kan bedömas minska möjligheterna till ojämlig behandling. Dessutom föreslås det i regeringens proposition RP 114/2020 rd kompletteringar som är betydande med tanke på jämlikheten mellan kunderna. Det kan dock uppstå skillnader i tillämpningen av lagstiftningen både mellan arbets- och näringsbyråerna och försöksområdena och mellan de olika försöksområdena. Ett centralt och godtagbart syfte med försöket är å andra sidan att utreda vilka praktiska skillnader som kan uppstå i fråga om arbetskraftsservicen och tillgodoseendet av klienternas rättigheter, när kommunerna ansvarar för uppgifterna.

På överföringen av kunder tillämpas 5 § i lagförslaget. Grunderna för överföringen bestäms direkt enligt lag, och överföringen inverkar inte i sig på innehållet i klientens rättigheter eller skyldigheter. Förvaltningsutskottet noterar dock paragrafens 3 mom., som föreskriver att arbets- och näringsbyrån av grundad anledning kan låta bli att överföra en kund till en kommun inom ett försöksområde. Enligt motiveringen till regeringens proposition RP 87/2020 rd (s. 52—57, 86) är syftet med bestämmelsen att förhindra för kunderna oändamålsenliga kundrelationer hos försöksområdena och att främja tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Att låta bli att överföra kunden på grundval av en "grundad anledning" förefaller dock vara en tämligen vag och mångtydig reglering som det finns skäl att precisera i enlighet med motiveringen. Förvaltningsutskottet föreslår att 5 § 3 mom. preciseras exempelvis så här:

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

"Arbets- och näringsbyrån kan låta bli att överföra en kund till att bli kund hos försöksområdet för att trygga kundens språkliga rättigheter, undvika ett kundförhållande som är oändamålsenligt för kunden eller av någon annan grundad anledning."

Förvaltningsutskottet betonar att kommunerna i försöksområdet i tillräckligt god tid ska ha tillräcklig information om de blivande kommuninvånarna inom lagens tillämpningsområde.

Tjänster som ordnas av kommunerna och motprestation inom utkomstskyddet för arbetslösa

Bestämmelser om offentlig arbetskrafts- och företagsservice som ordnas av en kommun inom försöksområdet föreslås ingå i 8 § i lagen. En kommun inom försöksområdet erbjuder bland annat arbetslösa arbetssökande som hör till kommunens kundgrupper rådgivningstjänster och sköter kundens servicehandledning. Kommunen inom försöksområdet ska också vara behörig att bevilja olika förmåner, såsom till exempel lönesubvention (för arbetsgivare) enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) och startpeng. Kommunen inom försöksområdet har också till uppgift att ge vissa arbetskraftspolitiska utlåtanden, om vilket det föreskrivs i 10 §.

I regeringens proposition RP 114/2020 rd föreslås att det till lagförslaget fogas en ny 7 a §, där det föreskrivs om skyldigheten för en kommun inom ett försöksområde att för sina kunder ordna intervjuer med arbetssökande och sköta uppgifter med anknytning till intervjuerna, såsom bedömning av servicebehovet, i stället för arbets- och näringsbyrån. I 7 b § i den föreslagna lagen föreskrivs det om uppgifter med anknytning till försöksområdets kommuners planer, såsom utarbetande av en sysselsättningsplan eller en aktiveringsplan för kunden. En sådan plan kan innehålla både tjänster som överförs från staten till kommunen och tjänster som ordnas med stöd av kommunens allmänna verksamhetsområde och egen finansiering.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att lösningar söks genom överenskommelser och gemensamma överläggningar med kunden. I samband med utskottsbehandlingen har man också ställt frågor om eventuella påföljder och incitament.

Enligt 15 § i lagförslaget har en arbetslös arbetssökande som är kund hos en kommun inom ett försöksområde allmän skyldighet att söka sig till och delta i sådan service enligt den plan som avses i 7 b § 1 mom. som stöder jobbsökningen och främjar arbetsmarknadsfärdigheterna och möjligheterna att få arbete. På vägran att delta i service som ordnas av en kommun inom försöksområdet och som avses i 2 a kap. 12 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) och på avbrytande av servicen tillämpas bestämmelserna i 2 a kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa om vägran att delta i service som ordnas av arbets- och näringsbyrån och om avbrytande av servicen, som kan leda till att arbetslöshetsförmånen förloras för viss tid.

De tjänster som kommunen ordnar med stöd av sitt allmänna verksamhetsområde och sin egen finansiering är inte sådana tjänster som avses i 2 a kap. 12 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Detta innebär dock inte att vägran att delta i dessa tjänster skulle vara utan påföljder. Den förpliktande karaktären hos kommunernas egna tjänster bedöms enligt 2 a kap. 11 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Enligt utredning kan de tjänster som kommunen i försöksområdet ordnar och producerar med stöd av kommunens allmänna ansvarsområde och egen finansiering vara förpliktande för arbetssökanden som villkor för fortsatt arbetslöshetsförmån, om det i planen har

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

överenskommit om deltagandet i servicen. En arbetssökande förlorar sin rätt till arbetslöshetsförmåner under 60 dagar, om han eller hon utan i lagen avsedd giltig orsak försummar att söka arbete och förbättra förutsättningarna för sysselsättning på det sätt som överenskommit i planen.

På motsvarande sätt som i de nuvarande bestämmelserna i lagen om offentlig arbeidskrafts- och företagservice och lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreläggs inte en tidsperiod utan ersättning för en arbetssökande, om han eller hon vägrar delta i de undersökningar och bedömningar av arbetsförmågan som kommunen inom försöksområdet anvisat, även om undersökningen eller bedömningen har överenskommit i en plan som utarbetats med sökanden. Vägran att delta i undersökningar och bedömningar av arbetsförmågan leder till att jobbsökningens giltighet upphör. Utbetalning av arbetslöshetsförmån förutsätter att jobbsökningen är i kraft.

Det finns också incitament för arbetslösa arbetssökande. Enligt utredningen betalas arbetslöshetsförmånen förhöjd under tiden för sysselsättningsfrämjande service som överförs från staten, om det har avtalats om servicen i sysselsättningsplanen eller den plan som ersätter sysselsättningsplanen. Under tiden för annan service än frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån betalas kostnadsersättning. Under tiden för kommunernas egen service betalas normal så kallad arbetslöshetsförmån för passiv tid.

Rätt att få uppgifter

Till skillnad från tidigare kommunförsök är kommunerna inom försöksområdet i enlighet med 14 § 1 mom. i lagförslaget skyldiga att vid ordnandet och produktionen av de uppgifter som avses i den lagen använda arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem för behandling av uppgifter om enskilda kunder och arbetsgivare.

Enligt 14 § 2 mom. kan utvecklings- och förvaltningscentret på ansökan av kommunen bevilja en tjänstemän rätt att använda systemet, om det är nödvändigt för skötseln av de uppgifter som avses i försökslagen. För beviljande av nyttjanderätt ställs i bestämmelsen ett tilläggskrav på att de uppgifter som avses i försökslagen eller de tillsyns-, utvecklings-, uppföljnings-, statistikförings-, prognostiserings- eller styruppgifter som anknyter till den service, de stöd eller de kundprocesser som avses i denna lag utgör minst hälften av den arbetsbeskrivning som personen i fråga har och behovet av att använda kunduppgifter inte är sporadiskt eller sällsynt.

Eftersom uppgifterna för en kommun inom försöksområdet hänför sig till servicen för kommunens egna kommuninvånare, har en kommunal tjänstemans tillträde till personkundsregistret i systemet begränsats till personkunder inom det egna försöksområdet. En kommunal tjänsteman inom försöksområdet har tillträde till arbetsgivarregistret utan områdesbegränsning.

Arbetsgivar- och företagstjänsterna överförs inte från arbets- och näringsbyråerna till kommunerna i försöket, utan kommunen har parallellt med arbets- och näringsbyrån möjlighet att ta emot platsannonser från arbetsgivare, registrera dem i systemet och göra presentationer av arbetssökande för alla arbetsgivare i arbetsgivarregistret om försökskommunens personkunder. Enligt utredning kan en tjänsteman i försökskommunen utöver platsannonser också öppna ett ledigt lönesubventionerat jobb (placeringsmöjlighet) eller en möjlighet till arbetsprövning i arbetsgivarens uppgifter enligt överenskommelse med arbetsgivaren.

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

Endast tillgången till vissa uppgifter i arbetsgivarregistret som inte hänför sig till kommunens uppgifter har begränsats. Till uppgifterna för kommunerna inom försöksområdet hör inte bland annat uppgifter som gäller samanskaffningsutbildning, omställningsskyddssituationer/samarbetsförhandlingar, tjänster för utvecklande av företag, alterneringsledighet och internationell arbetsförmedling, och därför kan försöksområdet inte se kontakter i anslutning till dessa uppgifter i arbetsgivarens uppgifter.

Enligt regeringens proposition RP 114/2020 rd har kommunerna inom försöksområdet ett sådant personuppgiftsbiträdesansvar som avses i artikel 28 i den allmänna dataskyddsförordningen för behandlingen av personuppgifter i arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem under den tid som försöket pågår. Kommunen inom försöksområdet är således ett sådant personuppgiftsbiträde som avses i dataskyddsförordningen och som i kundinformationssystemet behandlar uppgifter för de personuppgiftsansvarigas räkning, i detta fall utvecklings- och förvaltningscentret och arbets- och näringsbyråerna.

Förvaltningsutskottet fäster uppmärksamhet vid att den ovan nämnda bestämmelsen om begränsning av nyttjanderätter i 14 § 2 mom. i praktiken kan medföra tillämpningsproblem inom kommunfältet. I mindre kommuner är det inte ovanligt att skötseln av sysselsättningstjänster utgör mindre än hälften av en persons uppgiftsbeskrivning. Tillgången till informationssystemet vid behov är dock av största vikt för skötseln av uppgifterna.

I den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs om principerna och begränsningarna för hantering av personuppgifter. På nationell nivå är uppgifter om arbetsförvaltningens enskilda kunder dessutom sekretessbelagda enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Grundlagsutskottet har en omfattande tolkningspraxis i fråga om bestämmelserna om behandling av personuppgifter och känsliga uppgifter som omfattas av integritetsskyddet. Enligt den utredning som lagts fram för förvaltningsutskottet har det i lagförslaget inte ansetts vara möjligt att få tillgång till arbets- och näringsförvaltningens kunduppgifter för personalen inom andra kommunala verksamhetsområden än sysselsättningstjänster och sektorsövergripande samservice. En person i vars uppgiftsbeskrivning sysselsättningstjänsterna utgör mindre än hälften anses således i enlighet med detta inte höra till personalen inom sysselsättningstjänsterna och sektorsövergripande samservice.

Genom att slå samman sina resurser i enlighet med utgångspunkten för försöket kan även anställda i små kommuner uppfylla det krav på 50 procents arbetsinsats som förutsätts för beviljande av nyttjanderätt. Förvaltningsutskottet vill dock betona att syftet med att få information är att hjälpa människor på rätt sätt vid rätt tidpunkt. Förvaltningsutskottet anser att det är viktigt att denna aspekt beaktas tillräckligt vid beredningen av den kommande servicestrukturen.

Avtal om samarbete mellan kommunerna inom försöksområdet

Samarbetet mellan kommunerna inom försöksområdet är utgångspunkten för kommunförsöket. Med tanke på kommunernas självstyrelse är det motiverat att det inte föreskrivs om samarbete mellan kommunerna på ett förpliktande sätt, utan att kommunerna om de så önskar har möjlighet att avtala om samarbete eller överföring av organiseringsansvaret i enlighet med kommunallagen (410/2015).

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

Om samarbetet mellan kommunerna inom försöksområdet av någon anledning inte blir av, kan detta bli problematiskt med tanke på uppnåendet av målen för försöket. Utan samarbete kan försöket genomföras av enskilda kommuner som enligt ansökningskriterierna inte skulle ha varit behöriga att delta i försöket. Det skulle i så fall inte heller gå att få ut de uppgifter och resultat som eftersträvas genom det regionala försöket. I situationer där en enskild kommun eller enskilda kommuner lämnas utanför samarbetet inom försöksområdet, ökar arbets- och näringsbyråernas arbetsbörda vid samordningen av främjandet av sysselsättningen inom området sannolikt, när samordningen inom försöksområdet bör göras både mellan kommunerna inom försöksområdet och de kommuner som står utanför.

Förvaltningsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid kundernas synvinkel. Om en enskild kommun lämnas utanför samarbetet inom försöksområdet, kan det enligt den bedömning som lagts fram för utskottet äventyra möjligheterna för arbetssökande och arbetslösa arbetssökande i kommunen i fråga att få offentlig arbetskraftsservice enligt lagstiftningen. Detta beror på att en enskild liten kommuns möjligheter att ordna tjänster med beaktande av bland annat regional rörlighet är svagare än inom ett större försöksområde.

Med beaktande av motiveringarna ovan föreslår förvaltningsutskottet att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska överväga att till lagförslaget foga en bestämmelse om en bakre tidsgräns för avtal om samarbetsformer i enlighet med de möjligheter som 8 kap. i kommunallagen erbjuder. Att besluta om formen för samarbetet faller på kommunerna. Dessutom bör det föreskrivas om att dessa avtal ska delges arbets- och näringsministeriet samt om vad som händer om kommunerna inom försöksområdet inte kommer överens om samarbete. I sådana fall ska försöket inte genomföras inom försöksområdet i fråga. Ovan nämnda avtal ska ingås exempelvis tre eller fyra veckor innan lagen träder i kraft, varvid det fortfarande finns tid för de arrangemang som en eventuell hävning av försöket kräver. Följande bestämmelse som utskottet föreslår kan inkluderas till exempel i en ny 4 §, varvid 4—25 § i lagförslaget blir 5—26 §:

4 § (Ny)

Avtal om samarbete mellan kommunerna inom försöksområdet

Alla kommuner inom försöksområdet ska avtala om sådant samarbete som avses i 8 kap. i kommunallagen senast tre veckor innan lagen träder i kraft. Kommunerna inom försöksområdet ska underrätta arbets- och näringsministeriet om avtalen.

Om det samarbete som avses i 1 mom. inte avtalas mellan kommunerna inom försöksområdet inom den tid som anges i 1 mom., genomförs försöket inte inom försöksområdet.

Den ovan nämnda avtalsförpliktelsen fastställer inte någon obligatorisk samarbetskyldighet för kommunerna, eftersom en kommun inom försöksområdet också kan vägra delta i avtalsbaserat samarbete. Då kan den dock inte delta i försöket som även annars är frivilligt. En kommun som vägrar samarbeta på avtalsbasis befrias samtidigt från de nya lagstadgade uppgifterna, vilket enligt utskottet dock inte kan anses vara en oproportionerlig påföljd för kommunen.

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

I samband med bestämmelsen är det skäl att beakta att arbets- och näringsbyråernas samarbetsförhandlingar om överföring av personal till kommunerna har inletts och att avsikten är att de enligt den utredning som fått ska slutföras före mitten av december. Om det juridiskt sett säkerställs att försöksområdena bildas först tre veckor innan lagen träder i kraft (i fråga om försöksområdena för den ursprungliga ansökningsomgången), borde de planerade personalöverföringarna till kommunerna ställas in under slutet av december. Motsvarande ändringsbehov gäller också ändringar i datasystemen bland annat i arbets- och näringsförvaltningens kundinformationssystem URA.

Tillsyn

I propositionen föreslås det att tillsynen över ordnandet och produktionen av den service som överförs till kommunerna ska ankomma på regionförvaltningsverket. Uppgiften är ny för regionförvaltningsverket. Uppgiften ska koncentreras till Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. I lagen föreskrivs om regionförvaltningsverkets aktiva tillsynsuppgift när det gäller att övervaka att försöksområdena följer lagen och behandlar kunderna lika. Enligt propositionen kan regionförvaltningsverket avbryta försöket, om försöksområdet handlar lagstridigt och om klienternas jämlikhet i fråga om de kritiska tjänsterna försvagas inom försöksområdena.

Förvaltningsutskottet anser att förslaget är motiverat och att uppgiften är naturlig för regionförvaltningsverket. Tillsynsuppgiften jämföras med den tillsyn över kommunens verksamhet som föreskrivs för regionförvaltningsverken särskilt inom social- och hälsovårdsförvaltningsområdena (bl.a. 3 § 2 mom. i socialvårdslagen, 2 § 1 mom. i folkhälsolagen). Därför kan man vid genomförandet av tillsynen sannolikt utnyttja samma processer som inom regionförvaltningsverkets övriga förvaltningsområden.

Av propositionen kan man dra den slutsatsen att tillsynen uttryckligen är avsedd att vara laglighetskontroll. Detta framgår dock inte helt klart av ordalydelsen i den föreslagna regleringen. Förvaltningsutskottet anser att saken behöver förtydligas och föreslår att 23 § 2 mom. i lagförslaget kompletteras till exempel på följande sätt:

"Om det inom försöksområdena upptäcks väsentliga brister i ordnandet av de tjänster som avses i denna lag eller om verksamheten i övrigt strider mot lag, får regionförvaltningsverket meddela förelägganden om avhjälpande av brister eller missförhållanden. När föreläggandet meddelas ska det sättas ut en tid inom vilken de behövliga åtgärderna ska utföras."

Dessutom föreslår förvaltningsutskottet att 23 § 3 mom. för tydlighetens skull ändras på följande sätt:

"Regionförvaltningsverket har behörighet att vid vite att verksamheten delvis eller helt avbryts förplikta en kommun eller ett försöksområde att följa de förelägganden som avses i 2 mom."

Förvaltningsutskottet betonar dock i första hand vikten av föregripande samarbete mellan kommunerna i försöksområdet, arbets- och näringsbyrån i försöksområdet och vid behov också den övriga förvaltningen, för att undvika att regionförvaltningsverket måste ingripa i genomförandet

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

av försöket. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att kommunerna erbjuds stöd under försöket. Om man blir tvungen att inleda ett tillsynsförfarande och också tar upp möjligheten att avbryta försöket, bör situationen och förslaget till avgörande gås igenom tillsammans med arbets- och näringsministeriet för att bedöma helheten.

Förvaltningsutskottet konstaterar att lagförslaget inte innehåller någon bestämmelse om rätten för en tjänsteman vid regionförvaltningsverket att få uppgifter. Bestämmelser om rätten att få information ska utfärdas exakt och noggrant avgränsat med beaktande av grundlagsutskottets etablerade utlåtaningspraxis. För att komplettera regleringen föreslår förvaltningsutskottet att det till 23 § 1 mom. fogas en bestämmelse enligt följande:

”Regionförvaltningsverket har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt av försöksområdet, försöksområdets kommun, arbets- och näringsbyrån, närings-, trafik- och miljöcentralen och närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen.”

Enligt utredning till förvaltningsutskottet förutsätter genomförandet av laglighetsövervakningen tilläggsresurser på två årsverken för regionförvaltningsverket. För närvarande har regionförvaltningsverket inte någon extra resurs som kan användas för att utföra denna helt nya uppgift, utan för uppgiften behövs en tilläggsresurs till fullt belopp. Regionförvaltningsverket har inte heller sedan tidigare sakkunniga inom sysselsättningstjänsterna, utan för uppgiften blir man tvungen att rekrytera nya sakkunniga som har den specialkompetens som uppgiften förutsätter. I uppgiften ingår både reaktiv och aktiv planerlig tillsyn. I synnerhet genomförandet av den planerliga tillsynen förutsätter både god förtrogenhet med uppgiftsområdet och att resurser används också för utarbetandet av tillsynsplanen. Vid regionförvaltningsverken avgörs ärendena på föredragning. Genomförandet av beslutsprocessen förutsätter då att minst två sakkunnigas arbetsinsats anvisas för uppgiften. Förvaltningsutskottet anser därför att de kostnader som anges i motiveringen till regeringens proposition RP 87/2020 rd (s. 24—25) är underdimensionerade med beaktande av de ovan nämnda grunderna. Förvaltningsutskottet anser det vara nödvändigt att se till att Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland har de resurser som behövs för skötseln av uppgiften.

Slutligen noterar förvaltningsutskottet motiveringen i regeringens proposition RP 87/2020 rd (s. 76), där det felaktigt hänvisas till att ändring ska sökas hos Helsingfors förvaltningsdomstol. I 10 § 3 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) sägs att om verksamhetsområdet för den myndighet som fattat beslutet omfattar hela landet, är den regionala förvaltningsdomstol behörig inom vars domkrets ändringssökanden har sin hemort. På denna grund varierar den behöriga förvaltningsdomstolen beroende på vilket område regionförvaltningsverkets beslut gäller.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 17/2020 rd

Helsingfors 15.10.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Aki Lindén sd (delvis)
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 17/2020 rd Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING

Motivering

Propositionen RP 87/2020 rd innehåller ett förslag till en lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen. Enligt förslaget överförs vissa av de statliga arbets- och näringsbyråernas uppgifter i fråga om vissa kundgrupper som närmare anges i lagen och som delvis är svårssysselsatta till kommunerna för den tid försöket pågår. I regeringens proposition 114/2020 rd föreslås det att den ovan nämnda propositionen kompletteras så att sex nya försöksområden fogas till lagen och att en eller flera kommuner fogas till de fyra försöksområden som fastställdes i den ursprungliga propositionen. Dessutom preciseras bestämmelserna. Försöket hänger samman med regeringsprogrammets mål att höja sysselsättningsgraden till 75 procent och att stärka kommunernas roll som anordnare av sysselsättningstjänster.

Försöksuppsättningen är bristfällig

I regeringspropositionen betonas att det är fråga om ett försök. Att få jämförbar forskningsdata är av största vikt när man planerar mer bestående lösningar på servicestrukturen inom arbetskraftspolitik. Syftet med försöket borde vara att få information om huruvida ordnande av kommunbaserad service effektiviserar främjandet av sysselsättningen och höjer sysselsättningsgraden. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att det aktuella försöket inte ger ett tillförlitligt svar på frågan. Vi kommer inte att få tillräckligt med information om hur målen har uppnåtts och om resultatens effekter.

Ett centralt problem är att det inte uppstår ett ordentligt forskningsupplägg. Detta beror på att det helt enkelt inte finns någon vettig kontrollgrupp. Eftersom målgruppen för försöket omfattar alla arbetslösa arbetssökande och arbetssökande i arbetskraftsservice i försökskommunerna som inte är berättigade till inkomstrelaterad dagpenning samt alla arbetslösa arbetssökande under 30 år, invandrare och arbetslösa arbetssökande med ett främmande språk som modersmål, finns det inga kontrollgrupper utanför försöket.

En tillförlitlig konsekvensbedömning av försöken skulle dock förutsätta att det för de kommuninvånare som deltar i försöket kan bildas i genomsnitt liknande kontrollgrupper. I praktiken förutsätter genomförandet av en tillförlitlig bedömning att det skapas försöksuppsättningar som baserar sig på randomisering, så att det finns personer i likartad ställning både i målgruppen för försöket och utanför den.

För att en jämförelse ska kunna göras mellan kommunerna i försöksområdena och kommunerna utanför försöket, bör det utöver de kommuner som hör till försöksområdet finnas till näringsstrukturen motsvarande jämförelsekommuner som inte omfattas av försöket.

I sista hand är målet med försöket att höja sysselsättningsgraden, främja sysselsättningen särskilt bland personer med svag ställning på arbetsmarknaden och att dämpa de totala kostnaderna för arbetslösheten för de offentliga finanserna. Det bör dock noteras att propositionerna inte alls innehåller någon bedömning av försökets sysselsättningseffekter. Regeringen verkar alltså inte

Utlåtande FvUU 17/2020 rd Avvikande mening 1

ens själv tro på att genomförandet av försöket främjar uppnåendet av regeringens sysselsättningsmål.

Inga betydande sysselsättningseffekter av tidigare försök

Sannfinländarnas utskottsgrupp fäster dessutom uppmärksamhet vid att motsvarande kommunförsök har genomförts också tidigare. På grund av de bristfälliga försöksuppsättningarna har bedömningen av sysselsättningseffekterna dock inte kunnat genomföras på ett heltäckande sätt i dessa försök. Effekterna av de kommunförsök som avslutades tidigare har utretts i undersökningar, och enligt dem finns det ingen positiv sysselsättningseffekt, eller också har den inte kunnat särskiljas från den normala positiva utvecklingen i de ekonomiska konjunkturerna. Kommunförsöken i propositionen avviker knappast från de försök som redan genomförts. Sannfinländarna anser att de fel som begåtts vid genomförandet av tidigare försök uppenbart kommer att upprepas i det nya försök som nu föreslås.

Problematisk målgrupp

Invandrare och personer med ett främmande språk som modersmål omfattas utan undantag av försöket, men utan en skärpning av invandringspolitiken är det snarare fråga om arbetslöshetspotential än sysselsättningspotential. Skärpningen av invandringspolitiken är en nödvändig sysselsättningsåtgärd, eftersom invandringen av människor med problem med integrationsförmågan och sysselsättningsgraden försämrar både sysselsättningsgraden och vårt lands ekonomiska försörjningskvot och hållbarhetsgap.

Försöket leder inte till en hållbar förbättring av sysselsättningen

Sannfinländarnas utskottsgrupp är oroad över att ordnandet av kommunförsök verkar vara regeringens viktigaste sysselsättningsåtgärd. Med beaktande av att det i de kommunförsök som redan avslutats inte har observerats nämnvärt positiva sysselsättningseffekter och att kommunförsöket enligt propositionen inte avsevärt avviker från de försök som redan genomförts, är det klart att sysselsättningsgraden i Finland inte kan höjas på ett hållbart sätt med hjälp av försöket. Sysselsättningsgraden kan däremot öka tillfälligt och artificiellt, eftersom försöken sannolikt ökar i synnerhet användningsgraden för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte när kommunerna försöker undvika att betala sin andel av arbetsmarknadsstödet med medel som inte i första hand främjar sysselsättningen av arbetslösa på den öppna arbetsmarknaden och som dessutom höjer de totala kostnaderna för skötseln av arbetslösheten.

Regionalt och kommunbaserat genomfört svarar försöket inte heller på utmaningen som gäller arbetskraftens rörlighet. Dessutom kan det bli mer bollande av kunder mellan olika luckor när arbetssökanden under försöket blir tvungen att reda ut sitt utkomstskyddsärende med tre myndigheter i stället för de nuvarande två myndigheterna.

Det försök som regeringen föreslår handlar inte om en hållbar sysselsättningspolitik och det har inget att göra med de åtgärder som krävs för att balansera de offentliga finanserna. Sysselsättningsmålen kan inte nås genom att låta den offentliga sektorn svälla ut och bedriva stödsysselsättning.

Utlåtande FvUU 17/2020 rd
Avvikande mening 1

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.10.2020

Riikka Purra saf

Jussi Halla-aho saf

Mauri Peltokangas saf